

Klage over afslag på clearingaftale med Dantaxi

Journal nr. 2:801-319/Infrastruktur, mje

Rådsmødet den 26. april 2000

Resumé

1. Det Kooperative Fællesforbund har på Dantaxi's vegne indgivet klage over, at Dantaxi ikke kan opnå aftaler omkring clearing af firma-taxibon'er med andre bestillingskontorer.
2. Firma-taxibon'er benyttes som betalingsmiddel for taxikørsel på ligefod med kontanter, checks, Dankort og postgiro-taxibon'er. Firma-taxibon'er udstedes af de enkelte bestillingskontorer og bruges primært af erhvervskunder.
3. Det har længe været praksis i branchen, at bestillingskontorerne kan og vil indløse firma-taxibon'er hos det udstedende selskab, så længe dette foregår på gensidige vilkår og normalt uden gebyr. Dantaxi har anmodet forskellige bestillingskontorer om indløsning af firma-bon'er, men har fået afslag. Desuden afviser de fleste tilsluttet andre bestillingskontorer firma-taxibon'er udstedt af Dantaxi som betalingsmiddel.
4. Konkurrencestyrelsen finder, at bestillingskontorer, som er tilsluttet eller drevet af medlemmer af Dansk Taxi Forbund eller Centralforeningen af Taxiforeninger, bestillingskontorerne under Bestillingskontorerne Sammenslutning og bestillingskontoret Københavns Taxa, har kollektivt dominerende stilling på markedet for clearing af firma-taxibon'er. Bestillingskontorerne afslag på at indgå clearingaftaler med Dantaxi udgør et misbrug, der er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. dennes § 11, stk. 2, nr. 3.

Afgørelse

5. Det meddeles Dansk Taxi Forbund, Centralforeningen af Taxiforeninger, Bestillingskontorerne Sammenslutning samt de bestillingskontorer, som udsteder firma-taxibon'er, at de bestillingskontorer, der udsteder firma-taxibon'er, og tilsluttede vognmænd, kollektivt har dominerende stilling på markedet for clearing af firma-taxibon'er.
6. Det meddeles endvidere, at Dansk Taxi Forbund, Centralforeningen af Taxiforeninger, Bestillingskontorerne Sammenslutning og Københavns Taxa, der organiserer den overvejende del af de bestillingskontorer, som udsteder firma-taxibon'er, ligeledes kollektivt har en dominerende stilling på markedet for clearing af firma-taxibon'er.
7. Det meddeles Dansk Taxi Forbund, Centralforeningen af Taxiforeninger, Bestillingskontorerne Sammenslutning samt bestillingskontorer, som udsteder firma-taxibon'er, at nægtelse af indløsning af egne firma-taxibon'er overfor andet bestillingskontor eller anden taxivognmand og nægtelse af modtagelse af firma-taxibon udstedt af andet taxiselskab, udgør et misbrug omfattet af forbudet i

konkurrencelovens § 11, stk. 1, jf. § 11, stk. 2, nr. 3, med mindre nægtelsen sker på saglige, rimelige og objektive vilkår, som håndhæves konsekvent. Det medfører, at Dansk Taxi Forbund's, Centralforeningen af Taxivognmænd's, Bestillingskontorerne Sammenslutning's og Københavns Taxa's nægtelse af at indgå clearingsaftale med Dantaxi på medlemmernes vegne anses for at udgøre et misbrug af dominerende stilling på markedet for clearing af firma-taxibon'er.

8. Konkurrencerådet udsteder i medfør af konkurrenceloven § 16, stk. 1, nr. 4 påbud til Dansk Taxi Forbund, Centralforeningen af Taxiforeninger, Bestillingskontorets Sammenslutning og Københavns Taxa om ikke at medvirke til på deres medlemmers vegne, at nægte at indløse egne udstedte firma-taxibon'er og at nægte at modtage firma-taxibon'er fra andre taxiselskaber med mindre nægtelsen sker på baggrund af vilkår, som anvendes overfor andre bestillingskontorer og vognmænd, og der yderligere er saglige, rimelige og objektive. Påbudet skal være efterkommet senest den 1. august 2000.

9. Konkurrencerådet udsteder i medfør af konkurrencelovens § 16, stk. 1, nr. 4, påbud til Odense Taxa, Radio-Codan Bilen, Århus Mini Taxi og Københavns Taxa om at indløse egne udstedte firma-taxabon'er indsendt af Dantaxi, på de samme saglige, rimelige og objektive vilkår, som anvendes overfor andre bestillingskontorer og vognmænd.

10. Konkurrencerådet udsteder i medfør af konkurrencelovens § 16, stk. 1, nr. 4, påbud til Roskilde Taxa og Ringsted Taxa om at modtage firma-taxibon'er fra Dantaxi på de samme saglige, rimelige og objektive vilkår, som anvendes overfor andre bestillingskontorer og vognmænd.

Sagsfremstilling

11. Ved skrivelse af 21. april 1999 har Det Kooperative Fællesforbund (DKF) på vegne af Dantaxi klaget over, at Bestillingskontorerne Sammenslutning (BS) har nægtet at indgå clearingsaftale med Dantaxi om clearing af taxabon'er udstedt af selskaberne selv. DKF finder, at BS's fremgangsmåde er konkurrenceforvridende og i strid med konkurrencelovens forbudsbestemmelser.

Sagens parter

12. Dantaxi er et bestillingskontor godkendt af Århus Kommune og drevet af en økonomisk forening. Bestillingskontoret har tilmeldt 23 vogne. Dantaxi står uden for taxivognmændenes 3 store organisationer, Dansk Taxi Forbund (DTF), Centralforeningen af Taxiforeninger (CAT) og BS.

13. DTF's medlemmer råder over cirka 2300 vogne. Blandt medlemmerne er Århus Taxa med cirka 210 vogne. Der findes 64 bestillingskontorer drevet af økonomiske foreninger under Dansk Taxi Forbund (DTF).

14. CAT's medlemmer råder over cirka 1200 vogne. Blandt medlemmerne er Århus Mini Taxi med cirka 40 vogne. Der findes 6 bestillingskontorer drevet af økonomiske foreninger under CAT.

15. Bestillingskontorenes Sammenslutning (BS) består af Radio Codan Bilen, Ryvang Bilen, TaxaMotor, Vest-Taxa, Nord Taxi, 7-9-13 Bilen, Amager-Øbro Taxi, Ballerup-Værløse-Herlev Taxa, Hovedstadens Taxi og Lyngby-Holte Taxi og råder samlet over ca. 1600 vogne. Bestillingskontorerne er alle godkendt af Storkøbenhavns Taxinævn. Medlemmer af BS kan samtidig være medlemmer af CAT eller DTF.

16. Københavns Taxa er et selvstændigt bestillingskontor, der er godkendt af Storkøbenhavns Taxinævn, og som omfatter over 700 vogne. Københavns Taxa står udenfor de 3 store organisationer.

Clearing af firma-taxibon'er

17. Betaling af taxikørsel kan bl.a. ske ved benyttelse af firma-taxibon'er. Firma-taxibon'er udstedes af de enkelte bestillingskontorer til faste kunder, som i stedet for at skulle betale kontant ved hver enkelt tur, betaler med en firma-taxibon, der fungerer som en check. De udstedte bon'er bliver herefter samlet og afregnet med kunden, f.eks. en gang hver måned. Den samlede fakturaudskrivning er en facilitet som i sig selv er med til at gøre firma-taxibon'er attraktive i forhold til f.eks. postgiro-bon'er. Hertil kommer bl.a. kreditgivningselementet, mulighed for at udspecificere en række oplysninger og at der kan tilknyttes specielle rabataftaler.

18. For det udstedende bestillingskontor er der markedsføringsmæssige fordele ved at udstedelse af firma-taxibon'er. Bestillingskontorets navn bliver udbredt og bon'erne kan være loyalitetsskabende.

19. Da firma-taxibon'er hviler på en aftale mellem kunden og et bestemt bestillingskontor om hvorledes afregningen skal foregå, kan ingen andre end det udstedende bestillingskontor indløse firma-taxibon'en. Det betyder, at en firma-taxibon, der bruges i en taxi tilsluttet et andet bestillingskontor, kun kan indløses ved fremsendelse til det udstedende bestillingskontor med anmodning om refusion.

20. Indenfor taxibranchen har det længe været praksis, at sådanne firma-taxibon'er bliver sendt til det udstedende selskab, som betaler beløbet til det bestillingskontor, som har haft turen, og derefter afregner det udstedende selskab selv med kunden. Denne praksis bygger på indbyrdes mundtlige aftaler, og har i en årrække været gældende for stort set alle selskaber. Det er praksis, at clearing af bon'er er gratis for begge parter, eller at der forlanges et lille beløb for indløsning til dækning af de forbundne omkostninger. Styrelsen har af BS fået oplyst, at hvis et bestillingskontor har forsøgt at kræve et gebyr for indløsning af en firma-taxibon er bestillingskontoret blevet udelukket fra ordningen indtil dette krav er trukket tilbage.

21. Generelt gælder, at alle danske bestillingskontorer clearer bon'er med hinanden med undtagelse af Dantaxi, der ikke har kunnet komme med i clearingsordningen.

22. BS har ved brev af 12. dec. 1997 og senere ved brev 5. feb. 1999 afslået at lave en clearingaftale med Dantaxi. DTF har ved brev af 2. juni 1998 afslået at lave en clearingaftale med Dantaxi. CAT har ikke besvaret en anmodning fra Dantaxi om clearingaftale, men Århus Mini Taxi, der er medlem af CAT, har i et internt notat fra den 22. okt. 1997 fastlået, at Århus Mini Taxi ikke har nogen clearingaftale med Dantaxi. Københavns Taxa, har ved brev af 22. maj 1998 afvist at lave en clearingaftale med Dantaxi sålænge DTF afviser at indgå lignende aftaler.

23. Det bemærkes, at ingen af afslagene begrundes med f.eks. særlige økonomiske forhold.

24. Odense Taxa, der er medlem af DTF, har ved brev af 16. jan. 1998 afvist at betale for taxibon udstedt af Odense Taxa overfor Dantaxi.

25. Radio-Codan Bilen, som er medlem af BS, har ved brev af 12. jan. 1998 afvist at betale for taxibon udstedt af Radio-Codan Bilen overfor Dantaxi.

26. Roskilde Taxa og Ringsted Taxa, der begge er medlemmer af DTF, har på hver deres hjemmeside skrevet, at de modtager firma-taxibon'er fra alle bestillingskontorer minus Dantaxi.

27. Når Dantaxi udelukkes fra denne praksis med indbyrdes clearing af bon'er betyder det, at Dantaxi bliver påført to typer af problemer.

- Kunder med firma-taxibon'er udstedt af Dantaxi har ikke mulighed for at bruge disse bon'er som betaling i andre taxier. Kunden må altså bruge alternativ betalingsform, når kunden benytter andre taxiselskaber. Firma-taxibon'er udstedt af Dantaxi er derfor langt fra så fleksibelt et betalingsmiddel som bon'er fra de andre selskaber. Dantaxi er derved forhindret i at tilbyde sine kunder den samme tjeneste, udstedelse af firma-taxibon'er til brug i alle taxier, som andre selskaber kan.
- Kunder med firma-taxibon'er udstedt af andre selskaber kan ikke bruge disse som betaling i en Dantaxi-vogn, fordi de udstedende selskaber afviser at indløse dem, når Dantaxi anmoder om refusion. Kunder, der ønsker at køre med Dantaxi, er altså tvunget til enten at betale med Dantaxi-bon'er eller benytte alternative betalingsmidler. Det betyder, at betalingen i en Dantaxi-vogn ikke er så fleksibel som i enhver anden taxi. Dantaxi er dermed forhindret i at yde samme service, i form af accept af bon'er fra andre selskaber, som ethvert andet selskab ellers kan tilbyde.

Taxibranchen

28. 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.

Lovgrundlaget

29. 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.

30. 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 bestillingskontor,³ der 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. Oprettelsen

og driften 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.

31. 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.

32. 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.

Det relevante marked

Det relevante produktmarked

33. Klagesagen berører markedet for clearing af firma-taxibon'er.

34. Clearing af firma-taxibon'er udbydes af de bestillingskontorer, der udsteder firma-taxibon'er. I Danmark findes 73 bestillingskontorer. Hvor mange af disse, der udsteder firma-taxibon'er er uklart, men det må formodes at langt hovedparten af bestillingskontorne udsteder firma-taxibon'er.

35. Efterspørgselssiden er beskrevet ved to typer af brugere. Den ene type er bestillingskontorer, der på deres tilsluttede vognmænds vegne sørger for clearing af firma-taxibon'er fra andre bestillingskontorer. Den anden type er vognmænd, der ikke er tilsluttet et bestillingskontor, og som direkte retter henvendelse til bestillingskontoret, der har udstedt firma-taxibon'en.

36. På markedet findes ingen substitutionsmuligheder overhovedet, idet en firma-taxibon kun kan cleares af det udstedende bestillingskontor.

37. Indirekte er der imidlertid mulighed for substitution, idet vognmændene har mulighed for at kræve, at betaling af taxikørsel skal foregå med andre betalingsmidler, dvs. kontant, med Dankort, med check, med postgiro-taxibon'er eller med andre firma-taxibon'er. Endelig kan vognmanden, når han modtager en firma-taxibon, sikre sig kundens (virksomhedens) navn og rette direkte henvendelse hertil for at få betaling for turen. Specielt sidstnævnte mulighed er dels administrativt krævende for kunden (virksomheden) og er let kilde til irritation. Det er derfor kun et alternativ, der bruges, hvis andre muligheder er udtømt.

38. For virksomheder er kontant betaling og brug af Dankort så administrationskrævende, at de ikke udgør et reelt alternativ. I forhold til postgiro-bon'er har firmataxi-bon'er de under pkt. 15 nævnte fordele, som gør at markedet for clearing af taxibon'er udgør et marked for sig

39. For kommunerne med bestillingskontorer skønnes betalingen for taxikørsel under et at være fordelt ved cirka 33\% betaler med taxibon'er, cirka 17\% betaler med Dankort og cirka 50\% betaler kontant eller med check, hvoraf andelen for kontant betaling er stigende. Firma-taxibon'er udgør 85-95\% af taxibon'erne.

40. Gruppen af kunder til taxikørsel kan inddeles i privatkunder og erhvervskunder. Erhvervskunder er karakteriseret ved, at det er arbejdsgiveren, der betaler for turen. For privatkunder gælder, at størsteparten betaler kontant eller med Dankort, mens erhvervskunder ofte benytter firma-taxibon'er.

41. Der er blevet oplyst af Dantaxi, at ca. xx\% af omsætningen bliver betalt med firma-taxibon'er, hvoraf xx\% er med egne og xx\% er fremmede firma-taxibon'er.

42. Markedet for clearing af firma-taxibon'er har en hel del tilfælles med tilsvarende clearingsystemer indenfor pengeinstituttsektoren, hvor den gensidige indløsning er en forudsætning for at systemet kan fungere. Der er således tale om et netværks-marked, der desuden kan have karakter af en væsentlig infrastruktur facilitet.

Det relevante geografiske marked

43. Det relevante geografiske marked for clearing af firma-taxibon'er er Danmark.

Høringssvar

44. Konkurrencestyrelsen har sendt nærværende notat i høring til bl.a. Københavns Taxa.

45. I Høringssvar af 12. april 2000 har Københavns Taxa fremført en række faktuelle oplysninger, der er indarbejdet i dette notat.

Vurdering

46. Taxikørsel er en erhvervsvirksomhed og er derfor omfattet af konkurrencelovens bestemmelser, jf. § 2, stk. 1, i konkurrenceloven.

47. Opbygningen af et marked for clearing af firma-taxibon'er er samfundsmæssigt en god ide', der specielt kommer erhvervskunderne til gode. Et velfungerende marked for clearing af firma-taxibon'er er nødvendig for, at konkurrencen indenfor markedet for taxikørsel kan foregå på lige vilkår. Derimod, er det direkte skadeligt for konkurrencen, hvis et enkelt selskab udelukkes fra dette marked, idet virksomheden derved vil blive påført begrænsninger, der betyder, at taxikunder ikke kan tilbydes samme service hos det pågældende selskab, som man ellers kan tilbyde hos alle andre

selskaber. En udelukkelse betyder altså, at selskabet forhindres i at konkurrere på samme markedsvilkår som de øvrige selskaber, hvilket i sidste ende går ud over kunderne.

§ 11

48. Bestillingskontorerne, som er tilsluttet DTF eller CAT og bestillingskontorerne i BS samt Københavns Taxi skønnes at have en markedsandel på mindst 90\% af markedet for clearing af firma-taxibon'er. Dette skøn bygger på, at firma-taxibon'er langt overvejende udstedes af bestillingskontorer, og at ovennævnte bestillingskontorer udgør stort set alle danske bestillingskontorer i Danmark bortset fra Dantaxi. Ca. 4400 vogne tilsluttet et bestillingskontor, hvoraf 23 er tilsluttet Dantaxi.

49. Konkurrencestyrelsen vurderer, at de omfattede selskaber tilsammen har en dominerende stilling på markedet. Dette følger specielt af, at der på markedet for clearing af firma-taxibon'er ikke er konkurrence, idet indløsning kun kan ske hos det udstedende selskab. Ligeledes er selskaberne i det store hele geografisk opdelt, og kun i begrænset omfang i indbyrdes konkurrence på markedet for taxikørsel. Ovennævnte selskaber har således i det store hele samme stilling overfor andre bestillingskontorer og vognmænd på markedet for clearing af taxibon'er, som et enkelt fælles selskab ville have.

50. Ifølge konkurrencelovens § 11 er det forbudt for en eller flere virksomheder at misbruge en dominerende stilling på det danske marked.

51. Konkurrencestyrelsen anser, at de ovennævnte selskabers afslag på at indgå en clearingaftale med Dantaxi er en anvendelse af ulige vilkår overfor handelspartnere, der derved stilles ringere i konkurrencen. Dette er i strid med forbudet i konkurrencelovens § 11, stk. 2, nr. 3, jf. § 11, stk. 1. Særligt herfor taler, at omtalte bestillingskontorer ikke overfor Konkurrencestyrelsen har kunnet give nogen form for objektivt justificerbare begrundelser for afslagene.

Dansk Taxa Råd m.fl. har den 23. 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 speciel fritagelse, eller vognmænd i kommuner med under 10 udstedte bevillinger.