

Innviðaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Innviðaráðuneyti
Dagsetning: 29.10.2022
Málsnúmer: IRN22060110
Bréfalykill: 3.1
Tilgangur: Til ákvörðunar Til upplýsingar
 Til undirritunar Skv. beiðni ráðherra

Efni: Frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur – 153. löggjafarþing

Efni minnisblaðsins

Í minnisblaði þessu er að finna viðbrögð innviðaráðuneytisins við meginefni umsagna sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafa borist vegna frumvarps til laga um leigubifreiðaaakstur á 153. löggjafarþingi. Minnisblaðið er ritað að beiðni nefndarinnar.

Umsögn ASÍ

Í umsögn ASÍ segir að í Noregi sé í gildi sérstök reglugerð um rekstur leigubifreiðastöðva og leyfi til leigubifreiðaaaksturs í Osló, FOR-2013-05-15-490 *Forskrift om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune* sem sé sett á grundvelli heimildar í 37. gr. norskrar reglugerðar um flutninga á landi í atvinnuskyni, FOR-2003-03-26-401 *Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartoy*. Í umsögninni segir enn fremur að í gildi sé reglugerð fyrir Bergen og nágrannabyggðir, FOR-2016-02-25-226 *Forskrift om drosjereglement for Bergen køyreområde, Bergen, Sund, Fjell og Askøy kommune, Hordaland*, sem sett sé á grundvelli sömu heimildar, en sú reglugerð feli í sér verulegar takmarkanir á fjölda útgefina leyfa og stöðvarskyldu.

Í Noregi séu í gildi sambærilegar takmarkanir og gilda hér á landi á svæðum þar sem búa 30% fleiri íbúar en á Íslandi, 58% fleiri en á höfuðborgarsvæðinu og 75% fleiri en í Reykjavík. Því sé ljóst að ef sambærilegar reglur um takmörkun á fjölda leigubifreiða væru í gildi hér á landi væru verulegar skorður á höfuðborgarsvæðinu og á öllum þéttbýlisstöðum á landinu þar sem nú er haldið úti skipulagðri þjónustu leigubifreiða.

Þá vísar ASÍ til umsagnar sinnar um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur frá 150. löggjafarþingi en ráðuneytið hefur þegar brugðist við þeirri umsögn í minnisblaði til umhverfis- og samgöngunefndar dags. 31.03.2020.

Afstæða ráðuneytisins

Framangreindar norskar reglur sem vísað er til í umsögn ASÍ hafa allar verið felldar úr gildi. Umrædd 37. gr. framangreindrar FOR-2003-03-26-401 var felld úr gildi árið 2019 og framangreindar reglugerðir fyrir Osló, FOR-2013-05-15-490 og fyrir Bergen og nágrannabyggðir, FOR-2016-02-25-226 voru felldar úr gildi í heild sinni árið 2020.

Um fjöldatakmarkanir í Noregi gildir nú 48. gr. a. reglugerðar nr. FOR-2003-03-26-401 sem sett er skv. heimild í 9. gr. a. norskra laga um flutninga á landi, LOV-2002-06-21-45 *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)*. Í 48. gr. a. reglugerðarinnar segir að í sveitarfélögum með 20.000 íbúum eða fleiri þar sem íbúafjöldi er 80 íbúar á hvern km² eða meiri, er óheimilt að veita einkarétt eða takmarka fjölda útgefina leyfa til leigubifreiðaaaksturs.

Samkvæmt upplýsingum frá Byggðastofnun voru þau sveitarfélög á Íslandi þar sem íbúar eru 20.000

eða fleiri og íbúatjöldi er 80 íbúar á hvern km² eða meiri 1. janúar 2022 eftirfarandi:

- Reykjavíkurborg
- Kópavogsbær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Reykjanesbær

Af framangreindu er ljóst að ef sambærilegar reglur giltu hér á landi og gilda nú í Noregi um takmörkun á fjölda leigubifreiða væri óheimilt að takmarka fjölda þeirra í fjölmennustu sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja.

Umsögn Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra og Bifreiðastjórafélagsins Frami sem birtist upphaflega í samráðsgátt stjórnvalda

Í umsögninni segir m.a. að þær lagabreytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu muni gera út af við leigubifreiðaaakstur á landinu með því að heimila rekstrarform sem bjóði heim ójafnri samkeppni. Þá segir að með frumvarpinu sé opnað fyrir losarabrag í atvinnugreininni með afnámi vinnuskyldu og takmörkunarsvæða.

Í umsögninni segir að Alþýðusamband Íslands hafi leitt að því sterk rök að Íslandi sé ekki skylt samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að ganga eins langt í breytingum og lagt sé til í frumvarpinu. Þá standi stjórnvöld í Noregi fyrir breytingum á þarlandum lögum um leigubifreiðaaakstur.

Frami og BÍLS leggjast alfarið gegn frumvarpinu.

Afstaða ráðuneytisins

Ráðuneytið tekur ekki undir framangreindar áhyggjur Bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra og Bifreiðastjórafélagsins Frami. Þvert á móti telur ráðuneytið breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu vera til þess fallnar að veita rekstraraðilum leigubifreiða fjölbreyttara val um rekstrarform sem bjóði upp á virkari samkeppni en verið hefur. Þá er afnám vinnuskyldu til þess fallið að veita fjölbreyttari hópum möguleika á að starfa við leigubifreiðaaakstur auk þess að veita leigubifreiðastjórum aukið val um það hvernig þeir kjósa að haga sínum störfum.

Í greinargerð þeirri er fylgir frumvarpinu er farið ítarlega yfir þær breytingar sem lagðar eru til með það að markmiði að tryggja m.a. að íslenska ríkið standi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og vísast um þau efni til greinargerðarinnar. Varðandi fyrirhugaðar breytingar á norsku regluverki er snýr að leigubifreiðamarkaðnum þar í landi hafa norsk stjórnvöld gefið út fréttatilkynningu um að stefnt sé að breytingum á þarlandu regluverki um leigubifreiðar. Í fréttatilkynningunni segir að til standi að gera á regluverkinu eftirfarandi breytingar:

- Gerð verður krafa um faglega hæfni (Íslenska frumvarpið gerir slíkar kröfur)
- Gerð verður krafa um fullnægjandi fjárhagsstöðu (Íslenska frumvarpið gerir slíkar kröfur)
- Gerð verður krafa um að rekstrarleyfishafi sýni fram á að leigubifreið sé skráð í norska ökutækjaskrá (Íslenska frumvarpið gerir kröfu um skráningu leigubifreiðar sem slíkrar í ökutækjaskrá)
- Gerð verður krafa um gjaldmæli (Íslenska frumvarpið gerir slíka kröfu nema þegar ekið er skv. fyrirframumsömdu gjaldi)
- Gerð verður krafa um taxaljós á þaki bifreiðar (Íslenska frumvarpið gerir kröfu um auðkenningu sem er nánar ákveðin í reglugerð)

Frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur gerir því nú þegar ráð fyrir sambærilegum kröfum og Norðmenn hafa gefið út að standi til að gera þar í landi. Til viðbótar við framangreindar breytingar hafa Norðmenn skipað nefnd sem ætlað er að skoða hvort meta þurfi eftirspurn eftir þjónustu, skoða grundvöll fyrir vinnuskyldu og stöðvaskyldu sem og kröfur til leyfishafa og ökumanna. Nefndin mun

einnig skoða hvort það sé þörf á að setja frekari kröfur til gjaldmæla og pöntunarkerfa. Þá á nefndin að skoða verðlagningu og skattamál og hvernig hægt sé að betrumbæta leigubifreiðamarkaðinn til hagsbóta fyrir neytendur án þess að regluverk gangi gegn EES-samningnum en tryggja þurfi að nýjar reglur rúmist innan sammingsins. Gert er ráð fyrir að störf nefndarinnar taki eitt ár.

Umsögn bandalags íslenskra leigubifreiðastjóra og Bifreiðastjórafélagsins Framma

Í umsögninni kemur fram að Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra hafi ekki átt fulltrúa í starfshópi um heildarendurskoðun á íslensku regluverki um leigubifreiðar árið 2018.

Þá kemur fram að óvída í atvinnulífinu sé eins brýnt að viðhalda lögverndun til að tryggja öryggi neytenda og til að sporna við alþjóðlegri glæpastarfsemi. Erlendis séu leigubifreiðar notaðar til að dreifa ólöglegum fíkniefnum. Fram kemur að stöðvarskylda leigubifreiða sé nauðsynleg til að tryggja þjónustu við almenning og sinna reikningsviðskiptum. Félögin telja dapurlegt að umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hafi ekki fallist á að tryggja tilvist og þátttöku stéttarfélags leigubifreiðastjóra í frumvarpinu.

Í umsögninni er fjallað um skjöl þar sem fram komi upplýsingar um misferli Uber og mútugreiðslur. Fram kemur að kanna þurfi hvort íslenskir aðilar hafi þegið fjármuni frá Uber til að hafa áhrif á umhverfi leigubifreiðaaksturs á Íslandi.

Í umsögninni er varað við því að umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis gangi greitt til verks. Það að heimila lögaðilum að reka ótakmarkaðan fjölda leigubifreiða bjóði upp á mismunun og undirboð í greininni. Þá kemur fram að ekki sé unnt að sjá hvernig tryggja eigi eftirlit með nýtingu leyfa, dreifingu, upphaldi þjónustu eða brotum ef takmörkunarsvæði verða afnumin. Enn fremur kemur fram að auka þurfi fjármagn til eftirlits með málaflokknum.

Frami og BÍLS leggjast alfarið gegn frumvarpinu.

Afstaða ráðuneytisins

Í umræddum starfshópi sátu sex fulltrúar (einn þeirra baðst lausnar áður en hópurinn lauk störfum). Af þeim voru tveir fulltrúar bifreiðastjórafélaga, annars vegar Bifreiðastjórafélagsins Fylkis og hins vegar Bifreiðastjórafélagsins Framma. Bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra átti ekki fulltrúa í starfshópnum.

Ekki er lagt til í frumvarpinu að „lögverndun“ verði lögð af. Í því er þvert á móti gert ráð fyrir að aðeins þeir sem hlotið hafa leyfi Samgöngustofu megi starfa við leiguakstur og að almennt stöðvarskyldu verði komið á.

Ráðuneytinu er ekki kunnugt um að íslenskir aðilar hafi þegið fjármuni frá Uber til að hafa áhrif á umhverfi leigubifreiðaaksturs og ekki stendur til að rannsaka það sérstaklega.

Að mati ráðuneytisins býður það að heimila aðilum rekstur fleiri en einnar leigubifreiðar ekki upp á mismunun og undirboð frekar en í öðrum starfsgreinum þar sem rekstraraðilum er heimilt að ráða starfsfólk.

Verði frumvarpið að lögum verður engin þörf á sérstöku eftirliti með nýtingu leyfa eða dreifingu. Ráðuneyti getur ekki tekið undir það að tilvist takmörkunarsvæða ein og sér tryggji gott eftirlit með upphaldi þjónustu eða brotum gegn reglum.

Bifreiðastöðin Hreyfill bæjarleiðir

Í umsögninni kemur fram að hvergi í frumvarpinu sé að finna skilgreiningu á hugtakinu leigubifreiðastöð og er lögð til slíkrar skilgreiningar. Þá segir að í Danmörku megi aðeins selja þjónustu leigubifreiða í gegnum leigubifreiðastöð og að þar í landi geti einn leyfishafi verið á leigubifreiðastöð. Því geti stöðvarskylda verið samrýmanleg EES-samningnum. Lagt er til að komið verði á almennt stöðvarskyldu og að leigubifreiðaakstur megi aðeins selja frá slíkri stöð,

rekstrarleyfishafar megi stofna leigubifreiðastöð og að þeim verði heimilt að standa einir að slíkri stöð.

Lagt er til að bætt verði við ákvæði um að leigubifreiðastöð sé óheimilt að taka bifreið í afgreiðslu fyrir en tilkynning um útgáfu rekstrarleyfis eða flutning á milli stöðva hefur borist frá Samgöngustofa. Þá er lagt til að bætt verði við ákvæði um auðkenningu þannig að ekki leiki vafi á því hvaða leigubifreiðastöð leigubifreið tilheyrir. Einnig er lagt til að bætt verði við ákvæði um að leigubifreiðastöðvar skuli hafa starfsstöð hér á landi þaðan sem starfsemi er stjórnað og viðskiptaskjöl eru varðveitt.

Í umsögninni kemur fram að í Finnlandi hafi akstur og rekstur leigubifreiða verið gefinn fjáls og í kjölfarið hafi verið þjónustunnar hækkað. Þá sé mikilvægt að þeir sem aka leigubifreiðum hafi lágmarkspekkingu á íslensku. Loks segir að ákvæði sem heimila akstur án gjaldmælis geti leitt til ágreinings í lok ferðar um hvert umsamið gjald sé.

Stjórn Hreyfils telur að veita eigi tveggja ára aðlögunarfrest hið minnsta.

Afstaða ráðuneytisins

Skilgreining á hugtakinu „leigubifreiðastöð“ er í 4. tölul. 3. gr. frumvarpsins og því ekki rétt að hana vanti.

Hvað varðar umfjöllun um stöðvarskyldu vekur ráðuneytið athygli á því að í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að allir rekstrarleyfishafar hafi afgreiðslu hjá leigubifreiðastöð. Þá heimilar 1. mgr. 7. gr. rekstrarleyfishöfum að stofna leigubifreiðastöð og standa einir að slíkri stöð án sérstaks starfsleyfis leigubifreiðastöðvar. Að mati ráðuneytisins er hins vegar ekki tilefni til að gera kröfu um að sala á þjónustu leigubifreiða fari ávallt fram hjá leigubifreiðastöð enda væri þá hætt við að röskun yrði á hefðbundinni þjónustu leigubifreiða sem selja þjónustu sína á götum úti.

Að mati ráðuneytisins er ekkert sem mælir gegn því að bæta við frumvarpið sérstöku ákvæði sem bannar leigubifreiðastöðvum að taka bifreið í afgreiðslu áður en tilkynning um útgáfu rekstrarleyfis eða flutning á milli stöðva hefur borist frá Samgöngustofu.

Þá telur ráðuneytið ekkert mæla því í mót að tillögur um að leigubifreiðar skuli ávallt auðkenndar þannig að ekki leiki vafi á því hvaða leigubifreiðastöð þær tilheyra verði teknar til greina og gerðar verði breytingar á frumvarpinu til samræmis.

Að mati ráðuneytisins eru ekki forsendur til að gera kröfu um starfsstöð hér á landi þaðan sem starfsemi rekstrarleyfishafa eða leigubifreiðastöðva er stýrt og viðskiptaskjöl eru varðveitt. Við fyrri framlagningar frumvarps til laga um leigubifreiðaaakstur hefur verið gert ráð fyrir slíku ákvæði en líkur eru nú taldar á því að slíkt ákvæði gangi gegn skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum. Rétt er að geta þess að í febrúar 2022 gaf framkvæmdastjórn Evrópusambandsins út tilkynningu, *Commission Notice on well-functioning and sustainable local passenger transport-on-demand (taxis and PHV) (2022/C 62/01)* sem inniheldur nýjar leiðbeiningar fyrir aðildarríki Evrópusambandsins varðandi regluverk um leigubifreiðaðjónustu og aðra farþegaflutninga þegar ökutæki er tekið á leigu ásamt öikumanni (e. transport on demand eða TOD). Þar er að finna umfjöllun um stofnsetningarrétt skv. 49. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins sem er sambærilegt ákvæði og í 31. gr. EES-samningsins. Í tilkynningunni kemur m.a. fram að erfitt geti verið að réttlæta takmarkanir á stofnsetningarrétti sem felast í kröfum til er varða skrifstofuhúsnæði rekstraraðila. Þar sem framkvæmdastjórn ESB sinnir sambærilegu eftirlitshlutverki gagnvart aðildarríkjum ESB og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gerir gagnvart EFTA ríkjunum má telja líklegt að sjónarmið ESA verði áþekkt þeim sjónarmiðum sem fram koma í framangreindri tilkynningu (2022/C 62/01) .

Varðandi umfjöllun um hækkun verðs leigubifreiðaðjónustu í Finnlandi í kjölfar breytinga á löggjöf um leigubifreiðaaakstur þar í landi er rétt að fram komi að áður en ráðist var í umræddar breytingar var hámarksverð leigubifreiðaðjónustu ákveðið af finnskum stjórnvöldum en verðlagning hefur nú verið gefin fjáls. Hér á landi er verðlagning leigubifreiðaðjónustu fjáls og því telur ráðuneytið varhugavert að draga ályktanir af reynslu Finna að þessu leyti.

Varðandi tungumálakunnáttu þá mætti útfæra nánar í reglugerð hvaða tungumálakröfur er eðlilegt að gera á prófi til að viðkomandi teljist hafa viðeigandi starfshæfni. Hins vegar ættu slíkar kröfur ekki vera umfram það sem nauðsynlegt er til almannaheilla og í frumvarpinu er ekki sérstaklega lagt til að gera þá kröfu að leigubifreiðastjórar búi yfir íslenskukunnáttu.

Varðandi möguleika á því að ágreiningur komi upp um það hvert umsamið verð sé þegar ekið er án gjaldmælis telur ráðuneytið það skýrt að rekstrarleyfishafi eða eftir atvikum atvinnuleyfishafi ber skv. 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins sönnunarbyrði um að komist hafi á samningur um gjald þegar ferð er seld á fyrirframumsömdu heildargjaldi.

Varðandi gildistökuákvæði og tillögu um að veittur verði tveggja ára aðlögunarfrestur hið minnsta telur ráðuneytið ekki tilefni til að fresta gildistöku um svo langan tíma.

Umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar

Í umsögn samtakanna kemur fram að með tilliti til aðstæðna, þarfa og réttinda fatlaðs fólks sé mjög mikilvægt að tryggð verði að þjónusta verði ekki lakari á virkum dögum þegar eftirspurn er minni. Það muni koma niður á þjónustu við fatlað fólk sem hefur ekki tækifæri eða getu til að nýta sér almennar samgöngur eða einkabíla. Tryggja verði öruggt aðgengi að þjónustunni alla daga vikunnar allan sólarhringinn. Fram kemur að mikilvægt sé að auðrekjanlegt sé hvaða leigubifreið og/eða leigubifreiðastöð viðkomandi hafi átt viðskipti við.

Afstæða ráðuneytisins

Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að þjónusta verði ekki lakari á virkum dögum en um helgar en telur ekki forsendur til að binda það í lög. Þá tekur ráðuneytið undir það að mikilvægt sé að auðrekjanlegt sé hvaða leigubifreið og/eða leigubifreiðastöð farþegar eiga viðskipti við og vísast um þau efni til 2. mgr. 11. gr. og umfjöllunar um umsögn Bifreiðastöðvarinnar Hreyfils.

Umsögn Neytendastofu

Neytendastofa vísar til þess að eftirlit með verðupplýsingum leigubifreiða falli vel að öðrum störfum stofnunarinnar. Þar sem leigubifreiðar séu ekki undanþegnar almennu eftirliti með verðmerkingum skv. 17. gr. laga nr. 57/2005, megi líta svo á að ákvæði frumvarpsins um eftirlit Neytendastofu með verðupplýsingum leigubifreiðapjónustu sé til áreitingar um hið almenna eftirlit. Fram kemur að í frumvarpinu sé ekki kveðið á um rannsóknar- eða eftirlitsheimildir Neytendastofu í tengslum við eftirlit og aðgerðir stofnunarinnar vegna brota myndu því byggja á ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Það feli þó í sér að stofnuninni sé ekki unnt að hafa eftirlit með nánari útfærslu verðmerkinga skv. reglugerð ráðherra. Stofnunin leggur til að annaðhvort verði reglugerðarheimildin felld brott og Neytendastofu falið að setja ákvæði um verðmerkingar í reglur stofnunarinnar nr. 536/2011 eða að bætt verði við frumvarpið tilvísun til laga nr. 57/2005.

Loks telur stofnunin hagsmuni fyrir neytendur af því að verð þjónustu leigubifreiða sé tilgreint á vefsíðum þjónustuveitanda og leggur til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Afstæða ráðuneytisins

Ráðuneytið telur ekkert mæla gegn því Neytendastofa hafi aðkomu að setningu reglna er snúa að aðgengileika verðskráa og telur rétt að kannað verði hvort þörf sé á tilvísun til laga nr. 57/2005.

Varðandi hagsmuni neytenda af því að verð leigubifreiðapjónustu sé tilgreint á vefsíðu þjónustuveitanda telur ráðuneytið ekki rétt að gera slíkar breytingar á frumvarpinu í ljósi þess að rekstraraðilar leigubifreiða halda margir hverjir ekki úti sérstakri vefsíðu um starfsemina. Í dag eru allir rekstraraðilar leigubifreiða einyrkjar og gera má ráð fyrir því að mikill fjöldi verði það áfram, verði frumvarpið að lögum.

Umsögn Neytendasamtakanna

Í umsögn Neytendasamtakanna er vísað til umsagnar samtakanna um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur frá 150. löggjafarþingi. Í umsögninni kemur fram að samtökin fagni aukinni samkeppni á mörkuðum sem sé almennt til bóta fyrir neytendur og leiði að jafnaði til hagstæðara verðs og betri þjónustu. Samtökin taka þó fram að afnám fjöldatakmarkana, stöðvarskyldu og skráningarreglna virðist ekki alls staðar hafa leitt til lægra verðs og betri þjónustu til neytenda. Samtökin telja því skynsamlegt að horft verði til þróunar í þeim löndum og tryggt að breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu skili sér raunverulega í lægra verði og aukinni þjónustu til hagsbóta fyrir neytendur. Þá taka samtökin undir umsagnir annarra aðila hvað varðar nauðsyn þess að tryggja að leigubifreiðaðþjónusta sé í boði allan sólarhringinn. Samtökin telja mikilvægt að tryggja að leigubifreiðar uppfylli ströngustu öryggisskilyrði t.d. um árlegar skoðanir og aðbúnað.

Samtökin telja mjög jákvætt að leyfisskírteini skuli ávallt vera sýnilegt og að gjaldskrá skuli sýnileg fyrir neytendur. Neytendasamtökin lýsa yfir stuðningi sínum við frumvarpið.

Afstaða ráðuneytisins

Ráðuneytið telur rétt að áfram verði horft til þróunar í nágrennaríkjum með það að markmiði að tryggja að regluverk skili sér í aukinni þjónustu til hagsbóta fyrir neytendur. Að mati ráðuneytisins er ekki tilefni til að tryggja þjónustu leigubifreiða allan sólarhringinn með lagasetningu en líkur standi til þess að slík þjónusta verði í boði þar sem eftirspurn er til staðar, verði frumvarpið að lögum. Rétt er að taka fram að í dag tryggir löggjöf og regluverk um leigubifreiðaaakstur á Íslandi ekki sólarhringsþjónustu leigubifreiða. Ráðuneytið tekur undir með samtökunum um mikilvægi þess að leigubifreiðar uppfylli ströngustu öryggisskilyrði, s.s. um árlegar skoðanir og aðbúnað.

Umsögn Persónuverndar

Í umsögn Persónuverndar kemur fram að brugðist hafi verið við tilteknum athugasemdum stofnunarinnar frá fyrri framlagningum frumvarpsins en ekki verði hins vegar séð að brugðist hafi verið við athugasemdum um að í 2. mgr. 4. gr. sé ekki sérstaklega gert ráð fyrir miðlun persónuupplýsinga úr rafrænum gagnagrunni Samgöngustofu til annarra eftirlitsaðila þrátt fyrir að í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segi að í dag hafi skráning leigubifreiðastöðva á nýtingu akstursheimilda og útgáfu akstursheimilda til handa forfallabilstjórum getað nýst fleiri eftirlitsaðilum en Samgöngustofu, s.s. lögreglu eða skattyfirvöldum.

Stofnunin telur því tilgang þeirrar vinnslu sem getið er um í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins einvörðungu þann að gera Samgöngustofu kleift að annast eftirlit með framkvæmd frumvarpsins, verði það að lögum. Því verði að meta lögmæti vinnslu persónuupplýsinga, sem skráðar verða í gagnagrunn Samgöngustofu, hjá öðrum en Samgöngustofu í hverju og einu tilviki fyrir sig með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga eða lögum nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilvikum og eftir atvikum ákvæðum annarra laga sem eftirlitsaðilar starfa eftir. Stofnunin telur að eigi tilgangur gagnagrunnsins að vera víðtækari en að gera Samgöngustofu kleift að annast eftirlit með framkvæmd frumvarpsins, verði það að lögum, þurfi að tilgreina þann tilgang með skýrum hætti í lögum. Stofnunin tekur þó ekki afstöðu til þess hvort rétt sé að slíkt ákvæði verði tekin upp í frumvarpið.

Þá telur Persónuvernd þörf á að mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd verði framkvæmt af hálfu löggjafans en slíkt mat geti meðal annars orðið til þess að ábyrgðaraðilar að vinnslu persónuupplýsinga á grundvelli frumvarpsins þurfi ekki að framkvæma slíkt mat sjálfir vegna tiltekinna vinnslutegunda.

Afstaða ráðuneytisins

Eins og fram kemur í 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins er Samgöngustofu heimilt að láta lögreglu og

ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem kærð eru. Á sama hátt geta aðrar lagaheimildir veitt Samgöngustofu heimild eða gert stofnuninni skylt að veita upplýsingar úr gagnagrunninum. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er tilgangur starfrækslu gagnagrunnsins að tryggja öryggi, stuðla að neytendavernd og viðhafa eftirlit með því að starfsemi fari fram lögum samkvæmt. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til að breyta ákvæðinu.

Umsögn Samkeppniseftirlitsins

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins er bent á að stofnunin hefur sett á laggirnar sérstaka yfirlitssíðu um samkeppni á leigubifreiðamarkaði þar sem hægt er að skoða þau álit, tilmæli og umsagnir sem eftirlitið hefur ritað og beint til stjórnvalda á liðnum árum. Fyrri umsagnir eru ítrekaðar og þau sjónarmið sem finna má í þeim um samkeppnishömlur sem núgildandi lagaumgjörð felur í sér.

Samkeppniseftirlitið fagnar því að gripið sé til aðgerða til að bæta samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði og að lagaumgjörð leigubifreiða sé tekin til endurskoðunar.

Afstaða ráðuneytisins

Á frumvarpinu hafa verið gerðar breytingar frá fyrri framlagningum sem koma til móts við flestar athugasemdir Samkeppniseftirlitsins sem fram komu í umsögn stofnunarinnar til umhverfis- og samgöngunefndar á 152. löggjafarþingi.

Umsögn Samtaka atvinnulífsins

Í umsögn samtakanna kemur fram að þau telji að aukið frjálsræði á leigubifreiðamarkaði muni án efa hafa í för með sér aukið hagræði fyrir samfélagið í heild þar sem aukin samkeppni og lögmál framboðs og eftirspurnar fái að ráða verðlagningu og gæðum þjónustu. Með fjöldatakmörkunum sem nú séu í gildi ráði önnur sjónarmið en eftirspurn framboði þjónustu. Neytendur geti ekki reitt sig á að fá leigubifreið þegar þeir þurfa.

Samtökin telja breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu í samræmi við tillögu umhverfis- og samgöngunefndar vera skref í rétta átt. Þó telja þau frumvarpið hafa að geyma of íþyngjandi skilyrði fyrir veitingu leyfa, skilyrði um gjaldmæla séu úr takti við tímann, í frumvarpinu séu of íþyngjandi eftirlits- og sektarheimildir og frumvarpið hafi að geyma of margar reglugerðarheimildir.

Samtökin telja heimild ráðherra til að kveða á um starfshæfni umsækjanda um atvinnu- eða rekstrarleyfi brjóta gegn atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveða verði á um skilyrði til að öðlast atvinnuleyfi í lögum en ekki reglugerð. Þá telja samtökin mikilvægt að með heimild ráðherra til að setja nánari reglur um framkvæmd leyfisveitinga í reglugerð sé ekki veitt heimild til frekari skilyrða fyrir útgáfu leyfis.

Samtökin telja ákvæði um rafræna skráningu upphafs- og endastöðvar hveirrar seldrar ferðar um gervihnött og staðsetningu meðan á ferðinni stendur ekki samræmast markmiði frumvarpsins. Þá telja samtökin það samræmast betur persónuverndarsjónarmiðum að farþegi skrái sjálfur ferð sína, kjósi hann það.

Samtökin telja að þegar ekið er eftir fyrirframumsömdu heildargjaldi þurfi lög að vera sveigjanleg ef verð breytist í takt við tíma og lengd ferðar og ófyrirséð atvik. Ef bílstjóri velji lengri ferð á áfangastað en þörf var á geti neytandi sýnt fram á að önnur leið væri hagkvæmari og mögulega fengið endurgreiðslu á hluta fargjalds.

Samtökin telja mikilvægt að skyldur um aðgengileika verðskráa komi fram í lögum og að ráðherra sé ekki veitt heimild til að setja ákvæði í reglugerð sem fari mögulega gegn markmiði frumvarpsins um rýmri skilyrði til leigubifreiðaaksturs.

Í umsögn samtakanna kemur fram að verði frumvarpið að lögum muni tvær stofnanir hafa eftirlit með því að skilyrðum þess sé framfylgt, þ.e. Neytendastofa og Samgöngustofa, auk þess sem lögreglan

muni hafa víðtækar eftirlitsheimildir. Samtökin telja að betur færi á því að eftirlit með starfseminni væri á einum stað.

Samtökin telja heimildir Samgöngustofu til að krefja leyfishafa um upplýsingar og skýringar og heimildir til að leggja á dagsektir verði leyfishafi ekki við slíkri kröfu verulega íþyngjandi og ekki til þess fallnar að rýmka fyrir samkeppni eða auka aðgengi að þjónustu. Hið sama á við um heimildir stofnunarinnar til að svipta leyfishafa leyfi. Samtökin telja einnig óljóst hvernig eftirliti verði háttáð með brotum gegn 9. gr. um gjaldmæla og sýnileika verðskráa ef samið er um ákveðið gjald fyrir ferð.

Gerðar eru athugasemdir við gjaldtökuheimild Samgöngustofu og því sérstaklega mótmælt að þjónustugjöld eigi að standa undir rekstrarkostnaði Samgöngustofu. Þá er gerð athugasemd við gildistökuákvæði en stofnunin telur rétt að ný löggjöf öðlist gildi sem fyrst og sé ekki frestað að óþörfu.

Afstaða ráðuneytisins

Að mati ráðuneytisins er eðlilegt að gerð sé krafa um akstur skv. gjaldmæli þegar leigubifreið er seld á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ferðin tekur. Skilyrðum fyrir veitingu leyfa er ætlað að tryggja öryggi og að þeir sem starfi við leigubifreiðaakstur eða rekstur leigubifreiðastöðva hafi burði til að standa undir slíkum rekstri. Varðandi reglugerðarheimildir bendir ráðuneytið á að ýmis ákvæði frumvarpsins eru þess eðlis að rétt er að kveða nánar á um framkvæmd þeirra í reglugerð. Varðandi heimild ráðherra til að kveða á um starfshæfni umsækjanda um atvinnu- eða rekstrarleyfi í reglugerð bendir ráðuneytið á að í frumvarpinu kemur skýrt fram hvað felist í viðeigandi starfshæfni, þ.e. að viðkomandi hafi fullnægjandi ökuréttindi, hafi setið tilskilin námskeið og staðist próf. Að mati ráðuneytisins er þó eðlilegt að nánari útfærsla að því er varðar námsefni og námskröfur sé í reglugerð. Heimild ráðherra til að setja reglugerð um framkvæmd leyfisveitinga felur ekki í sér heimild til að setja frekari skilyrði fyrir leyfisveitingum en er að finna í frumvarpinu.

Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að löggjöf um leigubifreiðaakstur hafi að geyma öflugar eftirlitsheimildir og viðeigandi úrræði vegna brota gegn löggjöfinni.

Ráðuneytið bendir á að ákvæði um rafræna skráningu upplýsinga um staðsetningu er lagt til í því skyni að koma til móts við ábendingar um að stuðla þurfi að auknu öryggi farþega og leigubifreiðastjóra. Upplýsingar af þessu tagi geta skipt sköpum við að upplýsa um atvik sem gerast meðan á ferð stendur en við meðferð slíkra upplýsinga þarf ávallt að gæta að kröfum persónuverndarlöggjafarinnar. Rétt er að halda því til haga að frumvarpið gerir ráð fyrir því að rekstrarleyfishafi geti framselt leigubifreiðastöð skyldu til skráningar umræddra upplýsinga.

Varðandi sveigjanleika í verðlagningu gerir frumvarpið ráð fyrir því að ekki sé skylt að aka skv. gjaldmæli þegar ekið er eftir fyrirframumsömdu áætluðu eða endanlegu heildargjaldi. Varðandi það að skyldur um aðgengileika verðskráa eigi að koma fram í lögum er rétt að benda á að reglur um slíkt geta verið flóknar og framsetning verðupplýsinga getur tekið örum breytingum vegna tækniþróunar. Til viðmiðunar má nefna sem dæmi að um verðmerkingar við sölu á vörum gilda reglur Neytendastofu nr. 536/2011 sem settar eru skv. heimild í 17. og 18. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Varðandi þær eftirlitsstofnanir sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu bendir ráðuneytið á að eftirlitsheimildir Neytendastofu og Samgöngustofu eru í samræmi við verksvið stofnananna samkvæmt gildandi lögum sem ekki er tilefni til að breyta með löggjöf um leigubifreiðaakstur. Að öðru leyti vísast um þessi mál til greinargerðar er fylgir frumvarpinu.

