



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samgönguráðuneytið
bt. Valgerðar Guðmundsdóttur
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 05.05.2010

Tilv.: 1004024

Efni: Heildarendurskoðun laga um leigubifreiðar og laga um fólks- og farmflutninga.

Vísað er til tölvupósts samgönguráðuneytisins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 14. apríl sl., þar sem óskað er eftir tillögum Samkeppniseftirlitsins um nauðsynlegar breytingar vegna fyrirhugaðrar heildarendurskoðunar á lögum um leigubifreiðar nr. 134/2001 og lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001.

Í fyrstu grein samkeppnislaga er kveðið á um að markmið þeirra sé að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Þeir framleiðsluþættir þjóðfélagsins sem ofangreind lög, sem lúta að samgöngum á landi, fjalla beinlínis um eða snerta með beinum hætti eru atvinnuökumenn, ökutæki þeirra, eftir atvikum bifreiðastöðvar þeirra og ýmis samgöngumannvirki. Auk þess snerta samgöngur að segja má nýtingu flestra eða allra framleiðsluþátta samfélagsins á ýmsa vegu með beinum og óbeinum hætti.

Rétt er að geta þess að skv. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins „...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.“

Hér á eftir mun Samkeppniseftirlitið ekki einungis vekja athygli á þeim ákvæðum umræddra laga sem talin eru stríða gegn markmiði samkeppnislaga heldur verður einnig vakin athygli á tilteknum aðstæðum sem skapast hafa á vissum mörkuðum og taldar eru takmarka samkeppni.



1.

Um lög um leigubifreiðar

Samkeppniseftirlitið hefur litið svo á að margvíslegar samkeppnishömlur séu fyrir hendi í gildandi lögum um leigubifreiðar. Hefur stofnunin m.a. beint álit nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*, til samgönguráðuneytis þar að lútandi. Þá má nefna bréf til samgönguráðuneytis, dags. 18. ágúst 2008, með umfjöllun um drög að frumvarpi til laga um leiguakstur og loks bréf til ráðuneytisins, dags. 2. apríl 2009, með umsögn um tillögu Vegagerðarinnar varðandi atvinnusvæði leigubifreiðastjóra í Árborg og nærliggjandi sveitarfélögum. Auk þessa hefur Samkeppniseftirlitið haft afskipti af leigubifreiðamörkuðum á undanförunum árum, m.a. með veitingu undanþága til handa leigubifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu til þess að gefa út sameiginlega hámarksökutaxta og einnig synjun til leigubifreiðastöðvar á Akureyri um undanþágu til að gefa slíkan taxta út.

Rekstri leigubifreiða er búin mismunandi umgjörð af stjórnvöldum eftir landssvæðum.

Í fyrsta lagi er takmörkunarsvæði fyrir leigubifreiðar á- höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi, þ.e. svæði, þar sem fjöldatakmörkanir eru við lýði. Á þessu svæði eru reknar nokkrar leigubifreiðastöðvar sem keppa sín á milli um hylli neytenda. Þessar stöðvar eru A - stöðin, Bifreiðastöð Reykjavíkur, Bifreiðastöðin Hreyfill, Borgarbílastöðin og Borgarleiðir. Stöðvarnar eru mjög misstórar og er Hreyfill langsamlega stærsta stöðin með um 65% markaðshlutdeild og um 380 bílstjóra og Bifreiðastöð Reykjavíkur sú næststærsta með um 20% markaðshlutdeild og um 120 bílstjóra, samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni í desember 2009. Á þessu svæði starfa langflestir starfandi leigubifreiðastjórar á landinu.

Í öðru lagi eru einnig takmörkunarsvæði á Akureyri og á Árborgarsvæðinu með svipuðum hætti og á höfuðborgarsvæðinu, en þar er minna svigrúm fyrir rekstur leigubifreiðastöðva, enda er kveðið á um það í 23. gr. reglugerðar um leigubifreiðar að lágmarksfjöldi atvinnuleyfihafa á hverri leigubifreiðastöð skuli vera 10, þótt víkja megi frá þessu skilyrði á svæðum þar sem íbúar eru færri en 10.000. Á Árborgarsvæðinu er heimild fyrir átta atvinnuleyfi en á Akureyri er heimild fyrir 21 atvinnuleyfi. Á Akureyri og í Árborg er aðeins rekin ein leigubifreiðastöð á hvorum stað og eru þessar stöðvar því í einokunaraðstöðu hvor á sínu svæði.

Utan þessara takmörkunarsvæða er fjöldi leigubifreiðastjóra ekki takmarkaður á þennan hátt og eru bílstjórar utan þeirra um 70 talsins samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni.

Samkeppniseftirlitið hefur lagst gegn takmörkunum á fjölda leigubifreiðastjóra á takmörkunarsvæðunum, og hefur litið svo á að takmörkunarákvæðin komi í veg fyrir að kostir frjálsrar samkeppni fái notið sín og neytendur notið ávaxta hennar.

Fram hafa komið hugmyndir af hálfu samgönguráðuneytis, sbr. bréf þess til Samkeppniseftirlitsins, dags. 4. júní 2008, vegna draga að frumvarpi til laga um leigubifreiðar, um að draga úr þessum fjöldatakmörkunum. Yrði það gert með heimild til



að veita hverjum atvinnuleyfshafa eitt „helgarleyfi“ til viðbótar við atvinnuleyfið, þ.e. leyfi til aksturs leigubifreiða um helgar, sem hafi sama gildistíma og atvinnuleyfið sjálft (11. gr. frv.). Með þessu móti hefðu atvinnuleyfshafar, þ.e. leigubifreiðastjórar, getað starfrækt tvær leigubifreiðar um helgar. Samkeppniseftirlitið fagnaði því í bréfi sínu til ráðuneytisins, dags. 18. ágúst 2008, að horfið væri frá þeirri meginreglu, að hver aðili gæti aðeins fengið að starfrækja eina leigubifreið í einu. Samkeppniseftirlitið taldi þó að þessi breyting gengi ekki nógu langt. Mælti Samkeppniseftirlitið með því að einstakir aðilar gætu fengið heimild til þess að stofna leigubifreiðastöðvar með tilheyrandi ökutækjum og ráða til sín ökumenn í vinnu, en núgildandi regluverk kemur í veg fyrir slíkt. Þá lagðist stofnunin gegn því að helgarleyfum væri úthlutað til þeirra aðila sem þegar hafa leyfi til að starfrækja leigubifreiðar og taldi eðlilegra að úthluta leyfunum til einstaklinga, sem ekki hefðu slíkt leyfi fyrir. Samkeppniseftirlitið lagði áherslu á að

„...best væri að afnema fjöldatakmarkanir í greinina alveg og binda þannig um hnútana að standist ökumaður hæfnispróf og e.t.v. aðrar málefnalegar kröfur til öryggis fyrir neytendur og ökutækis hans, geti ökumaðurinn fengið leyfi til þess að starfrækja leigubifreið sína og aka farþegum í henni gegn gjaldi á hvaða tímum vikunnar sem honum þykir best henta.“

Þetta mat Samkeppniseftirlitsins hefur ekki breyst.

Í 3. gr. laga um leigubifreiðar kemur fram að hlutverk leigubifreiðastöðva sé m.a. að hafa eftirlit með leigubifreiðastjórum og tryggja að almenningi sé veitt góð og örugg þjónusta. Samhliða þessu sinna leigubifreiðastöðvar símaafgreiðslu þar sem pöntunum er svarað og bílar fengnir til að sinna umbeðnum akstri. Leigubifreiðastöðvar sinna því eftirliti með störfum leigubifreiðastjóra um leið og þær veita þeim og almenningi þjónustu. Þjónusta leigubifreiðastjóra er veitt fólki við afar margvíslegar aðstæður og hún felur í sér að leigubifreiðastjórinn ekur farþegum, oft einum og einum í senn, í bifreið sinni á þann áfangastað sem farþeginn óskar. Farþegar leita til leigubifreiðastöðva þegar nauðsyn krefur. Aðstæður þeirra eru misjafnar við þessi tækifæri. Aksturinn fer stundum fram um nætur. Augljóst er að stundum getur eitthvað farið úrskeiðis við slíkar aðstæður. Samkeppniseftirlitið telur því ekki ástæðu til að efast um að þörf sé á eftirliti með starfsemi leigubifreiða. Í áður nefndu bréfi til samgönguráðuneytis, dags. 18. ágúst 2008, segir þó um þetta:

„Samkeppniseftirlitið telur það vera óheppilegt að koma málum þannig fyrir að einn og sami aðilinn hafi með höndum launaða þjónustu við leigubifreiðastjóra samhliða því að hafa með höndum stjórnslulegt vald og eftirlit með þessum sömu aðilum.“

Leigubifreiðastjórar greiða svonefnd stöðvargjöld til leigubifreiðastöðva fyrir þá þjónustu sem stöðvarnar veita. Því virðist mega líta svo á að stöðvargjöldin séu hvort tveggja í senn, greiðsla fyrir veitta þjónustu og þóknun fyrir það eftirlit sem leigubifreiðastöðvarnar hafa með leigubifreiðastjórunum lögum samkvæmt. Jafnframt greiða leigubifreiðastjórar leyfisgjöld til hins opinbera. Að mati Samkeppniseftirlitsins hlýtur að koma til álita hvort ekki sé unnt að skilja betur sundur eftirlitshlutverk annars vegar og þjónustuhlutverk hins vegar, þannig að leigubifreiðastöðvarnar sinni þjónustu við almenning og bílstjóra, en hið opinbera sinni stjórnslu og eftirliti.



Í þessu sambandi má hafa í huga að það fyrirkomulag sem nú er við lýði hvað eftirlitshlutverk leigubifreiðastöðva varðar mótaðist á tímum, þegar tæknivæðing var skemur á veg komin en nú. Því mætti hugsa sér að unnt væri að sinna því eftirliti sem nauðsynlegt er talið með öðrum úrræðum en kveðið er á um í gildandi lögum, t.a.m. með tæknivæðingu, sem kunnir að geta dregið úr hættu á brotum ökumanna gegn farþegum eða farþega gegn ökumönnum og dregið úr beinum og óbeinum eftirlitskostnaði. Hér mætti að mati Samkeppniseftirlitsins koma til eitthvert „ytra eftirlit“ með starfsemi í stað eftirlits af hálfu leigubifreiðastöðvanna.

Að mati Samkeppniseftirlitsins kann að koma til álita að nýta ökurita og staðsetningartæki og etv. myndavélar eða myndupptökutæki í þessu skyni, en úrræðum á borð við þessi mun sumstaðar vera beitt erlendis. Þá má hugsa sér að skoðunarmenn ökutækja skoði leigubifreiðar í ríkari mæli en ökutæki almennings, sé talin þörf á slíku. Úrræði af þessu tagi kunna að mati Samkeppniseftirlitsins að koma að nokkru og ef til vill öllu leyti í stað eftirlitshlutverks leigubifreiðastöðva sem kveðið er á um í lögum um leigubifreiðar.

Samhliða því sem æskilegt er að skilja sundur eftirlits- og jafnvel stjórnsýsluhlutverk leigubifreiðastöðva og þjónustuhlutverk þeirra er eðlilegt að hugað sé að svonefndri „stöðvarskyldu“, þ.e. skyldu leigubifreiðastjóra sem starfa á takmörkunarsvæðum til að gera bíla sína út frá leigubifreiðastöð, skv. 3. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið hefur lagst gegn þessari stöðvarskyldu og talið ástæðu til að endurskoða hana. Verði dregið úr eftirlitshlutverki stöðvanna kunna að verða betri forsendur en áður til að draga úr kröfum um lágmarksfjölda leigubifreiða á hverri stöð, en almenna reglan er sú að á hverri stöð skuli vera að lágmarki tíu leigubifreiðar. Eins og áður segir, hefur Samkeppniseftirlitið litið svo á að ekki sé þörf á að aðgreina rekstur leigubifreiðastöðva og leigubifreiða eins og gert er í gildandi lögum, þar á meðal að ekki sé ástæða til að takmarka veitingu atvinnuleyfa við eitt leyfi fyrir hvern atvinnuleyfishafa. Sjónarmið um eftirlit með leigubifreiðastjórum kunna að mati Samkeppniseftirlitsins að hafa verið forsenda þessarar aðgreiningar. Verði niðurstaðan sú að draga úr eftirlitshlutverki leigubifreiðastöðva og sinna nauðsynlegu eftirliti með öðrum úrræðum kann að vera að minni þörf verði á þessari aðgreiningu á rekstri leigubifreiða annars vegar og leigubifreiðastöðva hins vegar.

Í 5. gr. laga um leigubifreiðar er fjallað um skilyrði fyrir atvinnuleyfi. Samkvæmt 2. tölulið 5. gr. þarf viðkomandi aðili að vera skráður eigandi fólksbifreiðar eða skráður fyrsti umráðamaður hennar samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki. Samkvæmt 3. tölulið 5. gr. þarf viðkomandi að stunda leiguakstur að aðalatvinnu og kemur sú krafa einnig fram í 9. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að gild efnisleg rök sem t.d. snúi að öryggi farþega liggi að baki þessum skilyrðum. Ákvæðin eru að mati stofnunarinnar samkeppnishindrandi þar sem þau takmarka aðgang að leigubifreiðaakstri án málefnalegra raka. T.d. blasir við að eftirspurn eftir þjónustu leigubifreiða er sveiflukennnd og gjarna mikil um helgar þegar hefðbundnum dagvinnutíma er lokið. Leggur Samkeppniseftirlitið því til að þetta ákvæði verði fellt brott í endurskoðuðum lögum.

Samkeppniseftirlitið gerir að þessu sinni ekki athugasemdir við fleiri greinar gildandi laga um leigubifreiðar. Við heildarendurskoðun laganna má ætla að fleiri atriði komi til



skoðunar. Nefna má samræmdar gjaldskrár leigubifreiðastöðva í því sambandi. Þá má ætla að ýmsar aðrar aðstæður á þessum mörkuðum komi til athugunar við endurskoðun laganna og bendir eftirlitið til dæmis á að jafna þurfi aðstöðu þeirra fyrirtækja sem sinna fólksflutningum við Flugstöð Leifs Eiríkssonar sem dæmi, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

2.

Um lög um fólks- og farmflutninga og um aðstæður á þeim mörkuðum sem þessi lög ná yfir.

Um fólksflutninga með hópferðabifreiðum gilda lög nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Gilda lögin almennt um fólksflutninga í atvinnuskyni með bifreiðum sem skráðar eru fyrir níu farþega eða fleiri og um farmflutninga á landi í atvinnuskyni.

Við meðferð Samkeppniseftirlitsins á málum er varðað hafa markað fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum hefur komið í ljós að nokkuð er um samkeppnishömlur á umræddum markaði, þ.e. í tengslum við sérleyfi á áætlunarleiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar og vegna reksturs á Umferðarmiðstöð BSÍ í Vatnsmýrinni. Verður þó ekki fjallað sérstaklega um þau mál hér. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, sem gefin var út þann 27. nóvember 2008, er m.a. fjallað um þær aðgangshindranir sem að mati Samkeppniseftirlitsins eru til staðar á markaði fyrir fólksflutninga á landi og eru þar settar fram tillögur Samkeppniseftirlitsins um opnun markaðarins.

Við meðferð framangreindra mála og með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr., þótti Samkeppniseftirlitinu ástæða til þess að huga að stöðu samkeppnismála á markaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og taka til skoðunar hvort vissar aðstæður á markaðnum væru í andstöðu við markmið samkeppnislaga. Í tengslum við þá skoðun leitaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar. Þau sjónarmið verða ekki tíunduð nánar hér en Samkeppniseftirlitið hefur tekið tillit til þessara sjónarmiða eftir því sem tilefni er til í þeirri umfjöllun sem hér kemur á eftir.

Í lögum nr. 73/2001 er að mati Samkeppniseftirlitsins ekki að finna ákvæði sem augljóslega eru þess eðlis að Samkeppniseftirlitið telji ástæðu til að leggjast gegn þeim umfram það sem segir um sérleyfi hér á eftir. Af þeim sökum verða ekki lagðar fram formlega tillögur um lagabreytingar vegna endurskoðunar á þeim lögum. Aðstæður á mörkuðum fyrir fólks- og farmflutninga einkennast hins vegar af því að samkeppni er hamlad af ýmsum ástæðum, sem nú verða raktar nánar í von um að samgönguráðuneytið taki sjónarmið Samkeppniseftirlitsins til skoðunar og að ráðuneytið hafi hliðsjón af ríkjandi markaðsaðstæðum í tengslum við heildarendurskoðun á lögum nr. 73/2001.

2.1. Sérleyfi á áætlunarleiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar

Vegagerðin takmarkar á grundvelli 6. gr. laga nr. 73/2001 fjölda aðila í reglubundnum fólksflutningum á einstökum leiðum með veitingu svokallaðra sérleyfa, þ.e. leyfi til reglubundinna fólksflutninga og er aðgangur annarra takmarkaður á sérleyfisleið. Sérleyfi



af þessu tagi takmarka augljóslega samkeppni í ljósi þess að öðrum en þeim sem sérleyfið hefur á viðkomandi áætlunarleið er óheimilt að sinna akstri á þeirri leið. Tilgangur sérleyfa þessara er einna helst sá að tryggja reglubundnar lágmarkssamgöngur á milli byggðarlaga, t.a.m. í minni byggðarlögum þar sem ekki er hægt að koma við flugsamgöngum og þar sem aðstæður eru með þeim hætti að ónóg eftirspurn eftir flutningum tryggir ekki, við frjálsa samkeppni fólksflutningafyrirtækja, æskilegt framboð á hæfilegri þjónustu á sanngjörnu verði.

Við mat Samkeppniseftirlitsins á samruna Reynimels og Kynnisferða, sbr. ákvörðun nr. 51/2007, var m.a. litið til þess að hópferðafyrirtækið Kynnisferðir hefur til langs tíma haft yfir að ráða sérleyfi á áætlunarleiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Við rannsókn málsins kom í ljós að á þessari sérleið einni ferðuðust rúmlega 250 þúsund farþegar árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Það er ljóst að um er að ræða langverðmætasta sérleyfið sem boðið er út hér á landi.¹

Samningur Kynnisferða og Vegagerðarinnar um umrætt sérleyfi, sem í gildi var á þeim tíma, fól í sér að Kynnisferðir greiddu Vegagerðinni 829 kr. fyrir hverja ferð sem farin var. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni fóru Kynnisferðir 4.015 ferðir á umræddri sérleið árið 2006 þannig að ætla má að Kynnisferðir hafi samtals greitt Vegagerðinni rúmlega 3,3 milljónir kr. umrætt ár. Bendir þetta til þess að tekið sé tillit til mjög mikillar sölu fargjalda og þ.a.l. hagnaðar af rekstri akstursleiðarinnar í stað taps, líkt og eðlilegt væri á áætlunarleiðum þar sem talin er nauðsyn á sérleyfi til að aksturþjónusta sé innt af hendi, sbr. umfjöllun um markmið sérleyfa hér að framan.² Ætla má að tekjur Kynnisferða af sérleiðinni hafi verið um 300 milljónir kr. árið 2006.³ Með öðrum orðum má segja að Kynnisferðir greiði árlega um 3,3 milljónir kr. til ríkisins fyrir sérleyfi á áætlunarleið sem skilar fyrirtækinu um 250-300 milljónum kr.⁴ í árstekjur. Að mati eftirlitsins eru engar vísbendingar í þá átt að þessi rekstrarskilyrði hafi breyst að þýðingarmiklu leyti.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að umrætt sérleyfi feli í sér verulega aðgangshindrun inn á þann markað sem skilgreindur var í ákvörðun nr. 51/2007, þ.e. markað fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum. Að mati eftirlitsins vekur það athygli að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum sé haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins sem umrædd áætlunarleið er. Sérstaklega þegar haft er í huga að sterkar vísbendingar eru um að áætlunarleiðin skili viðkomandi sérleyfishafa góðri afkomu.

¹ Þess má geta að fjöldi farþega á umræddri sérleyfisleið er um 60-65% af heildarfjölda farþega á leiðum sem byggja á sérleyfum á landinu. Í því samhengi er rétt að benda á að vegna umrædds sérleyfis er markaðurinn fyrir akstur á sérleiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar algjörlega lokaður og því um einokunarstöðu handhafa sérleyfisins að ræða á þeim markaði.

² Sbr. samning Vegagerðarinnar og Þingvallaleiðar frá 17. ágúst 2006 og samning Vegagerðarinnar og Hópferðamiðstöðvarinnar-Vestfjarðarleiðar frá 31. október 2005.

³ Útreikningar sem byggðir eru á upplýsingum sem var aflað við meðferð Samkeppniseftirlitsins á samruna Reynimels og Kynnisferða.

⁴ Ætlað út frá fjölda farþega og upplýsinga Kynnisferða um heildartekjur vegna sérleyfa.



Samkeppniseftirlitið hefur skilning á því að nauðsynlegt sé að tryggja reglubundnar lágmarkssamgöngur á milli byggðarlaga og að slíkt sé gert með útgáfu sérleyfa og ríkisstyrkja. Að mati eftirlitsins eru hins vegar ekki forsendur til þess að úthluta sérleyfi á leið sem bersýnilega stendur undir kostnaði.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að í álit samkeppnisráðs nr. 1/1998, *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*, beindi samkeppnisráð m.a. þeim tilmælum til samgönguráðherra að hann beitti sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum yrðu felld úr gildi á leiðum þar sem rekstur stæði undir kostnaði. Tilmælin voru jafnframt áréttuð í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2005, *Erindi Guðmundar Tyrfingssonar hf. vegna viðauka við samning Fjölbrotaskóla Suðurlands og Kynnisferða hf. um skólaakstur*.

Enn fremur virðast vera til staðar vísbindingar um að aðstaða sem sérleyfinu fylgir sé nýtt í þágu samkeppnisferða, s.s. í tengslum við þjónustu við farþega, eins og t.d. nýtingu bílastæða sérleyfishafa við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann slíkt að leiða til takmörkunar á samkeppni enda ferðast fjölmargir ferðamenn með svokallaðri flugrútu Kynnisferða, þ.e. áætlunarakstri milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur á hverjum degi. Nauðsynlegt er að tryggja jafnræði og hlutleysi gagnvart keppinautum handhafa sérleyfisins Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar, eins og því sérleyfi er nú fyrir komið. Þess má geta að Flugstöð Leifs Eiríkssonar og aðstaða við hana er einnig mikilvæg fyrir bílaleigufyrirtæki og leigubíla, og þarf að mati Samkeppniseftirlitsins að huga vel að því að aðstaða keppinauta á þeim mörkuðum við þetta opinbera samgöngumannvirki sé sem jöfnust.

Samkeppniseftirlitinu er ljóst að ríkir almannahagsmunir felast í því að sem flestum landsmönnum séu tryggðar almenningssamgöngur. Með vísan í framangreint telur Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki að rök standi til þess að takmarka aðgang annarra aðila að svo arðbærri akstursleið.

Með vísan til þess sem nú hefur verið rakið beinir Samkeppniseftirlitið því til samgönguráðherra að hafa hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum við endurskoðun á lögum nr. 73/2001 og beiti sér jafnframt fyrir því að sérleyfi séu ekki veitt á leiðum þar sem rekstur stendur bersýnilega undir kostnaði þegar ríkisstyrkur hefur verið frátalinn.

2.2. Aðskilnaður í bókhaldi leyfishafa og hugsanleg samþætting við sjóflutninga.

Í 13. gr. laga nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi hefur sú skylda verið lögð á sérleyfishafa til fólksflutninga að halda aðskilið bókhald vegna mismunandi leyfa, þ.e. vegna almenns rekstrarleyfis, sérleyfa og einkaleyfa. Svo virðist sem Vegagerðin hafi hins vegar ekki lagaheimildir til að sinna eftirliti með þessu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að Vegagerðin sinni eftirliti með þessari skyldu sérleyfishafa og gangi úr skugga um að aðskilnaður á milli sérleyfisaksturs og samkeppnisreksturs sé viðhafður í bókhaldi sérleyfishafa. Það væri t.a.m. hægt með því að veita Vegagerðinni lagaheimild til að krefjast aðgangs að bókhaldi sérleyfishafa. Þegar



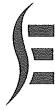
aðstæður eru á þann veg að hagnaður myndist af verndaðri starfsemi, í þessu tilfalli sérleyfisakstri, getur það átt sér stað að slíkur hagnaður sé nýttur til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri. Stangast slík niðurgreiðsla á við markmið samkeppnislaga, sbr. 1. gr. og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Óvissa keppinauta um það hvort um slíka niðurgreiðslu sé að ræða getur skapað tortryggni og óöryggi fyrirtækja á markaðnum og getur ein og sér verkað sem aðgangshindrun á markaðinn.

Þá er rétt að geta þess að Samkeppniseftirlitinu er kunnugt um að íslensku sjóflutningsfyrirtækin, Eimskip og Samskip, reka farmflutningaþjónustu á landi undir sömu kennitölum og sjóflutningaþjónusta félaganna er rekin á. Slík samþætting á sjóflutningum og farmflutningum á landi kann að vera nýtt til þess að niðurgreiða þann rekstur fyrirtækjanna sem er minna arðsamur, þ.e. farmflutninga á landi, auk þess sem slíkir farmflutningar kunna að vera boðnir viðskiptavinum langt undir kostnaðarverði eða jafnvel án nokkurs endurgjalds. Sé þessi háttsemi viðhöfð kann hún að vera skaðleg samkeppni þar sem hún hefur m.a. í för með sér aðgangshindranir fyrir smærri keppinauta á markaðinn og girðir fyrir innkomu nýrra keppinauta. Samkeppniseftirlitið hefur m.a. til skoðunar hvort skipafélögin viðhafi slíka samtvinnun í starfsemi sinni. Samkeppniseftirlitið telur því brýnt að virkt eftirlit sé haft með skilyrði 3. mgr. 13. gr. laganna til að samkeppni á farmflutningaþjónustu á landi fái þrífist hérlendis og/eða að sett verði skýr skilyrði í fyrirhuguð lög sem taki til leyfishafa sem stunda samhliða farmflutningaþjónustu á landi annars konar og/eða nátengda starfsemi.

Samkvæmt 15. gr. laga nr. 73/2001 má tilkynna til Vegagerðarinnar ef leyfis skyld starfsemi er stunduð án tilskilins leyfis. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til að rýmka þetta lagaákvæði og veita heimild til þess að tilkynna til Vegagerðarinnar um hvers kyns brot á lögnum. Þá er aftur mikilvægt að Vegagerðinni séu veittar lagaheimildir til að bregðast við brotum á ákvæðum laganna.

2.3. Rekstrarfyrirkomulag í Umferðarmiðstöðinni

Í áðurnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 er m.a. fjallað um það fyrirkomulag sem var á rekstri Umferðarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýrinni á þeim tíma, þ.e. samning sem Vegagerðin hafði gert við Kynnisferðir um einkaleyfi hins síðarnefnda um afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðarmiðstöðinni. Að mati Samkeppniseftirlitsins var við töku ákvörðunar nr. 51/2007 ástæða til að ætla að leigusamningur Vegagerðarinnar við Kynnisferðir um rekstur þess síðarnefnda á Umferðarmiðstöðinni væri til þess fallinn að hindra virka samkeppni. Samkeppniseftirlitið taldi að hætt væri við að samkeppnisumhverfið bæri skaða af þegar einum keppinauti á markaði væri með samningi veittur einkaréttur til reksturs almennrar samgöngumiðstöðvar. Sú staða veitti handhafa samningsins möguleika á að fylgjast náið með keppinautum sínum og veitti þeim fyrrnefnda bæði viðskiptalegt og samkeppnislegt forskot á keppinauta sína. Var þetta talið til þess fallið að raska samkeppni á milli þeirra keppinauta sem þá sinntu áætlunarakstri til og frá Reykjavík um Umferðarmiðstöðina. Sérleyfishafar, sem margir hverjir eru keppinautar Kynnisferða á markaði fyrir hópferðaakstur, þurftu t.a.m. að semja um það við Kynnisferðir vildu þeir hafa sitt eigið kynningarefni til sýnis í



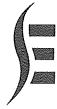
Umferðarmiðstöðinni. Að mati Samkeppniseftirlitsins gat þessi staða verið afar bagaleg fyrir keppinauta Kynnisferða á markaði fyrir hópferðaakstur. Þó þeir væru ekki keppinautar í akstri á einstökum sérleiðum frá Umferðarmiðstöðinni voru og eru þeir eftir sem áður keppinautar á öðrum mörkuðum, s.s. markaði fyrir alhliða hópferðaakstur.

Þann 6. júní 2008 var framangreindur samningur Vegagerðarinnar og Kynnisferða við sérleyfishafa (Þingvallaleið og Hópferðamiðstöðina) um aðstöðu í Umferðarmiðstöðinni endurbættur og undirritaður að nýju. Að mörgu leyti var tekið mið af þeim sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins sem kynnt höfðu verið Vegagerðinni og samgönguráðuneytinu með bréfum eftirlitsins í nóvember 2007 og rakin eru í stuttu máli hér að framan. Í hinum nýja samningi samþykkja Kynnisferðir m.a. að leggja sérleyfishöfum til eigin aðstöðu fyrir miðasölufólk, sér skrifstofu, aðstöðu til að geyma pakka fyrir viðskiptavinum og rennur fyrir langferðabifreiðar á stæði fyrir langferðabíla við húsnæðið. Frá og með gildistöku samningsins hafa Kynnisferðir jafnframt hætt almennri umboðssölu fyrir sérleyfishafa og hafa sérleyfishafar nú yfirtekið alla upplýsingagjöf um ferðir eða starfsemi sérleyfishafa sem og sölu í þeirra eigin ferðir. Nú geta sérleyfishafar verið með sitt eigið starfsfólk í miðasölu og selt miða í eigin ferðir, hvort sem um er að ræða sérleyfisferðir eða sérstakar ferðir. Sérleyfishafar þurfa þá ekki lengur að greiða 10% þóknun af farmiðum sínum til Kynnisferða en Vegagerðin innheimtir hins vegar ennþá 350.000 kr. frá hverjum sérleyfishafa fyrir notkun á aðstöðunni.

Sérleyfishöfum er þó enn óheimilt að selja miða eða þjónustu fyrir þriðja aðila, þar með talið hvers konar starfsemi s.s. miðasölu og hverja aðra þjónustu fyrir farþega annarra aðila en sérleyfishafann sjálfan. Ákvæði þetta takmarkar því enn aðgang þeirra hópferðafyrirtækja sem ekki reka sérleyfisakstur að aðstöðu í Umferðarmiðstöðinni. Að mati Samkeppniseftirlitsins skapar það enn forskot fyrir Kynnisferðir og aðra sérleyfishafa á markaði fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum að hafa einkaleyfi á að nýta aðstöðu í Umferðarmiðstöðinni, miðstöð sem að mati eftirlitsins má líta á sem miðstöð farþegaflutninga á landi í Reykjavík. Verður það nú skýrt nánar.

Fjölmargir erlendir og innlendir ferðamenn eiga leið um Umferðarmiðstöðina í Vatnsmýrinni á hverjum degi enda er fjöldi sérleyfisferða þangað að sækja. Af þeim sökum er Umferðarmiðstöðin mikilvægur staður fyrir kynningar- og auglýsingastarf af hálfu aðila sem sinna ferðaðjónustu hér á landi. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ekki ósennilegt að ferðamenn líti á Umferðarmiðstöðina sem meginsamgöngumiðstöð í Reykjavík og leiti því þangað þurfi þeir á annarri þjónustu að halda, t.a.m. skoðunar- og skemmtiferðum sem sérleyfishafar hafa einnig til sölu í samkeppni við aðra aðila á markaðnum.

Á vefsíðu Umferðarmiðstöðvarinnar, www.bsi.is, má finna tímaáætlanir fyrir sérleiðir sérleyfishafanna. Þessa vefsíðu starfræktu sérleyfishafar áður fyrr í því skyni að kynna áætlunarferðir sínar og ýmsa aðra þjónustu sem þeir seldu, s.s. hring- og tímamiða, skoðunarferðir og fleira. Í dag eru ekki aðeins tímaáætlanir sérleiða kynntar á vefsíðunni heldur er þar jafnframt að finna fjölda auglýsinga um dags- og skoðunarferðir



Kynnisferða sem starfræktar eru í samkeppni við aðra aðila, en Kynnisferðir sjá um rekstur vefsíðunnar. Að mati Samkeppniseftirlitsins má líta svo á að vefsíða þessi sé opinber vefur sérleyfishafa á Íslandi og því er ekki við hæfi að auglýsingapláss á vefsíðunni sé að mestu notað undir auglýsingar Kynnisferða á ferðum sínum sem starfræktar eru í beinni samkeppni við aðra aðila á markaðnum. Það er að mati Samkeppniseftirlitsins mikið forskot fyrir Kynnisferðir á keppinauta fyrirtækisins að geta haft umsjón með vefsíðu Umferðarmiðstöðvarinnar og hafa enn fremur umráð yfir útliti húsakynna Umferðarmiðstöðvarinnar að öðru leyti. Til dæmis má nefna að húsakynni Umferðarmiðstöðvarinnar í Vatnsmýrinni eru merkt með stórri auglýsingu frá Kynnisferðum.

Þar sem Umferðarmiðstöðin er að hluta til rekin á grundvelli ríkisstyrkja, líkt og gildir um sérleyfisaksturinn sem þar er rekinn, er að mati Samkeppniseftirlitsins nauðsynlegt að staða keppinauta á þeim markaði sem Umferðarmiðstöðin þjónar sé þar sem jöfnust. Eins og staðan er í dag er aðgangur að Umferðarmiðstöðin eingöngu ætlaður fyrirtækjum sem reka sérleyfisleiðir. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að það skekkir stöðu annarra aðila á markaðnum verulega gagnvart þeim fjölda ferðamanna sem leggja leið sína í Umferðarmiðstöðina til að sækja þær áætlunarferðir, þ.e. sérleyfisferðir, sem þar hefjast. Sérleyfishöfum er þannig í lófa lagið að auglýsa og selja sínar eigin ferðir sem starfræktar eru í samkeppni við aðra aðila á markaðnum á Umferðarmiðstöðinni og koma um leið í veg fyrir að ferðir keppinauta séu þar kynntar eða boðnar til sölu. Það er hlutverk Umferðarmiðstöðvar BSÍ að vera miðstöð fyrir sérleyfisakstur og því æskilegt að þau hópferðafyrirtæki sem starfrækt eru hér á landi fái tækifæri til að kynna starfsemi sína á slíkum vettvangi, hvort sem viðkomandi aðili rekur sérleyfisakstur eða ekki.

Við byggingu nýrrar samgöngumiðstöðvar leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á mikilvægi þess að allir þeir aðilar sem starfa á markaði fyrir fólksflutninga með hópferðabifreiðum og kjósi að hafa aðstöðu í nýrri samgöngumiðstöð hafi til þess jafnan rétt og fyllsta hlutleysis sé gætt eftir því sem best verði við komið.

3.

Samandregnar niðurstöður

Með vísan til þess sem að framan er rakið bendir Samkeppniseftirlitið samgönguráðherra á að við heildarendurskoðun á lögum nr. 134/2001 verði tekið tillit til sjónarmiða eftirlitsins sem hér hafa verið rakin. Telur eftirlitið að takmarkanir á fjölda leigubifreiðastjóra á takmörkunarsvæðum séu afar samkeppnishamlandi og að heppilegast sé að afnema þessar fjöldatakmarkanir. Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að það sé óheppilegt að fela leigubifreiðastöðvum það hlutverk að fylgjast með því að leigubifreiðastjórar fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar, sbr. 3. gr. núgildandi laga, samhliða því að stöðvarnar selji þessum sömu leigubifreiðastjórum þjónustu sína. Hvað eftirlitshlutverkið varðar má hugsanlega nýta nýleg tæknileg úrræði til þess að gera eftirlit skilvirkt og ódýrt og fela það hlutverk í hendur annarra aðila en



leigubifreiðastöðvanna, sem hafa tekjur sínar af því að selja leigubifreiðastjórunum þjónustu. Þá hefur Samkeppniseftirlitið talið svonefnda stöðvarskyldu óheppilega frá samkeppnislegu sjónarmiði og bendir eftirlitið einnig á að það er æskilegt að einn og sami aðilinn geti gert hvort tveggja í senn, rekið leigubifreiðastöð og leigubifreiðarnar sem aka undir merkjum leigubifreiðastöðvarinnar og að regluverk sem banni slíkt sé samkeppnishamlandi. Loks bendir Samkeppniseftirlitið á að kröfur gildandi laga um að leigubifreiðastjórar séu skráðir eigendur fólksbifreiðar eða fyrstu umráðamenn þeirra séu óheppilegar og einnig krafa um að leigubifreiðastjórar stundi leiguakstur að aðalatvinnu. Síðarnefnda krafan er sérstaklega óheppileg í ljósi þess að eftirspurn eftir leiguakstri er afar sveiflukenndur og leggur Samkeppniseftirlitið til að þessi ákvæði verði felld brott úr endurskoðuðum lögum.

Þá beinir Samkeppniseftirlitið því til samgönguráðherra að í heildarendurskoðun ráðuneytisins á lögum nr. 73/2001 verði útboð á sérleyfum til fólksflutninga með langferðabifreiðum tekin til endurskoðunar með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum eftirlitsins, þ.e. þar sem rekstur stendur undir kostnaði þegar ríkisstyrkur hefur verið frátalinn. Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er þar sérstaklega átt við sérleyfið Flugstöð Leifs Eiríkssonar – Reykjavík. Verði sérleyfum í fólksflutningum á landi haldið áfram til að tryggja lágmarkssamgöngur þar sem þess er þörf telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að heimildir Vegagerðarinnar til eftirlits með fjárhagslegum aðskilnaði sérleyfishafa verði bættar. Auk þess er því beint til samgönguráðherra að hann beiti sér fyrir því að rekstrarfyrirkomulag Umferðarmiðstöðvarinnar og eftir atvikum hinnar nýju samgöngumiðstöðvar sem fyrirhugað er að reisa í Vatnsmýrinni verði til þess fallið að tryggja að hlutleysis og jafnræðis verði gætt á meðal allra keppinauta á markaðnum.

Hér að framan hafa helstu sjónarmið Samkeppniseftirlitsins varðandi heildarendurskoðun laga um leigubifreiðar annars vegar og laga um fólks- og farmflutninga hins vegar verið rakin. Í erindi samgönguráðuneytis voru ekki kynntar þær hugmyndir sem til athugunar eru af hálfu ráðuneytisins. Samkeppniseftirlitið hefur því beint sjónum sínum að gildandi lögum og þeim aðstæðum sem nú eru á viðkomandi mörkuðum. Samkeppniseftirlitið óskar eftir að fá tækifæri til að koma að frekari sjónarmiðum varðandi löggjöf og reglur um leigubifreiðar og um fólks- og farmflutninga á síðari stigum þessarar heildarendurskoðunar á lagaumhverfinu.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið


Páll Gunnar Pálsson