

Klage over bindende priser for taxikørsel i Sønderjyllands Amt

Journal nr. 2:801-455/Infrastruktur, mje

Rådsmødet den 26. april 2000

Resumé

1. Konkurrencestyrelsen har modtaget klage fra foreningen De Frie Vognmænd i Sønderborg, der klager over, at alle vognmænd tilsluttet bestillingskontoret Sønderborg Taxa, som følge af vedtægten for Sønderborg Taxa, er pålagt at benytte de takster der fastsættes af ledelsen i bestillingskontoret.
2. Styrelsen har på denne baggrund lavet en undersøgelse af forholdene i taxibranchen og fundet, at der i vedtægterne for en lang række bestillingskontorer er en bestemmelse om, at alle tilsluttede vognmænd skal følge de af ledelsen fastsatte takster. Samtidig har styrelsen fundet frem til, at brancheorganisationen Dansk Taxi Forbund og alle amtsforeningerne af brancheorganisationen Centralforeningen af Taxiforeninger har vedtaget lignende bestemmelser.
3. Undersøgelsen har endvidere vist, at kommunerne i en række amter via kommuneforeningen samordner fastsættelsen af maksimaltaksterne således, at der er enslydende maksimaltakster for (hovedparten af) kommunerne i amtet.
4. Konkurrencestyrelsen vurderer, at bestemmelsen i vedtægterne om overholdelse af faste takster direkte eller indirekte har til formål eller følge at begrænse priskonkurrencen og dermed er omfattet af forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler, jf. § 6, stk. 1 og 3, og at konkurrencebegrænsningerne, som følge af bestemmelsen om parallelle net af lignende aftaler, ikke er omfattet af bagatelreglen i § 7, stk. 1.
5. Konkurrencestyrelsen har sendt nærværende vurdering til høring hos Færdselsstyrelsen, der, jf. § 2, stk. 4, har kompetencen til at afgøre, hvorvidt de fundne konkurrencebegrænsninger er en direkte eller nødvendig følge af taxiloven. Færdselsstyrelsen udtaler, at taxiloven bygger på det princip, at den enkelte bevillingshaver selv kan fastsætte hvilken takst han ønsker at køre til, så længe den er inden for maksimaltaksten.

Afgørelse

6. Det meddeles Dansk Taxi Forbund, at den i forbundets vedtægts § 5, stk. 3, fastsatte bestemmelse, som forpligtiger medlemmerne til at følge fastsatte takster, anses for at være konkurrencebegrænsende og i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3.

7. Det meddeles Sønderborg Taxa, at den i Sønderborg Taxa's økonomiske forenings bestillingskontors vedtægts § 16, stk. 8 fastsatte bestemmelse, som forpligtiger alle tilsluttede vognmænd at benytte de af ledelsen fastsatte takster, anses for at være konkurrencebegrænsende og omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3.

8. Det meddeles de i bilag 8 nævnte amtsforeninger under Centralforeningen af Taxiforeninger, at de i foreningernes vedtægters § 2, stk. 1, fastsatte bestemmelser, som forpligtiger medlemmerne til at benytte de af kommunen fastsatte maksimaltakster, anses for at være konkurrencebegrænsende og omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3.

9. Konkurrencerådet udsteder i medfør af konkurrencelovens § 6, stk. 4, og § 16, stk. 1, påbud til Dansk Taxi Forbund om at ophæve den del af bestemmelsen § 5, stk. 3, i forbundets vedtægt, der forpligter medlemmerne af følge fastsatte takster. Konkurrencerådet udsteder endvidere påbud til Sønderborg Taxa om at ophæve bestemmelsen i § 16, stk. 8, i bestillingskontorets vedtægt. Konkurrencerådet udsteder endvidere påbud til de i bilag 8 nævnte amtsforeninger under Centralforeningen af Taxiforeninger om at ophæve den del af § 2, stk. 1, i vedtægterne, der forpligtiger medlemmerne til at køre til den af kommunen fastsatte maksimaltakst. Påbudene skal være efterkommet senest den 27. juli 2000.

Sagsfremstilling

10. Advokat Henrik Karl Nielsen har på vegne af foreningen De Frie Vognmænd i Sønderborg ved brev af 8. december 1999 klaget over, at de kommunalt fastsatte maksimaltakster for vognmænd tilsluttet bestillingskontoret Sønderborg Taxa, ifølge bestillingskontorets vedtægter, er bindende, således at de tilsluttede vognmænd ikke må benytte lavere takster. Konkurrencestyrelsen har på denne baggrund undersøgt aftaleforholdene i taxibranchen nærmere og er nået frem til to forhold af konkurrenceretlig interesse, dels vedtægter for brancheorganisationer eller bestillingskontorer, der forpligtiger medlemmerne at følge fastsatte takster, og dels kommunernes samarbejde omkring fastsættelse af enslydende maksimaltakster:

Vedtægternes indhold

11. Styrelsen har fået tilsendt vedtægten for Dansk Taxi Forbund (DTF). I vedtægten forpligter alle vognmænd sig til at følge de takster, der fastsættes af lokalsammenslutningen. Denne bestemmelse er indeholdt i § 5, stk. 3, der lyder:

”Det påhviler ethvert medlem af Dansk Taxi Forbund under alle forhold loyalt at medvirke til at opfyldelsen af vedtægternes formålsbestemmelse gennem iagttagelse af kollegiale hensyn, herunder: at følge de af lokalsammenslutningen i overensstemmelse med kommunen fastsatte takster□ ”

12. Vedtægten for Sønderborg Taxa forpligter alle tilsluttede vognmænd at følge de af bestillingskontoret fastsatte takster. Enslydende eller lignende bestemmelser er fundet for i alt 25 bestillingskontorer i Danmark. § 16, stk. 8 i vedtægten for Sønderborg Taxa indeholder følgende bestemmelse:

”Vogne tilsluttet Sønderborg Taxa’s Økonomiske Forenings bestillingskontor skal følge de takster m.v., som ledelsen fastsætter. Ledelsen må dog aldrig fastsætte takster m.v., der ligger over de af Sønderborg Kommune fastsatte maksimaltakster.”

13. Centralforeningen af Taxiforeninger (CAT) er underopdelt i en række amtsforeninger. Det er blevet oplyst, at alle disse foreninger har vedtaget en standardvedtægt, hvori alle vognmænd forpligtiger sig til præcist at benytte de af kommunen fastsatte maksimaltakster. Vognmændene forpligtiges af § 2, stk. 1, der indeholder:

”Foreningens formål er at samle alle taxivognmænd i amtet til varetagelse af fælles interesser, samt søge tilvejebragt det bedst mulige samarbejde erhvervets udøvere imellem og bekæmpe al usund konkurrence, herunder at taxameteret altid skal udvise de max. priser, som er godkendt af kommunerne i amtet.”

Kommunernes uniformering af maksimalpriserne

14. Styrelsen har foretaget en undersøgelse af kommunernes fastsatte maksimaltakster, og det kan konstateres, at for hovedparten af de danske kommuner bestemmes maksimalpriserne reelt enten ved forhandling mellem kommuneforeningen i amtet og repræsentanter fra CAT og DTF eller ved at følge de takster, der af fastsat af den/de største kommune(r) i amtet. Det omfattende samarbejde omkring fastsættelse af maksimaltakster betyder, at der i mange amter er enslydende takster i størsteparten af kommunerne i amtet.

Sagens parter

15. DTF er en brancheforening for ca. 2300 vogne. DTF organiserer primært vognmænd i større provinsbyer og i København, som er tilsluttet et bestillingskontor. DTF organiserer 64 bestillingskontorer i Danmark.

16. Sønderborg Taxa er et bestillingskontor i Sønderborg Kommune. Der er 32 vogne tilsluttet bestillingskontoret, som er det eneste bestillingskontor i kommunen. Sønderborg Taxa drives af en økonomisk forening, hvis medlemmer omfatter næsten alle tilsluttede vognmænd til bestillingskontoret. Den økonomiske forening er organiseret i DTF.

17. CAT er en brancheforening for ca. 1200 vogne. CAT organiserer primært vognmænd i provinsen, som ikke er tilsluttet et bestillingskontor. Der finder dog 6 bestillingskontorer, der bliver drevet af medlemmer af CAT. CAT er organiseret i 13 forskellige amtsforeninger for amterne i provinsen.

18. Kommuneforeningerne i en række af Danmarks amter. Kommuneforeningen organiserer alle kommuner indenfor samme amt.

Lovgrundlaget

19. Taxikørsel er omfattet af taxiloven¹ og taxibekendtgørelsen² samt regler udstedt af kommunen som følge heraf. Reguleringen sker ud fra politiske målsætninger om en god betjening af kunderne og en rimelig indtjening til taxivognmændene.

20. Taxierhvervet er organiseret så bevillinger til taxikørsel udstedes af kommunen til vognmanden. Vognmanden har ret og pligt til at blive tilsluttet et og kun et bestillingskontor³ i den enkelte kommune, bestillingskontoret formidler kontakten mellem kunder og vognmanden. Det er pålagt de tilsluttede bevillingshavere at sørge for etablering og drift af bestillingskontoret og forholdsmæssigt at betale udgifterne hertil. Oprettelse og drift af bestillingskontor kræver godkendelse af kommunen. Godkendelsen er bl.a. betinget af, at bestillingskontoret

- råder over telefon- og radioanlæg med døgnbetjening,
- sikrer, at der er radioforbindelse mellem bestillingskontoret og samtlige køretøjer,
- etablerer vagtordning, så bestilling af kørsel hurtigst muligt kan efterkommes på enhver tid af døgnet, samt
- udnytter godkendelsen gennem modtagelse og effektivering af telefonbestillinger i et forholdsmæssigt rimeligt omfang.

21. En taxi, der er tilmeldt et bestillingskontor, må ikke uden om bestillingskontoret udføre bestillinger på kørsel, hvor køretøjet skal afhente kunden på et bestemt sted.

22. I kommuner, hvor der er oprettet et eller flere bestillingskontorer, eller hvor der er mere end 20.000 indbyggere, skal kommunen oprette holdepladser for taxier. Disse holdepladser må, med enkelte undtagelser, kun benyttes af taxier med bevilling fra den pågældende kommune. Det er forbudt for taxier at parkere udenfor taxiholdepladser for at søge hyre. Fordelingen af kunder, der via bestillingskontoret rekvirerer en taxi, skal enten ske til den taxi, der er nærmest kunden eller den taxi, der længst tid har ventet på kørsel. I praksis sker fordelingen efter en kombination af disse to principper.

23. Betaling af taxikørsel er reguleret ud fra taxibekendtgørelsens § 28, der siger, at maksimaltakster, og eventuelle særlige tillæg til taksterne, fastsættes af kommunen.

§ 2, stk. 2

24. Det fremgår af ovenstående, at det er kommunen, der fastsætter maksimaltaksterne. Det vil sige, at enhver bevillingshaver ikke må køre til højere takster end de fastsatte maksimaltakster. Dette betyder dog ikke, at loven påbyder bevillingshaveren at gøre disse takster bindende.

25. Konkurrencestyrelsen finder derfor, at det ikke er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, at bevillingshavere skal anvende de fastsatte maksimaltakster.

26. Ifølge konkurrencelovens § 2, stk. 4 skal afgørelsen af, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er omfattet af § 2, stk. 2, træffes af den myndighed, der har fastsat reguleringen, hvilket i dette tilfælde vil sige Færdselsstyrelsen.

27. Styrelsen har modtaget høringsvar fra Færdselsstyrelsen. Færdselsstyrelsen fastslår nederst på s. 2 og øverst s. 3, at taxiloven bygger på det princip, at den enkelte tilladelsesindehaver er selvstændig næringsdrivende, og

”at taksterne for taxikørsel i medfør af lovgivningen alene er fastsat som maksimaltakster, inden for hvilke den enkelte tilladelsesindehaver suverænt og uden styring af nævn og eller bestillingskontor kan fastsætte den takst, han ønsker at køre til.”

Endvidere bemærker færdselsstyrelsen,

"at formuleringen af bestemmelsen i § 2, stk. 1, Love for Sønderjyllands Amts Taxiforening efter Færdselsstyrelsens opfattelse ikke er en direkte eller nødvendig følge af taxilovgivningen."

Markedet

28. Det relevante produkt marked er markedet for taxikørsel.

29. Da kompetencen til at udstede bevillinger til taxikørsel og til at oprette og drive bestillingskontor i en kommune udstedes af den enkelte kommune, og da bevillingshaverne er stærkt begrænset i at aktivt søge kunder i andre kommuner, så udgør det geografiske marked som udgangspunkt den enkelte kommune, herfra er dog undtaget kommuner, hvor der er fælles bestillingskontorer. I disse tilfælde udgør de geografiske marked de samarbejdende kommuner.

