

Þriðjudagurinn 28. apríl 1998 kl. 14:00

110. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 1/1998

**Erindi Félags hópferðaleyfishafa um  
mismunun í starfsskilyrðum  
hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 14. október 1997, frá Félagi hópferðaleyfishafa er varðar mismunun á starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa. Mismunun sú sem félagið telur að sé fyrir hendi á rætur að rekja til ákvæða í lögum og reglugerðum sem snerta starfsgreinarnar og beitingu heimilda í þeim. Í erindinu er farið fram á það við Samkeppnisstofnun að hún endurupptaki erindi sem félagið sendi stofnuninni í september 1996.

**2.**

Forsaga þessa máls er sú að 25. september 1996 barst Samkeppnisstofnun erindi frá Félagi hópferðaleyfishafa þar sem óskað var eftir álitum stofnunarinnar á því hvort mismunun á starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa væri andstæð samkeppnislögum.

Mismununin sem félagið taldi að ætti sér stað fólst í fyrsta lagi í því að starfsleyfi til sérleyfisaksturs er veitt fyrir ákveðna sérleið óháð bifreiðafjölda, en starfsleyfi til hópferðaaksturs væri veitt fyrir sérhverja bifreið. Einnig kom fram að starfsleyfi til sérleyfisaksturs veitti leyfishafa heimild til hópferðaaksturs án frekari íhlutunar ráðuneytis. Þannig gæti sérleyfishafi á grundvelli sérleyfis haft eins margar bifreiðar við hópferðaakstur og honum sýndist.

Í öðru lagi kom fram að leyfisgjald vegna sérleyfis væri kr. 5.000 óháð fjölda bifreiða og óháð því að bifreiðar sérleyfishafans væru einnig notaðar í hópferðaakstri. Hópferðaleyfishafi þyrfti aftur á móti að greiða kr. 5.000 fyrir hverja bifreið.

Í þriðja lagi kom fram að bifreiðar hópferðaleyfishafa þyrftu að hlíta sérstakri skoðun hjá skipulagsnefnd fólksflutninga en ekki bifreiðar sérleyfishafa þó svo að þær séu notaðar í hópferðaakstri.

Samkeppnisstofnun átti í kjölfar erindisins frá 25. september 1996 í bréfaskriftum við samgönguráðuneytið og Félag hópferðaleyfishafa. Fram kom meðal annars að ráðuneytið væri að endurskoða leyfisgjöld atvinnubílstjóra og væru hópferðaleyfishafar og sérleyfishafar þeirra á meðal. Einnig kom fram í bréfi frá Félagi hópferðaleyfishafa að fulltrúar samgönguráðuneytisins hefðu komið að máli við félagið og kynnt hugmyndir um endurbætur á reglugerð um fólksflutninga.

Með ofangreinda endurskoðun í huga óskaði Félag hópferðaleyfishafa, með bréfi dags. 28. febrúar 1997, eftir því við Samkeppnisstofnun að hún aðhefðist ekkert í málinu um sinn þar sem félagið vildi að fyrirhugaðar breytingar kæmu fyrst fram.

### 3.

Þann 14. október sl. barst síðan erindi frá Félagi hópferðaleyfishafa, eins og áður segir, þar sem félagið óskar eftir því að fyrrnefnt erindi frá 25. september 1996 verði tekið til meðferðar. Í bréfi félagsins frá 14. október sl., sem ber yfirskriftina „*Varðar mismunun á samkeppnisstöðu milli hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*“, segir að ástæða þessarar beiðni nú sé sú að við úthlutun sérleyfa þann 1. september sl. hafi „...ekki á neinn hátt komið til móts við ábendingar Félags hópferðaleyfishafa og frekar aukið á mismunun en hitt.“

Í erindinu kemur meðal annars eftirfarandi fram: „*Framkvæmdin er nú þannig, að sérleyfi eru veitt til fimm ára, fyrir sérleyfið er tekið gjald kr. 5.000, óháð fjölda þeirra bíla sem leyfið er veitt fyrir og bílarnir þurfa ekki að vera skoðaðir af trúnaðarmönnum Skipulagsnefndar frekar en áður.*“

Þau atriði sem félagið óskar eftir að athuguð séu eru eftirfarandi:

„1. Sérleyfi eru veitt til fimm ára en hópferðaleyfi til þriggja.“

2. Sérleyfi kostar kr. 5.000 á leyfi, óháð bílafjölda, en hópferðaleyfi eru veitt á hvern bíl fyrir kr. 5.000 per bíl.

3. Áður en hópferðaleyfi er veitt þarf að koma með bílana til sérstakrar skoðunar hjá trúnaðarmönnum skipulagsnefndar, en engu slíku er til að dreifa hjá sérleyfishöfum.“

Félagið óskar eftir því að Samkeppnisstofnun fari fram á það við samgönguráðuneytið að tafarlaust verði gerð breyting á þessum aðstöðumun. Einnig óskar félagið eftir umsögn stofnunarinnar um það „...hvort það samræmist markmiði samkeppnislaga að sérleyfishafi stundi akstur á einkaleyfis-vernduðu sérleyfi, ráði sjálfur verðlagningu á þessu sérleyfi og noti hagnaðinn, til að stunda niðurboð á samkeppnismarkaði í hópferðum.“ Að lokum kemur fram að Félag hópferðaleyfishafa telur „...brýna þörf á að skilið verði á milli og sérleyfisrekstur aðskilin hópferðaakstri“.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Þann 24. október sl. sendi Samkeppnisstofnun samgönguráðuneytinu erindi Félags hópferðaleyfishafa, frá 14. október sl., til umsagnar.

Umsögn samgönguráðuneytisins um erindið, dags. 10. desember 1997, barst Samkeppnisstofnun 14. janúar 1998. Í umsögninni segir meðal annars:

„1. Sérleyfi eru veitt til fimm ára en hópferðaleyfi til þriggja ára.

Í 5. gr. laga nr. 53/1987 er skýrt kveðið á um að sérleyfi skuli gilda í fimm ár og talin upp skilyrði fyrir slíkum leyfum. Ráðuneytinu er þó heimilt að fengnum tilmælum skipulagsnefndar að láta sérleyfi gilda í skemmri tíma en það er undantekning frá þeirri meginreglu að sérleyfi gildi í fimm ár. Um hópferðaakstur gildir hins vegar 6. gr. laganna en þar kemur m.a. fram að hópferðaleyfi skulu í fyrsta sinn gilda í eitt ár en við endurveitingu megi leyfin gilda í allt að fimm ár.

Skipulagsnefnd fólksflutninga sem er samgönguráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar að lögum hefur í störfum sínum talið eðlilegt að hópferðaleyfi gildi skemur en sérleyfi. Er þetta í samræmi við lög svo sem að ofan greinir og hefur ráðuneytið ekki séð ástæðu til að gera athugasemd við þennan hátt mála.

Ennfremur ber að hafa það í huga að sérleyfi og hópferðaleyfi eru eðlis-ólik. Sérleyfishafar njóta verndar á sérleyfisleiðum en hafa einnig ákveðnar skyldur m.a. um þjónustu og ferðatiðni sem ekki er til að dreifa hjá hópferðaleyfishöfum. Á svæðum þar sem samgöngur eru strjálar hefur það mikla þýðingu að sérleyfisferðir séu tryggar. Það skiptir því miklu að flutningar þessir séu stöðugir og leyfin gildi í nokkurn tíma. Um hópferðaleyfishafa gegnir allt öðru máli. Hópferðabílar eru í allt annars konar akstri en sérleyfisbílar þótt það sé vissulega rétt að að sérleyfisakstri loknum snúi sérleyfishafar sér að hópferðaakstri.

2. Áður en hópferðaleyfi er veitt þarf að koma með bilana til sérstakrar skoðunar hjá trúnaðarmönnum skipulagsnefndar, en engu slíku er til að dreifa hjá sérleyfishöfum.

Sú breyting var gerð við úthlutun sérleyfa á síðasta hausti að sérleyfishöfum er nú gert skylt að koma með bifreiðar sínar til skoðunar. Það er beinlínis tekið fram í sérleyfinu sjálfu.

Skipulagsnefnd fólksflutninga hefur látið útbúa skoðunarkerfi fyrir hópferðabifreiðar og á grundvelli þess verða reglulegar skoðanir gerðar á hópferðabifreiðum á öllum viðurkenndum skoðunarstöðvum. Hér er vissulega um miklu ítarlegri skoðun að ræða en hópferðaleyfishafar hafa undangengist hingað til. Þetta skoðunarkerfi mun líklega koma til framkvæmda á vordögum og verða þá allar hópferðabifreiðar, hvort sem þær eru í sérleyfisakstri eða hópferðaakstri, skyldaðar í slíka skoðun.

3. Sérleyfi kostar kr. 5000 á leyfi, óháð bifreiðafjölda, en hópferðaleyfi eru veitt á hverja bifreið fyrir 5000 á bifreið.

Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. laga um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum gildir sérleyfi jafnframt sem hópferðaleyfi án sérstakrar umsóknar. Ennfremur kemur fram í 1. mgr. 5. gr. að sérleyfi gildi á ákveðinn fjölda bifreiða. Gjald fyrir útgáfu umræddra leyfa er tekið samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991. Hér er því ekki um þjónustugjald að ræða heldur rennur gjaldið í ríkissjóð. Ráðuneytið hefur ekki heimild til að taka gjald af hverri bifreið sérleyfishafa, til þess þarf lagabreytingu. Hins vegar hefur ráðuneytið skýrt Félagi hópferðaleyfishafa frá því að endurskoðun standi yfir á lögum um skipulag fólksflutninga með langferðabifreiðum og er þessi gjaldtaka einn liður í þeirri endurskoðun. “

## 2.

Samkeppnisstofnun sendi Félagi hópferðaleyfishafa umsögn samgönguráðuneytisins, dags. 10. desember 1997, þann 14. janúar sl. og óskaði eftir því við félagið að hefði það einhverjar frekari athugasemdir fram að færa, varðandi erindið, að þær bærust fyrir 21. janúar. Athugasemdir Félags hópferðaleyfishafa bárust með bréfi, dags. 16. janúar sl.

Í bréfi hópferðaleyfishafa kemur meðal annars fram að allt útlit sé fyrir að mismunun sú sem fram kemur í þriðja tölulið erindis félagsins, frá 25. september sl., og varðar skoðun bifreiða, verði úr sögunni.

Hópferðaleyfishafar setja í bréfi sínu fram athugasemdir í fjórum töluliðum. Í fyrsta tölulið kemur fram að leiðrétta beri þá mismunun sem viðhöfð er varðandi gildistíma sérleyfisleyfa og hópferðaleyfa. Þar segir meðal annars: *„Við getum verið sammála um að eðli sérleyfa og hópferðaleyfa er ólíkt og ef einvörðungu væri um hrein sérleyfi að ræða myndum við tæpast vera að gera þessar athugasemdir. Staðreynd málsins er hinsvegar sú, að í mörgum tilfellum er sérleyfisakstur aukaatriði, en hópferðaakstur aðalmál.“* Máli sínu til stuðnings bendir félagið á að sérleyfishafinn Guðmundur Jónasson hafi um 26 hópferðabíla til að sinna sérleyfinu Reykjavík – Hólmavík – Reykjavík tvisvar í viku. Félag hópferðaleyfishafa bendir einnig á önnur álíka dæmi. Í lok þessa töluliðs segir: *„Það er því augljós mismunun að veita hópferðaleyfin til þriggja ára þegar heimilt er í lögum að hafa þau til sama tíma og sérleyfin.“*

Í öðrum tölulið athugasemdanna bendir félagið á að skipulagsnefnd fólksflutninga, sem er samgönguráðherra til ráðuneytis í þessum málefnum, sé þannig mönnuð að nefndin geti ekki á hlutlausan hátt tekið á málum og líklegt sé að hún dragi taum sérleyfishafa. Fram kemur að í þessari nefnd séu fjórir af sjö fulltrúum tengdir sérleyfishöfum á einn eða annan hátt. Einn sé formaður Félags sérleyfishafa, annar framkvæmdastjóri Félags sérleyfishafa, þriðji eignaraðili að sérleyfisbifreiðum, og sá fjórði starfsmaður hjá sérleyfishafa.

Í þriðja tölulið er fjallað um leyfisgjöld og um þau segir m.a.: *„Sérleyfi gildir á ákveðinn fjölda bifreiða við veitingu, en sérleyfið er ekki endurútféið eða á neinn hátt brugðist við því, ef sérleyfishafi fjölgar þeim bílum sem hann er með. Hvort sem um er að ræða gjald sem greitt er í rikissjóð samkvæmt lögum 88/1991 eða þetta væri þjónustugjald, þá er verið að greiða fyrir samskonar atvinnuréttindi og með öllu óverjandi að atvinnuréttindi eins aðila séu veitt á*

*hvert tæki en aðili sem er í nánast nákvæmlega sömu starfseminni geti fjölgað tækjum eftir geðþótta. Hér væri eðlilegra að í báðum tilfellum væri annaðhvort tækjaleyfi eða rekstrarleyfi.“ Fram kemur að leyfisgjaldið er kr. 5.000 og að lokum segir: „Einföld samlagning sýnir okkur þá að á 10 ára tímabili greiða sérleyfishafar kr. 230.000 fyrir sína rúmlega 200 bíla, en hópferðaleyfishafar greiða tæpar 5.000.000 kr. fyrir sín rúmlega 330 bíla.“*

Í fjórða tölulið kemur fram að hópferðaleyfishafar telja 70% endurgreiðslu þungaskatts til sérleyfishafa vera ríkisstyrk. Um þetta atriði segir m.a.: „Sérleyfishafar hafa aldrei viðurkennt þetta sem ríkisstyrk, heldur kosið að kalla þetta endurgreiðslu vegna þess að þeim séu settar kvaðir um að nota stóra bíla á sérleyfisleiðum. Þetta fyrirkomulag hefur gert þeim kleift að bjóða í t.d. skólaakstur sem er síðan felldur inn í sérleyfisáætlun. Þar sem þungaskattur er einn af stærri útgjaldaliðum við rekstur hópþingreiða, eða allt að 15% þá munar verulega um að fá 70% af honum til baka. Þetta á við um allar leiðir, jafnt þær sem eru sannanlega styrks þurfi eins og Húsavík – Raufarhöfn og leiðir sem geta ekki annað en borið sig eins og Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þar að auki er veittur afsláttur af þungaskatti, allt að 20% hjá fólksflutningabifreiðum, eftir að ákveðnum fjölda kílómetra er náð. Er þá hægt leikur að nýta bíla þannig að þeir aki sem mest á sérleyfisleiðum fyrri hluta árs, til að ná inn nægjanlegum fjölda kílómetra, en síðan er hægt að beita þeim í hópferðir á 20% lægri þungaskatti en aðrir.“

### 3.

Samkeppnisstofnun skrifaði samgönguráðuneytinu bréf, dags. 20. janúar sl., og óskaði eftir umsögn ráðuneytisins um bréf Félags hópferðaleyfishafa frá 16. janúar sl., þar sem fram kom frekari rökstuðningur við erindi félagsins. Stofnunin óskaði ennfremur eftir upplýsingum um „...hvort og hvernig reglugerð nr. 274/1995 eigi við í sambandi við hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa sem stunda starfsemi sína hér á landi samkvæmt lögum nr. 53/1998 um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum.“

Í svarbréfi ráðuneytisins, dags. 27. mars 1998, eru athugasemdir, vegna bréfs hópferðaleyfishafa, settar fram í þremur töluliðum. Í fyrsta tölulið er fjallað um gildistíma starfsleyfa og þar segir meðal annars: „Vegna þeirrar gagnrýni Félags hópferðaleyfishafa að hópferðaleyfi gilda aðeins í þrjú ár en sérleyfi í fimm vill ráðuneytið benda á að lögin gera ráð fyrir að sérleyfi skuli gilda í fimm ár að aðalreglu. Undantekning er að þau gildi í skemmri tíma og er það

*Þá að fengnum meðmælum skipulagsnefndar. Það er vissulega gert ráð fyrir því í 6. gr. laga nr. 53/1987 að hópferðaleyfi megi gilda í fimm ár. Ráðuneytið hefur beint þeim tilmælum til formanns skipulagsnefndar fólksflutninga að umsóknir um endurnýjun hópferðaleyfa verði metnar með vísan til þessa lagaákvæðis svo og gagnrýni Félags hópferðaleyfishafa.“*

Í 2. tölulið, sem fjallar um skipulagsnefnd fólksflutninga, segir meðal annars: „Þá vill ráðuneytið benda á að skipulagsnefnd fólksflutninga er ráðherra einungis til ráðuneytis, ráðherra er ekki bundinn af ákvörðunum hennar. Ráðuneytinu er kunnugt um samsetningu nefndarinnar og að hagsmunaaðilar hverju nafni sem nefnast sitja í henni. Telji ráðuneytið skipulagsnefnd fólksflutninga gæta hagsmuna eins félags framfar öðru getur það hvenær sem er gripið inn og breytt ákvörðunum nefndarinnar.“

Í þriðja tölulið er fjallað um leyfisgjöld og þar segir meðal annars: „Ráðuneytinu er vel kunnugt um óánægju Félags hópferðaleyfishafa um þessa skipan mála og mun að sjálfsögðu taka athugasemdir þeirra til alvarlegrar athugunar þegar að því kemur að lagaumhverfi hópferðabifreiðastjóra verður breytt. Það er skilningur ráðuneytisins að athugasemdir Félags hópferðaleyfishafa líti ekki síður að því hvernig réttara væri að haga þessum málum í framtíðinni. Skylda þessa ráðuneytis er hins vegar sú að fara eftir gildandi lögum og lögin eru skýr að þessu leyti. Sérleyfishöfum ber einungis að greiða fyrir sérleyfi sem felur í sér hópferðaleyfi sbr. 5. mgr. 6. gr. l. 53/1987.“

Í lok bréfsins svarar ráðuneytið fyrirspurn Samkeppnisstofnunar varðandi reglugerð nr. 274/1995 segir meðal annars: „Reglugerð 274/1995 gildir um fólksflutninga með hópferðabifreiðum milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins. Reglugerðin gildir einnig um gestaflutninga en svo nefnast fólksflutningar flutningafyrirtækja á vegum innanlands í aðildarríki sem þau hafa ekki aðsetur. Þessi reglugerð var sett vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og vegna hennar var lögum um skipulag fólksflutninga með langferðabifreiðum nr. 53/1987 breytt lítillega. Í viðauka með reglugerð þessari eru ákvæði um fullnægjandi fjárhagsstöðu. Samkvæmt honum þurfa umsækjendur að sýna fram á eign umfram skuldir upp á 500 þúsund krónur fyrir hvert ökutæki. Sú skylda hefur því hvílt á umsækjendum um hópferðaleyfi og sérleyfi hér á landi að þeim ber að sýna fram á eign umfram skuldir upp á 500 þúsund krónur fyrir fyrsta ökutæki en 250 þúsund krónur fyrir hvert

ökutæki umfram það. Það eru nákvæmlega sömu skilyrði að þessu leyti milli hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa.“

#### 4.

Samkeppnisstofnun skrifaði fjármálaráðuneytinu bréf, dags. 20. janúar sl., og óskaði eftir umsögn ráðuneytisins um þau atriði í erindi Félags hópferðaleyfishafa sem ráðuneytið varðaði. Svarbréf, dags. 23. febrúar sl., barst frá ráðuneytinu þar sem fjallað er um þann þátt erindis félagsins sem snýr að þungaskatti.

Með vísan til heimildar til endurgreiðslu í 4. mgr. B-liðar 4. gr. laga nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, og reglugerðar nr. 309/1996, um ákvörðun þungaskatts og skyldur ökumanna, segir ráðuneytið meðal annars: „*Samkvæmt reglugerðarákvæðinu er sérleyfishöfum skylt að senda ríkisskattstjóra greinargerð um fjölda þeirra kílómetra sem ökutæki í þeirra eigu hefur ekið á leiðum sem sérleyfi tekur til. Að fenginni slíkri greinargerð er heimilt að endurgreiða 70% af þeim hluta greidds þungaskatts sem rekja má til aksturs á leið sem sérleyfi nær til. Greinargerð þarf að fylgja staðfesting BSÍ. Endurgreiðslan fer síðan fram eigi síðar en 15 dögum eftir lok skilafrests enda hafi beiðni um endurgreiðslu verið skilað á réttum tíma. Ákvæði þessu er ætlað að koma í veg fyrir að þessi endurgreiðsla sé fengin vegna annars en sérleyfisaksturs. Reynslan hefur einnig sýnt að eftir að þessar reglur voru teknar um árið 1996 hafa endurgreiðslur lækkað. Hópferðaleyfishafar njóta einnig endurgreiðslna sbr. 2. másl. 5. mgr. B-liðar 4. gr. laga 3/1987.“*

Síðan segir: „*Nauðsynlegt er talið að heimila endurgreiðslur til sérleyfishafa í því skyni að halda uppi samgöngum enda er lítið að gera á sérleyfisleiðum og væru þær því ekki arðbærar ef þessara endurgreiðslna nyti ekki við. Endurgreiðslunum er þannig ætlað að vega upp á móti þeim kostnaði sem þessir aðilar hafa af sérleyfisakstrinum en slíkt á ekki við um þá sem eingöngu eru í hópferðarakstri. Ekki verður talið að slíkar endurgreiðslur fari í bága við markmið samkeppnislaga þegar höfð er hliðsjón af tilgangi þeirra en jafnvel þótt að talið yrði að um styrk væri að ræða hlýtur að þurfa að líta til tilgangansins með styrknum, sbr. til hliðsjónar 61. gr. EES-samningsins.“*

#### 5.

Félag hópferðaleyfishafa fór þess á leit við Samkeppnisstofnun að stofnunin sendi félaginu svarbréf fjármálaráðuneytisins frá 23. febrúar sl. til umsagnar.



Með bréfi dags. 24. febrúar sl., gaf Samkeppnisstofnun Félagi hópferðaleyfishafa kost á að koma á framfæri athugasemdum við umrætt bréf ráðuneytisins.

Í svarbréfi félagsins dags. 3. mars sl., segir meðal annars um endurgreiðslur á þungaskatti til handa sérleyfishöfum: „*Ráðuneytið vísar í, að hér sé um að ræða nauðsynlegan styrk til að halda uppi óarðbærum sérleyfisleiðum. Félag hópferðaleyfishafa er fyllilega sammála þörfinni fyrir að styrkja sérleyfisakstur út frá byggðalegum sjónarmiðum. Það er form styrkveitingarinnar sem við gerum athugasemdir við.*

*Samkvæmt núverandi kerfi er styrkurinn fölginn í 70% endurgreiðslu á þungaskatti á sérleyfisleiðum, óháð hvaða leið á í hlut. Ekki hefur fengist upplýst, hvorki hjá Fjármálaráðuneyti eða BSÍ, hverjir styrkþegarnir eru og hvaða styrk hver hlýtur, þó skylt ætti að vera að upplýsa um slíkt. Ekki er á neinn hátt reynt að meta þörfina fyrir styrkinn hvorki út frá rekstrarlegum eða út frá byggðalegum forsendum. Hvort um er að ræða leiðir sem eru sannanlega styrks þurfi eins og Húsavík – Raufarhöfn og Egilsstaðir – Bakkagerði eða leiðir sem geta ekki annað en borið sig eins og Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar (Flugrútan) og Reykjavík – Selfoss.*

*Sökum hins litla eftirlits sem er á þessum málum, hefur það viðgengist að sérleyfishafar hafa getað tekið að sér verkefni í útboðum, t.d. skólaakstur og tilboðavinnu ýmiskonar og fellt það inn í sérleyfi og fengið endurgreiðslur af þeim akstri, líkt og um venjulega áætlun sé að ræða.“*

Í bréfi félagsins kemur eftirfarandi einnig fram varðandi úthlutun sérleyfa: „*Sú regla hefur viðgengist að sérleyfum er úthlutað að undangenginni auglýsingu, en undantekningarlaust veitt til þess aðila sem hefur haft leiðina áður, þó aðrir sæki um sem teldu sig geta rekið leiðina styrkjalaust.*“

Undir lok bréfsins bendir Félag hópferðaleyfishafa á að bæði í núgildandi lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, og lögum nr. 34/1995, um vörugjald af olíu, sem taka eiga gildi 1. janúar 1999, sé ekki hróflað við endurgreiðslum til sérleyfishafa. Félagið segir að lokum: „*Það er því krafa Félags hópferðaleyfishafa að formi þessara styrkveitinga verði breytt, þær gerðar sýnilegri og leiðirnar boðnar út líkt og gert er í flugsamgöngum.*“

### III. Lagaumhverfi

#### 1.

Í lögum um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum nr. 53/1987 segir meðal annars í 1. gr.: „*Leyfi samgönguráðuneytisins þarf til að hafa með höndum í atvinnuskyni fólksflutninga með bifreiðum sem rúma níu farþega eða fleiri.*

*Leyfi þarf og til að hafa á hendi reglubundna fólksflutninga með bifreiðum sem rúma þrjá til átta farþega.*

*Með reglubundnum fólksflutningum er í lögum þessum átt við fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrir fram birtri áætlun einu sinni eða oftari í viku allt árið eða hluta þess.*

*Með óreglubundnum fólksflutningum er átt við aðra fólksflutninga en reglubundna.“*

Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir: „*Leyfi skv. 1. gr. eru ferns konar:*

- 1. Sérleyfi felur í sér leyfi til reglubundinna fólksflutninga.*
- 2. Leyfi til hópferða felur í sér leyfi til óreglubundinna fólksflutninga þar sem greitt er ákveðið heildargjald fyrir þjónustu ökutækisins án tillits til nýtingar þess.*
- 3. Leyfi til sætaferða felur í sér leyfi til óreglubundinna fólksflutninga á ákveðinni leið þar sem seld eru einstök sæti.*
- 4. Leyfi til ferða fram og til baka milli landa felur í sér leyfi til að aka með hóp farþega frá ákveðnum brottfararstað til tiltekins ákvörðunarstaðar og til baka aftur, með endurteknum ferðum.“*

Í 4. gr. laganna segir m.a.: „*Sjö manna nefnd, skipulagsnefnd fólksflutninga, skal skipuð til að vera samgönguráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar og önnur þau mál sem þessum flutningum tilheyra og nánar eru tilgreind í reglugerð eða ráðherra óskar eftir áliti nefndarinnar á.*

*Nefndin skal skipuð einum fulltrúa tilnefndum af Alþýðusambandi Íslands, einum fulltrúa tilnefndum af Búnaðarfélagi Íslands, einum fulltrúa tilnefndum af Félagi hópferðaleyfishafa, einum fulltrúa tilnefndum af Félagi sérleyfishafa og einum fulltrúa tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Samgönguráðherra skipar tvo menn án tilnefningar og skal annar þeirra jafnframt vera formaður.“*

5. grein laganna hljóðar m.a. þannig: „*Sérleyfi til fólksflutninga er háð eftirgreindum skilyrðum:*

a. *Að sérleyfið gildi í fimm ár á tiltekinni leið og sé óframseljanlegt.*

b. *Að sérleyfið gildi fyrir ákveðinn fjölda og stærð bifreiða á leiðinni.*

c. *Að ferðatíðni og gjaldskrá sé samþykkt af ráðuneytinu.*

*Leysa má sérleyfishafa frá skilyrðum skv. a-lið, séu til þess rökstuddar ástæður að mati skipulagsnefndar fólksflutninga og ráðuneytisins.*

*Ráðuneytið getur, að fengnum meðmælum skipulagsnefndar fólksflutninga, veitt sérleyfi til skemmri tíma en fimm ára en þó aldrei skemur en til eins árs í senn.*

*Enn fremur er heimil endurskoðun b- og c-liða svo oft sem þurfa þykir.“*

6. mgr. 5. gr. hljóðar þannig: „*Þeir sérleyfishafar, er sérleyfi hafa áður haft, skulu að jafnaði sitja fyrir um endurveitingu sérleyfa á viðkomandi leiðum ef þeir aðilar sækja um þau og hafa að undanfögnu rækt sérleyfisaksturinn vel að dómi skipulagsnefndar fólksflutninga.“*

Í 6. gr. laganna er fjallað um hópferðaleyfisveitingar og þar segir:

*„Skipulagsnefnd skal gera tillögur til samgönguráðherra um veitingu réttinda til hópferðaaksturs.*

*Réttindi skulu hljóða á nafn eiganda bifreiðar eða bifreiða. Tilgreina skal skráningarnúmer, stærð, gerð og aldur bifreiðar. Bifreið, sem hópferðaleyfi hefur verið gefið út fyrir, má eingöngu nota til fólksflutninga meðan leyfið gildir.*

*Við veitingu slíkra leyfa í fysta sinn skulu þau gilda í eitt ár. Við endurveitingu mega leyfin gilda í allt að fimm ár.*

*Hópferðaleyfi skulu gefin út af samgönguráðuneytinu og eru óframseljanleg.*

*Sérleyfi til fólksflutninga skv. 5. gr. gildir jafnframt sem hópferðaleyfi án sérstakrar umsóknar.*

*Samgönguráðuneytinu er heimilt eftir beiðni frá heildarsamtökum eigenda hópferðabifreiða og/eða sérleyfishafa að setja með reglugerð ákvæði um starfsemi og fjölda bifreiða til hópferðaflutninga, enda liggi fyrir rökstutt álit skipulagsnefndar fólksflutninga.*

*Þeir hópferðaleyfishafar, er hópferðaleyfi hafa áður haft, skulu að jafnaði fá endurveitingu ef þeir sækja um hana og hafa áður rækt hópferðastarfsemi sína vel að dómi skipulagsnefndar fólksflutninga.“*

## 2.

Í reglugerð nr. 90/1990 segir í 1. mgr. 2. gr.: „Skipulagsnefnd fólksflutninga er samgönguráðherra til ráðuneytis um leyfisveitingar og önnur þau mál sem þessum flutningum tilheyra. Áður en ráðuneytið veitir leyfi til fólksflutninga í atvinnuskyni skal það leita umsagnar hennar.“ Í 3. mgr. sömu greinar segir m.a.: „Skipulagsnefnd hefur með höndum umsjón og eftirlit með framkvæmd laga og reglugerðar um fólksflutninga með langferðabifreiðum og fylgist með því að leyfishafar fari eftir þeim.

Í 11. gr. segir m. a.: „Við veitingu leyfa til hópferða skal að jafnaði fylgja þeirri reglu að þeir sitji fyrir réttindum, sem hafa hópferðaakstur að aðalatvinnu.“

## 3.

Í lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, segir m.a. í 10. gr.: „Fyrir útgáfu leyfa og skírteina vegna veitingar atvinnuréttinda og tengdra réttinda skal greiða 5.000 kr.

Fyrir endurnýjun leyfa og skírteina skv. 1. mgr. skal greiða 1.000 kr.“

## 4.

Í lögum nr. 23/1987, um fjáröflun til vegagerðar, segir m. a. í 1. gr.:

„Greiða skal í ríkissjóð sérstakan skatt, þungaskatt, af eftirtöldum ökutækjum:  
a. bifreiðum sem skráðar eru hér á landi og nota annan orkugjafa en bensín,“

Í 4. gr. laganna er meðal annars kveðið á um endurgreiðslur á þungaskatti og í 4. mgr. greinarinnar segir meðal annars: „Enn fremur skal endurgreiða 70% þungaskatts sem greiddur hefur verið af akstri ökutækja í eigu sérleyfishafa á leiðum sem sérleyfi þeirra nær til.“

## 5.

Í reglugerð nr. 309/1996, um ákvörðun þungaskatts og skyldur ökumanna, segir í 2. mgr. 12. gr.: „Endurgreiða skal 70% þungaskatts skv. 5. gr. sem greiddur hefur verið af akstri ökutækja í eigu sérleyfishafa á leiðum sem sérleyfi þeirra nær til. Aðilar sem rétt eiga á endurgreiðslu skulu eigi síðar en á eindaga gjaldtímabils senda ríkisskattstjóra greinargerð þar sem koma skal fram fjöldi kílómetra sem ökutæki í hans eigu hafa ekið á leið sem sérleyfi hans nær til á gjaldtímabili. Endurgreiða skal 70% af þeim hluta greidds þungaskatts, sem rekja má til aksturs á leið sem sérleyfi nær til.“

## 6.

Í lögum nr. 34/1995, um vörugjald af olíu, með síðari breytingum kemur fram að lögin eigi að taka gildi 1. janúar 1999. Í 6. grein þessara laga er heimild til handa ráðherra að kveða á um með reglugerð um endurgreiðslu olíugjalds og virðisaukaskatts af olíugjaldinu. Í 1. tölul. greinarinnar segir: „*olíu sem sérleyfishafar og þeir sem reka almenningsvagna nota við rekstur hópferðabifreiða; reglur um endurgreiðslu samkvæmt þessum tölulíð skulu settar í samráði við samgönguráðherra,*“.

## IV.

### Álit samkeppnisráðs

#### 1.

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

#### 2.

Í máli þessu kvartar Félag hópferðaleyfishafa yfir starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa sem leiði til samkeppnislegrar mismununar hópferðaleyfishöfum í óhag. Mismunun sú sem um ræðir á rætur að rekja til ákvæða í lögum og reglugerðum sem snerta starfsgreinarnar og beitingu heimilda í þeim.

Um atvinnurekstur þeirra starfsgreina sem hér er fjallað gilda lög nr. 53/1987 um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum. Það er álit samkeppnisráðs að upphaf þeirrar mismununar sem kvartað er yfir í máli þessu sé að finna í 5. mgr. 6. gr. laga nr. 53/1987. Í þessari málsgrein segir: „*Sérleyfi til fólksflutninga skv. 5. gr. gildir jafnframt sem hópferðaleyfi án sérstakrar umsóknar.*“ Samkvæmt þessari málsgrein hafa sérleyfishafar heimild til þess að starfa á sama markaði og hópferðaleyfishafar. Þó svo að þarna sé sérleyfishöfum veitt hópferðaleyfi þá gilda tiltekin ákvæði laga, sem varða hópferðaleyfishafa sérstaklega, ekki um þá sérleyfishafa sem jafnframt hafa hópferðaleyfi.

Önnur atriði sem kvartað er yfir að valdi samkeppnislegri mismunun á milli hópferðaleyfishafa annars vegar og handhafa sérleyfis hins vegar eru í fyrsta lagi að sérleyfi er veitt til fimm ára og þar með er handhafa þess veitt hópferðaleyfi til fimm ára. Aftur á móti hefur þeim sem einungis hefur hópferðaleyfi að undanfögnu aðeins verið veitt leyfi til þriggja ára í senn við endurveitingu þrátt fyrir að heimild sé fyrir því í lögum að leyfin megi gilda í allt að fimm ár.

Í öðru lagi er sérleyfi veitt fyrir ótakmarkaðan fjölda af bifreiðum en hópferðaleyfi miðast við eina bifreið. Í samræmi við það innheimtir samgönguráðuneytið aðeins eitt gjald fyrir leyfi sérleyfishafa en innheimtir hins vegar gjald fyrir hverja bifreið hópferðaleyfishafa þó svo að ljóst sé að sérleyfishafi starfi á sama markaði með bifreiðar sínar og hópferðaleyfishafi.

Í þriðja lagi telja hópferðaleyfishafar að mönnun skipulagsnefndar sem er ráðherra til ráðgjafar í málefnum sem varða fólksflutninga þá sem hér um ræðir, sé þannig að draga megi í efa hæfi nefndarmanna til að fjalla um mál á hlutlausan hátt.

Í fjórða lagi telja hópferðaleyfishafar 70% endurgreiðslu á álögðum þungaskatti bifreiða í sérleyfisakstri vera ríkisstyrk. Þeir gera athugasemdir við formið á þessum styrk þar sem endurgreiðslan nær yfir allar sérleyfisleiðir hvort sem þær eru arðbærar eða ekki og einnig að þær bifreiðar sérleyfishafa sem styrkinn fá, þ.e. aka á sérleiðum, séu nýttar til hópferðaaksturs þar sem möguleiki skapist fyrir enn frekari endurgreiðslu á þungaskatti, þ.e. 20% endurgreiðslu þegar ákveðnum kílómetrafjölda er náð.

Önnur kvörtunatriði sem fram komu í erindi hópferðaleyfishafa telur samkeppnisráð ekki ástæðu til að fjalla um frekar.

### 3.

Það er mat samkeppnisráðs að í umsögnum bæði samgöngu- og fjármálaráðuneytis komi fram viss skilningur á því að mismunun felist í reglum og túlkun þeirra sem áhrif hafi haft á starfsskilyrði hópferðaleyfishafa. Í því sambandi má nefna að samgönguráðuneytið hefur beint þeim tilmælum til skipulagsnefndar fólksflutninga að við mat á umsóknum um endurnýjun hópferðaleyfis verði höfð hliðsjón af gagnrýni Félags hópferðaleyfishafa á mismunandi gildistíma sér- og hópferðaleyfa. Varðandi leyfisgjöldin þá kemur

fram að ráðuneytið muni taka athugasemdir hópferðaleyfishafa til alvarlegrar athugunar. Ráðuneytinu er einnig ljóst hverjir sitja í skipulagsnefnd fólksflutninga en bendir hins vegar á að nefndin sé ráðherra aðeins til ráðgjafar og geti ráðherra hvenær sem er gripið inn í og breytt ákvörðunum nefndarinnar verði talin ástæða til þess. Einnig kemur fram í skrifum ráðuneytisins að unnið sé að endurskoðun laga um skipulag fólksflutninga með langflutninga-bifreiðum.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins kemur fram að frá því að nýjar og hertar reglur hafi tekið gildi með reglugerð nr. 309/1996 hafi endurgreiðslur þungaskatts til sérleyfishafa lækkað. Þessum reglum sé ætlað að koma í veg fyrir að endurgreiðsla sé fengin vegna annars en aksturs á sérleyfisleið.

#### 4.

Að mati samkeppnisráðs má draga þá ályktun af gögnum um veitingu sérleyfa að dæmi kunni að vera um að sérleyfishafi hafi í raun verið að sækjast eftir hópferðaleyfi með því að fá sérleyfi. Ákvæði í lögnum um skipulag á fólksflutningum með langferðabifreiðum, sem varða veitingu sérleyfa, virðast ekki hafa verið túlkuð með það í huga að sérleyfi teljist til verndaðrar starfsemi. Fram hefur komið að veiting sérleyfis sé mikilvæg þar sem samgöngur eru strjálar og máli skiptir að öryggi sé í samgöngum. Endurgreiðslur á þungaskatti hafa verið ákveðnar með tilliti til þess að sérleyfisakstur væri ekki arðbær ef endurgreiðslanna nyti ekki við. Er þeim þannig ætlað að vega upp á móti kostnaði sem sérleyfishafi hefur af akstri á óarðbærum leiðum. Samkeppnisráð bendir t.d. á að vart geti staðist að sérleyfishafi sem ekur tvær ferðir í viku á tiltölulega fáfarinni leið sem sérleyfi hans nær til þurfi að hafa 26 bifreiðar til að sinna viðkomandi leið. Þarna verður að telja að verið sé að veita hópferðaleyfi í formi sérleyfis til viðkomandi aðila.

Samkeppnisráð telur að það ákvæði í lögum um fólksflutninga sem heimilar sérleyfishöfum að stunda hópferðaakstur hafi verið sett í þeim tilgangi að styrkja rekstrargrundvöll sérleyfishafa. Með því er vernduð starfsemi fyrirtækis rekstrarlega tengd við starfsemi sem stunduð er á samkeppnismarkaði. Séu aðstæður þannig að hagnaður myndist af hinni vernduðu starfsemi, sérleyfisakstrinum, m.a. fyrir tilstilli endurgreiðslu á þungaskatti er hægt að nýta þann hagnað til niðurgreiðslu á samkeppnisrekstrinum, hópferðaakstri. Slík niðurgreiðsla stangast á við markmið samkeppnislaga, sbr 1. gr., og tilgang og 2. mgr. 14. gr. laganna. Óvissa keppinauta um það hvort um slíka

niðurgreiðslu sé að ræða getur skapað tortryggni og óöryggi fyrirtækja á markaðinum.

Það er álit samkeppnisráðs að þrátt fyrir reglubreytingar og áform um breytta starfshætti hvað þessar starfsgreinar varðar þá liggi í augum uppi að á meðan sérleyfi er veitt óháð bifreiðafjölda og gildi jafnframt sem hópferðaleyfi þá er um að ræða samkeppnislega mismunun hópferðaleyfishöfum í óhag.

## 5.

Fram hefur komið það mat hjá hópferðaleyfishöfum að tekjur af sumum sérleiðum standi undir kostnaði við þær án ríkisframlaga. Segja þeir að áhugi hafi verið fyrir því í samtökum þeirra að sinna ákveðnum sérleiðum styrkjalaust. Samkeppnisráð telur að krafa Félags hópferðaleyfishafa um að sérleiðir sem þurfi að styrkja verði boðnar út líkt og gert er í flugsamgöngum innanlands eigi rétt á sér og sé í samræmi við markmið samkeppnislaga.

Samkeppnisráð álitur að fara þurfi fram athugun á raunverulegri þörf á sérleyfum í langferðaakstri með þeirri vernd sem sérleyfishafar njóta. Ráðið bendir á að líkur eru á því að sérleyfi séu í gildi á leiðum sem arðbærar hljóti að teljast og þurfi þar með ekki á fjárhagslegum stuðningi ríkisins að halda. Einnig telur samkeppnisráð eðlilegt að ríkisstuðningur hvort heldur af samfélagslegum eða byggðalegum toga komi fram með beinum hætti gagnvart þeim sem hans njóta.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1998, *Erindi Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra um samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra gagnvart Kynnisferðum hf.*, kemur fram það mat ráðsins að hvers konar sérleyfi eða einkaleyfi séu til þess fallin að hindra samkeppni. Með hliðsjón af þessu er það álit samkeppnisráðs að afnema beri sérleyfi í fólksflutningum og koma þannig á frjálsri samkeppni á þessum markaði. Samkeppnisráði er hins vegar ljóst að ríkir almannahagsmunir eru fólgnir í því að sem flestir landsmenn njóti öruggra samgangna. Ef talið er að niðurfelling sérleyfa leiði til þess að þjónusta á fáfarnari leiðum versni eða leggist af telur samkeppnisráð að unnt sé að vernda fyrrgreinda almannahagsmuni með aðferðum sem samræmast betur markmiði samkeppnislaga heldur en núverandi fyrirkomulag. Í því sambandi telur samkeppnisráð að hægt sé að hafa hliðsjón af því fyrirkomulagi sem viðhaft er um flugsamgöngur og kveðið er á um í reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2408/92 um aðgang bandalagsflugvéla að flugleiðum innan bandalagsins. Samkvæmt



reglugerðinni geta stjórnvöld lagt á kvaðir um opinbera þjónustu, og er sú þjónusta skilgreind í 2. gr. reglugerðarinnar. Stjórnvöld geta einnig undir vissum kringumstæðum takmarkað aðgang að flugleiðum, með lítilli umferð, við aðeins eitt flugfélag, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Hins vegar er kveðið á um að bjóða skuli út rétt til að stunda slíkan rekstur. Í 4. gr. kemur einnig fram að heimilt sé að endurgreiða kostnað sem hlýst af því að fullnægja kröfum vegna skyldu um opinbera þjónustu. Fram kemur einnig að tillit skuli tekið til útgjalda og tekna varðandi slíka endurgreiðslu.

Samkeppnisráð telur að sé viðhaft sambærilegt fyrirkomulag og fram kemur í reglugerð nr. 2408/92 sé unnt að tryggja að aukin samkeppni, sem hlýst af niðurfellingu sérleyfa, muni ekki raska samgöngum og þar með almannahagsmunum.

## 6.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga og til þess sem að framan greinir beinir samkeppnisráð eftirfarandi tilmælum til samgönguráðherra:

- Að þeirri mismunun í reglum sem lúta að starfssviði hópferðaleyfishafa miðað við sérleyfishafa verði eytt.
- Að gerð verði könnun á rekstrarlegri afkomu sérleyfishafa á einstökum leiðum.
- Að ráðherra beiti sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum verði felld úr gildi þar sem rekstur stendur undir kostnaði þegar ríkisstyrkur í formi endurgreiðslu á þungaskatti hefur verið frátalinn.
- Að þær leiðir sem sannanlega þurfa að njóta opinberra fjárframlaga verði boðnar út og höfð verði hliðsjón af reglugerð ráðsins (EBE) nr. 2408/92.