

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 9/1998

Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra

gegn

samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 7. maí 1998, hefur Kristinn Ólafsson, hrl., kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/1998](#), dags. 23. mars 1998.

Í niðurstöðum hinnar kærðu ákvörðunar er bent á að með lögum nr. 53/1987, um veitingu sérleyfa til áætlunaraksturs, og reglugerð með þeim sé markaður rammi um starfsemi sérleyfishafa. Ekki sé í lögnum gert ráð fyrir samkeppni milli aðila um sérleyfi né að samkeppni ríki milli sérleyfishafa. Þá kemur fram að samkeppnisráð telur að leigubifreiðar og sérleyfisbifreiðar séu ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga og að það virðist rúmast innan sérleyfis Kynnisferða að flytja farþega sem séu á leið til eða frá Keflavíkurflugvelli, til eða frá gististað í Reykjavík enda sé leyfið ekki bundið tilteknum ákvörðunarstað í Reykjavík. Telur ráðið því ekki ástæðu til að hafast frekar að í málinu.

Áfrýjandi krefst þess að fá svar við því hvort veiting sérleyfis til Kynnisferða hf. á leiðinni Reykjavík til og frá Flugstöð Leifs Eiríkssonar stríði gegn markmiðum samkeppnislaga.

Samkeppnisráð krefst þess aðallega að málinu verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála en til vara að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi, dags. 28. júlí 1997, barst Samkeppnisstofnun erindi frá lögmanni áfrýjanda vegna sérleyfis Kynnisferða hf. á leiðinni Reykjavík - Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Óskað var eftir álit

samkeppnisráðs á því hvort veiting fyrrgreinds sérleyfis stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Ennfremur var óskað eftir álitum á því hvort tiltekin ákvæði laga og reglugerða um vörugjald og þungaskatt væru andstæð markmiðum laganna og torvelduðu þannig frjálsa samkeppni í leiguakstri.

Málsmeðferð Samkeppnisstofnunar er lýst í hinni kærðu ákvörðun og vísast til þess er þar segir.

Á fundi samkeppnisráðs dags. 23. mars 1998 var tekin ákvörðun í máli þessu. Ákvörðunarorðin eru svohljóðandi:

„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til að hafast frekar að í máli þessu“.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 2. apríl 1998, óskaði áfrýjandi eftir því að erindi sitt yrði að nýju lagt fyrir samkeppnisráð til afgreiðslu þar sem að aðeins hefði verið svarað annarri af tveimur fyrirspurnum sem fram komu í erindi hans frá 28. júlí 1997.

Með bréfi, dags. 29. apríl 1998, var áfrýjanda tilkynnt að samkeppnisráð hefði hafnað beiðni áfrýjanda um að ákvörðun ráðsins nr. 8/1998 yrði endurupptekin þar sem ekki hefði verið sýnt fram á að skilyrði 24. gr. laga nr. 37/1993 væri fullnægt.

Mál þetta var flutt munnlega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála 3. júní 1998.

III.

Áfrýjandi bendir á að í upphaflegu erindi til Samkeppnisstofnunar hafi verið settar fram tvær spurningar. Í hinni kærðu ákvörðun hafi aðeins annarri spurningunni verið svarað. Áfrýjandi hafi síðan óskað eftir því að fyrirspurnin yrði lögð fyrir ráðið að nýju en að því hafi verið hafnað með vísan til 24. gr. laga nr. 37/1993.

Áfrýjandi bendir á að samkvæmt 2. mgr. 23. gr. laga nr. 37/1993 sé stjórnvaldi heimilt að leiðrétta bersýnilegar villur í ákvörðun sinni. Að mati áfrýjanda ber að túlka höfnun samkeppnisráðs þannig að það hafi verið ásetningur en ekki mistök af hálfu samkeppnisráðs að svara annarri af tveimur fyrirspurnum áfrýjanda.

Áfrýjandi tekur m.a. undir þau orð samkeppnisráðs í hinni kærðu ákvörðun að

„hvers konar sérleyfi eða einkaleyfi sé almennt til þess fallið að hindra samkeppni...“ og staðhæfir að fólksflutningar á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar séu í þeim mæli að þar sé um samkeppnismarkað að ræða og því ekki réttlæt看legt að hafa sérleyfi á þeirri leið.

Áfrýjandi bendir á að á umræddri leið hafi í áraraðir ríkt virk samkeppni milli leigubifreiða og áætlunarbifreiða.

Samkeppnisráð byggir frávísunarkröfu sína á því að áfrýjandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af þeirri kröfu að áfrýjunarnefndin svari fyrirspurn þeirri sem samkeppnisráð hefur þegar gert.

Bent er á að samkeppnisráð hafi í ákvörðun nr. 8/1998 svarað því að leigubifreiðastjórar og Kynnisferðir hf. keppi ekki á sama markaði á leiðinni frá Reykjavík til Keflavíkurflugvallar og því hafi sérleyfi Kynnisferða hf. ekki áhrif á samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra í skilningi samkeppnislaga. Áfrýjandi sé því búinn að fá álit samkeppnisráðs á því hvernig umrætt sérleyfi Kynnisferða hf. horfi við samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra. Þegar áfrýjandi spyr um það hvernig sérleyfi Kynnisferða hf. horfi við samkeppnislögum almennt sé hann ekki að vísa til sinna hagsmuna eða samkeppnisstöðu leigubifreiðastjóra á þeirri leið heldur til hagsmuna annarra sem aka vilji á þessari leið á sama markaði og Kynnisferðir hf. Auk ofangreinds er bent á að samkeppnisráð hafi þegar tekið á þessu almennt í áliti nr. 1/1998.

Til stuðnings varakröfu sinni bendir samkeppnisráð á að það hafi þegar gefið álit sitt á þessum málum. Í fyrsta lagi með ákvörðun nr. 8/1998 sem varðar sérstaklega hagsmuni áfrýjanda og í öðru lagi með áliti nr. 1/1998. Samkeppnisráði virðist sem áfrýjandi krefjist þess að úrskurðað verði um það hvort afkoma Kynnisferða hf. á umræddri leið sé slík að ekki þyki réttlæt看legt að veita sérleyfi á leiðinni. Samkeppnisráð telur það ekki koma til álita að úrskurða í formi ákvörðunar um slíkt enda sé fyrirkomulag fólksflutninga með langferðabifreiðum skipað með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Þá telur ráðið að það sé ekki hlutverk samkeppnisyfivalda við beitingu 19. gr. samkeppnislaga að tjá sig um einstakar leiðir en bent er á að samkeppnisráð hafi tjáð skoðun sína almennt á sérleyfum í áliti nr. 1/1998.

IV.

Niðurstöður.

Kröfu áfrýjanda í máli þessu má skilja á þann veg að þess sé krafist að áfrýjunarnefnd samkeppnismála leggi fyrir samkeppnisráð að svara því formlega hvort veiting umrædds sérleyfis til Kynnisferða hf. á leiðinni Reykjavík til og frá Flugstöð Leifs Eiríkssonar stríði gegn markmiðum samkeppnislaga. Telur áfrýjandi að í ákvörðun ráðsins nr. 8/1998 komi ekki fram nægjanlegt svar við þessari spurningu sem hann bar fram í upphaflegu erindi sínu til ráðsins dags. 28. júlí 1997.

Í áliti sínu, nr. 1/1998, sem samkeppnisráð hefur vakið athygli áfrýjanda á, beinir ráðið réttilega ýmsum tilmælum til samgönguráðherra með vísan til markmiðs samkeppnislaga, en tilmælin varða meinta mismunun á starfs-skilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa. Kemur þar einnig berlega fram afstaða ráðsins til ýmissa þátta sem á einn eða annan hátt tengjast efni þeirrar fyrirspurnar áfrýjanda til samkeppnisráðs sem mál þetta snýst um. Má vænta þess að samgönnuráðuneytið muni taka tilgreinda þætti sérleyfisstarfseminnar varðandi fólksflutninga á landi til endurskoðunar í kjölfar umræddra tilmæla og þá m.a. taka formlega afstöðu til þess hvort sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum verði felld úr gildi þar sem rekstur stendur undir kostnaði þegar ríkisstyrkur í formi endurgreiðslu á þungaskatti hefur verið frátalin.

Í forsendum umræddrar ákvörðunar samkeppnisráðs kemur m.a. skýrlega fram sú skoðun ráðsins að hvers konar sérleyfi eða einkaleyfi sé almennt til þess fallið að hindra samkeppni. Með veitingu slíkra leyfa sé girt fyrir að unnt sé að keppa á viðkomandi markaði en ljóst megi þó vera að sumir markaðir séu það smáir að ekki þrífist þar nema fáir keppinautar eða jafnvel aðeins einn. Hin almennu sjónarmið séu hins vegar þau að markaðurinn skuli skera úr um það hvort samkeppni fái þrífist eða ekki. Tekur þessi almenna afstaða ráðsins að sjálfsögðu til þess sérleyfis sem hér um ræðir sem og til annarra sérleyfa og einkaleyfa. Í forsendum hinnar kærðu ákvörðunar kemur einnig fram það rökstudda álit samkeppnisráðs að sérleyfishafar og leigubifreiðastjórar starfi ekki á sama markaði í skilningi samkeppnislaga. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að með þessum hætti hafi samkeppnisráð svarað fyrrnefndri fyrirspurn áfrýjanda svo að fullnægjandi sé.

Þegar allt þetta er virt telur áfrýjunarnefnd samkeppnismála að samkeppnisráð hafi á þessu stigi tekið málefnalega afstöðu til þess sérleyfis er hér um ræðir og þar með hafi ráðið jafnframt svarað umræddri fyrirspurn

áfrýjanda. Kæra áfrýjanda gefur hins vegar ekki tilefni til þess að áfrýjunarnefndin tjái sig frekar um sérleyfið en hér var gert.

Af þessari ástæðu er rétt að verða við þeirri kröfu samkeppnisráðs að málinu verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

V.

Úrskurðarorð.

Málinu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 8. júní 1998.

Páll Sigurðsson

Magnús H. Magnússon

Anna Kristín Traustadóttir