

Þriðjudagurinn 6. júlí 1999 kl. 14:00

129. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 7/1999

**Erindi er varðar samkeppnislega mismunun í  
lögum og reglum um leigubifreiðar**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 11. nóvember 1998, frá Jóni Magnússyni hrl., f.h. bifreiðastjórafélagsins Átaks þar sem farið er fram á að stofnunin kanni, hvort veiting samgönguráðherra á heimildum til handa bifreiðastjórafélaginu Frami til þess að fara með ýmis hagsmunamál allra leigubifreiðastjóra, brjóti í bága við 17. og 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Fram kemur að á Reykjavíkursvæðinu séu starfandi þrjú bifreiðastjórafélög, Frami, Átak og Andvari og sé rúmlega helmingur bifreiðastjóra á svæðinu félagsbundinn í Frami að áliti kvartanda.

Lögmaðurinn bendir á að bifreiðastöðvar hafi með skipulagningu leiguaksturs að gera og bifreiðastjórar skrái sig til starfa hjá ákveðinni bifreiðastöð og séu þannig aðgengilegir til útkalla frá þeirri stöð. Lögmaðurinn segir að samband bifreiðastjóra og bifreiðastöðva sé ekki samband launþega og atvinnurekanda þar sem leigubifreiðastjórnir séu í raun sjálfstæðir atvinnurekendur. Bifreiðastöðin sé miðstöð og þeir sem nýti sér miðstöðina séu sjálfstæðir einyrkjar í atvinnurekstri.

**2.**

Í erindinu kemur fram að í kjölfar dóms Mannréttindadómstóls Evrópu, 30. júní 1993, um að ekki væri hægt að skylda einstaklinga til að vera félagsmenn í

ákveðnu félagi leigubifreiðastjóra, hafi ný lög um leigubifreiðar, nr. 61/1995, verið sett. Fram kemur að með lagasetningunni: „...þótti íslenska ríkið að mati Evrópuráðsins hafa fullnægt þeim kröfum, sem til þess var beint um breytingu á íslenskum lögum, svo að þau samræmdust mannréttindaákvæðum mannréttindasáttmála Evrópu og samræmdust því sem tíðkast í viðskiptum frjálsra manna“. Skýrt er frá því að í kjölfar lagasetningarinnar hafi bifreiðastjórafélögum fjölgað úr einu í þrjú.

Það álit lögmanns Átaks kemur fram í erindinu að dómur Mannréttinda-dómstólsins og tilmæli sem á eftir fylgdu hefðu átt að tryggja að félagsleg réttindi leigubifreiðastjóra ættu að vera hin sömu óháð því í hvaða hagsmunafélagi þeir væru eða hvort þeir væru utan félaga.

### 3.

Lögmaður Átaks segir í erindinu að skilja beri fyrrnefndan dóm þannig að allir þeir sem leiguakstur stunda eigi rétt á sömu starfskjörum og eigi ekki að þurfa að sætta sig við það að einstakt ákveðið félag leigubifreiðastjóra hafi með mál þeirra sem standa utan þess félags að gera. Telja verði það andstætt ákvæðum og meginhugmyndum samkeppnislaga að leigubifreiðastjórafélagið Frami fari með ákveðin réttindi og leyfisveitingar fyrir þá aðila sem kosið hafa að vera í öðrum félögum eða utan félaga.

Lögmaður Átaks fjallar í erindinu um 1. mgr. 2. gr. laga um leigubifreiðar og segir að þar sé „...kveðið á um það, að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða, að allar leigubifreiðar í sveitarfélaginu, skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð, sem hefur fengið viðurkenningu sveitarstjórnarinnar og þar sem slík bifreiðastöð er starfandi er öllum sem aka utan þessarar stöðvar bannað að taka að sér að stunda leiguakstur á viðkomandi sviði“. Lögmanninum virðist að í þessu ákvæði sé lögð á sjálfstæðan atvinnurekstur óeðlileg höft og heimild til óeðlegrar takmörkunar á samkeppni og varpar fram þeirri spurningu hvort þetta ákvæði samrýmist samkeppnislögum. Fram kemur að lögmanninum finnist eðlilegt að opinber aðili hafi með leyfisveitingar bifreiðastöðva og eftirlit með þeim að gera.

Þá segir að aðal umkvörtunarefni Átaks sé að finna í 3. mgr. 7. gr. laga um leigubifreiðar. Bent er á að heimild sé þar að finna til handa samgönguráðherra til þess að veita leigubifreiðastjórum undanþágu frá akstri að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Einnig sé þar kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fela félagi bifreiðastjóra þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu eru félagar að annast um framkvæmd veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd.