30. Det relevante marked for de forskellige foreninger, bestillingskontorer og forbund er derfor de kommuner i Danmark, hvori medlemmerne har deres bevilling.

31. Der er ca. 5800 taxier i Danmark, hvoraf alene 2350 befinder sig i Storkøbenhavn. Ifølge undersøgelse fra Storkøbenhavns Taxinævn for 1998 var den totale omsætning blandt de Storkøbenhavnske vognmænd ca. 1,7 mia. kr. hvilket svarer til en gennemsnitsomsætning på ca. 725.000 kr. Det skønnes, at ca. halvdelen af Danmarks taxikørsel finder sted i Storkøbenhavn, hvorfor den samlede omsætning skønnes til at være ca. 3,5 mia. kr. Den gennemsnitlige omsætning pr. vogn er derfor ca. 600.000, dækkende over større variationer mellem byområder og landområder. I større provinsbyer skønnes den gennemsnitlige omsætning således at være på højde med omsætningen i København, mens den gennemsnitlige omsætning for en taxivognmand i en landkommune uden bestillingskontor skønnes at være omkring 500.000 kr.

32. I Sønderborg Kommune er der udstedt 32 bevillinger til taxikørsel. Omsætningen for en taxi påregnes at være 500.000 - 600.000 kr. per år.

Høringssvar

33. Styrelsen har sendt en foreløbig afgørelse i høring til DTF vedrørende DTF's vedtægtsbestemmelse om at overholde de fastsatte takster af lokalsammenslutningen.

34. I høringssvar af 28. februar 2000 hævder DTF, at Konkurrencestyrelsen har misforstået ordlyden i vedtægtens § 5, stk. 3, og at DTF er af den generelle opfattelse at taxierhvervet er offentligt reguleret og derfor omfattet af konkurrencelovens § 2, stk. 2.

35. DTF mener at vedtægtens § 5, stk. 3 skal forstås således, at DTF ikke vil tolerere, at deres medlemmer ikke overholder kommunens takstregulativ, hvilket bl.a. betyder DTF ikke vil tolerere, at der benyttes takster, som er højere end maksimaltaksterne. Yderligere mener DTF, at der med ordet "medlem" skal forstås lokalsammenslutningen, som enten kan være en sammenslutning af taxiejere, foreninger eller selskaber.

36. Styrelsen mener, at det ikke er tvivl om, at der med ordet "medlem" i § 5, stk. 3 skal forstås den enkelte vognmand, som er medlem af en lokalsammenslutning (f.eks. et bestillingskontor). Erstattes

ordet i stedet med lokalsammenslutning, står der reelt at lokalsammenslutningen skal følge de takster som er fastsat for lokalsammenslutningen, hvilket ikke giver megen mening.

37. Styrelsen finder heller ikke at der er nogen tvivl om, at der med paragraffen menes, at den enkelte vognmand **skal** følge de af lokalsammenslutningen fastsatte takster. Vognmanden har altså ikke mulighed for at vælge alternative takster. Det er dog klart, at den enkelte vognmand kan vælge ikke at følge vedtægten. Det er uklart om dette kan medføre sanktioner eller irettesættelse fra DTF's side.

38. Ifølge konkurrencelovens § 2, stk. 2 er en konkurrencebegrænsning undtaget for konkurrencelovens forbudsbestemmelser, såfremt denne er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. Heri ligger imidlertid ikke, at fordi der i et erhverv er nogle konkurrencebegrænsninger, som er undtaget fra konkurrencelovens forbudsbestemmelser, så er **alle** konkurrencebegrænsninger undtaget.

Vurdering

39. Ved taxikørsel er der tale om erhvervsvirksomhed omfattet af konkurrenceloven, jf. § 2, stk. 1.

Vedtægterne

40. De omtalte aftaler er ikke EU-fritaget, og parterne er ikke en del af en koncern, hvorfor §§ 4 og 5 i konkurrenceloven ikke finder anvendelse. Der er ikke for nogen af aftalerne søgt om fritagelse efter konkurrencelovens § 8 eller søgt om ikke-indgrebsklæring efter konkurrencelovens § 9.

§ 7

41. DTF omfatter, som tidligere nævnt, ca. 2300 vogne. Disse vogne anses for at være repræsentative for branchen, således skønnes DTF's medlemmer i gennemsnit at have en årlig omsætning på ca. 600.000, hvilket giver en markedsandel på ca. 40% og en samlet årlig omsætning på ca. 1,4 mia. kr. Medlemmerne af DTF opfylder således ikke bagatelkriterierne i § 7, hvorfor vedtægten for DTF ikke er omfattet af § 7.

42. Konkurrencestyrelsen har konstateret, at mindst 24 andre bestillingskontorer har en vedtægt med lignende konkurrencebegrænsning som Sønderborg Taxa. Yderligere har de 13 amtsforeninger under CAT i deres vedtægter fastlagt en tilsvarende konkurrencebegrænsning. Bestillingskontorerne omfatter samlet mere end 1000 vogne og medlemmerne af CAT's amtsforeninger omfatter ca. 1200 vogne. Hver enkelt af disse bestillingskontorer har en markedsandel i den pågældende kommune på langt over 10%, i de fleste tilfælde vil markedsandelen være tæt ved 100%. For amtsforeningerne vurderer konkurrencestyrelsen at den enkelte amtsforening i gennemsnit har en markedsandel på 35% og mindst en markedsandel på 10% i det pågældende amt.

43. Isoleret set vil det enkelte bestillingskontor være omfattet af bagatelgrænserne i konkurrenceloven, idet den årlige omsætning for hver af de 25 bestillingskontorer skønsmæssigt er under 150 mill. kr. Ligeledes vil de fleste af CAT's amtsforeninger enkeltvis være omfattet af

bagatelgrænserne. Men da lignende konkurrencebegrænsninger er indgået for 25 bestillingskontorer, der udgør mindst 33\% af alle bestillingskontorer i Danmark og mindst 17\% af samtlige taxivognmænd, samt af de 13 amtsforeninger under CAT, der udgør ca. 20 \% af samtlige vognmænd, bliver konkurrencen i taxibranchen begrænset af den samlede virkning af alle disse bestillingskontorers og amtsforeningers konkurrencebegrænsninger, jf. konkurrencelovens § 7, stk. 2, nr. 1. Heraf følger, at konkurrencebegrænsningerne ikke er omfattet af bagatelreglen i konkurrencelovens § 7, stk. 1.

§ 6

44. Det er ifølge konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3 forbudt for virksomheder og sammenslutning af virksomheder, at indgå aftaler, der har til formål eller følge at begrænse konkurrencen, herunder at fastsætte salgspriser, jf. § 6, stk. 2, 1. pkt.

45. Da ingen af konkurrencelovens undtagelsesbestemmelser finder anvendelse, anser konkurrencestyrelsen derfor, at vedtægten for DTF, at vedtægten for Sønderborg Taxa, og at vedtægterne for de 13 amtsforeninger under CAT alle er omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1 og 3, jf. § 6, stk. 2, 1. pkt..

Kommunernes uniformering af maksimaltaksterne

46. I en række amter, f.eks. Sønderjyllands Amt, vil kommuneforeningen i amtet gennem forhandling med lokaler repræsentanter fra DTF og CAT fremsætte vejledende maksimaltakster for kommunerne i amtet. Langt de fleste kommuner i amtet fastsætter disse takster som gældende maksimaltakster for kommunen. Samarbejdet gennem kommuneforeningen ensarter således maksimaltaksterne i amtet, som så efterfølgende bliver gjort til bindende takster af taxibranchens organisationer og foreninger, jf. ovenstående vedtægter.

47. Konkurrencestyrelsen vil henlede kommunernes opmærksomhed på, at denne praksis er med til at uniformere priserne i amtet og henstille til, at kommunerne ikke foretager denne samordning.

Dansk Taxi Forbund har den 20. maj 2000 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

1 Bekendtgørelse af lov om taxikørsel mv. nr. 517 af 24. juni 1999.

2 Bekendtgørelse nr. 420 af 4. juni 1999 om taxikørsel mv.

3 Undtaget fra denne ret og pligt er vognmænd, der enten af kommunen har fået en