

Miðvikudagurinn 8. maí 1996 kl. 13:00

73. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 18/1996

**Erindi Öryggisþjónustunnar hf. og Nýherja hf.
um gjaldskrá Neyðarlínunnar**

I.

Málavextir

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 7. febrúar 1996, frá Öryggisþjónustunni hf. og Nýherja hf. um gjaldskrá Neyðarlínunnar hf. Í erindinu kemur fram að samkvæmt gjaldskrá Neyðarlínunnar greiði hvert öryggisfyrirtæki, sem er aðili að Neyðarlínunni, fastagjald sem nemur tveim milljónum króna á ári. Síðan sé greitt breytilegt gjald sem sé mjög mishátt eftir notkun. Þannig geti mismunur hins breytilega gjalds numið allt að 445% og munur á heildarkostnaði við tengingu nr. 51 og tengingu nr. 2901 sé 1897%. Í erindinu er óskað eftir álitum Samkeppnisráðs á því hvort gjaldskrá Neyðarlínunnar sé í samræmi við álit ráðsins nr. 10/1995 frá 15. nóvember 1995.

Forsögu máls þessa má rekja til þess að í kjölfar setningar laga nr. 25/1995 um samræmda neyðarsímsvörun gerði dómismálaráðherra, að undangengnu samstarfsútboði, samning við sex aðila um uppbyggingu og rekstur sameiginlegrar neyðarvaktstöðvar. Þessir aðilar voru Póstur og sími, Reykjavíkurborg fyrir hönd Slökkviliðs Reykjavíkur, Slysavarnafélag Íslands, auk þriggja einkarekinna öryggisfyrirtækja; Securitas hf., Sívaka hf., og Vara hf. Samkvæmt samningnum skyldi Öryggisþjónustunni hf. einnig gefinn kostur á að gerast aðili að samningnum og úr því varð á þessu ári.

Samningur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar um fyrirkomulag á rekstri neyðarvaktstöðvar var sendur Samkeppnisráði til umsagnar. Umsögn ráðsins var birt með álitum þess nr. 10/1995. Í álitinu kom fram að Samkeppnisráð liti svo á að með því að hafa hið árlega fastagjald, sem hvert fyrirtæki eða stofnun skyldi greiða, eins hátt og ráð var fyrir gert í

samningnum, eða fimm milljónir króna á ári, skapaðist hætta á því að önnur einkafyrirtæki en þau sem þá þegar höfðu fengið aðild að Neyðarlínunni útilokuðust frá samstarfinu við hina sameiginlegu stjórnstöð en hún skyldi að stórum hluta rekin af opinberu fé. Var þeim tilmælum m.a. beint til dómsmálaráðherra að árleg greiðsla þeirra einkaaðila sem vildu reka öryggisþjónustu sína í tengslum við hina sameiginlegu neyðarvaktstöð yrði lækkuð, þannig að hún yrði að hámarki 1-2 milljónir króna. Að öðru leyti var gert ráð fyrir að þau fyrirtæki sem önnuðust öryggisþjónustu og gerðu samninga við Neyðarlínuna um vaktþjónustu, greiddu fyrir þá þjónustu samkvæmt þjónustugjaldskrá sem tæki mið af umfangi þeirrar þjónustu sem fyrirtækin nytu.

Samningi dómsmálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar um samræmda neyðarsímsvörun var breytt í samræmi við tilmæli Samkeppnisráðs, þannig að hluti þjónustugjalda í tekjum Neyðarlínunnar var aukinn en fastagjaldið lækkað. Með þessari breytingu var ætlunin að ryðja úr vegi þeirri aðgangshindrun sem talin var felast í of háu fastagjaldi. Samkvæmt breytingunni skyldu þau einkareknu öryggisþjónustufyrirtæki, sem gerðust aðilar að Neyðarlínunni greiða árlega fastagjald að fjárhæð tvær milljónir króna og síðan þjónustugjald samkvæmt gjaldskrá sem dómsmálaráðuneytið samþykkti. Að þessum breytingum gerðum var samningurinn, auk þjónustugjaldskrárinnar, sendur Samkeppnisráði og voru ekki gerðar athugasemdir af hálfu ráðsins.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Öryggisþjónustunnar og Nýherja var sent til umsagnar Neyðarlínunnar með bréfi, dags. 26. febrúar 1996. Umsögn Neyðarlínunnar barst með bréfi, dags. 14. mars 1996. Þar er m.a. bent á að tilgangur Neyðarlínunnar sé fyrst og fremst að sinna samræmdri neyðarsímsvörun fyrir alla landsmenn. Annar rekstur fyrirtækisins, svo sem svörun boða frá öryggiskerfum, megi ekki trufla megintilgang fyrirtækisins. Þær tekjur sem Neyðarlínan hafi af þjónustu við öryggisþjónustufyrirtækin geri fyrirtækinu hins vegar kleift að standa við samning sinn við dómsmálaráðuneytið.

Einnig segir í umsögn Neyðarlínunnar að Samkeppnisráð hafi ekki gert athugasemdir við gjaldskrá fyrirtækisins þegar hún hafi verið borin undir ráðið í desember 1995, enda byggist gjaldskráin á eðlilegum viðskiptasjónarmiðum. Af hálfu Neyðarlínunnar er tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í erindi Öryggisþjónustunnar og Nýherja, að þjónustugjaldskrá Neyðarlínunnar lækki tiltölulega hratt með auknum viðskiptum. Er bent á að ástæður þess séu m.a. þær, að verulegur kostnaður fylgi því að taka nýtt öryggisþjónustufyrirtæki í viðskipti. Nauðsynlegt sé að þjálfa alla starfsmenn Neyðarlínunnar í því fylgja þeim verklagsreglum sem nýr viðskiptavinur setji. Einnig megi reikna með að boð frá öryggiskerfum sem öryggisþjónustufyrirtæki setur upp verði fleiri í byrjun en þegar fram í sækni en slíkt geti m.a. stafað af reynsluleysi við uppsetningu kerfanna. Kemur einnig fram í umsögninni að lítið sé svo á að það sé eðlilegt að aukin viðskipti leiði til betri viðskiptakjara.

2.

Með bréfum, dags. 27. mars 1996, var Öryggisþjónustunni og Nýherja gefinn kostur á að tjá sig um umsögn Neyðarlínunnar. Bárust sameiginlegar athugasemdir kvartenda með bréfi, dags. 10. apríl 1996. Í bréfinu kemur fram að fyrirtækin telja að öryggisþjónustufyrirtækið Vari hafi rúmlega 700 tengingar við öryggiskerfi eftir 15 ára starf. Því megi ljóst vera að nokkurn tíma taki að ná inn nýjum tengingum. Nýjum öryggisþjónustufyrirtækjum sé gert að greiða Neyðarlínunni 525% hærra gjald fyrir nýja viðskiptavinum en Vara og Securitas og þá eigi eftir að taka tillit til fastagjaldsins. Verði breytilega gjaldið hins vegar þannig að öryggisþjónustufyrirtækin greiði eftir umfangi en lækkun gjaldsins eftir umfangi verði óveruleg, telja kvartendur að tekjur Neyðarlínunnar af öryggisþjónustufyrirtækjum geti verið jafnháar og nú sé, en samkeppnisstaða öryggisþjónustufyrirtækjanna verði hins vegar mun jafnari.

Kvartendur kveðjast í bréfi sínu ekki sjá að verulegur kostnaður fylgi því að taka inn nýja aðila í Neyðarlínuna. Ekki sé heldur um það að ræða að líkur á mistökum hjá yngri fyrirtækjum séu meiri en hjá þeim eldri. Sé fagþekking innan fyrirtækjanna til staðar séu líkur á mistökum ekki meiri. Kvartendur mótmæla einnig því sjónarmiði Neyðarlínunnar að hratt lækkandi þjónustugjöld verði réttlætt með því að fleiri boð berist frá öryggiskerfum nýrra aðila. Í bréfinu er tekið undir þau ummæli Neyðarlínunnar að aukin viðskipti eigi að leiða til betri viðskiptakjara en munurinn sé hins vegar allt of mikill.

3.

Athugasemdir kvartenda voru sendar Neyðarlínunni til umsagnar með bréfi, dags. 17. apríl 1996. Umsögn Neyðarlínunnar barst með bréfi, dags. 30. apríl 1996. Þar segir m.a. að kostnaður við rekstur Neyðarlínunnar, sem sé um 70 milljónir króna á ári, greiðist að hálfu af árlegum framlögum eigenda og að hálfu af framlagi ríkis og sveitarfélaga. Framlög eigenda felist annars vegar í föstum árlegum greiðslum óháð stærð fyrirtækjanna eða umfangi þjónustunnar og hins vegar breytilegu framlagi sem byggist á umfangi þeirrar þjónustu sem fyrirtækin þiggja. Ljóst megi vera að hluti af fastagjaldinu fari í almennan rekstur Neyðarlínunnar og þá starfsemi sem þar fari fram en ekki eingöngu til að greiða kostnað af þjónustu við öryggisþjónustufyrirtækin. Af hálfu Neyðarlínunnar er bent á, að verði breyting á framlögum eigenda sé ljóst að endurskoða þurfi rekstrargrundvöll Neyðarlínunnar og þar með samninginn við dómsmálaráðuneytið.

III.

Niðurstöður

1.

Í erindi Öryggisþjónustunnar og Nýherja er þess farið á leit að Samkeppnisráð kveði á um það hvort gjaldskrá Neyðarlínunnar sé í samræmi við álit ráðsins nr. 10/1995 frá 15. nóvember 1995. Að mati kvartenda fer gjaldskráin of hratt lækkandi eftir því sem tengingar fyrirtækis við stjórnstöðina verða fleiri. Hin stærri öryggisfyrirtæki njóti þannig í óeðlilegum mæli umfangs viðskipta sinna við stjórnstöð Neyðarlínunnar.

2.

Aðilar að Neyðarlínunni eru nú sjö talsins, þar af fjögur einkarekin öryggisfyrirtæki, Securitas, Vari, Sívaki og Öryggisþjónustan. Forgangsverkefni Neyðarlínunnar er símsvörun fyrir samræmda neyðarsímanúmerið 112 og þjónusta við borgara og viðbragðsaðila, þ.e. lögreglu, slökkvilið o.s.frv., á landinu öllu. Hinni sameiginlegu vaktstöð er hins vegar heimilt að taka að sér önnur skyld verkefni, svo sem vöktun aðvörunarkerfa og þjónustu við þau frá neyðarvaktstöð. Þau öryggisfyrirtæki sem eru innan Neyðarlínunnar geta þannig sinnt viðvörunarkerfum viðskiptavina sinna frá stjórnstöð Neyðarlínunnar og sparað sér þann kostnað

sem fylgir því að halda úti eigin stjórnstöð en greiða fyrir þjónustu Neyðarlínunnar samkvæmt þjónustugjaldskrá.

Tvö þeirra öryggisfyrirtækja sem eru aðilar að Neyðarlínunni, Securitas og Vari, eru langstærst á markaðnum fyrir öryggisþjónustu og voru að mati fyrirtækjanna sjálfra með um 70–80% hlutdeild á markaði fyrir öryggiskerfi og fjargæslu fyrir stofnun Neyðarlínunnar. Auk þessara fyrirtækja eru Sívaki og Öryggisþjónustan, sem eru smærri fyrirtæki, aðilar að Neyðarlínunni. Starfsemi Neyðarlínunnar á markaðnum fyrir öryggisþjónustu felst í því að veita öryggisfyrirtækjum ákveðna þjónustu gegn endurgjaldi. Nánar tiltekið felast þessi viðskipti í því að öryggiskerfi frá viðkomandi fyrirtæki eru sett upp í stjórnstöð Neyðarlínunnar gegn greiðslu tiltekins gjalds og starfsmenn Neyðarlínunnar annast vöktun boða frá þessum kerfum. Í ljósi þess að Neyðarlínan hefur í viðskiptum stærstu öryggisfyrirtækin er það mat Samkeppnisráðs að Neyðarlínan sé markaðsráðandi á þeim hluta öryggisþjónustumarkaðarins sem lýtur að vöktun og þjónustu öryggiskerfa. Eignaraðild fyrirtækisins, tæknilegir yfirburðir þess og sú staðreynd að uppbygging fyrirtækisins er að meginstefnu kostuð af opinberum fjármunum færa enn frekari rök fyrir þessari niðurstöðu.

Í 17. gr. samkeppnislaga er svohljóðandi heimild fyrir samkeppnisyfirvöld til íhlutunar m.a. gegn samningum, skilmálum og athöfnum markaðsráðandi fyrirtækja sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppnina:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,*
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.*

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða

fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.“

3.

Í upphaflegum samningi dómsmálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar um samræmda neyðarsímsvörun var, sem áður segir, gert ráð fyrir því að þau öryggisfyrirtæki sem hygðust nýta sér þjónustu Neyðarlínunnar hf. greiddu fimm milljónir króna sem árlegt framlag til rekstrarins, án tillits til umfangs þeirrar þjónustu sem viðkomandi fengi frá sameiginlegu neyðarvaktstöðinni. Stærð einkafyrirtækjanna sem aðild eiga að Neyðarlínunni er hins vegar mjög mismunandi.

Neyðarlínan hefur ekki lögbundna einokunaraðstöðu á markaðnum, þ.e. öryggisþjónustufyrirtæki geta eftir sem áður rekið stjórnstöðvar sínar utan vébanda hinnar sameiginlegu vaktstöðvar. Hins vegar má gera ráð fyrir því að öryggisþjónustufyrirtæki sjái hag sinn í því að reka starfsemi sína í tengslum við hina sameiginlegu vaktstöð, þar sem þau njóti þá þeirrar vildar og þess trausts sem slíku samstarfi opinberra aðila og einkafyrirtækja fylgi. Það var álit Samkeppnisráðs að með því að hafa fastagjaldið svo hátt, sem upphaflegur samningur mælti fyrir um, hafi skapast hætta á því að önnur einkafyrirtæki en þau sem þegar höfðu fengið aðild að Neyðarlínunni útilokuðust frá samstarfinu. Umræddum samningi var breytt, í samræmi við álit Samkeppnisráðs, þannig að fastagjald þetta var lækkað niður í tvær milljónir en tekjur Neyðarlínunnar af einkafyrirtækjunum skyldu að mestu myndaðar af greiðslu fyrirtækjanna samkvæmt þjónustugjaldskrá í samræmi við umfang veittrar þjónustu. Samkeppnisráð lítur svo á að með þessari breytingu hafi þeirri aðgangshindrun, sem ráðið taldi vera til staðar í hinum upphaflega samningi, verið rutt úr vegi.

Þannig leggja öll öryggisþjónustufyrirtækin árlega fram tvær milljónir króna og greiða síðan samkvæmt þjónustugjaldskrá í samræmi við það hversu mikla þjónustu þau fá frá Neyðarlínunni. Þjónustugjaldskrá Neyðarlínunnar er í meginatriðum byggð upp þannig að miðað er við ákveðið mánaðargjald fyrir hvert kerfi. Mánaðargjaldið fer lækkandi, þannig að eftir að 200 kerfum er náð en áður en þau eru orðin 300 greiðist 20% lægra verð fyrir hvert kerfi en fyrir hvert kerfi á bilinu 101–200. Þannig greiðast kr. 560 fyrir hvert kerfi á bilinu 101–200 en kr. 448 fyrir hvert kerfi á bilinu 201–300. Síðan lækkar kostnaður á hvert kerfi um 20% þangað til mánaðargjald fyrir hvert kerfi er komið niður í kr. 160, sem er lágmarksgjald. Ein undantekning er þó frá þessari reglulegu

20% lækkun en hún er sú, að þegar 100 kerfum er náð er lækkunin meiri, eða 44%.

Miðað við fjölda tenginga öryggisfyrirtækjanna við stjórnstöð Neyðarlínunnar gerir gjaldskráin ráð fyrir að Securitas greiði kr. 6,2 milljónir fyrir þjónustu við þær 2000 tengingar sem fyrirtækið hefur við hina sameiginlegu stjórnstöð, Vari greiði kr. 3,5 milljónir fyrir sínar 600 tengingar og Sívaki og Öryggisþjónustan greiði hvort um sig kr. 1,2 milljónir fyrir sínar 100 tengingar. Öll fyrirtækin greiða síðan kr. 2 milljónir sem árlegt fastagjald, eins og áður segir.

Ljóst er að gjald fyrir hvert kerfi samkvæmt þjónustugjaldskrá Neyðarlínunnar lækkar með auknum viðskiptum, þannig að 20% lægra gjald reiknast fyrir hvert kerfi á bilinu 201–300 heldur en fyrir hvert kerfi á bilinu 101–200. Eftir því sem best verður séð er þjónustugjaldskrá Neyðarlínunnar hlutlæg þannig að hið sama gildir fyrir alla og hin smærri fyrirtæki eiga möguleika á að njóta hins lækkandi gjalds eftir því sem þeim vex fiskur um hrygg og fjöldi tenginga við viðvörunarkerfi eykst. Reynslan verður hins vegar að skera úr um hvort uppbygging gjaldskrár Neyðarlínunnar hafi þau áhrif sem ætla má. Samkeppnisráð mun fylgjast með því hvort forsendur þær sem ákvörðun þessi byggir á gangi eftir.

Samkeppnisráð telur að ekki hafi verið sýnt fram á að uppbygging þjónustugjaldskrár Neyðarlínunnar geti skoðast sem misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki hefur verið sýnt fram á að þjónustugjaldskrá Neyðarlínunnar brjóti gegn samkeppnislögum nr. 8/1993.“