

Föstudagurinn, 16. nóvember 2001

173. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 32/2001

Erindi Félags hópferðaleyfishafa vegna ríkisstyrkja til sérleyfishafa

I.

Erindið

1.

Með bréfi, dags. 25. júní 2001, barst Samkeppnisstofnun kvörtun Félags hópferðaleyfishafa vegna meintrar mismununar í starfskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa vegna aukinna ríkisstyrkja til hinna síðarnefndu. Í bréfinu kveður félagið styrki til sérleyfishafa hafa verið aukna. Þeir hafi samtals aukist úr 50 milljónum króna í 100 milljónir frá árinu 2000 til ársins 2001. Ljóst sé að útboð verði á öllum sérleiðum 1. ágúst 2005 en hópferðaleyfishafar telja að útilokað verði fyrir þá að taka þátt í fyrirhuguðu útboði þar sem þá verði búið að færa keppinautum þeirra, þ.e. sérleyfishöfum, milli fjögur- og fimmhundrað milljónir króna í beinar styrkveitingar. Hópferðaleyfishafar telja að ómögulegt sé að segja til um hvort þessar styrkveitingar til sérleyfishafa verði eingöngu notaðar til að standa straum af kostnaði við sérleyfisakstur eða hvort styrkirnir verði einnig nýttir á ökuleiðum sem séu í beinni samkeppni við þá. Í bréfinu lýsa hópferðaleyfishafar einnig yfir áhyggjum vegna útboðs á skólaakstri fyrir Fjölbautaskóla Suðurlands, sem fara ætti fram í ágúst 2001. Útboðinu er lýst sem stærsta einstaka útboði í skólaakstri hér á landi. Þar til í ágúst hafi þessum akstri að mestu verið sinnt af sérleyfishöfum.

Í erindi sínu óska hópferðaleyfishafar eftir því að: „[...] fundin verði leið til að eyða mismun sem er á milli hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa en með hverri lagabreytingu hefur mismunur þessi aukist frekar en að dregið hafi úr honum.“

Enn fremur benda hópferðaleyfishafar á að öll sérleyfi falli úr gildi í ágúst 2002 og mælast þeir til þess að samkeppnisyfirvöld beiti sér fyrir því að sérleyfin verði boðin út í beinu framhaldi af því en ekki verði beðið með útboð á sérleyfisakstri til ársins 2005.

II. Málsmeðferð

1.

Erindi hópferðaleyfishafa var sent samgönguráðuneytinu til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 29. júní 2001. Í bréfinu var einnig óskað eftir upplýsingum um þær aðgerðir sem ráðuneytið hafi gripið til vegna álits samkeppnisráðs nr. 1/1998, Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa. Í því áliti lagði samkeppnisráð til úrbætur í fjórum liðum til þess að bæta úr mismunandi samkeppnisskilyrðum sérleyfishafa og hópferðaleyfishafa. Umsögn ráðuneytisins barst með bréfi, dags. 14. ágúst 2001. Í bréfinu kemur fram að samgönguráðuneytið telji kvörtun Félags hópferðaleyfishafa byggja á huglægum atriðum frekar en efnislegum og að hún sé eingöngu byggð á þeirri staðreynd að styrkir til sérleyfishafa hafi tvöfaldast. Vísað er til gagna frá Vegagerðinni sem send voru með umsögninni sem sýni þá nákvæmu útreikninga sem styrkveitingin byggir á. Þessir útreikningar tryggja að ekki skapist mismunun eða ofgreiðslur til handa sérleyfishöfum. Auk þessa telji sérleyfishafar sig enn búa við afleita rekstrarafkomu, þrátt fyrir aukna styrki, samruna og aðra hagræðingu.

Samgönguráðuneytið bendir í umsögn sinni enn fremur á að eitt af hlutverkum ráðuneytisins sé að halda uppi almenningssamgöngum á Íslandi. Það hafi lengi þekkt að slíkur rekstur sé styrktur af ríki og sveitastjórnnum, bæði hér og erlendis, m.a.: „[...] í því skyni að tryggja hreyfanleika þegnanna burtséð frá efn[a]hag, aldri, fötlun og sérstaklega nú hin seinni ár vegna umhverfismála.“

Ráðuneytið bendir enn fremur á að ný lög hafi verið samþykkt á Alþingi, lög nr. 73/2001 um fólksflutninga, efnisflutninga og vöruflutninga á landi (hér eftir nefnd lög um fólksflutninga), sem geri ráð fyrir að öll sérleyfi verði boðin út árið 2005. Í lögnum hefur Vegagerðin þó heimild til þess að bjóða leyfin fyrir út, séu fyrir því veigamikil rök. Ráðuneytið telur ennfremur að þessi lög séu í samræmi við nýlegar tillögur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB).¹

Varðandi álit samkeppnisráðs nr. 1/1998 telur samgönguráðuneytið í fyrsta lagi að skv. hinum nýju lögum um fólksflutninga sé mælt fyrir um skyldu ríkisins til þess að gera skýra þjónustusamninga við sérleyfishafa þar sem m.a. komi fram skylda til þess að reka hina styrktu starfsemi aðskilda frá annarri starfsemi, þannig að ekki sé hætt á að styrkurinn greiði niður aðra starfsemi sérleyfishafa.

¹ „Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway.“ COM (7) 2000 final, frá 26.7.2000.

Í öðru lagi hafi í samræmi við álit samkeppnisráðs verið gerð könnun af hálfu Vegagerðarinnar á rekstrarlegri afkomu sérleyfishafa á einstökum leiðum. Niðurstöður þessarar könnunar verði hafðar að leiðarljósi við gerð þjónustusamninga.

Í þriðja lagi hafi í áliti samkeppnisráðs verið óskað eftir því að sérleyfi verði felld úr gildi á leiðum þar sem rekstur stendur undir kostnaði þegar ríkisstyrkur hefur verið frátalinn. Í umsögn ráðuneytisins segir svo: „Í lögum er ekki nefnt að sérleyfi falli úr gildi þegar rekstur stendur undir sér enda þjónar það ekki hagsmunum almenningsamgangna á landinu að mati ráðuneytisins.“

Í fjórða lagi hafi samkeppnisráð beint þeim tilmælum til samgönguráðherra að þær leiðir sem sannarlega þurfa að njóta opinberra fjárframlaga verði boðnar út. Í lögum um fólksflutninga sé gert ráð fyrir útboði allra sérleyfa eftir 1. ágúst 2005 og þar með sé komið til móts við framangreind tilmæli samkeppnisráðs.

2.

Með bréfi, dags. 20. ágúst 2001, var umsögn samgönguráðuneytis send Félagi hópferðaleyfishafa og óskað eftir athugasemdum. Athugasemdir hópferðaleyfishafa bárust með bréfi, dags. 3. september 2001. Í þeim kemur fram að hópferðaleyfishafar telja skoðanir sínar ekki eingöngu byggjast á huglægum atriðum heldur einnig hlutlægum. Í fyrsta lagi hafi þeim ávallt verið meinaður aðgangur að gögnum sem sýni hvernig styrkir hafa dreifst til sérleyfishafa. Í öðru lagi óttist hópferðaleyfishafar að misnotkun á styrkjum eigi sér stað. Samgönguráðuneytið hafi hins vegar ekki tekið á kærnum sem því hafi borist vegna slíkra tilvika. Af þessum ástæðum séu hópferðaleyfishafar vantrúaðir á að skilið hafi verið að fullu á milli rekstrar sem nýtur ríkisstyrkja og þess rekstrar sem nýtur þeirra ekki.

Varðandi þá rekstrarkönnun sem ráðuneytið hafi látið gera á afkomu sérleyfishafa telja hópferðaleyfishafar að hún hafi verið gerð vegna rekstrar ársins 2000. Þessi könnun geti hins vegar ekki sýnt nógu vel fram á eðlilega afkomu sérleyfishafa þar sem það ár hafi verið sérstaklega erfitt ár, m.a. vegna verðhækkana á aðföngum. Benda þeir á að afkoma hópferðaleyfishafa hafi verið slæm, en ráðuneytið hafi aðeins litið til sérleyfishafa í þessu sambandi.

Telja hópferðaleyfishafar að samgönguráðuneytið hafi í umsögn sinni viðurkennt að ráðuneytið hafi ekki farið eftir áliti samkeppnisráðs um að leggja niður styrki á þeim leiðum sem sýnt þykir að standi undir sér rekstrarlega. Í athugasemdum sínum óska hópferðaleyfishafar eftir frekari rökstuðningi vegna þess, sem haldið var fram í umsögn samgönguráðuneytisins, að það þjóni ekki hagsmunum almenningsamgangna í landinu að leggja niður styrki á leiðum sem standa undir sér.

Að lokum telja hópferðaleyfishafar að hinn langi aðlögunartími sem sérleyfishafar fái þar til sérleiðir verða boðnar út árið 2005 sé óþarfur og þjóni aðeins þeim tilgangi að styrkja stöðu þeirra áður en til útboðsins kemur. Einnig skjóti það skökku við að tvöfalda styrkveitingar til sérleyfishafa loksins þegar bjóða eigi sérleyfin út. Óska hópferðaleyfishafar eftir því að staða hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa verði jöfnuð og leikreglur hafðar skýrar, annað hvort með því að gera þjónustusamninga við sérleyfishafa ógilda eða að hópferðaleyfishafar verði styrktir með svipuðum hætti. Aðeins með þessum hætti og með því að lækka álögur á fólksflutingastarfsemi, sé mögulegt að tryggja virka samkeppni í fólksflutningum í landinu.

3.

Athugasemdir Félags hópferðaleyfishafa voru sendar samgönguráðuneytinu með bréfi, dags. 4. september 2001, og óskað athugasemda. Með bréfi, dags. 5. september 2001, bárust athugasemdir samgönguráðuneytis. Í athugasemdunum kemur fram að samgönguráðuneytið telji að sumar fullyrðingar hópferðaleyfishafa séu rangar. Hópferðaleyfishafar geti ekki bent á neitt tilvik um misnotkun á ríkisstyrkjum en í þeim þjónustusamningum sem gerðir hafa verið við sérleyfishafa sé skýrt tekið fram að styrktum rekstri skuli haldið aðskildum frá öðrum rekstri. Varðandi rekstrarkönnun sem Vegagerðin gerði fyrir ráðuneytið þá hafi hún vissulega verið unnin árið 2000 en öll gögn sem stuðst var við hafi verið frá árinu 1999. Ráðuneytið bendir einnig á að virðisaukaskattur vegna kaupa á nýjum fólksflutningabifreiðum hafi verið lagður niður og auk þess sé greinin sem slík ekki virðisaukaskattsskyld. Ekki verði annað séð en að gjöldum hafi í ríkum mæli verið aflétt af greininni.

Ráðuneytið telur ekki nauðsynlegt að tjá sig frekar um málið þar sem sérlög víki til hliðar samkeppnislögum, sbr. b. lið 1. mgr. 17. gr. laga nr. 8/1993. Í þessu tilviki séu lög nr. 73/2001 um fólksflutninga sérlög sem gangi frammar samkeppnislögum.

Samkeppnisstofnun aflaði einnig annarra gagna. Frá Vegagerðinni var óskað eftir öllum þeim þjónustusamningum sem hingað til hafa verið gerðir við sérleyfishafa.

IV.

Niðurstaða

Á fundi samkeppnistráðs, þann 16. nóvember 2001, var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Karítas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Þórólfur Matthíasson.

1.

Hinn 1. september 2001, meðan á meðferð máls þessa stóð, tóku gildi lög 73/2001 um fólksflutninga.

Af athugasemdum samgönguráðuneytisins má ráða að það telji að samkeppnislög taki ekki til fólksflutninga, þar sem um þá gildi lög nr. 73/2001. Metur ráðuneytið það svo að lög um fólksflutninga séu sérlög. Samkvæmt b. lið 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga geti sérlög vikið til hliðar ákvæðum samkeppnislaga. Í upphafi er því eðlilegt að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar ráðuneytisins að ákvæði samkeppnislaga gildi ekki um fólksflutninga. Í 2. gr. samkeppnislaga segir m.a. að lögin taki til hverskonar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Einnig er þess sérstaklega getið í d. lið 2. mgr. 5. gr. laganna að meðal hlutverka 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 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 er jafnframt skýrt kveðið á um skyldu samkeppnisyfirvalda til þess að vekja athygli ráðherra á því ef ákvæði laga og/eða stjórnvaldsfyrirmæli stríða gegn markmiði samkeppnislaga og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum.

Af framansögðu er ekki um það að villast að samkeppnislög taka til málaflokka þó um þá gildi sérstök lög. Ákvæði í sérlögum kunna að koma í veg fyrir beina íhlutun samkeppnisyfirvalda en þeim er þó skylt að gæta þess, t.d. í formi álits, að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni.

2.

Í máli þessu kvartar Félag hópferðaleyfishafa yfir mismunandi starfsskilyrðum fyrir sérleyfishafa annars vegar og hópferðaleyfishafa hins vegar. Þeir fyrrnefndu hafi þar til nýlega verið styrktir með kr. 50 milljónum á ári en þessi styrkur sé nú kominn í um kr. 100 milljónir á ári. Þessi hækkun hafi m.a. byggst á rekstrarkönnun sem gerð var árið 2000 en það ár hafi verið öllum sérstaklega slæmt og gefi því ekki raunhæfa mynd af þörfum sérleyfishafa. Á sama tíma njóti hópferðaleyfishafar ekki styrkja, þrátt fyrir erfiðleika í rekstri. Þessi aukning í styrkveitingu komi sér illa fyrir hópferðaleyfishafa, sérstaklega þegar búið sé að ákveða að bjóða út öll sérleyfi árið 2005. Óska hópferðaleyfishafar eftir því að mismunun milli hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa verði eytt og öll sérleyfi verði boðin út í ágúst 2002, en skv. hópferðaleyfishöfum munu öll sérleyfi laus þá. Telja hópferðaleyfishafar að hinn langi frestur muni aðeins verða þess valdandi að styrkja stöðu sérleyfishafa í væntanlegum útboðum, þannig að hópferðaleyfishöfum muni reynast ómögulegt að taka þátt í útboðunum. Auk þessa óska hópferðaleyfishafar eftir því að tryggður verði aðskilnaður milli rekstrar sem nýtur styrkja og rekstrar sem ekki nýtur styrkja.

Í umsögn og athugasemdum samgönguráðuneytisins kemur fram að það sé eitt af hlutverkum þess að tryggja almenningssamgöngur. Í því kerfi sem nú hefur verið komið upp með lögum um fólksflutninga sé þess vandlega gætt að ekki skapist hætta á mismunun eða ofgreiðslum. Sérleyfishöfum sé m.a. skylt að aðskilja bókhald vegna styrkra leiða frá öðrum rekstri. Þetta kerfi sé áþekkt því sem gerist víðast hvar í Evrópu. Bendir ráðuneytið m.a. á að mikil samsvörun sé milli laga um fólksflutninga og nýlegrar tillögu framkvæmdastjórnar EB að tilskipun um fólksflutninga. Varðandi þá rekstrarkönnun sem hópferðaleyfishafar vísa til í erindi sínu þá sé það rangt að gögnin sem könnunin byggir á séu frá árinu 2000 heldur séu þau frá árinu 1999. Ráðuneytið telur sig jafnframt hafa farið eftir öllum tilmælum samkeppnisráðs í álit nr. 1/1998. Telur ráðuneytið sér hins vegar óþarft að fella niður styrki á leiðum sem standa undir rekstri þar sem slíkt þjóni ekki almenningssamgöngum á landinu.

3.

Eitt af verkefnum samgönguráðuneytis er að tryggja almenningssamgöngur í landinu. Með nýjum lögum um fólksflutninga annast Vegagerðin mikinn hluta þessara verkefna í umboði ráðuneytisins, m.a. greiðslu styrkja til sérleyfishafa og nú með gerð þjónustusamninga við þá. Samkvæmt 16.² og 73.³ gr. samningsins um stofnun Evrópubandalagsins⁴ (EB) er aðildarríkjum heimilt að veita styrki til opinberrar þjónustu (e. *services of general interest*).⁵ Með opinberri þjónustu er átt við þjónustu til almennings af ákveðnum gæðum sem veitt er á viðráðanlegu verði. Almenn er um að ræða þjónustu sem ekki er rekstrarlega arðbær, t.d. vegna þess að of fáir nýta sér hana. Það er samt sem áður viðurkennt innan EB að slík opinber þjónusta sé grundvallarhluti af nútíma samfélagi í Evrópu. Til þess að hvetja til þess að slík þjónusta sé veitt þrátt fyrir óhagkvæmni geta aðildarríki undir vissum kringumstæðum valið að veita ákveðnum aðilum einkaleyfi til þess að starfrækja hana á afmörkuðum svæðum. Enn fremur geta aðildarríki styrkt opinbera þjónustu sem rekin er með tapi. Það er háð hverju ríki innan EB hvaða þjónustu það telur vera nauðsynlega. Þó skal miða við að slík þjónusta eigi að hafa sem minnstan kostnað í för með sér fyrir þjóðfélagið.⁶

² „[...] given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions.“

³ „Aids shall be compatible with this Treaty if they represent reimbursement for the discharge of certain obligations inherent in the concept of a public service.“

⁴ The Treaty establishing the European Community, *Official Journal C 340, 10.11.1997*.

⁵ Sbr. 8. og 10. lið í „Services of general interest in Europe“ COM 2001 /0580 final, *Official Journal C 17/4, 19.1.2001*.

⁶ „Ef lögbær yfirvöld aðildarríkjanna ákveða að viðhalda, að hluta til eða í heild, skyldu til að veita opinbera þjónustu, og fleiri en ein lausn er til að tryggja, með sambærilegum skilmálum, viðunandi flutningaþjónustu, ber lögbærum yfirvöldum að velja þá lausn sem hefur í för með sér minnstan kostnað fyrir þjóðfélagið.“ sbr. reglugerð nr. 1191/69, *Official Journal L 156, 28.6.1961*.

Hingað til hafa verið í gildi tvær reglugerðir innan EB um þetta efni. Í annarri felast reglur um það hvernig eigi að reikna út ríkisstyrki vegna opinberrar þjónustu svo að það sé samræmanlegt 73. gr. samningsins um EB.⁷ Hin síðari er viðbót við þá fyrri og leggur þá skyldu á aðildarríkin að gerðir séu þjónustusamningar við aðila sem njóta sérleyfa.⁸ Báðar reglugerðirnar hafa verið teknar upp í íslenskan rétt samkvæmt EES-samningnum.⁹ Ríki EB hafa haft frjálssar hendur varðandi gerð þjónustusamninga, t.d. við hvern slíkur samningur er gerður svo fremi sem slíkt er gert á sanngjörnum grunni sem tekur tillit til gæða þeirrar þjónustu sem veitt er. Í hinum nýju tillögum frá framkvæmdastjórn ESB er hins vegar lagt til að aðildarríkjum verði gert skylt að bjóða slíka samninga út.¹⁰ Ekki verður annað séð af þessu en að lög nr. 73/2001 séu í meginatriðum í samræmi við gildandi Evrópurétt.

Einkaleyfi eða sérleyfi til að stunda tiltekna þjónustu hamlar í eðli sínu samkeppni á þeim mörkuðum sem einka- eða sérleyfi taka til. Þegar slíkum leyfishöfum eru veittir ríkisstyrkir til að inna þjónustu af hendi er hætta á auknum samkeppnishömlum. Það skiptir því höfuðmáli að mati samkeppnisráðs að þess sé gætt við úthlutun á sérleyfum og styrkjum til handa sérleyfishöfum að úthlutunin skaði ekki samkeppni umfram það sem nauðsynlegt er til að tryggja viðkomandi almannahagsmuni. Í því felst t.d. að svo sé búið um hnútana að sérleyfi eða ríkisstyrkir verði ekki nýttir til að greiða niður kostnað við starfsemi sem rekin er í samkeppni við aðila sem ekki njóta sérleyfa eða styrkja. Þessara sjónarmiða hefur verið gætt í fyrirnefndri reglugerð EB nr. 1191/69. Í 10. gr. hennar segir um útreikning styrkja vegna opinberrar þjónustu: „*Ef útreikningar á fjárhagslegu óhagræði eru miðaðir við að heildarkostnaði fyrirtækisins vegna flutningastarfseminnar sé deilt niður á alla þætti hennar, skulu uppbæturnar vera jafnháar mismununum á kostnaði vegna þess hluta starfseminnar sem skylda til að veita opinbera þjónustu leiðir af sér og samsvarandi tekjum.*“ Síðar í reglugerðinni eru birtar nákvæmar reglur um það hvernig reikna eigi út styrki.

Í umsögn samgönguráðuneytisins vegna þess máls sem hér er til umfjöllunar segir að ákvæði í lögum nr. 73/2001 um fólksflutninga sé í samræmi við tillögur framkvæmdastjórnar EB. Þar er lagt til að í þeim tilvikum sem þjónustusamningur er veittur án undangengins útboðs skuli „[...] *the amount of this compensation [...] not exceed the net financial effect of fulfilling the public service requirement as calculated in accordance with the rules in this Annex.*“¹¹

Í 2. gr. viðaukans er svo „*net financial effect*“ útskýrt sem summa „*the effects of fulfilling the public service requirement on the operator's expenditure (costs avoided minus extra expenditure incurred);*“ og „*the effects of fulfilling the public service*

⁷ Regulation (EEC) No. 1191/69, *Official Journal L 156*, 28.6.1961.

⁸ Regulation (EEC) No. 1893/91, *Official Journal L 169*, 29.6.1991.

⁹ Ath. 4. lið í XIII. viðauka við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

¹⁰ Sbr. a. lið 6. gr. tillagna framkvæmdastjórnar ESB, COM (7) 2000 final, frá 26.7.2000.

¹¹ Fyrsti viðauki við COM (7) 2000 final, frá 26.7.2000.

requirement on the operator's income (extra income earned minus income foregone).“

Almennt er lögð mikil áhersla á það hjá framkvæmdastjórn ESB að styrkir fari ekki fram úr kostnaði vegna rekstrar sem skilgreindur er sem opinber þjónusta.¹²

Nú hefur Vegagerðin gert samninga við níu sérleyfishafa sem mun vera um helmingur starfandi sérleyfishafa. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni mun stefnt að gerð þjónustusamninga við aðra sérleyfishafa á næstu mánuðum, eða a.m.k. áður en síðustu sérleyfin falla úr gildi, en það verður í lok ágúst 2002. Á meðan ekki hefur verið gerður þjónustusamningur við sérleyfishafa hljóta þeir styrki samkvæmt eldra fyrirkomulagi sem byggir á styrkveitingu miðað við hvern ekinn kílómetra.

Í þeim samningum sem Samkeppnisstofnun hefur fengið afhenta frá Vegagerðinni er tilgreindur sá fjöldi ferða sem fara verður á tiltekinni sérleið. Miðað er við fastan og breytilegan kostnað við rekstur langferðabíla, laun og launatengdan kostnað. Tekjur af ferðum eru áætlaðar fyrirfram en upphæð styrksins er mismunurinn á tekjum og kostnaði við hverja einstaka sérleið eins og hún er skilgreind í þjónustusamningi. Vegagerðin greiðir styrk vegna ferðanna eftir á og eftir framvísun skýrslu um ferða- og farþegafjölda. Tekið er skýrt fram í 13. gr. laga um fólksflutninga að „[h]alda skal tekjum og gjöldum vegna framangreindra leyfa aðskildum í bókhaldi.“

Þegar þjónustusamningar Vegagerðarinnar við sérleyfishafa og þeir útreikningar sem gerðir hafa verið vegna styrkveitinga til þeirra eru skoðaðir verður ekki séð að þær aðferðir, sem beitt er við útreikninga, fylgi nákvæmlega þeim forskriftum sem gefnar eru í reglugerð EB nr. 1191/69. Í grundvallaratriðum er þó greiddur styrkur skv. þjónustusamningi, í þeim tilvikum sem Samkeppnisstofnun hefur fengið gögn um, að upphæð sem nemur mismuninum á kostnaði og tekjum vegna einstakra leiða. Að mati samkeppnisráðs verður ekki séð að umræddir styrki hafi haft skaðleg áhrif á samkeppni, umfram það sem nauðsynlegt er, þar eð þeir hafa aðeins nýst til að greiða niður halla af viðkomandi sérleiðum.

4.

Staðfest hefur verið af hálfu samgönguráðuneytisins að til séu sérleiðir þar sem tekjur standa undir rekstri, þ.e. að sérleiðir eru reknar án taps eða með hagnaði. Þrátt fyrir þetta hafa leiðirnar verið styrktar. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni mun nú vera til endurskoðunar hvort slíkum leiðum verði haldið sem sérleiðum. Einnig muni styrkveiting falla niður til slíkra leiða þegar þjónustusamningar verða gerðir vegna þeirra. Í álitum samkeppnisráðs nr. 1/1998 var lagt til að sérleyfi verði lögð niður á leiðum þar sem rekstur stendur undir kostnaði. Um þetta segir í athugasemdum við

¹² Sbr. 26. lið í „*Services of general interest in Europe*“ COM 2001 /0580 final.

lagafrumvarp það sem varð að lögum um fólksflutninga: „[...]Samkeppnisráð [beinir] þeim tilmælum til samgönguráðherra að ráðherra beiti sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum verði felld úr gildi þar sem rekstur stendur undir kostnaði þegar ríkisstyrkur í formi endurgreiðslu á þungaskatti hefur verið frátalinn. Í frumvarpi þessu er ekki lagt til að sérleyfi falli úr gildi þótt rekstur standi undir kostnaði enda þjóni það ekki hagsmunum almenningsamgangna á landinu.“

Ljóst má vera að styrkveiting umfram það sem nemur tapi á sérleið getur skekkt samkeppni. Í þessu tilviki er slíkt ekki aðeins mögulegt milli sérleyfishafa og annarra leyfishafa til fólksflutninga, heldur einnig innbyrðis milli sérleyfishafa, þ.e. milli þeirra sem hljóta styrki sem nemur tapi á sérleiðinni og þeirra sem fá hærri styrki en sem nemur tapinu. Þetta hefur skapað hættu á að sérleyfishafar, á leiðum sem standa undir kostnaði, eigi möguleika á því að keppa við hópferðaleyfishafa á markaði fyrir almennan hópferðaleyfisakstur á ósanngjarnan hátt þar sem mögulegt hefur verið að niðurgreiða aðra starfsemi með umframtekjum og styrkjum af sérleiðum. Einnig hefur þetta hingað til gefið sérleyfishöfum á leiðum sem standa undir kostnaði möguleika á að bjóða betur í ýmsan akstur sem boðinn hefur verið út. Með setningu nýrra laga um fólksflutninga hefur að mestu verið tekið fyrir þetta með því að skylda leyfishafa til fólksflutninga til þess að halda aðskilið bókhald vegna mismunandi leyfa, sbr. 13. gr. laga nr. 73/2001. Þannig hefur Vegagerðin nú eftirlit á grundvelli umræddra laga með því að tekjum og gjöldum vegna sér- og einkaleyfa sé haldið aðskildum í bókhaldi. Einnig er ljóst að starfsemi þessara leyfishafa getur komið til skoðunar á grundvelli samkeppnislaga, sbr. m.a. 11. og 14. gr. laganna.

Samkeppnisráð gerir ekki athugasemdir við þetta fyrirkomulag þar sem það kemur í meginatriðum til móts við skoðun samkeppnisráðs í álit 1/1998. Meðal annars hefur verið lögfest að rekstri sérleiða skuli vera haldið aðskildum frá öðrum rekstri og að í framkvæmd nema styrkir aðeins mismuninum á tekjum og kostnaði vegna einstakra sérleiða. Á grundvelli d. liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga ítrekar ráðið þó skoðun sína í álit 1/1998 að leggja beri niður sérleiðir sem standa undir kostnaði. Í fyrsta lagi er slíkt til þess fallið að koma á samkeppni á leið sem stendur undir kostnaði. Í öðru lagi kemur slíkt í veg fyrir að rekstraraðili á sérleið sem stendur undir kostnaði eigi möguleika á að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi við aðra leyfishafa til fólksflutninga. Jafnframt verður að hafa í huga þá kröfu um meðalhóf varðandi ráðstafanir af þessum toga sem felst í 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins.

5.

Í ákvæði til bráðabirgða í lögum um fólksflutninga kemur fram að þegar kemur að endurúthlutun sérleyfa munu handhafar sérleyfa jafnan sitja fyrir þar til þau verða boðin út, þann 1. ágúst 2005. Varðandi fyrirhugað útboð sérleyfa árið 2005 segir m.a. í athugasemdum við 6. gr. frumvarps til laga um fólksflutninga: „[Sérleyfishafar] þurfa nauðsynlega langan aðlögunartíma til þess að vera viðbúin þeirri breytingu

sem útboðsfyrirkomulagið hefur í för með sér, sérstaklega þar sem flest þeirra hafa stundað sérleyfisakstur svo áratugum skiptir.“

Samkeppnisráð gerir ekki athugasemdir við þessa framkvæmd að gefinni þeirri forsendu að sérleiðir séu ekki styrktar umfram það sem nemur mismuninum á tekjum og gjöldum og að bókhaldi vegna mismunandi leyfa sé haldið aðskildu hjá leyfishöfum.

V.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er tilefni til íhlutunar samkeppnisráðs í þessu máli.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 6/2002](#)]