



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mánudagur, 12. mars 2018
Ákvörðun nr. 9/2018

Ósk leigubílastöðvarinnar Hreyfils um áframhaldandi undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að gefa út sameiginlegan ökutaxta fyrir leigubifreiðar sem aka undir merki stöðvarinnar.

I.

Erindið og aðdragandi þess

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá leigubílastöðinni Hreyfli (Hreyfill), dags. 8. nóvember 2017, þar sem óskað er eftir áframhaldandi undanþágu til handa félaginu að gefa út sameiginlegan hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka á bifreiðastöð Hreyfils.

Forsaga þessa máls er sú að um langa hríð tóku allir leigubílstjórar á landinu gjald fyrir akstur í samræmi við gildandi hámarksökutaxta. Hámarksökutaxti leigubíla var gefinn út af Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra (BÍLS) að undangengnu samþykki verðlags- og síðar samkeppnisyfirvalda á verðbreytingunum.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2006 *Afnám á hámarkstöxtum leigubifreiða sem Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra gefur út*, sem birt var 7. febrúar 2006, kvað á um að frá og með 1. maí 2006 skyldi falla úr gildi hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar sem gefinn hafði verið út af BÍLS. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti ákvörðun Samkeppniseftirlitsins með úrskurði sínum nr. 2/2006. Áréttað var í ákvörðuninni að eftir gildistöku hennar yrði fyrirtækjum sem rækju leigubifreiðar, þ.e. hverjum þeim sem ætti og ræki leigubifreið, hvort heldur sem væri frá leigubifreiðastöð eða á annan hátt, leigubifreiðastöðvum og samtökum leigubifreiðastjóra óheimilt að hafa með sér hvers konar samstarf eða samskipti um ökutaxta og önnur verðlagsmál eða annað sem færi gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Með þessari ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var fallið frá því fyrirkomulagi að verðlagning fyrir þjónustu leigubifreiða væri miðstýrð.

Þann 30. júní 2006 birti Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 23/2006 þar sem fallist var á ósk Hreyfils um undanþáguheimild frá ákvæði 12. gr. samkeppnislaga til að gefa út hámarkstaxta fyrir bifreiðastjóra á stöðinni. Heimildin var tímabundin og í henni voru sett skilyrði fyrir undanþágunni. Var kveðið á um að hagsmunafélag leigubílstjóra á leigubifreiðastöðinni tæki ákvörðun um hámarksökutaxtann og einnig voru sett skilyrði sem lutu að því hvernig ökutaxtinn væri gerður sýnilegur farþegum. Með þessari ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var stefnt að því að leigubifreiðastöðvar gætu stundað samkeppni sín á milli með ólíkri verðlagningu fyrir þjónustu sína.



Í framhaldi af þessu hefur Samkeppniseftirlitið tekið aðrar sambærilegar ákvarðanir þar sem öðrum bifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu hefur verið veitt sams konar undanþága. Í samræmi við skilyrði í undanþáguákvörðunum Samkeppniseftirlitsins til handa leigubílastöðvum hafa verðlagsnefndir í hagsmunafélögum bílstjóra á hverri stöð ákveðið verðbreytingar á viðkomandi stöðvum.

Á grundvelli undanþágubeiðni Hreyfils var í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 31/2012, dags. 13. desember 2012, veitt undanþága til handa Hreyfli til að gefa út sameiginlegan ökutaxta fyrir leigubifreiðar sem aka undir merki stöðvarinnar. Skyldi sú undanþága gilda til 31. desember 2014. Með þeirri ákvörðun var stjórn Hreyfils heimilað að skipa fulltrúa sinn til að sitja fundi hagsmunafélagsins eða verðlagsnefndar þess þar sem fjallað er um og teknar ákvarðanir um hámarksökutaxta á leigubílastöðinni. Hreyfill sótti um og fékk áframhaldandi undanþágu til handa verðlagsnefnd bílstjóra að annast útgáfu hámarksökutaxta fyrir bílstjóra á stöðinni, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 35/2014 sem birt var 3. desember 2014. Sú undanþága skyldi gilda til 31. desember 2017.

Við úrvinnslu þeirrar beiðni Hreyfils sem hér er til umfjöllunar aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Samgöngustofu, Hreyfli og verðlagsnefnd bílstjóra hjá Hreyfli. Óskað var eftir upplýsingum um stöðu Hreyfils á þeim markaði sem nær til þess takmörkunarsvæðis sem stöðin starfar á, þ.e. þess svæðis sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Óskað var upplýsinga um fjölda útgefinna starfsleyfa þeirra bílstjóra sem aka undir merkjum bifreiðastöðvar félagsins og upplýsinga um hve margir þeirra eru félagsmenn í Hreyfli. Þá var óskað eftir upplýsingum um mat Hreyfils á stöðu stöðvarinnar á leigubifreiðamarkaði þar sem hún starfar o.fl. Ennfremur var aflað rekstrarlegra upplýsinga um leigubílaakstur eins og þær birtast í kostnaðarlíkani fyrir leigubíla, þar sem m.a. kæmu fram helstu kostnaðarliðir eins og þeir voru í júní og desember ár hvert árin 2015, 2016 og 2017. Loks var óskað eftir upplýsingum um hámarks ökutaxta félagsins á ofangreindum tímamörkum. Gögn og upplýsingar bárust Samkeppniseftirlitinu á tilskildum tíma.

II.

Samkeppnishamlandi regluverk

Lagaumhverfi leigubifreiðamarkaðarins er á margan hátt samkeppnishamlandi. Hefur Samkeppniseftirlitið itrekað mælst til þess að lagaumgjörð rekstrar leigubifreiða verði endurskoðuð og hinar opinberu hömlur afnumdar. Eftirlitið hefur á liðnum árum birt stjórnvöldum umsagnir í tilefni af vinnu á þeirra vegum sem hefur haft að markmiði að endurskoða regluverk um leigubifreiðaakstur. Ennfremur hefur Samkeppniseftirlitið beint formlegum álitum til ráðherra (sjá m.a. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar* og álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.) Síðast beindi Samkeppniseftirlitið umsögn til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins þann 18. desember sl. vegna vinnu starfshóps á vegum ráðuneytisins um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaakstur.

Í framangreindum álitum og umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að kraftar samkeppninnar fái notið sín á þessum markaði eins og öðrum, en með virkri samkeppni er almennt stuðlað að lægra verði og betri þjónustu. Í þessu sambandi hefur



Samkeppniseftirlitið m.a. mælt til þess að eftirfarandi ákvæði nógildandi laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, verði endurskoðuð:

- Takmörkun á fjölda leigubifreiða, sbr. 8. gr. laganna. Framboðstakmörkun þessi hefur augljós neikvæð áhrif á samkeppni. Nefna má að fjöldi leigubifreiða á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum er svipaður og þegar Samkeppniseftirlitið skrifaði álit til samgönguráðherra fyrir 11 árum síðan, þrátt fyrir mikla fólksfjölgun og sprengingu í komu ferðamanna til landsins.
- Bann við að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila, sbr. 6. gr. laganna, en þetta kemur í veg fyrir að unnt sé að stofna leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla starfsleyfis og ráða ökumenn í vinnu.
- Áskilnaður um að akstur leigubifreiðar sé aðalatvinna þeirra sem stunda aksturinn, sbr. 5. og 9. gr. laganna.
- Stöðvaskylda leigubifreiða og hlutverk leigubifreiðastöðva, sbr. 3. gr. laganna. Í því sambandi er Samkeppniseftirlitinu ljóst að tryggja þarf viðunandi eftirlit með starfsemi, en í því efni þarf að búa eftirliti með starfsemi skilvirkan ramma þar sem framþróun í tækni er m.a. nýtt.

Fyrir liggur að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gert athugasemdir við umgjörð leigubílaaksturs í Noregi. Mikilvægt er að dreginn sé lærdómur af því máli hérna, en ESA hefur jafnframt beint frumkvæðisathugun að Íslandi vegna þessarar starfsemi. Löggjöf um leigubifreiðar í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð hefur verið færð í átt til frjálsræðis á undanförunum árum.

III.

Markaðir fyrir leigubíla og leigubílastöðvar

Skv. 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Til vöru og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytanda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar.¹

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þjónustumarkaðir þessa máls tveir. Annars vegar er markaður sem leigubílastöðvar starfa á, en þær þjónusta leigubílstjóra á ýmsa lund og neytendur eða farþega með því að koma á sambandi milli þeirra og bílstjóranna, td. gegnum síma og tölvukerfi. Þá annast stöðvarnar markaðsstarf til að örva viðskipti. Hins

¹ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. Sótt á http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/relevma_en.html.



vegar er markaður leigubílstjóra sem kaupa þjónustu af leigubílastöðvunum en selja neytendum leigubílaakstur.

Leigubílastöðvar

Hreyfill starfar á takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Landfræðilegi markaðurinn afmarkast af þessu sama svæði, sbr. reglugerð nr. 397/2003 og fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins af svipuðum toga. Á þessu takmörkunarsvæði eru í gildi 547 virk leyfi til leigubifreiðaaaksturs og leyfi í tímabundinni innlögn 48 talsins. Starfa nú sex leigubílastöðvar á svæðinu. Þær eru A - stöðin í Reykjanesbæ (47 leyfishafar), Bifreiðastöð Reykjavíkur (55 leyfishafar), Borgarbílastöðin (24 leyfishafar), City Taxi (30 leyfishafar), Taxi Service (19 leyfishafar) og Hreyfill (372 leyfishafar). Leigubílastöðin Hreyfill er samvinnufélag leigubílstjóra sem aka frá Hreyfli. Félagið er opið bílstjórum á Hreyfli og voru starfandi félagsmenn 237 í árslok 2017 en bílstjórar hjá stöðinni eru fleiri. Ljóst er að Hreyfill er og hefur, miðað við fjölda leyfa, um langt árabíl verið langstærsta leigubílastöðin á takmörkunarsvæði sem nær til höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja eða með 68% virkra leyfa. Samkvæmt upplýsingum frá Hreyfli virðist ekki vera mikil hreyfing á starfandi félagsmönnum til og frá félaginu. Þannig voru starfandi félagsmenn á Hreyfli 252 talsins í árslok 2015 en á því ári höfðu 16 nýir félagsmenn gengið í félagið. Í árslok 2016 voru starfandi félagsmenn 249 og höfðu átta nýir félagar gengið til liðs við félagið og í árslok 2017 voru starfandi félagsmenn 237 talsins, þar af fimm nýir félagar. Tveir bifreiðastjórar fóru frá Hreyfli yfir á aðrar stöðvar á árinu 2017.

Þjónusta leigubílastöðva við leigubílstjóra felst m.a. í símsvörun og miðlun upplýsinga til bílstjórana um ferðir með farþega. Þá sjá bifreiðastöðvarnar um nótuviðskipti og afla í sumum tilvikum afsláttarsamninga fyrir stórnotendur, sem bílstjórar á þeirra vegum sjá svo um að sinna. Leigubílastöðvar gegna einnig lögbundnu eftirlitshlutverki gagnvart bílstjórum. Í sumum tilvikum reka leigubílastöðvar þvottaaðstöðu fyrir bílstjóra stöðvarinnar. Þá ber að horfa til þess að leigubílastöðvar sinna markaðsstarfi gagnvart neytendum og byggja upp viðskiptavild hjá þeim. Þó að leigubílastöðvar hafi til þessa ekki haft, eins og venjulegast er um fyrirtæki sem starfa á markaði, stjórn á verðlagningu þeirrar þjónustu sem þær hafa markaðssett og eftir atvikum selt, ber að horfa til þess að þær hafa þrátt fyrir það getað haft áhrif á þjónustustig leigubíllanna með því að setja viðmið um þjónustu sem veitt er af hálfu viðkomandi stöðvar. Með slíkum aðgerðum hafa sumar leigubílastöðvar í tímans rás byggt upp stóran hóp viðskiptavina í samstarfi við bílstjóra sína.

Leigubílar/leigubílstjórar

Leigubílstjórar sem kaupa aðstöðu og þjónustu hjá Hreyfli starfa á hinum landfræðilega markaði þessa máls, þ.e. því takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Takmörkunarsvæðið er kallað svo af því að aðgangur nýrra bifreiðastjóra er takmarkaður og að öðru jöfnu óheimill nema þegar einhver þeirra bifreiðastjóra sem fyrir voru hefur hætt störfum, og þá aðeins að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Á svæðinu geta að hámarki tiltekinn fjöldi atvinnubílstjóra starfað á hverjum tíma eins og áður segir, skv. ákvæðum reglugerðar um leigubifreiðar. Núna eru virk útistandandi leyfi 547 talsins og hefur þeim frekar fækkað en fjölgað að undanfögnu.

Leigubílstjórar eru ýmist eigendur eða umráðamenn leigubíla sinna og frá sjónarmiði samkeppnislaga reka þeir hver fyrir sig sérstök fyrirtæki um leigubíllana. Í 3. gr. laga um



leigubifreiðar nr. 134/2001 er kveðið á um að allar leigubifreiðar sem starfræktar eru á takmörkunarsvæði, sbr. höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin, skuli hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Á takmörkunarsvæði höfuðborgarsvæðisins eru starfræktar nokkrar leigubílastöðvar og hafa leigubílstjórar því nokkurt svigrúm við val á leigubílastöð, m.a. út frá forsendum um ríkjandi þjónustu- og verðlagningarstefnu leigubílastöðvanna og viðskiptavinahópa þeirra.

IV.

Takmörkuð og tímabundin undanþága

Rétt er að ítreka það sem áður er sagt, að Samkeppniseftirlitið telur að úr ýmsu þurfi að bæta til þess að virk samkeppni fái betur þrífist á markaðnum. Að mati eftirlitsins má rekja helstu ástæður þess að eðlileg samkeppni fær ekki þrífist nægjanlega til þess laga- og reglugerðaverks sem gildir um leigubifreiðaaakstur hér á landi, sbr. álit stofnunarinnar nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*.

Í þessu samhengi er rétt að undirstrika að þrátt fyrir vöxt íslensku þjóðarinnar að undanförunu og mjög öra fjölgun erlendra ferðamanna til landsins hefur útgefnum virkum leyfum til leigubílaaksturs fækkað úr 560 fyrir nokkrum árum í 547 núna.

Samkeppniseftirlitið telur að þær forsendur sem lágu til grundvallar fyrri undanþágum, m.a. undanþágu sem ákvörðuð var með ákvörðun nr. 35/2014 séu eftir atvikum enn til staðar, að óbreyttu því regluverki sem gildir um starfsemi leigubíla. Hins vegar er til þess að líta, að skipaður hefur verið starfshópur um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaaakstur og minnst er á hér að framan. Er starfshópinum ætlað að gera tillögur til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um breytingar á regluverki um leigubifreiðaaakstur sem „*stuðli að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðaðjónustu fyrir neytendur og tryggt sé að regluverkið sé í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti*.“ Leiði vinna starfshópsins til þess að regluverk sem varðar leigubílaakstur verði aðlagð þeim tilmælum sem Samkeppniseftirlitið hefur beint að stjórnvöldum og hliðsjón höfð af umgjörð þessa markaðar í nágrennalöndum og að EES-rétti, kunna forsendur fyrir undanþágu til handa Hreyfli að gefa út sameiginlegan hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka á bifreiðastöðinni að verða verulega breyttar.

Með vísan til framanritaðs telur Samkeppniseftirlitið að enn sem komið er séu forsendur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til þess að veita Hreyfli tímabundna undanþágu í máli þessu.

Telur Samkeppniseftirlitið rétt að veita Hreyfli heimild, með neðangreindum skilyrðum, til að gefa út og birta hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum bifreiðastöðvar Hreyfils til 1. apríl 2019. Verði fyrir þann tíma gerðar breytingar á regluverki sem varða rekstur leigubíla og leigubílastöðva í þá veru að dregið verði úr samkeppnishömlum á mörkuðum málsins skal taka undanþágu Hreyfils samkvæmt þessari ákvörðun til endurskoðunar. Önnur skilyrði fyrir undanþáguheimild þessari eru eftirfarandi:

- 1) Að ákvörðun um hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra á Hreyfli verði tekin af hagsmunafélagi leigubifreiðastjóra á Hreyfli eða eftir atvikum verðlagsnefnd á



vegum hagsmunafélagsins. Stjórn Hreyfils skal heimilt að skipa fulltrúa sinn til að sitja fundi hagsmunafélagsins eða verðlagsnefndar þess þar sem fjallað er um og tekin ákvörðun um hámarksökutaxta á leigubílastöðinni.

- 2) Að hámarksökutaxti sá sem ákveðinn verður af hagsmunafélaginu eða verðlagsnefnd þess verði prentaður með stóru og auðlæsilegu letri á spjald. Á spjaldið skal einnig fest auðkenni bifreiðastöðvar Hreyfils. Spjald þetta skal vera plastað þannig að allar upplýsingar sem á því standa séu undir plastinu. Spjaldið skal vera tryggilega fest á áberandi stað í leigubifreiðinni þannig að það blasi við farþegum hennar.

Fyrri skilyrðið hefur þann tilgang að tryggja að ákvörðun um hámarksökutaxta sé tekin af félagi leigubifreiðastjóranna sjálfra. Ákvæði um að stjórn Hreyfils hafi áheyrnarfulltrúa er ætlað að tryggja leigubílastöðinni eðlilega aðstöðu, t.a.m. í því skyni að sinna markaðsstarfi. Síðara skilyrðið hefur þann tilgang að tryggja það, gagnvart farþegum, að sá taxti sem ekið er eftir sé að hámarki hinn samræmi taxti Hreyfils sem nýtur undanþáguheimildar Samkeppniseftirlitsins.

V.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið bifreiðastöðinni Hreyfli heimild til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum Hreyfils. Heimildin sem veitt er til 1. apríl 2019 er bundin eftirfarandi skilyrðum:

1) Að ákvörðun um hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra á Hreyfli verði tekin af hagsmunafélagi leigubifreiðastjóra á Hreyfli eða eftir atvikum verðlagsnefnd á vegum hagsmunafélagsins. Stjórn Hreyfils skal heimilt að skipa fulltrúa sinn til að sitja fundi hagsmunafélagsins eða verðlagsnefndar þess þar sem fjallað er um og tekin ákvörðun um hámarksökutaxta á leigubílastöðinni.

2) Að hámarksökutaxti sá sem ákveðinn verður af hagsmunafélaginu eða verðlagsnefnd þess verði prentaður með stóru og auðlæsilegu letri á spjald. Á spjaldið skal einnig fest auðkenni bifreiðastöðvar Hreyfils. Spjald þetta skal vera plastað þannig að allar upplýsingar sem á því standa séu undir plastinu. Spjaldið skal vera tryggilega fest á áberandi stað í leigubifreiðinni þannig að það blasi við farþegum hennar.

Verði gerðar breytingar á opinberu regluverki sem varða rekstur leigubíla og leigubílastöðva fyrir lok gildistíma þeirrar heimildar sem hér um ræðir, 1. apríl 2019, í þá veru að dregið verði úr samkeppnishömlum á viðkomandi mörkuðum skal taka undanþáguheimild Hreyfils samkvæmt þessari ákvörðun til endurskoðunar.“

Samkeppniseftirlitið



Páll Gunnar Pálsson