

Þriðjudaginn 23. ágúst 1994 kl. 14:00

35. fundur samkeppnisráðs

Álit Samkeppnisráðs nr. 1/1994.

**Samkeppnisaðstæður við
skoðun ökutækja**

**I
Málavextir**

Samkeppnisstofnun barst s.l. vor erindi frá Jóhannesi Jóhannessyni, f.h. fyrirtækisins Einar og Tryggvi hf., þar sem óskað er álits stofnunarinnar á því fyrirkomulagi sem ríkir við skoðun ökutækja. Erindið er tvíþætt.

Í fyrsta lagi telur Jóhannes athugasvert að Bifreiðaskoðun Íslands hf. sjái um uppfærslu og umsýslu ökutækjaskrár. Hann bendir á að faggiltum, óháðum skoðunarstofum sé gert að senda niðurstöður skoðana til Bifreiðaskoðunar Íslands hf., sbr. 8.gr. reglugerðar nr. 558/1993 um starfshætti þeirra er annast almenna skoðun. Bifreiðaskoðun Íslands hf. hafi þar af leiðandi ótakmarkaðan aðgang að öllum gögnum um framkvæmd skoðana hjá samkeppnisaðila. Þetta telur Jóhannes óeðlilegt og óskar hann eftir að fá mat Samkeppnisstofnunar á: "*...sjálfstæði, ráðvendni og hlutleysi Bifreiðarskoðunar Íslands við uppfærslu og umsýslu ökutækjaskrár.*"

Í öðru lagi telur Jóhannes óviðunandi að Bifreiðaskoðun Íslands hf. hafi "*einokun*" á öllum öðrum skoðunum en almennri skoðun ökutækja, sbr. reglugerð nr. 558/1993. Skoðunarstofa, sem hlotið hafi faggildingu og ætli í samkeppni við Bifreiðarskoðun Íslands hf. þurfi að sæta því að geta ekki tekið að sér allar skoðanir og aflað þeirra tekna sem Bifreiðaskoðun Íslands hf. eru tryggðar með slíkri *einokun*. Jóhannes óskar eftir því að fá mat Samkeppnisstofnunar á þessum samkeppnisaðstæðum: "*...þar sem bæði er frjálsræði og einokun allt eftir því sem henta þykir.*"

Fyrirspurn Jóhannesar var send Bifreiðaskoðun Íslands hf. til athugunar og afrit sent dómsmálaráðuneytinu. Athugasemdir bárust frá báðum aðilum.

Í bréfi Bifreiðarskoðunar Íslands hf., dags. 6. maí 1994, er m.a. vakin athygli á að dómsmálaráðuneytið hafi ekki gefið út verklagsreglur fyrir breytingarskoðanir og sérskoðanir (nánar verður vikið að þessum hugtökum síðar). Slíkar reglur séu forsenda

fyrir faggildingu og faggildingin er forsenda fyrir samkeppni faggiltra fyrirtækja á þessu sviði. Þá er bent á að hér sé um að ræða hlutfallslega lítið verkefni en tekjur Bifreiðarskoðunar Íslands hf. af breytingarskoðunum og sérskoðunum hafi numið 2,5% af heildartekjum skoðana á árinu 1993. Að síðustu segir að ástæða þess að Skráningarstofa Bifreiðarskoðunar haldi einkaleyfinu á ófaggiltum skoðunum sé væntanlega skortur á verklagsreglum og lítið umfang þessara skoðana.

Með bréfi dómsmálaráðuneytis, dags. 25. maí 1994, er m.a. vakin athygli á að Bifreiðaskoðun Íslands hf. sé sjálfstætt fyrirtæki með sérstakri stjórn sem ekki lýtur boðvaldi ráðuneytis, enda þótt ráðuneytið fari með hlut ríkisins í fyrirtækinu og tilnefni fulltrúa í stjórn þess. Fyrirtækið fari hins vegar með verkefni er lúti að opinberri stjórnsýslu samkvæmt reglum settum m.a. af dómsmálaráðuneytinu. Þá segir í bréfi ráðuneytisins að Bifreiðaskoðun Íslands hf. starfi nú að almennri skoðun ökutækja (aðalskoðun og endurskoðun) á grundvelli nánar tilgreindra reglna, faggildingar frá faggildingardeild Löggildingarstofunnar og starfsleyfis dómsmálaráðuneytisins. Faggildingin taki hins vegar ekki til ýmissa annarra þátta sem m.a. tengjast skráningu ökutækja.

Ráðuneytið bendir á að auk þess að hafa með höndum almenna skoðun ökutækja annist Bifreiðaskoðun Íslands hf. skráningu ökutækja og haldi ökutækjaskrá. Til þess að ökutæki verði skráð þurfi að viðurkenna það en viðurkenning sé annað hvort gerðarviðurkenning eða skáningarviðurkenning. Þessi verkefni séu áfram í umsjá Bifreiðarskoðunar Íslands hf. sem hluti opinberrar stjórnsýslu. Jafnframt bendir ráðuneytið á að ökutækjaskrá sé í eigu ríkisins og sé haldin vegna margvíslegra opinberra þarfa og annist Bifreiðaskoðun Íslands hf. uppfærslu skárinnar og rekstur samkvæmt samningi við ráðuneytið. Skráin gegni m.a. hlutverki við opinbera skattheimtu. Eðli málsins samkvæmt sé nauðsynlegt að að takmarka hverjir geti fært upplýsingar í skrána. Hins vegar sé gengið út frá að þeir sem heimild hafa til að annast skoðun ökutækja hafi aðgang að upplýsingum í skránni.

Að síðustu tekur dómsmálaráðuneytið fram að við undirbúning nýskipunar á skoðun ökutækja hafi ráðuneytið gengið út frá því að stjórnendur Bifreiðaskoðunar Íslands hf. hagi rekstri fyrirtækisins þannig að samrýmist samkeppnisreglum, m.a. að því er varðar fjárhag og skipulag.

II

Stjórnsýsla bifreiðamála

Í skýrslu Hagsýslu ríkisins frá því í júní 1994, um stjórnsýslu bifreiðarmála, sem unnin var að beiðni dómsmálaráðuneytis, er að finna eftirfarandi megingintillögu:

"Lagt er til að dagleg stjórnsýsla margra þátta bifreiðamála sem verið hefur hjá dómsmálaráðuneytinu ásamt stórum hluta nýrra verkefna sem samkeppni í skoðun ökutækja og aukið alþjóðasamstarf skapa ásamt stjórnsýslutengdum verkefnum sem unnin hafa verið hjá Bifreiðaskoðun Íslands hf. verði framvegis unnin hjá Umferðarráði í eins miklum mæli og unnt er."

Þessi tillaga er m.a rökstudd með eftirfarandi hætti:

"Þegar ákvörðun var tekin um að hafa samkeppni við skoðun ökutækja varð eðlisbreyting á stöðu Bifreiðarskoðunar Íslands hf. Félagið var ekki lengur tæki í höndum stjórnvalda og hagsmunaaðila heldur fyrirtæki sem starfaði á samkeppnismarkaði. Dómsmálaráðuneytið getur ekki falið einu fyrirtæki á sviði bifreiðarskoðunar verkefni, sem tengjast stjórnsýsluhlutverki ráðuneytisins, sem geta haft afleiðingar fyrir önnur fyrirtæki sem starfa á sviði bifreiðaskoðunar. Slíkt fyrirkomulag vekur óhjákvæmilega tortryggni og getur kallað á ásakanir um að jafnræðis sé ekki gætt, ekki síst í ljósi þess að ríkið á fyrirtækið að hálfu og dómsmálaráðuneytið fer með hlut ríkisins í félaginu....Af framansögðu er ljóst að nauðsynlegt er að færa stjórnsýslutengd verkefni frá Bifreiðaskoðun Íslands hf. til dómsmálaráðuneytis eða stofnunar þess til þess að tryggja að samskipti þessara aðila fari fram með þeim hætti að öll fyrirtæki sem starfa að skoðun ökutækja og aðrir hagsmunaaðilar hafi jafna möguleika til að taka þátt í þeim."

Á grundvelli framangreinds leggur Hagsýsla ríkisins til að fjölmörg verkefni verði flutt til Umferðarráðs en gerir ráð fyrir áfrýjunarleið til ráðuneytisins. Eitt af þeim verkefnum sem Hagsýsla ríkisins virðist hins vegar gera ráð fyrir að verði áfram í höndum Bifreiðaskoðunar Íslands hf., undir yfirumsjón dómsmálaráðuneytis, er skráning ökutækja.

III Athugun Samkeppnisstofnunar

Fyrirspurn Jóhannesar er eins og að framan greinir tvíþætt og tekur athugun málsins mið af því.

1.

Í 67. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, sbr. l. nr. 44/1993, kemur fram að dómsmálaráðherra setur reglur um skoðun skráningarskyldra ökutækja.

Í greinargerð frumvarpsins segir m.a. um 67. gr.: "*...fyrirhugað er að settar verði reglur um þær kröfur sem uppfylla þarf til að skoðunarstöð verði viðurkennd til að annast skoðun ökutækja. Slíkar skoðunarstöðvar mundu annast hvort heldur er almenna skoðun eða einstaka þætti skoðunar, svo sem endurskoðun. Er því lagt til að sett verði almenn heimild til dómsmálaráðherra til að setja reglur um skoðun skráningarskyldra ökutækja. Bifreiðaskoðun Íslands hf. hefur þegar fallist á að öðrum aðilum, sem uppfylla almenn skilyrði, verði heimilað að skoða ökutæki almennri skoðun þrátt fyrir ákvæði í samningi fyrirtækisins við dómsmálaráðuneytið um einkarétt þess til almennrar skoðunar.*"

Í 8. gr. reglugerðar, um starfshætti þeirra aðila er annast almenna skoðun ökutækja, nr. 558/1993, og sett er skv. 67. gr. umferðarlaga kemur m.a. fram að sá sem sækir um starfsleyfi til reksturs skoðunarstofu á sviði almennrar skoðunar skuli staðfesta að skoðunarstofan muni daglega senda niðurstöður skoðana til ökutækjaskrár.

Í reglugerð nr. 523/1988, með síðari breytingum um skráningu ökutækja, segir í 3. gr. að Bifreiðaskoðun Íslands hf. annist skráningu ökutækja og haldi skrá yfir ökutæki sem skráð hafa verið. Í ökutækjaskrá skal færa upplýsingar um ökutækið sjálft og eiganda þess, svo og um umráðamann ökutækis samkvæmt eignarleigu- eða afnotasamningi sem veitir umráðamanni rétt í tiltekinn tíma, a.m.k. eitt ár. Dómsmálaráðherra getur sett nánari

reglur um hvaða upplýsingar skulu færðar í ökutækjaskrár. Að öðru leyti eru ekki til skráðar reglur um hlutverk eða uppbyggingu ökutækjaskrár heldur byggir framkvæmd skráningar á venju. Ökutækjaskrá (einnig nefnd bifreiðaskrá) er hliðstæð fasteignaskrá. Gagnagrunnur ökutækjaskrárinnar er í eigu dómsmálaráðuneytisins.

Í samningi um skoðun og skráningu ökutækja frá 10. ágúst 1988 milli dómsmálaráðherra og Bifreiðaskoðunar Íslands hf. segir í 2.gr. að Bifreiðaskoðun Íslands hf. taki að sér að uppfæra og annast rekstur ökutækjaskrárinnar. Bifreiðaskoðun Íslands hf. er heimilt að selja aðgang að bifreiðaskrá og upplýsingar úr skránni samkvæmt reglum sem dómsmálaráðuneytið staðfestir. Bifreiðaskoðun Íslands hf. sér þar af leiðandi um allar breytingar á skránni og ber ábyrgð á réttmæti þeirra upplýsinga sem geymdar eru í henni.

Með bréfi dómsmálaráðuneytisins frá 29. janúar 1992 var þessum samningi breytt á þann hátt, að Bifreiðaskoðun Íslands hf. afsalaði sér einkarétti til aðal- og endurskoðunar. Á síðari hluta árs 1993 var ákveðið að Bifreiðaskoðun Íslands hf. uppfyllti ákvæði samkeppnislaga með þeim hætti að þeir rekstrarhlutar fyrirtækisins sem eru í ólíku rekstrarumhverfi verði aðgreindir í bókhaldi félagsins og gerðir upp með aðskildum reikningum. Þar með var starfsemi Bifreiðarskoðunar Íslands hf. annars vegar skipt milli bifreiðaskoðunar og markaðseftirlits, sem starfa í samkeppnisumhverfi, og hins vegar skráningarstofu sem starfar í einkaleyfisumhverfi.

Skráningarstofan sér um rekstur sem tengist skráningum og skoðunum, öðrum en aðal- og endurskoðunum. Við skiptingu Bifreiðarskoðunar Íslands hf. í skoðunar- og skráningarstofu er skoðunarstofan eins sett gagnvart ökutækjaskrá og faggiltar óháðar skoðunarstofur sem eru í samkeppni við hana. Samkvæmt þessu situr skoðunarstofan við sama borð og önnur fyrirtæki hvað varðar upplýsingar úr ökutækjaskrá og greiðslur fyrir þær.

2.

Einkaleyfi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. á öðrum skoðunum en almennri skoðun

Í umferðarlögum kemur fram að dómsmálaráðherra setur reglur um skoðun skráningarskyldra ökutækja. Í greinargerð með lögunum segir að: *"...fyrirhugað er að sett verði almenn löggjöf um viðurkenningu (faggildingu) á aðilum sem taka að sér ýmiss konar viðurkenningu o.fl. svo og hæfni og þekkingu þeirra er að því starfa. Undir þetta mun falla hverjir megi annast almenna skoðun ökutækja. Er fyrirhugað að þannig verði settar reglur um þær kröfur sem uppfylla þarf til að skoðunarstöð verði viðurkennd til að annast skoðun ökutækja. Slíkar skoðunarstöðvar mundu annast hvort heldur almenna skoðun eða einstaka þætti skoðunar, svo sem endurskoðun. Er því lagt til að sett verði almenn heimild til dómsmálaráðherra til að setja reglur um skoðun skráningarskyldra ökutækja."*

Samkvæmt ofanrituðu má draga þá ályktun að ætlunin hafi verið að skoðunarstofur sem hlytu faggildingu gætu tekið að sér alla þætti skoðunar þ.e. almenna skoðun, breytingarskoðun, sérskoðun og gerðarskoðun, sbr. orðalagið: *"...hvort heldur almenna skoðun eða einstaka þætti skoðunar."*

Með almennri skoðun er átt við lögboðna öryggisskoðun ökutækis þ.e. aðalskoðun og endurskoðun sbr. 2.gr. reglugerðar nr. 558/1993. Í reglugerðinni er skoðunarstofa skilgreind sem faggilt skoðunarstofa sem hlotið hafi starfsleyfi til að annast aðalskoðun og endurskoðun ökutækja.

Breytingar-, gerðar-, skráningar- og sérskoðanir eru ekki árlegar lögbundnar skoðanir heldur eru þær framkvæmdar einu sinni til þess að sannreyna að ökutæki uppfylli settar reglur um ástand og búnað áður en það er skráð í ökutækjaskrá. Ekki hafa verið gefnar út reglugerðir að því er varðar breytingarskoðun, sérskoðun og gerðarskoðun. Í samningi dómsmálaráðuneytis og Bifreiðaskoðunar, sem gildir til loka ársins 2000, gaf Bifreiðaskoðunin einvörðungu eftir þann hluta einkaleyfisins sem lýtur að almennri skoðun.

IV

Álit Samkeppnisráðs

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d - lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

1.

Í framhaldi af álitum nefndar sem fjallaði um skoðun og skráningu ökutækja var flutt frumvarp til laga um breytingu á umferðarlögum sem varð að lögum nr. 62/1988. Á grundvelli þeirra laga veitti dómsmálaráðuneytið Bifreiðaskoðun Íslands hf. einkaleyfi til skoðunar ökutækja. Samkvæmt samningi Bifreiðaskoðunar og dómsmálaráðuneytis gildir einkaleyfið til loka ársins 2000. Árið 1992 féllst Bifreiðaskoðun Íslands hf. á að gefa eftir, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, einkaleyfið á almennri skoðun ökutækja. Í framhaldi af því ákvað Bifreiðaskoðun Íslands hf. með hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga, að aðskilja fjárhagslega þá þætti í starfsemi fyrirtækisins sem eru í samkeppni, frá þeim þáttum sem starfa í skjóli einkaleyfisverndar. Samkeppnisráð telur að jafnt dómsmálaráðuneyti sem stjórnendur Bifreiðaskoðunar Íslands hf. hafi lagt sig fram um að gæta þess að rekstur Bifreiðaskoðunar Íslands hf. samræmist reglum um samkeppni.

Þegar samningur Bifreiðaskoðunar Íslands hf. og dómsmálaráðuneytisins var gerður árið 1988 voru engin áform uppi um að opna fyrir samkeppni á sviði bifreiðaskoðunar, a.m.k. ekki í náninni framtíð. Þetta breyttist hins vegar í kjölfar úgáfu laga um vog, mál og faggildingu nr. 100/1992, og reglugerðar nr. 346/1993 sem heimilaði stofnun faggiltra, óháðra skoðunarstofa.

Hér að framan er greint frá tillögum Hagsýslu ríkisins frá því í júní 1994, um stjórnslu bifreiðamála. Samkeppnisráð tekur undir þá meginniðurstöðu Hagsýslu ríkisins að færa skuli ýmis verkefni sem unnin hafa verið hjá Bifreiðaskoðun Íslands hf. til Umferðarráðs, en telur ástæðu til að ganga lengra hvað varðar uppfærslu og rekstur ökutækjaskrár.

Bifreiðaskoðun Íslands hf. sér um uppfærslu og rekstur ökutækjaskrár. Fyrirtækinu eru með henni tryggðar fastar tekjur, sem samkvæmt ársreikningi 1993 námu 143,6 millj. kr. Á sama tíma námu tekjur af skoðunum ökutækja 236,7 millj. kr.

Fram hefur komið að skráin sé haldin vegna margvíslegra opinberra þarfa og gegni m.a. hlutverki við opinbera skattheimtu. Eðli málsins samkvæmt sé því nauðsynlegt að

takmarka hverjir geti fært upplýsingar í skrána. Samkeppnisráð hefur skilning á þessu sjónarmiði en telur m.a. með hliðsjón af háu hlutfalli tekna af skráningum, að það fyrirkomulag að Bifreiðarskoðun Íslands hf. sjái um rekstur og uppfærslu bifreiðarskrár sé til þess fallið að skapa tortryggni og hættu á að samkeppnisstöðu hugsanlegra samkeppnisaðila í skoðun ökutækja verði raskað. Fyrirkomulag þetta getur meðal annars stuðlað að því að viðskiptum sé beint til Bifreiðaskoðunar Íslands hf. Samkeppnisráð telur með hliðsjón af stjórnarsýslutengdu hlutverki ökutækjaskrár æskilegt að rekstur og uppfærsla hennar verði falin aðila sem ekki er háður viðskiptalegum hagsmunum. Að öðrum kosti verði ekki að fullu komið í veg fyrir tortryggni mögulegra samkeppnisaðila sem í eðli sínu leiðir til aðgangshindrana, þrátt fyrir hinn fjárhagslega aðskilnað skoðunar- og skráningarþáttarins.

2.

Það er mat Samkeppnisráðs að breytingin á samningi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. og dómsmálaráðuneytis, sem gerð var árið 1992, hafi stuðlað að því að koma á samkeppni við skoðun bifreiða. Ráðið telur hins vegar að þrátt fyrir þessar ráðstafanir skorti enn nokkuð á að mögulegum samkeppnisaðilum Bifreiðaskoðunar Íslands hf. í skoðun bifreiða séu sköpuð þau samkeppnisskilyrði að fyrirtækin geti keppt við Bifreiðaskoðun Íslands hf. á jafnræðisgrundvelli. Til þess að skýra þetta nánar skulu nefnd nokkur atriði.

Í rekstrarreikningi Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fyrir árið 1993 kemur fram að eigið fé hafi numið um 300 millj. kr. Þrátt fyrir að það hafi ekki verið ætlunin í upphafi að efna til samkeppni á þessu sviði verður ekki fram hjá því litið að þessi eiginfjármýndun, sem varð að stórum hluta til í skóli einkaleyfis, raskar stöðu mögulegra samkeppnisaðila og styrkir enn frekar yfirburðarstöðu Bifreiðaskoðunar Íslands hf.

Það vekur athygli að ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytisins skuli vera formaður stjórnar Bifreiðaskoðunar Íslands hf. Eftir breytingarnar sem gerðar voru árið 1992 á samningi dómsmálaráðuneytisins og Bifreiðaskoðunar Íslands hf. frá árinu 1988, hljóta þessi tengsl ráðuneytisins og fyrirtækisins að orka tvímælis og skapa tortryggni hjá mögulegum samkeppnisaðilum og ef til vill rýra samkeppnisstöðu þeirra. Í tengslum við þetta vekur einnig athygli að eignaraðild að Bifreiðaskoðun Íslands hf. skiptist þannig að ríkisvaldið á 50% hlut, tryggingafélög 25% hlut, BÍlgreinasambandið 20% hlut og aðrir 5% hlut. Frá sjónarhóli mögulegra samkeppnisaðila hljóta þessi eignartengsl að skapa spurningar um hvort ekki sé hætt við að eigendur fyrirtækisins beini viðskiptum til Bifreiðaskoðunar Íslands hf. fremur en til mögulegra samkeppnisaðilanna.

Mögulegir samkeppnisaðilar Bifreiðaskoðunar Íslands hf., hinar faggiltu, óháðu skoðunarstofur, geta ekki boðið upp á allar tegundir ökutækjaskoðunar. Þetta getur verið til þess fallið að rýra samkeppnisstöðu þeirra. Á hitt er þó að líta að samkvæmt upplýsingum frá Bifreiðaskoðun Íslands hf. er hér um að ræða hlutfallslega lítið verkefni, en tekjur fyrirtækisins af breytingarskoðunum og sérskoðunum námu einungis 2,5% af heildartekjum skoðana á árinu 1993. Samkeppnisráð telur þetta atriði þar af leiðandi ekki ráða úrslitum um samkeppnisstöðu mögulegra keppinauta Bifreiðaskoðunar Íslands hf.

Niðurstaða af framanrituðu er að þær breytingar sem gerðar hafa verið af hálfu dómsmálaráðuneytis til þess að opna fyrir samkeppni við skoðun bifreiða og það fyrirkomulag sem ríkir varðandi skráningu ökutækja tryggir ekki að fullu mögulegum samkeppnisaðilum Bifreiðaskoðunar Íslands hf. jöfn samkeppnisskilyrði.