



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur, 16. apríl, 2019

Ákvörðun nr. 11/2019

Beiðni Hreyfils svf. um áframhaldandi útgáfu hámarks ökutaxta

I.

Erindið og aðdragandi þess

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá leigubílastöðinni Hreyfli (Hreyfill), dags. 5. febrúar 2019, þar sem óskað er eftir áframhaldandi undanþágu til handa félaginu á útgáfu hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka á bifreiðastöð Hreyfils „...til einhverra ára.“

Um forsögu málsins vísar Samkeppniseftirlitið til umfjöllunar í ákvörðunum eftirlitsins nr. 9/2018, ákvörðun nr. 4/2006, Afnám á hámarkstöxtum leigubifreiða sem Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra gefur út, og ákvörðun nr. 23/2006.

Áréttað var í ákvörðun nr. 4/2006 að eftir gildistöku hennar yrði fyrirtækjum sem rækju leigubifreiðar, þ.e. hverjum þeim sem ætti og ræki leigubifreið, hvort heldur sem væri frá leigubifreiðastöð eða á annan hátt, leigubifreiðastöðvum og samtökum leigubifreiðastjóra óheimilt að hafa með sér hvers konar samstarf eða samskipti um ökutaxta og önnur verðlagsmál eða annað sem færi gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Með þessari ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var fallið frá því fyrirkomulagi að verðlagning fyrir þjónustu leigubifreiða væri miðstýrð.

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

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



Við úrvinnslu þeirrar beiðni Hreyfils sem hér er til umfjöllunar aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá Samgöngustofu og verðlagsnefnd bílstjóra hjá Hreyfli. Óskað var eftir upplýsingum um stöðu Hreyfils á þeim markaði sem nær til þess takmörkunarsvæðis sem stöðin starfar á, þ.e. þess svæðis sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Óskað var m.a. upplýsinga um fjölda útgefina starfsleyfa þeirra bílstjóra sem aka undir merkjum bifreiðastöðvar félagsins. Þá var óskað eftir upplýsingum um mat verðlagsnefndar bílstjóra á Hreyfli á stöðu stöðvarinnar á þeim leigubílamarkaði þar sem hún starfar o.fl. Ennfremur var aflað upplýsinga um kostnaðarþróun við leigubílaakstur eins og hún birtist í kostnaðarlíkani fyrir leigubíla, þar sem m.a. kæmu fram helstu kostnaðarliðir eins og þeir voru í desember 2017 annars vegar og mars 2019 hins vegar. Loks var óskað eftir upplýsingum um hámarks ökutaxta félagsins á ofangreindum tímamörkum. Gögn og upplýsingar bárust Samkeppniseftirlitinu á tilskildum tíma.

Hreyfill starfar á takmörkunarsvæði sem, eins og áður segir, nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Landfræðilegi markaðurinn afmarkast af þessu sama svæði, sbr. reglugerð nr. 397/2003 og fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins af svipuðum toga. Á þessu takmörkunarsvæði voru skv. upplýsingum Samgöngustofu 560 leyfishafar í febrúar sl. Starfa nú sex leigubílastöðvar á svæðinu. Hreyfill sinnir langstærstum hluta leyfishafa, 366 talsins, eða 65,4% allra leyfishafa á svæðinu. Aðrar stöðvar eru A - stöðin í Reykjanesbæ (53 leyfishafar), Bifreiðastöð Reykjavíkur (64 leyfishafar), Borgarbílastöðin (19 leyfishafar), City Taxi Reykjavík (25 leyfishafar) og Taxi Service (33 leyfishafar). Ljóst er að Hreyfill er og hefur, miðað við fjölda leyfa, um langt árabil verið langstærsta leigubílastöðin á því takmörkunarsvæði sem hér um ræðir.

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

Leigubílar/leigubílstjórar

Leigubílstjórar sem kaupa aðstöðu og þjónustu hjá Hreyfli starfa á hinum landfræðilega markaði þessa máls, þ.e. því takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Takmörkunarsvæðið er kallað svo af því að aðgangur nýrra bifreiðastjóra er takmarkaður og að öðru jöfnu óheimill nema þegar einhver þeirra bifreiðastjóra sem fyrir voru hefur hætt störfum sem leigubílstjóri, og þá aðeins að uppfylltum tilteknum skilyrðum.

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



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

Í umsögn verðlagsnefndar bílstjóra á Hreyfli þar sem færð eru rök fyrir því að gefinn sé út sameiginlegur hámarkstaxti fyrir bílstjórana segir að frá sjónarhóli neytandans sé augljóslega öryggi í því falið að geta gengið að ákveðnum taxta, hvort sem um sé að ræða einstaklinga, stofnanir eða fyrirtæki. Verðskrá hafi alltaf verið sýnileg bæði í bílum Hreyfils og á heimasíðunni hreyfill.is. „Slíka verðskrá yrði aldrei hægt að gefa út ef ekki væri samræmdur taxti og möguleikar viðskiptavina til að leita ákveðinna verða eru í raun takmarkaðir vegna eðlis þjónustunnar. Þetta er þjónusta sem byggir á snöggviðbragði og öryggi auk þess að vera almenningsþægileg. Ef taxti er ekki samræmdur innan stöðva gerir það neytandanum mun þyngra í skauti að henda reiður á raunverulegan kostnað við að nýta sér þjónustuna. Fyrir stöðvarnar sjálfar yrði ómögulegt að gera nokkra samninga eða tilboð fyrir hönd leyfishafa, enda ekki á neinu að byggja.“

Á grundvelli þess telur nefndin eðlilegt að undanþága Hreyfils gildi til fjögurra ára.

II.

Samkeppnishamlandi regluverk

Lagaumhverfi leigubifreiðamarkaðarins er á margan hátt samkeppnishamlandi. Hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað mælt til þess að lagaumgjörð rekstrar leigubifreiða verði endurskoðuð og hinar opinberu hömlur afnumdar. Eftirlitið hefur á liðnum árum birt stjórnvöldum umsagnir í tilefni af vinnu á þeirra vegum sem hefur haft að markmiði að endurskoða regluverk um leigubifreiðaaakstur.¹ Ennfremur hefur Samkeppniseftirlitið beint formlegum álitum til ráðherra (sjá m.a. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar* og álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.) Síðast beindi Samkeppniseftirlitið umsögn til Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins þann 18. desember sl. vegna vinnu starfshóps á vegum ráðuneytisins um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaaakstur.

Í framangreindum álitum og umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að kraftar samkeppninnar fái notið sín á þessum markaði eins og öðrum, en með virkri samkeppni er almennt stuðlað að lægra verði og betri þjónustu. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið m.a. mælt til þess að eftirfarandi ákvæði núgildandi laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, verði endurskoðuð:

- Takmörkun á fjölda leigubifreiða, sbr. 8. gr. laganna. Framboðstakmörkun þessi hefur augljós neikvæð áhrif á samkeppni. Nefna má að fjöldi leigubifreiða á

¹ Á heimasíðu Samkeppniseftirlitsins má finna upplýsingarsíðu þar sem finna má álit, tilmæli og umsagnir sem eftirlitið hefur beint til stjórnvalda vegna þessa. Upplýsingarsíðan er aðgengileg hér: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/samkeppni-a-leigubifreidamarkadi/>.



höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum er ekki ósvipaður og þegar Samkeppniseftirlitið skrifaði álit til samgönguráðherra fyrir meira en áratug síðan, þrátt fyrir mikla fólksfjölgun og sprengingu í komu ferðamanna til landsins.

- Bann við að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila, sbr. 6. gr. laganna, en þetta kemur í veg fyrir að unnt sé að stofna leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla starfsleyfis og ráða ökumenn í vinnu.
- Áskilnaður um að akstur leigubifreiðar sé aðalatvinna þeirra sem stunda aksturinn, sbr. 5. og 9. gr. laganna.
- Stöðvaskylda leigubifreiða og hlutverk leigubifreiðastöðva, sbr. 3. gr. laganna. Í því sambandi er Samkeppniseftirlitinu ljóst að tryggja þarf viðunandi eftirlit með starfsemi, en í því efni þarf að búa eftirliti með starfsemi skilvirkan ramma þar sem framþróun í tækni er m.a. nýtt.

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

III.

Markaðir fyrir leigubíla og leigubílastöðvar

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

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

Til vöru og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytanda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar.²

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

² Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. Sótt á http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/relevma_en.html.



Leigubílstjórar eru ýmist eigendur eða umráðamenn leigubíla sinna og frá sjónarmiði samkeppnislaga reka þeir hver fyrir sig sérstök fyrirtæki um leigubíla. Í 3. gr. laga um leigubifreiðar nr. 134/2001 er kveðið á um að allar leigubifreiðar sem starfræktar eru á takmörkunarsvæði, sbr. höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin, skuli hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Á takmörkunarsvæði höfuðborgarsvæðisins eru starfræktar nokkrar leigubílastöðvar og hafa leigubílstjórar því nokkurt svigrúm við val á leigubílastöð, m.a. út frá forsendum um ríkjandi þjónustu- og verðlagningarstefnu leigubílastöðvanna og viðskiptavinahópa þeirra.

IV.

Takmörkuð og tímabundin undanþága

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

Í þessu samhengi er rétt að undirstrika að þrátt fyrir vöxt íslensku þjóðarinnar að undanförunu og mjög öra fjölgun erlendra ferðamanna til landsins hefur útgefnum virkum leyfum til leigubílaaksturs ekki fjölgað sem nokkru nemi, úr 547 í janúar 2018 í 560 í febrúar 2019, skv. upplýsingum frá Samgöngustofu.

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

Með vísan til framanritaðs telur Samkeppniseftirlitið að enn sem komið er séu forsendur, á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga, til þess að veita Hreyfli tímabundna undanþágu í máli þessu til útgáfu hámarksökutaxta fyrir bílstjóra á leigubílastöðinni. Er þá einkum horft til þess að lagaumhverfi og annað regluverk er varðar leigubílaakstur er ennþá óbreytt frá því að undanþágur voru fyrst veittar til handa leigubílastöðvum, hverri og einni, til að gefa út og birta sameiginlega hámarksökutaxta fyrir bílstjóra á hverri stöð.



Telur Samkeppniseftirlitið rétt að veita Hreyfli heimild, með neðangreindum skilyrðum, til að gefa út og birta hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum bifreiðastöðvar Hreyfils til 1. maí 2020. Verði fyrir þann tíma gerðar breytingar á regluverki sem varða rekstur leigubíla og leigubílastöðva í þá veru að dregið verði úr samkeppnishömlum á mörkuðum málsins skal taka undanþágu Hreyfils samkvæmt þessari ákvörðun til endurskoðunar. Önnur skilyrði fyrir undanþáguheimild þessari eru eftirfarandi:

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

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

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

V.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið bifreiðastöðinni Hreyfli heimild til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum Hreyfils. Heimildin sem veitt er til 1. maí 2020 er bundin eftirfarandi skilyrðum:

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

2) Að hámarksökutaxti sá sem ákveðinn verður af hagsmunafélaginu eða verðlagsnefnd þess verði prentaður með stóru og auðlæsilegu letri á spjald. Á spjaldið skal einnig fest auðkenni bifreiðastöðvar Hreyfils. Spjald þetta skal vera plastað þannig að allar upplýsingar sem á því standa séu undir plastinu. Spjaldið skal vera tryggilega fest á áberandi stað í leigubifreiðinni þannig að það blasi við farþegum hennar. Verði gerðar breytingar á lögum eða öðru opinberu regluverki sem varða rekstur leigubíla og leigubílastöðva fyrir lok gildistíma þeirrar heimildar sem hér um ræðir, 1. maí 2020, í þá veru að dregið



verði úr samkeppnishömlum á viðkomandi mörkuðum skal taka undanþáguheimild Hreyfils samkvæmt þessari ákvörðun til endurskoðunar.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson