

Föstudaginn 31. maí 1996 kl. 9:00

75. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 28/1996

**Erindi Ríkiskaupa um tilboð leigubifreiðastöðva
í akstur fyrir ríkið og stofnanir þess**

I.

Málavextir

Erindi, dags. 26. febrúar 1996, barst frá Ríkiskaupum um tilboð í leigubifreiðaakstur. Í erindinu er greint frá útboði Ríkiskaupa nr. 10489 á leigubifreiðaakstri fyrir ríkisstofnanir og fyrirtæki ríkisins, að ríkisspítölunum undanskildum, og tilboðum sem í verkefnið bárust. Óska Ríkiskaup í erindinu eftir því að Samkeppnisstofnun athugi hvort um ólöglegt samráð leigubifreiðastöðva hafi verið að ræða við gerð tilboða.

Í gögnum málsins kemur fram að sex bifreiðastöðvar hafi sótt útboðsgögn Ríkiskaupa, þ.e. Bifreiðastöð Reykjavíkur, Nýja sendibílastöðin hf., Bæjarleiðir hf., Bifreiðastöð Hafnarfjarðar, Hreyfill svf. og Taxi ehf. Er tilboðsfrestur rann út höfðu fjórar bifreiðastöðvar, Bifreiðastöð Reykjavíkur, Hreyfill svf., Bæjarleiðir hf. og Taxi ehf., skilað inn tilboðsgögnum.

Í fylgiskjali með erindinu kemur fram að tvær bifreiðastöðvar, Hreyfill svf. og Bifreiðastöð Reykjavíkur, hafi boðið sameiginlega í aksturinn og að í tilboðinu hafi 12% verið slegin af ökutaxta, að 2% umsýsluþóknun Ríkiskaupa meðtalinni. Bifreiðastöðvarnar Bæjarleiðir hf. og Taxi hf. skiluðu báðar inn tilboðum þar sem 2% afsláttur var boðinn, þ.e. umsýsluþóknun Ríkiskaupa.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun boðaði fulltrúa bifreiðastöðvanna sem sendu inn tilboð í fyrrnefndan leigubifreiðaakstur fyrir ríkið til funda hjá stofnuninni 13. mars sl.

Á fundi stofnunarinnar með framkvæmdastjóra Hreyfils kom meðal annars fram að eftir athugun á útboðsskilmálum hafi ekki verið áhugi hjá bifreiðastöðinni á að gera tilboð í umrætt útboð Ríkiskaupa. Sagðist hann hafa

haft símsamband við forsvarsmann Bifreiðastöðvar Reykjavíkur og þar hafi ekki heldur verið áhugi fyrir því að gera tilboð í útboð Ríkiskaupa. Ákveðið hafi verið að bifreiðastöðvarnar Hreyfill og Bifreiðastöð Reykjavíkur byðu saman í verkefnið og að þær myndu svo keppa um það á þjónustugrundvelli. Í kjölfar símtalsins hafi verið haldinn einn fundur með fulltrúum stöðvanna þar sem afráðið var að standa saman að tilboði.

Á fundinum neitaði forsvarsmáður Hreyfils því ekki að Bifreiðastöð Reykjavíkur og Hreyfill hefðu lagt inn sameiginlegt tilboð, en vildi ekki kalla þetta samráð, enda væri honum kunnugt um að slíkt væri óheimilt. Einnig kom fram á fundinum að Hreyfill er samvinnufélag og að í lögum félagsins sé heimild til stjórnar félagsins að veita 15% afslátt af ökutaxta leigubifreiða.

Framkvæmdastjóri Hreyfils skýrði frá því á fundinum að félagið hafi ekki talið viðskiptalegar forsendur vera fyrir því að stöðin byði í útboð Ríkiskaupa á leigubifreiðaakstri. Aðalástæðu þess að haft hafi verið samband við Bifreiðastöð Reykjavíkur hafi verið sú að menn hefðu talið „það ókurteisi að svara ekki útboðinu“.

Fram kom á fundinum að framkvæmdastjórinn telur að útboðsgögn Ríkiskaupa hafi að ýmsu leyti verið gölluð og nefndi sem dæmi að heildarfjárhæð hafi verið tiltekin í fyrri útboðum en ekki því sem hér um ræðir.

Varðandi skiptingu markaðarins sagði framkvæmdastjórinn að ekki hafi verið nein samvinna milli bifreiðastöðvarinnar Bæjarleiða og Hreyfils um tilboð í leigubifreiðaaksturinn.

Á fundinum afhenti talsmaður Hreyfils Samkeppnisstofnun fréttatilkynningu Ríkiskaupa, dags. 9. febrúar sl., þar sem tilkynnt er að undirritaður hafi verið samningur milli Ríkiskaupa, fyrir hönd Stjórnarráðs Íslands og stofnana og fyrirtækja þess, og Bifreiðastöðvar Hafnarfjarðar um leigubifreiðaakstur. Einnig afhenti talsmaðurinn stofnuninni greinargerð Hreyfils og Bifreiðastöðvar Reykjavíkur, dags. 10. janúar sl., sem send var með tilboði þeirra í fyrrgreint útboð Ríkiskaupa. Að lokum afhenti hann ljósrít af bréfi, dags. 29. febrúar sl., sem Gestur Jónsson, hrl., ritaði Ríkiskaupum fyrir hönd Hreyfils um útboð nr. 10489.

2.

Á fundi Samkeppnisstofnunar þann 13. mars sl. með framkvæmdastjóra Bifreiðastöðvar Reykjavíkur kom meðal annars fram að bílstjórar á stöðinni væru óánægðir með að veita viðskiptavinum mikinn afslátt þar sem afslátturinn

kæmi beint niður á tekjum þeirra. Þegar til útboðs Ríkiskaupa kom hefðu bílstjórar ekki haft áhuga á að taka þátt í því. Umfang verksins væri líka í stærra lagi fyrir bifreiðastöðina og að á álagstímum gæti það komið niður á þjónustu við aðra viðskiptavini.

Framkvæmdastjóri Bifreiðastöðvar Reykjavíkur sagði að framkvæmdastjóri Hreyfils hefði hringt og spurt um afstöðu hans til útboðs Ríkiskaupa og hafi honum verið tjáð að bílstjórar hjá Bifreiðastöð Reykjavíkur hefðu lítinn áhuga á að taka þátt í því. Einnig kom fram að sama dag eða daginn eftir fyrrgreint símtal hafi framkvæmdastjórnarnir hist og ákveðið að gera sameiginlegt tilboð. Framkvæmdastjórinn sagði að með sameiginlegu tilboði væri unnt að deila afslættinum á fleiri bílstjóra og kæmi það betur út fyrir bílstjórana. Sagði hann hugmyndina hafa verið að stöðvarnar myndu keppa á þjónustugrundvelli.

Framkvæmdastjóri Bifreiðastöðvar Reykjavíkur sagði bílstjóra á stöðinni almennt ekki vilja veita afslátt af ökutöxtum, en ef um afslátt væri að ræða væri hann 5–10%. Ekki væri til skriflegur samningur milli bílstjóra og bifreiðastöðvar um þann afslátt sem bifreiðastöðin veitir. Stöðin veiti afslátt til ýmissa stórra viðskiptavina og væri sá afsláttur almennt um 5–10%.

Framkvæmdastjóri Bifreiðastöðvar Reykjavíkur kvað engin samskipti við Bæjarleiðir hafa átt sér stað í tengslum við útboð Ríkiskaupa um leigubifreiðaakstur.

3.

Auk fulltrúa ofangreindra bifreiðastöðva voru fulltrúar Bæjarleiða og Taxa boðaðir til funda hjá Samkeppnisstofnun þann 13. mars sl. Ekkert kom fram í máli þeirra sem gefur til kynna samráð hvors þeirra um sig við aðra í tengslum við útboð Ríkiskaupa eða samráð um skiptingu markaðarins.

4.

Í kjölfar funda Samkeppnisstofnunar með þeim sem gerðu tilboð í umræddan leigubifreiðaakstur var bifreiðastöðinni Hreyfli og Bifreiðastöð Reykjavíkur ritað bréf, dags. 15. mars sl., auk þess sem þeim voru send gögn málsins. Í bréfinu var bifreiðastöðvunum gefinn kostur á að tjá sig skriflega um málið.

5.

Í ódagsettu svarbréfi Bifreiðastöðvar Reykjavíkur, sem barst Samkeppnisstofnun 28. mars sl., segir meðal annars: „Það er mér spurn hvort ekki sé ólöglegt að bjóða út allan leigubílaakstur í einum pakka fyrir opinber fyrirtæki og stofnanir sem hafa sitt hvora kennitöluna. Það eina sem þessi

fyrirtæki og stofnanir eiga sameiginlegt er að annaðhvort taka þau fé úr ríkiskassanum eða leggja fé í ríkiskassann. Í krafti samráðs þar sem Ríkiskaup hefur forgöngu er hið opinbera farið að hafa óeðlilega mikil áhrif á markaðinn eða þrjátíufalt meira en stærstu fyrirtækin í einkageiranum og ca. fjögurhundruðfalt miðað við meðal fyrirtæki í einkageiranum. Þ.e.a.s. Ríkiskaup geta haft áhrif á vægi þeirra aðila sem eiga í samkeppni. Þetta er allavega siðlaust ef ekki lögbrot.

Varðandi þær ásakanir að um hafi verið að ræða samráð milli BSR og Hreyfils vísa ég því algerlega á bug. Merking orðsins samráðs er það sem gerist bak við tjöldin en um ekkert slíkt var að ræða samanber fskj. 3 þar sem skýrt kemur fram að um samstarf var að ræða þar sem tvö fyrirtæki bjóða saman í umræddan akstur. Ekkert í útboðsgögnum benti til þess að ekki mættu tvö fyrirtæki bjóða í aksturinn enda fullkomlega eðlilegt sérstaklega með tilliti til margumræddrar óeðlilegrar stærðar verksins.“

6.

Í svarbréfi Gests Jónssonar, hrl., fyrir hönd Hreyfils svf., dags. 2. apríl sl., kemur eftirfarandi meðal annars fram:

- „1. Í skilmálum útboðs nr. 10489 er engin takmörkun við því að fleiri en einn aðili standi sameiginlega að tilboðsgerð. Í grein 10.1. í útboðsskilmálum er sagt að tvö atriði séu mikilvægust við val á samningsaðila. Þessi atriði eru (1) verð og (2) þjónusta. Bjóðendur höfðu ástæðu til þess að ætla að því fleiri leigubifreiðar sem stæðu til boða til þess að sinna þjónustunni því meiri möguleikar væru á því að þeir yrðu valdir. Af þeirri ástæðu töldu Hreyfill og BSR að möguleikar stöðvanna í útboðinu yrðu betri með sameiginlegu tilboði.
2. Reglan í c. lið 10. gr. samkeppnislaga, sem bannar samninga, samþykktir og samstilltar aðgerðir fyrirtækja á sama sölustigi við gerð tilboða, verður naumast skilin svo að í henni felist bann við því að tveir aðilar á sama sölustigi geri sameiginlegt tilboð. Eðlilegra er að skilja regluna þannig að hún banni samráð þegar aðilar gera tilboð hvor (hver) fyrir sig. Sameiginleg tilboð fyrirtækja eru algeng á markaðnum, t.d. þegar um verklegar framkvæmdir er að ræða. Samkeppnislög fela í sér undantekningar frá meginreglunni um samningsfrelsi og því ber að skýra lögin þröngt í vafatilvikum.

3. *Ríkiskaupum munu hafa borist a.m.k. 3 tilboð í aksturinn. Tilboð Hreyfils og BSR fól í sér 12% afslátt frá gjaldskrá leigubifreiða. Ástæða er til þess að undirstrika að sú verðskrá er háð opinberu eftirliti. Tilboð búrast einnig frá Bæjarleiðum og Taxa ehf. Þau tilboð voru lakari en tilboð Hreyfils og BSR. Stjórn Ríkiskaupa hafnaði öllum tilboðunum en gekk síðan til samninga við aðila sem hafði sótt útboðsgögn en gerði ekki tilboð.*
4. *Hreyfill svf. vegna félagsmanna sinna, var samningsbundinn Ríkiskaupum um leiguakstur áður en til þessa útboðs kom. Afsláttur í eldri samningi nam 35,5%. Samningurinn var framkvæmdur þannig að einstakir bílstjórar fengu eigin akstursnótur greiddar að fullu, en heildarafslættinum var síðan skipt mánaðarlega milli allra þeirra sem aka frá stöðinni. Útgjöld einstakra bílstjóra af afslættinum voru umtalsverð og sköpuðu mikla ólgu meðal bílstjóra. Á aðalafundi Hreyfils á árinu 1995 var af þessari ástæðu samþykkt breyting á samþykktum félagsins sem takmarkar heimild stjórnar félagsins til þess að gera afsláttarsamninga fyrir hönd félagsmanna, þar sem afsláttur er hærri en 15% (9. gr. samþykka Hreyfils).“*

Í 5. tölulið bréfsins segir meðal annars:

„Ákvörðunin snýst ekki um afkomu bifreiðastöðvanna, enda fá bifreiðastöðvarnar tekjur til þess að standa undir rekstri af stöðvargjöldum frá einstökum bílstjórum, en ekki ákveðna hlutdeild af seldum akstri. Stöðvargjöldunum er ætlað að standa undir rekstri samvinnufélagsins í samræmi við lög um samvinnufélög, en ekki til þess að mynda hagnað af starfsemi. Tilboð Hreyfils svf. var því í reynd ekki tilboð félagsins heldur gert fyrir hönd einstakra bílstjóra. Verður að telja hæpið að samkeppnislög taki til tilboða af þessu tagi, sbr. 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga“.

7.

Í bréfi, dags. 10. apríl, gaf Samkeppnisstofnun Ríkiskaupum kost á að tjá sig um ofangreindar umsagnir Bifreiðastöðvar Reykjavíkur og bifreiðastöðvarinnar Hreyfils. Bréf, dags. 1. apríl 1996, barst frá Ríkiskaupum. Þar segir meðal annars að Ríkiskaup vilji áréttta eftirfarandi: „Það er ekki verið að fara fram á að almennt sé álitnið óheimilt fyrir tvo aðila að standa að tilboðum eins og látið er liggja að í svörum bjóðenda, heldur er verið að fara fram á athugun á því hvort aðilum sem ráða yfir 62% (Hreyfill og B.S.R.) af þeim leyfum sem á svæðinu eru eða jafnvel 91% (Hreyfill, B.S.R. og Bæjarleiðir) sé heimilt að

hafa samráð um gerð tilboða. Vakin er athygli á að Hreyfill og B.S.R. hafa verið með þennan akstur hvor á sínum tíma, samanber meðfylgjandi yfirlit yfir tilboð í leigubílaakstur í útboðum Ríkiskaupa, en bílafjöldi þeirra hvors um sig hefur ávallt verið álitinn nægjanlegur til að sinna þessu verkefni. Bæjarleiðir, sem buðu engan afslátt, hafa verið með akstur fyrir Ríkisspítala frá árinu 1984 en sá samningur rennur út 2. júní n.k. og er verið að bjóða hann út núna. Um er að ræða spurningu um hvort aðilar sem ráða 91% af markaðnum hafi haft ólöglegt samráð um skiptingu hans.“

8.

Bifreiðastöðinni Hreyfli og Bifreiðastöð Reykjavíkur var með bréfi, dags. 16. apríl sl., boðið að gera athugasemdir við bréf Ríkiskaupa frá því í apríl sl. Bréf, dags. 23. apríl sl., barst frá lögmanni Hreyfils þar sem eftirfarandi kom meðal annars fram: „Í erindi Ríkiskaupa til Samkeppnisstofnunar frá 26.02.96 er sagt að fram hafi komið hjá fulltrúum Hreyfils og BSR að þeirra „samráð um gerð tilboðs“ hafi verið að frumkvæði Hreyfils. Þetta er ekki rétt. Fullrúi Hreyfils hefur aldrei talað um samráð við gerð tilboðs. Um er að ræða eitt sameiginlegt tilboð frá tveimur aðilum. Krafa Ríkiskaupa um athugun Samkeppnisstofnunar á því hvort um „ólöglegt samráð“ hafi verið að ræða er því sýnilega byggð á misskilningi.“

III.

Lagaumhverfi.

1.

Í 2. gr. laga nr. 61/1995 um leigubifreiðar er fjallað um bifreiðastöðvar. Þar segir: „Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að allar leigubifreiðar í sveitarfélaginu í hverjum flokki fyrir sig, þ.e. fólksbifreiðar, vörubifreiðar og sendibifreiðar, skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem fengið hefur viðurkenningu sveitarstjórnar. Þar sem viðurkenndar bifreiðastöðvar eru starfandi er öllum sem aka utan þessara stöðva bannað að taka að sér eða stunda leiguakstur á viðkomandi sviði.“

Bifreiðastöðvar fyrir leigubifreiðar skulu í samráði við félag leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Hver bifreiðastöð skal fylgjast með því að ökumenn, sem þar hafa afgreiðslu fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar.“

Í 4. grein er fjallað um takmörkun á fjölda bifreiða og þar segir: „Samgönguráðuneytinu er heimilt með reglugerð að takmarka fjölda bifreiða í leiguakstri enda komi til meðmæli viðkomandi sveitarstjórna og héraðsnefnda. Þar sem sveitarstjórnir og héraðsnefndir eru eigi sammála sker samgönguráðuneytið úr. Bifreiðafjöldi skal ákveðinn í samráði við sveitarstjórnir, héraðsnefndir og félög bifreiðastjóra.

Þegar heimild til takmörkunar á fjölda leigubifreiða er veitt er óheimilt að skerða atvinnuréttindi þeirra manna sem á lögmætan hátt stunda leigubifreiðaakstur er takmörkun hefst.

Takmörkun á fjölda bifreiða er framkvæmd með útgáfu atvinnuleyfa skv. II. kafla laga þessara.“

Í 8. gr. laganna er fjallað um umsjónarnefnd fólksbifreiða og þar segir meðal annars: „Þar sem kveðið hefur verið á um takmörkun á fjölda fólksbifreiða í leiguakstri skipar samgönguráðherra þriggja manna umsjónarnefnd fólksbifreiða. Sveitarfélag eða sveitarfélög sameiginlega tilnefna einn mann, félag eða félög leigubifreiðastjóra sameiginlega einn mann og hinn þriðja skipar ráðherra án tilnefningar og er hann formaður nefndarinnar. Ráðherra getur ákveðið að fjölga í nefndinni á ákveðnum svæðum ef ástæða þykir til.

Umsjónarnefnd fólksbifreiða hefur með höndum umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða um leigubifreiðar á svæðinu, úthlutun atvinnuleyfa og afturköllun þeirra, svo og eftirlit með þjónustu fólksbifreiðastöðva.“

2.

Í reglugerð nr. 224/1995 um leigubifreiðar er í 5. grein fjallað um takmarkanir á fjölda bifreiða eftir svæðum og þar segir meðal annars í 2. mgr.: „Umsjónarnefnd skal svo fljótt sem við verður komið úthluta atvinnuleyfum til að fylla hámarkstölu.“

Í 7. gr. reglugerðarinnar er fjallað um úthlutun atvinnuleyfa og þar segir meðal annars í 3. mgr.: „Umsókninni skulu fylgja öll þau gögn og vottorð, sem umsjónarnefnd gerir kröfu til, þar með talið vottorð um að umsækjandi eigi kost á afgreiðslu á bifreiðastöð.“

Í 15. gr. reglugerðarinnar er fjallað um bifreiðastöðvar og þar segir meðal annars: „Umsjónarnefnd hefur eftirlit með bifreiðastöðvum og þjónustu þeirra og er heimilt að setja reglur þar um. Umsjónarnefnd skal tilkynna

sveitarstjórn, sem veitt hefur stöð viðurkenningu á grundvelli laga um leigubifreiðar, ef bifreiðastöðin hefur brotið reglur um leigubifreiðar eða ekki hlýtt fyrir mælum nefndarinnar.

Leyfishafa er heimilt að hafa bifreið sína í afgreiðslu hjá hvaða viðurkenndri fólksbifreiðastöð sem er á svæðinu. Bifreiðstöð er óheimilt að taka bifreið í afgreiðslu fyrr en tilkynning um útgáfu atvinnuleysis eða flutning á milli stöðva hefur borist frá viðkomandi umsjónarnefnd. Vilji leyfishafi flytja sig á aðra stöð skal hann segja upp stöðvarleyfi sínu með eins mánaðar fyrirvara.

Fólksbifreiðastöðvum er óheimilt að taka aðrar bifreiðar í afgreiðslu en fólksbifreiðar samkvæmt reglugerð um gerð og búnað ökutækja.

Bifreiðastöð skal fylgjast með því að ökumenn á stöðinni nýti atvinnuleyfi sín og tilkynna umsjónarnefnd og félagi þeirra, ef útaf ber í þeim efnum. Ennfremur tilkynnir bifreiðastöð það til umsjónarnefndar og félagsins, ef leyfishafi á stöðinni brýtur stöðvarreglur og sætir viðurlögum af þeim sökum.“

3.

Í samkeppnislögum nr. 8/1993 segir í 2. gr: „Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Lögin taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.“

Í d-lið 5. greinar samkeppnislaga segir að hlutverk samkeppnisráðs 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.“

Í 10. gr laganna koma fram meginreglur laganna sem lúta að banni við samkeppnishömlum. Þar segir: „Samningar og samþykktir, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á:

- a. verð, afslætti eða álagningu,*
- b. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskipavinum eða eftir sölu og magni,*
- c. gerð tilboða.*

Samvinna á sama sölustigi um leiðsögn við útreikning á verði, afslætti og álagningu er bönnuð.“

Í 13. gr. samkeppnislaga er fjallað um samráð lítilla fyrirtækja sem hafa lítil áhrif á viðkomandi markaði. Þar segir m.a.: „*Þrátt fyrir ákvæði 10., 11. og 12. gr. geta fyrirtæki gert með sér samninga eða haft með sér samvinnu enda þótt það leiði til takmörkunar á samkeppni ef takmörkunin hefur að mati samkeppnisráðs aðeins lítil áhrif á þann markað sem um er að ræða. Ákvæðin eru heldur ekki til fyrirstöðu samvinnu milli lítilla fyrirtækja ef samvinnan styrkir stöðu þeirra gagnvart stærri fyrirtækum í sömu grein.*“

Óski fyrirtæki eða samtök fyrirtækja eftir því að fá skýra afstöðu Samkeppnisstofnunar til þess hvort samningar eða samvinna þeirra falli undir ákvæði 1. mgr. geta þau sent tilkynningu þar að lútandi til stofnunarinnar.“

Í 16. gr. laganna þar sem fjallað er um undanþáguheimildir frá bannákvæðum segir: „*Samkeppnisráð getur veitt undanþágu frá bannákvæðunum í 10., 11. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að:*

- a. samkeppni aukist á þeim markaði sem um ræðir,*
- b. vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishamlna vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða,*
- c. sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varða almannaeið.*

Undanþágur samkvæmt þessari grein mega ekki hamla samkeppni meira en nauðsynlegt er og geta þær bæði verið ótímabundnar eða veittar tímabundið. Hægt er að setja frekari skilyrði fyrir undanþágu.“

IV.

Niðurstöður

1.

Markaðurinn fyrir leigubifreiðaakstur er um margt sérstakur þar sem hann er í ríkum mæli háður opinberum afskiptum samanber það sem fram kemur í kaflanum hér að framan. Í lögum nr. 61/1995 er kveðið á um að til að stunda akstur leigubifreiða þurfi atvinnuleyfi. Bifreiðastjórum er bannað að aka utan bifreiðastöðva sem viðurkenningu hafa hlotið frá viðkomandi sveitarfélagi, þ.e.a.s. ef slíkar stöðvar eru starfræktar á svæði þeirra. Í nefndum lögum er samgönguráðuneytinu heimilað að takmarka fjölda bifreiða í leiguakstri enda komi til meðmæli viðkomandi sveitarstjórna og héraðsnefnda. Heimild þessi hefur verið nýtt með reglugerð nr. 224/1995. Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur

fram að á svæði nr. 1, Reykjavík og nágrennasveitarfélögum, skuli að hámarki vera 570 leigubifreiðar. Af þessu má ljóst vera að samkeppni á viðkomandi markaði er að vissu leyti takmörkuð vegna þeirra hindrana sem eru á aðgangi nýrra keppnauta að honum. Þá er verðsamkeppni ekki nema að litlu leyti virk á þessum markaði þar sem yfirvöld hafa um áratuga skeið ákveðið hámarksverð á töxtum leigubifreiða. Talið hefur verið að vegna sérstakra aðstæðna í leigubílaakstri eigi opinber verðlagsafskipti rétt á sér. Á gildistíma laga nr. 56/1978 ákvað Verðlagsráð hámarkstaxta leigubifreiða og í umboði ráðsins tók Verðlagsstofnun ákvarðanir um verðbreytingar á töxtunum. Byggðust ákvarðanir Verðlagsstofnunar um verðbreytingar á því að þær væru að hámarki í samræmi við reiknaðar hækkanir á kostnaði samkvæmt reiknilíkönun stofnunarinnar. Við gildistöku samkeppnislaga yfirtóku Samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun verkefni Verðlagsráðs og Verðlagstofnunar.

2.

Í erindi Ríkiskaupa kemur fram ósk um að samkeppnisyfirvöld athugi hvort um ólöglegt samráð bifreiðastöðvarinnar Hreyfils og Bifreiðastöðvar Reykjavíkur hafi verið að ræða þegar stöðvarnar skiluðu inn sameiginlegu tilboði í leigubifreiðaakstur fyrir ríkisstofnanir og fyrirtæki ríkisins.

Af hálfu lögmanns Hreyfils er því haldið fram að samvinna af þessum toga við gerð tilboða sé algeng og feli ekki í sér brot á samkeppnislögum. Að mati lögmannsins er grundvallarmunur á því að gera sameiginlegt tilboð og hinu að hafa samráð við gerð tilboða. Það fyrra sé heimilt en hið síðara ekki. Hann bendir á að sameiginleg tilboð t.d. í verklegar framkvæmdir séu algeng á íslenska markaðnum. Lögmaðurinn bendir á að þrjú tilboð hafi borist í akstur fyrir ríkið. Þeim hafi hins vegar verið hafnað en gengið hafi verið til samninga við aðila sem ekki hafi gert tilboð. Lögmaðurinn undirstrikar að verðskrá leigubifreiða sé hámarksverðskrá sem háð sé samþykki opinberra yfirvalda. Loks bendir lögmaðurinn á að reynsla leigubifreiðastjóra hjá umbjóðanda hans af því að veita ríkinu afslátt frá verðskrá hafi leitt til þess að heimildir stjórnar félagsins til að veita afslátt hafi verið takmarkaðar í samþykktum félagsins.

Í umsögn Bifreiðastöðvar Reykjavíkur um erindi Ríkiskaupa eru gerðar athugasemdir við það að í einu lagi sé boðinn út leigubifreiðaakstur fyrir allar þær stofnanir sem um er að ræða. Bent er á að þær eigi það eitt sameiginlegt að vera ríkisstofnanir. Það sjónarmið kemur fram að umfang útboðsins hafi óeðlilega mikil áhrif á markaðnum fyrir leigubifreiðaakstur þar sem það sé þrjátíufalt miðað við viðskipti stærstu einkafyrirtækja. Í umsögninni er lögð á það áhersla að BSR og Hreyfill hafi gert sameiginlegt tilboð vegna stærðar

verkefnisins enda hafi ekkert í útboðsgögnum bent til þess að tvö fyrirtæki mættu ekki bjóða saman í aksturinn.

3.

Eins og áður segir ákveða samkeppnisyfirvöld hámarksökutaxta leigubifreiða. Er sá taxti notaður í öllum almennum leigubifreiðaaakstri. Stærri viðskiptavinir hafa hins vegar margir notið magnafsláttar og hefur ríkið getað náð fram langmestum afslætti frá hámarkstaxta eða allt að 40%.

Veiting afsláttar af hámarkstöxtum er fyllilega heimil samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga. Það vekur hins vegar spurningar hvort eðlilegt geti talist að ríkið knýi á um ríkulegan afslátt frá hámarksverðtaxta sem ákveðinn er af stjórnvöldum. Samkeppnisráð telur að hinn mikli afsláttur frá hámarkstöxtum sem einstökum viðskiptavinum leigubifreiða hefur verið veittur á undanförunum árum gefi tilefni til að taka það til sérstakrar athugunar hvort rétt sé að breyta töxtunum og þeim forsendum sem þeir byggjast á. Samkeppnisráð hyggst einnig kanna það sérstaklega í ljósi þessa hvort ekki sé ástæða til að hætta útgáfu hámarkstaxta fyrir akstur leigubifreiða.

4.

Þrátt fyrir að í gildi sé hámarkstaxti fyrir leigubifreiðar, sem samkeppnisyfirvöld taka ákvörðun um, færir það leigubifreiðastöðvum ekki heimild til að hafa samráð um skiptingu markaða eða gerð tilboða. Um það er ekki deilt í máli þessu að Hreyfill og Bifreiðastöð Reykjavíkur höfðu samvinnu sín á milli í tengslum við útboð Ríkiskaupa nr. 10489. Samvinna þessi leiddi til þess að fyrirtækin lögðu fram sameiginlegt tilboð í leigubifreiðaaakstur fyrir opinberar stofnanir og fyrirtæki.

Í 10. gr. samkeppnislaga kemur fram að samningar eða samstilltar aðgerðir eru bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif m.a. á gerð tilboða. Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga segir m.a. um 10. grein frumvarpsins:

„Greinin tekur til láréttra samkeppnishamlna, þ.e. samkeppnishamlna sem fyrirtæki á sama sölustigi standa að. Hver grundvöllurinn er, þ.e. hvort tiltekna samkeppnishömlur byggja á samningi, samþykkt, eða þegjandi samkomulagi sem lýsir sér í samstilltum aðgerðum, skiptir ekki máli. Liggi fyrir að samkeppni sé takmörkuð með einhverjum þeim hætti sem lýst er í greininni og sú takmörkun sé afleiðing af samanteknum ráðum, þá er um að ræða brot á þessari grein.“

Að mati Samkeppnisráðs ber að skilja c-lið 10. gr. samkeppnislaga svo að greinin banni að meginstefnu alla samvinnu við gerð tilboða, enda leiðir slík samvinna almennt séð til takmörkunar á samkeppni. Samvinna af þessum toga milli fyrirtækja hefur að öllu jöfnu þau áhrif að tilboðsverð verður hærra en ella og þess vegna hefur löggjafinn séð ástæðu til þess að banna hana. Með hliðsjón af hinu rúma orðalagi 10. gr. laganna og athugasemdum í lögskýringargögnum skiptir ekki máli hvaða form fyrirtæki velja samvinnu sinni. Þannig teljast jafnt samvinna sem byggist á samningi og óformlegar viðræður brot á nefndri grein og engu skiptir hvort samráð fyrirtækja fer fram í kyrrþey eða er öllum kunnugt.

Í þessu sambandi ber hins vegar að hafa í huga að þrátt fyrir ákvæði 10. gr. samkeppnislaga girða lögin ekki með öllu fyrir samstarf fyrirtækja við gerð tilboða. Samkvæmt 13. gr. laganna geta fyrirtæki, þrátt fyrir ákvæði 10. gr., haft með sér samvinnu við gerð tilboða ef takmörkun á samkeppni sem af henni leiðir hefur lítil áhrif á þann markað sem um er að tefla. Ákvæði 13. gr. heimilar t.d. tveimur fyrirtækjum að bjóða saman í verk ef umfang verksins er með þeim hætti að auðsýnt er að þau hafi hvort um sig ekki bolmagn til að taka verkið að sér. Í slíkum tilvikum má ætla að samvinna fyrirtækja efli samkeppnina á viðkomandi markaði. Jafnframt geta fyrirtæki haft samvinnu við gerð tilboða ef þau eru ekki keppinautar, þ.e. starfa ekki á sama markaði. Ef fyrirtæki uppfylla ekki skilyrði 13. gr. samkeppnislaga geta ákvæði 16. gr. laganna komið til álita varðandi samvinnu við gerð tilboða.

5.

Af hálfu lögmanns Hreyfils er því haldið fram að mál þetta snúist ekki um afkomu bifreiðastöðvanna, þar sem þær fá tekjur til að standa undir rekstri af stöðvargjöldum bílstjóra. Er því lýst yfir að tilboð Hreyfils hafi ekki verið tilboð félagsins heldur hafi það verið gert fyrir hönd einstakra bílstjóra. Sökum þessa og með vísan til 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga er dregið í efa að samkeppnislög eigi við í þessu máli.

Um leigubifreiðar og bifreiðastöðvar gilda lög nr. 61/1995 og reglugerð nr. 224/1995. Í 2. gr. laganna segir:

„Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að allar leigubifreiðar í sveitarfélaginu í hverjum flokki fyrir sig, þ.e. fólksbifreiðar, vörubifreiðar og sendibifreiðar, skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem fengið hefur viðurkenningu sveitarstjórnar. Þar sem viðurkenndar bifreiðastöðvar eru starfandi er öllum sem aka utan þessara stöðva bannað að taka að sér eða stunda leiguakstur á viðkomandi sviði.

Bifreiðastöðvar fyrir leigubifreiðar skulu í samráði við félög leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Hver bifreiðastöð skal fylgjast með því að ökumenn, sem þar hafa afgreiðslu fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar.“

Í 15. gr. reglugerðar um leigubifreiðar segir:

„Umsjónarnefnd hefur eftirlit með bifreiðastöðvum og þjónustu þeirra og er heimilt að setja reglur þar um. Umsjónarnefnd skal tilkynna sveitarstjórn, sem veitt hefur stöð viðurkenningu á grundvelli laga um leigubifreiðar, ef bifreiðastöðin hefur brotið reglur um leigubifreiðar eða ekki hlýtt fyrirmælum nefndarinnar.

Leyfishafa er heimilt að hafa bifreið sína í afgreiðslu hjá hvaða viðurkenndri fólksbifreiðastöð sem er á svæðinu. Bifreiðastöð er óheimilt að taka bifreið í afgreiðslu fyrr en tilkynning um útgáfu atvinnuleyfis eða flutning á milli stöðva hefur borist frá viðkomandi umsjónarnefnd. Vilji leyfishafi flytja sig á aðra stöð skal hann segja upp stöðvarleyfi sínu með eins mánaðar fyrirvara.

Fólksbifreiðastöðvum er óheimilt að taka aðrar bifreiðar í afgreiðslu en fólksbifreiðar samkvæmt reglugerð um gerð og búnað ökutækja.

Bifreiðastöð skal fylgjast með því að ökumenn á stöðinni nýti atvinnuleyfi sín og tilkynna umsjónarnefnd og félagi þeirra, ef útaf ber í þeim efnum. Ennfremur tilkynnir bifreiðastöð það til umsjónarnefndar og félagsins, ef leyfishafi á stöðinni brýtur stöðvarreglur og sætir viðurlögum af þeim sökum.“

Í 4. gr. samþykktar Hreyfils segir m.a.:

„Aðildargjald í samvinnufélaginu skal ákveðast af stjórn félagsins. Með greiðslu aðildargjaldsins skuldbindur umsækjandi sig til að fara eftir samþykktum samvinnufélagsins eins og þær eru á hverjum tíma.“

Í 9. gr. samþykktanna segir m.a.:

„Allir samningar er stjórn gerir fyrir hönd félagsins samkvæmt samþykktum þessum eða ályktunum félagsfunda eru bindandi fyrir félagsheildina og hvern einstakan félagsmann. Stjórnin getur gert samninga við einstaka viðskiptamenn um ákveðinn aflsátt frá gildandi ökutaxta leigubíla, sem í gildi eru á hverjum

tíma. Sé afslátturinn meiri en 15% frá gildandi ökutaxta skal stjórnin færa sérstakan rökstuðning fyrir ákvörðun sinni í fundargerðabók.“

Þegar ofangreint er virt má draga eftirfarandi ályktanir: Í sveitarfélögum þar sem heimild 2. gr. laga nr. 61/1995 hefur verið nýtt er einungis heimilt að stunda leigubifreiðakstur frá tiltekinni bifreiðastöð. Bifreiðastöðvar þurfa viðurkenningu sveitarfélaga til starfa. Bifreiðastöðvar hafa ákveðnu hlutverki að gegna við framkvæmd á lögum og reglum um leigubifreiðar en segja má að meginhlutverk þeirra sé að taka á móti atvinnutilboðum og miðla þeim til bifreiðastjóra sem á stöðinni starfa. Gögn málsins gefa til kynna að Hreyfill og Bifreiðastöð Reykjavíkur geti gert samninga um akstur sem séu bindandi fyrir viðkomandi bifreiðastjóra. Bifreiðastjórar greiða ákveðið gjald fyrir þjónustu stöðvanna.

Í ljósi þessa telur Samkeppnisráð að Hreyfill og Bifreiðastöð Reykjavíkur séu fyrirtæki sem stundi atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga, sbr. 2. og 4. gr. laganna. Jafnframt er það ljóst að þessi fyrirtæki hafa fullt umboð til þess að gera samninga sem binda viðkomandi bifreiðastjóra. Það eru því bifreiðastöðvarnar sem bera ábyrgð á tilboði þeirra í útboð nr. 10489, enda er um sjálfstæð fyrirtæki að ræða.

Ekki er unnt að fallast á að 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga hafi þýðingu í þessu máli þar sem leigubifreiðastjórar teljast að lögum sjálfstæðir atvinnurekendur.

6.

Með vísan til þess sem að framan greinir telur Samkeppnisráð að sameiginlegt tilboð Hreyfils og Bifreiðastöðvar Reykjavíkur í útboð Ríkiskaupa nr. 10489 sé samráð um gerð tilboðs í skilningi ákvæðis c-liðar 10. gr. samkeppnislaga.

Ákvæði 13. gr. samkeppnislaga þykja ekki eiga við í þessu máli. Horfa verður til þess að innan vébanda ofangreindra bifreiðastöðva eru handhafar rúmlega 60% þeirra leyfa til leigubílaakstur sem gilda í Reykjavík og nágrennasveitarfélögum. Jafnframt skiptir miklu að gögn málsins þykja gefa til kynna að hvor bifreiðastöðin um sig hefði verið fær um að annast þann akstur sem útboð nr. 10489 tekur til.

Að mati Samkeppnisráðs þykja hins vegar ekki vera skilyrði til þess að beita viðurlögum samkvæmt ákvæðum 52. gr. samkeppnislaga í máli þessu. Verður í því sambandi að vísa til þeirra sérstöku aðstæðna sem ýmis lagaákvæði sem ná til markaðarins fyrir leigubifreiðaakstur og verðlagsákvæði hafa myndað á markaðnum.

7.

Af hálfu Ríkiskaupa er því haldið fram í máli þessu að líkur séu á því að Hreyfill, Bifreiðastöð Reykjavíkur og Bæjarleiðir hafi haft samráð sín á milli um skiptingu markaðarins. Samkeppnisráð telur að gögn málsins gefi ekki til kynna að brotið hafi verið gegn b-lið 10. gr. samkeppnislaga.

8.

Af hálfu Hreyfils og Bifreiðastöðvar Reykjavíkur hefur framkvæmd Ríkiskaupa á útboði nr. 10489 verið gagnrýnd í máli þessu. Um útboð Ríkiskaupa gilda lög nr. 52/1987 um opinber innkaup, lög nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Ágreiningur um framkvæmd útboða Ríkiskaupa heyrir að öllu jöfnu undir önnur stjórnvöld en samkeppnisyfirvöld og eftir atvikum dómstóla, sbr. ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 32/1995 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 25/1995, Jöfur hf. gegn Samkeppnisráði.

V.

Ákvörðunarorð:

„Sameiginlegt tilboð Hreyfils svf. og Bifreiðastöðvar Reykjavíkur vegna útboðs Ríkiskaupa nr. 10489 fer gegn c-lið 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.“

Bókun Atla Freys Guðmundssonar:

„Ég tel að viðskiptahættir Ríkiskaupa í útboði fyrir ríkið á leigubílaakstri fyrir stofnanir þess séu ámælisverðir.

Í krafti mikilla viðskipta ríkisins knýja Ríkiskaup fram samræmdan afslátt tveggja leigubílastöðva.

Taxtar leigubifreiða eru undir opinberum verðlagsákvæðum. Við þær aðstæður er ekki gert ráð fyrir að verðsamkeppni fái notið sín. Það er því mitt mat að ekki sé við hæfi að ríkið þvingi fram stórkostlega verðlækkun á þjónustu leigubifreiða.

Ég greiði því ekki atkvæði.“