

Hreyfill svf.
b.t. Sæmundar Kr. Sigurlaugssonar, framkvæmdastjóra
Fellsmúla 25
108 Reykjavík

Sent með tölvupósti á hildur@law.is

Reykjavík, 11. nóvember 2020
Tilv.: 2002008

Efni: Lok forathugunar vegna ábendingar um háttsemi Hreyfils svf. gagnvart Drivers ehf.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til fyrri samskipta í tengslum við ábendingu um meinta samkeppnishamlandi háttsemi Hreyfils svf. (hér eftir „Hreyfill“) gagnvart Drivers ehf. (hér eftir „Drivers“). Nánar tiltekið þá varðaði ábendingin skilaboðasendingar Hreyfils til bílstjóra sem aka undir merkjum Hreyfils, en skilaboðin voru eftirfarandi:

„Verði bílstjórar uppvísir að því að nota Drivers appið til að taka við ferðum verður litið þannig á það að viðkomandi bílstjóri sé ekki í þjónustu á Hreyfli og verður lokað tafarlaust á viðkomandi.

Stjórn og Framkvæmdastjóri“

2. Með bréfi dags. 28. febrúar 2020 tilkynnti Samkeppniseftirlitið Hreyfli að eftirlitinu hefði borist ábending um fyrrgreind skilaboð til bílstjóra, og að samkvæmt ábendingunni hefði stöðvareglum Hreyfils jafnframt verið breytt á þann veg að óheimilt væri að notast við umrætt smáforrit.
3. Samkeppniseftirlitið tilkynnti félaginu að það hefði ákveðið að kanna hvort tilefni væri til að athuga nánar efnisatriði sem fælust í framangreindri ábendingu, með vísan til 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afritum af stöðvareglum Hreyfils og lýsingu á breytingum á þeim, auk afrita af skilaboðum sem Hreyfill hefði sent bifreiðastjórum varðandi starfsemi Drivers síðastliðin tvö ár. Einnig óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afritum af fundargerðum, minnispunktum af fundum eða öðrum samskiptum sem átt hefðu sér stað innan Hreyfils á síðastliðnum tveimur árum varðandi Drivers. Að lokum óskaði eftirlitið eftir sjónarmiðum Hreyfils um framangreint.

1. Svarbréf Hreyfils dags. 16. mars 2020

4. Þann 16. mars 2020 bárust umbeðin gögn og sjónarmið frá Hreyfli. Í svarbréfi félagsins kom fram að í október 2018 hafi stöðvareglum Hreyfils verið breytt með þeim hætti að í 1. másl. 1. gr. kvæði á um að bifreiðastjóra væri óheimilt að notast við annan afgreiðslubúnað en þann sem Hreyfill viðurkenni til móttöku á ferðum. Það ætti jafnt við um afgreiðslubúnað eða smáforrit frá öðrum leigubifreiðastöðvum eða farveitum. Í bréfinu kom einnig fram staðfesting að fyrrgreind



skilaboð hafi verið send öllum bifreiðastjórum Hreyfils í gegnum tölvukerfi stöðvarinnar þann 22. nóvember 2019.

5. Í bréfi sínu tók félagið ekki afstöðu til stöðu sinnar á markaði en byggði á því að málefnalegar og hlutlægar forsendur hafi legið til grundvallar framangreindri háttsemi. Vísaði félagið til þess að það starfi á grundvelli laga nr. 134/2001 um leigubifreiðar og starfsleyfis samkvæmt skilyrðum reglugerðar um leigubifreiðar nr. 397/2003 með síðari breytingum. Til að uppfylla skilyrði starfsleyfis bifreiðastöðva, sbr. ákvæði 23. gr. reglugerðarinnar um lágmarkskröfur til afgreiðslutíma símaþjónustu og fjarskiptakerfis milli stöðvar og bifreiða, reki félagið eigið kerfi, sem samanstandi af afgreiðslubúnaði í símaveri og móttökubúnaði í bifreiðum. Samhliða því reki Hreyfill eigið smáforrit sem sendi pöntun viðskiptavina á bifreið sjálfkrafa til næstu bifreiðar á svæðinu.
6. Þá vísaði Hreyfill sérstaklega til þeirra ákvæða í framangreindum lögum og reglugerð sem kveða á um eftirlitsskyldur bifreiðastöðva gagnvart leigubifreiðum sem aka undir merkjum þeirra. Samkvæmt 4. mgr. 24. gr. reglugerðarinnar skal bifreiðastöð halda til haga upplýsingum um nýtingu atvinnuleyfa og heildarfjölda ökuferða á viðkomandi stöð og láta yfirvöldum í té slíkar upplýsingar þegar eftir þeim er óskað. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna skulu bifreiðastöðvar skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Þær skulu fylgjast með því að ökumenn, sem hafa afgreiðslu hjá þeim, fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar. Skulu þær sérstaklega fylgjast með því að reglur um nýtingu atvinnuleyfis séu ekki brotnar. Á grundvelli 3. mgr. 3. gr. ber leigubifreiðastöð að tilkynna brot til Samgöngustofu og stöðva afgreiðslu viðkomandi bifreiðastjóra.
7. Í bréfi Hreyfils byggði félagið á mikilvægi þess að það hafi yfirsýn yfir ferðir þeirra leigubifreiða sem aka undir merkjum félagsins þannig að unnt sé að rekja einstaka ferðir. Að mati félagsins er slík yfirsýn nauðsynleg til að geta uppfyllt lögbundnar skyldur þess samkvæmt leigubifreiðalögum. Þá byggði félagið á því að nýting bifreiðastjóra á þjónustu Drivers gæti dregið úr viðbragðstíma og haft neikvæð áhrif á þjónustu bifreiðastjóra við viðskiptavinum Hreyfils. Félaginu sé mikilvægt að hafa nægilegt svigrúm til að gæta orðspors fyrirtækisins og stjórna ímynd vörumerkis síns.
8. Að lokum vísaði Hreyfill einnig til skyldu bifreiðastjóra til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð sem hefur fengið starfsleyfi, samkvæmt 6. mgr. 24. gr. reglugerðar um leigubifreiða. Vilji hann flytja sig á aðra stöð, skal hann segja upp stöðvarleyfi sínu með eins mánaðar fyrirvara. Að mati Hreyfils er af þessu ljóst að leigubifreiðastjóri skuli starfa undir merkjum einungis einnar stöðvar. Annað fyrirkomulag sé óheimilt og torveldi verulega eftirlitsskyldu bifreiðastöðva. Vísar félagið til þess að Drivers hafi ekki starfsleyfi sem bifreiðastöð og sé óheimilt að starfa sem slík samkvæmt núgildandi lögum. Með vísan til núgildandi löggjafar um leigubifreiðar liggja því málefnalegar og hlutlægar forsendur til grundvallar afstöðu Hreyfils að brýna fyrir leigubifreiðastjórum á hans stöð að notast ekki við aðrar farveitur á meðan þeir aka undir hans merkjum.

2. Markaðir fyrir leigubíla og leigubílastöðvar

9. Undanfarin ár hafa leigubifreiðastöðvar óskað eftir undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka undir merkjum hlutaðeigandi leigubifreiðastöðvar. Var slík undanþága veitt Hreyfli síðast þann 30. mars 2020 með tilteknum skilyrðum og gildir hún til 1. apríl 2021.¹ Í þeirri ákvörðun og í fyrri sambærilegum

¹ Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2020 frá 30. mars 2020.



ákvörðunum kemur fram mat Samkeppniseftirlitsins að þjónustumarkaðir á sviði leigubifreiðapjónustu séu tveir.² Annars vegar er markaður sem leigubifreiðastöðvar starfa á en þær þjónusta leigubifreiðastjóra á ýmsa vegu, sinna markaðsstarfi og tengja neytendur og farþega við þá, t.d. í gegnum síma og tölvukerfi. Hins vegar er markaður leigubifreiðastjóra sem kaupa þjónustu af leigubifreiðastöðvunum en selja neytendum leigubifreiðaakstur.

10. Hreyfill starfar á takmörkunarsvæði sem nær yfir höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Landfræðilegi markaðurinn afmarkast þ.a.l. af þessu sama svæði, sbr. reglugerð nr. 397/2003 og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2020 *Beiðni Hreyfils svf. um áframhaldandi útgáfu hámarks ökutaxta*, og fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins af svipuðum toga.³
11. Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu frá því í mars 2020 starfa 554 leyfishafar á þessu takmörkunarsvæði, og sex leigubílastöðvar. Hreyfill sinnir langstærstum hluta leyfishafa, 359 talsins, eða 64,8% allra leyfishafa á svæðinu. Næst stærsta leigubílastöðin á svæðinu er Bifreiðastöð Reykjavíkur með 69 leyfishafa. Ljóst er að Hreyfill er og hefur, miðað við fjölda leyfa, um langt árabíl verið langstærsta leigubílastöðin á því takmörkunarsvæði sem hér um ræðir, og telur Samkeppniseftirlitið að Hreyfill sé í einstakri yfirburðastöðu á umræddum markaði.

3. Ákvæði 10., 11. og 12. gr. samkeppnislaga

12. Í máli þessu kemur til álita möguleg skoðun á því hvort umrædd háttsemi fari í bága við ákvæði 11. gr. og/eða 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Verður því fyrst vikið stuttlega að inntaki þessara ákvæða.
13. Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt bann við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækis á þeirri stöðu sinni. Hafa verður í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008, *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Þessi sérstaka skylda helgast m.a. af þeirri staðreynd að samkeppni á viðkomandi markaði er þegar mjög takmörkuð vegna tilvistar hins markaðsráðandi fyrirtækis. Sökum efnahagslegs styrks markaðsráðandi fyrirtækja geta tilteknar aðgerðir þeirra haft skaðleg áhrif á samkeppni og hagsmuni viðskiptavina og neytenda. Umfang hinnar sérstöku skyldu sem hvílir á markaðsráðandi fyrirtækjum um að raska ekki samkeppni ræðst af atvikum í hverju máli fyrir sig. Við nánari skilgreiningu á umræddri skyldu ber að líta til ákvæðis 1. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því skal markmiði laganna náð með því m.a. að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda nýjum keppinautum aðgengi að markaðnum. Þá ber að horfa til þess að skyldur markaðsráðandi fyrirtækja geta að öðru jöfnu verið ríkari eftir því sem staða þeirra á markaðnum er sterkari.
14. Í 10. gr. samkeppnislaga segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur sem þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti, sbr. a-lið 2. mgr. umrædds ákvæðis. Samningur í skilningi 10. gr. er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á

² Vísast hér til ákvarðana Samkeppniseftirlitsins nr. 23/2006, nr. 47/2008, nr. 21/2011, nr. 35/2014, nr. 9/2018 og nr. 11/2019.

³ Sjá tilvísaðar ákvarðanir í fótnotu nr. 2.



markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að 10. gr. samkeppnislaga gerir ekki þá kröfu að sýnt sé fram á ásetning til þess að raska samkeppni og ákvæðið bannar því samráð alveg án tillits til þess hvaða orsakir eða tilgangur kunni að liggja því til grundvallar.

15. Ákvæði 10. gr. eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Þeim er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að aukinni nýsköpun sem getur leitt til lægra verðs til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði.
16. Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Þar af leiðandi ná bannákvæði 10. og 11. gr. samkeppnislaga einnig til samtaka fyrirtækja, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009 *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Tilgangur 12. gr. laganna er þannig að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín eða form á samvinnu sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum, og getur falið í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum.

4. Frummat Samkeppniseftirlitsins og fyrirhuguð málslok

17. Líkt og vikið er að í fyrrnefndri ákvörðun nr. 16/2020, og fyrri ákvörðunum um sama málefni, þá eru leigubílstjórar ýmist eigendur eða umráðamenn leigubíla sinna og frá sjónarmiði samkeppnislaga reka þeir hver fyrir sig sérstök fyrirtæki um leigubíla.
18. Eins og áður sagði, þá liggur fyrir að Hreyfill sendi skilaboð til félagsmanna sinna, sem eru leigubílstjórar og fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga, sem unnt er að túlka sem hvatningu/tilmæli til þeirra að notast ekki við smáforrit Drivers. Jafnframt var stöðvareglum Hreyfils breytt til þess að koma í veg fyrir slíka notkun af hálfu leigubílstjóra sem aka undir merkjum Hreyfils, sbr. breyting á 1. gr. stöðvareglna Hreyfils. Í reglunum er kveðið á um tafarlausan brottrekstur í kjölfar brots gegn ákvæðinu.
19. Hreyfill telur að málefnalegar og hlutlægar forsendur hafi legið til grundvallar afstöðu bifreiðarstöðvarinnar að bryna fyrir leigubifreiðastjórum að notast ekki við aðrar farveitur á meðan þeir aka undir merkjum Hreyfils. Vísast hér til helstu sjónamiða sem reifuð hafa verið hér að ofan úr svarbréfi Hreyfils.
20. Það er frummat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé unnt að fallast á allar þær forsendur sem Hreyfill nefnir í svarbréfi sínu sem málefnalegar ástæður fyrir þeirri háttsemi sem hér er til skoðunar.
21. Að mati Samkeppniseftirlitsins er t.a.m. óljóst hvornig notkun á smáforriti Drivers geti dregið úr yfirsýn Hreyfils yfir ferðir þeirra leigubifreiða sem aka undir merkjum félagsins, og hvornig slíkt geri Hreyfli ókleift að rækja eftirlitsskyldur sínar. Samkvæmt svarbréfi Hreyfils þá hefur félagið enga yfirsýn yfir ferðina „fari pöntunin ekki í gegnum afgreiðslukerfi Hreyfils“ og getur félagið þá „ekki rakið hana frá upphafi til enda“. Á þetta getur Samkeppniseftirlitið ekki fallist.
22. Bílstjórar leigubifreiða taka gjarnan upp farþega úti á götu, sér í lagi um helgar í miðbænum, án þess að farþegar hafi lagt inn pöntun í gegnum afgreiðslukerfi Hreyfils, hvort sem það er í gegnum símaver eða smáforrit Hreyfils. Slíkt fyrirkomulag hefur hingað til ekki haft hamlandi



áhrif á eftirlitsskyldur Hreyfils eða hæfni félagsins að rekja einstaka ferðir. Uppruni slíkra ferða verður því ekki rakin til formlegra pantana í gegnum afgreiðslukerfi. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur Hreyfill því ekki sýnt fram á hvernig notkun á smáforriti Drivers gerir félaginu ókleift að rækja eftirlitsskyldur sínar að þessu leyti.

23. Þá telur Samkeppniseftirlitið að Hreyfill hafi ekki sýnt fram á að háttsemi þess hafi verið nauðsynleg til að vernda orðspor eða vörumerki félagsins. Í þessu samhengi vísar Samkeppniseftirlitið til þess að nágildandi reglur félagsins fyrir bifreiðastjóra á Hreyfli, gera nú þegar ítarlegar kröfur til þeirra og þeirrar þjónustu sem þeir veita.
24. Í svarbréfi Hreyfils kemur fram að félagið hafi ekki upplýsingar um hvert greiðslufyrirkomulag vegna ferða sem pantaðar eru með Drivers er, og þá hvort þær fari í gegnum greiðslukerfi Hreyfils með „*tilheyrandi kostnaði*“. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins tengir smáforrit Drivers eingöngu saman farþega og lausan leigubílstjóra, og engin greiðsla fer fram í gegnum smáforritið á þessari stundu. Fyrir þessa starfsemi þarf Drivers ekki starfsleyfi frá Samgöngustofu. Greiðsla fyrir ferðina fer því fram í gegnum sama fyrirkomulag og þegar farþegar eru sóttir úti á götu eða í gegnum símaver Hreyfils, s.s. í gegnum greiðslukerfi Hreyfils, sem bílstjórar leigja af Hreyfli. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur Hreyfill ekki sýnt fram á hvaða viðbótar kostnaður verður til við notkun á smáforriti Drivers, sem á ekki við um aðrar ferðir.
25. Með hliðsjón af öllu ofangreindu er það frummat Samkeppniseftirlitsins að Hreyfill hafi ekki, með svarbréfi sínu frá 16. mars 2020, sýnt nægilega fram á að hlutlægar og málefnalegar ástæður hafi legið til grundvallar þeirri ákvörðun að senda út umrædd skilaboð til bílstjóra. Háttsemin geti haft útilokandi áhrif fyrir minni eða nýja keppinauta í skilningi 11. gr. samkeppnislaga, en einnig kæmi til álita að rannsaka enn frekar hvort háttsemin og núverandi fyrirkomulag brjóti gegn bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga.
26. Líkt og að framan greinir má upphaf athugunar þessarar rekja til ábendingar en samkvæmt 2. mgr. 7. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins geta ábendingar leitt til þess að eftirlitið taki upp mál að eigin frumkvæði. Hins vegar, og með hliðsjón af miklum málafjölda hjá Samkeppniseftirlitinu og nauðsynlegri forgangsroðun vegna fjölgun verkefna er varða viðbrögð við efnahagsvá tengdri COVID-19, hefur eftirlitið ákveðið, að svo stöddu, að hefja ekki rannsókn á grundvelli ábendingarinnar.
27. Samkeppniseftirlitið leggur áherslu á að í þessari niðurstöðu felst ekki afstaða til meintra brota Hreyfils. Berist Samkeppniseftirlitinu frekari kvartanir eða athugasemdir um að háttsemi Hreyfils fari gegn ákvæðum samkeppnislaga, má jafnframt vænta þess að Samkeppniseftirlitið taki á ný til skoðunar hvort tilefni sé að hefja rannsókn á grundvelli þeirra.
28. Af framangreindri umfjöllun er ljóst að Hreyfill er og hefur verið um langt árabíl, langstærsta leigubílastöðin á umræddu takmörkunarsvæði, og í einstakri yfirburðarstöðu á umræddum þjónustumarkaði. Hvílir því rík skylda á fyrirtækinu að grípa ekki til ráðstafa sem raskað geta samkeppni með óeðlilegum hætti, eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Jafnframt þarf Hreyfill að gæta að þeim skilaboðum sem félagið sendir félagsmönnum sínum, sem teljast fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.
29. Því beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til félagsins að það gæti þess að háttsemi þess fari ekki gegn bannreglum samkeppnislaga, og að stöðvareglur fyrirtækisins séu í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Guðmundur H. Guðmundsson

Afrit sent til Drivers ehf.