



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 28. júní, 2007

Álit nr. 2/2007

Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2006, *Afnám á hámarkstöxtum leigubifreiða sem Bandalag Íslenskra leigubifreiðastjóra gefur út*, sem birt var 7. febrúar 2006 kvað á um að frá og með 1. maí 2006 skyldi falla úr gildi hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar. Hámarksökutaxti þessi hafði um margra ára skeið verið gefinn út af Bandalagi Íslenskra leigubifreiðastjóra og voru verðbreytingar á ökutöxtunum háðar samþykki samkeppnisyrvalda, áður verðlagsyrvalda.

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

Með fjórum ákvörðunum, síðar sama ár, voru leigubifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu, hverri fyrir sig, veittar undanþágur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til að gefa út samræmda hámarksökutaxta handa leigubifreiðastjórum er störfuðu á viðkomandi stöðvum. Var það skilyrði sett að ákvarðanir um breytingu á hámarksökutaxta yrðu framvegis teknar af hagsmunafélögum leigubifreiðastjóra á hverri bifreiðastöð fyrir sig. Voru undanþáguheimildir veittar til reynslu í eitt ár, til og með 1. júlí 2007. Fyrir þann tíma myndi Samkeppniseftirlitið taka afstöðu til þess hvort unnt yrði að veita heimildina áfram og þá eftir atvikum einnig til reynslu.

2.

Við meðferð framangreindra mála og með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr., þótti Samkeppniseftirlitinu ástæða til þess að skoða stöðu samkeppnismála á leigubifreiðamarkaði og taka til skoðunar hvort gildandi lög um leigubifreiðar og annað regluverk sem varðar leigubifreiðamarkaði væri í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Í ljósi þess að málefni leigubifreiða heyra undir samgönguráðherra og Vegagerðina skv. lögum um leigubifreiðar nr. 134/2001 óskaði Samkeppniseftirlitið með bréfum, dags. 5. júní sl., eftir sjónarmiðum samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar um hina lagalegu umgjörð og fyrirkomulag með vísan til umsagnar Samkeppnisstofnunar, dags. 21. nóvember 2001, um frumvarp til laga um leigubifreiðar.



3.

Umsögn Vegagerðarinnar barst með bréfi, dags. 18. júní 2007. Í umsögninni er vísað til athugasemda Samkeppnisstofnunar, dags. 21. nóvember 2001, um frumvarp til laga um leigubifreiðar sem varð að núgildandi lögum. Kemur þar fram að Vegagerðin hafi frá árinu 2002 haft umsjón með leigubílakerfinu í landinu skv. lögnum. Bendir Vegagerðin á að leigubílakerfið sé kvótakerfi í eðli sínu þar sem fjöldi leigubifreiða sé takmarkaður af stjórnvöldum. Framkvæmdin hafi verið með þeim hætti að Vegagerðin haldi gagnagrunn um kerfið en í þennan gagnagrunn séu skráðar upplýsingar um leyfishafa í leiguakstri, svo sem á hvaða leigubifreiðastöð þeir séu skráðir. Þá sé skráð í kerfið uppsöfnuð reynsla afleysingamanna við leiguakstur, en leigubílstjórar geti látið leysa sig af í forföllum svo sem vegna veikinda, orlofs eða vegna álags um helgar. Þegar afleysingamaður leysir leigubifreiðastjóra af safnar hann „dögum“ sem síðar veita honum rétt til þess að fá leyfi til leigubifreiðaakesturs á grundvelli reynslu. Félög leigubílstjóra afgreiða akstursheimildir til leyfishafa sem skráð eru í gagnagrunn Vegagerðarinnar. Eins og staðan er í dag megi forfallamaður búast við að fá leyfi til leigubifreiðaakesturs á takmörkunarsvæði eftir fjögurra til fimm ára vinnu við afleysingar. Utan takmörkunarsvæða þurfi þeir sem hyggist reka og aka leigubifreið að sitja námskeið til að fá leyfi til aksturs leigubifreiðar.

Í umsögn sinni tekur Vegagerðin fram að all nokkuð hafi borið á kærum og kvörtunum vegna meintra brota á lögum og reglugerð um leigubifreiðar. Gæfi það vísbendingu um að talsvert væri reynt að komast fram hjá þröngu laga- og reglugerðarumhverfi sem um starfsgreinina gilda. Kæruefnin lúti m.a. að meintum brotum gegn flóknum reglum er varða takmarkanir á fjölda útgerðardaga, reglum um eignarhald á bifreiðum og að leyfishafar vinni utan stöðva. Einnig berist kærur um að sumir geri út ökutæki sín og aki lítið eða ekkert sjálfir o.s.frv.

Vegagerðin fjallar því næst um núverandi laga- og reglugerðarumhverfi. Segir í umsögninni að Vegagerðin telji það ekki til þess fallið að stuðla að því að neytandinn fái þá þjónustu sem hann þurfi á að halda. Ástæðan sé sú að hvert og eitt leyfi sé gefið út á einstakling sem sé þá sjálfstæður atvinnurekandi sem ákveði hvenær dags eða hvenær í viku eða mánuði hann vinni sína vinnu. Leigubifreiðastöðvar geti þannig ekki stýrt framboði á þjónustu eftir álagstímum eða eftirspurn og sé því oft skortur á leigubifreiðum að næturlagi um helgar, þegar færð er erfið eða veðurskilyrði slæm. Að mati Vegagerðarinnar væri hægt að bæta þetta með því að leigubifreiðastöðvarnar fengju aukið verkstjórnarvald eða með því að „opna“ lagaumhverfið á þann veg að leyfishafar gætu átt og rekið leigubifreiðastöðvar með fjölda ökutækja sem skráð séu á sama leyfi, sem þýddi að sömu reglur myndu gilda um fólksflutninga með leigubifreiðum og gilda um aðra fólksflutninga.

Varðandi umsögn Samkeppnisstofnunar um frumvarp til laga um leigubifreiðar telur Vegagerðin að taka megi undir ýmislegt sem þar kemur fram. Fram komnar ábendingar og athugasemdir Samkeppnisstofnunar og þeir vankantar, sem að ofan eru nefndir, gefi tilefni til þess að ráðast í allsherjar endurskoðun laga um



leigubifreiðar með það að markmiði að skapa eðlilegt samkeppnisumhverfi, hagkvæmt og sveigjanlegt kerfi, sem til þess sé fallið að skapa sátt og stuðli jafnframt að því að neytandinn fái þá bestu þjónustu sem með góðu móti sé hægt að veita.

4.

Með vísan til hlutverks lögreglunnar er birtist í 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og þekkingar embættisins á því málefni sem hér er til umfjöllunar spurðist Samkeppniseftirlitið fyrir hjá embættinu um framboð á leigubifreiðum á höfuðborgarsvæðinu með símtali og tölvupósti, dags. 18. júní 2007.

Umsögn frá embætti lögreglustjórans barst samdægurs með tölvubréfi. Þar kemur fram að almennt séð hafi embættið ekki orðið vart við lítið framboð á leigubifreiðum á höfuðborgarsvæðinu. Á hinn bóginn sé verulegur skortur á leigubifreiðum í miðborginni aðfararnætur laugardaga og sunnudaga. Þá er bent á að flestir veitingastaðir borgarinnar séu staðsettir á mjög litlu svæði í miðborginni, og vænta megi þess að um 10.000 – 12.000 manns séu að jafnaði að skemmta sér hvora nótt. Breytingar hafi orðið á opnunartíma veitingastaða, sem nú séu opnir mislengi fram á nóttina. Þá séu strætisvagnar hættir að ganga á nóttunni og því sjái leigubifreiðar eingöngu um flutningana. Biðin eftir þeim dreifist nokkuð á nóttina og megi því sjá röð fólks við biðstöð leigubifreiða á Lækjargötu langt fram á morgna. Þetta ástand skapist nánast um hverja helgi allt árið. Þá er bent á að afleiðingar af skorti á leigubifreiðum séu oftast þær að fólk reyni að taka leigubifreið áður en hún kemur að biðstöðinni og við það skapist slyshætta. Ólæti hafi oft á tíðum brotist út og á tímabili hafi borgin ráðið sérstaka öryggisverði til að halda aftur af fólkinu á biðstöðvum. Fólk haldist lengur í miðborginni vegna vöntunar á leigubifreiðum og skapi það oftast en ekki ýmsa óáran s.s. slagsmál. Þá er bent á að miklu skipti að fólksflutningar úr miðborginni gangi fljótt og vel fyrir sig. Þess sé farið að gæta að leigubifreiðastjórar treysti sér ekki til að aka leigubifreiðum sínum aðfararnætur laugardaga og sunnudaga og skorti því leigubíla á þessum tímum.

5.

Samkeppniseftirlitið sendi Vegagerðinni tölvubréf þann 20. júní 2007 og óskaði eftir upplýsingum um breytingar á markaðshlutfalli leigubifreiðastöðva síðustu ár miðað við útgefin atvinnuleyfi. Einnig var spurt hvort algengt væri að leyfishafar flyttu sig milli stöðva. Þá var spurt hvort Vegagerðin hefði upplýsingar um helstu ástæður fyrir því að leigubifreiðastjórar færðu sig á milli stöðva.

Í svari Vegagerðarinnar, sem barst með tölvubréfi 21. júní sl., kemur fram að flutningur leigubifreiðastjóra á milli stöðva sé afar sjaldgæfur eða innan við 10 leigubifreiðastjórar á ári. Undantekning hafi þó verið á síðastliðnu ári. Það ár hafi ný leigubifreiðastöð verið stofnuð sem hafi lengst af haft um 10 leyfishafa í viðskiptum en nú 15 skv. upplýsingum úr gagnagrunninum. Hin nýja leigubifreiðastöð hafi gert yfirtökusamninga við tvær leigubifreiðastöðvar á þessu ári. Hafi það leitt til þess að þeir leyfishafar sem þar voru í viðskiptum hafi sagt upp samningum og stofnað nýja leigubílastöð.



6.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir sjónarmiðum samtaka leigubifreiðastjóra um laga- og regluverk sem um atvinnugreinina gilda. Hittu starfsmenn formann BÍLS, Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra, á fundi þann 27. júní s.l. Á fundinum kom fram að BÍLS teldi lög og reglur um leigubifreiðastjóraþjóna þjóna bæði hagsmunum þeirra sem störfuðu við leigubifreiðaakstur og neytenda. Taldi hann breytingar á lagaumhverfinu óþarfar og aukið frelsi til aðgangs í starfsgreinina geta skaðað afkomu þeirra sem þar starfa. Nefnd voru ýmis rök fyrir þessu sjónarmiði bandalagsins, s.s. að skortur á leigubifreiðum væri tiltölulega fátíður hér á landi miðað við sums staðar erlendis, og gætti einkum aðfararnætur laugardaga og sunnudaga. Ástæða leigubílaskorts væri þá stundum ófærð og þess háttar. Þá væri vafasamt að afnema fjöldatakmarkanir enda gæti slíkt komið niður á kjörum leigubifreiðastjóra. Kerfið hérlandis væri með ágætum og t.d. biðtími eftir leigubílum að meðaltali skammur.

7.

Samkeppniseftirlitið fékk munnlegar upplýsingar um það frá samgönguráðuneytinu að ekki væri að vænta umsagnar eða svars frá ráðuneytinu við bréfi stofnunarinnar til ráðuneytisins dags. 5. júní sl.

II.

Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur fram að markmið laganna er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga segir að hlutverk Samkeppniseftirlitsins sé *„...að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“*

Telji Samkeppniseftirlitið ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum ber því að vekja athygli viðkomandi ráðherra á því samkvæmt 18. gr. laganna.

2.

Um leigubifreiðaakstur gilda lög nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir að tilgangur þess sé að færa lög um leigubifreiðar að breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu. Ekki er vikið nánar að því í hverju hinar breyttu þjóðfélagsaðstæður felast sem vísað er til heldur er vikið að auknum kröfum sem gerðar verði til leigubifreiðastjóra og bifreiðastöðva um öryggi. Þegar fjallað er um breytingar á þjóðfélagsaðstæðum á undanförunum árum í sambandi við atvinnurekstur telur Samkeppniseftirlitið þó ljóst að löggjafinn hefur lagt aukna áherslu á gildi virkrar samkeppni í viðskiptum, sbr. 1. gr. samkeppnislaga.



Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga um leigubifreiðar skulu leigubifreiðastöðvar í samráði við félag leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Þrátt fyrir að tilgangurinn með ákvæðinu lúti að hagsmunum almennings er ákvæðið að mati Samkeppniseftirlitsins samkeppnishamlandi. Fer það gegn grundvallarsjónarmiðum samkeppnislaga um sjálfstæði keppinauta og býður heim hættu á samráði og markaðskiptingu.

Í 5. gr. laga um leigubifreiðar er fjallað um skilyrði fyrir atvinnuleyfi. Samkvæmt 2. tölulið 5 gr. þarf viðkomandi aðili að vera skráður eigandi fólksbifreiðar eða skráður fyrsti umráðamaður samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki. Samkvæmt 3. tölulið 5. gr. þarf viðkomandi að stunda leiguakstur að aðalatvinnu. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að gild efnisleg rök sem t.d. snúi að öryggi farþega liggi að baki þessum skilyrðum. Ákvæðin eru að mati stofnunarinnar samkeppnishindrandi þar sem þau takmarka aðgang að leigubifreiðaakstri án málefnalegra raka.

Í 6. gr. laganna er m.a. kveðið á um að engum megi veita meira en eitt atvinnuleyfi. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að öryggishagsmunir neytenda séu betur tryggðir með tilvist ákvæðisins. Þá er ákvæðið að mati Samkeppniseftirlitsins samkeppnishindrandi enda vinnur það gegn heilbrigðri hagræðingu og frelsi í atvinnurekstri. Ákvæðið fer því að mati Samkeppniseftirlitsins gegn markmiði samkeppnislaga.

Í 8. gr. laganna er fjallað um takmörkun á framboði á þjónustu leigubifreiða á markaðnum. Samkvæmt ákvæðinu setur samgönguráðherra, með nánari útfærslu, reglur í reglugerð um fjölda bifreiða í leiguakstri á ákveðnum svæðum. Ákvæði um svæðisbundnar fjöldatakmarkanir leigubifreiða hafa gilt í áratugi. Samkeppniseftirlitinu virðist þau einna helst geta haft það markmið að tryggja atvinnu og hagsmuni þeirra sem þegar starfa við leigubifreiðaakstur á viðkomandi takmörkunarsvæðum, og telur stofnunin að 8. gr. laganna sé afar samkeppnishamlandi.

Í 9. gr. laganna er fjallað um nýtingu atvinnuleyfis. Í 1. mgr. 9. gr. er kveðið á um að leyfishafi skuli hafa leiguakstur að aðalatvinnu en þetta kemur einnig fram í 5. gr. sbr. umfjöllun hér að ofan.

III

Staða samkeppnismála á leigubifreiðamarkaði

1.

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

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem



samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

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

2.

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

- 1) Markað fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra, þar sem leigubifreiðastöðvar selja viðskiptavinum sínum, leigubifreiðastjórum, þjónustu sína.
- 2) Markað fyrir þjónustu við neytendur, farþega í leigubifreiðum. Á þessum markaði keppa leigubifreiðastjórar.

Þessir tveir markaðir eru samtvinnaðir í regluverki sem um markaðina gildir. Regluverk þetta, þ.e. ákvæði laga og reglugerða, er um margt flókið og hefur Samkeppniseftirlitið í álit þessu bent á ýmsa þætti í regluverkinu sem það telur samkeppnishamlandi.

3.

Í landinu eru þrjú takmörkunarsvæði fyrir rekstur leigubifreiða. Leigubifreiðarstjórum sem starfa utan þessara takmörkunarsvæða er ekki skylt að gera bifreiðar sínar út frá leigubifreiðastöðvum. Stærsta takmörkunarsvæðið nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin með 560 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra. Akureyri er næststærsta takmörkunarsvæðið með 20 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra og Árborg og nágrenni eru minnsta takmörkunarsvæðið með 8 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra. Samkeppniseftirlitið telur að takmörkunarsvæðin gefi a.m.k. mikilvæga vísbendingu hvað varðar hinn landfræðilega markað þeirra er stunda leigubifreiðaaakstur eða þjónustu við leigubifreiðastjóra á ofangreindum svæðum, sbr. reglugerð nr. 397/2003 og ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 23, 25, 29 og 30 frá árinu 2006.

4.

Þjónusta leigubifreiðastöðva við leigubifreiðastjóra felst einkum í símsvörun og miðlun upplýsinga til bifreiðastjórana um ferðir með farþega. Þá sjá bifreiðastöðvarnar um nótuviðskipti og afla í sumum tilvikum afsláttarsamninga fyrir stórnotendur, sem bifreiðastjórar á þeirra vegum sjá svo um að sinna.

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



Leigubifreiðastöðvar gegna einnig lögbundnu eftirlitshlutverki gagnvart bifreiðastjórum. Í sumum tilvikum reka leigubifreiðastöðvar þvottaaðstöðu fyrir bifreiðastjóra stöðvarinnar og fleira mætti telja.

Leigubifreiðastöðvar eru reknar á hinum þremur svonefndu takmörkunarsvæðum sem áður hefur verið lýst, þ.e.a.s. svæðum, þar sem fjöldi leyfa til að reka leigubifreiðar, er takmarkaður. Stærsta takmörkunarsvæðið nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin með 560 atvinnuleyfi fyrir leigubílstjóra. Á þeim markaði starfa nú 5 leigubifreiðastöðvar. Þær eru Hreyfill, Bifreiðastöð Reykjavíkur, Borgarbílastöðin, Nýja leigubílastöðin og Aðalstöðin - BSH. Upplýsingar frá Hreyfli og Vegagerðinni gefa til kynna að markaðshlutdeild Hreyfils sé um 65-70%. Markaðshlutdeildin ein og sér bendir til þess að Hreyfill hafi markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra.²

Samkeppni á leigubifreiðamarkaðnum á höfuðborgarsvæðinu einkennist af stöðu Hreyfils á honum. Sökum stærðar og tæknilegs forskots hefur félagið yfirburðastöðu gagnvart samkeppnisaðilunum. Miklar aðgangshindranir og fákeppni hefur um langa hríð einkennt markaðinn fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra á þessu svæði. Þessar samkeppnishömlur má að mati Samkeppniseftirlitsins einkum rekja til þess lagaumhverfis sem leigubifreiðamarkaðurinn starfar í. Má þar sér í lagi nefna takmarkanir á fjölda leigubifreiða á takmörkunarsvæðunum skv. 8. gr. laga um leigubifreiðar og skilyrði í 6. gr. sömu laga um að engum megi veita meira en eitt atvinnuleyfi. Það felur í sér að þau fyrirtæki sem reka leigubifreiðar, sk. atvinnuleyfishafar, geta ekki rekið fleiri en eina bifreið í senn. Þá má nefna ákvæði reglugerðar nr. 397/2003 um leigubifreiðar sem m.a. kveða á um að ekki megi starfrækja færri en 10 leigubifreiðar frá hverri leigubifreiðastöð. Að mati Samkeppniseftirlitsins bendir lítil hreyfing leigubifreiðastjóra á milli leigubifreiðastöðva á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum til þess að lítil samkeppni ríki á milli þeirra leigubifreiðastöðva sem hafa náð fótfestu á markaðnum.

6.

Um langa hríð bjó leigubifreiðapjónusta á Íslandi við verðstýringu með því fyrirkomulagi að leyfilegt hámarksökugjald sem gefið var út af samtökum leigubifreiðastjóra var háð samþykki verðlagsyfirvalda og síðar samkeppnisyfirvalda. Þá hefur takmörkun á framboði á þjónustu leigubifreiða á markaðnum sem finna má í 8. gr. laga um leigubifreiðar verið við lýði í allmörg ár. Af þessum sökum hefur leigubifreiðamarkaðurinn á stærsta takmörkunarsvæðinu, höfuðborgarsvæðinu, verið fákeppnismarkaður þar sem boðið var upp á einsleita þjónustu af hálfu fárra leigubifreiðastöðva, og verðið var samræmt af hálfu hins opinbera.

Eftir að Samkeppniseftirlitið felldi úr gildi opinberan hámarksökutaxta leigubifreiða á síðasta ári hefur ný leigubifreiðastöð, Nýja leigubílastöðin, NL, reynt að ná fótfestu á markaðnum. Hefur stöðin reynt að marka sér aðra stefnu í þjónustu og verðlagningu en þær stöðvar sem fyrir voru á markaðnum. Í því skyni að verða

² Sbr. *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings*, Official Journal of the European Union (2004/C 31/03), #17.



sér úti um bifreiðastjóra til að aka fyrir stöðina og þar með afla markaðar fyrir starfsemina keypti NL fyrirtækið Ný-ung sem rak leigubifreiðastöðvarnar BSH í Hafnarfirði og Aðalbílastöðina í Reykjanesbæ. Þorri bifreiðastjóranna á umræddum stöðvum brást við kaupunum með því segja upp samningum við þær og hætta þar akstri. Þetta gerðu bifreiðastjórarnir með ólögmetu samráði sín á milli. Þessar aðgerðir bifreiðastjóranna voru til þess fallnar að koma í veg fyrir að hin nýja stöð næði fótfestu með þá nýjung sem hún hafði boðað í samkeppni við aðrar leigubifreiðastöðvar.

Að mati Samkeppniseftirlitisins er ljóst að samkeppni á leigubifreiðamarkaði á stærsta takmörkunarsvæðinu er afar takmörkuð. Telur stofnunin að ekki sé að vænta mikilla breytinga á því verði takmörkunarákvæði laga um leigubifreiðar ekki tekin til endurskoðunar. Þá má benda á að í ljósi þess að sú staða kemur ítrekað upp að leigubifreiðar á höfuðborgarsvæðinu anna ekki eftirspurn, einkum og sér í lagi um helgar, virðist ankannalegt að setja það skilyrði að akstur leigubifreiðar sé aðalátvinna þeirra sem stunda aksturinn, eins og 5. gr. laganna kveður á um. Þá verður að telja að áskilnaður í 6. gr. laganna um að engum megi veita meira ein eitt atvinnuleyfi, þ.e.a.s. leyfi til að starfrækja fleiri en eina leigubifreið, hamli samkeppni, enda verður að telja þetta ákvæði hamla mjög möguleikum á hagræðingu í rekstri. Einnig verður ekki betur séð en að ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga um leigubifreiðar um að leigubifreiðastöðvar skipuleggja starfsemi sína í samráði við félög leigubifreiðastjóra sé til þess fallið að staðla þjónustuna og gera hana einhæfari. Ákvæði þetta er að mati Samkeppniseftirlitisins samkeppnishamlandi.

IV.

Álit Samkeppniseftirlitisins

Leigubifreiðamarkaðurinn á stærsta takmörkunarsvæðinu, höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum, ber aðaleinkenni fákeppni. Á þessu svæði starfa fáar leigubifreiðastöðvar og þjónustan er að mati stofnunarinnar tiltölulega einsleit.

Um leið og opinber hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar féll úr gildi, varð óhjákvæmilegt fyrir þá sem reka leigubifreiðaþjónustu að taka sjálfir ákvörðun um gjaldskrá. Þar með skapaðist aukið færi til að keppa um hylli neytenda. Slík breyting getur ein og sér stuðlað að aukinni samkeppni á markaðnum. Að mati Samkeppniseftirlitisins þarf þó meira til svo eðlilegt samkeppnisumhverfi skapist á markaðnum.

Að mati Samkeppniseftirlitisins skerða ýmis efnisákvæði í núverandi laga- og reglugerðaumhverfi frelsi í atvinnurekstri og hindra virka samkeppni í viðskiptum. Þá er þetta regluverk til þess fallið að takmarka aðgang nýrra keppnauta að markaðnum auk þess sem það dregur úr hvata fyrirtækjanna til að keppa á grundvelli gæða þjónustunnar.

Á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.



Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið í formi álits vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Í frumvarpinu með þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993 kom fram að tilgangur ákvæðisins væri sá að vinna að því að frjáls samkeppni ríkti á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna ætti við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunni hömlur að vera settar gegn þessu.

Með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og með hliðsjón af því sem að framan er rakið beinir Samkeppniseftirlitið því til samgönguráðherra að beita sér fyrir breytingum á lögum um leigubifreiðar og öðrum reglum sem um leigubifreiðar gilda með það að markmiði að skapa eðlilegt samkeppnisumhverfi í samræmi við markmið samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson