

Eintak án trúnaðarupplýsinga

Ákvörðun til bráðabirgða nr. 28/2023
Fimmtudagur, 20. júlí 2023

Sennilegt brot Hreyfils svf. gegn samkeppnislögum

I. Aðdragandi máls og málsmeðferð

- Í máli þessu er tekin afstaða til beiðni Hopp leigubíla ehf. (hér eftir „Hopp“) um að Samkeppniseftirlitið taki ákvörðun til bráðabirgða vegna sennilegs brots Hreyfils svf. (hér eftir „Hreyfill“) gegn samkeppnislögum nr. 44/2005 með því að banna leigubifreiðastjórum sem nýta sér þjónustu félagsins til þess að nýta sér jafnframt þjónustu annarra leigubifreiðastöðva.
- Er það mat Samkeppniseftirlitsins að í háttseminni felist sennilegt brot gegn samkeppnislögum og að tilefni sé til þess að taka ákvörðun til bráðabirgða vegna hennar þar sem líklegt sé að bið eftir endanlegri ákvörðun leiði til röskunar á samkeppni. Forsendum ákvörðunarinnar er lýst í köflunum hér á eftir.

1. Erindi frá Hopp leigubílum ehf.

- Þann 22. júní 2023 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Hopp þar sem kvartað er undan háttsemi Hreyfils sem varðar meint bann gagnvart leigubifreiðastjórum sem nýta sér þjónustu fyrirtækisins til þess að nýta sér samhliða aðra þjónustuaðila leigubifreiðastjóra (leigubifreiðastöðvar). Í erindinu er farið fram á að eftirlitið taki ákvörðun til bráðabirgða sem banni viðkomandi háttsemi Hreyfils. Jafnframt er farið fram á að Samkeppniseftirlitið taki málið til rannsóknar á grundvelli mögulegra brota gegn 11. gr. samkeppnislaga og 10. gr., sbr. 12. gr. laganna.
- Í erindinu er vísað til sterkrar stöðu Hreyfils á markaði fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra. Byggir Hopp á því að Hreyfill sé í einstakri yfirburðastöðu á markaðnum og vísar í því samhengi til fyrri umfjöllunar samkeppnisyfirvalda og upplýsinga um útgefin leyfi til leigubifreiðaaaksturs. Samkvæmt Hopp felist umrædd háttsemi Hreyfils í banni félagsins gagnvart þeim leigubifreiðastjórum sem félagið þjónusti við því að nýta þjónustu annarra leigubifreiðastöðva eða farveitna. Þetta bann komi bæði fram í samþykktum Hreyfils og í opinberum yfirlýsingum fyrirsvarsmanna fyrirtækisins. Að mati Hopp felist í þessari háttsemi misnotkun á markaðsráðandi stöðu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.
- Í erindinu er jafnframt byggt á því að Hreyfill sé svokölluð samtök fyrirtækja og að einhliða skipanir eða skilaboð þess til félagsmanna geti falið í sér ólögmætt samráð í skilningi samkeppnislaga. Að mati Hopp felist í þessari háttsemi brot gegn 10. gr., sbr. 12. gr., samkeppnislaga sem bannar ólögmætt samráð.



6. Í erindinu kemur fram að Hopp hóf starfsemi á leigubifreiðamarkaði þann 15. júní 2023 og tilkynnti Hreyfill um framangreindar aðgerðir gegn Hopp samdægurs. Í því samhengi vísar Hopp til viðtals við fyrirsvarsmann Hreyfils í fjölmiðlum þar sem sagði:

*"Spurður hvort Hreyfill ætli að standa í vegi fyrir því að leigubifreiðastjórar Hreyfils starfi hjá Hoppi samhliða störfum sínum hjá Hreyfli svarar Haraldur því játandi og segir skýrar reglur liggja fyrir um það."*¹

7. Augljóst sé því að Hreyfill, fyrirtæki í einstakri yfirburðastöðu á markaði, hyggist beita öllum tiltækum ráðum til að bregða fæti fyrir samkeppni á markaði sem félagið hafi nær einokað um árabil og komið með því í veg fyrir að samkeppni þróist með eðlilegum hætti. Jafnframt sé ljóst að verði ekki gripið til aðgerða muni Hopp verða útilokað frá samkeppni og útséð með að nýr aðili nái að komast inn á markaðinn í bráð. Aðgerðir Hreyfils hafi nú þegar valdið Hoppi umtalsverðu tjóni, bæði fjárhagslegu auk þess sem áframhald þeirra skaði orðspor Hopps og upplifun neytenda af þjónustu félagsins.
8. Hopp telur að skilyrði til töku ákvörðunar til bráðabirgða séu fyrir hendi í málinu, þ.e. að sennilegt sé að brot hafi verið framið og líklegt sé að bið eftir ákvörðun valdi skaða fyrir samkeppni. Þannig sé *sennilegt* að Hreyfill hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Raunar geti vart leikið vafi á því að brotið hafi verið gegn samkeppnislögum.
9. Varðandi síðara skilyrðið sé staðan augljós frá sjónarhóli Hopps. Verði ekki nú þegar tekin bráðabirgðaákvörðun í málinu séu yfirgnæfandi líkur á því að Hreyfli [] takist það ætlunarverk sitt að koma í veg fyrir að Hopp verði keppinautur á mörkuðum í leigubifreiðþjónustu. Aðgangur að leigubifreiðastjórum sé nauðsynlegt aðfang til að geta tekið þátt í þjónustu á markaðnum. Nýliðun í greininni sé hæg og muni taka of langan tíma að vaxa með bið eftir nýjum leigubifreiðastjórum.
10. Á fyrstu dögum Hopp hafi það sýnt sig að aðgerðir Hreyfils séu þegar farnar að hafa áhrif en félagið hóf starfsemi opinberlega þann 15. júní 2023. Fyrstu daga starfseminnar hafi [] notendur kannað biðtíma í Hopp smáforritinu. Framkvæmdar pantanir hafi verið [] en tekist hafi að sinna [] pöntunum. Hopp hafi því orðið af [] pöntunum. Háttsemi Hreyfils hafi því að örfáum dögum liðnum nú þegar valdið verulegu tekjutapi hjá Hopp sem nemi um []. Auk þess sé ljóst að nýting leigubifreiðastjóra og skilvirkni markaðarins minnki með því að hver leigubifreiðastjóri nýtir bara eina leið til tengjast notendum þjónustunnar.
11. Aðrar afleiðingar af háttsemi Hreyfils séu þær að ef biðtími ferða fari ítrekað að verða of langur eða notendur fái ítrekað ekki leigubifreið yfir höfuð að þeir gefist einfaldlega upp á þjónustunni. []

2. Sjónarmið Hreyfils svf.

12. Samkeppniseftirlitið sendi Hreyfli erindi Hopps til umsagnar 23. júní 2023. Með tölvupósti, dags. 27. júní 2023, óskaði Hreyfill eftir eins dags viðbótarfresti til að skila sjónarmiðum sem var veittur. Í umsögn Hreyfils kemur fram það mat fyrirtækisins að það hafi ekki brotið gegn samkeppnislögum og að það telji engar vísbendingar til staðar um að málið þoli ekki bið. Af þeim

¹ Frétt mbl.is 15. júní 2023, https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/06/15/bilstjorar_hreyfils_fa_ekki_ad_aka_fyrir_hopp/



sökum sé skilyrðum 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til töku ákvörðunar til bráðabirgða ekki fullnægt í málinu.

13. Hreyfill vísar til fyrri umfjöllunar Samkeppniseftirlitsins og Eftirlitsstofnunar EFTA (hér eftir „ESA“), um leigubifreiðamarkaðinn og samkeppnishindranir sem leiddu af eldri löggjöf um markaðinn. Telur Hreyfill að ný löggjöf um leigubifreiðar (lög nr. 120/2022) leiði til þess að aðstæður á markaðnum séu nú gjörbreyttar og vafi sé um markaðsráðandi stöðu Hreyfils. Tilgangur þessarar nýju löggjafar hafi verið að koma til móts við athugasemdir ESA og Samkeppniseftirlitsins um þágildandi regluverk um leigubifreiðar.
14. Að mati Hreyfils sjáist strax merki um aukna samkeppni, ekki síst með kröftugri innkomu Hopps. Leiki því verulegur vafi á um hvort staða Hreyfils sé jafn sterk og áður hafi verið talið, enda sé m.a. horft til aðgangshindrana við mat á skipulagi markaðarins og möguleikum fyrirtækis til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina.
15. Samkvæmt opinberum upplýsingum frá Hopp höfðu 50 leigubifreiðastjórar skráð sig sem leigubifreiðastjóra hjá félaginu. Miðað við framangreindar upplýsingar um stöðuna árið 2020 væri Hopp þriðji stærsti aðilinn á markaðnum. Þessari stöðu náði Hopp á tæplega tveimur vikum og aðeins tveimur og hálfum mánuði frá gildistöku nýrra laga og tilkynningu félagsins um að það hygðist hefja starfsemi á markaðnum. Að mati Hreyfils sýni það bersýnilega jákvæð áhrif nýlegrar lagasetningar á samkeppni á markaðnum og að verulega hafi dregið úr aðgangshindrunum frá því sem áður var. Því sé ekki hægt að taka undir staðhæfingar Hopps um óbreytta markaðsráðandi stöðu Hreyfils.
16. Hopp hafi fullyrt að sama dag og starfsemi þess hófst, hafi Hreyfill tilkynnt um aðgerðir gegn félaginu. Svo sé vissulega ekki. Umrætt ákvæði hafi verið í gildi frá október 2019 og sé að finna í 1. gr. stöðvarreglnanna. Þar sé kveðið á um að bifreiðastjóra sé óheimilt að notast við annan afgreiðslubúnað en þann sem Hreyfill viðurkenni til móttöku á ferðum. Það eigi jafnt við um afgreiðslubúnað eða smáforrit frá öðrum leigubifreiðastöðvum eða farveitum. Framkvæmdastjóri Hreyfils hafi hvorki gefið sérstaka yfirlýsingu né beint fyrirmælum til leigubifreiðastjóra á Hreyfli í tilefni af innkomu Hopps á markaðinn. Öðrum staðhæfingum sé mótmælt sem röngum. Eina ástæða þess að viðtal birtist við framkvæmdastjóra Hreyfils sé sú að fjölmiðlamenn hafi leitað til hans að fyrra bragði. Því sé alfarið hafnað að Hreyfill hyggist beita „öllum tiltækum ráðum til að bregða fæti fyrir samkeppni“, eins og það sé orðað í erindi Hopps.
17. Þá styðji ekkert fullyrðingar Hopps um að ætlaðar aðgerðir Hreyfils hafi „þegar valdið Hoppi umtalsverðu tjóni, bæði fjárhagslegu auk þess sem áframhald þess skaðar orðspor Hopp og upplifun neytenda af þjónustu félagsins“ Því sé í öllu falli harðlega mótmælt. Ályktun út frá hlutfalli milli fjölda þeirra sem skoðuðu biðtíma í forriti Hopps og þeirra sem pöntuðu ferð, geti ekki verið grundvöllur fyrir ætluðu tjóni. Ýmsar aðrar ástæður geti legið að baki því að ferð var ekki pöntuð, t.a.m. að verðið hafi verið of hátt.
18. Þannig liggi ekkert fyrir um að félagið hafi orðið fyrir tjóni, hvorki fjárhagslegu né öðru. Í öllu falli megi gera ráð fyrir að þegar fyrirtæki hyggist hefja starfsemi á tilteknum markaði hafi ákveðin undirbúningsvinna átt sér stað og nauðsynlegur fjöldi starfsmanna tryggður, svo reksturinn standi undir kostnaði.
19. Hreyfill byggi á því að málefnaleg og hlutlæg sjónarmið liggi að baki þeirri ákvörðun að bifreiðastjórum Hreyfils sé ekki heimilt að aka undir merkjum keppinauta þess. Í fyrsta lagi byggi Hreyfill á því að reglur laga um leigubifreiðaaakstur um stöðvarskyldu og skyldur



leigubifreiðastöðva samkvæmt lögnum réttlæti að Hreyfill geti hafnað því að bifreiðastjórar keyri jafnframt undir merkjum keppinauta. Í öðru lagi beri Hreyfill ákveðnar skyldur sem séu framseldar frá rekstrarleyfishafa (eiganda leigubifreiðar), sem Hreyfill telji sig ekki geta sinnt ef bifreiðastjórar aki samhliða fyrir aðra aðila.

20. Í þriðja lagi beri Hreyfill lagaskylda til þess að skipuleggja starfsemi leigubifreiðastöðvarinnar með þeim hætti að neytendum sé veitt góð og örugg þjónusta. Við þetta megi bæta að í þeim tilvikum þegar leigubifreiðastjórar taki við pöntunum í gegnum aðrar farveitur á þeim tíma sem þeir séu á vakt, geti það leitt til þess að biðtími viðskiptavinar Hreyfils lengist eða hann fái ekki þjónustu innan eðlilegra tímamarka. Slíkt hafi áhrif á orðspor Hreyfils sem verði að hafa nægilegt svigrúm til þess að stjórna ímynd vörumerkis síns. Hreyfill hafi byggt það upp á löngum tíma og njóti verulegs trausts meðal viðskiptavina. Hreyfill líti jafnframt á þjónustu sína sem hluta af félagslegri ferðþjónustu fyrir hópa einstaklinga sem vegna fötlunar eða annarra ástæðna geti ekki ekið bifreið eða notað strætisvagna. Hér megi sem dæmi nefna blinda, öryrkja og aldraða sem séu daglegir og reglubundnir notendur þjónustunnar. Það væri vægast sagt bagalegt ef þjónusta við þá hópa myndi skerðast þar sem viðkomandi leigubifreiðastjórar væru að sinna pöntunum annarra farveita, án þess að Hreyfill gæti haft yfirsýn yfir þær ferðir.
21. Hreyfli sé heimilt að skapa sér sérstöðu á markaði, líkt og öðrum. Leigubifreiðastöðin geti því mótað þjónustuna sem hún veitir. Leigubifreiðastöðin eigi sér langa sögu og hafi starfsemi hennar byggst upp af öikumönnum sem hafi haft leigubifreiðaakstur að aðalstarfi. Ekkert í lögum virðist taka fyrir að leigubifreiðastöð geti sett málefnaleg skilyrði fyrir afgreiðslu á stöð.

3. Frekari athugasemdir Hopp

22. Með tölvupósti, dags. 28. júní 2023, veitti Samkeppniseftirlitið Hopp færi á að koma að athugasemdum við umsögn Hreyfils. Athugasemdir Hopp bárust með bréfi, dags. 3. júlí 2023. Í þeim kemur fram það mat Hopps að andmæli Hreyfils séu vonbrigði. Af þeim að dæma sé ljóst að Hreyfill hyggist standa varðstöðu um óbreytt ástand á mörkuðum fyrir leigubifreiðþjónustu og gera það sem í valdi félagsins stendur til að viðhalda yfirburðastöðu sinni og bregða fæti fyrir nýrri samkeppni í þeim tilgangi. Sé það gert þrátt fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi gefið félaginu alvarlega viðvörðun með tilmælum í máli Drivers ehf. (hér eftir „Drivers“), frá 11. nóvember 2020, þar sem Hreyfill hafi ekki sýnt fram á það að hlutlægar og málefnalegar ástæður hafi legið til grundvallar nær sömu háttsemi og mál þetta fjallar um.
23. Vegna yfirburðastöðu Hreyfils á markaði hvíli rík skylda á félaginu að raska ekki samkeppni með óeðlilegum hætti eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Jafnframt þurfi félagið að gæta að þeim skilaboðum sem það sendi félagsmönnum sínum sem teljist fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Viðvörðun Samkeppniseftirlitsins hafi lotið bæði að mögulegum brotum gegn 11. gr. og 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. laganna.
24. Hreyfill hafi einfaldlega virt hin alvarlegu viðvörðunarorð sem birtast í tilmælunum að vettugi. Byggir Hopp á því að með því sé brotið gegn 11. og 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. laganna. Röksemdir félagsins um að hlutlægar og málefnalegar ástæður liggi að baki reglu sem banni leigubifreiðastjórum „á Hreyfli“ að keyra fyrir farveitur eins og Hopp standist ekki skoðun.
25. Í athugasemdum Hreyfils sé því einnig haldið fram án eiginlegs rökstuðnings að vafi sé á markaðsráðandi stöðu félagsins. Ljóst sé að hafið sé yfir allan vafa að félagið sé í markaðsráðandi stöðu og sennilegast einstakri yfirburðastöðu svo vísað sé til fyrra mats Samkeppniseftirlitsins. Verði ekki brugðist við með því að taka kröfu Hopp til greina muni Hreyfill ná að viðhalda þeim yfirburðum í fyrirsjáanlegri framtíð.



26. Hvergi í andmælum Hreyfils sé rökstutt hvernig leigubifreiðastjórar „á Hreyfli“ geti orðið fyrir tjóni ef bráðabirgðaákvörðun yrði tekin í málinu sem bannaði Hreyfli að hafa í gildi reglur sem takmörkuðu möguleika félagsmanna á því að eiga viðskipti við neytendur um Hopp forritið. Því síður verði séð hvernig gæði og öryggi þjónustu sé ógnað með því að ekið sé með farþega sem panti sér ferð með Hopp forritinu. Megi raunar halda því fram að gæði og öryggi þjónustunnar um Hopp forritið séu meiri en þegar pöntun ferðar á sér stað eftir símtal við skiptiborð Hreyfils.
27. Raunin sé sú að engar vísbendingar séu um að nokkur breyting hafi orðið á hinni einstöku yfirburðarstöðu sem Hreyfill hafi verið talið í um áratugaskeið. Tilraunir Hreyfils í þá veru að einhver vafi leiki á því að sú staða sé enn fyrir hendi byggi ekki á haldbærum rökum. Hinar gjörbreyttu aðstæður samkvæmt Hreyfli séu þær að ný lög um leigubifreiðaakstur hafa tekið gildi og Hopp hafi komið inn á markaðinn. Vissulega hafi ný lög tekið gildi. Nái Hreyfill hins vegar að koma í veg fyrir að félagsmenn sínir aki fyrir farveitur, eins og Hopp, sé ljóst að nær engin breyting muni verða á markaðnum.
28. Hvað varði umfjöllun um að um 50 leigubifreiðastjórar aki með Hopp verði að gera fyrirvara um að það sýni raunverulega hlutdeild Hopp á markaðnum sé hún talin í fjölda leigubifreiðastjóra sem skráðir séu á hvert fyrirtæki. Ráðist það af því að flestir af þeim leigubifreiðastjórum sem aki með Hopp aki einnig fyrir aðrar leigubifreiðastöðvar, á meðan leigubifreiðastjórar sem aki fyrir Hreyfil aki ekki fyrir aðrar stöðvar eða farveitur, enda beinlínis bannað í reglum félagsins. Markaðsstyrkur Hreyfils sé því í raun meiri gagnvart Hopp en tölur um fjölda leyfa á stöð segi til um.
29. Vandséð sé hvernig hægt sé að skilja viðtal við framkvæmdastjóra Hreyfils með öðrum hætti en þeim að í því felist sérstök brýning til félagsmanna, í tilefni af nýrri samkeppni, um að þeir verði að fylgja reglum félagsins annars keyri þeir ekki framar fyrir Hreyfil. Einnig sé athyglisvert að vísað sé til þess að reglur félagsins hafi verið í gildi frá því í október 2019. Einungis u.þ.b. ári síðar, þann 11. nóvember 2020, var það frummat Samkeppniseftirlitsins að reglurnar stæðust ekki ákvæði samkeppnislaga og væru ómálefnalegar. Styðji það við málalíbúnað Hopp um að brýnt sé nú þegar að beita íhlutun í málinu þar sem það þoli ekki bið.
30. Í athugasemdum Hreyfils sé á því byggt að málefnaleg og hlutlæg sjónarmið liggi að baki ákvörðun um að leigubifreiðastjórum Hreyfils sé óheimilt að aka undir merkjum keppinauta þess. Á þessi rök geti Hopp ekki fallist. Umfjöllun Hreyfils um þær skyldur sem hvíli á leigubifreiðastöð sé ekki röng, þ.e. þessar skyldur hvíli á Hreyfli sem leigubifreiðastöð vegna þeirra ferða sem pantaðar séu í gegnum hana. Hins vegar beri Hreyfli engin skylda til að sinna hlutverki skv. 8. gr. og 12. gr. laga nr. 120/2022 vegna ekinna ferða hjá öðrum leigubifreiðastöðvum.
31. Þótt rekstrarleyfishafinn þurfi að vera auðkenndur báðum leigubifreiðastöðvum, sbr. 3. mgr. 2. gr. reglugerðar 324/2023, sé takmörkuð hættá á því að neytanda sé óljóst hvort hann taki far á vegum Hopp eða annarrar leigubifreiðastöðvar, þar sem einvörðungu sé hægt að panta þjónustu Hopp og greiða fyrir hana gegnum hugbúnaðinn. Því sé viðskiptavini ávallt ljóst með hverjum hann sé að taka far með hverju sinni.
32. Undrast verði að Hreyfill kjósi að draga umsögn Blindrafélagsins við frumvarp sem varð að lögum nr. 120/2022 inn í málið. Að látið sé að því liggja að innkoma Hopp á markaðinn muni skerða mögulega þjónustu við blinda komi nokkuð á óvart. Ekki verði séð að sú umfjöllun styrki málstað félagsins í þessu máli enda muni Hreyfill, líkt og aðrar leigubifreiðastöðvar, eftir sem áður geta veitt blindum þjónustu.



33. Í athugasemdum Hreyfils komi fram með takmörkuðum rökstuðningi að svo kunni að vera að það að líta svo á að hver leigubifreiðastjóri teljist vera fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttar kunni að vera úrelt skilgreining. Umfjöllun samkeppnisyrvalda á EES-svæðinu, Eftirlitsstofnunar EFTA og framkvæmdastjórar ESB þar að lútandi sé öll á þann veg að skilgreina beri leigubifreiðastjóra sem fyrirtæki. Sannarlega sé þjónusta leigubifreiðastjóra atvinnurekstur þar sem þjónusta sé veitt gegn endurgjaldi og hver og einn leigubifreiðastjóri því fyrirtæki í skilningi laganna. Skilgreining á leigubifreiðastjórum sem fyrirtæki í samkeppnisrétti eigi því að teljast óumdeild og Hreyfill sem leigubifreiðastöð því samtök fyrirtækja skv. 12. gr. laganna.
34. Hopp byggir á því að skilyrði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga fyrir töku bráðabirgðaákvörðunar í málinu séu uppfyllt þar sem sennilegt sé að Hreyfill hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína og staðið fyrir ólögsmætu samráði um að meina bifreiðastjórum „á Hreyfli“ að eiga samstarf við aðrar leigubifreiðastöðvar. Verði því að leggja til grundvallar að sennilegt sé að Hreyfill hafi brotið gegn 11. og 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. laganna. Hegðun Hreyfils og mál þetta eigi sér talsverða samsvörun í bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2020, *Sennileg misnotkun Pennans ehf á markaðsráðandi stöðu*, að því er varðar sennilegt brot gegn 11. gr. samkeppnislaga auk umfjöllunar um að vægari skilyrði séu gerð til sönnunar í málsmeðferð vegna bráðabirgðaákvæðana.
35. Ljóst sé að háttsemi Hreyfils styðjist ekki við málefnalegar forsendur heldur hafi það eitt að leiðarljósi að útiloka samkeppni. Með háttseminni hafi einnig verið virt að vettugi fyrri tilmæli þar sem metið var að háttsemin bryti gegn 11. gr. samkeppnislaga. Einnig liggi fyrir að með samsvarandi háttsemi tókst Hreyfli að bola Drivers út af markaðnum. Afleiðingar af háttseminni og hverjar séu sennilegar afleiðingar hennar liggi því fyrir nú þegar. Háttsemi Hreyfils hafi sennilega verulega neikvæðar alvarlegar afleiðingar fyrir möguleika Hopp til að taka þátt í samkeppni á mörkuðum fyrir leigubifreiðapjónustu og geti komið í veg fyrir að Hopp nái fótfestu á markaðnum. Háttsemi Hreyfils hafi jafnframt sennilega alvarlegar afleiðingar fyrir hvata nýrra aðila til að leita sér leiða inn á markaðinn með tækniþýngum og nýsköpun og vinni því gegn markmiðum laga nr. 120/2022. Sennilegar alvarlegar afleiðingar varði því Hopp sérstaklega auk þess að hafa almenn áhrif. Komist Hreyfill upp með háttsemina sé sennilegt að nýir aðilar sjái ekki færi í því að sækja inn á markaðinn.
36. Við þetta sé síðan að bæta að þann 30. júní 2023 var gerð úttekt á fjölda pantana sem gerðar hafi verið í Hopp forritinu sem tekist hefur að sinna frá því Hopp hóf starfsemi. Þá sé átt við pantanir þar sem viðskiptavinur hafi flett upp möguleika á ferð og samþykkt tilboð, þ.m.t. um verð, sem birtist í Hopp forritinu með því að leggja inn pöntun. Frá því félagið hóf starfsemi hafi verið gerðar [] pantanir en bifreiðastjórar Hopp hafi einungis náð að sinna [] ferðum eða um []% af þeim pöntunum sem hafi verið gerðar. Fjöldi þeirra sem kanni möguleika á ferð án þess að gera pöntun sé síðan margfalt meiri. Sýni þetta einnig þá staðlausu rangfærslu sem haldið sé fram í athugasemdum Hreyfils að leigubifreiðastjórar Hopps hefðu samanlagt ekið um þúsund ferðir með farþega á sólarhring þegar tölur sýni að á 15 daga tímabili frá því starfsemin hófst sé meðalfjöldi ferða á sólarhring rúmlega [] ferðir og ekki hafi tekist að anna []% pantaðra ferða.
37. Hopp telur einnig rétt að geta þess að hömlur Hreyfils við því að leigubifreiðastjórar starfi með öðrum leigubifreiðastöðvum takmarki tekjumöguleika þeirra og feli því í sér skerðingu á stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum, sbr. 75. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Við mat á háttseminni verði því að skýra allan vafa þeim í hag sem skerðing á réttindunum beinist gegn. Bann Hreyfils sé einnig á skjön við reglur EES-réttar um staðfesturétt, sbr. 31. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið og samsvarandi ákvæði í 49. gr. sáttmála um starfshætti



ESB. Í staðfesturéttinum felist frelsi ríkisborgara á EES-svæðinu að stunda þjónustustarfsemi í öllum ríkjum á EES-svæðinu.

4. Frekari athugasemdir Hreyfils

38. Með tölvupósti, dags. 4. júlí 2023, veitti Samkeppniseftirlitið Hreyfli færi á að koma að athugasemdum vegna svara Hopps frá 3. júlí 2023. Vegna óviðráðanlegra aðstæðna þurfti Hreyfill að óska eftir lengri svarfresti. Bárust athugasemdir Hreyfils með tölvupósti, dags. 12. júlí 2023.
39. Í athugasemdum Hreyfils kemur fram Hreyfill geti ekki fallist á þær ályktanir sem Hopp dragi í bréfi sínu frá 3. júlí um athugasemdir Hreyfils. Þá sé ályktun Hopps um að Hreyfill hyggist gera það sem í sínu valdi standi til að viðhalda yfirburðastöðu á markaði og bregða fæti fyrir nýja samkeppni harðlega mótmælt enda eigi hún sér enga stoð.
40. Að mati Hreyfils skjóti skökku við að félaginu verði gert skylt að heimila leigubifreiðastjórum sínum, sem flestir eigi hlut í samvinnufélaginu, að aka samhliða fyrir keppinauta þess. Það horfi enn einkennilegar við þegar litið sé til þess að hver leigubifreiðastjóri hafi hingað til verið skilgreindur sem sjálfstætt fyrirtæki og Hreyfill sem samtök fyrirtækja. Hvar muni mörk 10. og 12. gr. samkeppnislaga þá liggja? Eigi leigubifreiðastjórar hjá Hreyfli á hættu að brjóta gegn 10. gr. samkeppnislaga ef þeir móttaki upplýsingar í störfum sínum hjá Hopp, sem allajafna séu taldar háðar trúnaði gagnvart keppinaut, s.s. um uppbyggingu kostnaðar, framtíðaráform Hopp á markaði og viðskiptaáætlanir, hvernig eftirspurn og framboði sé háttað hverju sinni, upplýsingar um fjölda virkra notenda forritsins, viðskiptavini o.fl.?
41. Hreyfill taki dæmi um fyrirtækin Icelandair og Eimskip og hvort eðlilegt geti talist að þau þurfi að deila t.d. flugmönnum eða landflutningabifreiðastjórum með keppinautum sínum. Erfitt sé að sjá að þeim yrði gert að mæta sambærilegum kröfum nýrra aðila á markaði að viðlagðri ábyrgð að samkeppnislögum. Jafn erfitt sé að ímynda sér að horft yrði framhjá sjónarmiðum um hagkvæma nýtingu flugvéla og flutningabifreiða, skuldbindingum gagnvart viðskiptavinum og markmiðum um vörumerkjavernd og gæðakröfur til starfsmanna. Svo virðist sem önnur sjónarmið eigi að gilda um Hreyfil en slíkt geti ekki staðist.
42. Hreyfill byggi á því að félagið sé ekki markaðsráðandi stöðu, einkum vegna snöggra breytinga sem orðið hafi á markaðnum frá gildistöku laga nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur 1. apríl 2023. Að mati Hreyfils séu sérstakar kringumstæður uppi í þessu máli sem líta beri til enda leiði (i) brottfall fjöldatakmörkunar á leyfum, (ii) tilslökun á stöðvaskyldu, (iii) breytingar á heimildum sem felist í atvinnu- og rekstrarleyfum, (iv) tilvist Hopps og styrkleiki á tengdum mörkuðum til þess að Hreyfill geti ekki talist starfa án tillits til viðskiptavina, keppinauta og neytenda.
43. Þá byggi Hreyfill á því að Hopp njóti umtalsverðs styrks á markaðnum, m.a. vegna tengdrar starfsemi og fjárfestinga. Skiljanlega séu ekki aðgengilegar rekstrarupplýsingar um Hopp leigubíla ehf. enda félagið nýlega stofnað. Félagið sé hins vegar hluti af samstæðu en samkvæmt ársreikningaskrá virðist tólf félög tengjast starfsemi Hopp um allt land. Eitt þeirra sé Hopp Reykjavík ehf. sem hafi með höndum starfsemi vegna útleigu á rafskútum í Reykjavík. Nýjasti ársreikningur þess sé fyrir rekstrarárið 2021 og samkvæmt honum voru rekstrartekjur árið 2021 rúmar 408 m.kr. en árið áður námu þær u.þ.b. 171 m.kr. Vöxtur þess hafi margfaldast á einu ári. Þá birtist reglulega fréttir af aukinni fjármögnun annars félags innan samstæðunnar, þ.e. Hopp ehf., en markmið eigendanna sé að vaxa enn hraðar og sækja á nýja markaði, bæði hér á landi og erlendis. Það sé því langur vegur frá því að samstæða Hopp geti talist eiga undir högg að sækja í samkeppni á markaði heldur virðist félagið vel fjármagnað, hafi tengsl við stóran hóp



viðskiptamanna, bjóði upp á staðkvæmdarvörur að einhverju leyti og njóti velvildar meðal almennings.

44. Þótt Hreyfill verði talinn markaðsráðandi liggi málefnalegar forsendur fyrir stefnu félagsins um að ekki skuli ekið samhliða fyrir aðra aðila, eins og reifað var áður. Þær forsendur eigi sér samhljóm í 1. gr. reglugerðar nr. 324/2023 um leigubifreiðaaakstur þar sem þjónustugreinin sé skilgreind sem almenningsamgöngur. Meginforsendur Hreyfils séu og hafi ávallt verið að tryggja öryggi farþega og nægt framboð til tiltekinna viðskiptavina, auk þess að viðhalda samræmdri stefnu um fagleg vinnubrögð og yfirbragð. Svo virðist sem Hopp gefi lítið fyrir þær skýringar.
45. Lögfesting vinnubragða sem Hreyfill hafi lengi stuðst við sýni, að taka beri alvarlega skuldbindingar þess gagnvart viðkvæmum hópum viðskiptavina. Þeim hópi hafi Hreyfill lagt sig fram um að sinna af kostgæfni og fagmennsku. Þrátt fyrir að Hopp gefi lítið fyrir tilvísun Hreyfils til ályktunar, sem samþykkt var á aðalfundi Blindrafélagsins, sýni hún þvert á móti mikilvægi þess að tryggja framboð bifreiða auk áreiðanleika og gæði þjónustu.
46. Eftir gildistöku nýrra laga geti leigubifreiðastjórar verið rekstrarleyfishafar eða atvinnuleyfishafar. Atvinnuleyfishafar hafi ekki leyfi til að reka leigubifreið, sbr. 1. tölul. 3. gr. og 1. mgr. 6. gr. laganna. Þeir hafi því eingöngu réttindi til að aka leigubifreið en ekki reka hana. Leigubifreiðastjóri án leigubifreiðar geti varla flokkast sem sjálfstæður atvinnurekandi eða sem fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Önnur markverð breyting sem ný löggjöf hafi í för með sér sé sú að rekstur leigubifreiðar sé ekki lengur bundin við einstaklinga. Lögaðili geti því fengið rekstrarleyfi og leyfi sem leigubifreiðastöð. Þessi möguleiki hafi ekki verið fyrir hendi áður.
47. Að mati Hreyfils muni lög nr. 120/2022 breyta markaðnum mikið. Þá gæti rekstrarform Hreyfils haft þýðingu við mat á hvort félagið væri samtök fyrirtækja eða ekki án þess að þjónusta við neytendur myndi í raun breytast. Nú sé Hreyfill samvinnufélag og félagsmenn geti verið þeir sem reki leigubifreiðar. Hreyfill gæti tekið ákvörðun um að breyta rekstrarforminu í hlutafélag, sbr. 61. gr. laga nr. 22/1991, um samvinnufélög og yrðu félagsmenn þá hluthafar. Hreyfill gæti einnig stofnað dótturfélag sem fengi rekstrarleyfi. Í stað þess að hver og einn félagsmaður hefði rekstrarleyfi myndi hlutafélag Hreyfils halda á því en ráða til sín atvinnuleyfishafa.
48. Hreyfill hefði þannig sama fjölda leigubifreiða og ökumanna á sínum snærum en gæti varla lengur talist til samtaka fyrirtækja. Breyting á rekstrarformi myndi þannig breyta stöðu félagsins samkvæmt samkeppnislögum, enda væri félaginu sem vinnuveitenda óneitanlega heimilt að setja launþegum sínum starfsreglur eða takmarka störf þeirra fyrir keppinauta.
49. Hreyfill árétti sjónarmið um að skilyrði bráðabirgðaákvörðunar séu ekki fyrir hendi. Þannig sé ekki sennilegt að félagið hafi brotið gegn samkeppnislögum og engar vísbendingar séu um að málið þoli ekki bið sem felst í hefðbundinni málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Of skammur tími hafi liðið frá gildistöku laganna og fyrirséð sé að miklar breytingar muni verða á markaðnum. Að mati Hreyfils sé eðlilegra að markaðurinn fái færi til að aðlagast breyttum reglum og sjáist þess þegar merki. Bráðabirgðaákvörðun muni þvert á móti ganga gegn bæði hagsmunum leigubifreiðastjóra sem aka undir merkjum Hreyfils og neytenda.
50. Hreyfill telji að samningar um framsal framangreindra skyldna komist í uppnám ef tekin verði bráðabirgðaákvörðun. Hreyfill fái ekki séð hvernig unnt sé að uppfylla framangreindar skyldur ef rekstrarleyfishafi ákveði að keyra fyrir margar ólíkar leigubifreiðastöðvar. Í þeim samningum sem Hreyfill hafi gert sé enginn fyrirvari gerður um að Hreyfill beri eingöngu ábyrgð á þeim ferðum sem keyrðar séu fyrir Hreyfil.



51. Vandséð sé með hvaða hætti leigubifreiðastöðvar eigi að skipta á milli sín verkum þegar rekstrarleyfishafar framselji skyldur sínar samkvæmt 3. og 4. mgr. 8. gr. laga nr. 120/2022. Ákvæði 2. mgr. 12. gr. laganna og 5. gr. reglugerðar nr. 324/2023 beri með sér að ekki sé gert ráð fyrir afgreiðslu á mörgum leigubifreiðastöðum þegar rekstrarleyfishafi framselji skyldur sínar. Óljós verkaskipting leiði til þess að, Hreyfill geti ekki borið ábyrgð á eftirliti enda sé þá óljóst hver eigi að ganga úr skugga um hvort ökumaður hafi atvinnuleyfi. Ef leigubifreið hafi afgreiðslu hjá Hopp, Hreyfli og jafnvel á annarri leigubifreiðastöð yrði rekstrarleyfishafinn sjálfur að bera ábyrgð samkvæmt 3. og 4. mgr. 8. gr. laga nr. 120/2022.
52. Leigubifreiðastjórar á Hreyfli hafi valið að framselja leigubifreiðastöðinni að sinna skyldum samkvæmt tilvitnuðum ákvæðum. Ef Hreyfli sé óheimilt að ákveða afgreiðslubúnað til að sinna eftirlitsskyldum yrði að segja upp samningum við rekstrarleyfishafa. Rekstrarleyfishafar þyrftu þá sjálfir að bera ábyrgð á framangreindum skyldum með tilheyrandi kostnaði. Ákvörðun til bráðabirgða yrði þannig til tjóns fyrir leigubifreiðastjóra með afgreiðslu hjá Hreyfli.
53. Með því að leigubifreiðastjórar aki undir merkjum tveggja, eða eftir atvikum margra leigubifreiðastöðva, aukist verulega hættan á að hagsmunum viðskiptavina Hreyfils geti verið raskað vegna takmörkunar á framboði Hreyfils. Nauðsynlegt sé að áréttu að viðkvæmir hópar séu stór hluti viðskiptavina Hreyfils og nauðsynlegt að félagið geti tryggt nægt framboð og þjónustu við þá. Auk þess sé vandséð hvernig leigubifreiðastöðvar geti við slíkar aðstæður haldið uppi samkeppni sín á milli og varið sérkenni sín, stefnu, markmið og vörumerki.

5. Gagnaöflun og önnur málsmeðferð

54. Með tölvupósti, dags. 5. júlí 2023, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir tilteknum upplýsingum frá Samgöngustofu. Þar á meðal var óskað eftir upplýsingum um leigubifreiðastöðvar, fjölda rekstrarleyfishafa og fjölda atvinnuleyfishafa. Svör Samgöngustofu bárust 11. og 12. júlí 2023. Við athugun málsins byggði Samkeppniseftirlitið jafnframt á opinberum upplýsingum, s.s. úr ársreikningaskrá, og fyrri athugunum á markaðnum.
55. Þann 6. júlí 2023 átti Samkeppniseftirlitið fund með fulltrúum Samgöngustofu. Tilgangur fundarins var að afla upplýsinga um starfsemi stofnunarinnar á þessu sviði, breytingar á framkvæmd í kjölfar setningar nýrra laga um leigubifreiðaaakstur nr. 120/2022, mögulega skörun í hlutverki stofnananna og að afla upplýsinga um þróun leigubifreiðamarkaðarins. Á fundinum kom m.a. fram að Samgöngustofa hefur ekki til skoðunar stjórnarsýslumál þar sem fjallað er um sömu álitaefni og í kvörtun Hopps til Samkeppniseftirlitsins. Jafnframt kom fram að það sé túlkun Samgöngustofu að ákvæði laganna um stöðvarskyldu komi ekki í veg fyrir að tiltekinn rekstrarleyfishafi eða atvinnuleyfishafi keyri samhliða fyrir fleiri en eina leigubifreiðastöð, að því gefnu að öðrum ákvæðum laganna og reglugerðar 324/2023 um leigubifreiðaaakstur sé fylgt.
56. Við meðferð málsins átti Samkeppniseftirlitið jafnframt í hefðbundnum samskiptum við ESA með vísan til samstarfs stofnananna og átti fund með ESA þar sem stofnunin var upplýst um málið.

II. Niðurstaða

57. Í máli þessu er tekin afstaða til beiðni Hopp um að Samkeppniseftirlitið taki ákvörðun til bráðabirgða vegna háttsemi Hreyfils sem fyrirtækið telur sennilegt að brjóti gegn samkeppnislögum og nauðsynlegt sé að bregðast við án tafar þar sem málið þolir ekki bið.



58. Í ákvæði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga kemur fram að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál ef: „[...] sennilegt þykir að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar eru fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra [...]. Einnig er það skilyrði að málið þoli ekki bið.
59. Þar sem um bráðabirgðaráðstöfun er að ræða þarf því ekki að ákvarða með endanlegum hætti hvort sú háttsemi sem hér er til skoðunar telst andstæð samkeppnisreglum, enda eru ekki gerðar sömu kröfur um sönnun og í fullbúinni ákvörðun. Á þessu stigi málsins þarf að meta hvort sennilegt sé að umrædd háttsemi feli í sér brot á ákvæði 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga ásamt 11. gr. laganna. Jafnframt ber að meta hvort bið eftir endanlegri niðurstöðu í málinu muni leiða til röskunar á samkeppni eða að málið að öðru leyti þoli ekki bið.
60. Hér á eftir er fjallað um fyrri aðkomu Samkeppniseftirlitsins að starfsemi leigubifreiðapjónustu, nýlega breytingu á lagaumgjörð, bannákvæði samkeppnislaga, háttsemi Hreyfils, stöðu fyrirtækisins á markaði málsins, eldri innlend og erlend fordæmi og lagt mat á hvort skilyrði til töku ákvörðunar til bráðabirgða séu uppfyllt í málinu.

6. Fyrri tilmæli og álit Samkeppniseftirlitsins og frumkvæðisathugun ESA

61. Samkeppniseftirlitið hefur látið sig varða samkeppni á leigubifreiðamarkaði um langt skeið og lagt áherslu á að kraftar samkeppninnar fái notið sín á þessum markaði eins og öðrum. Hefur eftirlitið itrekað mælst til þess að lagaumgjörð leigubifreiðaaksturs verði endurskoðuð og beint álitum, tilmælum og umsögnum til stjórnvalda vegna þessa. Yfirlit yfir umrædd álit og umsagnir má nálgast á sérstakri [upplýsingasíðu](#) um leigubifreiðamarkaðinn.²

Hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðastjóra

62. Um árabíl staðfesti þáverandi Samkeppnisstofnun og síðar Samkeppniseftirlitið hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra, sem var arfur af verðlagseftirlitshlutverki fyrirrennarra samkeppnisyfirvalda. Með ákvörðun nr. 4/2006 var sá hámarksökutaxti aflagður en í staðinn veitti eftirlitið leigubifreiðastöðvum undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem óku undir merkjum hlutaðeigandi leigubifreiðastöðva.

Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007

63. Þann 28. júní 2007 birti Samkeppniseftirlitið álit nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*. Kom þar fram að leigubifreiðamarkaðurinn á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum, bæri aðaleinkenni fákeppni. Á svæðinu störfuðu fáar leigubifreiðastöðvar og þjónustan væri tiltölulega einsleit. Taldi Samkeppniseftirlitið að niðurfelling á hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðar myndi ein og sér ekki tryggja að eðlilegt samkeppnisumhverfi gæti skapast á markaðnum.
64. Var bent á að laga- og reglugerðarumhverfi leigubifreiðarmarkaðar væri til þess fallið að takmarka aðgang nýrra keppnauta að markaðnum auk þess sem það drægi úr hvata fyrirtækjanna til að keppa á grundvelli gæða þjónustunnar og því beint til stjórnvalda að beita sér fyrir breytingum á regluverkinu til að skapa mætti eðlilegt samkeppnisumhverfi í samræmi við markmið samkeppnislaga.

Breytingar á 15. gr. samkeppnislaga um undantekningu frá banni við samráði fyrirtækja

² <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/samkeppni-a-leigubifreidamarkadi/>.



65. Þann 1. janúar 2021 tóku gildi grundvallarbreytingar á 15. gr. samkeppnislaga og verklagi í tengslum við undantekningar frá bannreglum 10. og 12. gr. laganna en mælt var um þessar breytingar í lögum nr. 103/2020 um breytingar á samkeppnislögum.
66. Í stað fyrirkomulags þar sem undanþága var háð fyrirfram samþykki Samkeppniseftirlitsins var tekið upp svokallað sjálfsmatskerfi. Þetta býddi að fyrirtæki sem hygðust starfa saman yrðu sjálf að meta, hvort slíkt samstarf stæðist samkeppnislög. Sömuleiðis þyrftu samtök fyrirtækja að meta hvort starfsemi þeirra uppfyllti kröfur samkeppnislaga. Heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að veita fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja undanþágur frá banni við ólögsmætu samráði og samkeppnishömlum féll því sömuleiðis niður.
67. Var Hreyfli því veitt undanþága frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum Hreyfils í síðasta skipti þann 30. mars 2020 með tilteknum skilyrðum og gilti hún til 1. apríl 2021.³

Ábending Drivers um samkeppnishamlandi háttsemi Hreyfils

68. Í janúar 2020 barst Samkeppniseftirlitinu ábending frá félaginu Drivers vegna háttsemi Hreyfils. Kom fram í ábendingunni að félagið hefði verið stofnað með þeim tilgangi að auðvelda löggildum leigubifreiðastjórum að ná til fleiri viðskiptavina á auðveldan máta. Hafði félagið þróað smáforrit (e. *application, app*) í samvinnu við leigubifreiðastjóra, sem tengdi saman notendur og leigubifreiðastjóra óháð því hjá hvaða leigubifreiðastöð viðkomandi væri skráður. Samkvæmt Drivers voru eiginleikar smáforritsins einungis þeir að tengja saman framboð og eftirspurn en ekki var hægt að taka á móti greiðslu í gegnum smáforritið.
69. Viðbrögð Hreyfils við innkomu Drivers á markaðinn voru þau að meina leigubifreiðastjórum sem skráðir voru hjá Hreyfli að nýta sér Drivers appið. Nánar tiltekið Hreyfill skilaboð til leigubifreiðastjóra félagsins, en skilaboðin voru eftirfarandi: „*Verði bílstjórar uppvísir að því að nota Drivers appið til að taka við ferðum verður litið þannig á það að viðkomandi bílstjóri sé ekki í þjónustu á Hreyfli og verður lokað tafarlaust á viðkomandi. Stjórn og Framkvæmdastjóri.*”
70. Óskaði Drivers eftir því að Samkeppniseftirlitið tæki málið til skoðunar, þar sem um brot á samkeppnislögum væri að ræða og að þeir myndu óhjákvæmilega þurfa að yfirgefa markaðinn ef Hreyfill héldi háttseminni til streitu. Drivers töldu einnig óásættanlegt að Hreyfill gæti með gífurlegum markaðsstyrk sínum gert tilraun til að útiloka samkeppni með því að hafa áhrif á leigubifreiðastjóra, sem væru sjálfstætt starfandi og frjálst að haga rekstri sínum í samræmi við það.
71. Samkeppniseftirlitið hóf í kjölfarið skoðun á málinu. Óskaði eftirlitið eftir sjónarmiðum Hreyfils vegna málsins, sem Hreyfill varð við þann 16. mars 2020. Samkvæmt Hreyfli hefði stöðvarreglum félagsins verið breytt í október 2018 með þeim hætti að 1. másl. 1. gr. kvæði á um að bifreiðastjóra væri óheimilt að notast við annan afgreiðslubúnað eða smáforrit frá öðrum leigubifreiðastöðvum eða farveitum. Það ætti jafnt við um afgreiðslubúnað og smáforrit frá öðrum leigubifreiðastöðvum eða farveitum. Í bréfinu var einnig staðfest að fyrrgreind skilaboð hafi verið send öllum bifreiðastjórum Hreyfils í gegnum tölvukerfi stöðvarinnar þann 22. nóvember 2019.
72. Byggði Hreyfill á því að málefnalegar og hlutlægar forsendur hefðu legið til grundvallar framangreindri háttsemi og vísaði til þess að það starfaði á grundvelli þáverandi laga nr.

³ Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2020, *Undanþágubeiðni Hreyfils svf. um áframhaldandi útgáfu hámarksökutaxta.*



134/2001 um leigubifreiðar og starfsleyfis samkvæmt skilyrðum þáverandi reglugerðar um leigubifreiðar nr. 397/2003 með síðari breytingum. Til að uppfylla skilyrði starfsleyfis bifreiðastöðva, sbr. ákvæði 23. gr. reglugerðarinnar um lágmarkskröfur til afgreiðslutíma símaþjónustu og fjarskiptakerfis rak félagið eigið kerfi, sem samanstæði af afgreiðslubúnaði í símaveri, móttökubúnaði í bifreiðum og smáforriti.

73. Þá vísaði Hreyfill í kröfur fyrrgreindra laga og reglna um eftirlitsskyldur bifreiðastöðva gagnvart leigubifreiðum sem ækju undir merkjum þeirra. Samkvæmt 4. mgr. 24. gr. þáverandi reglugerðar skyldi bifreiðastöð halda til haga upplýsingum um nýtingu atvinnuleyfa og heildarfjölda ökuferða á viðkomandi stöð og láta yfirvöldum í té slíkar upplýsingar þegar eftir þeim væri óskað. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna skyldu bifreiðastöðvar skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi yrði veitt góð og örugg þjónusta. Þær skyldu fylgjast með því að ökumenn, sem hefðu afgreiðslu hjá þeim, færu eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar. Skyldu þær sérstaklega fylgjast með því að reglur um nýtingu atvinnuleyfis væru ekki brotnar. Á grundvelli 3. mgr. 3. gr. bar leigubifreiðastöð að tilkynna brot til Samgöngustofu og stöðva afgreiðslu viðkomandi bifreiðastjóra.
74. Í bréfi Hreyfils byggði félagið á mikilvægi þess að það hefði yfirsýn yfir ferðir þeirra leigubifreiða sem ækju undir merkjum félagsins þannig að unnt væri að rekja einstaka ferðir. Að mati félagsins væri slík yfirsýn nauðsynleg til að geta uppfyllt lögbundnar skyldur þess samkvæmt leigubifreiðalögum. Þá byggði félagið á því að nýting bifreiðastjóra á þjónustu Drivers gæti dregið úr viðbragðstíma og haft neikvæð áhrif á þjónustu bifreiðastjóra við viðskiptavinum Hreyfils. Félaginu væri mikilvægt að hafa nægilegt svigrúm til að gæta orðspors fyrirtækisins og stjórna ímynd vörumerkis síns.
75. Að lokum vísaði Hreyfill einnig til skyldu bifreiðastjóra til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð sem fengið hefði starfsleyfi, samkvæmt 6. mgr. 24. gr. reglugerðar um leigubifreiða. Vildi hann flytja sig á aðra stöð, bæri honum að segja upp stöðvarleyfi sínu með eins mánaðar fyrirvara. Að mati Hreyfils væri af þessu ljóst að leigubifreiðastjóri skyldi starfa undir merkjum einungis einnar stöðvar. Annað fyrirkomulag væri óheimilt og myndi torvelða verulega eftirlitsskyldu bifreiðastöðva. Vísaði félagið til þess að Drivers hefði ekki starfsleyfi sem bifreiðastöð og væri óheimilt að starfa sem slík samkvæmt þágildandi lögum.
76. Í nóvember 2020 lauk athugun Samkeppniseftirlitsins á háttsemi Hreyfils gagnvart Drivers. Í bréfi sem sent var Hreyfli var farið yfir frummat Samkeppniseftirlitsins og fyrirhuguð málslok. Frummat Samkeppniseftirlitsins var að ekki væri unnt að fallast á allar þær forsendur sem Hreyfill nefndi í svarbréfi sínu sem málefnalegar ástæður fyrir þeirri háttsemi sem var til skoðunar.
77. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri óljóst hvernig notkun á smáforriti Drivers gæti dregið úr yfirsýn Hreyfils yfir ferðir þeirra leigubifreiða sem ækju undir merkjum félagsins, og hvernig slíkt gerði Hreyfli ókleift að rækja eftirlitsskyldur sínar. Bifreiðastjórar Hreyfils tækju farþega upp úti á götu, sér í lagi um helgar í miðbæ Reykjavíkur, án þess að farþegar hefðu lagt inn pöntun í gegnum afgreiðslukerfi Hreyfils. Slíkt fyrirkomulag hafi hingað til ekki haft hamlandi áhrif á eftirlitsskyldur Hreyfils eða hæfni félagsins til að rekja einstaka ferðir. Því hefði Hreyfill ekki sýnt fram á að ókleift væri að rækja eftirlitsskyldur sínar að þessu leyti, að mati Samkeppniseftirlitsins.
78. Þá taldi Samkeppniseftirlitið heldur ekki að Hreyfill hefði sýnt fram á að háttsemin hafi verið nauðsynleg til að vernda orðspor eða vörumerki félagsins. Í því samhengi vísaði eftirlitið í þáverandi reglur Hreyfils fyrir bifreiðastjóra, sem gerðu ítarlegar kröfur til þeirra og þeirrar



þjónustu sem þeir áttu að veita. Einnig taldi Samkeppniseftirlitið Hreyfil ekki hafa sýnt fram á aukinn kostnað vegna notkunar smáforrits Drivers umfram kostnað vegna annarra ferða sem einungis færu í gegnum kerfi Hreyfils. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins tengdi smáforrit Drivers eingöngu saman farþega og lausan bifreiðastjóra, sem ekki er leyfis skyld starfsemi.

79. Beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til Hreyfils að grípa ekki til ráðstafana sem raskað gætu samkeppni með óeðlilegum hætti, eða misbeita með öðrum hætti stöðu sína, enda væri félagið í einstakri yfirburðarstöðu á umræddum þjónustumarkaði og langstærsta leigubifreiðastöðin á umræddu takmörkunarsvæði.⁴ Þá þyrfti Hreyfill einnig sérstaklega að gæta að þeim skilaboðum sem félagið sendi félagsmönnum sínum, sem teldust fyrirtæki í skilning samkeppnislaga.
80. Málinu var lokað vegna mikils málafjölda í meðferð hjá Samkeppniseftirlitinu og nauðsynlegri forgangsröðun vegna fjölgun verkefna er vörðuðu viðbrögð við efnahagsvá tengdri COVID-19 og var formleg rannsókn á málinu því ekki hafin. Gerður var sá fyrirvari á lokun málsins, að ekki hefði verið tekin afstaða til meintra brota Hreyfils á samkeppnislögum og að bærust frekari kvartanir eða athugasemdir um háttsemi félagsins mætti vænta þess að Samkeppniseftirlitið tæki á ný til skoðunar hvort tilefni væri til að hefja rannsókn á grundvelli þeirra.

Eftirlitsstofnun EFTA og lagaumgjörð leigubifreiðaaaksturs á Íslandi

81. ESA tilkynnti íslenskum stjórnvöldum í janúar 2017 að stofnunin hefði hafið frumkvæðisathugun vegna laga nr. 134/2001 um leigubifreiðar og reglugerðar nr. 397/2002 um leigubifreiðar vegna gruns um að löggjöfin bryti í bága við EES samninginn.
82. Eftir undangengna skoðun á málinu, gagnaöflun og svokallaða pakka fundi með stjórnvöldum tók ESA ákvörðun um fyrsta skrefið í samningsbrotamáli gegn Íslandi fyrir að virða ekki EES-reglur um staðfesturétt á leigubifreiðamarkaðnum. Þann 20. janúar 2021 var rökstutt álit sent Íslandi þar sem fram kom að íslensk löggjöf um leigubifreiðar samræmdust ekki skyldum íslenska ríkisins að EES-rétti. Rökstutt álit er undanfari dómsmáls fyrir EFTA-dómstólnum, bregðist samningsríki ekki við álitinu.
83. Í álitinu lagði ESA áherslu á ákveðna þætti í löggjöfinni, þ. á m. að löggjöfin takmarkaði úthlutun atvinnuleyfa fyrir leigubifreiðaaakstur innan takmörkunarsvæða og að úthlutun atvinnuleyfa innan skilgreindra svæða væru ekki hlutlægar og hygðu þáverandi leyfishöfum. Að mati ESA fæli löggjöfin í sér mögulegar aðgangshindranir og hindraði fyrir að nýir aðilar gætu hafið starfsemi í atvinnugreininni. Þá var einnig gerð athugasemd við að löggjöfin skyldaði leyfishafa til að hafa leigubifreiðaaakstur sem aðalatvinnu ásamt því að vera skyldaðir til þess að vera tengdir leigubifreiðastöð. Var þetta talið brjóta gegn staðfesturétti 31. gr. EES-samningsins.
84. Með vísan til frumkvæðisathugunarinnar var tekin ákvörðun um skipun starfshóps sem fékk það hlutverk að endurskoða í heild lög og reglur um leigubifreiðaaakstur á Íslandi. Meginmarkmið verkefnis starfshópsins var að stuðla að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðapjónustu fyrir neytendur á Íslandi. Þá þyrfti að tryggja að regluverkið væri í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningum og að engar aðgangshindranir fælust í því nema þær sem væru réttlætanager vegna almannahagsmuna. Í tillögum starfshópsins kom fram að breytingar á íslensku regluverki um leigubifreiðar væru óhjákvæmilegar. Verður nánar fjallað um þær breytingar hér á eftir.

⁴ Takmörkunarsvæðið sem um ræðir er höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin.



7. Erlend fordæmi

85. Opnun markaðarins fyrir leigubifreiðapjónustu og samkeppni á honum hefur verið til skoðunar víða um Evrópu á undanförunum árum. Hér á eftir eru rakin nokkur tilvik sem að mati Samkeppniseftirlitsins geta haft fordæmis- og/eða leiðbeiningargildi í þessu máli.

Tilkynning framkvæmdastjórnar ESB um leigubifreiðamarkaðinn

86. Í febrúar 2022 gaf framkvæmdastjórn ESB út tilkynningu þar sem fjallað er um leigubifreiðamarkaðinn, virkni hans og sjálfbærni.⁵ Í tilkynningunni kemur fram að hingað til hafi leigubifreiðamarkaðurinn og markaðurinn fyrir fyrirfram pantaðar bifreiðar (e. *Private hire vehicles, PHV*) einkum verið á sviði einstakra aðildarríkja eða sveitarfélaga en á undanförunum árum hafi vægi EES/ESB-reglna aukist, m.a. vegna tækninýjunga. Tekið er fram að reglur sáttmála ESB gildi um þjónustuna, þ. á m. rétturinn til stofnsetningar, sbr. 49. gr. TFEU (31. gr. EES-samningsins).

87. Í tilkynningunni kemur fram að aðildarríki skuli endurmeta gildandi reglur þeirra um staðbundna fólksflutninga til þess að tryggja framboð, verðsamkeppni, áreiðanleika, gæði og öryggi þjónustunnar fyrir íbúa. Reglurnar ættu að tryggja virka markaði sem eru opnir fyrir nýjum aðilum, nýrri tækni og nýjum viðskiptamódelum, s.s. sveigjanlegum vinnutíma og vinnuaðstæðum. Mikilvægt sé að litið sé til umhverfisþátta og hagkvæmni við skipulag markaðarins, s.s. með því að ýta undir notkun umhverfisvænni ferðamáta og bættrar nýtingar. Auk þess eigi þjónustan að vera til staðar án mismununar og aðgengilegar öllum, óháð notkun snjalltækja, greiðslulausna, aldri eða fötlun.

Leiðbeiningar finnska samkeppniseftirlitsins

88. Finnska samkeppniseftirlitið hefur rannsakað leigubifreiðamarkaðinn töluvert frá árinu 2018 þegar markaðurinn í Finnlandi var opnaður fyrir frekari samkeppni. Hefur eftirlitið m.a. framkvæmt markaðsrannsóknir og haft til rannsóknar möguleg brot leigubifreiðastöðva á markaðnum.⁶ Hefur sú háttsemi sem verið hefur til rannsóknar m.a. varðað bann leigubifreiðastöðva við því að bifreiðastjórar sem nýta sér þjónustu þeirra nýti sér jafnframt þjónustu annarra leigubifreiðastöðva eða farveitna.⁷

89. Í ljósi þessara breytinga og brotalamá á markaðnum gaf finnska samkeppniseftirlitið út sérstakar leiðbeiningar um beitingu finnskra samkeppnislaga á leigubifreiðamarkaðnum.⁸ Þess má geta að bannreglur finnsku samkeppnislaganna byggja á sama grunni og reglur samkeppnislaga nr. 44/2005. Í leiðbeiningunum er fjallað annars vegar um reglur um samráð á milli keppnauta og hins vegar reglur um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Byggja reglurnar, líkt og íslensk samkeppnislög, á sjálfsmati fyrirtækjanna og ábyrgð þeirra sjálfra að fylgja þeim.

90. Í leiðbeiningunum er tekið fram að hver leigubifreiðastjóri teljist sjálfstætt fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, jafnvel þó að þeir starfi fyrir sömu leigubifreiðastöð. Þó er tekið fram að

⁵ Commission Notice on well-functioning and sustainable local passenger transport-on-demand (taxis and PHV) (2022/C 62/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0204%2803%29>.

⁶ Sjá t.d. fréttatilkynningu finnska samkeppniseftirlitsins frá 11. maí 2021 vegna samráðs á leigubifreiðamarkaðnum í Hyvinkää, <https://www.kkv.fi/en/current/press-releases/fcca-taxi-entrepreneurs-in-the-hyvinkaa-area-have-engaged-in-illegal-cartel-activities/>.

⁷ Sjá fréttatilkynningu finnska samkeppniseftirlitsins frá 4. júní 2020, <https://www.kkv.fi/en/current/press-releases/fccas-investigation-into-the-taxi-services-the-investigation-concerning-seven-taxi-dispatch-centres-is-has-ended-but-six-centres-are-still-suspected-of-banned-restrictions-on-compe-2/>.

⁸ Leiðbeiningarnar eru aðgengilegar á ensku hér: <https://www.kkv.fi/en/competition-affairs/priorities-of-competition-enforcement-on-the-taxi-markets/>.



samráð innan vébanda einstaka leigubifreiðastöðvar geti verið minna skaðlegt en annars ef virk samkeppni er á milli ólíkra stöðva. Samstarf sem geti takmarkað samkeppni, kunni þá að vera réttlætunlegt ef virði samstarfsins fyrir neytendur er meira en skaði þess fyrir samkeppni.

91. Í leiðbeiningunum eru sem dæmi um samráð sem getur falið í sér brot gegn lögnum nefnd eftirfarandi atriði:
- a) Samráð í útboðum
 - b) Verðsamráð, þ.m.t. samráð um hámarksverð
 - c) Samráð um vaktaskiptingu
 - d) Samráð um að takmarka aðgang að leigubifreiðastöð
 - e) Forgangur tiltekinna bifreiðastjóra vegna ferða
 - f) Samráð um að banna aðgang bifreiðastjóra að þjónustu annarra leigubifreiðastöðva eða þjónustuaðila (t.d. snjallforrit). Tekið er sérstaklega fram að samráð sem þetta geti verið sérstaklega skaðlegt ef um markaðsráðandi leigubifreiðastöð er að ræða.
92. Varðandi mögulega misnotkun á markaðsráðandi stöðu er tekið fram í leiðbeiningunum að við mat á markaðsstöðu sé sérstaklega litið til markaðshlutdeildar og að 50% eða hærri hlutdeild gefi vísbendingar um markaðsráðandi stöðu. Þá er einnig litið til annarra atriða s.s. stærðar og fjölda keppinauta og mikilvægra samninga á markaðnum.
93. Teljist leigubifreiðastöð vera í markaðsráðandi stöðu sé mikilvægt að þær tryggi að háttsemi þeirra takmarki ekki samkeppni. Þannig megi markaðsráðandi stöðvar ekki neita bifreiðastjórum um að aðgang að þjónustu sinni nema hlutlægar réttlætunarástæður séu fyrir hendi. Þá megi slíkar stöðvar ekki hindra, beint eða óbeint, að bifreiðastjórar í þjónustu þeirra nýti sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva eða þjónustuaðila / farveitna.

Mál ítalskra samkeppnisyfirvalda

94. Ítölsk samkeppnisyfirvöld hafa jafnframt haft til skoðunar mál sem varða samkeppni á leigubifreiðamarkaði í nokkrum borgum.⁹ Í september 2020 sektaði ítalska samkeppniseftirlitið fjórar leigubifreiðastöðvar í Napoli fyrir útilokun leigubifreiðastjóra stöðvanna gagnvart öðrum þjónustuaðilum (snjallforrit, e. *Open platforms*).¹⁰
95. Umræddar fjórar leigubifreiðastöðvar gerðu með sér samkomulag um að banna leigubifreiðastjórum, sem störfuðu innan vébanda þeirra, að nýta sér þjónustu snjallforrita fyrir akstur farþega. Leigubifreiðastöðvarnar sendu út þau skilaboð til bifreiðastjóra sinna að ekki mætti notast við snjallforrit og þau væru ólögleg þar sem þau væru ekki samþykkt af viðkomandi sveitarfélögum. Þeir bifreiðastjórar sem fóru ekki eftir banninu voru útilokaðir frá þjónustu viðkomandi stöðvar og samningi þeirra rift. Til stóð að taka ákvörðun til bráðabirgða í málinu en vegna þess að stöðvarnar breyttu háttsemi sinni var ekki talin þörf á því að grípa til slíkra aðgerða við rannsókn málsins. Var það mat ítalska samkeppniseftirlitsins að um 70% af leigubifreiðastjórum í Napoli hafi átt undir stöðvarnar og var því takmörkunin talin umtalsverð

⁹ Sjá samantekt um málin á ensku: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/september-2020/the-italian-competition-authority-fines-four-taxi-firms-for-foreclosure-of-open>.

¹⁰ I832 - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - NAPOLI Provvedimento n. 28353, [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/ED6EF1BF/EF95D5C9C12585F80043BD85/\\$File/p28353.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/ED6EF1BF/EF95D5C9C12585F80043BD85/$File/p28353.pdf).



og brotið alvarlegt. Í kjölfar þess að stöðvarnar breyttu háttsemi sinni jókst aftur notkun viðkomandi snjallforrita en hún hafði dregist verulega saman.

96. Þá féllust samkeppnisyfirvöld ekki á réttlættingarástæður stöðvanna í málinu en þær byggðu m.a. á því að bannið væri nauðsynlegt til að tryggja eftirfylgni við lagareglur og að bannið væri nauðsynlegt til þess að hafa rauntíma upplýsingar um nýtingu bifreiðaflotans. Byggðu stöðvarnar þá jafnframt á því að um aðskilinn markað væri að ræða, þ.e. að snjallforrit væru ekki á sama markaði og hefðbundin leigubifreiðapjónusta. Var ekki fallist á þessi rök.

Mál spænskra samkeppnisyfirvalda

97. Í febrúar 2023 sektaði spænska samkeppniseftirlitið leigubifreiðastöðvar í Murcia fyrir að banna bifreiðastjórum sem starfa fyrir stöðvarnar að nýta sér þjónustu annarra þjónustuaðila, n.t.t. snjallforrit fyrir akstur leigubifreiða.¹¹ Háttsemin fólst í því að refsa leigubifreiðastjórum sem nýttu sér þjónustu snjallforrita, í sumum tilvikum var samningum við viðkomandi bifreiðastjóra jafnvel rift og þeim bannað að vinna fyrir viðkomandi stöðvar í þrjú ár.
98. Spænska samkeppniseftirlitið taldi að háttsemin hafi falið í sér samning sem kom í veg fyrir að leigubifreiðastjórar gætu tekið sjálfstæðar viðskiptaákvæðanir í rekstri sínum. Slíkt sjálfstæði í ákvarðanatöku fyrirtækja væri nauðsynlegt fyrir samkeppnislega virka markaði. Taldi eftirlitið að það hafi verið skýrt markmið aðgerðanna að koma í veg fyrir að leigubifreiðastjórar nýttu sér þjónustu þriðju aðila sem stöðvarnar töldu vera óvelkomnar á markaðinn.

8. Ný lög um leigubifreiðaaakstur

99. Ný lög nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur voru sett 22. desember 2022 og tóku gildi þann 1. apríl 2023. Lögin, ásamt nýrri reglugerð um leigubifreiðaaakstur nr. 324/2023, fela í sér þónokkrar breytingar á regluverki fyrir leigubifreiðaaakstur á Íslandi. Byggjast breytingarnar að meginefni á þeim tillögum sem fram komu í skýrslu starfshóps þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis um heildarendurskoðun á íslensku regluverki um leigubifreiðar.
100. Meginmarkmið starfshópsins var að gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á íslensku regluverki um leigubifreiðaaakstur til að tryggja að það væri í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og að engar aðgangshindranir fælust í því nema þær sem réttlættingar væru vegna almannahagsmuna. Leitaðist starfshópurinn einnig við að stuðla að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðapjónustu fyrir neytendur á Íslandi.
101. Í fyrrgreindri frumkvæðisathugun ESA voru gerðar athugasemdir við takmarkanir Íslands á staðfesturétti, sbr. 31. gr. EES-samningsins. Felur ákvæðið í sér bann við mismunum eða hvers konar aðgerðum sem leiða til þess að hindra starfsemi sjálfstætt starfandi einstaklinga og stofnun fyrirtækja í öðrum EES-ríkjum. Því felur ákvæðið ekki einungis í sér bann við mismunum heldur einnig bann við ráðstöfunum sem hafa þau áhrif að erfitt eða ómögulegt sé að notfæra sér stofnsetningarréttinn.
102. Samkvæmt eldri lögum um leigubifreiðaaakstur voru leyfi til starfa leigubifreiðastjóra ýmsum skilyrðum háð, þ. á m. skyldi umsækjandi hafa fullnægjandi starfshæfni (þ.e. tilskilin ökuréttindi) og hafa sótt þau námskeið sem gerð var krafa um. Einnig skyldi umsækjandi vera skráður eigandi fólksbifreiðar og jafnframt stunda leigubifreiðaaakstur að aðalatvinnu. Ennfremur mátti hann ekki hafa verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekuð brot á lögum og

¹¹ <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-radio-taxi-murcia-20230223>.



reglugerðum sem um starfsgreinina giltu. Þá skyldi umsækjandi vera fjárráða og 70 ára eða yngri. Þá var einnig gert ráð fyrir lágmarksnýtingu leyfa og skilyrði um sérstakt leyfi til að leysa atvinnuleyfishafa af í forföllum.

103. Nýju lögini fela í sér þrjár nýjar tegundir af leyfum, þ.e. leyfi til að starfa sem leigubifreiðastjóri (atvinnuleyfi), leyfi til að reka leigubifreið auk þess að starfa sem leigubifreiðastjóri (rekstrarstjóri) og starfsleyfi fyrir leigubifreiðastöðvar. Þá er áfram lögð mikil áhersla á að leyfi til að aka leigubifreið sé háð ákveðnum skilyrðum til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar og almennt í þágu almannaheilla. Hins vegar hefur aðgangshindranir leigubifreiðastjóra að markaðnum minnkað. Ekki er lengur gerð krafa um að leigubifreiðastjóri reki sjálfur leigubifreið og getur rekstraraðili hvort heldur sem er verið einstaklingur eða lögaðili, þá getur rekstrarleyfið veitt rétt til reksturs einnar eða fleiri leigubifreiða. Þá er ekki gerð krafa um lágmarksnýtingu leyfis og þannig ekki þörf á sérstökum forfallabifreiðastjórum, enda ekki gerð krafa um að leigubifreiðaakstur sé hafður að aðalatvinnu.
104. Þágildandi lög gerðu einnig ráð fyrir tilteknum fjölda leigubifreiða á ákveðnum svæðum, sbr. þágildandi reglugerð um leigubifreiðaakstur. Leiddu fjöldatakmörkanirnar til ýmissa kvaða sem leyfishafar voru bundnir af. Fallið hefur verið frá þessum takmörkunum og geta atvinnuleyfishafar nú starfað hvar á landi sem er.
105. Samkvæmt nýju lögnum er ennþá gerð krafa um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð, eins og var gert í þeim gömlu en nú hafa leigubifreiðastjórar frjálst val um hvernig sú krafa er uppfyllt, hvort heldur sem þeir sjálfir fái leyfi til að reka leigubifreiðastöð og þ.a.l. sjái sjálfir um skráningu tilskyldra gagna (einmenningsstöð) eða hvort að þeir útvisti skyldunum til annarra leigubifreiðastöðva. Takmarka lögini ekki möguleika leigubifreiðastjóra á því að gera slíka samninga við fleiri en eina leigubifreiðastöð.
106. Þá hafa lögini tekið af allan vafa varðandi möguleika þess að leigubifreiðaakstur sé stundaður samkvæmt föstu fyrirframákveðnu gjaldi og að í slíkum tilvikum þurfi ekki að vera gjaldmælir í bifreiðinni. Þannig hefur skapast möguleiki til að útfæra lausnir sem falli að þjónustu sem farveitur bjóði upp á.
107. Á fundi Samkeppniseftirlitsins með fulltrúum Samgöngustofu þann 6. júlí 2023 kom fram að það sé túlkun Samgöngustofu, líkt og Samkeppniseftirlitsins, að ákvæði laga nr. 120/2022 um leigubifreiðaakstur, um stöðvarskyldu, komi ekki í veg fyrir að tiltekinn rekstrarleyfishafi eða atvinnuleyfishafi keyri samhliða fyrir fleiri en eina leigubifreiðastöð, að því gefnu að öðrum ákvæðum laganna og reglugerðar nr. 324/2023 um leigubifreiðaakstur sé fylgt.
108. Í kjölfar lagabreytingarinnar og setningu reglugerðarinnar hefur ESA verið í samskiptum við Samgönguráðuneytið og Samgöngustofu á svokölluðum pakkafundi varðandi, hvort fyrrgreindar breytingar uppfylli skilyrði EES-samningsins. Er málið enn í skoðun hjá ESA.

9. Bannákvæði samkeppnislaga

109. Í 10. til 12. gr. samkeppnislaga koma fram svokallaðar bannreglur laganna. Þessa reglur eiga fyrirmynd sína að sækja til EES/ESB-samkeppnisréttar. Samkvæmt 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga er ólögmaett samráð á milli fyrirtækja og samtaka fyrirtækja bannað. Þá er með 11. gr. samkeppnislaga lagt bann við misnotkun fyrirtækja á markaðsráðandi stöðu sinni.
110. Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt bann við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækis á þeirri stöðu sinni. Hafa verður í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á



markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af þeirri staðreynd að samkeppni á viðkomandi markaði er þegar mjög takmörkuð vegna tilvistar hins markaðsráðandi fyrirtækis. Sökum efnahagslegs styrks markaðsráðandi fyrirtækja geta tilteknað aðgerðir þeirra haft skaðleg áhrif á samkeppni og hagsmuni viðskiptavina og neytenda. Umfang hinnar sérstöku skyldu sem hvílir á markaðsráðandi fyrirtækjum um að raska ekki samkeppni ræðst af atvikum í hverju máli fyrir sig. Við nánari skilgreiningu á umræddri skyldu ber að líta til ákvæðis 1. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því skal markmiði laganna náð með því m.a. að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda nýjum keppinautum aðgengi að markaðnum. Þá ber að horfa til þess að skyldur markaðsráðandi fyrirtækja geta að öðru jöfnu verið ríkari eftir því sem staða þeirra á markaðnum er sterkari.

111. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2010, *Misnotkun Lyfja og heilsu hf., á markaðsráðandi stöðu sinni*, var fjallað með ítarlegum hætti um einkakaup og tryggðarhvetjandi afslætti.¹² Í ákvörðuninni var framkvæmd samkeppnisfirvalda og framkvæmdastjórnar ESB skoðuð og komist að þeirri niðurstöðu að til þess að um ólögmætan tryggðarhvetjandi afslátt gæti verið að ræða þyrfti að meta tvö atriði sérstaklega. Í fyrsta lagi þyrfti að meta hvort afslátturinn hefði í för með sér útilokunaráhrif, t.d. að hann geri það erfiðara eða ómögulegt fyrir keppinauta að afla sér viðskipta. Þannig þyrfti að meta hvort afslættirnir væru tryggðarhvetjandi eða takmörkuðu val viðskiptavina á söluaðilum. Í öðru lagi yrði að skoða hvort efnahagslegar forsendur gætu réttlætt afsláttinn.¹³ Í þessu samhengi má jafnframt vísa til umfjöllunar í kafla 6.1 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Milu ehf. af Símanum hf.*
112. Skilyrði um einkakaup eða tryggðarhvetjandi samningar eða aðgerðir geta jafnframt talist fela í sér brot gegn 10. gr., sbr. 12. gr., samkeppnislaga sem bannar ólögmætt samráð fyrirtækja og samtaka þeirra. Slíkir samningar geta verið taldir fela í sér svokallað lóðrétt samráð þar sem fyrirtæki á mismunandi sölustigum gera á milli sín samninga sem fela í sér útilokandi áhrif, þ.m.t. einkakaup.¹⁴
113. Ákvæði 10. gr. eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Þeim er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshæðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að aukinni nýsköpun sem getur leitt til lægra verðs til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði.
114. Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum. Þar af leiðandi ná bannákvæði 10. og 11. gr. samkeppnislaga einnig til samtaka fyrirtækja, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009, *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Tilgangur 12. gr. laganna er þannig að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín eða form á samvinnu sem

¹² Ákvörðunin var staðfest af áfrýjunarnefnd með úrskurði nefndarinnar í máli nr. 5/2010, *Lyf og Heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Úrskurður áfrýjunarnefndar var staðfestur af héraðsdómi Reykjavíkur með dómi í máli nr. E-7338/2010 og af Hæstarétti Íslands með dómi í máli nr. 355/2012.

¹³ Sbr. t.d. álit Kokott aðallögsögumanns við dómstól ESB frá 23. febrúar 2006 í máli nr. C-95/04P *British Airways v Commission*: „It therefore needs to be examined first whether the rebates or bonuses granted by an undertaking in a dominant position can give rise to a foreclosure effect, i.e. whether they are capable of making it difficult or impossible for the competitors of the dominant undertaking to have access to the market and for the business partners of the dominant undertaking to choose between various sources of supply; secondly, it needs to be examined whether there is an objective economic justification for the rebates or bonuses granted.“

¹⁴ Sjá [leiðbeinandi reglur](#) ESA um lóðréttar hömlur og t.d. bls. 478 o.áfr. í bók Bellamy og Child, *European Union Law of Competition*, 7. útg.



skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum, og getur falið í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum.

Nánar um 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga og atvik þessa máls

115. Í því tilviki sem hér er til skoðunar er um að ræða leigubifreiðastöð sem ýmsir leigubifreiðastjórar sem eru rekstrarleyfishafar eiga aðild að. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sennilegt að slík leigubifreiðastöð teljist samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Leigubifreiðastöðin veitir jafnframt þjónustu á markaði gegn endurgjaldi til aðildarfélaganna og telst því fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sbr. 4. gr. laganna. Að sama skapi teljast leigubifreiðastjórar, a.m.k. þeir sem hafa rekstrarleyfi, fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga enda eiga þeir og reka bifreiðar og veita þjónustu á öðrum markaði málsins. Einhliða skilaboð slíkra samtaka fyrirtækja geta, og hafa verið taldar, fela í sér brot gegn bannákvæði 10., sbr. 12. gr. samkeppnislaga.
116. Í sjónarmiðum Hreyfils frá 12. júlí 2023 er byggt á því að með lögum nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur hafi orðið breytingar sem geti haft þýðingu við mat á því hvort leigubifreiðarstjórar geti talist til fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga. Þá virðist Hreyfill byggja á því að félagið eigi að hafa rétt á því að haga boðvaldi sínu og samskiptum við félagsmenn með sambærilegum hætti og fyrirtæki almennt gera gagnvart starfsmönnum sínum, t.a.m. ícelandair gagnvart flugmönnum sínum. Þá geti Hreyfill með einföldum hætti breytt félagsformi sínu og við það verði félagsmenn þess starfsmenn en ekki sjálfstæð fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.
117. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér mikilvægt að hafa í huga að samkvæmt leigubifreiðalögum er um þrenns konar leyfisskylda þætti að ræða, þ.e. leyfi til að reka leigubifreiðastöð, atvinnuleyfi og rekstrarleyfi. Hafa aðilar með þessi leyfi mismunandi hlutverki að gegna samkvæmt lögnum og bera ólíkar skyldur og njóta ólíkra réttinda, sbr. umfjöllun að framan. Hvað varðar hlutverk og skyldur rekstrarleyfishafa er ekki unnt að sjá að um meiriháttar efnislega breytingu hafi verið að ræða, þ.e. að því leyti að rekstrarleyfishafar reka eina eða fleiri leigubifreiðar og teljast fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Atvinnuleyfishafi getur ekki starfað á markaðnum nema að hann aki leigubifreið í umboði rekstrarleyfishafa. Kjósi leigubifreiðastöð að taka jafnframt yfir hlutverk rekstrarleyfishafa þarf viðkomandi stöð að sækja um leyfi sem sinn eigin rekstrarleyfishafi og hafa leigubifreiðar í sinni eigu eða til umráða fyrir þá atvinnuleyfishafa sem starfa fyrir hana. Myndi þetta kalla á töluverða fjárfestingu og ýmsar aðrar samhliða breytingar. Ekki er unnt að sjá að einföld breyting á rekstrarformi félags, s.s. frá samvinnufélagi til hlutafélags, hafi hér nokkra sjálfstæða þýðingu.
118. Yrði ráðist í breytingar á þessu fyrirkomulagi, hvort sem væri hjá Hreyfli eða öðrum leigubifreiðastöðvum, þyrfti að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvort leigubifreiðastjórar viðkomandi stöðvar teldust áfram fyrirtæki eða ekki í skilningi samkeppnislaga.

10. Staða Hreyfils á markaði málsins

119. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og þjónustu og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og/eða staðgöngubjónustu. Staðgönguvara og staðgöngubjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða 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.



10.1. Sjónarmið aðila

120. Í sjónarmiðum sínum byggir Hopp á því að markaðir málsins séu tveir. Annars vegar sé um að ræða markað fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra, þar sem leigubifreiðastöðvar selji viðskiptavinum sínum, leigubifreiðastjórum, þjónustu sína. Hins vegar sé um að ræða markað fyrir þjónustu við neytendur, farþega í leigubifreiðum. Á þeim markaði keppi leigubifreiðastjórar. Hopp byggir þessa skilgreiningu sína á fyrri ákvörðunum og álitum Samkeppniseftirlitsins. Hvað varði landfræðilegan markað málsins byggir Hopp á því að hann sé höfuðborgarsvæðið og Suðurnes, þ.e. sama og takmörkunarsvæði leigubifreiða samkvæmt eldri lögum. Byggi Hopp á því að þróun markaðarins frá gildistöku nýrra laga hafi ekki verið með þeim hætti að forsendur séu til að breyta skilgreiningu landfræðilega markaðarins.
121. Hreyfill byggir á því að á þeim skamma tíma sem liðinn sé frá gildistöku nýju laganna hafi töluverðar breytingar átt sér stað á markaðnum og stöðu aðila. Ekki sjái fyrir endann á þeirri þróun og sé það vel. Fyrir liggi að staða Hreyfils á markaðnum hafi og muni breytast enn frekar með ýmsum hætti. Þá liggi fyrir að afar skammur tími sé liðinn frá innkomu Hopps á markaðinn og þegar hafi töluverður fjöldi leigubifreiðastjóra skráð sig til starfa hjá fyrirtækinu.

10.2. Þjónustumarkaðir

122. Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum sínum fjallað um markaðina fyrir leigubifreiðaaakstur og komist að þeirri niðurstöðu að unnt sé að skipta markaðnum upp eftir sölu- eða þjónustustigum, sbr. t.d. ákvörðun nr. 16/2020, *Beiðni Hreyfils svf. um áframhaldandi útgáfu hámarks ökutaxta*.¹⁵
123. Þannig hefur verið byggt á því að markaðurinn skiptist annars vegar í markað sem leigubifreiðastöðvar starfa á og hins vegar markað sem leigubifreiðastjórar starfa á. Skilgreining þessara markaða afmarkast ekki aðeins af mismunandi hlutverki aðila heldur jafnframt að miklu leyti af lögum um leigubifreiðaaakstur.
124. Á Íslandi hafa um langt árabíl gilt strangar reglur um leigubifreiðar og öðrum aðilum ekki verið heimilt að sjá um fólksflutninga með fólksbifreiðum, ólíkt ýmsum nágrannalöndum.¹⁶ Samkvæmt lögum nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur er um þrjá mismunandi leyfissskylda þætti að ræða, þ.e. leyfi til að reka leigubifreiðastöð, atvinnuleyfi og rekstrarleyfi. Leigubifreiðastöðvar hafa það hlutverk að hafa milligöngu um þjónustu leigubifreiða. Atvinnuleyfishafi er aðili sem uppfyllir kröfur til að aka leigubifreið í eigu rekstrarleyfishafa. Rekstrarleyfishafi er svo aðili sem hefur leyfi til að aka leigubifreið og er jafnframt skráður eigandi eða umráðamaður einnar eða fleiri leigubifreiða. Þannig hafa þessir aðilar mismunandi hlutverki að gegna samkvæmt lögum og bera ólíkar skyldur og njóta ólíkra réttinda.
125. Að mati Samkeppniseftirlitsins er í málinu áfram rétt að byggja á fyrri skilgreiningum samkeppnisyrfirvalda og skilgreina tvo markaði í málinu. Annars vegar markað fyrir leigubifreiðastöðvar sem sinna ýmiss konar þjónustu við leigubifreiðar, s.s. milligöngu um viðskipti, markaðssetningu, ákveðnu eftirliti o.fl. Hins vegar markað fyrir rekstur leigubifreiða þar sem eigendur leigubifreiða og ökumenn þeirra starfa, þ.e. hin eiginlega framkvæmd þjónustunnar. Mögulega er rétt, miðað við breytingar sem hafa orðið á lögum, að byggja á því að rekstrarleyfishafar séu þeir sem starfi á markaðnum sem eiginleg fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Atvinnuleyfishafar hafa réttindi til að aka

¹⁵ Vísast hér jafnframt til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2006, nr. 47/2008, nr. 21/2011, nr. 35/2014, nr. 9/2018 og nr. 11/2019.

¹⁶ Þannig hefur markaðurinn í ýmsum nágrannalöndum okkar skipst í annars vegar leigubifreiðar og hins vegar sérstaka fyrirfram pantaða bifreiðþjónustu (e. *Private hire vehicles, PHV*). Sjá t.d. tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB um leigubifreiðamarkaðinn. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0204%2803%29>.



leigubifreiðum í eigu rekstrarleyfishafa en hafa ekki réttindi til þess að reka leigubifreiðar. Í ljósi niðurstöðu málsins er þó ekki tilefni til að taka endanlega afstöðu til afmörkunar að þessu leyti.

126. Sú breyting hefur orðið á mörkuðum fyrir leigubifreiðar í ýmsum nágrannalöndum okkar að ný tækni hefur verið tekin í notkun til þess að hafa milligöngu um ferðir og markaðssetningu á leigubifreiðum eða svokölluðum fyrirfram pöntuðum bifreiðum (e. *Private hire vehicles, PHV*). Þessi tækni er svokölluð farveita eða pöntun á ferðum í gegnum Internetið (e. *Ride hailing services*), yfirleitt með snjallforriti. Hopp er aðili sem væri unnt að skilgreina sem slíkan þjónustuaðila en samkvæmt lögum um leigubifreiðaakstur er nauðsynlegt að hver leigubifreiðastjóri sé skráður á leigubifreiðastöð. Af þeim sökum m.a. hefur Hopp sótt um og aflað sér leyfis sem leigubifreiðastöð. Hreyfill býður jafnframt upp á sambærilega þjónustu í gegnum snjallforrit sitt. Að mati Samkeppniseftirlitsins er rétt í þessu máli að líta á farveitur og leigubifreiðastöðvar sem aðila sem starfa á sama markaði, m.a. vegna lagaskilyrða hér á landi.

10.3. Landfræðilegur markaður

127. Í gildistíð eldri laga um leigubifreiðaakstur voru í gildi svokölluð takmörkunarsvæði, þar sem aðeins afmarkaður hópur leigubifreiðastjóra mátti aka og veita þjónustu. Stærsta takmörkunarsvæðið var höfuðborgarsvæðið og Suðurnes en á því svæði starfa bæði Hopp og Hreyfill. Með lagabreytingunum sem tóku gildi 1. apríl 2023 voru takmörkunarsvæðin afnumin og aðilum með leyfi til rekstrar samkvæmt lögnum heimilað að starfa þar sem þeir kjósa. Þrátt fyrir þessa breytingu er það áfram mat Samkeppniseftirlitsins að markaður fyrir leigubifreiðaakstur sé staðbundinn og engar vísbendingar eru um annað en að leigubifreiðastjórar starfi áfram með sambærilegum hætti sem áður, þ.e. í námunda við heimili sitt eða dvalarstað.
128. Þessi breyting býður þó upp á það að leigubifreiðastjórar utan höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja starfi tímabundið á svæðinu, t.d. leigubifreiðastjórar á Suður- og Vesturlandi sem eru í næsta nágrenni.

10.4. Staða fyrirtækja á mörkuðum málsins

129. Líkt og áður kom fram aflaði Samkeppniseftirlitið gagna frá Samgöngustofu um þann markað sem Hreyfill starfar á, markaðinn fyrir leigubifreiðastöðvar, auk þess sem stofnunin hefur notast við opinberar upplýsingar, s.s. úr ársreikningaskrá, og gögn úr fyrri málum sem varða leigubifreiðamarkaðina. Hér á eftir er gerð grein fyrir mati Samkeppniseftirlitsins á stöðu fyrirtækja á markaðnum og lagt mat á hvort sennilegt sé að Hreyfill sé í markaðsráðandi stöðu.
130. Í töflu 1 má finna markaðshlutdeild leigubifreiðastöðva út frá tekjum samkvæmt ársreikningum félaganna fyrir árin 2019 til 2021.

Tafla 1 Markaðshlutdeild leigubifreiðastöðva miðað við heildartekjur árin 2019-2021.

Fyrirtæki	2021	2020	2019
Hreyfill	[80-85]%	[85-90]%	[80-85]%
BSR	[5-10]%	[5-10]%	[10-15]%
City Taxi	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
A-stöðin	[5-10]%	[0-5]%	[5-10]%
Borgarbílastöðin	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
Taxi Service	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%

Heimild: upplýsingar fengnar úr ársreikningum félaganna



131. Ljóst er að Hreyfill er langstærsta félagið á þeim markaði sem um ræðir, sé miðað við heildartekjur leigubifreiðastöðva á árunum 2019 – 2021. Gefur þetta vísbendingu um sterka stöðu félagsins í samanburði við keppinauta þess.
132. Í töflu 2 má finna markaðshlutdeild leigubifreiðastöðva út frá hlutfalli rekstrarleyfa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum í júlí 2023.

Tafla 2 Markaðshlutdeild leigubifreiðastöðva miðað við fjölda skráðra rekstrarleyfishafa, júlí 2023

Fyrirtæki	Hlutfall rekstrarleyfa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum
Hreyfill	[50-55]%
BSR	[5-10]%
City Taxi	[5-10]%
A-stöðin	[5-10]%
Borgarbilastöðin	[0-5]%
Taxi Service	[10-15]%
Hopp Leigubílar	[5-10]%

Heimild: Samgöngustofa

133. Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu frá júlí 2023 starfa 706 leyfishafar á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum og 7 leigubifreiðastöðvar. Hreyfill sinnir [] þeirra, eða [50-55]% þeirra. Næst stærsta leigubifreiðastöðin á svæðinu er Taxi Service með [] leyfishafa. Allir leyfishafar Hopp starfa einnig hjá öðrum leigubifreiðastöðum og eru því í raun tvítaldir í töflu 2.
134. Ef litið er framhjá rekstrarleyfum þeirra sem skráðir eru hjá Hopp eykst hlutfall Hreyfills í [60-65]% leyfishafa á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum, sbr. niðurstöður í töflu 3. Ljóst er að Hreyfill er og hefur verið, miðað við fjölda leyfa langstærsta leigubifreiðastöðin á svæðinu sem hér um ræðir.

Tafla 3 Markaðshlutdeild leigubifreiðastöðva miðað við fjölda skráðra rekstrarleyfishafa án Hopp, júlí 2023

Fyrirtæki	Hlutfall
Hreyfill	[60-65]%
BSR	[5-10]%
City taxi	[5-10]%
A-stöðin	[5-10]%
Borgarbilastöðin	[0-5]%
Taxi Service	[10-15]%

Heimild: Samgöngustofa

135. Við mat á markaðsráðandi stöðu getur efnahagslegur styrkleiki einnig skipt miklu máli. Í töflu 4 er að finna helstu tölur ársreikningum helstu aðila á markaði árin 2019 til 2021.



Tafla 4 Efnahagslegur styrkleiki

Fyrirtæki	Ár	Rekstrartekjur	Eignir	Skuldir	Eigið fé	Hagnaður/tap
Hreyfill	2021	444.517.834	927.279.976	393.895.682	533.384.294	-69.529.426
	2020	416.873.926	871.793.843	268.880.123	602.913.720	-56.644.936
	2019	526.513.304	1.073.394.857	413.836.201	659.558.656	-1.971.625
BSR	2021	45.383.748	41.453.012	63.648.441	-22.195.429	-24.014.792
	2020	42.599.477	86.788.514	84.969.151	1.819.363	-11.279.903
	2019	68.947.788	86.564.528	73.465.262	13.099.266	11.426.354
City Taxi	2021	3.737.075	111.460	18.300	93.160	646.605
	2020	585.170	11.331	564.776	-553.445	-605.690
	2019	1.586.523	70.145	17.900	52.245	152.821
A Stöðin	2021	35.549.767	5.742.412	10.482.054	-4.739.643	4.962.134
	2020	19.784.336	3.926.423	13.628.199	-9.701.777	-5.446.400
	2019	34.153.088	1.690.653	1.690.652	-4.255.377	-2.861.862
Borgarbilastöðin	2021	431.273	5.265.430	838.575	4.426.855	-521.080
	2020	849.194	5.580.999	633.064	4.947.935	-998.026
	2019	2.410.887	6.446.251	500.290	5.945.961	133.984
Taxi Service	2021	0	500.000	500.000	500.000	0
	2020	0	0	-8.020.666	-8.020.666	0
	2019	0	134.863	8.155.529	-8.020.666	0
Hopp	2021	71.895.592	369.504.797	239.772.343	129.732.454	2.232.454

Heimild: Upplýsingar fengnar úr ársreikningum fyrirtækjanna.

136. Í töflunni hér að ofan er sýndur efnahagslegur styrkleiki Hreyfils og keppinauta árin 2019-2021. Allar stærðir í töflunni eru afgerandi stærstar hjá Hreyfli. Efnahagslegur styrkleiki Hreyfils í samanburði við keppinauta er því mjög mikill og töluvert meiri en hinna félaganna.
137. Einnig greindi Samkeppniseftirlitið samþjöppun á viðkomandi markaði. Ef markaðshlutdeild er miðuð við tekjur ársins 2021 var HHI stuðullinn 6.847. Ef markaðshlutdeild er miðuð við fjölda rekstrarleyfishafa í júlí 2023 er HHI stuðullinn 4.041. Ljóst er að markaðurinn sem um ræðir er mjög samþjappaður og að Hreyfill er langstærsta fyrirtæki á þeim markaði sem um ræðir. Veitir það sterkar vísbendingar um sennilega markaðsráðandi stöðu Hreyfils.
138. Í sjónarmiðum sínum bendir Hreyfill á að fyrirtækið sé mikilvægur viðskiptavinur ýmissa stofnana og fyrirtækja í landinu og mikilvægt sé að fyrirtækið geti sinnt þessum viðskiptavinum sínum. Í dag er Hreyfill eina fyrirtækið sem er með samning við ríkið um leigubifreiðaakstur, sbr. rammisamning Ríkiskaupa RK 05.02.¹⁷ Að mati Samkeppniseftirlitsins veita þessi umfangsmiklu föstu viðskipti Hreyfli umtalsverðan markaðsstyrk umfram keppinauta sína og er ekkert sem bendir til þess að staða Hreyfils, hvað þetta varðar hafi breyst.
139. Í samræmi við framangreint er það mat Samkeppniseftirlitsins að Hreyfill sé sennilega í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir þjónustu leigubifreiðastöðva. Sé staða fyrirtækisins verulega sterkari en staða keppinauta.
140. Sú þróun markaðarins sem, Hreyfill vísar til, að átt hafi stað í kjölfar gildistöku laga nr. 12/2022 um leigubifreiðaakstur, er að mati Samkeppniseftirlitsins ekki orðin að veruleika, sbr. umfjöllun hér að framan. Vissulega eru markmið nýju laganna þau að að opna leigubifreiðamarkaðinn fyrir

¹⁷ <https://www.rikiskaup.is/is/rammasamningar/samningarnir/voruflokkar/leigubilar>.



11. Háttsemi Hreyfils sem til rannsóknar er í málinu

141. Í málinu er til skoðunar hvort háttsemi Hreyfils, sem felst í banni við því að bifreiðastjórar sem eru í þjónustu hjá félaginu nýti sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva, geti talist sennilegt brot gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Þess ber að geta að við mat á sennilegu broti samkvæmt 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga eru sönnunarkröfur vægari en við mat á endanlegu broti samkvæmt lögnum.
142. Nánar tiltekið felst sú háttsemi sem Hreyfill er sakaður um í málinu í eftirfarandi:
- a) Í a-lið 13. gr. samþykktar samvinnufélagsins Hreyfils kemur fram að félagsmaður geti sætt brottrekstri úr félaginu ef hann flytur atvinnuleyfi sitt á aðra bifreiðastöð.
 - b) Í svarbréfi Hreyfils, dags. 28. júní 2023, kemur fram að sérstök regla hafi verið í gildi samkvæmt 1. gr. stöðvarreglna félagsins frá árinu 2019. Þar er kveðið á um að bifreiðastjóra er óheimilt að notast við annan afgreiðslubúnað en þann sem Hreyfill viðurkennir til móttöku á ferðum. Það á jafnt við um afgreiðslubúnað eða smáforrit frá öðrum leigubifreiðastöðvum eða farveitum.
 - c) Í frétt sem birtist á mbl.is þann 15. júní 2023, sama dag og Hopp hóf starfsemi, er eftirfarandi haft eftir framkvæmdastjóra Hreyfils: „*Spurður hvort Hreyfill ætli að standa í vegi fyrir því að leigubifreiðastjórar Hreyfils starfi hjá Hoppi samhliða störfum sínum hjá Hreyfli svarar Haraldur því játandi og segir skýrar reglur liggja fyrir um það.*“¹⁹
 - d) Í frétt visir.is, dags. sama dag, er haft eftir framkvæmdastjóra Hreyfils: „*Að mínu mati þá rangtúlkar [framkvæmdastjóri Hopp] lögin en í lögnum stendur orðrétt í 12.grein: „Rekstrarleyfishafi skal hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi hjá Samgöngustofu.“ Hann segir Hreyfil því ekki samþykkja að þeir bílstjórar sem hafi stöðvarpláss á Hreyfli keyri fyrir aðrar stöðvar á sama tíma.*“²⁰
143. Hér að framan hefur verið fjallað um bannreglur samkeppnislaga, fyrri aðkomu samkeppnisyfirvalda að leigubifreiðamarkaðnum og erlend fordæmi. Miðað við allar framkomnar upplýsingar og gögn er að mati Samkeppniseftirlitsins sennilegt að sú háttsemi Hreyfils sem lýst hefur verið teljist fara gegn bæði 10., sbr. 12. gr., og 11. gr. samkeppnislaga, nema hlutlægar réttlætningarástæður réttlæti háttsemina.
144. Þannig nýtur Hreyfill mjög sterkrar stöðu á markaði fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra og er sennilega markaðsráðandi á markaðnum. Hreyfill hefur []% markaðshlutdeild miðað við tekjur og []% sé miðað við fjölda rekstrarleyfa. Auk þess er Hreyfill með umtalsverða fjárhagslega og sögulega yfirburði umfram aðrar leigubifreiðastöðvar sem starfa á markaðnum og eru mun minni. Þá hefur Hreyfill sterka stöðu í þjónustu við ýmsar stofnanir og fyrirtæki, sbr. fyrri

¹⁸ Sjá nánar frumvarp til laga nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur, [168/153 stjórnarfrumvarp: leigubifreiðaaakstur | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)

¹⁹ https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/06/15/bilstjorar_hreyfils_fa_ekki_ad_aka_fyrir_hopp/.

²⁰ <https://www.visir.is/g/20232428284d/bil-stjorar-hreyfils-megi-ekki-aka-fyrir-hopp>.



umfjöllun. Þessi staða fyrirtækisins gerir mun líklegra en ella að afleiðingar háttseminnar á samkeppni á markaðnum séu alvarlegar.

145. Sú háttsemi Hreyfils að gera kröfu til þess að viðskiptavinir þess, í þessu tilviki leigubifreiðastjórar, kaupa alla þjónustu sína af Hreyfli er líkleg til þess að valda miklum samkeppnislegum skaða, sem og fela í sér brot á bannreglum samkeppnislaga. Með háttseminni er tiltölulega stór hluti rekstrarleyfishafa sem starfar á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum útilokaður frá því að aka fyrir Hopp.
146. Hreyfill hefur byggt á því að hlutlægar réttlættingarástæður séu fyrir hendi sem réttlæti þá háttsemi fyrirtækisins að banna leigubifreiðastjórum sem nýta sér þjónustu stöðvarinnar að nýta sér jafnframt þjónustu annarra aðila. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki unnt að fallast á það með fyrirtækinu að slíkar réttlættingarástæður séu fyrir hendi í málinu. Byggði Hreyfill á sambærilegum sjónarmiðum í máli Drivers sem fjallað er um hér að framan. Í tilmælabréfi vegna loka þess máls féllst Samkeppniseftirlitið ekki sjónarmið Hreyfils um meintar réttlættingar ástæður.
147. Hreyfill byggir á því að reglur laga um leigubifreiðaakstur er varða stöðvarskyldu og skyldur leigubifreiðastöðva samkvæmt lögum réttlæti að Hreyfill geti hafnað því að bifreiðastjórar keyri jafnframt undir merkjum keppinauta. Auk þess réttlæti framseldar eftirlitsskyldur frá rekstrarleyfishöfum til Hreyfils háttsemina. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þessi rök enda ekkert í lögum um leigubifreiðaakstur sem bannar að leigubifreiðastjórar nýti sér þjónustu fleiri en einnar leigubifreiðastöðvar. Varðandi eftirlit með starfseminni þá ber viðkomandi leigubifreiðastöð aðeins ábyrgð á eftirliti með viðkomandi ferð. Með öðrum orðum ber Hreyfill engar skyldur, og ekkert samningssamband er til staðar, þegar viðskiptavinur kaupir ferð með Hopp af viðkomandi leigubifreiðastjóra. Eðlilegt er að gera kröfu til þess að bifreiðastjóri upplýsi viðskiptavin sinn með skýrum hætti um á vegum hvaða leigubifreiðastöðvar viðkomandi ferð er ekin. Það ætti þó í tilviki Hopp ávallt að vera skýrt enda þarf viðskiptavinurinn sjálfur að panta ferðina í gegnum snjallforrit fyrirtækisins.
148. Hreyfill byggir jafnframt á því að fyrirtækinu beri lagaskylda til þess að skipuleggja starfsemi leigubifreiðastöðvarinnar með þeim hætti að neytendum sé veitt góð og örugg þjónusta. Við þetta megi bæta að í þeim tilvikum þegar leigubifreiðastjórar taki við pöntunum í gegnum aðrar farveitur á þeim tíma sem þeir eru á vakt, geti það leitt til þess að biðtími viðskiptavinar Hreyfils lengist eða hann fái ekki þjónustu innan eðlilegra tímamarka. Slíkt hafi áhrif á orðspor Hreyfils sem verður að hafa nægilegt svigrúm til þess að stjórna ímynd vörumerkis síns. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að í þessu felist hlutlæg réttlættingarástæða til þess að banna öllum bifreiðastjórum Hreyfils að aka fyrir aðra. Í raun ættu markaðslegar forsendur og frjáls samkeppni að geta ráðið því hvernig ferðum neytenda er háttað. Telji Hreyfill það nauðsynlegt að hafa tiltæka starfsmenn til að sinna ákveðnum samningum sem félagið hefur gert ætti það að geta samið sérstaklega um það. Ekki er unnt að fallast á að almennt bann við því að leigubifreiðastjórar aki fyrir aðra aðila eigi rétt á sér á þessum grundvelli. Þá liggur ekkert fyrir um að líklegt sé að áhyggjur Hreyfils að þessu leyti muni raungerast.
149. Taki Hreyfill ákvörðun um að segja upp samningum við rekstrarleyfishafa á grundvelli annarrar túlkunar en stjórnvalda á lögum um leigubifreiðar, líkt og virðist vera leitt rökum að í sjónarmiðum félagsins frá 12. júlí, þarf félagið sjálft að bera ábyrgð á því.
150. Varðandi þarfir ákveðinna hópa, s.s. eldri borgara og blindra og sjóndapra, liggur ekkert fyrir um að Hreyfill muni ekki geta sinnt þessum hópum án viðtæks banns við akstri fyrir aðra. Þá bera



allir rekstrarleyfishafar sömu skyldur til að þjónusta umrædda hópa samkvæmt lögum og öðrum reglum.

151. Í samræmi við allt framangreint er það mat Samkeppniseftirlitsins að Hreyfill hafi með háttsemi sinni sennilega brotið gegn ákvæði 10. gr., sbr. 12. gr., samkeppnislaga auk ákvæðis 11. gr. laganna.

12. Málið þolir ekki bið

152. Hér að framan hefur verið greint frá því að Samkeppniseftirlitið telji sennilegt að háttsemi Hreyfils, sem felst í banni við því að bifreiðastjórar sem eru í þjónustu hjá félaginu nýti sér jafnframt þjónustu annarra leigubifreiðastöðva, feli í sér brot gegn bannákvæðum samkeppnislaga án þess að hlutlægar málefnalegar ástæður liggi til grundvallar háttseminni.
153. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hér sennilega um að ræða brot sem er til þess fallið að raska samkeppni með alvarlegum hætti. Jafnframt er líklegt að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins geti leitt til röskunar á samkeppni. Af gögnum málsins er ljóst að mikil umframeftirspurn er eftir leigubifreiðaðþjónustu og Hreyfill í afgerandi stöðu til þess að hafa áhrif á, hvort aðilar á markaði geti mætt eftirspurninni.
154. Það hefur sýnt sig í sambærilegum málum að háttsemi, líkt og á við í þessu máli, er til þess fallin að valda umtalsverðu tjóni fyrir samkeppni og þar með neytendur á skömmum tíma. Þá þykir ljóst að fyrri háttsemi Hreyfils í garð snjallforritsins Drivers hafi átt þátt í því að innkoma þess á markaðinn skilaði engum árangri. Það er jafnframt mat Samkeppniseftirlitsins að hætta sé á því að háttsemi Hreyfils kunni að vera fordæmisgefandi og hún geti því breiðst út til annarra leigubifreiðastöðva sem starfandi eru á Íslandi og hamlað samkeppni enn frekar. [] Er því sérstök ástæða til þess að samkeppnisyfirvöld grípi inn í og stöðvi háttsemina án tafar.
155. Með hliðsjón af öllu framangreindu getur háttsemi Hreyfils því leitt til takmörkunar á samkeppni með skaðlegum afleiðingum fyrir keppnauta, leigubifreiðastjóra sem og neytendur. Er það því mat Samkeppniseftirlitsins að framangreint kalli á aðgerðir þegar í stað.
156. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru því skilyrði a- og b-liðar 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga til töku ákvörðunar til bráðabirgða uppfyllt í þessu máli.
157. Í ákvörðunarorðum er mælt fyrir um skyldu Hreyfils til að láta af þeirri háttsemi að banna bifreiðastjórum sem nýta sér þjónustu félagsins að aka jafnframt fyrir aðrar leigubifreiðastöðvar. Þá er lagt fyrir Hreyfil að gera nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum félagsins til þess að tryggja að þær séu í samræmi við ákvörðunina. Ennfremur er það lagt fyrir Hreyfil að fyrirtækið gefi út formlega tilkynningu til leigubifreiðastjóra sem eru í þjónustu félagsins, þar sem þeir eru upplýstir um bráðabirgðaákvörðun þessa og að þeim sé frjálst að nýta sér jafnframt þjónustu annarra aðila kjósi þeir að gera það.
158. Athygli Hreyfils er vakin á því að skylda fyrirtækisins samkvæmt ákvörðunarorði tekur gildi við birtingu ákvörðunarinnar. Brot gegn ákvörðun þessari varða viðurlögum samkvæmt ákvæðum IX. kafla samkeppnislaga. Þessi ákvörðunarorð eru tímabundin til 31. desember 2023.



III. Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 tekur Samkeppniseftirlitið eftirfarandi ákvörðun til bráðabirgða:

1. Samkeppniseftirlitið telur að Hreyfill svf. hafi sennilega brotið gegn ákvæði 10. gr., sbr. 12. gr., og ákvæði 11. gr. samkeppnislaga með því að banna með fortakslausum hætti að leigubifreiðastjórar sem eru í þjónustu hjá Hreyfli svf. nýti sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva.
2. Hreyfill svf. skal tafarlaust láta af framangreindri háttsemi sinni og gera nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum félagsins sem banna eða hamla því að leigubifreiðastjórar sem eru í þjónustu hjá Hreyfli svf. nýti sér jafnframt þjónustu annarra aðila, enda brjóti fyrrgreindar kvaðir Hreyfils svf. á félagsmenn sína sennilega í bága við samkeppnislög, sbr. einnig 33. gr. samkeppnislaga.
3. Hreyfill svf. skal gefa út formlega tilkynningu til leigubifreiðastjóra sem nýta sér þjónustu félagsins þar sem upplýst er um bráðabirgðaákvörðun þessa og að leigubifreiðastjórum sé frjálst að nýta sér jafnframt þjónustu annarra aðila kjósi þeir það.

Bráðabirgðaákvörðun þessi gildir til 31. janúar 2024. Brot á þessari ákvörðun varðar viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson