



## SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 22. mars, 2007

Ákvörðun nr. 10/2007

### **Ósk Bifreiðastöðvar Oddeyrar ehf. um undanþágu til að gefa út samræmda hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sína.**

#### **I Erindið og málsvik**

##### **1.**

Hinn 5. febrúar 2007 barst Samkeppniseftirlitinu ódagsett erindi frá Bifreiðastöð Oddeyrar ehf. (BSO) þar sem óskað var eftir undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, með vísan til 15. gr. laganna, til að gefa út samræmdan hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra hjá félaginu.

##### **2.**

Forsaga málsins er sú að um langa hríð hafa leigubifreiðastjórar í landinu tekið gjald fyrir akstur í samræmi við gildandi hámarksökutaxta. Hámarksökutaxti leigubifreiða hefur til skamms tíma verið gefinn út af Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra (BÍLS), að undangengnu samþykki verðlags- og síðar samkeppnisyfirvalda á verðhækkunum.

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 áður nefndur hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar. Jafnframt áréttaði Samkeppniseftirlitið að eftir gildistöku þessarar ákvörðunar yrði fyrirtækjum sem reka leigubifreiðar, þ.e. hverjum þeim sem á og rekur leigubifreiðar, hvort heldur sem er frá leigubifreiðastöð eða á annan hátt, leigubifreiðastöðvum og samtökum leigubifreiðastjóra, óheimilt að hafa hvers konar samstarf eða samskipti um ökutaxta og önnur verðlagsmál eða annað sem fer gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti ákvörðun Samkeppniseftirlitsins með úrskurði sínum nr. 2/2006 18. apríl 2006.

Hinn 24. apríl 2006 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 15/2006 þar sem gildistöku ákvörðunar nr. 4/2006 um afnám á hámarksökutöxtum leigubifreiða var frestað til 1. júlí 2006.

Með fjórum ákvörðunum á árinu 2006 voru leigubifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu veittar undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til að gefa út samræmda hámarksökutaxta handa leigubifreiðastjórum á einstökum bifreiðastöðvum.



### 3.

Eins og að framan greinir barst Samkeppniseftirlitinu ódagsett bréf hinn 5. febrúar 2007 frá BSO þar sem farið var fram á heimild fyrir stöðina til að gefa út samræmdan hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra stöðvarinnar. Beiðni þessi var ekki rökstudd að öðru leyti en því, að þess var getið að tilefni væri „til breytinga á taxtanum.“

Hinn 6. febrúar 2007 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til BSO þar sem segir m.a.:

*„Samkeppniseftirlitið hefur veitt leigubifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu undanþágu til þess að gefa út samræmdan ökutaxta, en þannig háttar til að á höfuðborgarsvæðinu eru reknar fleiri en ein leigubifreiðastöð.“*

*Bifreiðastöð Oddeyrar mun vera eina leigubifreiðastöðin á Akureyri og má ætla að undanþága henni til handa gæti haft aðrar afleiðingar fyrir neytendur en undanþága einstakra leigubifreiðastöðva á höfuðborgarsvæðinu.*

*Í ljósi ofangreinds óskar stofnunin því eftir nánari rökstuðningi fyrir erindinu og lýsingu á fyrirætlunum stöðvarinnar að öðru leyti.“*

Samkeppniseftirlitinu barst svarbréf frá BSO, dags. 8. febrúar 2007.

Í bréfinu kemur fram að BSO telur sig vera í samkeppni við Strætisvagna Akureyrar, en þjónusta þeirra sé gjaldfrjáls. Þá sé BSO í samkeppni við Sérleyfisbíla Akureyrar og bílaleigur.

Einnig kemur fram það sjónarmið stöðvarinnar að erfitt sé að sjá hvernig frjáls samkeppni geti þrífist á þessu litla markaðssvæði, og að atvinnuleyfi á svæðinu séu tuttugu og geti „ekki verið fleiri svo menn hafi lífibrauð af.“

Þá kemur fram í bréfinu að aðstæður séu aðrar á Akureyri en höfuðborgarsvæðinu, og þurfi t.a.m. allir bílstjórar að vera þátttakendur í tilboðum stöðvarinnar til t.d. Akureyrarbæjar til þess að unnt sé að sinna verkefninu, en erfitt yrði að samræma mismunandi verð, ef ekki fáist undanþága til samræmingar á ökutaxta.

Enn kemur fram það sjónarmið stöðvarinnar að það sé almennum neytendum í hag að hafa samræmdan ökutaxta. Flestar ferðir leigubíla séu stuttar og kosti á bilinu 600 til 1000 kr.

Loks kemur fram í bréfinu að allir bílstjórar stöðvarinnar séu hluthafar í Bifreiðastöð Oddeyrar ehf. og hafi hluthafafundur samþykkt að óska eftir leyfi til að hafa samræmdan hámarksökutaxta.

## II

### Aðstæður á leigubifreiðamarkaði

#### 1.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að mál þetta tengist a.m.k. tveimur mörkuðum. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2006 segir að líta beri á rekstur hvernar leigubifreiðar sem rekstur sjálfstæðs fyrirtækis í skilningi samkeppnislaga. Af því má ráða að sá markaður, sem fyrirfram hefði mátt ætla að væri einn og sami „leigubifreiðamarkaðurinn“ greinist í raun í tvo markaði hér á landi:



1) Markað fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra, þar sem leigubifreiðastöðvar selja viðskiptavinum sínum, leigubifreiðastjórum, þjónustu sína.

2) Markað fyrir þjónustu við neytendur, farþega í leigubifreiðum. Á þessum markaði keppa leigubifreiðastjórar.

Þessir tveir markaðir eru samtvinnuðir í flóknu regluverki sem um markaðina gildir. Ákvörðun í máli þessu hefur áhrif á báða markaðina. Áhrif á fyrri markaðinn beinast að því hvaða þjónustu BSO getur boðið bílstjórum og á möguleika stöðvarinnar til markaðssetningar út á við fyrir hönd leigubifreiðastjóranna. Áhrif á síðari markaðinn stafa af því að ákvörðunin varðar beinlínis tekjur þeirra fyrirtækja sem á honum starfa af seldri þjónustu. Af þessum sökum er nauðsynlegt að fjalla um báða markaðina í þessu máli.

Regluverk um rekstur leigubifreiða, þ.e. ákvæði laga og reglugerða, er um margt flókið og hefur Samkeppniseftirlitið bent á marga þætti í þessu regluverki sem það telur samkeppnishamlandi.<sup>1</sup>

Um leið og opinber hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar féll úr gildi, varð óhjákvæmilegt fyrir þá sem reka leigubifreiðapjónustu að taka sjálfir ákvörðun um gjaldskrá. Þar með skapaðist aukið færi á að keppa ekki aðeins á grundvelli gæða þjónustunnar, heldur einnig á grundvelli verðs. Slík breyting getur ein og sér stuðlað að aukinni samkeppni á markaðinum.

## 2.

Í landinu eru þrjú takmörkunarsvæði fyrir rekstur leigubifreiða. Höfuðborgin og Suðurnesin eru stærsta takmörkunarsvæðið með 560 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra, Akureyri er næststærsta takmörkunarsvæðið með 20 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra og Árborg og nágrenni eru minnsta takmörkunarsvæðið með 8 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra. Leigubifreiðarstjórum sem starfa utan þessara takmörkunarsvæða er ekki skylt að gera bifreiðar sínar út frá leigubifreiðastöðvum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur skylda leigubifreiðastjóra sem starfa á takmörkunarsvæði til að gera bifreiðar sínar út frá leigubifreiðastöðvum, í sér fólga sérstaka aðstöðu leigubifreiðastöðvanna. Á þetta sérstaklega við á Akureyri og Árborg þar sem saman fer stöðvaskylda og að fremur fáar leigubifreiðar mega starfa á svæðinu.

Á Akureyri og í Árborg hafa leigubifreiðastöðvarnar þá sérstöku aðstöðu, að vilji leigubifreiðastjórar starfa við grein sína á þessum takmörkunarsvæðum hljóta þeir að eiga viðskipti við þessar stöðvar. Með öðrum orðum búa stöðvar þessar hvor fyrir sig í reynd við einokunaraðstöðu í skjóli regluverks.

## III

### Niðurstöður

#### 1.

Skv. 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess

<sup>1</sup> Sjá umfjöllun m.a. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2006.



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.<sup>2</sup>

Hér að framan hefur komið fram það sjónarmið Samkeppniseftirlitsins að þjónustumarkaðir þessa máls séu tveir. Í fyrsta lagi er markaður fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra, þ.e. markaður leigubifreiðastöðva. Hins vegar er markaður fyrir þjónustu við neytendur, þ.e. markaður leigubifreiða/leigubifreiðastjóra.

#### *Leigubifreiðastöðvar*

BSO starfar á takmörkunarsvæðinu Akureyri. Samkeppniseftirlitið telur þetta svæði vera hinn landfræðilega markað þessa máls. Á þeim markaði er BSO eina leigubifreiðastöðin og hefur hún því einokunarstöðu á markaðnum.

Þjónusta leigubifreiðastöðva við leigubifreiðastjóra felst einkum í símsvörun og miðlun upplýsinga til bifreiðastjórana um ferðir með farþega. Þá sjá bifreiðastöðvar um nótuvíðskipti og afla í sumum tilvikum afsláttarsamninga fyrir stórnotendur, sem bifreiðastjórar á þeirra vegum sjá svo um að sinna. Leigubifreiðastöðvar gegna einnig lögbundnu eftirlitshlutverki gagnvart bifreiðastjórum eins og áður hefur komið fram.

#### *Leigubifreiðar/leigubifreiðastjórar*

Leigubifreiðastjórar sem kaupa aðstöðu og þjónustu hjá BSO starfa á hinum landfræðilega markaði þessa máls, þ.e.a.s. á Akureyri. Takmörkunarsvæðið er nefnt svo af því að aðgangur nýrra leigubifreiðastjóra til að aka á svæðinu 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 allt að 20 atvinnubílstjórar starfað á hverjum tíma, skv. ákvæðum reglugerðar um leigubifreiðar.

## **2.**

Í máli þessu fer BSO fram á heimild til að hafa samræmdan ökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem kaupa þjónustu stöðvarinnar og starfrækja leigubifreiðar í nafni hennar. Samkeppniseftirlitið telur að eiginleg rök BSO fyrir þessari beiðni séu einkum þau a) að það sé almennum neytendum í hag að hafa samræmdan ökutaxta og b) að allir bifreiðastjórar stöðvarinnar þurfi að taka þátt í tilboðum stöðvarinnar til aðila á borð við Akureyribæ.

Hvað önnur rök BSO varðar, bendir stofnunin á að þjónusta strætisvagna og bílaleigufyrirtækja telst ekki vera á sama markaði og þjónusta leigubifreiða. Í því samhengi má benda á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1998, þar sem fram kom

<sup>2</sup> 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](http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/relevma_en.html).



Það mat samkeppnisráðs að sérleyfishafar og leigubifreiðastjórar starfi ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga. Sérleyfishafar aki samkvæmt fyrirfram birtri áætlun á tiltekinni leið, gegn föstu sætisgjaldi. Þeim beri að aka samkvæmt áætlun óháð því hve margir aðilar ferðast með bifreiðunum. Leigubifreiðastjórar aki hins vegar samkvæmt gjaldmæli þá leið sem farþegi óski hverju sinni. Þeir aki bifreiðum sínum aðeins þegar farþegar óski eftir þjónustu þeirra. Þessi ákvörðun samkeppnisráðs var kærð til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem úrskurðaði í málinu með úrskurði nr. 9/1998, dags. 8. júní 1998, og vísaði áfrýjunarnefnd málinu frá.

Að mati Samkeppniseftirlitsins á framangreint, að breyttu breytanda, einnig við um Strætisvagna Akureyrar sem aka samkvæmt fyrirfram mótaðri áætlun.

BSO kom einnig fram með sjónarmið um að frjáls samkeppni geti ekki þrífist á hinu litla markaðssvæði, en Samkeppniseftirlitið telur þau sjónarmið að engu hafandi í þessu máli.

### 3.

Í 10 gr. samkeppnislaga kemur fram að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort sem þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni séu bannaðar. Í 12 gr. samkeppnislaga kemur fram að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar séu samkvæmt lögnum.

Í 15. gr. samkeppnislaga er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágur frá bannákvæðum 10. og 12. gr.

Skilyrði fyrir því að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. eru þau „*að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:*

- a. *stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflri tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*
- b. *veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*
- c. *leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*
- d. *veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.“*

Til þess að unnt sé að veita undanþágu á grundvelli 15. gr. þarf að uppfylla öll skilyrði ákvæðisins.

Þau rök sem BSO hefur fært fyrir beiðni fyrirtækisins snúa að því, eins og áður greinir, að a) samræmdur hámarksökutaxti sé til hagsbóta fyrir neytendur og b) að samræmdur hámarksökutaxti auðveldi samninga stöðvarinnar við stóra kaupendur, t.d. Akureyrarbæ. Af umfjöllun hér að ofan um 15. gr. samkeppnislaga er ljóst að ef svo háttaði til að samræmdur hámarksökutaxti BSO kæmi neytendum til góða, kynni þar með eitt skilyrði af fjórum, skilyrði skv. staflíð b., að vera uppfyllt. Hvað síðari rökin varðar telur stofnunin það ekki vera gild rök fyrir því að veita BSO heimild til samráðs um verðlagningu gagnvart



almennum notendum leigubifreiða á Akureyri, að slík heimild myndi auðvelda leigubifreiðastjórum á Akureyri samningagerð við bæjarfélagið og aðra stóra kaupendur að þjónustu þeirra, enda verður ekki séð annað en að leigubifreiðastjórnir, sem reka sín sjálfstæðu fyrirtæki, geti hver fyrir sig samið við bæjarfélagið um akstur og gjald fyrir aksturinn.

#### 4.

Í stuttu máli felst beiðni BSO í því að stöðin óskar eftir því að eigendur hennar, leigubifreiðastjórar stöðvarinnar, fái að eiga með sér samstarf um verð og mynda í reynd einokun á markaðnum með tilstyrk undanþágu frá Samkeppniseftirlitinu annars vegar og þess regluverks sem um greinina gildir hins vegar. Telur stofnunin ólíklegt, m.a. í ljósi þeirra aðgangshindrana sem regluverk um starfsemina myndar, að þessi einokun myndi veita viðskiptavinum leigubifreiða sem aka undir merkjum BSO „sanngjarna hlutdeild“ í þeim ávinningi sem fyrirtækið hefði af samstarfi bifreiðastjóra um ökutaxta. Telur stofnunin aðstæður á Akureyri gerólíkar aðstæðum á höfuðborgarsvæðinu, þar sem stofnunin taldi rétt að veita undanþágu vegna sambærilegrar beiðni leigubifreiðastöðva, sem þar starfa og keppa innbyrðis um hylli viðskiptavina.

Þá telur stofnunin ólíklegt að heimild til handa leigubifreiðastjórum á Akureyri til að samræma ökutaxta muni stuðla að bættri framleiðslu eða dreifingu á þjónustu þeirra og loks telur stofnunin ljóst að umrædd heimild muni gefa leigubifreiðastjórunum færi á því að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta þjónustunnar sem um er að ræða.

Að öllu þessu virtu telur Samkeppniseftirlitið að ekki séu forsendur fyrir því að fallast á beiðni BSO og veita stöðinni undanþágu til að gefa út samræmda hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra stöðvarinnar.

#### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppniseftirlitið telur að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 til að veita undanþágur frá bannákvæðum 10. og 12. gr. sömu laga séu ekki uppfyllt í máli þessu. Beiðni Bifreiðastöðvar Oddeyrar um undanþágu til að gefa út samræmda hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðar stöðvarinnar er því hafnað.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson