

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 14. október 2022

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

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Markmið með lagasetningunni er að tryggja gott aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðaðjónustu fyrir neytendur á Íslandi. Það er hinsvegar hvergi komið inná það í frumvarpinu hvernig neytendum skal tryggt gott aðgengi að leigubifreiðaðjónustu á Ísland, né hvernig tryggja eigi faglega, örugga og skilvirka leigubifreiðaðjónustu. Þvert á móti er með frumvarpinu allt gert til að rífa niður núverandi kerfi sem hefur einmitt uppfyllt öll þessi skilyrði sem talin eru upp í fyrstu grein.

Í núverandi kerfi hefur starfsemi Hreyfils ávallt miðast við að tryggja þau skilyrði sem talin eru upp í fyrstu grein, þ.e. að tryggja faglega, örugga og skilvirka leigubifreiðaðjónustu fyrir neytendur á Íslandi.

Leigubifreiðastöð

Að baki frumvarpinu liggja sjónarmið um öryggi og gæði þjónustu og jöfn samkeppnisskilyrði. Fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins (lið 2.3) að eðlilegt sé að sömu kröfur séu gerðar til farveitna, s.s. Uber og Lyft, og annarra aðila sem stunda farþegaflutninga með leigubifreiðaaakstri. Þá er bent á að í ljósi dóms Evrópudómstólsins beri að líta á farveitur sem farþegaflutningafyrirtæki. Í athugasemdum með frumvarpinu er gert ráð fyrir að farveitur þurfi að fullnægja öllum skilyrðum sem leigubifreiðastöðvum verði gert að fullnægja.

Hvergi í frumvarpinu er að finna skilgreiningu á leigubifreiðastöð. Því er nauðsynlegt að í frumvarpinu komi fram að farveitum beri að uppfylla sömu skilyrði og leigubifreiðastöðvum. Lagt er til að í orðskýringum 3. gr. verði bætt við 6. tölulið svohljóðandi:

6. Leigubifreiðastöð: Starfsstöð þess sem selur eða sér um afgreiðslu á leigubifreiðaaakstri.

Farveitur sjá um afgreiðslu á leigubifreiðaaakstri og ættu því að flokkast sem leigubifreiðastöðvar. Sömu kröfur þarf að gera til þeirra og annarra stöðva. Starfsstöð leigubifreiðastjóra (leigubifreiðastöð)

Frumvarpið er lagt fram í kjölfar samskipta samgönguráðuneytis við ESA. Í frumvarpinu er miðað við að skilyrði um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðarstöð, eins og það er sett fram í gildandi reglum, sé hindrun á staðfesturétti 31. gr. EES-samningsins. Þó er ljóst að skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð þarf ekki að vera ósamrýmanlegt staðfesturétti EES-samningsins.

Í athugasemdum ESA er ekki fundið að því að til staðar sé stöðvarskylda. Athugasemdir snúa að því að í gildandi löggjöf má krefjast þess að afgreiðsla sé hjá leigubifreiðastöð auk þess sem tíu er lágmarksfjöldi ökumanna á leigubifreiðastöð. Slík krafa er talin íþyngjandi og gæti takmarkað aðgengi manna að markaði.

Í Danmörku er gert ráð fyrir að leigubifreiðaaakstur megi aðeins selja af leigubifreiðastöð. Á móti kemur að einn leyfishafi getur verið á leigubifreiðastöð. Í ljósi þessa fordæmis getur stöðvarskylda verið samrýmanleg EES-samningnum.

Í lögunum er gert ráð fyrir starfsstöðum leigubifreiðastjóra. Gerður er greinarmunur á starfsstöð rekstrarleyfishafa og starfsstöð leigubifreiðarstöðvar. Starfsstöð leigubifreiðarstjóra (rekstrarleyfishafa) er í raun ekkert annað en eins manns leigubifreiðastöð. Krafa um starfsstöð rekstrarleyfishafa er í eðli sínu ekki síður takmörkun á staðfesturétti Evrópuréttar en stöðvarskylda.

Bæði er skynsamlegra og betri íslenska að kalla starfsstöð rekstraraðila sínu rétta nafni, þ.e. leigubifreiðastöð. Með því móti er regluverkið einfaldað.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um rekstrarleyfi. Ákvæðinu er ætlað að fjalla um skilyrði fyrir akstri og rekstri leigubifreiðar. Í 1. tölulið 2. mgr. 6. gr. er gerð krafa um starfsstöð rekstrarleyfishafa. Með vísan til framangreinds er starfsstöð leigubifreiðastjóra ekkert annað en leigubifreiðastöð og lagðar eru til tvær breytingar á 6. gr.

Í fyrsta lagi er lagt til 1. tölulið 2. mgr. 6. gr. verði breytt þannig að vísað verði til samhljóða ákvæðis um starfsstöð leigubifreiðastöðvar:

Hefur lögheimili innan Evrópska efnahagssvæðisins og starfsstöð hér á landi hjá leigubifreiðastöð, sbr. 2. tölulið 2. mgr. 7. gr. sem er virk og traust. Frá þeirri starfsstöð skal starfsemi vera stjórnað og þar skulu öll grunnviðskiptaskjöl er varða reksturinn vera geymd og aðgengileg.

Í öðru lagi er lagt til að bætt verði við 6. mgr. 6. gr. áréttingu um að rekstrarleyfishafi megi stofna eigin leigubifreiðastöð.

Einstaklingar sem hafa rekstrarleyfi samkvæmt ákvæði þessu þurfa ekki jafnframt að hafa atvinnuleyfi skv. 5. gr. til að stunda leigubifreiðaaakstur og er þeim heimilt að standa einir að leigubifreiðastöð. sbr. 7. gr.

Stöðvarskylda er ekki takmörkun á staðfesturétti ef rekstrarleyfishafi getur stofnað eigin leigubifreiðastöð. Með þessu er unnt að gera sömu kröfu til allra, um afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Samskipti við notendur færu því alltaf í gegnum leigubifreiðastöð. Sömu reglur gilda þar með um alla sem selja leigubifreiðaaakstur.

Í samræmi við framangreindar tillögur er lagt til að rekstrarleyfishafi skuli hafa afgreiðslu á viðurkenndri leigubifreiðastöð og þjónustuna megi aðeins selja frá leigubifreiðastöð. Bæði einfaldar það regluverk og eftirlit að eingöngu leigubifreiðastöðvar selji ferðir. Þá er þetta til þess fallið að gera farþegum auðveldra að átta sig á við hvern þeir eiga viðskipti og hvert þeir eigi að snúa sér ef misbrestur verður á þjónustu. Lögð er til breyting á 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins:

Rekstrarleyfishafa ~~er heimilt að~~ skal hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi hjá Samgöngustofu. Leigubifreiðaaakstur má aðeins selja frá leigubifreiðastöð.

Ónauðsynlegt er að fjalla ítarlega um starfsstöð rekstrarleyfishafa þegar gerð er krafa um að leigubifreiðaaakstur sé aðeins seldur frá leigubifreiðastöð.

Finnsk stjórnvöld gerðu skýrslu um leigubifreiðarmarkaðinn í kjölfar breytinga á lögum um leigubifreiðar þar í landi. Minnisblað samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um þá skýrslu liggur fyrir. Í skýrslunni kemur fram að nauðsynlegt sé að setja frekari reglur um merkingar leigubifreiða þannig að farþegi geti gert sér grein fyrir því hver sé þjónustuveitandi. Með hliðsjón af því og mögulegrar eftirlitsskyldu leigubifreiðastöðva samkvæmt 2.-4. mgr. 12. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði nýrri málsgrein við 12. gr. sem 5. mgr.:

Leigubifreiðastöð er óheimilt að taka bifreið í afgreiðslu fyrr en tilkynning um útgáfu rekstrarleyfis eða flutning á milli stöðva hefur borist frá Samgöngustofu.

Þá er rétt að engin vafi sé á því hvaða leigubifreiðastöð leigubifreið tilheyrir. Lögð er til viðbót við 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins um auðkenningu leigubifreiða:

Leigubifreið skal ávallt auðkennd skilmerkilega þannig að ekki sé vafi á að um leigubifreið sé að ræða og hvaða leigubifreiðastöð hún tilheyrir.

Eftirlit og upplýsingagjöf til stjórnvalda

Í frumvarpinu kemur fram að leigubifreiðastöðvar hafi sinnt mikilvægu hlutverki við að tryggja gæði og framboð þjónustu. Stöðvarnar hafi eftirlit með því að ökumenn fari að fyrirmælum laga og reglugerða. Skráning stöðvanna á ferðum hefur nýst eftirlitsaðilum s.s. lögreglu, samgöngustofu eða skattinum, enda hefur verið unnt að óska eftir áreiðanlegum upplýsingum um eknar ferðir, greiðslur og ökumenn.

Tryggja verður að aðgengi að slíkum upplýsingum verði sambærilegt því sem verið hefur. Mikilvægt er að farveitum verði ekki veitt óréttmætt samkeppnisforskot á þeim grundvelli að erfiðara sé að nálgast upplýsingar frá þeim t.d. vegna fjarlægðar. Mikilvægt er að ákvæði 2. töluliðar 2. mgr. 7. gr. eigi við um farveitur. Samkvæmt því ákvæði verða leigubifreiðarstöðvar að hafa starfsstöð hér á landi. Á starfsstöðinni er starfseminni stjórnað og viðskiptaskjöl varðveitt.

Stöðvarskylda hér á landi grundvallast því á almannahagsmunum sem ekki verða tryggðir með vægari móti. Í Svíþjóð er ekki gerð krafa um afgreiðslu á leigubifreiðastöð en gerð er krafa um tengingu við sérstakar bókhaldsskrifstofur sem senda skattyfirvöldum upplýsingar sem fást úr gjaldmælum bifreiða, sé þess óskað. Markmiðið er það sama, að tryggja aðgang að upplýsingum fyrir stjórnvöld.

Fordæmi úr ferðapjónustu hafa sýnt að erlendar þjónustusiður hafa tregðast við að afhenda gögn til yfirvalda, s.s. Airbnb vegna heimagistingar. Þá hafa menn bent á að óeðlilegt sé að verðmætasköpun sem verður til á Íslandi endi erlendis án skattlagningar á Íslandi. Vítin eru til þess að varast. Innlend fyrirtæki eru skattlögð á Íslandi þegar þau selja þjónustu en hið sama gildir ekki alltaf um erlenda þjónustuaðila, t.d. þegar íslenskar auglýsingar eru keyptar á Google. Að auki má benda á að meginreglan við skattlagningu lögaðila er sú að hagnaður þeirra er skattlagður þar sem höfuðstöðvar þeirra eru. Undantekningar eru frá þeirri meginreglu, t.d. vegna tekna sem tilheyra fastri starfstöð hér á landi. Hagnaður er í síauknum mæli skattlagður erlendis vegna þjónustu netfyrirtækja, t.d. vegna tekna af afþreyingu frá streymisveitum, bókun gistingar á bókunarsíðum og þannig mætti áfram telja. Það hlýtur að vera frumskylda löggjafans að leitast við að tryggja innlendri atvinnustarfsemi sambærileg skilyrði á Íslandi og erlendir keppinautar njóta. Ella er hætt við að skattstofninn sem notaður er til þess að tryggja tekjur til samfélagslegra verkefna þynnist hratt.

Öryggi farþega og gæði þjónustu.

Hreyfill leggur mikla áherslu á að veita viðskiptavinum sínum góða og örugga þjónustu, í samræmi við markmið laga um leigubifreiðar. Í því felst að viðskiptavinir upplifi samfellu í þjónustu, pöntunum sé svarað hratt og örugglega og þjónustan sé veitt innan viðunandi viðbragðstíma. Þá verður yfirbragð bílstjóra og ástand bifreiða að vera heilðrænt og faglegt. Stjórn Hreyfils er annt um orðspor félagsins og hefur ríkan metnað fyrir því að veita áreiðanlega og vandaða þjónustu.

Markmið frumvarpsins er að bæta þjónustu til notanda. Frumvarpið er ekki reist á neinni rannsókn um að það muni leiða til bættrar þjónustu og engin gögn eru því til stuðnings. Helst er lögð áhersla á að breytingin muni skila lækkuðu verði til neytenda. Engin rök hafa verið lögð fram sem rökstyðja að svo verði. Þvert á móti liggja fyrir upplýsingar um að í þeim löndum þar sem akstur og rekstur leigubifreiða hefur verið gefinn frjáls hefur verð hækkað. Nú síðast í Finnlandi sem gaf akstur og rekstur leigubifreiða frjálsan í júlí 2018.

