

Föstudaginn 31. maí 1996 kl. 9:00

75. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 25/1996

**Erindi Securitas um þátttöku Hreyfils svf. og Greiðabíla hf.
í rekstri öryggisþjónustu**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 22. janúar 1996, frá Jóhannesi Sigurðssyni hrl., f.h. Securitas hf., þar sem athygli Samkeppnisstofnunar er vakin á þátttöku Hreyfils svf. og Greiðabíla hf. í rekstri og starfsemi öryggisþjónustufyrirtækjanna Heiðmarkar ehf. (Vakt 24 – öryggisþjónusta) annars vegar og Öryggisþjónustunnar hf. hins vegar.

Í erindi Securitas hf. segir að samkvæmt því sem fram hafi komið í fjölmiðlum hafi verið gerðir samstarfssamningar á milli öryggisþjónustufyrirtækisins Vaktar 24 og leigubifreiðastöðvarinnar Hreyfils svf. annars vegar og Öryggisþjónustunnar hf. og sendibílastöðvarinnar Greiðabíla hf. hins vegar um að bifreiðastöðvarnar sinni útköllum (viðbragðsþjónustu) fyrir öryggisþjónustufyrirtækin. Kveður lögmaður Securitas hf. sér þó ekki vera kunnugt um efni samninganna að öðru leyti en því sem birst hafi í fjölmiðlum.

Vísað er í lög nr. 61/1995 um leigubifreiðar og reglugerð um leigubifreiðar nr. 224/1995 og bent á að heimild til aksturs leigubifreiða, bæði til fólksflutninga og vöruflutninga, sé takmörkuð við sérstök leyfi. Fjöldi þeirra sem heimild fái til þess að stunda leiguakstur sé takmarkaður og sá sem fengið hafi leyfi til leiguaksturs og það fyrirtæki sem hann starfar hjá, eins og t.d. Hreyfill svf. og Greiðabílar hf., starfi því í skjóli opinbers einkaleyfis. Með því að fara inn á starfssvið öryggisþjónustufyrirtækja með þessum hætti séu viðkomandi aðilar að nýta sér þá einstöku aðstöðu sem þeir hafi á grundvelli einkaleyfanna til þess að taka þátt í samkeppni á öryggisþjónustumarkaðnum. Samkeppnisstaða

annarra fyrirtækja á þeim markaði verði algerlega óviðunandi ef aðilar geti í skjóli opinbers einkaleyfis niðurgreitt þjónustu á þessu sviði.

Í bréfi lögmans Securitas hf. er bent á að skv. lögum og reglugerð um leigubifreiðar hvíli ríkar skyldur á þeim sem hafa heimild til leiguaksturs til þess að skipuleggja og sinna starfsemi sinni með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Lögmaðurinn telur ljóst að leigubifreiðastjórar geti ekki sinnt þessum skyldum sínum ætli þeir að veita viðbragðsþjónustu af því tagi sem samstarfssamningurinn hljóti að gera ráð fyrir. Einnig er bent á að leigubifreiðastjórar séu ekki þjálfaðir til þess að sinna öryggisvörslu.

Í ljósi þessa telur lögmaður Securitas hf. að þátttaka leigubifreiðastjóra í rekstri öryggisfyrirtækja brjóti gegn ákvæði 14. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, þar sem hún hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Er þess krafist í fyrsta lagi að þátttaka leigubifreiðastöðvanna í umræddri starfsemi verði bönnuð. Þyki rök til þess að banna slíka þátttöku ekki fullnægjandi er þess krafist í öðru lagi að mælt verði fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli hinnar einkaleyfisbundnu starfsemi og þeirrar starfsemi sem er í samkeppni á markaði fyrir öryggisþjónustu. Þyki fjárhagslegur aðskilnaður ekki tækur telur lögmaðurinn a.m.k. að lækka þyrfti gjaldskrá leigubifreiða til þess að jafna samkeppnina á þessu sviði. Ljóst sé að tekjur af öryggisþjónustustarfseminni séu hreinar viðbótartekjur án sérstaks aukakostnaðar fyrir þá sem reki leigubifreiðar.

Auk þess að brjóta gegn ákvæðum 14. og 17. gr. samkeppnislaga telur lögmaðurinn að með því að auglýsa samkeppnishæfa öryggisþjónustu sé verið að veita rangar, ófullnægjandi og villandi upplýsingar um starfsemina í auglýsingum og á öðrum vettvangi. Telur lögmaðurinn þetta vera augljóst brot á 20. og 21. gr. samkeppnislaga. Vegna eðlis öryggisþjónustu sé nauðsynlegt að auglýsingar og kynning á þeirri þjónustu gefi rétta og skýra mynd af þeim valkostum sem séu í boði. Samkvæmt þessu hafi umrædd fyrirtæki einnig brotið gegn ákvæðum 23. gr. samkeppnislaga.

Erindi Securitas hf. fylgdi auglýsingabæklingur frá Vakt 24 auk ljósríta úr dagblöðum þar sem fjallað er um málefni öryggisþjónustufyrirtækja.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi Securitas hf. var sent Öryggisþjónustunni hf. og Heiðmörk ehf. f.h. öryggisþjónustunnar Vaktar 24 til umsagnar.

Umsögn Öryggisþjónustunnar hf. barst með bréfi, dags. 11. mars 1996. Í bréfinu kemur fram að enginn samstarfssamningur hafi verið gerður milli Öryggisþjónustunnar hf. og Greiðabíla hf. Hins vegar kaupi fyrrnefnda fyrirtækið þjónustu þess síðarnefnda, þannig að beðið sé um sendibifreið á tiltekinn stað. Fyrir þá þjónustu sé greitt samkvæmt ökumæli bifreiðarinnar.

Í bréfinu segir að hugmyndin með því að kaupa þessa þjónustu af sendibílastöðinni sé sú að sem allra skemmstur tími líði milli viðvörunar og þess að einhver á vegum öryggisþjónustufyrirtækisins komi á vettvang. Engan veginn sé litið á viðkomandi sendibifreiðastjóra sem öryggisvörð, heldur sé honum eingöngu ætlað að fylgjast með mannaferðum og ökutækjum á vettvangi. Öryggisvörður sé síðan sendur strax af stað frá stjórnstöð Öryggisþjónustunnar hf. og það sé í hans höndum að aðhafast á vettvangi.

Einnig kemur fram í umsögn Öryggisþjónustunnar hf. að fyrirtækið kaupi ekki þjónustu af fólksbifreiðum í leiguakstri í þessum tilgangi og því séu allar tilvísanir í erindi Securitas hf. til ósamrýmanlegra skyldna leigubifreiðastjóra þessu máli algerlega óviðkomandi.

2.

Umsögn Heiðmarkar ehf., rekstrarfélags öryggisþjónustunnar Vaktar 24, barst með bréfi Sigurðar G. Guðjónssonar hrl., dags. 25. mars 1996. Bréfinu fylgdi samstarfssamningur fyrirtækisins og Hreyfils svf. og var þess óskað að farið væri með samninginn sem trúnaðarmál, þar sem hann væri viðskiptalegs eðlis og varðaði atriði sem báðir aðilar hans ættu rétt á að trúnaðar væri gætt um.

Í bréfi Heiðmarkar ehf. segir að ágiskanir Securitas hf. um efni samnings Heiðmarkar ehf. og Hreyfils svf. séu fjarri raunveruleikanum. Síðan segir í bréfinu:

„Aðalatriði samningsins eru þessi:

1. Hreyfill svf., tekur að sér vaktþjónustu fyrir Vakt 24. Vaktþjónustan felst í því að starfsmenn Hreyfils, sem sinna sólarhringssímaþjónustu leigubílastöðvarinnar, taka að sér að fylgjast með útköllum sem koma í gegnum tölvukerfi Vaktþjónustunnar. Sá hluti tölvukerfis Vaktar 24, þar sem tilkynningar um borð koma fram, er staðsettur í símaafgreiðslu og stjórnstöð Hreyfils. Við útköll er kallað í þann leigubíl sem **laus er** og næstur þeim stað sem útkallið kemur frá og honum falið að fara að staðnum og tilkynna stjórnstöð um gang mála og biða viðeigandi yfirvalda.

2. Fyrir þá þjónustu sem Hreyfill veitir Vakt 24 samkvæmt framansögðu greiðir Vakt 24 tiltekna fjárhæð fyrir hverja tengingu þó aldrei minna en tiltekna fjárhæð mánaðarlega. Leigubifreiðastjórar Hreyfils, sem aka til þess staðar sem útkall kemur frá hverju sinni, fá greitt fyrir aksturinn skv. gjaldmæli.“

Einnig segir í bréfi Heiðmarkar ehf. að það sé misskilningur hjá Securitas hf. að bifreiðastjórar hjá Hreyfli svf. eða félagið sjálft séu með þessu á nokkurn hátt að taka þátt í rekstri öryggisþjónustu. Hið rétta sé að Hreyfill svf. sé að selja fyrirtæki á sviði öryggisþjónustu tiltekna þjónustu og bílstjórar Hreyfils svf. taki að sér akstur samkvæmt beiðni öryggisþjónustufyrirtækisins þar sem greitt sé samkvæmt gjaldmæli. Samningurinn sé sambærilegur fjölmörgum samningum þar sem Hreyfill svf., eða einstakir bílstjórar sem aka frá stöðinni, taki að sér akstur fyrir einstaklinga, fyrirtæki, sveitarfélög og ríkið og stofnanir þess.

Tekið er fram í bréfinu að ekki sé gert ráð fyrir því að bílstjórnarnir taki að sér neina öryggisvörslu og áhyggjur af þjálfun þeirra séu því óþarfar. Einnig segir að telji öryggisþjónustufyrirtæki sig geta veitt ódýrari þjónustu með því að kaupa símsvörunarþjónustu af þriðja aðila og með því að kaupa akstur frá leigubílstjórum þá sé það fagnaðarefni þar sem slíkt ætti að koma neytendum til góða í lægra verði fyrir þjónustuna. Hreyfill svf. sé ekki að niðurgreiða neina þjónustu, heldur séu það hrein viðskiptaleg sjónarmið sem ráði vilja félagsins til samningsgerðarinnar. Til dæmis sé aukinna verkefna að vænta í leiguakstri með samningnum auk þess sem hann bjóði upp á möguleika á hagræðingu vegna aukinnar vinnu við símsvörun. Segir að lokum í bréfinu að sú skipan

sem Heiðmörk ehf. vinni nú að sé í raun fyrsta alvarlega tilraunin til þess að veita Securitas hf. samkeppni.

3.

Umsagnir Öryggisþjónustunnar hf. og Heiðmarkar ehf. voru sendar lögmanni Securitas hf. til athugasemda. Athugasemdir lögmannsins bárust Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 24. apríl 1996. Í bréfinu kemur fram að lögmaðurinn telur umsögn Heiðmarkar ehf. staðfesta að leigubifreiðastöðin Hreyfill svf. sjái að mestu leyti um rekstur öryggisþjónustu Vaktar 24. Heiðmörk ehf. annist eingöngu innheimtu gjalda af þjónustunni og uppsetningu og sölu kerfa. Hreyfill svf. annist alfarið öryggisþjónustuna sjálfa, öll neyðarboð fari beint þangað og leigubifreiðastjórar séu þeir einu sem fari á vettvang.

Í bréfi Securitas hf. er bent á að langstærstu kostnaðarliðirnir við rekstur öryggisþjónustu séu rekstur stjórnstöðvar til móttöku neyðarboða og það að halda úti bifreiðum og öryggisvörðum til þess að sinna neyðarboðum. Telur lögmaðurinn að reikna megi með því að þessir liðir nemi u.þ.b. 50–80% af rekstrargjöldum öryggisþjónustufyrirtækis en það sé mismunandi eftir stærð fyrirtækisins.

Lögmaður Securitas hf. bendir á að öll þessi þjónusta sé látin Vakt 24 í té í skjóli einkaleyfis sem leigubifreiðastjórar Hreyfils svf. hafi. Ljóst sé að fyrirtækjum í öryggisþjónustu sé gróflega mismunað ef sum þeirra geti starfað í skjóli einkaleyfisbundinnar starfsemi en önnur ekki. Þetta fyrirkomulag útiloki að ný fyrirtæki geti hafið starfsemi á þessum markaði vegna þess gríðarlega forskots sem einkaleyfin veiti.

Í bréfi lögmannsins er gerð athugasemd við þá fullyrðingu Heiðmarkar ehf. að eina hlutverk leigubifreiðastjóra sé að fara á vettvang og tilkynna stjórnstöð um gang mála og bíða viðeigandi yfirvalda. Lögmaðurinn bendir á að það sé ekki hlutverk lögreglu eða annarra yfirvalda að kanna ástæður neyðarboða frá öryggiskerfum, slíkt sé hlutverk öryggisvarða. Greinilegt sé að Vakt 24 ráðgeri að fá þessa þjónustu einnig niðurgreidda hjá ríkinu með því að láta yfirvöld sinna þessari þjónustu sem aðrir þurfi að borga fyrir. Lögmaðurinn kveður það starfsreglu hjá lögreglunni að sinna ekki útköllum hjá öryggisfyrirtækjum nema öryggisverðir þeirra hafi gengið úr skugga um að rétt sé að bregðast við. Lýsing á hlutverki leigubifreiðastjóranna standist því ekki.

Hvað samstarf Öryggisþjónustunnar hf. og Greiðabíla hf. varðar segir lögmaður Securitas hf. að það komi sér spánskt fyrir sjónir að Öryggisþjónustan hf. skuli halda því fram að enginn samningur sé á milli fyrirtækjanna um þátttöku eða samstarf í öryggisþjónustu. Í blaðagreinum framkvæmdastjóra Öryggisþjónustunnar hf. hafi verið talað um samstarf og að bílstjórar aðstoði öryggisverði auk þess sem ýmis önnur ummæli í greininni renni frekari stoðum undir samstarfssamning aðila. Dregur lögmaðurinn í efa að sérstakir öryggisverðir starfi hjá Öryggisþjónustunni hf. og heldur því fram að sendibílstjórar sinni í raun störfum öryggisvarða.

Að lokum er ítrekað í bréfi Securitas hf. að skv. 1. gr. laga um leigubifreiðar sé það hlutverk sendibifreiða að flytja vörur á milli staða og hlutverk leigubifreiða að flytja fólk og farangur. Einkaleyfin sem gefin séu út á þessum grundvelli takmarkist við þessa sérstöku starfsemi og eigi ekki að nota til þess að niðurgreiða öryggisþjónustu og skekkja samkeppnisstöðu fyrirtækja á þeim markaði. Þessi ójafna samkeppnisstaða leiði óhjákvæmilega til þess að fyrirtæki sem ekki hafi jafna möguleika á eða telja ekki eðlilegt af öryggisástæðum að sinna leigubifreiðaaakstri samhliða öryggisþjónustu verði undir í samkeppninni. Auk þess megi leiða að því líkum að það verklag sem verið sé að koma á með þessu leiði til þess að sú öryggisþjónusta sem boðið verði upp á í framtíðinni verði alls ekki eins traust og neytendur eigi rétt á.

4.

Bréf Securitas hf. var sent Öryggisþjónustunni hf. og Heiðmörk ehf. til athugasemda. Engar athugasemdir bárust frá fyrirtækjunum þrátt fyrir ítrekanir og var því litið svo á að fyrirtækin hygðust ekki tjá sig um bréf Securitas hf.

III.

Niðurstöður

1.

Í erindi Securitas hf. er vakin athygli á því að tvö öryggisþjónustufyrirtæki, Vakt 24 og Öryggisþjónustan hf., hafi gert samstarfssamninga við bifreiðastöðvarnar Hreyfil svf. og Greiðabíla hf. um að stöðvarnar sinni símavörslu í tengslum við öryggisþjónustu og að bílstjórar fari á vettvang ef viðvörðunarkerfi fer í gang. Telur lögmaður Securitas hf. að með þessu fari

bifreiðastöðvarnar inn á starfssvið öryggisþjónustufyrirtækja og nýti sér á ólögmetan hátt þá aðstöðu sem akstur leigubifreiða njóti lögum samkvæmt. Heimild til aksturs leigubifreiða, bæði til fólks- og vöruflutninga, sé takmörkuð við sérstök leyfi og með þessu sé verið að nýta einkaleyfin til þess að taka þátt í samkeppni á öryggisþjónustumarkaðnum. Lögmaðurinn telur samkeppnisstöðu annarra á þeim markaði óviðunandi vegna þessa.

2.

Í lögum nr. 61/1995 um leigubifreiðar er kveðið á um að til þess að stunda akstur leigubifreiða, þ.e. leiguakstur fólksbifreiða, vörubifreiða og sendibifreiða, þurfi atvinnuleyfi. Samkvæmt þeim lögum er samgönguráðuneytinu heimilt að takmarka fjölda bifreiða í leiguakstri enda komi til meðmæli viðkomandi sveitarstjórna og héraðsnefnda. Heimild þessi hefur verið nýtt með setningu reglugerðar nr. 121/1990 um vörubifreiðar og sendibifreiðar í leiguakstri, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 224/1995 um fólksbifreiðar í leiguakstri. Í umræddum reglugerðum er fjöldi leigubifreiða takmarkaður á tilteknum svæðum og er hámarkið í Reykjavík og nágrenni 570 fólksbifreiðar og 540 sendibifreiðar. Samkvæmt heimild í lögum nr. 61/1995 hefur verið ákveðið að allar leigubifreiðar, bæði fólks- og sendibifreiðar í Reykjavík og nágrennasveitarfélögunum skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem fengið hefur viðurkenningu sveitarstjórnar. Atvinnuleyfi til aksturs leigubifreiða er þó bundið við bifreiðastjóra en ekki bifreiðastöðvar og er leyfishafa heimilt að hafa bifreið sína í afgreiðslu hjá hvaða viðurkenndri fólksbifreiðastöð sem er á svæðinu. Bifreiðastöðvar hafa þó ákveðnu hlutverki að gegna við framkvæmd á lögum og reglum um leigubifreiðar en segja má að meginhlutverk þeirra sé að taka á móti atvinnutilboðum og miðla þeim til bifreiðastjóra sem á stöðinni starfa. Bifreiðastjórar greiða ákveðið gjald fyrir þjónustu stöðvanna.

3.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er að finna heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til þess að skilja að fjárhagslega þann hluta rekstrar fyrirtækis sem nýtur einkaleyfis eða verndar og þann hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Tilgangur ákvæðisins er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Í máli þessu er um það að ræða að tvö smærri fyrirtæki á markaði fyrir öryggisþjónustu gera sinn samninginn hvort um kaup á þjónustu frá bifreiðastöðvum. Er því haldið fram að verið sé að nýta einkaleyfi í leigubifreiðaaakstri á þann hátt að skaðleg áhrif hafi á öryggisþjónustumarkaðnum.

Eins og fram er komið er megintilgangur 2. mgr. 14. gr. að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Beiting þessa ákvæðis byggist þannig á þeirri forsendu að verndin eða einkaleyfið sem viðkomandi fyrirtæki nýtur afli því fjár sem unnt er að nota til þess að niðurgreiða þann hluta reksturs sem er í frjálsi samkeppni við aðra aðila. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að í Reykjavík og nágrenni, sem er sá markaður sem máli skiptir, eru starfandi sex leigubifreiðastöðvar og sex sendibifreiðastöðvar. Þannig eiga önnur öryggisþjónustufyrirtæki jafnan aðgang að því að leita eftir samstarfi við leigu- og sendibifreiðastöðvar. Þrátt fyrir að markaðir fyrir sendi- og leigubifreiðaaakstur séu í ríkum mæli háðir opinberum afskiptum er samkeppni þar að vissu marki virk, t.d. um akstur fyrir ríkið og stofnanir þess. Samkeppnisráð telur því, í ljósi aðstæðna á markaði fyrir leiguakstur, að leyfi þau er mál þetta tekur til gefi Hreyfli svf. og Greiðabílum hf. ekki færi á því að niðurgreiða þá þjónustu sem fyrirtækin veita umræddum öryggisfyrirtækjum. Að mati Samkeppnisráðs þykja þau skilyrði því ekki vera fyrir hendi að unnt sé að beita heimildarákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

4.

Í 17. gr. samkeppnislaga er að finna heimild fyrir Samkeppnisráð til þess að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði.

Í álitum Samkeppnisráðs nr. 10/1995 um samning dóms- og kirkjumálaráðuneytis og Neyðarlínunnar hf. um fyrirkomulag á rekstri neyðarvaktstöðvar kemur fram að Securitas hf. hafi yfirburðastöðu á öryggisþjónustumarkaðnum. Samkeppnisráð telur því að samstarf Öryggisþjónustunnar hf. og Greiðabíla hf. annars vegar og Vaktar 24 og Hreyfils svf. hins vegar hafi ekki skaðleg áhrif á samkeppni á markaðnum. Þvert á móti sé ástæða til þess að ætla að samstarf þetta kunni að efla samkeppnina á viðkomandi markaði. Sökum þessa er ekki ástæða til að beita 17. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

5.

Af hálfu Securitas hf. hefur einnig verið bent á að með því að auglýsa samkeppnishæfa öryggisþjónustu hafi fyrirtækin Vakt 24 og Öryggisþjónustan hf. brotið gegn 20., 21. og 23. gr. samkeppnislaga. Kynning fyrirtækjanna á þjónustu sinni gefi ekki rétta mynd af því hvað í þjónustunni felist. Hefur lögmaður Securitas hf. látið í ljós efasemdir sínar um að umrædd fyrirtæki uppfylli þær kröfur sem gera verði til fyrirtækja sem selji öryggisþjónustu.

Ekki hafa verið sett í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli almennar reglur um starfsemi öryggisþjónustufyrirtækja. Þessi starfsemi heyrir undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið og er það ráðuneytisins að meta, og eftir atvikum löggjafans, hvort rétt sé að setja reglur á þessu sviði. Það er því ekki á valdi samkeppnisyfirvalda að meta eða hafa eftirlit með því hvort starfsemi öryggisþjónustufyrirtækja uppfylli þær faglegu kröfur sem gera verður til slíkra fyrirtækja. Engin viðmið eru fyrir hendi í þessu tilviki og því ekki tækt að beita tilvitnuðum ákvæðum IV. kafla samkeppnislaga í máli þessu.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er talin ástæða til íhlutunar vegna erindis Securitas hf.“