



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis
bt. Ástu Sóllilju Sigurbjörnsdóttur
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 18.12.2017
Tilv.: 1711009

Efni: Starfshópur um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaaakstur

1.

Vísað er til bréfs Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis til Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. nóvember sl., er varðar verkefni ofangreinds starfshóps. Fram kemur í bréfinu að honum sé ætlað að gera tillögur til ráðuneytisins um breytingar á regluverki um leigubifreiðaaakstur. Markmiðið sé að regluverk hér á landi „*stuðli að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðapjónustu fyrir neytendur og að tryggt sé að regluverkið sé í fyllsta samræmi við skuldbindingar Íslenska ríkisins að EES-rétti.*”

Þess er getið í bréfinu að löggjöf um leigubifreiðar í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð hafi verið færð í frjálsræðisátt á undanförunum árum. Það eigi hins vegar ekki við um sambærilega löggjöf í Noregi og Íslandi. Þá er fjallað um aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA að frumkvæðisathugun á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi eftir að hafa beint rökstuddu álit gegn Noregi. Um það segir í bréfi starfshópsins:

- „1. ESA taldi að í Noregi fælist ólögæt takmörkun í fyrirfram ákveðnum fjölda atvinnuleyfa til leigubifreiðaaaksturs.
2. ESA taldi ólögætata takmörkun felast í því að reglur um úthlutun leyfa væru ekki fyrirjáanlegar, hlutlægar og lausar við mismunun.
3. Að síðustu gerði ESA athugasemd við það að sumir leyfishafar væru skyldaðir til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð.”

Í lok bréfsins er leitað liðsinnis Samkeppniseftirlitsins með því að eftirlitið lýsi mati sínu á áhrifum, neikvæðum sem jákvæðum, á hagrænan ábata, umferð, skipulag, umhverfi, öryggi, þjónustu eða annað sem mögulegar breytingar kynnu að hafa áhrif á.

Samkeppniseftirlitinu var gefinn framlengdur frestur til að koma að athugasemdum til 19. desember 2017.



Samkeppniseftirlitið hefur nokkrum sinnum á liðnum árum látið markaðinn fyrir leigubifreiðapjónustu til sín taka. Eðli málsins samkvæmt og í samræmi við markmið samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr. laganna, hafa sjónir eftirlitsins beinst að samkeppnisumhverfi leigubifreiðastjóra, þ.m.t. því regluverki sem í gildi hefur verið. Má í því sambandi m.a. nefna álit eftirlitsins nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar* (sjá meðfylgjandi slóð). Í álitinu kemur fram það mat Samkeppniseftirlitsins að leigubifreiðamarkaðnum megi a.m.k. skipta í tvo markaði. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2006 segi að líta beri á rekstur hvernar leigubifreiðar sem rekstur sjálfstæðs fyrirtækis í skilningi samkeppnislaga. Af því megi ráða að sá markaður, sem fyrirfram hefði mátt ætla að væri einn og sami „leigubifreiðamarkaðurinn“ greinist í raun í tvo markaði hér á landi:

- 1) Markað fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra, þar sem leigubifreiðastöðvar selja viðskiptavinum sínum, leigubifreiðastjórum, þjónustu sína.
- 2) Markað fyrir þjónustu við neytendur, farþega í leigubifreiðum. Á þessum markaði keppa leigubifreiðastjórar.

Í álitinu benti Samkeppniseftirlitið á ýmsa þætti í regluverkinu sem eftirlitið taldi samkeppnishamlandi. Óþarfi er að tíunda einstaka þætti hér en að mestu lutu þeir að lagaumhverfinu almennt sem leigubifreiðapjónusta bjó við, fákeppni og aðgangshindrunum á markaði leigubifreiðastöðva fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra. Að mati Samkeppniseftirlitsins þótti ljóst að samkeppni á leigubifreiðamarkaði á stærsta takmörkunarsvæðinu væri afar takmörkuð. Taldi stofnunin að ekki væri að vænta mikilla breytinga á því yrðu takmörkunarákvæði laga um leigubifreiðar ekki tekin til endurskoðunar. Þá benti Samkeppniseftirlitið á að í ljósi þess að sú staða kæmi ítrekað upp að leigubifreiðar á höfuðborgarsvæðinu önnuðu ekki eftirspurn, einkum og sér í lagi um helgar, virtist ankannalegt að setja það skilyrði að akstur leigubifreiðar væri aðalátvinna þeirra sem stunduðu aksturinn, eins og kveðið væri á um. Þá segir í álitinu að telja yrði að áskilnaður í 6. gr. laganna um að engum megi veita meira ein eitt atvinnuleyfi, þ.e.a.s. leyfi til að starfrækja fleiri en eina leigubifreið, hamlaði samkeppni, enda yrði að telja þetta ákvæði hamla mjög möguleikum á hagræðingu í rekstri. Ekki yrði betur séð en að ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga um leigubifreiðar um að leigubifreiðastöðvar skipulegðu starfsemi sína í samráði við félag leigubifreiðastjóra væri til þess fallið að staðla þjónustuna og gera hana einhæfari. Ákvæði þetta væri að mati Samkeppniseftirlitsins samkeppnishamlandi.

Í bréfi, dags. 4. júní 2008, sendi samgönguráðuneytið Samkeppniseftirlitinu drög að frumvarpi til laga um leiguakstur með ósk um athugasemdir eftirlitsins við drögin. Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við frumvarpsdrögin eru meðfylgjandi þessu bréfi.

Loks skal bent á bréf Samkeppniseftirlitsins til samgönguráðuneytisins, dags. 5. maí 2010, sem varðar heildarendurskoðun laga um leigubifreiðar og laga um fólks- og farmflutninga. Bréfið, sem er meðfylgjandi þessu bréfi, var sent ráðuneytinu í kjölfar óskar þess um tillögu frá Samkeppniseftirlitinu um nauðsyn á umræddri heildarendurskoðun.

Þau sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem endurspeglast í framangreindu álit eftirlitsins og bréfum þess til samgönguráðuneytisins sem vitnað hefur verið til hafa ekki breyst og er af



hálfu Samkeppniseftirlitsins lögð rík áhersla á að regluverki vegna leigubifreiðapjónustu verði breytt með tilliti til þeirra sjónarmiða. Í ljósi þessa þá fagnar Samkeppniseftirlitið því að Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hafi hafið frumkvæðisathugun á markaðnum fyrir leigubifreiðapjónustu á Íslandi og hugsanlegar aðgangshindranir að honum.

3.

Á undanförnum árum hefur Samkeppniseftirlitið vakið athygli stjórnvalda á því sem nefnt hefur verið samkeppnismat. Samkeppniseftirlitið birti í desember 2009 álit þar sem um slíkt mat var fjallað, álit nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda – Stjórnvöldum ber að meta áhrif fyrirhugaðra laga og stjórnvaldsfyrirmæla á samkeppni*. Í álitinu er m.a. bent á að það felist mikilvægir almannahagsmunir í því að virk samkeppni ríki á mörkuðum. Til þess að tryggja að stjórnvöld takmarki ekki samkeppni að óþörfu við gæslu annarra hagsmuna hafi víða erlendis verið beitt ákveðinni aðferðafræði sem nefnd sé samkeppnismat (e. competition assessment). Sé um að ræða aðferð til þess að tryggja að samkeppnissjónarmið séu höfð til hliðsjónar við fyrirhugaða setningu laga og reglna, stefnumörkun og eftirlit stjórnvalda. Þessi aðferð sé t.d. notuð í EB-rétti, í Bretlandi og í Ástralíu. Þá hafi OECD gefið út leiðbeiningarreglur varðandi samkeppnismat. Þá segir í álitinu:

„Í grófum dráttum felst í samkeppnismati skylda til að leggja mat á hvort reglusetning stjórnvalda hafi takmarkandi áhrif á samkeppni á mörkuðum og hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná sama markmiði. Með einföldum hætti er hægt að lýsa því þannig að greining fer fram á þeim mörkuðum sem fyrirhuguð reglusetning nær til. Þannig er í fyrsta lagi metið á hvaða markaði, þ.e. markaði fyrir vörur eða þjónustu, reglusetningin mun hafa áhrif. Í öðru lagi er athugað hvaða fyrirtæki starfa á þeim mörkuðum. Í þriðja lagi eru metin áhrif reglusetningarinnar á viðkomandi markað og hvort þau áhrif takmarki eða raski samkeppni. Ef það er niðurstaðan þá er nauðsynlegt að veða og meta hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná markmiði reglusetningarinnar og eftir atvikum rökstyðja hvers vegna sú leið er farin.“

Í áliti sínu setti Samkeppniseftirlitið fram þá tillögu að stjórnvöldum yrði gert skylt að framkvæma samkeppnismat við undirbúning að lagasetningu og stjórnvaldsfyrirmælum. Þannig liggi fyrir á fyrstu stigum hvaða áhrif slíkt hafi á viðkomandi vöru- og þjónustumarkaði.

Samkeppniseftirlitið vekur athygli starfshóps um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðar á umræddu samkeppnismati stjórnvalda og hvetur starfshópin til þess að meta hugsanlegar tillögur með hliðsjón af samkeppni þannig að fyrirfram liggi ljóst fyrir hver áhrif tillögurnar hafi á samkeppni á leigubifreiðamörkuðum.

Samkeppniseftirlitið lýsir sig reiðubúið að eiga frekari samskipti við starfshópin og veita honum liðsinni á þeim sviðum sem eftirlitinu er unnt og varða samkeppni á markaði fyrir þjónustu leigubifreiða.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Guðmundur Sigurðsson

Fylgigögn:

Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007:

[http://www.samkeppni.is/media/alit-](http://www.samkeppni.is/media/alit-2007/alit2_2007_samkeppnishomlur_a_markadi_fyrir_leigubifreidar_sem_leida_af_akvaedum_laga_og_reglna_um_leigubifreidar.pdf)

[2007/alit2_2007_samkeppnishomlur a markadi fyrir leigubifreidar sem leida af akvaedum laga og reglna um leigubifreidar.pdf](http://www.samkeppni.is/media/alit-2007/alit2_2007_samkeppnishomlur_a_markadi_fyrir_leigubifreidar_sem_leida_af_akvaedum_laga_og_reglna_um_leigubifreidar.pdf)

Bréf Samkeppniseftirlitsins til samgönguráðuneytisins, dags. 18. ágúst 2008.

Bréf Samkeppniseftirlitsins til samgönguráðuneytisins, dags. 5. maí 2010, sent með tölvupósti sama dag.

Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009:

http://www.samkeppni.is/media/alit-2009/alit_2_2009_samkeppnismat_stjornvalda.pdf