Af áratugareynslu er það mat Hreyfils að notendur kunni að meta örugga, þægilega og faglega þjónustu. Verði brestir í þjónustu hefur tekist að útkljá slík mál hratt og vel nánast án undantekninga. Í áðurnefndri skýrslu finnskra yfirvalda kemur fram að aðgengi að leigubifreiðapjónustu og stuttur biðtími er

Það sem neytendur leggja áherslu á þegar þeir velja leigubifreiðapjónustu. Frumvarpið ætti því að taka mið af þessum atriðum. Að mati stjórnar Hreyfils verður þessum markmiðum ekki náð með þessu frumvarpi. Nauðsynlegt er að leggja ríkar kröfur á herðar þeirra sem óska eftir að fá úthlutað atvinnu- eða rekstrarleyfum svo tryggt sé að notendum sé tryggð örugg og fagleg þjónusta.

Í núverandi kerfi er stöðvarskylda sem veitir notendum mikið öryggi. Öryggið felst meðal annars í því að notendur þjónustunnar geta hvenær sólarhringsins sem er, allt árið um kring, haft samband við stöðina, t.d. gleymi þeir einhverjum verðmætum í bílnum eða ef upp kemur einhver ágreiningur varðandi verðlagningu, kortafærslur eða athugasemdir sem viðskiptavinur telur sig þurfa að koma á framfæri við stjórnendur stöðvarinnar.

Hver sem starfar við akstur eða rekstur leigubifreiða skal hafa hreint sakavottorð eins venjan hefur verið hingað til. Mjög mikilvægt er að eftirlitsaðilar hafi uppi virkt eftirlit og leigubifreiðastjórar verði sviptir atvinnuréttindum gerist þeir brotlegir við lög um leigubifreiðar. Aðhald sem þetta er mjög nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að brotið verði á notendum leigubifreiða. Ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins og 3. tölul. 2. mgr. 6. gr. eru ekki til þess fallin að auðvelda eftirlit.

Hreyfill lítur einnig á þjónustu sína sem hluta af félagslegri ferðapjónustu fyrir hópa einstaklinga sem vegna fötlunar eða annarra ástæðna geta ekki ekið bíl eða notað strætisvagna. Hér má sem dæmi nefna blinda, öryrkja og aldraða. Mikilvægur þáttur við þá þjónustu er að þeir sem aka leigubifreiðar hafi lágmarksþekkingu á íslensku. Í sumum tilfellum verða notendur að geta reitt sig á að bílstjóri geti lesið þau fyrirmæli sem fylgja ferð.

Gjaldmælar

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. Þar á eftir í 2. mgr er kveðið á um undanþágu frá gjaldmælaskyldu þegar ferð er seld fyrir fyrirfram ákveðið gjald.

Að mati stjórnar Hreyfils er með þessu verið að mismuna rekstraraðilum þar sem ekki eru lagðar jafnar kröfur á aðila varðandi gjaldmæla. Gjaldmælum í leigubifreiðum er ætlað að tryggja neytendavernd. Verðlagning aksturs án gjaldmæla er ógegnsæ og getur leitt til ágreinings í lok ferðar hvert umsamið gjald sé.

Stjórn Hreyfils ítrekar fyrri athugasemdir um þetta efni og leggur áherslu á að allir séu við sama borð þegar kemur að búnaði, merkingum og frágangi leigubifreiða. Hagsmunir neytenda eru betur tryggðir ef allar leigubifreiðar eru útbúnar gjaldmæli og gjaldmælir sýnir ávallt verð ferðar, jafnvel þrátt fyrir að ekið sé gegn föstu gjaldi.

Gildistaka

Gildistaka nýrra laga er miðuð við 1. Janúar 2023. Stjórn Hreyfils vill hins vegar árétta að stjórnendum og bílstjórum Hreyfils gefist lengri tími til að aðlaga reksturinn að breyttum lögum. Telur stjórn Hreyfils hæfilegt að veittur sé 2 ára aðlögunarfrestur hið minnsta.

Niðurlag

Í ljósi þess að Hreyfill hefur um áratugaskeið starfað sem bifreiðastöð hér á landi er eðlilegt að ákveðið tillit verði tekið til sjónarmiða og röksemda félagsins.

Fyrirsvarsmenn Hreyfils eru reiðubúnir til funda til að gera grein fyrir ofangreindum athugasemdum og þeim sjónarmiðum sem þar birtast. Tekið skal fram að félagið áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum en hér greinir.

Virðingafyllst,
f.h. Hreyfils svf.



Haraldur Axel Gunnarsson
Framkvæmdastjóri