Lögmaðurinn segir þetta ákvæði vera frávík frá þeirri meginreglu sem fram komi í 2. mgr. 2. gr. laga um leigubifreiðar en þar sé kveðið á um samvinnu bifreiðastöðva og félaga bifreiðastjóra varðandi skipulagningu á leiguakstri til að tryggja almenningi góða og örugga þjónustu. Ákvæði 2. mgr. 2. gr. laganna telur lögmaðurinn að feli í sér þá meginreglu sem kveðið var á um að sett yrði í íslensk lög, eftir fyrrnefndan dóm Mannréttindadómstólsins, til að tryggð yrðu eðlileg atvinnuréttindi og samkeppni leigubifreiðastjóra. Ákvæðið kveði á um að bæði félög leigubifreiðastjóra og bifreiðastöðvar skipuleggi á jafnræðisgrundvelli leiguakstur. Fram komi í greinargerð með frumvarpi til laga um leigubifreiðastjóra, sem síðar varð að lögum nr. 61/1995, að tilgangur lagabreytingarinnar hafi verið að gera nauðsynlegar breytingar á lögum til samræmis við niðurstöðu Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn íslenska ríkinu. Dómurinn hafi talið ákvæði laga nr. 77/1989, um leigubifreiðar, sem skilyrtu atvinnuleyfi leigubifreiðastjóra við félagsaðild í stéttarfélagi, brjóta í bága við mannréttindasáttmála Evrópu.

Lögmaðurinn bendir á að í fyrrnefndu frumvarpi hafi ákvæði 3. mgr. 7. gr. verið svohljóðandi: „*Samgönguráðherra er heimilt að fela umsjónarnefnd fólksbifreiða eða félögum bifreiðastjóra að setja reglur um þessar undanþágur og annast framkvæmd þeirra. Ráðherra er heimilt að ákveða með reglugerð gjald fyrir veittar undanþágur*“. Við meðferð Alþingis hafi frumvarpinu verið breytt þannig að 3. mgr. 7. gr. laganna brýtur nú í bága „...*við þau sjónarmið, sem að koma fram í dóminum og meðferð samgönguráðherra á því valdi, sem honum er veitt með því lagaákvæði er í andstöðu við þau sjónarmið og rök, sem koma fram í dóminum og grundvallarsjónarmið um eðlilega samkeppni samkeppnisaðila svo sem þau koma fram í samkeppnislögum*“.

Lögmaður Átaks telur, eins og fram hefur komið, ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 vera frávik frá meginreglu sem fram komi í 2. mgr. 2. gr. laganna og miðað við það verði að túlka ákvæðið þröngt og þannig takmarki það heimildir ráðherra. Þannig segir í erindinu „...að stjórnvald, sem beitir slíkum undanþágureglum þurfi að geta fært fyrir þeim sannfærandi og sanngjörn rök og skýringar til að þau standist. Ljóst er að valdmörk stjórnvalda hvað þetta varðar eru í þessum tilvikum bundin þessum takmörkunum, sbr. dóm Hæstaréttar í málinu Þb. S. Óskarsson & Co. hf. gegn íslenska ríkinu, mál nr. 427/1995 HR 1996 bls. 4260, en þar var stjórnvald ekki talið hafa rétt til að beita ákvæði undantekningarákvæðis laga með óheftri setningu reglugerða. Hæstiréttur telur, að ákveðin mörk og takmarkanir séu fyrir beitingu valds ráðherra hvað varðar setningu reglugerða í slíkum tilvikum og ástæður til setningar slíkra reglna þurfi að vera á efnislegum forsendum sbr. bls. 4266 í dómasafni Hæstaréttar 1996“.

Lögmaðurinn segir það álit umbjóðanda hans að ráðherra hafi beitt undanþáguheimild 3. mgr. 7. gr. mjög ótæpilega og þannig farið í bága við samkeppnislög og þann ramma sem setja þurfi í samskiptum einstaklinga og félaga. Lögmaðurinn bendir á reglugerð nr. 224/1994, um leigubifreiðar, og segir að þar komi einkum ákvæði í 11. gr. til athugunar. Einnig vísar lögmaðurinn til úrskurðar umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1609/1995, og segir heimild til handa einu félagi til gjaldtöku af félagsmönnum samkeppnisaðila fari að mati umbjóðanda hans gegn samkeppnislögum.

Auk ofangreinds vekur lögmaður Átaks athygli á ákvæðum 11., 15. og 16. gr. reglna frá 27. júní 1995, nr. 492/1997, um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar. Fyrri tvö ákvæðin, er varða annars vegar ákvörðun á tímamörkum helgarútgerðar og hins vegar ökuheimildir sem leyfishafi þurfi til þess að ráða launþega, telur lögmaðurinn ekki eiga sér lagastoð. Samkvæmt þessum reglum veiti samgönguráðherra bifreiðastjórafélaginu Framma heimildir og réttindi til þess að hafa afskipti af málefnum samkeppnisaðila og með hvaða hætti þeir stunda sinn atvinnurekstur. Telur lögmaðurinn þetta ekki samrýmast ákvæðum samkeppnislaga og segir að umbjóðandi sinn telji að veiting heimilda til Framma brjóti í bága við 17. og 19. gr. samkeppnislaga.

## II. Málsmeðferð

### 1.

Samkeppnisstofnun sendi erindi Átaks til umsagnar samgönguráðuneytisins, með bréfi, dags. 24. nóvember sl., og til bifreiðastjórafélagsins Frami með bréfi, dags. 9. desember sl. Umsögn Frami, ásamt ársreikningum, barst stofnuninni í lok desember sl., og umsögn ráðuneytisins með bréfi, dags. 19. janúar sl.

### 2.

Í umsögn Frami kemur fram það álit félagsins að það sé í samræmi við vilja Alþingis að ráðherra feli Frami að annast undanþágur frá akstri og ráðherra færi gegn lögum ef hann veitti fleiri félögum bifreiðastjóra heimild til að annast undanþágur. Bifreiðastjórafélagið telur það styðjast við málefnaleg sjónarmið að einn aðili hafi umsjón með akstursheimildum.

Frami telur það rangt að samkeppni varðandi undanþágur ríki á milli bifreiðastjórafélaga. Frami sé skilt að gæta jafnræðis varðandi veitingu undanþága og telji bifreiðastjóri á sér brotið geti hann kvartað til umsjónarnefndar leigubifreiða. Frami upplýsir að ekki hafi komið fram rökstudd kvörtun um að mönnum sé mismunað við veitingu undanþága.

Vegna tilvísunar lögmanns Átaks í dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, í máli Sigurðar Sigurjónssonar, segir Frami að staðreyndin í því máli sé sú að dómstóllinn hafi komist að þeirri niðurstöðu að óheimilt væri að skylda Sigurð til þess að vera í Frami. Félagið bendir á að dómstóllinn hafi einnig komist að þeirri niðurstöðu að Frami gæti eftir sem áður gengt sínu lögbundna hlutverki.

Í umsögn Frami segir að 92% bifreiðastjóra á Reykjavíkursvæðinu séu innan vébanda félagsins og hagsmunir félagsins af því að annast undanþágur séu að tryggja ódýrt og skilvirkt fyrirkomulag. Frami telur þetta hafa tekist en bendir á að félagið hafi þurft að greiða með þessari starfsemi.

Frami segir að lokum að sá misskilningur komi fram hjá lögmanni Átaks að reglur um undanþágur gildi um land allt og upplýsir að svæðið sem þær gildi á afmarkist af Hafnarfirði til suðurs og Hvalfjarðargöngum til norðurs.

### 3.

Í umsögn sinni bendir samgönguráðuneytið á að Samkeppnisstofnun hafi áður haft til umfjöllunar mál af sama toga frá Átaki. Í því máli hafi verið leitað álits á því hvort 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, bryti í bága við samkeppnislög. Ráðuneytið minnir á umsögn sína í því máli, dags. 23. nóvember 1997, og einnig að niðurstaða Samkeppnisstofnunar hafi verið sú að ekki hafi verið var talin ástæða til að aðhafast frekar í málinu. Ráðuneytið segir: „*Að mati lögmannsins er hér nú ekki óskað álits stofnunarinnar á gildi fyrrnefndrar lagagreinar heldur beitingu ráðherra á þeim undanþáguheimildum sem hann hefur skv. 3. mgr. 7. gr. laganna sem lögmaðurinn telur að sé í andstæðu við samkeppnislög, einkum 17. og 19. gr.*“

Ráðuneytið segir að kveðið sé á um undanþágur frá akstri eigin bifreiðar í 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar. Ennfremur er bent á að í 3. mgr. 7. gr. sé kveðið á um að ráðherra setji reglur um undanþágur að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Ráðherra hafi nýtt sér þessa heimild og gefið út reglur um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar, nr. 492/1997, frá 27. júní 1995. Í reglunum sé Framma veitt heimild til útgáfu undanþága á atvinnusvæði sínu, sem er höfuðborgarsvæðið. Í þeim sé einnig að finna leiðbeiningar um hvernig undanþágur skuli afgreiddar og það sé í samræmi við ákvæði 3. mgr. 7. gr. Fram kemur einnig að málskot til æðra stjórnvalds sé tryggt.

Ráðuneytið segir að breyting sú sem gerð hafi verið á lögum um leigubifreiðar vegna dóms Mannréttindadómstólsins lúti að skyldu leigubifreiðastjóra til að vera í stéttarfélagi, en samkvæmt dóminum hafi verið óheimilt að skylda leigubifreiðastjóra til að vera í ákveðnu stéttarfélagi.

Ráðuneytið hafnar því að ákvæði 3. mgr. 7. gr. sé í andstöðu við meginsjónarmið laga um leigubifreiðar og að tilhlýðandi lagastoð hafi skort fyrir setningu reglna nr. 492/1997, frá 27. júní 1995. Ráðuneytið vísar í

niðurstöðu umboðsmanns Alþingis í máli 1609/1995 og segir að í því máli hafi umboðsmaður ekki gert athugasemd við það að því félagi, sem hefði meirihluta bifreiðastjóra innan sinna vébanda, væri falin framkvæmd undanþága. Síðan segir: „Í niðurstöðu umboðsmanns kemur fram m.a. „...að samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar, hafi samgönguráðuneytinu verið heimilt að fela Bifreiðastjórastjórn Frami að sjá um veitingu undanþága „frá akstri eigin bifreiðar“ á því svæði, sem greinir í 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 224/1995 um leigubifreiðar“.

Ráðuneytið upplýsir í lok umsagnar sinnar að undanfarið hafi verið unnið að því að gera tillögur að því hvernig koma mætti útgáfu undanþága fyrir á þann veg að félög leigubifreiðastjóra gætu vel við unað. Ráðuneytið tekur fram að með þessu sé ekki verið að viðurkenna á neinn hátt að núverandi framkvæmd sé í andstöðu við gildandi lög. Ráðuneytið upplýsir að það hafi þegar haldið fund með öllum félögum leigubifreiðastjóra og verði þeirri vinnu haldið áfram þar til fundin sé lausn á málinu því það sé hagur allra að full sátt sé á þessu sviði.

#### 4.

Með bréfi, dags. 18. janúar sl., bauð Samkeppnisstofnun lögmanni Átaks að gera athugasemdir við umsagnir samgönguráðuneytisins og bifreiðastjórastjórn Frami. Í bréfi dags. 5. febrúar sl., gerir lögmaður Átaks nokkrar athugasemdir við umsögn Frami.

Lögmaðurinn ítrekar ýmis atriði í erindi sínu og segir það samkeppnishamlandi ef eitt félag hafi með slíkar undanþágur að gera og mismuni einstaklingum eftir félagsaðild. Segir hann umbjóðanda sinn geta nefnt dæmi um slíka mismunun og nafngreindir í athugasemdunum aðila sem hann telur að hafi orðið fyrir mismunun við afgreiðslu undanþágu.

Telur lögmaðurinn það geta haft áhrif á það í hvaða félagi bifreiðastjórnar kjósa að vera að Frami hafi með undanþáguveitingar að gera þar sem þeir geti talið hagsmunum sínum betur borgið í Frami af þeim sökum.

Varðandi túlkun Frami á umræddum dómi Mannréttindadómstóls Evrópu þá segir lögmaðurinn að ekki hafi verið kveðið á um það í dómnum að Frami gæti ekki gengt ákveðnu hlutverki. Lögmaðurinn segir: „*Hinsvegar kveður dómurinn á um réttindi manna til að stunda atvinnu sína án þess að vera félagsmenn í Frami og réttur skilningur á höfuðatriðum dómsins er sá, að hver sá, sem kýs að vera utan Frami eigi að hafa sömu aðstöðu af hálfu hins opinbera og félagsmenn í Frami. Annað er brot á jafnræðisreglu íslenskra laga sbr. forsendur ofangreinds dóms Mannréttindadómstóls Evrópu*“.

Lögmaður Átaks upplýsir að umbjóðandi hans hafi leitað eftir því við Frami að fá afhenta ársreikninga félagsins, til þess að sannreyna þá fullyrðingu sem fram komi í umsögn Frami að undanþágugjald standi ekki undir kostnaði, en verið neitað um það. Þessa neitun telur umbjóðandinn vera merki um að bifreiðastjórar sitji ekki við sama borð.

Lögmaður Átaks telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við umsögn samgönguráðuneytisins en ítrekar sjónarmið þau sem fram koma í erindi Átaks.

## 5.

Frami var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum ef einhverjar væru við umsögn samgönguráðuneytisins um erindi Átaks og einnig við athugasemdir lögmanns félagsins. Í bréfi, dags. 23. febrúar 1999, gerir Frami athugasemd við þá fullyrðingu sem fram kemur í ummælum lögmanns Átaks að Frami mismuni einstaklingum eftir félagsaðild við veitingu undanþága.

Frami útskýrir í athugasemdum sínum að tiltekið mál sem vitnað hafi verið til ásamt öðru máli af sama toga snúist um það að umsjónarnefnd fólksbifreiða, sem er áfrýjunarnefnd í undanþágumálum, hafi veitt bifreiðastjórum undanþágu frá akstri eigin bifreiðar án undangenginnar meðferðar hjá Frami. Frami hafi beint þessum undanþáguveitingum umsjónarnefndar til samgönguráðuneytisins þar sem Frami hafði verið falið með reglugerð það hlutverk að veita undanþágur á Reykjavíkursvæðinu. Fram kemur í bréfi Frami, og fylgiskjölum, að málið sé til umfjöllunar í samgönguráðuneytinu og að umsjónarnefnd hafi, vegna vafa um lögmati þessara undanþáguveitinga sinna, hætt þeim þar til ráðuneytið hafi tjáð sig um málið.



## 6.

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 1996 er fjallað um Mál nr. 1609/1995. Í úrdrætti um málið segir eftirfarandi: „Bifreiðastjórafélagið A kvartaði yfir setningu reglna frá 27. júní 1995, þar sem bifreiðastjórafélaginu Framma var falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar á takmörkunarsvæði því sem nær yfir Reykjavík og nálægar byggðir. Taldi félagið A að með setningu reglnanna hefði samgönguráðherra afsalað sér stjórnýslu yfir leyfishöfum leigubifreiða og benti á að þetta hefði eingöngu verið gert á Reykjavíkursvæðinu. Taldi A þetta fyrirkomulag leiða til mismununar félaga í bifreiðastjórafélögum á svæðinu.

Umboðsmaður rakti tildrög að setningu 7. gr. laga nr. 61/1995, um leigubifreiðar þar sem mælt er fyrir um tímabundnar undanþágur frá akstri eigin leigubifreiðar vegna tilgreindra atvika og um heimild þess félags bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu séu félagar, að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd fólksbifreiða. Var niðurstaða umboðsmanns sú að samgönguráðherra hefði á grundvelli 3. mgr. 7. gr. laganna verið heimilt að fela bifreiðastjórafélaginu Framma að sjá um veitingu undanþáganna, enda ekki um það deilt að flestir bifreiðastjórar á svæðinu væru þar félagar.

Reglurnar frá 27. júní 1995 höfðu ekki verið birtar opinberlega en samgönguráðuneytið vísaði til þess að reglurnar skyldu samkvæmt 2. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995, um leigubifreiðar, birtar á þann hátt að þær væru aðgengilegar hverjum leyfishafa og skyldu félag eða félög bifreiðastjóra og umsjónarnefnd sjá um birtinguna. Umboðsmaður tók fram að reglur þessar væru almenn stjórnvaldsfyrirmæli, staðfest af ráðherra, og skyldi birta þær í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Mæltist umboðsmaður til þess að samgönguráðuneytið bætti úr þessu.

Kvörtun A laut einnig að því að gjald væri tekið fyrir útgáfu undanþága sem rynni til bifreiðastjórafélagsins Framma og væri í sumum tilvikum tekið hærra gjald en heimilt væri samkvæmt 3. mgr. 11. gr. reglugerðar nr. 224/1995. Umboðsmaður tók fram að ákvæði 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 heimilaði töku gjaldsins, sbr. og reglugerðarákvæði sem ákvað gjaldið 700 kr. fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan væri veitt. Um þjónustugjald væri að ræða

og gildi um það sú meginregla að fjárhæð mætti ekki vera hærri en næmi þeim kostnaði sem almennt leiddi af því að veita þjónustuna. Af skýringum samgönguráðuneytisins og bifreiðastjórufélagsins Framma var ekki ljóst hvaða gögn lágu fyrir í ráðuneytinu við ákvörðun á fjárhæð gjaldsins eða nákvæmlega hvaða kostnaðarliðum gjaldinu væri ætlað að mæta. Taldi umboðsmaður að ákvörðun á fjárhæð gjaldsins hefði ekki verið byggð á nægjanlega traustum gundvelli. Þá hafði 300 kr. aukagjald, sem lagt var á fyrir undanþágur sem veittar voru utan almenns vinnutíma, enga stoð í reglugerð nr. 224/1995 eða öðrum reglugerðum settum af samgönguráðherra. Var gjaldtakan því að þessu leyti óheimil að lögum.

Umboðsmaður mæltist til þess að samgönguráðuneytið gerði ráðstafanir til þess að ákvörðun gjalds samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 yrði hagað í samræmi við þau sjónarmið sem gerð var grein fyrir í álitinu“.

### III.

#### Lagaumhverfi

##### 1.

Í 2. gr. laga nr. 61/1995 um leigubifreiðar er fjallað um bifreiðastöðvar. Þar segir: „Sveitarstjórn er heimilt að ákveða að allar leigubifreiðar í sveitarfélaginu í hverjum flokki fyrir sig, þ.e. fólksbifreiðar, vörubifreiðar og sendibifreiðar, skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem fengið hefur viðurkenningu sveitarstjórnar. Þar sem viðurkenndar bifreiðastöðvar eru starfandi er öllum sem aka utan þessara stöðva bannað að taka að sér eða stunda leiguakstur á viðkomandi sviði.

Bifreiðastöðvar fyrir leigubifreiðar skulu í samráði við félag leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Hver bifreiðastöð skal fylgjast með því að ökumenn, sem þar hafa afgreiðslu fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar“.

Í 7. gr. segir m.a: „Sá einn getur fengið atvinnuleyfi sem á fólksbifreið og hefur það að aðalatvinnu að aka henni sjálfur. Frá skilyrðum um aðalatvinnu má víkja á svæðum þar sem íbúar eru færri en 5.000.

*Veita má leyfishafa tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar vegna:*

*a. orlofs, veikinda eða annarra forfalla,*

*b. vaktaskipta á álagstímum,*

*c. viðgerðar eða endurnýjunar á bifreið.*

*Samgönguráðherra setur reglur um undanþágur skv. 2. mgr. að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra á hlutaðeigandi svæði. Ráðherra er heimilt að fela félagi bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, að annast framkvæmd á veitingu undanþága í samráði við umsjónarnefnd. Bifreiðastjóri getur áfrýjað ákvörðunum félagsins til umsjónarnefndar enda skal fyllsta jafnræðis gætt. Ákvarðanir umsjónarnefndar um kærur eru endanlegar innan stjórnarsýslunnar. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið gjald fyrir veittar undanþágur.*

*Heimilt er að svipta leyfishafa atvinnuleyfi tímabundið ef hann brýtur gegn ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar, en fyrir fullt og allt ef um alvarleg eða ítrekuð brot er að ræða“.*

## **2.**

*Í reglugerð nr. 224/1995, um leigubifreiðar, segir í 11. gr.: „Heimilt er að veita leyfishafa tímabundnar undanþágur frá akstri eigin bifreiðar vegna veikinda eða annarra forfalla, orlofs, vaktaskipta á álagstímum og viðgerðar eða endurnýjunar á bifreið.*

*Samgönguráðuneytið setur reglur um undanþágur samkvæmt 1. mgr. að fengnum tillögum umsjónarnefndar og félags eða félaga bifreiðastjóra. Umsjónarnefnd og félag eða félög bifreiðastjóra skulu sjá um birtingu þeirra á þann hátt að þær séu aðgengilegar hverjum leyfishafa.*

*Félag bifreiðastjóra, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæðinu er félagar, annast framkvæmd á veitinu undanþága í samráði við umsjónarnefnd. Fyllsta jafnræðis skal gætt gagnvart leyfishöfum. Bifreiðastjóri getur áfrýjað ákvörðunum félagsins til umsjónarnefndar sem tekur endanlega ákvörðun á sviði stjórnarsýslu. Gjald fyrir veitta undanþágu er kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþágan er veitt fyrir.*

*Þegar leyfishafi setur annan mann á bifreið sína skal ökumaðurinn fullnægja skilyrðum laga um leigubifreiðar til þess að öðlast atvinnuleyfi og reglugerðar þessarar, sbr. 1., 2., 4. og 4. tölul. 4. gr.“.*

### 3.

Í reglum nr. 492/1995, um tímabundna undanþágu frá akstri eigin leigubifreiðar, segir í 1. gr.: „Bifreiðastjórafélaginu Frami er falið að sjá um framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar. Sætti bifreiðastjóri sig ekki við ákvörðun Frami er honum heimilt að áfrýja til umsjónarnefndar og er úrskurður hennar endanlegur á sviði stjórnarsýslunnar“.

Í 2. gr. reglnanna segir: „Bifreiðastjórafélagið Frami skal fara eftir lögum og reglum um leigubifreiðar og reglum þessum og þar sem vafamál koma upp skal hafa hliðsjón af reglum sem gilda á vinnumarkaði og skal Frami afgreiða þau af sanngirni þannig að jafnræðis sé gætt á milli bifreiðastjóra hvort sem þeir eru félagsmenn í félaginu eður ei“.

Í 11 gr. segir: „Leyfishöfum er heimilt að gera út bifreiðar sínar laugardagsnætur þegar félagið heimilar helgarútgerðir yfir vetrarmánuðina. Skal Frami þá jafnframt ákveða tímamörk slíkra útgerða“.

Í 15. gr. segir: „Í öllum tilfellum er leyfishafi ræður launþega skal hann áður fá ökuheimild hjá Frami. Skal Frami gefa út heimild í samræmi við reglur þessar. Á heimildinni skal tilgreindur tími og takmarkanir heimildarinnar auk nafna leyfishafa og launþega, númer bifreiðar, bifreiðastöð og stöðvarnúmer. Í undantekningartilfellum er trúnaðarmönnum heimilt að veita akstursheimild. Gjald fyrir veitta undanþágu er kr. 700 fyrir hvern byrjaðan mánuð sem undanþága er veitt, sbr. 3. mgr. 11. gr. reglugerðar um leigubifreiðar nr. 224/1995“.

Í 16. gr. reglnanna segir: „Frami hefur eftirlit með því að reglum þessum sé framfylgt. Skal það ráða sér trúnaðarmenn á öllum bifreiðastöðvum sér til fulltingis. Skulu leyfishafar sem og launþegar, sýna trúnaðarmönnum viðkomandi skilríki sé þess óskað. Telji trúnaðarmaður að reglur þessar séu brotnar eða honum neitað um að sjá skilríki er honum skylt að tilkynna slíkt til Frami. Þá skal Frami ráða trúnaðarlækni varðandi undanþágur vegna veikinda“.

#### 4.

Í samkeppnislögum nr. 8/1993 segir í 2. gr: „Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Lögin taka ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum“.

Í d.-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga segir að hlutverk samkeppnisráðs sé „...að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“.

Í 17. gr. samkeppnislaga segir: „Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í:

- a. að fyrirtæki nái, viðhaldi eða styrki markaðsráðandi stöðu sína á þeim markaði sem um ræðir,
- b. óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum,
- c. óhæfilegri notkun á kaupbæti.

Íhlutun getur falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Íhlutun getur m.a. falið í sér að samkeppnisráð grípi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa, enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein“.

Í 19. gr. laganna segir: „Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“.

## IV.

### Álit samkeppnisráðs

#### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 6. júlí 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Einar S. Hálfánarson.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra vekur samkeppnisráð athygli samgönguráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðs 2. mgr. 5. gr. og 19. gr. samkeppnislaga.

#### 2.

Í máli þessu óskar bifreiðastjórafélagið Átak eftir því að kannað verði hvort veiting samgönguráðherra á heimildum til handa bifreiðastjórafélaginu Framma til þess að fara með ýmis hagsmunamál allra leigubifreiðastjóra fari gegn samkeppnislögum. Samgönguráðherra hafi veitt Framma heimildir og réttindi til þess að hafa afskipti af málefnum keppinauta og með hvaða hætti þeir stunda sinn atvinnurekstur. Fram kemur hjá Átaki að fyrirkomulag þetta sé til þess fallið að hafa áhrif á félagsaðild bifreiðastjóra, þ.e. að þeir telji hagsmuni sína betur varða séu þeir félagsmenn Framma.

#### 3.

Bifreiðastjórafélagið Átak, segir að í kjölfar dóms Mannréttindadómstóls Evrópu árið 1993 í máli Sigurðar Sigurjónssonar gegn íslenska ríkinu hafi lögum um leigubifreiðar verið breytt. Í 2. mgr. 2. gr. laganna sé nú að finna þá meginreglu að bifreiðastöðvar skuli í samráði við félög bifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína. Félagið telur að heimild ráðherra, til að fela einu bifreiðastjórafélagi, þar sem meirihluti bifreiðastjóra á svæði séu félagar, að annast framkvæmd veitingu undanþága, í 3. mgr. 7. gr. laganna um leigubifreiðar, sé frávik frá þessari meginreglu og í andstöðu við dóm Mannréttindadómstólsins.

#### 4.

Samgönguráðuneytið hafnar því í umsögn sinni um mál það sem hér er til umfjöllunar að 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 sé í andstöðu við meginsjónarmið laganna. Einnig hafnar ráðuneytið því að tilhlýðandi lagastoð hafi skort fyrir setningu reglna nr. 492/1997, frá 27. júní 1995. Ráðuneytið vísar til þess að umboðsmaður Alþingis hafi ekki gert athugasemd við það fyrirkomulag að Frami sjái um veitingu undanþága frá akstri í máli 1609/1995. Ráðuneytið upplýsir að þar hafi undanfarið verið unnið að því að gera tillögur um það hvernig koma mætti útgáfu undanþága fyrir á þann hátt að félög leigubifreiðastjóra gætu vel við unað. Ráðuneytið segir að þrátt fyrir þessa vinnu viðurkenni það ekki á neinn hátt að núverandi framkvæmd sé í andstöðu við gildandi lög heldur sé það sátt um fyrirkomulagið sem sé hagur allra.

#### 5.

Í umsögn Frami um málið kemur fram það álit að ráðherra færi gegn lögum ef hann veitti fleiri en einu bifreiðastjórafélagi heimild til þess að annast umræddar undanþágur. Frami telur hagsmuni félagsins af því að annast undanþágurnar felast í því að tryggja ódýrt og skilvirkt fyrirkomulag. Félaginu sé skylt að gæta jafnræðis varðandi veitingu undanþága og geti bifreiðastjórar kvartað til umsjónarnefndar telji þeir á sér brotið.

Frami upplýsir að til umfjöllunar í samgönguráðuneytinu sé mál þess efnis að umsjónarnefnd fólksbifreiða hafi í tveimur tilfellum tekið að sér að annast veitingu undanþága. Fram kemur einnig að nefndin hafi upplýst Frami að þar til ráðuneytið hafi tjáð sig um málið þá muni hún vegna vafans um lögmæti vísa slíkum erindum frá. Í fylgiskj. með athugasemdum Frami kemur fram að nokkuð hefur borið á því að leitað hefur verið beint til nefndarinnar með undanþágur.

#### 6.

Á árinu 1997 barst Samkeppnisstofnun erindi frá Átaki þar sem þess var óskað að stofnunin fjalli um hvort 3. mgr. 7. gr. laga nr. 61/1995 samræmist samkeppnislögum. Á grundvelli gagna þess máls taldi Samkeppnisstofnun að ekki hefði verið sýnt fram á að framangreint lagaákvæði væri í sjálfu sér til þess fallið að hamla samkeppni og taldi ekki ástæðu til að hafast frekar að í

málinu, sbr. bréf stofnunarinnar frá 9. janúar 1998. Í máli þessu hefur Átak hins vegar sett fram frekari rök fyrir þeirri skoðun félagsins að reglur um veitingu undanþága frá akstri leigubifreiða hamli samkeppni. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð rétt að taka mál þetta til efnislegrar meðferðar.

## 7.

Ýmsar opinberar samkeppnishömlur eru á markaði fyrir akstur leigubifreiða. Flestar eru þær bundnar í lög og reglur. Sem dæmi má nefna að fjöldi leigubifreiða er takmarkaður og þær skulu hafa afgreiðslu á bifreiðastöð sem fengið hefur viðurkenningu sveitarstjórnar. Bifreiðastöðvarnar skulu hafa samráð við félög leigubifreiðastjóra við skipulag starfsemi sinnar. Þá eru ákvæði um það að sá sem fær atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs verði að hafa aksturinn að aðalatvinnu. Vegna lögbundinna samkeppnishindrana á markaðnum er akstur leigubifreiða ennþá háður hámarksverðlagningu.

Þrátt fyrir það að hver leigubifreiðastjóri stundi sjálfstæðan atvinnurekstur getur ekki verið um eiginlega samkeppni að ræða á milli leigubifreiðastjóra nema að mjög takmörkuðu leyti. Samkeppnin hefur einkum birst í aðgerðum leigubifreiðastöðva við verkefnaöflun fyrir þá sem starfa á stöðvunum. Eins og áður segir skulu stöðvarnar skipuleggja starfsemi sína í samráði við félög leigubifreiðastjóra.

Það er mat samkeppnisráðs að færa megi rök fyrir því að það geti skaðað samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra á tilteknum bifreiðastöðvum þegar einu tilteknu félagi bifreiðastjóra er fengið það vald að ákveða hluta af starfsskilyrðum bifreiðastjóra, sem eftir atvikum kunna að vera félagar í öðru félagi. Það getur skapað tortryggni um mismunun en mismunun getur haft áhrif á afkomu bifreiðastjóranna. Ríki tortryggni milli keppinauta er það almennt til þess fallið að hamla samkeppni.

Eins og nefnt var stundar hver leigubifreiðastjóri sem hefur atvinnuleyfi sjálfstæðan atvinnurekstur. Leigubifreiðastjórar teljast því til fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga, sbr. og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 28/1996, *Erindi Ríkiskaupa um tilboð leigubifreiðastöðva í akstur fyrir ríkið og stofnanir þess*. Samkvæmt þessu teljast félög bifreiðastjóra til samtaka fyrirtækja í skilningi



samkeppnislaga og lúta ákvæðum laganna, sbr. t.d. 12. gr. samkeppnislaga. Félög bifreiðastjóra veita félagsmönnum sínum ákveðna þjónustu gegn endurgjaldi í formi félagsgjalda. Þjónusta þessi getur t.d. falist í ýmiss konar hagsmunagæslu. Þegar þetta er haft í huga getur að mati samkeppnisráðs að ákveðnu marki ríkt samkeppni milli bifreiðastjórafélaga. Samkeppnisráð tekur undir með Átaki að sú staðreynd að Frama er falin framkvæmd á veitingu undanþágu frá leigubifreiðaakstri getur haft áhrif á það í hvaða bifreiðastjórafélag leigubifreiðastjórar kjósa að skipa sér. Samkeppnisráð telur því að þessi skipan mála geti hamlað samkeppni milli bifreiðastjórafélaga.

Auk þess sem að framan greinir telur samkeppnisráð að það stríði almennt gegn markmiði samkeppnislaga þegar einu félagi atvinnurekenda er fengið vald til að skipa hagsmunamálum félaga í öðru félagi atvinnurekenda, þegar meðlimir félaganna starfa á sama markaði. Augljóst má telja að slíkt fyrirkomulag getur leitt til hagsmunaárekstra sem hafa samkeppnishamlandi áhrif.

Í máli þessu verður hins vegar að hafa í huga að sú skylda hvílir á Frama að gæta jafnræðis og sanngirni varðandi framkvæmd og eftirlit með undanþágum leyfishafa frá akstri eigin leigubifreiðar, sbr. t.d. reglugerð nr. 224/1995. Auk þess er unnt að skjóta ákvörðunum Frama til umsjónarnefndar. Þessi atriði draga að ákveðnu marki úr óheppilegum afleiðingum framangreinds fyrirkomulags. Þegar málið er hins vegar virt í heild sinni og höfð er hliðsjón af markmiði samkeppnislaga er það mat samkeppnisráðs að neikvæð áhrif þess fyrirkomulags sem er á veitingu undanþága vegi þyngra. Með hliðsjón af framanrituðu beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til samgönguráðherra að hann beiti sér fyrir því að fyrirkomulagi því sem um er fjallað í máli þessu og varða hagsmuni leigubifreiðastjóra verði breytt þannig að ekki verði hætt á samkeppnislegri mismunun af þeim sökum.