

Mánudaginn 13. nóvember 1995 kl. 14:15

64. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 10/1995

**Samningur dóms- og kirkjumálaráðuneytis
og Neyðarlínunnar hf. um fyrirkomulag
á rekstri neyðarvaktstöðvar**

I.

Málavextir og málsmeðferð

1.

Þann 3. október sl. barst svohljóðandi erindi frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu: „Hjálagt sendist Samkeppnisstofnun til umsagnar samningur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar hf. um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í rekstri neyðarvaktstöðvar í samræmi við 3. gr. laga nr. 25/1995. Jafnframt sendast til umsagnar samþykktir Neyðarlínunnar hf.”

Samkeppnisstofnun barst bréf, dags. 15. september 1995, frá samstarfshópi öryggisþjónustufyrirtækja er samanstendur af nokkrum fyrirtækjum á öryggisþjónustumarkaðnum. Í bréfinu er mótmælt meintu misrétti sem samningur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar hf. um neyðarvaktstöð felur í sér. Snúa mótmælin fyrst og fremst að því rekstrarframlagi sem hvert fyrirtæki þarf að greiða til stöðvarinnar samkvæmt samningnum, án tillits til umfangs starfsemi þess. Ennfremur er í bréfinu bent á, að rekstrarlegar ákvarðanir hinnar sameiginlegu neyðarsímsvörunar verði í höndum aðila sem nú þegar hafi yfirburðastöðu á markaðnum þannig að hætta verði á fákeppni og jafnvel einokun.

2.

Með lögum nr. 25/1995 er mælt fyrir um að komið verði upp samræmdri neyðarsímsvörun fyrir Ísland til að sinna viðtöku tilkynninga um fólk og eignir í neyð og beiðnum um aðstoð lögreglu, slökkviliðs, björgunarsveita og aðra neyðaraðstoð. Neyðarsímsvörun þessi skal fullnægja skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Í samræmi við 3. gr. laganna gerði dómsmálaráðherra, að undangengnu samstarfsútboði, samning við sex aðila um uppbyggingu og rekstur neyðarvaktstöðvar. Þessir aðilar eru Póstur og sími, Reykjavíkurborg fyrir hönd Slökkviliðs Reykjavíkur, Securitas hf., Sívaki hf., Slysavarnafélag Íslands og Vari hf. og eru þessir aðilar hluthafar í Neyðarlínunni hf., sem er verktaki samkvæmt samningnum. Öryggisþjónustunni hf. verður einnig gefinn kostur á að gerast hluthafi í félaginu með hlutafjáraukningu enda taki fyrirtækið um það ákvörðun fyrir lok marsmánaðar 1996. Munu hluthafarnir leggja árlega fram 5 millj. kr. án virðisaukaskatts hver til rekstrar neyðarvaktstöðvarinnar auk viðbótarþjónustugjalda sem munu nema alls um 2 millj. kr. án virðisaukaskatts á ári.

Öðrum en þeim sem að ofan greinir verður ekki gefinn kostur á að gerast hluthafar að Neyðarlínunni hf. Samkvæmt samningnum á milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar hf. fellst Neyðarlínan hf. hins vegar á það, að aðrir aðilar geti notið sambærilegrar þjónustu frá vaktstöð félagsins og hluthafarnir, þ.e. þeir geti í raun komið með stjórnstöðvar sínar inn í sameiginlegu neyðarvaktstöðina og fengið vöktun á þeim, að tveimur skilyrðum uppfylltum. Annars vegar greiði þeir, hver um sig, sama árlega framlag til rekstrarins og hluthafar, þ.e. 5 millj. kr., og hins vegar þurfi samningar við þá að fá samþykki dómsmálaráðherra. Var rekstrarframlagið ákvarðað út frá þeim upplýsingum að það kostaði öryggisþjónustufyrirtæki u.þ.b. 8–10 millj. kr. á ári að manna vaktstöð með sólarhringsvöktun. Í upphafi var rætt um að rekstrarframlagið yrði 8–10 millj. kr. en síðar komust aðilar að samkomulagi um að hafa gjaldið 5 millj. kr., án þess að sú fjárhæð væri grundvölluð á sérstökum útreikningum. Með því að koma með stjórnstöðvar sínar inn í sameiginlegu neyðarvaktstöðina myndu öryggisþjónustufyrirtækin þannig spara sér árlega um 3–5 millj. kr. Kostnaður við rekstur stjórnstöðvarinnar sem ekki greiðist með framlögum rekstraraðila á þann hátt sem að framan er lýst greiðist að hálfu af ríkissjóði og hálfu af sveitarfélögum.

Með samningnum um neyðarvaktstöð er gert ráð fyrir einni vaktstöð með sólarhringsvöktun fyrir landið allt. Forgangsverkefni neyðarvaktstöðvar verður símsvörun fyrir samræmda neyðarsímanúmerið 112 og þjónusta við borgara og viðbragðsaðila á landinu öllu. Með viðbragðsaðila er átt við þá sem sinna neyðarþjónustu á Íslandi, þ.e. lögreglu, slökkvilið, sjúkraflutningalið, björgunarsveitir og læknavaktir. Vaktstöðinni verður hins vegar heimilt að taka að sér önnur skyld verkefni svo sem vöktun aðvörunarkerfa og þjónustu við þau frá neyðarvaktstöð ef tryggt er að slík starfsemi komi ekki niður á neyðarsímsvöruninni eða þeirri þjónustu

sem veitt er í tengslum við hana. Samningar um slíka þjónustu eru háðir samþykki dómsmálaráðherra. Þannig munu öryggisþjónustufyrirtækin hvert um sig geta sinnt viðvörðunarkerfum viðskiptavina sinna frá stjórnstöð Neyðarlínunnar hf. og sparað sér þann kostnað sem fylgir því að halda úti eigin stjórnstöð.

Samningurinn er sendur Samkeppnisstofnun til umsagnar á grundvelli ákvæðis þess efnis í samningnum sjálfum. Einnig er þar tekið fram að samningurinn öðlist þá og því aðeins gildi að Samkeppnisstofnun geri ekki athugasemdir við samninginn eða samþykktir hlutafélagsins. Samkvæmt lögum nr. 25/1995 skal hinni samræmdu neyðarsímsvörðun komið á eigi síðar en 31. desember 1995.

3.

Eftir að erindið barst Samkeppnisstofnun höfðu starfsmenn stofnunarinnar fundi með fulltrúum eftirtalinna aðila sem málið varðar: Vara hf., Sívaka hf., Verkfræðistofu Stefáns Ólafssonar hf., sem vann við undirbúning að skipulagi neyðarvaktstöðvarinnar, Slysavarnafélags Íslands, Securitas hf., Slökkviliðsins í Reykjavík, dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, Pósts og síma og Nýherja hf. Nýherji hf. var meðal þeirra er rituðu undir bréf samstarfshóps öryggisfyrirtækja, dags. 15. september 1995, þar sem mótmælt var meintu misrétti sem samningurinn um Neyðarlínuna hf. felur í sér og fjallað var um hér að framan.

Til þess að eiga hægara með að leggja raunhæft mat á þau álitamál sem vikið er að í erindi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins óskaði Samkeppnisstofnun, með bréfum dags. 18. október 1995, einnig eftir ársreikningum öryggisþjónustu-fyrirtækjanna þriggja sem standa að Neyðarlínunni hf. Auk þess óskaði stofnunin eftir afritum af samningum eða annars konar gerningum sem hugsanlega hefðu verið gerðir milli tveggja eða fleiri hluthafa félagsins.

Þann 20. október sl. bárust stofnuninni svör við bréfunum til öryggisþjónustufyrirtækjanna. Bárust ársreikningar Securitas hf. og Sívaka hf. en Vara hf. var ekki kleift að verða við ósk um ársreikninga vegna nýafstaðinna eigendaskipta að fyrirtækinu. Auk þess barst afrit af samkomulagi milli Securitas hf. og Vara hf. um verkefni fyrir öryggisverði, dags. 22. september 1995, og afrit af samningi Securitas hf. og Sívaka hf., dags. 9. júlí 1991, um tengingu viðvörðunarkerfa viðskiptavina Sívaka hf. við stjórnstöð Securitas hf. auk uppgjörssamkomulags varðandi þann samning, dags. 21. apríl 1995. Einnig barst stofnuninni viljayfirlýsing Slysavarnafélags Íslands, Slökkviliðs Reykjavíkur, Securitas hf. og Vara hf. „um

stefnu að sameiginlegum rekstri stjórnstöðvar vegna samræmdrar neyðarsímsvörunar”.

4.

Að lokinni athugun á gögnum málsins og viðræðum við framangreinda aðila þarfnast eftirtaldir þættir, sem með beinum og óbeinum hætti tengjast samkomulaginu um Neyðarlínuna hf., nánari athugunar með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga.

Í fyrsta lagi ber að nefna samstarf þeirra einkafyrirtækja, sem eru hluthafar að Neyðarlínunni hf. Tvö þeirra, Securitas hf. og Vari hf., eru langstærst á markaðnum fyrir öryggisþjónustu og eru að mati fyrirtækjanna sjálfra með 70–80% hlutdeild á markaði fyrir öryggiskerfi og fjargæslu og 100% af markaðnum fyrir farandeftirlit. Fyrirtækin tvö eru nú þegar komin í töluvert samstarf utan Neyðarlínunnar hf. Þann 1. október sl. flutti Vari hf. vaktstöð sína í stjórnstöð Securitas hf. Þannig eru nú vaktstöðvar þessara tveggja fyrirtækja starfræktar saman. Auk þess er útköllum og farandgæslu beggja fyrirtækjanna nú sinnt af öryggisvörðum Securitas hf. Sívaki hf. og Securitas hf. hafa einnig verið í nokkru samstarfi. Sívaki hf. rekur ekki eigin stjórnstöð en býður viðskiptavinum sínum, samkvæmt samningi við Securitas hf., að tengja viðvörunarkerfi sín, þ.e. innbrota- og brunaviðvörunarkerfi auk öryggishnappa, við stjórnstöð Securitas hf. Það er því ljóst, að samstarf þessara fyrirtækja er þó nokkuð nú þegar. Með sameiginlegum rekstri neyðarvaktstöðvar Neyðarlínunnar hf. má vænta enn frekara samstarfs þessara aðila, sem eins og áður segir eru ráðandi á markaðnum fyrir öryggisþjónustu. Í því sambandi kemur 18. gr. samkeppnislaga til álita en þar er fjallað um samruna fyrirtækja eða yfirtöku fyrirtækis á öðru fyrirtæki sem m.a. leiði til markaðsyfirráða þess eða dragi verulega úr samkeppni.

Þau öryggisfyrirtæki sem hyggjast nýta sér þjónustu Neyðarlínunnar hf. þurfa eins og áður segir að greiða 5 millj. kr. sem árlegt framlag til rekstrarins, án tillits til umfangs þeirrar þjónustu sem viðkomandi fær frá sameiginlegu neyðarvaktstöðinni. Nauðsynlegt er að taka til skoðunar hvort umrætt rekstrarframlag sé svo hátt, að hugsanlegt sé að önnur einkafyrirtæki en þau sem nú þegar hafa fengið aðild að Neyðarlínunni hf., útilokist frá samstarfinu og eigi þar með erfitt uppdráttar á markaðnum fyrir öryggisþjónustu.

Í þriðja lagi er ástæða til að gæta að stöðu Neyðarlínunnar hf. sem sjálfstæðs aðila og möguleikum Neyðarlínunnar hf. til þess að starfa á markaðnum, e.t.v. í samkeppni við aðra einkaaðila í öryggisþjónustu.

Loks þarf að huga að því hvaða skilyrði fyrirtæki sem annast öryggisþjónustu þurfi að uppfylla til að samningar milli þeirra og Neyðarlínunnar hf. hljóti samþykki dómsmálaráðherra samanber ákvæði þar um í samningi dóms- og kirkjumálaráðuneytis og Neyðarlínunnar hf.

II. Lagaumhverfi

1.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 25/1995 um samræmda neyðarsímsvörun skal ríkisstjórnin eigi síðar en 31. desember 1995 koma upp samræmdri neyðarsímsvörun fyrir Ísland til að sinna viðtöku tilkynninga um fólk og eignir í neyð og beiðnum um aðstoð lögreglu, slökkviliðs, björgunarsveita og sjúkraflutningaliðs og aðra neyðaraðstoð.

Til að sinna viðtöku og úrvinnslu tilkynninga sem berast um samræmt neyðarsímanúmer skal koma upp vaktstöð eða vaktstöðvum. Samkvæmt 3. gr. laganna er dómsmálaráðherra heimilt að semja við opinberar stofnanir, sveitarfélög og einkaaðila um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í slíkum rekstri.

2.

Samkeppnislög hafa það markmið skv. 1. gr. laganna, að efla virka samkeppni í viðskiptum m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, óréttmætum viðskiptaháttum og skaðlegri fákeppni og með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Með þessu skal vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins.

Samkvæmt d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga er hlutverk Samkeppnisráðs m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir að samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir milli fyrirtækja á sama sölustigi séu bannaðar þegar þær lúta að eða er ætlað að hafa áhrif á m.a. skiptingu markaða eftir svæðum, eftir viðskiptavinum eða eftir sölu og magni.

Samkeppnisráði er veitt heimild í 17. gr. laganna til að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, því að

fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á markaði eða keppinautar útlökist frá markaðnum.

Í 18. gr. laganna er hins vegar fjallað um aðgerðir sem unnt er að grípa til telji Samkeppnisráð að samruni fyrirtækja eða yfirtaka fyrirtækis á öðru fyrirtæki leiði til markaðsyfirráða þess, dragi verulega úr samkeppni og sé andstæð markmiði samkeppnislaga. Þannig gefur 18. gr. kost á fyrirbyggjandi aðgerðum sem unnt er að grípa til þegar sýnt þykir að mati yfirvalda að samningar muni hafa skaðleg áhrif á samkeppnina.

III.

Álit Samkeppnisráðs

1.

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

2.

Í erindi dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem hér er til umfjöllunar er leitað umsagnar um fyrirkomulag, fjármögnun og þátttöku í rekstri neyðarvaktstöðvar samkvæmt samningi ráðuneytisins og Neyðarlínunnar hf. Í því áliti sem hér fer á eftir er eingöngu fjallað um efni erindisins með hliðsjón af markmiði og einstökum ákvæðum samkeppnislaga. Þar er fyrst og fremst vakin athygli á þeim þáttum samningsins og því samkomulagi sem honum tengist sem stríða gegn eða kunna að stríða gegn lögunum.

Eins og áður segir er hér til skoðunar samningur dóms- og kirkjumálaráðuneytisins við Neyðarlínuna hf., hlutafélag sex aðila þar sem þrír hluthafar eru einkafyrirtæki á sviði öryggisþjónustu en þrír opinberar stofnanir og félagasamtök. Tilgangur félagsins er fyrst og fremst rekstur neyðar-vaktstöðvar vegna samræmdrar neyðarsímsvörunar, sbr. lög nr. 25/1995. Einkafyrirtækin þrjú sem koma að rekstri hlutafélagsins, Securitas hf., Vari hf. og Sívaki hf. munu leggja niður eigin vaktstöðvar og stjórnstöð Neyðarlínunnar hf. mun yfirtaka þau verkefni sem nú er sinnt af vaktstöðvum fyrirtækjanna. Slökkvilið Reykjavíkur mun einnig leggja niður eigin vaktstöð og mun Neyðarlínan hf. annast þau verkefni sem vaktstöð Slökkviliðsins hefur sinnt til þessa. Í reynd kemur þetta til með að eiga sér stað með þeim hætti, að hvert fyrirtæki eða

stofnun mun leggja fram þann tækjabúnað til afnota fyrir stjórnstöð Neyðarlínunnar hf. sem nauðsynlegur verður til þess að halda uppi fjarskiptum, vöktun og neyðarviðbrögðum á starfssviði hvers og eins. Samhliða símsvörun fyrir samræmda neyðarsímanúmerið 112 verður Neyðarlínunni hf. síðan heimilt að sinna öðrum verkefnum, svo sem vöktun aðvörunarkerfa hjá viðskiptavinum eigenda fyrirtækisins og þeirra öryggisþjónustufyrirtækja sem samið hafa við Neyðarlínuna hf. um slíka vöktun. Þannig munu fyrirtækin algerlega sameinast um eina stjórnstöð og við það telja þau sig spara allt að 5 millj. kr. á ári, hvert um sig. Starfsmenn fyrirtækjanna er sinna eiga útköllum munu að öllum líkindum einnig deila aðstöðu í námunda við stjórnstöðina en hins vegar er ekki ætlunin að hafa samvinnu á sviði markaðs- og sölustarfs, viðhaldsþjónustu né um undirbúning fyrir útboð á kerfum. Það er þó ljóst, að við samstarf það er felst í rekstri hinnar sameiginlegu neyðarvaktstöðvar verður hætta á frekara samstarfi þessara einkaaðila á þeim markaði er snýr að vöktun aðvörunarkerfa og skyldri starfsemi, sem gæti leitt til þess að þeir verði nær einráða á markaðnum. Hér má m.a. vísa til viljayfirlýsingar, dags. 16. mars 1995, sem undirrituð er af fulltrúum Slysavarnafélags Íslands, Slökkviliðs Reykjavíkur, Vara hf. og Securitas hf., þ.e. þeim sem dómsmálaráðuneytið ákvað fyrst að ganga til samninga við um sameiginlega stjórnstöð. Í umræddri yfirlýsingu er m.a. lýst tilgangi samvinnu um sameiginlegan rekstur á samræmdri neyðarsímsvörun, sem er fyrst og fremst sá, að sameina reynslu þeirra sem komið hafa nálægt neyðarviðbrögðum og öryggismálum almennt og hins vegar að ná hagkvæmni í rekstri stjórnstöðva. Síðan segir í viljayfirlýsingunni:

„Hin sameiginlega stjórnstöð, eða aðstandendur hennar hver um sig, skulu ekki fara í samkeppni við þann rekstur sem eigendur hennar sinna þegar við stofnun fyrirtækisins samkvæmt sérstöku samkomulagi um verkaskiptingu sem undirritaðir gera sín á milli.“

Samkomulag um verkaskiptingu, sem yfirlýsingin vísar til, mun ekki hafa verið skjalfest en að sögn aðila er í ákvæðinu fyrst og fremst átt við, að Neyðarlínan hf. sem sjálfstæður aðili fari ekki í samkeppni í þeim rekstri sem eigendur hennar sinna við stofnun félagsins. Samkvæmt orðanna hljóðan hafa aðstandendur hinnar sameiginlegu stjórnstöðvar, þ.m.t. einkafyrirtækin tvö sem ráðandi eru á öryggisþjónustumarkaðnum, einnig ákveðið að fara ekki í samkeppni á því sviði sem þeir starfa á hver um sig við stofnun Neyðarlínunnar hf. Með viljayfirlýsingunni má telja að þeir sem undirrituðu hana hafi brotið gegn ákvæði b-liðar 10. gr. samkeppnislaga.

3.

Það er mat Samkeppnisráðs að með samningi dómsmálaráðuneytisins og Neyðarlínunnar hf. hafi hið opinbera veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður á þeim markaði er snýr að þjónustu öryggisfyrirtækja. Samningurinn felur í sér samstarf opinberra aðila og einkaaðila um rekstur neyðarvaktstöðvar og munu þau fyrirtæki sem reka starfsemi sína í tengslum við hina sameiginlegu vaktstöð án efa telja sig hafa mikinn hag af samstarfinu, þar sem þau muni njóta þeirrar vildar og þess trausts sem Neyðarlínunni hf. mun væntanlega fylgja auk tæknilegra yfirburða fyrirtækisins. Eingöngu áðurnefnd þrjú einkafyrirtæki, ásamt Öryggisþjónustunni hf., munu eiga þess kost skv. samningnum að gerast hluthafar í Neyðarlínunni hf. Önnur fyrirtæki í öryggisþjónustu geta hins vegar notið þeirrar þjónustu sem hin sameiginlega stjórnstöð hefur upp á að bjóða með því að greiða 5 millj. kr. árlegt framlag til rekstrarstöðvarinnar. Rekstrarframlag þetta er hugsað sem fastagjald, og greiðist án tillits til umfangs þeirrar þjónustu sem viðkomandi fyrirtæki fær frá sameiginlegu neyðarvaktstöðinni. Stærð einkafyrirtækjanna, bæði þeirra sem nú koma að Neyðarlínunni hf. og þeirra sem síðar má vænta til samstarfs, er hins vegar mjög mismunandi og því mjög mismunandi hve mikla þjónustu þau munu fá frá sameiginlegu vaktstöðinni. Sem dæmi má nefna, að í viðræðum við aðila hefur komið í ljós að Securitas hf. muni koma með um 2000 tengingar við viðvörunarkerfi inn í stjórnstöð Neyðarlínunnar hf., Vari hf. muni koma með 500–700 tengingar og Sívaki hf. með innan við 100 tengingar. Ef Öryggisþjónustan hf. tekur þátt í Neyðarlínunni hf. mun hún koma með um 50 tengingar. Samkvæmt samningnum um rekstur neyðarvaktstöðvar munu þessi fyrirtæki, hvert um sig, hins vegar leggja fram jafnháa upphæð til rekstrarins í formi fastagjalds. Auk fastagjaldsins verða síðan greidd viðbótarþjónustugjöld, tengd umfangi starfseminnar hjá viðkomandi aðila. Ekki er gert ráð fyrir nema 2 millj. kr. árlegum heildartekjum af viðbótarþjónustugjöldunum.

Það er álit Samkeppnisráðs, að með því að hafa fastagjaldið svo hátt sem samningurinn mælir fyrir um skapist hætta á því að önnur einkafyrirtæki en þau sem nú þegar hafa fengið aðild að Neyðarlínunni hf. útilokist frá samstarfinu við hina sameiginlegu stjórnstöð, sem að stórum hluta verður rekin af opinberu fé. Auk fastagjaldsins þarf samþykki dómsmálaráðherra til þess að nýir aðilar geti fengið þjónustusamning við stjórnstöðina. Ekki hafa þó enn verið settar reglur af hálfu ráðuneytisins um það hvaða skilyrði beri að leggja leyfisveitingu ráðuneytisins til grundvallar. Nauðsynlegt er, að slíkar reglur liggi fyrir strax í upphafi, þannig að öllum verði ljóst, hvaða skilyrðum þurfi að fullnægja til þess að fá aðgang að stjórnstöð Neyðarlínunnar hf.

Þeir aðilar sem standa að Neyðarlínunni hf. hafa fært þau rök fyrir því að hafa fastagjaldið hátt, að með því verði unnt að tryggja viss gæði hjá þeim fyrirtækjum sem muni fá þjónustusamning við neyðarvaktstöðina. Með því að hafa fastagjaldið 5 millj. kr. megi koma í veg fyrir að aðilar, sem ekki hafa bolmagn til að starfa að öryggisþjónustu með fullnægjandi hætti, komist inn í samstarfið. Sömu aðilar telja jafnframt, að hér sé ekki um aðgangshindrun að ræða, þar sem það kosti í dag um 8–10 millj. kr. að setja upp vaktstöð sem mönnum er allan sólarhringinn. Árlegt fastagjald til Neyðarlínunnar hf. að upphæð 5 millj. kr. sé því engin hindrun. Aðrir hafa hins vegar bent á að unnt sé að reka vaktstöð með mun minni tilkostnaði, m.a. með því að tengja öryggisþjónustuna annarri starfsemi og samnýta þar með t.d. símvörslu.

Það er álit Samkeppnisráðs að með samningi dómsmálaráðherra og Neyðarlínunnar hf. um uppbyggingu og rekstur neyðarvaktstöðvar hafi hið opinbera eins og áður segir veruleg áhrif á samkeppnisaðstæður á öryggisþjónustumarkaðnum. Allt að fjórum öryggisþjónustufyrirtækjum, þ.m.t. tveimur stærstu fyrirtækjunum, er heimiluð eignaraðild og aðgangur að fullkominni neyðarvaktstöð sem reist verður og rekin að meginstefnu fyrir opinbert fé. Að mati Samkeppnisráðs mun þátttaka þessara fyrirtækja í neyðarvaktstöðinni skapa þeim forskot í samkeppni á markaðnum. Ástæða þess að einkaaðilum er heimil þátttaka er sú, að með því minnkar kostnaður ríkis og sveitarfélaga af rekstri stöðvarinnar. Á hinn bóginn verður að gera þá kröfu til hins opinbera að það fyrirkomulag sem valið er til þess að ná þessu markmiði hafi ekki för með sér samkeppnishömlur eða vinni gegn markmiðum samkeppnislaga.

Það eru ekki haldbær rök að mati Samkeppnisráðs að nauðsynlegt sé að hafa árlegt rekstrarframlag öryggisþjónustufyrirtækja svo hátt sem raun ber vitni til þess að tryggja faglega hæfni þeirra sem tengjast kunna Neyðarlínunni hf. Telja verður að því markmiði sé unnt að ná með fyllilega viðunandi hætti með faglegum kröfum sem dómsmálaráðuneytið gæti gert til þeirra sem vilja notfæra sér þjónustu Neyðarlínunnar hf. Þess verður þó að gæta að þau skilyrði sem uppfylla þarf verði hlutlæg og sanngjörn og taki jafnt til allra aðila.

Það er jafnframt mat Samkeppnisráðs að rekstrarframlagið verði ekki rökstutt með skírskotun til þess kostnaðar sem viðkomandi fyrirtæki, sem bjóða vilja upp á sólarhringsvöktun viðvörðunarkerfa, hefðu ella orðið að standa straum af. Í því sambandi verður að benda á að nú þegar er umrætt framlag lægra en sá árlegi kostnaður sem felst í því að manna vaktstöð með sólarhringsvöktun. Einnig skiptir hér máli að aðilar á markaði hafa rökstutt að unnt sé að reka sólarhringsvöktun með minni tilkostnaði en aðstandendur Neyðarlínunnar hf. hafa miðað við.

Í ljósi þessa telur Samkeppnisráð nauðsynlegt að umrætt rekstrarframlag verði lækkað verulega og tekjur neyðarvaktstöðvarinnar tryggðar með greiðslum frá öryggisþjónustufyrirtækjum í samræmi við umfang þeirrar þjónustu sem Neyðarlínan hf. mun inna af hendi fyrir þau. Slíkt myndi auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum fyrir öryggisþjónustu og leiða þannig til þess að samkeppni á þeim markaði yrði virkari. Óbreytt fyrirkomulag getur hins vegar haft verulega samkeppnishamlandi áhrif á nefndum markaði.

4.

Af framangreindu er ljóst, að samstarf þeirra einkafyrirtækja, sem koma að rekstri Neyðarlínunnar hf. er nú þegar töluvert, jafnvel svo mikið að ákvæði 18. gr. samkeppnislaga kæmu til skoðunar. Stjórnstöðvar Vara hf. og Securitas hf. hafa verið sameinaðar og öryggisverðir Securitas hf. sinna útköllum og farandgæslu fyrir bæði fyrirtækin, sbr. samning fyrirtækjanna frá 22. september 1995. Auk þess hafa Sívaki hf. og Securitas hf. gert samkomulag, dags. 9. júlí 1991, um tengingu viðvörunarkerfa viðskiptavina Sívaka hf. við stjórnstöð Securitas hf. Einnig þykir sýnt fram á, að við það samstarf sem felst í rekstri hinnar sameiginlegu stjórnstöðvar sé hætta á enn frekara samstarfi fyrirtækjanna á markaði fyrir viðvörunarkerfi.

Telja verður að þetta nána samstarf ofangreindra fyrirtækja geti haft skaðleg áhrif á samkeppni á öryggisþjónustumarkaðnum og kallað að öllu óbreyttu á aðgerðir skv. V. kafla samkeppnislaga. Samkeppnisráð lítur hins vegar svo á að ekki sé tilefni til að grípa til aðgerða að svo stöddu. Þetta er þó háð þeirri forsendu að gerðar verði þær breytingar á fyrirkomulagi og fjármögnun Neyðarlínunnar hf. sem mælst er til í 5. tl. þessa álits. Það er viðhorf Samkeppnisráðs að þær breytingar muni leiða af sér aukna samkeppni og minnka þannig líkur á að samstarf nefndra fyrirtækja muni hafa í för með skaðleg áhrif á samkeppni. Enda þótt ekki þyki tilefni til að grípa til aðgerða munu samkeppnisyfirvöld fylgjast grannt með þróuninni á markaði fyrir öryggisþjónustu til að staðreyna hvort þær forsendur sem liggja til grundvallar þeirri ákvörðun að beita ekki V. kafla samkeppnislaga hafi þau jákvæðu áhrif á samkeppni á greindum markaði sem líklegt má telja.

Neyðarlínan hf. er í eigu stærstu öryggisþjónustufyrirtækjanna á markaðnum auk þriggja opinberra fyrirtækja og stofnana og er að stórum hluta fjármögnuð af opinberu fé. Samkeppnisráð telur það ekki samræmast markmiðum samkeppnislaga að Neyðarlínan hf. geti starfað á samkeppnismarkaði og þá e.t.v. í samkeppni við

einkaaðila í öryggisþjónustu. Samningur dómsmálaráðuneytis og Neyðarlínunnar hf. girðir ekki fyrir þennan möguleika félagsins með þeim hætti sem æskilegt væri.

5.

Með vísan til ofangreinds og með hliðsjón af d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga beinir Samkeppnisráð eftirfarandi tilmælum til dómsmálaráðherra:

1. Að árleg greiðsla þeirra einkaaðila sem vilja reka öryggisþjónustu sína í tengslum við hina sameiginlegu neyðarvaktstöð verði að hámarki 1–2 millj. kr. Þau fyrirtæki sem annast öryggisþjónustu og gera samninga við Neyðarlínuna hf. um vaktþjónustu greiði að öðru leyti fyrir þá þjónustu sem þau njóta samkvæmt þjónustugjaldskrá sem taki mið af umfangi þeirrar þjónustu sem fyrirtækin njóta.

Með þessu móti verður sú hættu hverfandi að aðgerðir opinberra aðila takmarki samkeppni og nýir aðilar á sviði öryggisþjónustu munu eiga auðveldari aðgang að markaði.

2. Að ráðuneytið setji fyrir nk. áramót reglur um þau hlutlægu skilyrði sem öll öryggisþjónustufyrirtæki þurfi að fullnægja til þess að eiga þess kost að gera þjónustusamning við vaktstöð Neyðarlínunnar hf.
3. Að tryggt verði að ofangreind skilyrði ráðuneytisins verði þau einu sem takmarkað geti aðgang að Neyðarlínunni hf. Mikilvægt er að það verði ekki á færi félagsins sjálfs að þrengja frekar möguleika nýrra fyrirtækja til að nýta sér þjónustu þess.
4. Að tryggt verði að Neyðarlínan hf. geti ekki keppt á markaðnum fyrir öryggisþjónustu og tengdastarfsemi sem einkaaðilar annast nú eða geta annast. Þarf að breyta ákvæðum í stofnsamningi Neyðarlínunnar með hliðsjón af þessu.

Loks er vakin athygli á samkeppnishindrandi ákvæði í viljayfirlýsingu fjögurra af aðstandendum Neyðarlínunnar hf. sem undirrituð var 16. mars sl. Samkeppnisyfirlýsingin munu krefjast þess að viljayfirlýsingin verði felld úr gildi svo komist verði hjá aðgerðum af þeirra hálfu.

Sérálit Ólafs Björnssonar

Ég er sammála álitni meirihluta Samkeppnisráðs að öðru leyti en því að ég tel að ekki hafi verið sýnt fram á það með rökum að ákvörðun aðila um kr. 5 millj. árlegt fastagjald að Neyðarlínunni hf. muni valda aðgangshindrun að þeim markaði sem hér um ræðir.

Í ljósi þessa er ég ósammála því að beina þeim tilmælum til dómsmálaráðherra er koma fram í 1.tl. 5. kafla álits meirihlutans.

Ólafur Björnsson (sign.)