



Þriðjudagur, 7. febrúar 2006

Ákvörðun nr. 4/2006

Afnám á hámarkstöxtum leigubifreiða sem Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra gefur út

I.

Inngangur

Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra, BÍLS, hefur um margra ára skeið gefið út hámarks ökutaxta fyrir leigubifreiðar. Verðbreytingar á ökutöxtum hafa verið háðar samþykki samkeppnisyrvalda, áður verðlagsyrvalda.

Ekki er að finna sérstök lagafyrirmæli um afskipti stjórnvalda af ökutöxtum leigubifreiða. Eftir breytingar á samkeppnislögum sem tóku gildi 1. júlí sl. og breytingu á reglugerð um leigubifreiðar sem tók gildi 1. október sl. telur Samkeppniseftirlitið ástæðu til að meta hvort ekki sé tímabært að nema hámarks ökutaxta leigubifreiða úr gildi og hætta afskiptum af verðlagsmálum leigubifreiðastjóra.

II.

Málsmeðferð

1.

Þann 24. nóvember sl. sendi Samkeppniseftirlitið bréf til samgönguráðuneytisins, Vegagerðarinnar, Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra (BÍLS) og nokkurra félaga leigubifreiðastjóra þar sem kynnt var að ákveðið hefði verið að athuga hvort ekki væri ástæða til að taka til endurskoðunar opinber afskipti af ökutöxtum leigubifreiða. Vísað var í 10. og 12. gr. samkeppnislaga í því samhengi. Óskað var álits viðkomandi á því að Samkeppniseftirlitið hætti afskiptum af ökutöxtum leigubifreiða. Bréf sama efnis, dags. 19. janúar sl., voru send nokkrum leigubifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri.

2.

Í svari samgönguráðuneytisins frá 2. desember sl. er vísað í ákvæði laga um leigubifreiðar nr. 134/2001 og reglugerðar nr. 397/2003 sem takmarka fjölda leigubifreiða á ákveðnum svæðum. Að mati ráðuneytisins „er ekki rétt að hætta afskiptum af verðlagsmálum leigubifreiða á meðan takmörkun er í gildi á fjölda atvinnuleyfa þar sem að vissu marki er um einokunarstöðu að ræða.“



Í umsögn Vegagerðarinnar frá 5. desember sl. segir að Vegagerðin taki ekki afstöðu til þess hvort afskiptum Samkeppniseftirlitsins af aksturstöxtum leigubifreiða verði hætt. Vegagerðin bendir þó á að í lögum nr. 134/2001 og reglugerð nr. 397/2003 sé fjöldi leigubifreiða á stærstu atvinnusvæðunum takmarkaður „sem þýðir að eiginleg samkeppni er minni en æskilegt gæti talist.“

BÍLS vísar í umsögn sinni til sjónarmiða sem bandalagið birti Samkeppnisstofnun í bréfi, dags. 26. september 2000. Þar er vísað til forms á ákvörðun ökutaxta í nágrannalöndum og reynslu af afnámi opinberrar verðlagningar í Svíþjóð og Noregi. Í niðurlagi bréfsins segir: „*Stjórn Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra er þeirrar skoðunar, að hagsmunir fólks, sem nýtir sér þjónustu leigubifreiða, séu best tryggðir með núverandi skipan mála varðandi ökutaxta og hámarksfjölda bifreiða og leggur því til óbreytt ástand í þeim efnun.*“

Í svörum leigubifreiðastöðva kemur almennt fram að þær telji ákvörðunum um ökutaxta leigubifreiða best fyrir komið með sama hætti og verið hefur. Það sjónarmið kemur fram að vegna eðlis starfs leigubifreiðastjóra sé nauðsynlegt að opinberir aðilar hafi „...stífar reglur um starfsemina eins og nú er og ákveði hámarkstaxta eins og verið hefur.“

III. Niðurstöður

1.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal ná m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum í atvinnurekstri. Í bannákvæðum samkeppnislaga felast þær reglur sem einkum er ætlað að sporna gegn samkeppnishömlum. Ein mikilvægasta bannreglan kemur fram í 10. gr. laganna en þar er m.a. kveðið á um að allir samkeppnishamlandi samningar milli fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem raska eða geta raskað samkeppni séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga og samstilltra aðgerða um verð. Þá eru bannaðir samningar eða aðgerðir sem takmarka eða stýra framleiðslu og skipta mörkuðum. Í 12. gr. samkeppnislaga er samtökum fyrirtækja bannað að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum.

Samningar milli fyrirtækja á sama framleiðslu- eða sölustigi falla ekki undir bannákvæði 10. gr. laganna ef samanlögð velta þeirra er undir 5% af heildarveltu fyrirtækja á viðkomandi samkeppnismarkaði. Þá getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt.

2.

Ástæður þess að ökutaxtarnir voru ekki felldir undan ákvörðunum yfirvalda þegar verðlagsákvæði voru að mestu afnumin á níunda áratug síðustu aldar og snemma á þeim tíunda má m.a. rekja til þess lagaumhverfis sem leigubifreiðaaakstur hefur



búið við. Í lögum nr. 134/2001 um leigubifreiðar og reglugerð nr. 397/2003 um leigubifreiðar eru m.a. ákvæði um svæðisbundnar takmarkanir á fjölda atvinnuleyfa í leiguakstri og fer Vegagerðin með framkvæmd þeirra mála. Undir starfssvið Vegagerðarinnar fellur útgáfa starfsleyfa leigubifreiðastöðva, útgáfa atvinnuleyfa, útgáfa leyfa fyrir forfallabílstjóra o.fl. Samkvæmt umræddum lögum og reglugerð þurfa allar leigubifreiðar á sk. takmörkunarsvæðum, þ.e. svæðum þar sem fjöldatakmarkanir gilda, að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi.

3.

Allt fram til ársins 2001 giltu sömu lög um leigubifreiðar og sendibifreiðar, en á árinu 2001 voru sendibifreiðar felldar undir lög nr. 73/2001 um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi. Í framhaldi af breyttum lögum um sendibifreiðar voru hámarkstaxtar sendibifreiða felldir úr gildi hinn 1. janúar 2002 með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 31/2001. Ein af forsendum þeirrar ákvörðunar var að í nýju lagaumhverfi sendibifreiða var fallið frá sk. svæðisvernd sem felur í sér svæðisbundna takmörkun á fjölda bifreiða og skyldu bifreiðastjóra til að hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem viðurkennd hefur verið af sveitarstjórn. Það var mat samkeppnisráðs að með því að umræddar samkeppnishindranir féllu niður gagnvart rekstri sendibifreiða þá væru ekki lengur fyrir hendi þær aðstæður sem fram að því höfðu verið taldar koma í veg fyrir virka samkeppni á markaðnum. Þess vegna væri ekki lengur ástæða til beinna afskipta samkeppnisyfirvalda af ökutöxtum sendibifreiða.

4.

Eins og vikið hefur verið að eru í gildi lög um leigubifreiðar nr. 134/2001. Ýmsar hömlur eru í þeim lögum sem takmarka samkeppni, s.s svæðisbundnar fjöldatakamarkanir fyrir leigubifreiðar eins og áður segir. Samkeppnisstofnun lagðist á sínum tíma gegn samkeppnishamlandi ákvæðum þess frumvarps sem síðar varð að lögum nr. 134/2001 í umsögn til samgöngunefndar Alþingis. Vegagerðin fer með framkvæmd mála sem varða leigubifreiðar og samgönguráðherra setur í reglugerð, að fengnum tillögum Vegagerðarinnar, reglur um svæðisbundinn fjölda leigubifreiða.

Ákvæði laga um leigubifreiðar sem setja hvers konar hömlur á starfsemi leigubifreiða, s.s. aðgangstakmarkanir að leigubifreiðarekstri, fara gegn markmiði samkeppnislaga og tilvitnuðum ákvæðum þeirra. Í umsögn Samkeppnisstofnunar til samgöngunefndar Alþingis um frumvarp til laga um leigubifreiðar, dags. 21. nóvember 2001, er þetta rökstutt ítarlega. Þar er á það bent að sökum ákvæða í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem takmarka samkeppni í leigubifreiðaakstri hafi samkeppnisyfirvöld þurft að hafa afskipti af verðlagningu á markaði fyrir leigubifreiðar til að tryggja hagsmuni neytenda. Það hafi verið gert með því að samþykkja hámarkstaxta fyrir leigubifreiðaakstur.

5.

Að mati Samkeppniseftirlitsins felst ákveðin þversögn í því að samkeppnisyfirvöld ákveði eða hafi bein afskipti af ákvörðunum um verðtaxta á tilteknum mörkuðum. Jafnvel þótt starfsgrein sé háð lögbundnum samkeppnishömlum þá felur það



ávallt í sér takmörkun á samkeppni og fer gegn markmiði og einstökum ákvæðum samkeppnislaga þegar verðlagning er miðstýrð. Það er því augljóslega ekki með vísan í markmið samkeppnislaga eða þær reglur sem felast í lögnum að Samkeppniseftirlitið komi að verðákvörðunum á tiltekinni þjónustu.

Með breytingum sem gerðar voru á samkeppnislögum vorið 2005 og tóku gildi 1. júlí sama ár voru felld úr fyrri lögum ákvæði sem ekki hafa með beint samkeppniseftirlit að gera. Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð voru lögð niður en nýtt stjórnvald sem aðeins fer með samkeppnismál, Samkeppniseftirlitið, tók til starfa. Ákvæði sem lúta að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins voru felld úr samkeppnislögum og sett í sérstök lög sem Neytendastofa framfylgir frá 1. júlí 2005, sbr. lög nr. 57/2005. Eftir lagabreytingarnar falla verkefni sem á beinan hátt hafa með neytendavernd að gera utan gildissviðs samkeppnislaga og þar með utan verksviðs Samkeppniseftirlitsins.

6.

Samtök leigubifreiðastjóra, leigubifreiðastöðvar og stjórnvöld sem hafa með málefni leigubifreiða að gera, einkum samgönguráðuneytið, hafa í umsögnum til Samkeppniseftirlitsins lagt áherslu á óbreytta skipan verðákvæðana. Í því sambandi er bent á að um einokunarstöðu sé að vissu marki að ræða á markaðnum fyrir leigubifreiðaakstur.

Samkeppniseftirlitið bendir á að stækkun á atvinnu- og gjaldsvæði fyrir leigubifreiðar sem ákveðin var með reglugerð nr. 259/2005 sem tók gildi 1. október sl. felur í sér aukna möguleika til samkeppni á leigubifreiðamarkaðnum. Þá voru höfuðborgarsvæðið og Suðurnes sameinuð í eitt atvinnu- og gjaldsvæði fyrir leigubifreiðar þannig að allar leigubifreiðar á svæðinu geta tekið upp farþega hvar sem er innan þess og ekið þeim hvert sem er. Samkeppniseftirlitið ítrekar jafnframt sjónarmið þau sem fram koma í áður nefndri umsögn Samkeppnisstofnunar til samgöngunefndar Alþingis frá 21. nóvember 2001 um að staðbundnar fjöldatakmarkanir fyrir leigubifreiðar og fleiri samkeppnishömlur verði afnumdar.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga og með nokkurri hliðsjón af stækkun á atvinnusvæði leigubifreiða á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum mun Samkeppniseftirlitið hætta afskiptum af ökutöxtum leigubifreiða. Stjórnvöldum sem sinna málefnum leigubifreiða og leigubifreiðastjórum verður gefinn aðlögunarfrestur til 1. maí nk. en þá fellur hámarkstaxti leigubifreiða úr gildi samkvæmt ákvörðun þessari. Að mati Samkeppniseftirlitsins er augin samkeppni til þess fallin að tryggja hagsmuni neytenda á markaði fyrir þjónustu leigubifreiða.

7.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samningum, samþykktum og samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að samkeppni er eða kann að vera raskað. Bann þetta nær m.a. til samninga o.fl. sem hafa áhrif á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti.



Einnig bannar ákvæðið að fyrirtæki skipti með sér mörkuðum. Rétt er að taka fram að leigubifreiðastjórar sem sjálfir reka leigubifreiðar teljast vera fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sbr. 2. og 4. gr. laganna.

Að framangreindu leiðir að þeim sem reka leigubifreiðar og leigubifreiðastöðvum verður samkvæmt þessari ákvörðun óheimilt eftir 1. maí nk. að hafa hvers kyns samráð eða samvinnu um verð og viðskiptakjör þegar beinum afskiptum samkeppnisyfirlalda af ökutöxtum leigubifreiða lýkur. Bann þetta gildir einnig um félag leigubifreiðastjóra, sbr. 12. gr. laganna. Samningar milli leigubifreiðastjóra sem starfa sem sjálfstæð fyrirtæki við þjónustu sína falla þó ekki undir bann samkvæmt 10. gr. ef samanlögð markaðshlutdeild allra samstarfsfyrirtækja fer ekki yfir 5% á þeim markaði sem við á, sbr. 13. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið getur á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt. Má í því sambandi benda á að leigubifreiðastjórar á sömu leigubifreiðastöð, sem hver um sig starfar sem sjálfstæður rekstraraðili á grundvelli atvinnuleyfis og er fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, kunna að láta á það reyna hvort samstarf bifreiðastjóranna innan leigubifreiðastöðvarinnar, sem fellur undir 10. gr. samkeppnislaga, uppfylli skilyrði 15. gr. laganna um undanþágu frá bannákvæðum 10. gr.

Samkeppniseftirlitið áréttar að þegar þessi ákvörðun hefur tekið gildi er fyrirtækjum sem reka leigubifreiðar, þ.e. hverjum þeim sem á og rekur leigubifreiðar, hvort heldur sem er frá leigubifreiðastöð eða á annan hátt, leigubifreiðastöðvum og samtökum leigubifreiðastjóra óheimilt vegna ákvörðunar þessarar og núgildandi laga að hafa hvers konar samstarf eða samskipti um ökutaxta og önnur verðlagsmál eða annað sem fer gegn 10. gr. samkeppnislaga.

III.

Ákvörðunarorð:

„Frá og með 1. maí 2006 fellur úr gildi hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar sem samþykktur hefur verið af Samkeppniseftirlitinu og gefinn út af BÍLS, Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra.“

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson