

Mánudagurinn 8. nóvember 1999 kl. 12:00

133. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 10/1999

**Kvörtun Almenna Ökuskólans ehf. yfir reglum um
niðurfellingu á vörugjöldum af bifreiðum til leiguaksturs o.fl.**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 12. mars 1999, frá Almenna Ökuskólanum ehf., (AÖ) Akranesi. Óskað er eftir að samkeppnisyfirkvöld úrskurði í tveimur málum. Annars vegar er kvartað yfir þeim skilyrðum sem ökukennarar þurfi að uppfylla til að öðlast réttindi til leigubílaaksturs. Hins vegar er kvartað yfir þeirri mismunun sem forsvarsmenn AÖ telja sig vera beittir þegar kemur að lækkun vörugjalda af bifreiðum. Hin meinta mismunun er fólgin í lækkun vörugjalda af bifreiðum leigubílstjóra sem jafnframt starfa sem ökukennarar. Kvartendur njóti hins vegar ekki lækkunar á vörugjaldi.

Fram kemur í erindinu að AÖ sé í eigu tveggja löggiltra ökukennara. Fyrirtækið hafi þá sérstöðu á markaði fyrir ökukennslu að tveir ökukennarar eigi og reki sameiginlega kennslubifreið og kenni á hana til allra flokka ökuréttinda, þ.m.t. réttinda til leigubifreiðaksturs.

Hvað snertir fyrri hluta erindisins, segir að nýlega hafi eigendur skólans sótt um leyfi til leigubifreiðaksturs hjá samgönguráðuneytinu og að umrædd bifreið yrði skráð sem leigubifreið. Í svari ráðuneytisins hafi beiðninni verið hafnað þar sem bifreiðin hafi verið skráð á nafn og kennitölu fyrirtækis en ekki einkaaðila. Hafi þar engu skipt þó sömu aðilar séu eigendur AÖ. Einnig hafi það engu skipt þó AÖ sinni sannanlega ökukennslu til leigubifreiðaréttinda og geti uppfyllt öll önnur skilyrði er varði leyfisveitinguna. Þá segir í erindinu að á sama tíma geti ökukennari sem kenni á sína eigin bifreið í samkeppni við AÖ sótt um leyfi til leigubifreiðaksturs og fengið leyfið samþykkt svo fremi sem viðkomandi sé skráður eigandi bifreiðarinnar. Þessi mismunun hafi hingað til

skipt litlu en eftir gildistöku nýrra reglna um niðurfellingu á vörugjöldum leigubifreiða hafi málið tekið nýja stefnu. Hér sé samkeppnisaðilum mismunað af ríkisvaldinu þar sem ökukennurum sem eigi sameiginlega kennslubifreið sé mismunað gagnvart ökukennurum sem starfi einir og sinni einnig leigubifreiðaaakstri.

Seinna atriðið sem kvartað er yfir varðar meinta mismunun ríkisvaldsins gagnvart samkeppnisaðilum í ökukennslu. Annars vegar sé um að ræða aðila sem sinni ökukennslu og leigubifreiðaaakstri og fái jafnframt felld niður vörugjöld af bifreið sinni í samræmi við nýjar reglur hins opinbera. Hins vegar sé um að ræða ökukennara sem eingöngu sinni ökukennslu en fái ekki felld niður vörugjöld af sinni bifreið. Hér virðist, að því er segir í erindinu, engu skipta hvort viðkomandi ökukennarar sinni jafnframt kennslu til leigubifreiðaaaksturs eða ekki. Þá segir í erindinu að hér sé almennum ökukennurum mismunað með þessum nýju reglum um niðurfellingu á vörugjöldum gagnvart ökukennurum sem sinni einnig leigubifreiðaaakstri. Samkeppni þessara aðila sé ekki eðlileg þar sem ríkið leggi misjafnar álögur á keppinautana.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindið var sent fjármálaráðuneytinu og samgönguráðuneytinu til umsagnar með bréfum, dags. 26. mars 1999. Svör bárust frá samgönguráðuneytinu, dags. 8. apríl 1999, og fjármálaráðuneytinu, dags. 19. apríl 1999.

Í svari samgönguráðuneytisins kemur fram að í lögum um leigubifreiðar sé fjallað um skilyrði til leyfisveitinga og útgáfu leyfa. Hins vegar, segir í svarinu, sé samgönguráðuneytinu ekki kunnugt um að AÖ hafi sótt um atvinnuleyfi til leigubifreiðaaaksturs til ráðuneytisins og geti því ekki tjáð sig um þann þátt málsins.

Í svari fjármálaráðuneytisins er gerð grein fyrir reglum um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Segir í svarinu að vörugjald af bifreiðum sé tiltekið hlutfall af tollverði þeirra og að hlutfallstalan fari eftir sprengirými bifreiða.

Fjármálaráðuneytið tekur að sér að svara seinni lið kvörtunarinnar sem fjallar um skerta samkeppnisstöðu ökukennara miðað við leigubílstjóra vegna

niðurfellingar á vörugjöldum á bifreiðum hinna síðarnefndu. Í umsögn ráðuneytisins segir að vörugjald af bifreiðum sé tiltekið hlutfall af tollverði þeirra og fari hlutfallstalan eftir sprengirými bifreiða. Þá segir að í 4. tl., 2. mgr. 5. gr. laga nr. 29/1993 sé mælt fyrir um lægra vörugjald af leigubifreiðum en öðrum fólksbifreiðum. Þar komi einnig fram að skilyrði fyrir lækkun vörugjalds af leigubifreið séu að kaupandi hennar hafi atvinnuleyfi til leiguaksturs fólksbifreiða og hafi akstur hennar að aðalatvinnu. Í 3. mgr. sömu greinar sé svo mælt fyrir um heimild ráðherra til að skilgreina hugtakið aðalatvinna í þessu sambandi og setja nánari reglur um lækkun vörugjalda af leigubifreiðum. Skilyrði fyrir lækkun vörugjalds sé hins vegar að finna í 24. gr. reglugerðar nr. 254/1993, um vörugjald af ökutækjum, með síðari breytingum.

Í umsögninni er nánar fjallað um rökin fyrir því að þeir sem hafi réttindi til leigubifreiðaaksturs skuli greiða lægra vörugjald af bifreiðum sínum en aðrir. Þar segir að ráðuneytið telji að vörugjald á ökutæki sé lagt á eftir almennum efnislegum mælikvarða. Þannig geti allir sem hafi rétt til aksturs leigubifreiða og uppfylli þau skilyrði sem fram komi í lögum og reglugerð um vörugjald af ökutækjum, keypt bifreið til leiguaksturs með lægri vörugjöldum en almennt séu á fólksbifreiðum. Tilgangurinn með þessari reglu sé að auðvelda leigubifreiðastjórum að endurnýja bifreiðar sínar tíðar en ella væri enda sé leigubifreiðum almennt ekið mikið og falli því hratt í verði. Loks segir að ráðuneytið telji því að hér sé ekki um að ræða slíka mismunun, að hún raski almennt samkeppnisstöðu þeirra sem sinni ökukennslu ásamt leiguakstri annars vegar og þeirra sem stundi ökukennslu eingöngu hins vegar, og sé því innan þess svigrúms sem almennt sé viðurkennt í skattarétti.

2.

AÖ var send umsögn fjármálaráðuneytisins og samgönguráðuneytisins með bréfi, dags 27. apríl 1999, og ökuskólanum gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Athugasemdir frá AÖ bárust Samkeppnisstofnun, þann 29. apríl 1999.

Af hálfu AÖ er ekki fallist á röksemdir samgönguráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins vegna kvörtunar um höfnun á leyfi til leigubifreiðaaksturs og niðurfellingu á vörugjöldum leigubifreiða. Í bréfinu eru ítrekaðar fyrri kvartanir vegna mismununar yfirvalda í þessum málum. Gerðar eru eftirfarandi efnislegar athugasemdir við svör ráðuneytanna.

Hvað varðar svar samgönguráðuneytisins segir að ekki sé svarað efnislega umkvörtunarefni AÖ. Fulltrúi skólans hafi haft samband við ráðuneytið og spurst fyrir um þessi mál í febrúar sl. Þá hafi munnlega verið lögð fram ósk um leyfisveitingu til leigubifreiðaaksturs. Hafi honum verið tjáð að ekki þýddi að sækja um leyfi þar sem ráðuneytið gæti ekki orðið við slíkri beiðni þar sem leyfið væri bundið við nafn notanda. Í svari ráðuneytisins hafi m.a. verið borið við ákvæði í 9. gr. reglugerðar um leigubifreiðar nr. 224/1995 o.fl. Þetta hafi í raun þýtt að AÖ hafi ekki getað fengið leyfi til leigubílaaksturs þar sem bifreiðin sé í eigu ökuskólans en ekki einstaklings. Þá er það ítrekað af hálfu forsvarsmanna skólans að lög og reglur hins opinbera mismuni keppinautum í ökukennslu þar sem ökukennurum sem eiga sameiginlega kennslubifreið sé mismunað gagnvart ökukennurum sem starfi einir. Í þessu samhengi, segir í bréfinu, væri fróðlegt að vita um ástæður og röksemdir þess að félög eða tiltekin fyrirtæki megi ekki eiga og reka leigubifreiðar. Hins vegar sé það látið óátalið að fjármálaleigur og kaupleigufyrirtæki séu skráðar fyrir leigubílum svo lengi sem atvinnuleyfið sé bundið við nafn einstaklingsins.

Um svar fjármálaráðuneytisins er af hálfu AÖ í fyrsta lagi gerð athugasemd við og óskað frekari skýringa á orðalaginu „*að vörugjald sé lagt á eftir almennum efnislegum mælikvarða*“. Þá er bent á að á nokkrum stöðum á Íslandi sé takmarkaður fjöldi leigubifreiða í leiguakstri, t.d. í Reykjavík, Kópavogi, Hafnarfirði, Garðabæ, Seltjarnarnesi, Mosfellsbæ, Bessastaðahreppi, Keflavík og á Akureyri. Í þessum bæjarfélögum sé ekið eftir staðbundnum stöðvarleyfum sem sé úthlutað eftir sérstökum reglum. Leyfi til kennsluaksturs sé hins vegar ekki staðbundið og eigi ökukennari á Akranesi jafnt í samkeppni við ökukennara í Borgarnesi sem og á Reykjavíkursvæðinu. Á Akranesi og í Borgarnesi og víðar geti menn ef þeir séu sjálfir skráðir fyrir bifreiðinni fengið leyfi til leigubifreiðaaksturs og þar með fengið felld niður vörugjöld af nýjum leigubifreiðum/kennslubifreiðum sínum. Í þessu samhengi þyki rétt að benda á að Akranes sé t.d. prófstaður í ökuþrófum fyrir Vesturland og þangað komi ökukennarar og nemendur frá hinum ýmsu bæjarfélögum í kjördæminu. Ökukennarar úr Reykjavík komi með nemendur í próf á Akranesi og AÖ fari til Reykjavíkur með sína nemendur. Sumir þeirra sem sinni ökukennslu geti fengið lækkun á vörugjöldum en aðrir ekki og sé því enn og aftur bent á þá mismunun sem um sé að ræða.

Í umsögninni er gerð athugasemd við eftirfarandi setningu í bréfi fjármálaráðuneytisins: „*Tilgangurinn með þessari reglu er að auðvelda*

leigubifreiðastjórum að endurnýja bifreiðar sínar tíðar en ella enda er leigubifreiðum almennt ekið mikið og falla því hratt í verði.“ Að mati forsvarsmanna AÖ sé það rétt að sumum leigubifreiðum sé ekið mikið og því nauðsynlegt að endurnýja þær örar en almennt gerist. Þetta eigi hins vegar ekki við um allar leigubifreiðar. Samkvæmt upplýsingum frá leigubifreiðastjórum þá séu staðfest dæmi þess að leigubifreið sé ekið frá 25.000 km á ári upp í 70.000 km á ári. Samsvarandi aksturstölur séu til fyrir kennslubifreiðar. Kennslubifreið AÖ sé t.d. ekið um 50.000 til 55.000 km á ári og þar sem um kennslubifreið sé að ræða sé mjög mikilvægt að endurnýja hana reglulega svo fyllsta öryggis sé gætt í umferðinni. Um afföllin þurfi vart að ræða frekar en í umræðu um leigubifreiðar.

Þá er í umsögninni gerð athugasemd við eftirfarandi svar ráðuneytisins: „*Ráðuneytið telur því að hér sé ekki um að ræða slíka mismunun, að raski almennt samkeppnisstöðu þeirra sem sinni ökukennslu ásamt leigubifreiðaakstri annars vegar og þeirra sem stunda ökukennslu eingöngu hins vegar, ...*“ Sérstaklega er vakin athygli á orðunum „slíka mismunun“, en með þeim sé í raun verið að viðurkenna að um mismunun sé að ræða. Þá kemur fram að þeir séu hins vegar ekki sammála ráðuneytinu um að umrædd mismunun raski ekki samkeppnisstöðu aðila í ökukennslu. Reglur þessar raski verulega samkeppnisstöðu aðila. Um geti verið að ræða tvo samkeppnisaðila. Annar sinni leigubifreiðaakstri og ökukennslu og aki 50.000–60.000 km á ári. Hann fái um 125.000 kr. niðurfelldar í formi lækkunar á vörugjaldi af hverri milljón við endurnýjun á bifreið sinni en hinn sem eingöngu sinni ökukennslu og aki jafn mikið þurfi að greiða vörugjaldið að fullu. Ef umræddir aðilar aki á bifreið sömu gerðar og AÖ eigi þá sé hér um 275.000 kr. mismun að ræða á þriggja ára fresti. AÖ hafni því þessum rökum ráðuneytisins algjörlega.

Loks segir í umsögninni að fram til ársins 1986 hafi gilt sömu reglur um lækkun vörugjalda af bifreiðum til leigubifreiðaaksturs og ökukennslu. Þá hafi lækkunin verið felld niður og hafi ekki verið við lýði allt til þessa árs. Nú séu vörugjöld lækkuð af leigubifreiðum á ný en ekki kennslubifreiðum. Forsvarsmenn AÖ ítreka að mikill akstur sé hæpin röksemd og standist ekki í raun. Að þeirra mati eigi vörugjöld að falla niður af kennslubifreiðum ef vörugjöld af leigubifreiðum séu tekin af til þess að hið opinbera raski ekki samkeppni aðila í ökukennslu.

3.

Svar AÖ var sent fjármálaráðuneytinu og samgönguráðuneytinu til umsagnar með bréfum, dags. 10. maí 1999. Svar barst frá fjármálaráðuneytinu, dags. 8. júní 1999. Ekki barst svar frá samgönguráðuneytinu.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins kemur fram að það sem ráðuneytið eigi við með setningunni „*að vörugjald sé lagt á eftir almennum efnislegum mælikvarða*“, sé að þær reglur sem gildi um álagningu vörugjalds séu þannig að þær komi jafnt niður á þeim sem eins sé ástatt um. Álagning vörugjalds sé því ekki mismunandi eftir einstaklingum, heldur greiði þeir sem eins sé ástatt um sama vörugjald.

Þá segir að önnur atriði í bréfi AÖ lúti einkum að frekari rökstuðningi fyrir því að gildandi reglur um lækkun vörugjalds af bifreiðum til leiguaksturs raski samkeppnisstöðu þeirra sem stundi leiguakstur annars vegar og hins vegar þeirra sem stundi ökukennslu eingöngu. Um þetta atriði þykir ráðuneytinu rétt að gera grein fyrir þeim rökum sem liggja að baki núgildandi reglum um lækkun vörugjalds af leigubifreiðum. Áður en núgildandi reglur tóku gildi hafi það m.a. verið gert að skilyrði fyrir lækkun vörugjalds af leigubifreiðum að umsækjandi hefði atvinnuleyfi til leiguaksturs og hann hefði haft tiltekna tekjur af leiguakstri tvö af sl. þremur árum fyrir umsóknina. Þessum reglum hafi verið breytt með lögum nr. 151/1998, sbr. reglugerð nr. 43/1999, þannig að nú sé gerð krafa um tiltekna tekjur af leiguakstri í annað af tveimur næstu almanaksárum eftir umsóknina. Þessi breyting hafi verið gerð til þess að auðvelda nýjum aðilum aðgang að þeim markaði sem akstur leigubifreiða sé. Ástæða þess að einungis sé gerð krafa um tiltekna lágmarkstekjur í öðru af tveimur árum sé sú að með þeim hætti sé komið til móts við þá aðila sem verði fyrir ófyrirséðri tekjuskerðingu vegna til að mynda veikinda, slysa eða bilunar í bifreið.

Þá kemur fram í svarinu að við mat á því hvort reglur um lækkun vörugjalda af bifreiðum til leiguaksturs skerði samkeppnisstöðu þeirra sem stundi einungis ökukennslu og njóti því ekki umræddrar lækkunar verði að líta til þess að til að uppfylla skilyrði fyrir lækkun vörugjalda af leigubifreið verði umsækjandi að sýna fram á tiltekna tekjur af leiguakstri. Sá akstur sem þurfi til að ná þeim tekjum hafi óhjákvæmilega í för með sér aukinn rekstrarkostnað bifreiðar í formi aukins viðhalds og verðryrnunar. Ennfremur megi benda á að samkvæmt

upplýsingum ráðuneytisins frá nokkrum tryggingafélögum séu iðgjöld trygginga mun hærrí af bifreiðum sem skráðar séu sem leigubifreiðar en af almennum bifreiðum, þar með talið bifreiðum til ökukennslu. Af framangreindu leiðir, að mati ráðuneytisins, að ekki felist í því hreinn ávinningur að skrá bifreið sem leigubifreið til þess eins að fá lækkuð vörugjöld af henni, ef ætlunin sé ekki að nota hana fyrst og fremst til leiguaksturs. Með vísan til þessa bréfs og bréfs ráðuneytisins, dags. 19. apríl 1999, telji ráðuneytið að þær reglur sem gildi um lækkun vörugjalda af leigubifreiðum séu ekki í andstöðu við ákvæði samkeppnislaga.

III.

Lagaumhverfi

1.

Markmið samkeppnislaga nr. 8/1993 er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og loks með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna.

Í 2. gr. laganna segir m.a. að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

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

2.

Í 3. gr. laga nr. 61/1995 með síðari breytingum um leigubifreiðar segir eftirfarandi um skilyrði til að mega aka fólksbifreið í leiguakstri:

„Þeir einir sem fullnægja eftirtöldum skilyrðum mega aka fólksbifreið í leiguakstri.

1. hafa fullnægjandi starfshæfni, þar með talin fullnægjandi ökuréttindi,

2. hafa ekki verið dæmdir til refsivistar eða framið alvarleg eða ítrekuð brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina gilda; hafi brot verið smávægilegt eða langt um liðið frá því brot var framið getur umsækjandi þó öðlast leyfi samkvæmt lögum þessum.

3. hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu sem felst í því að vera fjár síns ráðandi.

4. hafa fullnægjandi heilbrigðisvottorð,

5. vera 70 ára eða yngri, sbr. þó 2. málsl. 5. mgr. 7. gr.“

Í 5. gr. sömu laga segir m.a. um atvinnuleyfi:

„Atvinnuleyfi er bundið við nafn. Engum má veita meira en eitt atvinnuleyfi. Leyfishafa er óheimilt að selja atvinnuleyfi, leigja það út eða ráðstafa því á annan hátt. Atvinnuleyfishi er háður ákvæðum laga og reglugerða um leigubifreiðar svo sem þau eru á hverjum tíma.

Bifreiðastjórar sem stunda leiguakstur samkvæmt lögum þessum skulu hafa í bifreiðinni skilríki til sönnunar á því að þeir hafi atvinnuleyfi eða stundi leiguakstur í forföllum leyfishafa.“

Í 6. gr. laganna segir m.a. um veitingu atvinnuleyfa:

„Þar sem ekki hefur verið kveðið á um takmörkun á fjölda fólksbifreiða í leiguakstri á umsækjandi rétt á að fá útgefið atvinnuleyfi ef hann fullnægir skilyrðum 3. gr.“

Í 7. gr. laganna segir m.a. um nýtingu atvinnuleyfis:

„Sá einn getur fengið atvinnuleyfi sem á fólksbifreið og hefur það að aðalatvinnu að aka henni sjálfur. Frá skilyrðum um aðalatvinnu má vika á svæðum þar sem íbúar eru færri en 5.000.“

Í 9. gr. reglugerðar nr. 224/1995 segir um eigin bifreið til leiguaksturs.

„Við leiguaksturinn ber leyfishafa að nota bifreið, sem samþykkt er af umsjónarnefnd fólksbifreiða og hann er skráður eigandi að eða hefur umráð yfir samkvæmt kaupleigusamningi við eignarleigufyrirtæki samkvæmt lögum um eignarleigustarfsemi.

Við leiguaksturinn ber leyfishafa að nota fólksbifreið samkvæmt reglugerð um gerð og búnað ökutækja.“

3.

Í 3. gr. laga nr. 29/1993 um vörugjöld, eldsneyti o.fl., með síðari breytingum, er mælt fyrir um vörugjöld af fólksbifreiðum og öðrum vélknúnum ökutækjum. Í 4. tl., 5. gr. sömu laga er einnig fjallað um vörugjöld af leigubifreiðum til fólksflutninga. Eru þessi lagaákvæði í samræmi við það sem fram kemur í eftirfarandi töflu miðað við sprengirými aflvélar mælt í rúmsentímetrum:

Sprengirými aflvélar

Flokkur	Bensínvélar	Dísilvélar	Gjald í %, almennt	Gjald í %, af leigubifreiðum
I	0–1.600	0–2.100	30	14
II	1.601–2.500	2.101–3.000	40	16
III	yfir 2.500	yfir 3.000	65	21

Þá segir í lögnum að skilyrði lækkunar vörugjalds af leigubifreið séu að kaupandi hennar hafi atvinnuleyfi til leiguaksturs fólksbifreiða og hafi akstur hennar að aðalatvinnu.

Í 24. gr. reglugerðar nr. 254/1993 með síðari breytingum í 2. gr. reglugerðar nr. 43/1999 um vörugjald af ökutækjum er að finna nánar um skilyrði fyrir lækkun vörugjalds af leigubifreiðum en þau eru eftirfarandi:

„1. Umsækjandi hafi atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs, skv. lögum um leigubifreiðar og leggi fram vottorð því til staðfestingar.

2. Umsækjandi njóti ekki eftirgjafar vegna annarrar bifreiðar.

3. Umsækjandi undirriti yfirlýsingu þess efnis að hann skuldbindi sig til þess að endurgreiða eftirgefið vörugjald að fullu, með verðbótum í samræmi við 2. mgr. 26. gr., hafi hann ekki að lágmarki 1.164.000 kr. í reiknað endurgjald af leiguakstri, sbr. 2. mgr. 1. tölul. a-liðar 7. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignaskatt, með síðari breytingum, annað af næstu tveimur heilu almanaksárum eftir að eftirgjöf er veitt og að bifreiðin verði skráð sem leigubifreið í ökutækjaskrá.

Að loknum þremur árum frá eftirgjöf ber þeim er eftirgjafar nýtur að senda viðkomandi tollstjóra staðfest endurrit af skattskýrslum næstu tveggja heilu almanaksára eftir að eftirgjöf var veitt. Berist tollstjóra ekki framangreind skattframtöl skal hann innheimta eftirgefið vörugjald að fullu með verðbótum í samræmi við 2. mgr. 26. gr.

Kvöð samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. skal þinglýst á viðkomandi bifreið. Óheimilt er að afmá kvöðina nema skilyrði 1. og 2. mgr. eða 4. mgr. hafi verið uppfyllt og tollstjóri gefið út vottorð því til staðfestingar.

Selji sá sem notið hefur eftirgjafar bifreiðina innan þriggja ára, eða taki hana til annarrar notkunar en leiguaksturs skal hann endurgreiða eftirgefið vörugjald með verðbótum í samræmi við 2. mgr. 26. gr. Uppfylli hann skilyrði 3. tölul. 24. gr. skal, um endurgreiðslu eftirgefins vörugjalds, fara eftir ákvæðum 26. gr.“

24. gr. reglugerðar nr. 254/1993 hljóðaði svo fyrir breytingarnar:

„Um lækkun vörugjalds af leigubifreiðum skv. 4. tölul. 23. gr. skulu gilda eftirfarandi skilmálar:

- 1. Kaupandi leigubifreiðar hafi stöðvarleyfi og hafi haft akstur leigubifreiðar að aðalstarfi í a.m.k. þrjú ár.*
- 2. Tekjur kaupanda af leiguakstri hafi síðustu tvö ár fyrir kaup nýrrar bifreiðar verið a.m.k. 70% af heildartekjum hans og skattskyldar árstekjur af leiguakstri eigi lægri en 1.200.000 krónur. Fjárhæð þessi breytist árlega í samræmi við skattvísitölu.*
- 3. Sá sem eftirgjafar nýtur skv. tölul. 23. gr. getur aðeins verið aðnjótandi eftirgjafar vegna einnar bifreiðar hverju sinni.“*

IV.

Álit samkeppnisráðs

Á fundi samkeppnisráðs, þann 8. nóvember 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

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

2.

Eigendur Almenna Ökuskólans ehf. á Akranesi kvarta yfir tveimur atriðum. Annað þeirra lýtur að þeim skilyrðum sem ökukennarar verða að uppfylla til að öðlast réttindi til leiguaksturs. Fram kemur að eigendum skólans, sem eru tveir, hafi verið hafnað um leyfi til leiguaksturs á þeirri forsendu að bifreið þeirra hafi verið skráð á nafn fyrirtækis en ekki einstaklings. Ökukennarar sem hins vegar starfi sjálfstætt og eigi sínar bifreiðar sjálfir geti öðlast leyfi til

leiguakstur að uppfylltum þeim skilyrðum sem lög og reglugerðir um leigubifreiðar kveði á um. Með því geti þeir fengið vörugjöld af bifreiðum sínum lækkuð en kvartendur hins vegar ekki. Í hinum þætti erindisins er kvartað yfir þeirri meintu mismunun sem ökukennarar séu beittir þegar kemur að lækkun vörugjalda af bifreiðum. Eigendur bifreiða sem notaðar séu eingöngu til ökukennslu fá ekki felld niður vörugjöld af bifreiðum sínum eins og leigubílstjórar. Hins vegar geti ökukennarar sem starfi einir einnig fengið leyfi til leiguaksturs og þá um leið lækkun á vörugjöldum. Þetta skerði samkeppnisstöðu og möguleika þeirra sem eigi og reki sameiginlega kennslubifreið gagnvart þeim sem starfi einir.

3.

Samgönguráðuneytið og fjármálaráðuneytið veittu umsagnir um erindi AÖ. Í svari samgönguráðuneytisins segir að lög og reglugerðir um réttindi til leiguaksturs heyri undir ráðuneytið. Þá er bent á að aldrei hafi komið formleg umsókn frá kvartendum um leyfi til leiguaksturs. Í umsögn fjármálaráðuneytisins segir að skv. lögum nr. 29/1993, með síðari breytingum, komi fram skilyrði fyrir lækkun á vörugjöldum af bifreiðum. Í 4. tl. 2. mgr. 5. gr. laganna sé mælt fyrir um lægra vörugjald af leigubifreiðum. Þá segir að til að fá vörugjöld lækkuð sé nauðsynlegt að hafa atvinnu af leiguakstri fólksbifreiða og jafnframt að hafa þann starfa að aðalatvinnu. Tilgangurinn með því að innheimta lægri vörugjöld af bifreiðum leigubílstjóra sé að auðvelda þeim að endurnýja bifreiðar sínar tíðar enda sé þeim yfirleitt mikið ekið og falli því hratt í verði. Lagabreytingar hafi verið gerðar til að auðvelda nýjum aðilum aðgang að markaðnum. Hvað varði skerta samkeppnisstöðu þeirra sem sinna leiguakstri ásamt ökukennslu gagnvart þeim sem aka eingöngu leigubifreiðum bendir ráðuneytið á að svo þurfi ekki að vera. Sýna verði fram á tiltekna tekjur af leigubílaakstri sem feli í sér aukinn kostnað auk þess sem tryggingar séu mun hærri af leigubifreiðum en öðrum bifreiðum, þ.m.t. bifreiðum til ökukennslu.

4.

Hvað varðar fyrra umkvörtunarefnið, þ.e. að tveir aðilar sem reki saman kennslubifreið fá ekki leyfi til leiguaksturs gilda lög nr. 61/1995 með síðari breytingum um leigubifreiðar. Í 5. gr. laganna segir m.a. að atvinnuleyfi sé bundið við nafn og engum megi veita meira en eitt atvinnuleyfi. Í 6. gr. sömu laga segir að þar sem ekki sé kveðið á um takmörkun á fjölda fólksbifreiða í leiguakstri eigi umsækjandi rétt á að fá útgefið atvinnuleyfi ef hann fullnægi

skilyrðum 3. gr. laganna. Þau skilyrði kveða m.a. á um starfshæfni umsækjanda, fjárhagsstöðu, heilbrigðisvottorð og aldur. Í 7. gr. laganna segir að sá einn geti fengið atvinnuleyfi sem eigi fólksbifreið og hafi það að aðalatvinnu að aka henni sjálfur. Frá skilyrðum um aðalatvinnu megi víkja þar sem íbúar séu færri en 5000.

Seinna málið sem kvartað er yfir snertir nýlegar breytingar á 24. gr. reglugerðar nr. 254/1993 með síðari breytingum í 2. gr. reglugerðar nr. 43/1999 en í þeim er að finna skilyrði fyrir lækkun vörugjalds af leigubifreiðum. Áður þurftu leigubílstjórar sem sóttu um lækkun vörugjalds að hafa haft akstur leigubifreiðar að aðalstarfi í a.m.k. þrjú ár á undan. Þá þurftu tekjur leigubílstjóra af leiguakstri síðustu tvö ár fyrir kaup nýrrar bifreiðar að vera a.m.k. 70% af heildartekjum hans og skattskyldar árstekjur af leiguakstri eigi lægri en 1.200.000 krónur. Samkvæmt nýju reglugerðinni hefur þessu verið breytt þannig að núna getur aðili sem uppfyllir skilyrði til leiguaksturs fengið niðurfellingu á vörugjöldum án þess að hafa haft leiguakstur að aðalstarfi áður. Honum nægir í þessu sambandi að vera með 1.164.000 krónur í reiknað endurgjald af leiguakstri í annað af næstu tveimur heilu almanaksárum eftir að eftirgjöfin er veitt.

5.

Að mati samkeppnisráðs er akstur leigubifreiða sérstakur markaður í skilningi 4. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Um þann markað gilda fyrrgreind lög um leigubíla. Ökukennsla á bifreiðar er einnig í sama skilningi sérstakur markaður. Í 56. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 er fjallað nánar um þau skilyrði sem aðilar verða að uppfylla til að hljóta löggildingu til ökukennslu. Að mati ráðsins er um tvo óskylda markaði að ræða bæði hvað snertir eftirspurn viðskiptavina og lagaramma. Í því sambandi skiptir ekki máli að sömu einstaklingar geta starfað á báðum mörkuðunum með sömu atvinnutæki, þ.e. bifreiðar sem nýta má til leiguaksturs og ökukennslu. Svo virðist sem áður nefndar breytingar á skilyrðum fyrir lækkun vörugjalda á leigubifreiðum geti haft þau áhrif, a.m.k. í vissum tilvikum, að aðilar sem sinna kennslu til ökuréttinda geti haft af því hag að sækja um leyfi til leiguaksturs og fengið þar með vörugjöld lækkuð af bifreiðum sínum. Kvartað er yfir því að breytingarnar hafi skapað samkeppnislega mismunun þar sem þeir ökukennarar sem starfi einir geti notið lækkunarinnar en þeir sem eigi sameiginlega bifreið njóti hennar ekki. Það eigi við þegar eigandi kennslubifreiðar hafi jafnframt leyfi til leiguaksturs.

6.

Í 24. gr. reglugerðar nr. 254/1993 með síðari breytingum í 2. gr. reglugerðar nr. 43/1999 er að finna skilyrði fyrir lækkun vörugjalds af leigubifreiðum. Fram kemur m.a. í svari fjármálaráðuneytisins að tilgangur þeirra breytinga sem gerðar voru á reglugerðinni fyrir á þessu ári hafi verið sá að auðvelda nýjum aðilum að komast inn á þann markað sem akstur leigubifreiða sé. Kvartendur í máli þessu starfa sem ökukennarar á Akranesi og hafa sótt um leyfi til leiguaksturs en þar eru ekki í gildi takmarkanir á fjölda útgefina leyfa.¹ Samkvæmt upplýsingum Samkeppnisstofnunar frá Bandalagi íslenskra leigubifreiðastjóra er kostnaður leigubifreiðastjóra sem starfa innan takmörkunarsvæðanna vegna stöðvargjalda á bilinu 300–400 þúsund krónur á ári. Til að fá atvinnuleyfi þurfi viðkomandi að sækja námskeið sem haldið sé á vegum Umsjónarnefndar fólksbifreiða á höfuðborgarsvæðinu en til að fá aðgang að námskeiðinu þurfi viðkomandi að hafa ekið leigubifreið í a.m.k. eitt ár. Þá kemur fram hjá bandalaginu að starfsreynsla þeirra leigubílstjóra sem fengið hafa atvinnuleyfi á síðustu árum við leiguakstur hafi verið 900 til 1400 dagar þegar þeir hafi fengið úthlutað leyfum. Samkeppnisráð fær því ekki séð að þeir ökukennarar sem starfa innan takmörkunarsvæðanna, t.a.m. á höfuðborgarsvæðinu, hagnist af því að fá leyfi til leiguaksturs einungis til þess að fá felld niður vörugjöld af bifreiðum sínum. Fyrirhöfnin og kostnaðurinn við að fá leyfið og viðhalda því er mun meiri en sem nemur lækkun vörugjaldsins. Að mati ráðsins gildir annað um þá sem starfa utan takmörkunarsvæðanna. Telja verður að með fyrrgreindum breytingum á reglugerðinni sé ökukennurum sem þar starfa núna hugsanlega gert það fjárhagslega fýsilegt að afla leyfis til leiguaksturs og þar með fá felld niður umrædd vörugjöld. Nægir þeim í því sambandi að uppfylla þau skilyrði sem fram koma í 1.-5. tl. 3. gr. laga nr. 61/1995. Vörugjöldin fá þeir felld niður ef þeir sýna fram á 1.164 þúsund krónur í reiknað endurgjald af leiguakstri annað af næstu tveimur árum eftir að niðufellingin á sér stað.

7.

Það er mat samkeppnisráðs að fyrrgreindar breytingar á 24. gr. reglugerðar nr. 254/1993 sem gerðar voru fyrir á þessu ári geti í vissum tilvikum skapað samkeppnislega mismunun á milli aðila. Á það m.a. við í tilviki kvartenda í

¹ Flestir leigubílstjórar á Íslandi starfa á svokölluðum takmörkunarsvæðum. Þar er fjöldi útgefina leyfa til leiguaksturs takmarkaður við ákveðinn fjölda. Takmörkunarsvæðin eru höfuðborgarsvæðið, Reykjanesbær, Selfoss og Akureyri. Samkvæmt upplýsingum Samkeppnisstofnunar starfa um 90% leigubílstjóra á landinu innan þessara svæða.

máli þessu. Þeir eiga ekki möguleika á að fá leyfi til leiguaksturs og þá um leið felld niður vörugjöld af bifreið sinni. Á sama tíma getur aðili sem starfar sem einyrki á sama markaði fengið vörugjöldin felld niður af sinni bifreið með því að verða sér úti um leyfi til leiguaksturs. Að mati samkeppnisráðs getur reglugerðin þannig við vissar aðstæður mismunað aðilum í sömu atvinnugrein.