



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 13. október 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaakstur, 167. mál

1. Inngangur

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts nefndasviðs Alþingis frá 30. september þar sem óskað var eftir umsögn samtakanna um frumvarp til laga um leigubifreiðaakstur. SA hafa skilað umsögnum málið áður, bæði í samráðsgátt stjórnvalda og þegar málið hefur áður gengið til umhverfis- og samgöngunefndar. Málið hefur ekki náð fram að ganga en í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum hafa breytingar verið gerðar í samræmi við tillögu umhverfis- og samgöngunefndar á 152. löggjafarþingi. Að mati SA er brýnt að leigubifreiðamarkaðurinn á Íslandi verði opnaður til hagsbóta fyrir neytendur og jafnframt til þess að fullnægja þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands skv. EES- samningnum.

SA fagna því markmiði frumvarpsins að auka eigi frjálsræði á leigubifreiðamarkaði á Íslandi. Það er löngu tímabært og mun án efa hafa í för með sér aukið hagræði fyrir samfélagið í heild þar sem aukin samkeppni og lögmál framboðs og eftirspurnar fá að ráða verðlagningu og gæðum þjónustu. Með fjöldatakmörkunum, líkt og nú er raunin, eru hins vegar önnur sjónarmið en eftirspurn sem ráða framboðinu og magn og verð þjónustu því annað. Ástandið er enda þannig að neytendur geta ekki reitt sig á að fá leigubifreið þegar þeir þurfa.

Breytingarnar á frumvarpinu, í samræmi við tillögu umhverfis- og samgöngunefndar, eru skref í rétta átt að mati SA. Það er grundvallaratriði að þær reglur sem gilda eiga um leigubifreiðaakstur, líkt og aðrar atvinnugreinar, séu skýrar og skilvirkar og til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt, sbr. 1. gr. frumvarpsins. SA ítreka þau sjónarmið sem komu fram í fyrri umsögnum samtakanna um málið og taka jafnframt undir umsögn Viðskiptaráðs Íslands um frumvarpið en vilja auk þess áréttta eftirtalдар athugasemdir:

- Í frumvarpinu eru of íþyngjandi skilyrði fyrir veitingu leyfa.
- Skilyrði um gjaldmæla eru úr takti við tímenn.
- Í frumvarpinu eru of íþyngjandi eftirlits- og sektarheimildir.
- Í frumvarpinu eru of margar reglugerðarheimildir.

2. Atvinnuleyfi (5. gr.)



Líkt og kom fram í fyrri umsögnum samtakanna er leyfisveitingum sniðinn of þröngur stakkur. Sú staða er enn fyrir hendi þrátt fyrir jákvæðar breytingar á frumvarpinu í núverandi mynd, svo sem afnám fjöldatakmörkana og möguleika atvinnuleyfshafa til reksturs fleiri en einnar leigubifreiðar.

Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru tiltekin þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá útgefið atvinnuleyfi. Í 1. tl. 2. mgr. er gert að skilyrði að viðkomandi hafi viðeigandi starfshæfni sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um atvinnufrelsi og að því megi einungis setja skorður með lögum. Með heimild ráðherra til að kveða á um starfshæfni umsækjanda um atvinnuleyfi er brotið gegn umræddu stjórnarskrárákvæði. Kveða verður á um skilyrðin í lögum, ekki reglugerð. Líkt og fram kemur í nefndarálitni meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar vegna málsins á síðasta löggjafarþingi er mikilvægt að skilyrði leyfis verði ekki hert umfram það sem frumvarpið ber með sér í reglugerð ráðherra. Þannig má ekki gera auknar kröfur til námskeiða, kröfu um íslenskukennslu, sem felur í sér hindrun á staðfesturétti 31. gr. EES samningsins, o.þ.h. Sú hætta er fyrir hendi þegar um svo opna reglugerðarheimild ræðir.

Í 5. mgr. 5. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur í reglugerð um framkvæmd leyfisveitinga skv. ákvæðinu. Rétt er að taka fram að skilyrði fyrir leyfisveitingu eru mörg og má gera ráð fyrir því að tímafrekt reynist fyrir umsækjendum að fá leyfi útgefið. Það er grundvallaratriði að með þessu ákvæði sé ekki veitt heimild til frekari skilyrða. Í ljósi þess að núverandi fyrirkomulag er talið brjóta gegn EES samningnum má leiða líkur að því að enn flóknara regluverk, með umtalsverðum aðgangshindrunum að markaðnum geri það einnig.

3. Rekstrarleyfi (6. gr.)

Sá sem óskar eftir að fá útgefið leyfi til þess að reka leigubifreið þarf að uppfylla öll skilyrði þess að fá útgefið atvinnuleyfi auk frekari skilyrða. Vísast í umfjöllun að framan um 5. gr. en hún á einnig við um þetta ákvæði.

4. Skyldur rekstrarleyfishafa (8. gr.)

Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er að finna auknar kvaðir á rekstrarleyfishafa. Til viðbótar því að tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu skal rekstrarleyfishafi halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hvernar seldrar ferðar um gervihnött og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur. Staðsetningarupplýsingar skulu vera aðgengilegar hjá rekstrarleyfishafa í 60 daga frá því að ferð var ekin.

Með þessu ákvæði eru kröfur á rekstrarleyfishafa auknar frá því sem er skv. núgildandi löggjöf. Það samræmist ekki markmiði nýju laganna og eykur enn á samkeppnishindranir á leigubifreiðamarkaðnum. Ákvæðið leggur íþyngjandi skyldur á rekstrarleyfishafa og takmarkar þar með jafnframt möguleika nýrra aðila inn á markaðinn.

Í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að markmiðið með lögnum sé að skapa skilyrði fyrir fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum, þ.á.m. þjónustu með farveitum. Farveitur líkt og Uber og Lyft notast við snjallsímaforrit þar sem mögulegt er að fylgjast með og rekja ferðir farþega með ökutækjunum. Farþegarnir sjálfir hafa því þann möguleika að skrá og deila ferðalagi sínu með sínum nánustu. Reynslan af þessu sýnir að með nýrri tækni er hægt að ná markmiðum um öryggi bílstjóra og farþega með öðrum og minna íþyngjandi leiðum en



auknum kvöðum á rekstrarleyfishafa. Það samræmist jafnframt betur persónuverndarsjónarmiðum að farþeginn sjálfur skrái ferð sína, kjósi hann það.

5. Gjaldmælar (9. gr.)

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins segir að löggiltir gjaldmælar skuli vera í öllum leigubifreiðum sem seldar eru á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ferðin tekur.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um undanþágu frá gjaldmiðlaskyldu þegar ferð er seld fyrir fyrirfram umsamið áætlað eða endanlegt heildargjald. Rekstrarleyfishafi eða eftir atvikum atvinnuleyfishafi ber sönnunarbyrði um að slíkur samningur hafi komist á.

Farveitur á borð við Uber og Lyft notast við snjallsímaforrit þar sem gefið er upp leiðbeinandi verð sem kann þó að taka breytingum í takt við tíma og lengd ferðarinnar og ófyrirséð atvik. Með notkun á forritinu geta því bæði bílstjórar og farþegar sýnt fram á umsamið verð. Lögin verða að vera sveigjanleg að þessu leyti sé ætlunin að opna á þjónustu farveita hér á landi.

Með nýrri tækni er hægt að stuðla að góðum viðskiptaháttum til verndar neytendum. Sem dæmi má nefna ef bílstjóri velur lengri leið á áfangastað farþega en þörf var á. Með snjallsímaforritum líkt og Uber getur neytandi sýnt fram á að önnur leið væri hagkvæmari og mögulega fengið endurgreiðslu á hluta fargjalds. Slíkt er betur til þess fallin að stuðla að hagsmunum neytenda heldur en kvöð um sýnilega verðskrá og gjaldmæla, þrátt fyrir undanþágur.

Í 5. mgr. er ráðherra veitt heimild til þess að útfæra skyldu um aðgengileika verðskráa. Mikilvægt er að allar skyldur er hvíla á rekstrarleyfishöfum komi fram í lögnum sjálfum og að ráðherra sé ekki heimilt að setja ákvæði í reglugerð sem mögulega fara gegn markmiði laganna um rýmri skilyrði til leigubifreiðaaksturs á Íslandi.

Í 6. mgr. 9. gr. segir að Neytendastofa fari með eftirlit með verðupplýsingum leigubifreiðaðþjónustu samkvæmt lagagreininni. Verði frumvarpið að lögum munu tvær stofnanir hafa eftirlit með því að þeim sé framfylgt, Neytendastofa og Samgöngustofa. Að auki mun lögreglan hafa víðtækar eftirlitsheimildir, sbr. 17. gr. Betur færi á því að eftirlit með starfsemi væri á einum stað. Flóknar reglur, skilyrði og eftirlit torvela aðgengi að atvinnugreininni og minni líkur eru á nýsköpun. Við lagasetningu ber að leggja áherslu á einfalt og skilvirkt regluverk og framkvæmd þess.

6. Eftirlit (IV. kafli)

IV. kafli frumvarpsins fjallar um eftirlit. Samgöngustofu, og eftir atvikum lögreglu, eru gefnar víðtækar eftirlitsheimildir með starfsemi leyfishafa. Samkvæmt 15. gr. getur Samgöngustofa hvenær sem er krafist leyfishafa um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með starfsemi. Sinni leyfishafi ekki upplýsingaskyldu sinni er Samgöngustofu heimilt að leggja á hann dagsektir. Önnur þvingunarúrræði koma einnig til greina ef upplýsingaskyldu er ekki sinnt, s.s. niðurfelling eða svipting leyfis.

Um er að ræða verulega íþyngjandi úrræði sem er ekki til þess fallið að rýmka fyrir samkeppni á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og auka aðgengi að þjónustunni. Eðlilegra væri að leyfishafi sýni fram á að hann uppfylli skilyrði en að öðrum kosti fái hann ekki áframhaldandi leyfi.

Í 18. gr. er að finna ákvæði um viðurlög, sektir, við brotum á tilteknum ákvæðum laganna. Rétt er að gera sérstaka athugasemd við 6. tl. 1. mgr. þar sem veitt er heimild til að sekta leyfishafa



vegna brota á 9. gr. um gjaldmæla og sýnileika verðskráa. Óljóst er hvernig eftirliti mun verða háttað með því ef samið er um ákveðið gjald fyrir ferð. Þegar opna á, á þann möguleika að hér verði starfræktar farveitur, verður að gera ráð fyrir því í ákvæði 9. gr. og ekki orða sektarákvæði þannig að markmiðið um opinn leigubifreiðamarkað og aukna samkeppni náist ekki.

7. Gjaldtökuheimild (20. gr.)

Í 20. gr. frumvarpsins er að finna gjaldtökuheimild Samgöngustofu vegna nánar tilgreindrar umsýslu. Í 2. mgr. 20. gr. segir að gjöldunum sé ætlað að standa straum af launum og launatengdum gjöldum starfsfólks sem sinnir þjónustunni (a), þjálfun og endurmenntun starfsfólks (b), aðkeyptri sérfræðiþjónustu (c), kostnaði við öflun og rekstur húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja (d) og stjórnunar- og stoðþjónustu, svo sem akstri og flutningi. Í 3. mgr. er áréttað að gjöldin skulu ekki vera hærri en nemur raunkostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar.

Það getur verið eðlilegt að sanngjarnt gjald komi fyrir veitingu sérstakrar þjónustu og útgáfu leyfa en SA leggja áherslu á að gjöldin séu í samræmi við raunverulegan kostnað við veitingu þjónustunnar, líkt og kemur fram í 3. mgr. 20. gr. Af 2. mgr. má þó skilja að gjöldin eigi að standa straum af grunnrekstrarkostnaði stofnunarinnar, svo sem launakostnaði, húsnæði og búnaði. Ákvæðið er því misvísandi að þessu leyti. Því er sérstaklega mótmælt að þjónustugjöld eigi að standa undir rekstrarkostnaði Samgöngustofu. Almennt er viðurkennt að þjónustugjöldum er eingöngu ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þá þjónustu sem látin er í té af hinu opinbera. Þá má leiða af skilyrðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar að stjórnvaldi er með öllu óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda. Of víðtækt framsal til stjórnvalda við ákvörðun þjónustugjalda getur falið í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár um skattlagningarheimildir. Aukin þjónustugjöld munu hindra aðgengi að markaðnum enn frekar og að lokum bitna á neytendum.

8. Gildistaka (24. gr.)

Frumvarpið gerir ráð gildistöku 1. janúar 2023. Í ljósi þess að núverandi fyrirkomulag er ekki í samræmi við skyldur Íslands samkvæmt EES- samningnum er mikilvægt að ný löggjöf, sem bætir úr þeim ágöllum sem liggja fyrir, taki gildi sem fyrst og sé ekki frestað að óþörfu.

9. Niðurstaða

Líkt og áður segir fagna SA því markmiði lagasetningarinnar að auka frjálsræði á leigubifreiðamarkaði á Íslandi. Óvíst er þó hvort að fyrirliggjandi frumvarp nái því markmiði. Frumvarpið geymir víðtæk skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfa og miklar eftirlits- og sektarheimildir. Auk þess er ráðherra heimilt að kveða á um frekari reglur um mörg atriði frumvarpsins. Það gæti því hæglega orðið svo að engin breyting verði á umhverfi leigubifreiðaaksturs á Íslandi. Frumvarpið gerir ráð fyrir tvenns konar starfsleyfum; atvinnuleyfi og rekstrarleyfi. Samtökin leggja til að endurskoðað verði hvort að nauðsynlegt sé að hafa tvenns konar leyfi og hvort hægt væri að sameina þau í eitt leyfi til einföldunar. Það er ekki nægjanlegt að afnema stöðvarskyldu og fjöldatakmarkanir á útgáfu leyfa en að sama skapi þrengja skilyrði fyrir útgáfu leyfa og auka eftirlit.

Í frumvarpinu er sérstök umfjöllun um farveitur og að ekkert ætti að standa í vegi fyrir því að þær hefji starfsemi hérlendis svo framarlega sem þær uppfylla nánar tilgreind skilyrði. Skilyrðin eru mörg og þröng og því ljóst að, öfugt við það sem haldið er fram í frumvarpinu, að fyrirstaðan er umtalsverð. Að mati SA er nóg að setja þau skilyrði fyrir veitingu starfsleyfa að



umsækjandi hafi gild ökuréttindi, hreint sakavottorð og að fyrirhuguð starfsemi verði skráð hjá skattayfirvöldum.

Engin sannfærandi rök hafa verið færð fram fyrir því að leigubílamarkaðurinn héraendis þurfi að vera öðruvísi en í nágrennaríkjum okkar. Í ljósi þess tækifæris sem nú gefst til að endurskoða hann í heild ætti að mati SA að ganga enn lengra en gert er í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir