



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagurinn 4. júlí 2006

Ákvörðun nr. 24/2006

**Undanþágubeiðni Sambands íslenskra tryggingarfélaganna vegna sameiginlegs útboðs f.h. allra bifreiðartryggingarfélaganna á flutningum tjónabifreiða af vettvangi á höfuðborgarsvæðinu**

**I.**

**Erindið og aðdragandi þess**

**1.**

Þann 10. mars 2006 barst Samkeppniseftirlitinu erindi Sambands íslenskra tryggingarfélaganna (SÍT) vegna mögulegs útboðs SÍT, fyrir hönd tryggingarfélaganna, á dráttarþjónustu vegna tjónabifreiða á höfuðborgarsvæðinu. Í erindinu kemur fram að þeir samningar sem tryggingarfélagin hafi hingað til haft við dráttarbilþjónustuna Krók ehf. falli úr gildi 30. júní 2006. Þá eru rakin helstu efnisákvæði þeirra samninga sem séu að falla úr gildi og eru þau sögð m.a. taka til landfræðilegrar afmörkunar þjónustunnar<sup>1</sup>, geymsluaðstöðu, upplýsingagjafar dráttarfyrirtækisins til viðkomandi bifreiðartryggingarfélags, gjaldskrár vegna flutnings og vörslu og loks gildistíma núverandi samnings. Kemur fram að sú framkvæmd sem höfð hafi verið, hafi reynst afar vel og hún nánast hnökralaus. Sökum þess að áðurnefndir samningar séu að falla úr gildi sé brynt að búa svo um að sambærileg tilhögun geti haldið áfram. Segir í erindinu að útboðið verði byggt á grundvelli útboðslýsingar, sem fulltrúar allra félaganna taki þátt í að móta, m.a. varðandi tæknilegar kröfur til bjóðenda. Að loknu útboði gangi hvert félag frá eigin samningi við þann tilboðsgjafa sem að öllu virtu teljist hafa gert hagfelldasta tilboðið. Að lokum er tekið fram að af hálfu SÍT og váttryggingarfélaganna yrði þó ekkert frekar aðhafst til undirbúnings málinu fyrr en jákvæð afstaða Samkeppniseftirlitsins lægi fyrir varðandi ofangreinda tilhögun.

**2.**

Í svari Samkeppniseftirlitsins, dags. 3. apríl 2006, við erindi SÍT, vakti eftirlitið sérstaka athygli á 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, en þar er lagt bann við öllum samningum og samþykktum fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltum aðgerðum sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Samkvæmt 12. gr. sömu laga er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Með vísan til

<sup>1</sup> Reykjavík, Kópavogur, Garðabær, Hafnarfjörður, Álftanes, Seltjarnarnes og Mosfellsbær.



framangreinds taldi Samkeppniseftirlitið að samstarf fyrirtækja eða samtaka fyrirtækja sem lítur að verðlagningu, þjónustu eða öðrum þáttum sem samkeppni beri að ríkja um, kynni að felast brot á 10. sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Á það var bent í svari eftirlitsins að mögulegt væri að sækja um undanþágu vegna samkeppnishamlandi samstarfs á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga. Hins vegar lagði Samkeppniseftirlitið ekki fyrirfram mat á mögulegt útboð SÍT en beindi því til samtakanna að tryggja að aðgerðir þess brytu ekki í bága við framangreind ákvæði.

### 3.

Viðbrögð SÍT við ofangreindu svari Samkeppniseftirlitsins bárust með bréfi , dags. 26. apríl 2006. Í bréfinu segir m.a. að miðað við afdráttarlaust orðalag 10. gr. samkeppnislaga hnígi rök að því að umrætt útboð og samningsgerð geti farið gegn bannreglu ákvæðisins. Óskar SÍT síðan eftir undanþágu frá banni 10. gr. við verðsamráði á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga vegna nefnds útboðs á flutningum tjónabifreiða. Vísar SÍT m.a. til eftirfarandi atriða máli sínu til stuðnings:

- Lögreglan hafi á einn eða annan hátt afskipti af nánast öllum meiriháttar umferðaróhöppum. Miklu varði að hún geti snúið sér til eins aðila allan sólarhringinn og alla daga ársins og að sá aðili veiti skilvirka þjónustu í samræmi við fyrirfram settar gæðakröfur.
- Óviðunandi væri fyrir lögreglu að áður en kallaður væri til aðili til að fjarlægja tjónabifreið, þyrfti að kanna hvort eitthvert váttryggingarfélag beri ábyrgð á tjóninu, hvaða váttryggingarfélag það væri og þá fyrst væri ljóst til hvaða aðila lögregla gæti snúið sér með ósk um flutning.
- Tjónabifreiðar á vettvangi skapi iðulega hættu fyrir aðra vegfarendur og hamli eðlilegri umferð vegfarenda. Grundvallar atriði sé að fjarlægja ökutæki af vettvangi eins fljótt og unnt sé, án þess þó að raska öðrum hagsmunum, s.s. vegna rannsóknar og verðmætaverndar.
- Tjónabifreið þurfi að flytja sem fyrst af vettvangi til að tryggja að eigandi hennar verði ekki fyrir enn frekara tjóni, t.d. vegna veðurs, þjófnaðar eða skemmdarverka.
- Stundum sé brynt að koma tjónabifreiðum í örugga vörslu sem fyrst þannig að unnt sé að vinna að frekari rannsókn umferðaróhappsins með hliðsjón af ástandi ökutækisins, bæði fyrir og eftir tjónsatvik. Slíkt eigi ekki síst við í alvarlegri tilvikum. Standa þurfi forsvaranlega að flutningi ökutækjanna.
- Þar sem um veruleg líkamstjón og jafnvel banaslys sé að ræða þurfi að gæta sérstaklega að allri meðferð tjónabifreiðanna og muna sem í þeim séu. Taki slíkt bæði til flutnings og vörslu.

Meðfylgjandi umræddri undanþágubeiðni SÍT var bréf Lögreglustjórans í Reykjavík, dags. 26. apríl 2006, þar sem áréttað var mikilvægi þess að svipuð þjónusta og verið hafi við líði verði áfram viðhöfð. Lögreglunni sé mikilvægt að geta sett sig í samband við eitt ákveðið fyrirtæki til að koma öökufærum ökutækjum úr umferð.



Eins sé mikilvægt að þessi ökutæki séu geymd og varðveitt á tryggum stað vegna framhaldsrannsóknar slysamála. Að lokum leggur lögreglan áherslu á að umrædd þjónusta kæmi ekki til með að skerðast þrátt fyrir að það fyrirtæki sem nú sæi um þessa þjónustu hætti starfsemi sinni.

#### 4.

Við meðferð málsins var sjónarmiða leitað hjá nokkrum aðilum sem reka dráttarbílaþjónustu og staðsettir eru á höfuðborgarsvæðinu. Þá var einnig leitað til lögreglunnar í Reykjavík vegna málsins.

## II.

### Niðurstaða

#### 1.

Þar sem í erindi SÍT er sótt um undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga við verðsamráði á grundvelli 15. gr. laganna er rétt í upphafi að taka afstöðu til þess hvort útboð SÍT og váttryggingafélaganna fari gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Í 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er bann lagt við öllum samningum og samþykktum milli fyrirtækja, hvort heldur þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltum aðgerðum sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Í banni 10. gr. samkeppnislaga felst m.a. bann við hvers konar samvinnu um söluverð og hvers konar samvinnu um verð á vöru eða þjónustu sem keppinautar kaupa. Ástæða þessa er sú að samvinna um kaupverð á vöru eða þjónustu, sem m.a. myndar grundvöll verðlagningar, hefur þau áhrif að kostnaður keppinauta verður samræmdur. Hann verður einsleitari og gagnsærri og leiðir til samræmingar á söluverði hjá viðkomandi keppinautum.<sup>2</sup>

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögunum. Í skilningi samkeppnisréttarins er með ákvörðunum samtaka fyrirtækja átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna. Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja. Sökum þessa geta margvíslegar aðgerðir slíkra samtaka, s.s. ráðleggingar, upplýsingagjöf eða útboð, fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað.<sup>3</sup> Í málinu liggur fyrir að aðildarfélög SÍT, Sjóvá-Almennar tryggingar hf., Váttryggingafélag Íslands hf. og Tryggingamiðstöðin hf., eru með yfir 95% markaðshlutdeild í bifreiðatryggingum, sem er sá markaður sem helst tengist fyrirætluðu útboði.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/2004.

<sup>3</sup> Sjá nánar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2005 *Ólögmeitt samráð innan Lögmannafélags Íslands* varðandi skýringu á 12. gr. samkeppnislaga.

<sup>4</sup> Sjá nánari umfjöllun um stöðu aðildarfélaga SÍT á markaði fyrir bifreiðatryggingar í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/2005 *Ólögmeitt samráð tryggingafélaganna við að taka upp Cabas-tjónamatskerfi við bifreiðaréttir og –sprautun*.



Í bréfi SÍT frá 26. apríl 2006 þar sem óskað er undanþágu frá banni 10. gr. samkeppnislaga við verðsamráði á grundvelli 15. gr. laganna er vísað til erindis SÍT frá 10. mars 2006 varðandi eðli og umfang þeirrar þjónustu sem hugsanlegum samningum sé ætlað að ná til.

Í tilvitnuðu bréfi SÍT til Samkeppniseftirlitsins frá 10. mars er helstu efnisatriðum samninga þeirra sem útboðið kemur til með að ná til m.a. lýst á eftirfarandi hátt:

*„Helstu efnisatriði þessara samninga um flutning tjónabifreiða af vettvangi hafa tekið til eftirfarandi þátta:*

...

*- Gjaldskrá Króks ehf. vegna flutnings, bæði á virkum dögum og helgum dögum, og á dagvinnu-, eftirvinnu- og næturvinnutímum.*

*-Gjaldskrá vegna vörslu á ökutækjum, bæði m.v. geymslu á útisvæði og í geymsluhúsnæði Króks ehf,*

...”.

Þá segir í bréfinu að SÍT fyrir hönd bifreiðatryggingafélaganna hyggist bjóða þessa þjónustu út á nýjan leik á grundvelli útboðslýsingar sem fulltrúar allra félaganna taki þátt í að móta, m.a. varðandi tæknilegar kröfur til bjóðenda.

Að mati Samkeppniseftirlitsins blasir við að fyrirætlað útboð SÍT og bifreiðatryggingafélaganna lítur að verðlagningu á flutningum tjónabifreiða ásamt verðlagningu á vörslu þeirra eftir flutning og fer því eðli málsins samkvæmt gegn 10. gr. samkeppnislaga um bann við verðsamráði keppinauta.

Verður nú gerð grein fyrir því hvort umrætt útboð uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga um skilyrði fyrir undanþágu frá bannreglu 10. gr. samkeppnislaga.

## 2.

Í 15. gr. samkeppnislaga er kveðið á um heimildir Samkeppniseftirlitsins til þess að veita undanþágur frá ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga um bann við samkeppnishamlandi samvinnu fyrirtækja og samtaka fyrirtækja.

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

*a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir,*

*b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,*

*c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og*

*d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða.*



Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt svo að til greina komi að veita undanþágu samkvæmt ákvæðinu.

Samkeppniseftirlitið fellst á að tjónabifreiðar á vettvangi geta skapað hættu fyrir aðra vegfarendur og hamlað eðlilegri umferð vegfarenda og að tjónabifreið þurfi að flytja sem fyrst af vettvangi til að tryggja að eigandi hennar verði ekki fyrir enn frekara tjóni. Einnig telur Samkeppniseftirlitið að brýnt geti verið að koma tjónabifreiðum í örugga vörslu sem fyrst þannig að unnt sé að vinna að frekari rannsókn umferðaróhappsins með hliðsjón af ástandi ökutækisins, bæði fyrir og eftir tjónsatvik.

Samkeppniseftirlitið getur hins vegar ekki fallist á að sameiginlegt útboð SÍT og bifreiðatryggingafélaganna á þáttum sem m.a. ná til verðlagningar þjónustunnar sé nauðsynlegt til þess að tryggja öryggi á vettvangi og vörslu tjónabifreiða. Þvert á móti telur Samkeppniseftirlitið að í slíku sameiginlegu útboði og samningi á grundvelli þess felist höft sem óþörf séu til þess að ná fram settum markmiðum um öryggi og vörslu tjónabifreiða. Fæst ekki betur séð en að unnt sé að tryggja þetta með einstaklingsbundnum ráðstöfunum hvers félags fyrir sig og lögreglunnar, án þess að það sé gert sameiginlega með atbeina SÍT. Má í þessu sambandi benda á að útkallsþjónustu vegna bráðabirgðaviðgerða á húsum, t.a.m. vegna innbrota eða rúðubrota, er sinnt af nokkrum aðilum sem lögreglan og eftir atvikum tryggingafélögin hafa samband við til þess að sinna þjónustunni. Fæst ekki betur séð en að svipuð sjónarmið eigi við varðandi flutning á bifreiðum sem lent hafa í umferðaróhappi.

Þá telur Samkeppniseftirlitið að með sameiginlegu útboði og samningum á grundvelli þess yrði komið í veg fyrir samkeppni á þessu sviði, sem þó fyllilega er möguleg. Í því efni bendir Samkeppniseftirlitið á að í málinu liggur fyrir að a.m.k. þrjú aðilar hafa lýst því yfir að þeir taki að sér þá þjónustu á höfuðborgarsvæðinu sem hér um ræðir. Ástæða er til þess að ætla að skapast geti samkeppni milli þessara aðila um verð og gæði þjónustunnar. Ekki hefur verið sýnt fram á að ómögulegt sé á grundvelli slíkrar samkeppni að skapa umgjörð um dráttarþjónustu sem uppfyllir kröfur um öryggi á vettvangi og hagræði fyrir lögregluyfirvöld.

Verður hérna að hafa í huga að markaður fyrir bifreiðatryggingar er fákeppnismarkaður<sup>5</sup> og aðildarfélag SÍT eru í yfirburðastöðu á umræddum markaði. Ljóst er að öll samvinna og snertifletir keppinauta á fákeppnismarkaði er varhugaverð. Samkeppniseftirlitið bendir einnig á að skýra beri beiðnir um undanþágu frá banni samkeppnislaga um verðsamráð þröngt og þurfa að vera verulegir þjóðfélagslegir hagsmunir fyrir hendi til þess að slík undanþága sé veitt.

Af ofangreindu leiðir að skilyrði 15. gr. samkeppnislaga teljast ekki uppfyllt.

---

<sup>5</sup> Sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/2005



### III.

#### Ákvörðunarorð:

**„ Hafnað er beiðni Sambands Íslenskra tryggingarféлага um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, vegna fyrirhugaðs sameiginlegs útboðs á flutningum tjónabifreiða af vettvangi á höfuðborgarsvæðinu.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson