

Mánudagurinn 22. desember 1997 kl. 15:00

103. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 50/1997

**Erindi Alþjóðlegrar miðlunar ehf.
um synjun á skráningu á eyðublaði Skráningarstofunnar hf.**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 26. ágúst 1997, frá fyrirtækinu Alþjóðlegri miðlun ehf. sem annast miðlun váttrygginga. Í erindinu er þess farið á leit að samkeppnisyfirvöld beiti heimildum sínum til þess að fá nafn váttryggingafélagsins IBEX Motor Policies at Lloyd's skráð á eyðublað Skráningarstofunnar hf. fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis.

Í erindinu kemur fram að váttryggingafélagið IBEX Motor Policies at Lloyd's (IBEX), sem Alþjóðleg miðlun annast váttryggingamiðlun fyrir, hafi þann 12. september 1996 fengið leyfi dómsmálaráðuneytis til að annast lögmælt ábyrgðartryggingu ökutækja og slysatryggingu ökumanns samkvæmt umferðarlögum nr. 50/1987. Þann 17. september s.á. hafi Alþjóðleg miðlun sent erindi til Bifreiðaskoðunar Íslands hf. þar sem óskað hafi verið eftir skráningu á nafni IBEX sem valkosti í ökutækjatryggingum á eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis. Að mati Alþjóðlegrar miðlunar sé eyðublað þetta mikilvæg uppspretta nýrra viðskipta í ökutækjatryggingum og gefið út af Skráningarstofunni (áður Bifreiðaskoðun Íslands). Á umrætt eyðublað séu öll íslensku váttryggingafélögin sem bjóða ökutækjatryggingar skráð og kaupandi bifreiðar þurfi aðeins að merkja við það félag sem hann kjósi að eiga viðskipti við.

Nokkru síðar hafi Bifreiðaskoðun Íslands farið þess á leit að IBEX skrifaði undir yfirlýsingu þar sem félagið skuldbindi sig til að taka við öllum beiðnum um ökutækjatryggingar sem því bærust á tilkynningum um eigendaskipti

ökutækis. Þar sem IBEX tryggir ekki allar tegundir af vélknúnum ökutækjum (t.d. ekki vörubíla, mótorkjól, dráttarvélar, vinnuvélar og snjósleða) hafi félaginu hins vegar verið ómögulegt að skuldbinda sig á þennan hátt, auk þess sem engin heimild sé í lögum né reglugerðum sem heimili Bifreiðaskoðun Íslands eða Skráningarstofnunar að setja slík skilyrði fyrir skráningu váttryggjanda á tilkynningu um eigendaskipti ökutækis.

Þá kemur einnig fram í erindinu að Váttryggingaeftirlitið hafi með bréfi, dags. 31. október 1996, kveðið upp úr með það að IBEX væri heimilt að setja almenn skilyrði um ökutækjatrýggingar, sem m.a. fælust í því að félagið váttryggði ekki ákveðnar gerðir vélknúinna ökutækja. Í kjölfar þeirrar niðurstöðu Váttryggingaeftirlitsins hafi lögmaður Alþjóðlegrar miðlunar ítrekað fyrri kröfu um skráningu á nafni IBEX á tilkynningu um eigendaskipti ökutækis. Það hafi verið gert með bréfi, dags. 25. apríl 1997. Nokkru síðar, eftir að fjölmiðlar hafi greint frá deilunni, hafi vottað fyrir vilja forráðamanna Skráningarstofnunar til að leysa málið. Þá hafi verið haldinn fundur í húsakynnum Félags íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB). Aðilar hafi skipst á skoðunum um málið og þar orðið að samkomulagi að nafn IBEX fengist skráð á nýtt eyðublað. Síðar hafi orðið samkomulag um að orðalag skráningarinnar yrði með eftirfarandi hætti:

IBEX MOTOR POLICIES AT LLOYD'S (FÍB)

Með fyrirvara um samþykki váttryggjanda

Erindinu fylgja símbref ofangreindu samkomulagi til staðfestingar. Síðan segir að eftir að samkomulag náðist hafi forsvarsmenn Alþjóðlegrar miðlunar staðið í þeirri trú að farsæl niðurstaða varðandi umrætt ágreiningsefni hafi fengist og nafn IBEX myndi innan skamms koma fram sem valkostur í váttryggingum á tilkynningu Skráningarstofnunar um eigendaskipti ökutækis. Forráðamenn Skráningarstofnunar hafi hins vegar gengið á bak orða sinna og tekið í notkun nýtt eyðublað fyrir tilkynningar um eigendaskipti, sem á hefðu verið gerðar umtalsverðar breytingar, án þess þó að nafni IBEX hefði verið bætt inn. Munnlega hefðu þær skýringar fengist hjá Skráningarstofnunar að Sambandi íslenskra tryggingafélaga (SÍT) hefði verið sent uppkast að nýju eyðublaði og í framhaldinu því verið hóttað að félagsmenn SÍT myndu hætta að skuldbinda sig til að taka allar váttryggingar sem þeim bærust á umræddu eyðublaði. Félagin hefðu hins vegar um árábil skuldbundið sig á þann hátt. Þar sem ekkert váttryggingafélag hafi sambærilegar reglur og IBEX um að tryggja ekki allar tegundir vélknúinna ökutækja sé ljóst, að mati Alþjóðlegrar miðlunar, að umrædd hótun SÍT sé ekki byggð á þörf, heldur sé þar um samkeppnishamlandi

aðgerð að ræða. Ætlunin hafi verið að þröngva Skráningarstofunni til að útiloka nafn IBEX frá skráningu á eyðublaðinu.

2.

Af hálfu Alþjóðlegrar miðlunar er því haldið fram að sú staðreynd að Skráningarstofan hafi prentað nýtt og breytt eyðublað, án þess að standa við samkomulag um skráningu á nafni IBEX, gefi tilefni til að álykta að íslensku váttryggingafélögin hafi óeðlilega mikil áhrif á starfsemi Skráningarstofunnar. Þá er á það bent að íslensku félögin séu hluthafar í Skráningarstofunni, fulltrúar þeirra sitji þar í stjórn og hafi félögin þar með bein áhrif á starfsemi Skráningarstofunnar. Formaður stjórnar SÍT sé jafnframt stjórnarmaður í Skráningarstofunni og fjalli þar væntanlega um málefni samkeppnisaðila eins og t.d. IBEX. Skráningarstofan hafi samkvæmt heimild frá dómsmálaráðuneytinu einkaleyfi á rekstri og viðhaldi ökutækjaskrár og gegni því stjórnarsýslulegu hlutverki í þessu sambandi þrátt fyrir að um einkafyrirtæki sé að ræða.

Í erindinu er að lokum ítrekað að Alþjóðleg miðlun hafi árangurslaust reynt að fá framgengt sanngjarnri kröfu um skráningu IBEX á eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis, en það sé mikilvægasta uppspretta váttryggingaviðskipta í ökutækjatryggingum. Háttsemi Skráningarstofunnar eigi sér enga stoð í lögum eða reglugerðum. Þess er því farið á leit að samkeppnisyfirvöld kveði upp úr um hvort umrædd háttsemi standist ákvæði samkeppnislaga og er í því sambandi sérstaklega vísað til ákvæða 1., 12. og 20. gr. laganna.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Alþjóðlegrar miðlunar var sent Skráningarstofunni til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 7. október 1997. Auk umsagnar óskaði stofnunin eftir neðangreindum upplýsingum, með vísan til 39. gr. samkeppnislaga:

1. Afritum af öllum fundargerðum stjórnar Skráningarstofunnar.
2. Afriti af samþykktum Skráningarstofunnar.
3. Upplýsingum um hluthafa Skráningarstofunnar og eignarhluta hvers um sig.

4. Afritum af öllum bréfaskriftum milli Skráningarstofunnar og váttryggingafélaganna.
5. Afritum af öllum minnisblöðum og skýrslum sem ritaðar hafa verið innan Skráningarstofunnar og varða samskipti við váttryggingafélög.
6. Upplýsingum um á hvaða lagagrunni Skráningarstofan tekur ákvörðun um tilgreiningu váttryggingafélaga á eyðublaði um eigendaskipti ökutækis.
7. Upplýsingum um aðdraganda þess og forsendur fyrir því að nafn IBEX Motor Policies at Lloyd's var fellt út úr uppkasti að eyðublaði fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis.

Umsögn Skráningarstofunnar barst Samkeppnisstofnun, auk umbeðinna gagna, með bréfi, dags. 17. október 1997. Í umsögn Skráningarstofunnar er staðfest að þann 17. september 1996 hafi Alþjóðleg miðlun óskað eftir því við Bifreiðaskoðun Íslands að nafn váttryggingafélagsins IBEX Motor Policies at Lloyd's yrði tilgreint á eyðublaði fyrir tilkynningu um eigendaskipti á sama hátt og nöfn annarra bifreiðatryggingafélaga. Þá hafi félaginu verið boðið að undirrita yfirlýsingu þá sem öll hin félögin hafi undirritað um tilhögun trygginga við eigendaskipti ökutækja. Með þeirri yfirlýsingu skuldbindi váttryggingafélögin sig til þess að taka í tryggingu ökutæki við eigendaskipti sem tilkynnt séu á eyðublaði frá Skráningarstofunni, óháð því hver óski eftir tryggingu og hvaða ökutæki eigi í hlut. Tilgangurinn með þessu fyrirkomulagi sé sá að gera Skráningarstofunni mögulegt að skrá eigendaskipti ökutækja án þess að þurfa hverju sinni að fara fram á sérstaka staðfestingu á váttryggingu. Til þess að auðvelda ökutækjaeigendum tilgreiningu váttryggingafélags og til þess að draga úr hættu á mistökum hafi nöfn allra váttryggingafélaganna verið skráð inn á tilkynninguna, þannig að einungis hafi þurft að merkja við viðkomandi félag. Mikil hagræðing hafi fylgt þessu fyrirkomulagi, sem hafi haft í för með sér mikla framför við afgreiðslu eigendaskiptatilkynninga og verið til mikilla þæginda fyrir neytendur.

Þá segir einnig í umsögn Skráningarstofunnar að þann 20. maí sl. hafi fulltrúar Skráningarstofunnar, Alþjóðlegrar miðlunar og Félags íslenskra bifreiðaeigenda (FÍB) hist á fundi í húsnæði FÍB. Þar hafi umrætt eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti verið rætt, auk annarra mála. Á þeim fundi hafi fengist staðfest að fulltrúar IBEX hefðu neitað að undirrita áður nefnda yfirlýsingu, þar sem félagið tryggði ekki allar tegundir ökutækja og gæti því ekki afsalað sér réttinum til að hafna tryggingu einstakra ökutækja. Alþjóðleg miðlun hafi ítrekað kröfuna um að nafn IBEX yrði skráð á tilkynninguna og

fulltrúar Skráningarstofunnar samþykkt að nauðsynlegt væri að leita allra leiða til að skrá nafn félagsins á tilkynninguna.

Í framhaldi framangreinds fundar hafi verið gert uppkast að nýju eyðublaði, með nafni IBEX og neðan við nafn félagsins verið skráð „með fyrirvara um samþykki váttryggjanda“. Öllum váttryggingafélögum hafi verið sent eintak af tillögunni til umsagnar, enda mikilvægt að vinna málið í sátt við öll váttryggingafélögin. Þá segir í umsögn Skráningarstofunnar að viðbrögð félaga innan SÍT við tillögunni hafi verið neikvæð, þau talið tillöguna leiða til ójafnræðis með váttryggingafélögum og hafi óskað eftir fundi um málið.

Þann 5. september 1997 hafi umræddur fundur verið haldinn í húsnæði Skráningarstofunnar. Fulltrúar félaga innan SÍT hafi á fundinum ítrekað mikilvægi yfirlýsingarinnar út frá sjónarhóli hagræðingar og þæginda fyrir viðskiptavinum. Jafnframt hafi verið bent á að váttryggingafélögin hefðu verið tilgreind á tilkynningunni á þeirri forsendu að þau hefðu afsalað sér réttinum til að hafna váttryggingum ökutækja. Fullyrt hafi verið að með því að tilgreina IBEX á eigendaskiptatilkynningunni með þeim hætti sem tillagan gerði ráð fyrir, væri verið að mismuna váttryggingafélögum, þar sem umrætt félag áskildi sér rétt til að hafna tryggingum. Þá segir í umsögn Skráningarstofunnar að fulltrúi Alþjóðlegrar miðlunar hafi bent á sérstöðu IBEX sem váttryggingafélags. Félagið tryggði ekki allar tegundir ökutækja og gæti því augljóslega ekki undirritað hina sameiginlegu yfirlýsingu. Krafa félagsins um skráningu hafi verið ítrekuð á fundinum og fullyrt að með synjun um skráningu væri verið að mismuna félaginu gagnvart öðrum váttryggingafélögum. Ekki hafi á það reynt á fundinum hvort unnt væri að ná sátt um málið þar sem fulltrúi Alþjóðlegrar miðlunar hafi upplýst að hann hefði þegar kært málið til Samkeppnisstofnunar. Fundinum hafi síðan lokið með samkomulagi allra fundarmanna um að rétt væri að bíða úrskurðar samkeppnisyfirvalda um málið.

2.

Erindi Alþjóðlegrar miðlunar var sent öllum bifreiðatryggingafélögum og SÍT, með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 29. október 1997, ásamt umsögn Skráningarstofunnar þar sem gefinn var kostur á að koma að athugasemdum um málið. Athugasemdir SÍT bárust með bréfi, dags. 7. nóvember 1997.

Í bréfi SÍT kemur fram, að allt til 1990 hafi verulegt amstur fylgt sölu bifreiða, m.a. vegna öflunar vottorða og yfirlýsinga sem nauðsynlegar hafi verið til þess að eigendaskipti yrðu skráð hjá Bifreiðaeftirliti ríkisins, síðar Bifreiðaskoðun

Íslands hf. Sem dæmi um slíkar yfirlýsingar er nefnd staðfesting váttryggingafélags um að váttryggingaskyldu vegna hlutaðeigandi ökutækis sé fullnægt. Þessum vottorðum hafi fylgt mikil vinna fyrir alla er að þeim hafi þurft að koma, kerfið verið þungt í vöfum og illa þokkað af neytendum. Nokkur bragarbót hafi verið gerð á fyrir tæpum áratug, m.a. í ljósi bættrar upplýsinga- og samskiptatækni með tilkomu tölva. Þá hafi Bifreiðaskoðun Íslands gefið út sérstakt eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis. Kaupandi hafi eingöngu þurft að merkja við það váttryggingafélag sem hann óskaði eftir að váttryggja bifreið sína hjá og ganga hafi mátt frá tilkynningunni á pósthúsum.

Áður en eyðublaðið hafi verið tekið í notkun hafi Bifreiðaskoðun Íslands þó krafist þess að öll bifreiðatryggingafélögin gæfu út afdráttarlausu yfirlýsingu um það, að merki kaupandi ökutækis við félag, þá væri það félagið skýlaust skuldbundið til að váttryggja viðkomandi ökutæki. Í bréfi SÍT er því lýst að sum bifreiðatryggingafélögin hafi talið varhugavert að gefa út slíka yfirlýsingu. Ljóst hafi verið að með þessum hætti gætu aðilar, sem t.a.m. voru í verulegum vanskilum við félag, stofnað til frekari viðskipta án þess að greiða strax hið nýja iðgjald, sem eflaust hefði ella verið krafist. Þá er þess einnig getið að á þessum tíma og fram á mitt þetta ár hafi verið starfandi á Íslandi tryggingafélag bindindismanna, Ábyrgð hf., sem fyrst og fremst hafi selt bindindissömu fólki váttryggingar. Hafi ekki komið til greina af hálfu Bifreiðaskoðunar Íslands að félög yrðu tilgreind á eigendaskiptatilkynningunni með fyrirvara. Niðurstaðan hafi því orðið sú að öll bifreiðatryggingafélögin hafi ákveðið að gangast undir þessa kvöð. Segir í bréfi SÍT að forráðamenn félaganna hafi væntanlega talið vænlegra að vera með á eyðublaðinu, þrátt fyrir ströng skilyrði, heldur en að vera þar að engu getið. Síðan þá hafi ávallt verið krafist slíkrar yfirlýsingar af hálfu Bifreiðaskoðunar/Skráningarstofunnar, nú síðast af Verði-váttryggingafélagi, sem hafi hafið starfsemi á sviði ökutækjetrygginga í byrjun þessa árs.

Þá segir í bréfi SÍT að Alþjóðleg miðlun hafi fyrir hönd hins erlenda váttryggjanda IBEX óskað eftir því að verða tilgreint á eigendaskiptatilkynningunni en hafi á hinn bóginn neitað að undirrita sams konar yfirlýsingu og íslensku félögunum hafi verið gert að undirrita. SÍT hafi komið á framfæri athugasemdum við uppkast að nýju eyðublaði Skráningarstofunnar, þar sem IBEX hafi þar verið tilgreint ásamt fyrirvara um samþykki félagsins fyrir váttryggingunni. Auk þess hafi váttryggjandinn, IBEX, verið ranglega tilgreindur þar sem nafni FÍB hafi verið bætt við innan sviga aftan við nafn váttryggjandans.

Varðandi bréf Vátryggingaeftirlitsins, dags. 31. október 1996, segir í bréfi SÍT að sú úrlausn lúti að túlkun á 4. gr. reglugerðar nr. 556/1993 um lögmæltar ökutækjatrýggingar. Niðurstaða Vátryggingaeftirlitsins sé sú, að ákvæðið beri að túlka á þann veg að vátryggjendum sé heimilt að bjóða fyrirfram afmörkuðum hópum lögmæltar ökutækjatrýggingar, enda sé sá hópur skýrt skilgreindur. Fram komi í bréfi Vátryggingaeftirlitsins að íslensk bifreiðatrýggingafélög hafi ekki takmarkað þjónustu á sviði lögmæltra ökutækjatrýgginga við afmarkaða hópa, heldur bjóði öllum vátryggingarskyldum aðilum slíkar trýggingar. Eins og áður hafi verið rakið í bréfi SÍT hafi ástæða til svo víðtækrar og óskilyrtrar þjónustu íslensku félaganna m.a. verið sú að slíkt hafi verið forsenda fyrir því að fá heiti félaganna tilgreint á eigendaskiptatilkynningum vegna ökutækja. Þá hafi í 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 556/1993 um lögmæltar ökutækjatrýggingar einmitt verið gengið út frá því að slíkar vátryggingar sé unnt að taka með einhliða yfirlýsingu vátryggingartaka á borð við þá sem sé að finna á eyðublaði Skráningarstofunnar.

Þá er því alfarið hafnað í bréfinu að hótanir hafi verið hafðar í frammi af hálfu SÍT varðandi tilgreiningu IBEX á eigendaskiptatilkynningunni. SÍT hafi leitast við að ræða málið faglega og málefnalega. Sambandið hafi sett fram þau sjónarmið að yrði látið að óskum umbjóðenda hins erlenda félags hlytu íslensk vátryggingafélög að endurskoða afstöðu sína, þar sem forsendur fyrir núgildandi tilhögun yrðu með því allt aðrar en áður. Aðdróttunum í einhliða frásögnum um hótanir sambandsins sé hins vegar vísað á bug og er bent á að slíkar aðdróttanir sé ekki að finna í umsögn Skráningarstofunnar.

Í athugasemdum SÍT er ítrekað, að nái krafa Alþjóðlegrar miðlunar fram að ganga séu forsendur gjörbreyttar fyrir þeirri tilhögun sem hingað til hafi gilt í þessum málum. Óviðunandi sé að einn vátryggjandi sé tilgreindur með áskilnaði um fyrirvara um samþykki á vátryggingu síðar. Hins vegar væri eðlilegt og sjálfsagt að hið erlenda vátryggingafélag væri tilgreint á tilkynningunni á sama grundvelli og íslensku félögin, þ.e. fyrirvaralaust. Að öðrum kosti yrði um augljósa mismunun að ræða og samkeppnisstaða hins erlenda vátryggjanda væri bætt á kostnað íslenskra félaga. Með því væri einnig varpað fyrir róða því trausti og öryggi sem núgildandi tilhögun hefði fyrir neytendur.

Að lokum eru í bréfi SÍT nefnd eftirfarandi dæmi um afleiðingar þess að farið yrði að kröfum Alþjóðlegrar miðlunar í málinu: „Við sölu bifreiðar hefur kaupandi merkt við hið erlenda félag á eigendaskiptatilkynningunni, og seljandi og kaupandi undirritað hana. Erlenda félagið neitar síðan um váttrygginguna. Þá gerist það, að váttrygging fyrri eiganda bifreiðarinnar, seljandans, verður áfram í gildi, og seljandinn sem var í góðri trú og hélt sig vera lausan allra mála, ber nú ábyrgð á bifreið, sem hann hefur engin umráð yfir lengur. Annað dæmi má taka. Nýseld bifreið veldur tjóni áður en staðfesting um váttryggingu frá hinu erlenda félagi, sem merkt var við á eyðublaðinu, liggur fyrir. Hætt er við í slíku tilviki, að hið erlenda félag samþykki ekki váttrygginguna. Það hefur þá aftur í för með sér að tjónið fellur á váttryggingu fyrri eiganda, þ.e. seljandans, sem auðvitað var í góðri trú og hefur væntanlega talið að hann hefði komið ábyrgðinni og þar með váttryggingaskyldunni yfir á hinn nýja eiganda.“

Í svarbréfum bifreiðatryggingafélaganna er að mestu leyti vísað í athugasemdir SÍT, sem reifaðar hafa verið hér að framan.

III. Niðurstöður

1.

Samkvæmt umferðarlögum er eigendum skráningarskyldra ökutækja skylt að hafa í gildi ábyrgðartryggingu vegna ökutækisins og slysatryggingu fyrir ökumann þess, sbr. 91. og 92. gr. umferðarlaga nr. 50/1987. Ber Skráningarstofunni hf. (áður Bifreiðaeftirliti ríkisins og Bifreiðaskoðun Íslands hf.) að fylgjast með því að slíkt sé gert. Við kaup og sölu ökutækja fylla kaupandi og seljandi út sérstakt eyðublað sem Skráningarstofan gefur út og ber heitið „Tilkynning um eigendaskipti ökutækis“. Á því eyðublaði merkir kaupandinn m.a. við það váttryggingafélag sem hann óskar eftir að váttryggja ökutæki sitt hjá. Hefur viðkomandi félag verið skuldbundið til að taka viðkomandi ökutæki í tryggingu samkvæmt sameiginlegri yfirlýsingu bifreiðatryggingafélaganna. Hefur því verið litið svo á að hafi umrætt eyðublað verið útfyllt, sé viðkomandi ökutæki í raun þar með váttryggt hjá því félagi sem merkt hefur verið við. Því sé unnt að skrá eigendaskiptin í ökutækjaskrá.

Í máli þessu hefur Alþjóðleg miðlun ehf., sem annast miðlun ökutækjetrygginga fyrir váttryggingafélagið IBEX Motor Policies at Lloyd's,

krafist þess að fá nafn IBEX skráð á framangreint eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis. Hefur þess verið krafist að IBEX verði tilgreint á sama hátt og önnur bifreiðatryggingafélög, að því fráskildu að váttrygging hjá IBEX sé háð samþykki váttryggjanda. IBEX váttryggi ekki allar tegundir ökutækja og geti því ekki skuldbundið sig með þeim hætti sem hin félögin hafi gert með hinni sameiginlegu yfirlýsingu. Skráningarstofan hefur hins vegar ekki orðið við kröfu Alþjóðlegrar miðlunar um tilgreiningu IBEX á eyðublaðinu og viðbrögð íslenskra bifreiðatryggjenda við slíkri tilgreiningu hafa verið neikvæð.

2.

Með bréfi, dags. 12. september 1996, veitti dómsmálaráðuneytið IBEX heimild til að annast lögboðna ábyrgðartryggingu ökutækja og slysatryggingu ökumanns skv. umferðarlögum. Í kjölfar þess bauðst félagsmönnum FÍB að kaupa bifreiðatryggingar IBEX hjá váttryggingamiðluninni Alþjóðlegri miðlun ehf., hvort sem kaupandi væri þegar í FÍB eða gengi í félagið um leið og váttryggingin væri keypt. Engin fjárhagsleg tengsl eru á milli FÍB og þeirrar váttryggingastarfsemi sem stendur félögum þess til boða. Hafa váttryggingarnar verið seldar undir heitinu FÍB-trygging en váttryggingaskírteinið er gefið út af IBEX og Alþjóðleg miðlun hefur umsjón með váttryggingastarfseminni.

Ekki er hins vegar hægt að váttryggja allar tegundir vélknúinna ökutækja hjá IBEX þar sem félagið tryggir t.d. ekki vörubíla, mótörhjól, dráttarvélar, vinnuvélar og snjósleða. Af þeim sökum hefur félagið ekki talið sér fært að undirrita yfirlýsingu þá sem önnur félög sem bjóða bifreiðatryggingar á Íslandi hafa undirritað. Á þessu hefur krafa Alþjóðlegrar miðlunar um tilgreiningu IBEX á tilkynningunni strandað.

Sameiginleg tillaga Alþjóðlegrar miðlunar og Skráningarstofu um tilgreiningu IBEX, með fyrirvara um samþykki á váttryggingunni, hefur hlotið neikvæðar undirtektir hjá þeim váttryggingafélögum innan SÍT sem fyrir eru á markaðnum fyrir bifreiðatryggingar. Þann 25. september 1996 barst Váttryggingaeftirlitinu erindi frá SÍT þar sem m.a. voru bornar fram spurningar um heimildir váttryggjenda, þ.m.t. IBEX, til þess að neita ákveðnum hópum um lögsmæltar ökutækjatrýggingar, m.a. með vísan til ákvæðis 4. gr. reglugerðar nr. 556/1993.

Í svarbréfi Váttryggingaeftirlitsins, dags. 31. október 1996, er að finna almennar hugleiðingar um skyldur váttryggjenda sem hafa með höndum lögsmæltar ökutækjatrýggingar auk niðurstöðu um álitæfnið. Í bréfi Váttryggingaeftirlitsins

segir m.a. að mikilvægt sé að finna svar við greindu álitaefni og nauðsynlegt sé að skýrar reglur gildi um þessi efni. Þá segir einnig í bréfinu að á síðustu árum hafi mátt greina þá þróun að bónuskerfi váttryggingafélaganna hafi orðið virkara þannig að mismunur á lægsta og hæsta iðgjaldi hafi aukist. Þróunin hafi hins vegar fram til þessa ekki verið á þann veg að Váttryggingaeftirlitið hafi talið þörf á afskiptum af henni. Ljóst sé að yrði niðurstaðan sú að óheimilt væri að bjóða einungis tilteknum hópi váttryggingu, yrði að hafa eftirlit með iðgjöldum. Í tengslum við það eftirlit yrði að hafa það í huga að ekki sé í raun verið að synja tilteknum aðilum um váttryggingu með hárrí og óraunhæfri verðlagningu og þannig sé sneitt hjá skyldu til að selja váttryggingu. Í umfjöllun Váttryggingaeftirlitsins segir einnig að í íslenskri löggjöf finnist ekki almenn ákvæði um skyldu til sammingsgerðar og í umferðarlögum sé ekki kveðið á um skyldu váttryggjenda í lögmæltum ökutækjatrýggingum til að taka alla í tryggingu sem eftir því sæki. Hins vegar er bent á ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 556/1993 um lögmæltar ökutækjatrýggingar en þar segir:

„Váttryggingafélagi er skylt að taka að sér lögmælt ábyrgðartryggingu ökutækja og slysatryggingu ökumanns fyrir sérhvern váttryggingarskyldan aðila sem undirgengst almenn váttryggingarskilyrði félagsins ákveðin í samræmi við þá áhættu sem félagið tekur að sér.“

Að mati Váttryggingaeftirlitsins ber að túlka ákvæðið svo, að váttryggjandi geti boðið upp á lögboðnar ökutækjatrýggingar til handa ákveðnum, skýrt skilgreindum hópum og neitað öðrum skilgreindum hópum um váttryggingu. Váttryggjandi geti hins vegar ekki neitað einstökum váttryggingarskyldum aðilum, innan þess hóps sem váttrygging er boðin, um váttryggingu. Váttryggjendur verði að afmarka fyrirfram skýrt í sínum skilmálum eða iðgjaldaskráum hvaða hópum séu boðnar tryggingar og á hvaða kjörum. Á því er síðan vakin athygli að við þessa skýringu geti skapast hætta á því að tilteknir hópar váttryggingarskyldra aðila gætu ekki fengið keypta þá váttryggingu, sem þeim sé þó lögskilylt að kaupa. Slíkt ástand yrði ekki liðið og myndi krefjast viðbragða af hálfu löggjafans eða stjórnvalda.

3.

Bifreiðaeftirlit ríkisins annaðist áður skráningu ökutækja, skoðun þeirra og eftirlit samkvæmt ákvæðum umferðarlaga. Árið 1989 var einkaréttur til skoðunar bifreiða veittur Bifreiðaskoðun Íslands hf. sem var að hálfu í eigu ríkisins og að hálfu í eigu váttryggingafélaga, Bílgreinasambandsins og fleiri

aðila. Jafnframt einkarétti til skoðunar var fyrirtækinu falið að halda ökutækjaskrá gegn gjaldi sem bifeiðaeigendum bar að greiða. Einkaleyfi Bifreiðaskoðunar Íslands til skoðunar á ökutækjum var afnumið að stærstum hluta árið 1993 og opnað fyrir samkeppni á þeim markaði en eftir sem áður hafði fyrirtækið einkaleyfi til að halda ökutækjaskrá. Nú hefur Bifreiðaskoðun Íslands hf. verið skipt í tvö fyrirtæki, Skráningarstofuna hf. og Bifreiðaskoðun hf. Hefur Skráningarstofan tekið við verkþáttum er varða lögmæltu skráningu ökutækja en Bifreiðaskoðun mun starfa sem skoðunarstofa er annast skoðun ökutækja, sbr. auglýsingu nr. 77/1997.

Samkvæmt 4. gr. reglugerðar nr. 78/1997 um skráningu ökutækja skal Skráningarstofan annast skráningu ökutækja og halda ökutækjaskrá. Samkvæmt samþykktum Skráningarstofunnar er tilgangur félagsins að hafa með höndum söfnun, skráningu, úrvinnslu, viðhald og vinnslu upplýsinga. Meðal þeirra verkefna sem félaginu hafa verið falin eru varðveisla og viðhald ökutækjaskrár, umsjón með öllum skráningum ökutækja, forskráningar, nýskráningar, eigendaskipti, afskráningar og aðrar skráningar ökutækja í ökutækjaskrá, auk sölu skráningarmerkja á ökutæki. Samkvæmt reglugerð um skráningu ökutækja ber Skráningarstofunni að ganga úr skugga um að ökutæki sé váttryggt lögboðinni váttryggingu áður en það er skráð í ökutækjaskrá, sbr. 10., 28. og 33. gr. reglugerðarinnar.

Skráningarstofan er að hálfu í eigu ríkisins. Aðrir hluthafar eru 58, þar á meðal eru váttryggingafélögin Sjóvá-Almennar tryggingar hf., Váttryggingafélag Íslands hf., Tryggingamiðstöðin hf., Trygging hf., og Ábyrgð hf. Þangað til 6. október sl. sat forstjóri Sjóvár-Almennra og stjórnarformaður SÍT í stjórn félagsins. Hann sagði sig úr stjórn Skráningarstofunnar, að hans sögn þar sem seta hans í stjórn félagsins hafi sérstaklega verið gerð að umfjöllunarefni í kæru Alþjóðlegrar miðlunar til Samkeppnisstofnunar og heppilegt væri því að hann viki fyrir varamanni sínum, þrátt fyrir það að seta hans í stjórninni væri að hans mati á engan hátt óeðlileg.

4.

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

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem talin eru hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Eins og fram hefur komið hefur Skráningarstofunni verið falið að halda ökutækjaskrá og hefur í reynd til þess einkaleyfi. Skráningarstofan telst því ótvírætt í markaðsráðandi stöðu í skilningi samkeppnislaga. Sökum stöðu sinnar hvílir sérstaklega rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að gæta þess að athafnir þeirra raski ekki virkri samkeppni.

Af gögnum málsins er ljóst að fulltrúar Alþjóðlegrar miðlunar og Skráningarstofunnar höfðu komist að samkomulagi um uppkast að nýju eyðublaði fyrir tilkynningu um eigendaskipti. Á því uppkasti var nafn IBEX prentað á eyðublaðið í reit þar sem velja átti bifreiðatryggingafélag, ásamt fyrirvara um samþykki váttryggjanda, sbr. m.a. símbref Skráningarstofunnar til Alþjóðlegrar miðlunar, dags. 26. maí 1997. Einnig hefur komið fram að með bréfi, dags. 30. júní 1997, var umrætt uppkast að eyðublaði sent bifreiðatryggingafélögunum til umsagnar. Í bréfinu segir að IBEX áskilji sér rétt til að hafna beiðnum um tryggingu og Váttryggingaeftirlitið hafi upplýst að það sé ekki óheimilt. Af þeim sökum hafi Skráningarstofan farið fram á sérstaka staðfestingu tryggingafélagsins á tryggingu áður en tilkynning um eigendaskipti sé móttækin. Síðan segir í bréfi Skráningarstofunnar: „*Eftir ýtarlega skoðun þessara mála telur Skráningarstofan rétt að bæta nafni IBEX Motor Policies at Lloyd's (FÍB) inn á eyðublaðið, enda erfitt að benda á rök sem mæla gegn því að það sé gert.*“

Eftir neikvæð viðbrögð SÍT og bifreiðatryggingafélaganna innan SÍT var hins vegar nýtt eyðublað prentað, án þess að IBEX væri þar tilgreint á þann hátt sem samkomulag Skráningarstofunnar og Alþjóðlegrar miðlunar bar með sér. Þegar Alþjóðleg miðlun óskaði skýringa á þessari breyttu afstöðu var af hálfu Skráningarstofu vísað í athugasemdir bifreiðatryggingafélaganna og væntanlegs fundar um málið.

Af gögnum málsins er ljóst, að afstaða SÍT hefur haft verulega þýðingu þegar Skráningarstofan tók ákvörðun um að prenta nýtt eyðublað án þess að IBEX væri þar tilgreint, þrátt fyrir fyrra samkomulag Skráningarstofunnar við Alþjóðlega miðlun. SÍT eru samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga en samkvæmt ákvæði 1. mgr. 12. gr. er samtökum fyrirtækja óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru

samkvæmt samkeppnislögum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. V. kafla laganna. Hins vegar mun þáttur SÍT í máli þessu ekki verða tekinn hér sérstaklega til skoðunar.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að synjun Skráningarstofunnar á skráningu IBEX Motor Policies at Lloyd's á umrætt eyðublað er til þess fallin að skekkja samkeppnisstöðu IBEX á markaðnum fyrir bifreiðatryggingar á Íslandi gagnvart þeim bifreiðatryggingafélögum sem fyrir eru á markaðnum og eru tilgreind á eigendaskiptayfirlýsingunni. Vátryggingaeftirlitið hefur skorið úr um það að vátryggjendum, þ.m.t. IBEX, sé ekki skylt að vátryggja allar tegundir vélknúinna ökutækja. Vátryggjendum sé heimilt að setja almenn skilyrði um ökutækjetryggingar sem m.a. geti falist í því að viðkomandi félag vátryggi ekki ákveðnar tegundir vélknúinna ökutækja. Þannig hefur til þess bært stjórnvald kveðið upp úr um það að vátryggjanda sé heimilt að bjóða einungis tiltekna tegundir vátrygginga eða að bjóða þær einungis fyrirfram afmörkuðum hópum. Að mati samkeppnisráðs samræmist slík niðurstaða út af fyrir sig markmiði samkeppnislaga um að efla virka samkeppni í viðskiptum, þar sem almennt er nauðsynlegt að nýir keppinautar eigi möguleika á að koma inn á markaðinn með nýja vöru eða þjónustu en séu ekki þvingaðir til að bjóða það sama og keppinautar þeirra sem fyrir eru á viðkomandi markaði. Reglur um lögmæltar ökutækjetryggingar veita þannig vátryggjendum vissar heimildir til nánari afmörkunar á þeirri þjónustu sem í boði er eða á þeim hópum er þjónustan býðst, sbr. túlkun Vátryggingaeftirlitsins. Vilji vátryggjandi nýta sér þær heimildir er ljóst, að ekki er unnt að tilgreina viðkomandi vátryggjanda á þann hátt sem gert hefur verið hingað til á eyðublaði Skráningarstofu, þ.e. án einhvers konar fyrirvara. Heimild vátryggjanda til nánari afmörkunar sbr. framangreint hefur þannig að mati samkeppnisráðs óhjákvæmilega í för með sér breytingu á því fyrirkomulagi sem verið hefur við lýði við kaup og sölu ökutækja varðandi skráningu á vátryggingafélagi. Í því sambandi verður þó að hafa í huga að of almennt orðaður fyrirvari getur verið óæskilegur út frá sjónahóli neytenda. Hins vegar verður að líta til þess að kjósi vátryggjandi í lögmæltum ökutækjetryggingum að afmarka þjónustu sína hvílir á honum sú skylda að skilgreina skýrt í sínum skilmálum hvaða aðilum séu boðnar tryggingar og á hvaða kjörum. Fyrirvarar vátryggjenda kalla því á það að neytendur hafi upplýsingar um hvaða þjónustu og kjör viðkomandi vátryggjandi býður upp á. Aukin upplýsingamiðlun vátryggjanda og upplýsingaöflun neytenda að þessu leyti er til þess fallin að efla virka samkeppni á vátryggingamarkaðnum. Á hinn bóginn telur samkeppnisráð það ekki vera sitt hlutverk að svo stöddu að kveða á um eða skilgreina fyrirvara á

eyðublöðum Skráningarstofunnar. Fyrirkomulag þess hlýtur að ráðast af samkomulagi þess váttryggjanda sem í hlut á og Skráningarstofunnar þar sem jafnræðis verði gætt milli váttryggjenda.

Að mati samkeppnisráðs hníga öll rök að því að eyðublað fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis sé mjög mikilvæg uppspretta nýrra viðskipta í ökutækjatrýggingum og veruleg samkeppnishindrun sé í því fólgin að synja váttryggingafélagi um skráningu á því eyðublaði. Í ljósi þessa verður að telja að háttsemi Skráningarstofunnar hafi skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi ber að hafa í huga það grunnatriði samkeppnislaga að auðvelda skuli aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna, sbr. og b-lið 1. mgr. 17. gr.

Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga, stöðu Skráningarstofunnar og niðurstöðu Váttryggingaeftirlitisins um skyldur váttryggjanda sem hafa með höndum lögmæltar ökutækjatrýggingar, telur samkeppnisráð nauðsynlegt að heimilað verði hið fyrsta að skrá IBEX á eyðublað Skráningarstofunnar fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis. Hugsanlegir fyrirvarar á eyðublaði Skráningarstofunnar að þessu leyti skulu ráðast af samkomulagi Skráningarstofunnar og hlutaðeigandi váttryggjanda.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 beinir samkeppnisráð þeim fyrirmælum til Skráningarstofunnar hf. að váttryggjandinn IBEX Motor Policies at Lloyd's (FÍB) verði tilgreindur á eyðublaði fyrir tilkynningu um eigendaskipti ökutækis.“