



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Fimmtudagur, 13. desember, 2012

Ákvörðun nr. 32/2012

Ósk Bifreiðastöðvar Reykjavíkur (BSR ehf.) um undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að gefa út sameiginlegan ökutaxta fyrir leigubifreiðar sem aka undir merki stöðvarinnar.

I.

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Bifreiðastöð Reykjavíkur, (BSR ehf., BSR), dags. 13. febrúar 2012, þar sem óskað er eftir undanþágu til að gefa út sameiginlegan hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka undir merkjum BSR. Í undanþágubeiðninni er óskað eftir því að leigubílastöðin sjálf, BSR, hafi aukið vægi við ákvörðun hámarksökutaxta, en verðlagsnefnd BSR hefur ákvarðað ökutaxtann undanfarin ár. Nánar tiltekið óskar BSR eftir undanþágu á þann veg að verðlagsnefnd leigubílstjóra ráði ökutaxtanum ekki ein heldur fái BSR að eiga „síðasta orðið“ við slíka ákvörðunartöku.

Forsaga þessa máls er sú að um langa hríð tóku leigubílstjórar í landinu gjald fyrir akstur í samræmi við gildandi hámarksökutaxta á hverjum tíma. Hámarksökutaxti leigubíla var gefinn út af Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra (BÍLS) að undangengnu samþykki verðlags- og síðar samkeppnisyfirvalda á verðbreytingum.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2006 *Afnám á hámarkstöxtum leigubifreiða sem Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra gefur út*, sem birt var 7. febrúar 2006, kvað á um að frá og með 1. maí 2006 skyldi falla úr gildi hámarksökutaxti fyrir leigubifreiðar sem gefinn hafði verið út af BÍLS. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti ákvörðun Samkeppniseftirlitsins með úrskurði sínum nr. 2/2006. Áréttað var í ákvörðuninni að eftir gildistöku hennar yrði fyrirtækjum sem rækju leigubifreiðar, þ.e. hverjum þeim sem ætti og ræki leigubifreið, hvort heldur sem væri frá leigubifreiðastöð eða á annan hátt, leigubifreiðastöðvum og samtökum leigubifreiðastjóra óheimilt að hafa með sér hvers konar samstarf eða samskipti um ökutaxta og önnur verðlagsmál eða annað sem færi gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Með þessari ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var fallið frá því fyrirkomulagi að verðlagning fyrir þjónustu leigubifreiða væri miðstýrð.

Þann 30. júní 2006 birti Samkeppniseftirlitið ákvörðun nr. 23/2006 þar sem fallist var á ósk Hreyfils um heimild til að fá að gefa út hámarkstaxta fyrir bifreiðastjóra á stöðinni. Heimildin var tímabundin og í henni voru sett skilyrði fyrir undanþágunni. Var kveðið á



um að hagsmunafélag leigubílstjóra á leigubifreiðastöðinni tæki ákvörðun um hámarksökutaxta og einnig voru sett skilyrði sem lutu að því hvernig ökutaxti væri gerður sýnilegur farþegum. Með þessari ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var stefnt að því að leigubifreiðastöðvar gætu stundað samkeppni sín á milli með ólíkri verðlagningu fyrir þjónustu sína.

Í framhaldi af þessu hefur Samkeppniseftirlitið tekið aðrar sambærilegar ákvarðanir þar sem öðrum bifreiðastöðvum á höfuðborgarsvæðinu hefur verið veitt sams konar undanþága.

Í áðurnefndu bréfi BSR kemur fram að rekstrarfyrirkomulag BSR sé ólíkt rekstrarfyrirkomulagi margra annarra stöðva sem BSR keppi við. BSR sé einkafyrirtæki. Í bréfinu kemur einnig fram að aðrar leigubílastöðvar séu að mestu í eigu leigubílstjóranna sjálfra, sem aki frá stöðvunum. Leigubílastöðin hafi byggt upp viðskiptavild meðal neytenda um langt árabil.

Í framhaldi af því að BSR fékk fyrst undanþágu til að gefa út hámarksökutaxta hafa bílstjórar á BSR, þ.e. hagsmunafélag þeirra, kosið verðlagsnefnd til að ákveða ökutaxta stöðvarinnar. Í bréfi BSR er hins vegar bent á að leigubílstjórar geti fært sig yfir á aðrar stöðvar með mánaðar fyrirvara, en eðli máls samkvæmt geta leigubílastöðvarnar ekki gert slíkt. Bent er á að leigubílastöðin bjóði upp á þjónustu allan sólarhringinn, sem einstakir bílstjórar geti ekki gert. Það sé óheppilegt að stöðin fái engu ráðið um taxta, og að reynslan af því að leigubílstjórnir ráði taxtanum einir sé slæm og hafi það fyrirkomulag leitt til þess að nú sé „hægt og rólega verið að þurrka út viðskiptavild sem BSR hefur byggt upp í 90 ár“. Því óskar BSR eftir undanþágu til að gefa út hámarksökutaxta með því móti, að verðlagsnefnd móti tillögur um taxtabreytingar, en BSR „eigi síðasta orðið“ í því efni.

Í erindi Hreyfils með ósk um sams konar undanþágu og BSR fer nú fram á komu fram sambærileg sjónarmið og hjá BSR. Hreyfill er stærsta leigubílastöðin á því takmörkunarsvæði sem BSR starfar á. Í erindi Hreyfils var þess hins vegar óskað að Hreyfill gæti haft áheyrnarfulltrúa á fundum þeirrar nefndar leigubílstjóra, sem leigubílstjórnir hefðu valið til að ákveða hámarksökutaxta.

Í tilefni af óskum leigubílastöðvanna um breytt fyrirkomulag á undanþágum til útgáfu hámarksökutaxta sendi Samkeppniseftirlitið fyrirspurn til leigubílastöðva á höfuðborgarsvæðinu, til verðlagsnefnda þeirra og til hagsmunafélaga leigubílstjóra og spurðist fyrir um afstöðu þessara aðila til þess að stjórnir leigubílastöðvanna fengju á einhvern hátt að taka þátt í ákvörðunum um hámarksökutaxta. Bárust svör frá nokkrum aðilum. Verðlagsnefndir Hreyfils, BSR og Borgarbílastöðvarinnar lögðust gegn breytingum á gildandi fyrirkomulagi. Af hálfu stöðvanna Hreyfils og BSR voru breytingar í þessa veru taldar vera æskilegar. Taldi Hreyfill að rétt væri að stjórn Hreyfils hefði áheyrnarfulltrúa á fundum verðlagsnefndar. Þá taldi BÍLS, Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra, og Bifreiðastjórafélagið Frami, að eðlilegt væri að stöðvarnar ættu áheyrnarfulltrúa á fundum verðlagsnefnda.

II.



Niðurstöður

Skv. 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, vöru- eða þjónustumarkaðnum og landfræðilega markaðnum.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru og þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Til vöru og þjónustumarkaðar telst öll sú vara eða þjónusta sem falboðin er sem talið er að geti verið staðgönguvara eða –þjónusta frá sjónarmiði neytanda vegna eiginleika vörunnar eða þjónustunnar, verðs hennar eða fyrirhugaðrar notkunar.¹

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru þjónustumarkaðir þessa máls tveir. Annars vegar er markaður sem leigubílastöðvar starfa á, en þær þjónusta leigubílstjóra á ýmsa lund og neytendur eða farþega með því að koma á sambandi milli þeirra og bílstjóranna, td. gegnum síma og tölvukerfi. Þá annast stöðvarnar markaðsstarf til að örva viðskipti. Hins vegar er markaður leigubílstjóra sem kaupa þjónustu af leigubílastöðvunum en selja neytendum leigubílaakstur.

Leigubílastöðvar

BSR starfar á takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Landfræðilegi markaðurinn afmarkast af þessu sama svæði, sbr. reglugerð nr. 397/2003. Á þessu takmörkunarsvæði starfa nú fimm leigubílastöðvar. Þær eru A - stöðin í Reykjanesbæ, Hreyfill, BSR, Borgarbílastöðin, og Borgarleiðir sem starfa í Reykjavík. BSR ehf. er einkahlutafélag en ekki leigubílastöð í eigu leigubílstjóra. BSR er næst stærsta leigubílastöðin á höfuðborgarsvæðinu ef miðað er við fjölda leigubíla sem aka á vegum leigubílastöðvanna.

Þjónusta leigubílastöðva við leigubílstjóra felst m.a. í símsvörun og miðlun upplýsinga til bílstjóranna um ferðir með farþega. Þá sjá bifreiðastöðvarnar um nótuviðskipti og afla í sumum tilvikum afsláttarsamninga fyrir stórnotendur, sem bílstjórar á þeirra vegum sjá svo um að sinna. Leigubílastöðvar gegna einnig lögbundnu eftirlitshlutverki gagnvart bílstjórum. Í sumum tilvikum reka leigubílastöðvar þvottaaðstöðu fyrir bílstjóra stöðvarinnar. Þá ber að horfa til þess að leigubílastöðvar sinna markaðsstarfi gagnvart neytendum og byggja upp viðskiptavild hjá þeim. Þó að leigubílastöðvar hafi til þessa ekki haft, eins og venjulegast er um fyrirtæki sem starfa á markaði, stjórn á verðlagningu þeirrar þjónustu sem þær hafa markaðssett og eftir atvikum selt, ber að horfa til þess að þær hafa þrátt fyrir það getað haft áhrif á þjónustustig leigubílaanna með því að setja viðmið um þjónustu sem veitt er af hálfu viðkomandi stöðvar. Með slíkum aðgerðum hafa sumar leigubílastöðvar í tímans rás byggt upp stóran hóp viðskiptavina í samstarfi við bílstjóra sína.

¹ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. Sótt á http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/relevma_en.html.



Upplýsingar frá Vegagerðinni um leigubílstjóra á þessu takmörkunarsvæði gefa til kynna að markaðshlutdeild BSR sé um 15 - 20% ef miðað er við fjölda leigubifreiða sem bifreiðastöðin þjónustar.

Leigubílar/leigubílstjórar

Leigubílstjórar sem kaupa aðstöðu og þjónustu hjá BSR starfa á hinum landfræðilega markaði þessa máls, þ.e. því takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Takmörkunarsvæðið er kallað svo af því að aðgangur nýrra bifreiðastjóra er takmarkaður og að öðru jöfnu óheimill nema þegar einhver þeirra bifreiðastjóra sem fyrir voru hefur hætt störfum, og þá aðeins að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Á svæðinu geta allt að 560 atvinnubílstjórar starfað á hverjum tíma, skv. ákvæðum reglugerðar um leigubifreiðar.

Leigubílstjórar eru ýmist eigendur eða umráðamenn leigubíla sinna og frá sjónarmiði samkeppnislaga reka þeir sérstök fyrirtæki um leigubíla. 3. gr. laga um leigubifreiðar nr. 134/2001 kveður á um að allar leigubifreiðar sem starfræktar eru á takmörkunarsvæði, sbr. höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin, skuli hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Á takmörkunarsvæði höfuðborgarsvæðisins eru starfræktar nokkrar leigubílastöðvar og hafa leigubílstjórar því nokkurt svigrúm við val á leigubílastöð, m.a. út frá forsendum um ríkjandi þjónustu- og verðlagningarstefnu leigubílastöðvanna og viðskiptavinahópa þeirra.

III.

Samkeppniseftirlitið telur að þær forsendur sem lágu til grundvallar fyrri undanþágu með ákvörðun nr. 47/2008 séu enn til staðar, en þó hefur átt sér stað sú breyting að fram hefur komið ósk frá BSR um að BSR fái aukna aðkomu að taxaákvörðun fyrir leigubílstjórana og nánar til tekið fái „síðasta orðið“ við þá ákvarðanatöku. Á hinn bóginn leggst verðlagsnefnd leigubílstjórana á stöðinni gegn því að BSR fái ráðið ökutaxtanum.

Rétt er að taka fram að Samkeppniseftirlitið telur að úr ýmsu þurfi að bæta til þess að virk samkeppni fái betur þrífist á markaðnum. Að mati stofnunarinnar má rekja helstu ástæður þess að eðlileg samkeppni fær ekki þrífist nægjanlega til þess laga og reglugerðaverks sem gildir um leigubifreiðaaakstur hér á landi sbr. álit stofnunarinnar nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*.

Með vísan til framanritaðs telur Samkeppniseftirlitið forsendu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga til þess að veita tímabundna undanþágu í máli þessu. Samkeppniseftirlitið telur jafnframt eðlilegt í máli þessu að setja það skilyrði, til viðbótar við þau skilyrði sem hingað til hafa verið sett fyrir slíkum undanþágum, að stjórn BSR geti skipað áheyrnarfulltrúa sem sitji á fundum hagsmunafélagsins sem fjallar um og tekur ákvörðun um ökutaxtann.

Telur Samkeppniseftirlitið rétt að veita BSR heimild, með neðangreindum skilyrðum, til að gefa út og birta hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum bifreiðastöðvar BSR til 31. desember 2014. Skilyrði fyrir heimild þessari eru eftirfarandi:



- 1) Að ákvörðun um hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra á BSR verði tekin af hagsmunafélagi leigubifreiðastjóra á BSR eða eftir atvikum verðlagsnefnd á vegum hagsmunafélagsins. Stjórn BSR skal heimilt að skipa fulltrúa sinn til að sitja fundi hagsmunafélagsins eða verðlagsnefndar þess þar sem fjallað er um og tekin ákvörðun um hámarksökutaxta á leigubílastöðinni.
- 2) Að hámarksökutaxti sá sem ákveðinn verður af hagsmunafélaginu eða verðlagsnefnd þess verði prentaður með stóru og auðlæsilegu lettri á spjald. Á spjaldið skal einnig fest auðkenni bifreiðastöðvar BSR. Spjald þetta skal vera plastað þannig að allar upplýsingar sem á því standa séu undir plastinu. Spjaldið skal vera tryggilega fest á áberandi stað í leigubifreiðinni þannig að það blasi við farþegum hennar.

Fyrri skilyrðið hefur þann tilgang að tryggja að ákvörðun um hámarksökutaxta sé tekin af félagi leigubifreiðastjóranna sjálfra. Ákvæði um að stjórn BSR hafi áheyrnarfulltrúa er ætlað að tryggja leigubílastöðinni eðlilega aðstöðu, t.a.m. í því skyni að sinna markaðsstarfi. Síðara skilyrðið hefur þann tilgang að tryggja það, gagnvart farþegum, að sá taxti sem ekið er eftir sé að hámarki hinn samræmdi taxti BSR sem nýtur undanþáguheimildar Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið telur rétt að benda á að berist stofnuninni síðar ósk frá BSR um að undanþága þessi verði framlengd enn frekar munu ofangreind skilyrði og hugsanlega önnur skilyrði koma til skoðunar.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 veitir Samkeppniseftirlitið bifreiðastöðinni BSR ehf. heimild til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bifreiðastjóra sem aka undir merkjum BSR. Heimildin sem veitt er til 31. desember 2014 er bundin eftirfarandi skilyrðum:

- 1) Að ákvörðun um hámarksökutaxta fyrir leigubifreiðastjóra á BSR verði tekin af hagsmunafélagi leigubifreiðastjóra á BSR eða eftir atvikum verðlagsnefnd á vegum hagsmunafélagsins. Stjórn BSR skal heimilt að skipa fulltrúa sinn til að sitja fundi hagsmunafélagsins eða verðlagsnefndar þess þar sem fjallað er um og tekin ákvörðun um hámarksökutaxta á leigubílastöðinni.
- 2) Að hámarksökutaxti sá sem ákveðinn verður af hagsmunafélaginu eða verðlagsnefnd þess verði prentaður með stóru og auðlæsilegu lettri á spjald. Á spjaldið skal einnig fest auðkenni bifreiðastöðvar BSR. Spjald þetta skal vera plastað þannig að allar upplýsingar sem á því standa séu undir plastinu. Spjaldið skal vera tryggilega fest á áberandi stað í leigubifreiðinni þannig að það blasi við farþegum hennar.“

Samkeppniseftirlitið



Páll Gunnar Pálsson