Varðandi eftirlitsheimildir Samgöngustofu telur ráðuneytið þær ekki geta talist svo íþyngjandi að þær hindri samkeppni. Stofnunin er bundin af almennum reglum stjórnsýsluréttarins, þ. á m. meginreglunni um meðalhóf. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur eftirlit með leigubifreiðaaakstri reynst erfitt í framkvæmd auk þess sem úrræði stofnana hafa verið af skornum skammti. Varðandi eftirlit með brotum um sýnileika verðskrá þegar samið er fyrir fram um gjald fyrir ekna ferð standa líkur til þess að eftirlitið fari fyrst og fremst fram með þeim hætti að viðkomandi eftirlitsstofnun rannsaki tilkynningar um brot.

Varðandi gjaldtökuheimild Samgöngustofu bendir ráðuneytið á að gjaldtaka mun taka mið af þeim reglum sem almennt gilda um gjaldtöku hins opinbera af borgurum. Varðandi gildistöku telur ráðuneytið að veita verði þeim sem starfa á leigubifreiðamarkaði ásamt þeim stofnunum sem eiga hluta að máli eðlilegan frest til undirbúnings.

Umsögn Viðskiptaráðs Íslands

Viðskiptaráð fagnar því að frumvarpið auki fjálsræði og samkeppni með því að fella niður aðgangshindranir á leigubifreiðamarkaði og telur það hafa tekið breytingum sem séu til bóta. Þó telur ráðið að í frumvarpinu sé að finna óskýr skilyrði varðandi menntunarkröfur leigubifreiðastjóra og að ákvæði um gjaldmæla þarfnist skoðunar m.t.t. krafna um ákvörðun verðs og aðgangs neytenda að upplýsingum um verðmótandi þætti og forsendur.

Viðskiptaráð bendir á að ráðinu hafi borist nokkur fjöldi ábendinga um langa bið eftir þjónustu leigubifreiða á öllum tímum sólarhrings og óháð því hvort um helgar eða virka daga sé að ræða.

Viðskiptaráð telur þörf á endurskoðun kennsluefnis verðandi leigubifreiðastjóra. Þá bendir ráðið á að þrátt fyrir fjölgun leyfa í maí á þessu ári hafi 153 af 680 leyfum verið ónýtt 6. júlí sl. auk þess sem aðeins 65-70 hafi sótt um leyfi frá því í maí. Þetta telur ráðið benda til þess að ekki sé nægur vilji til að afla leyfa þar sem dýrt námskeiðshald sé fráhrindandi og dragi úr nýliðun.

Telur ráðið rétt að í stað þess að gerð sé krafa um að umsækjandi um atvinnuleyfi sitji tilskilin námskeið um leigubifreiðaakstur og að umsækjandi um rekstrarleyfi sitji tilskilin námskeið um leigubifreiðaakstur, rekstur, bókhald, skattskil o.fl., verði umsækjendum í báðum tilvikum gert að sitja tilskilin námskeið um hæfni og öryggi við leigubifreiðaakstur.

Viðskiptaráð telur óljóst hvort forsendur verðlagningar farveitna séu nægilega aðgengilegar viðskiptavinum þannig að skilyrði frumvarpsins séu uppfyllt og beinir því til umhverfis- og samgöngunefndar að kanna hvort ákvæðið hamli þjónustu farveitna og eftir atvikum gera nauðsynlegar breytingar, án þess þó að fórna markmiðum um neytendavernd.

Í umsögninni koma einnig fram ábendingar er snúa að reglugerð um leigubifreiðar nr. 397/2003.

Afstaða ráðuneytisins

Að mati ráðuneytisins eru skilyrði um menntunarkröfur leigubifreiðastjóra skýrar en eðlilegt er að nánari útfærsla að því er varðar námsefni og námskröfur sé í reglugerð. Varðandi ákvæði um gjaldmæla og verðupplýsingar telur ráðuneytið hagsmuni neytenda nægilega tryggð með 9. gr. frumvarpsins og ekki þörf á breytingum. Verðlagning leigubifreiðapjónustu er fjáls og ekki er talið tilefni til að gera breytingar þar á.

Varðandi endurskoðun kennsluefnis er gert ráð fyrir að farið verði yfir þau mál, verði frumvarpið að lögum. Aðgengi neytenda að upplýsingum um verðmótandi þætti og forsendur þegar um er að ræða fyrirframumsamið gjald fyrir ekna ferð er að mati ráðuneytisins nægilega tryggt í 4. mgr. 9. gr. Varðandi fjölda atvinnuleyfa á takmörkunarsvæði I bendir ráðuneytið á að 24. október sl. hafði Samgöngustofa til meðferðar 79 umsóknir um atvinnuleyfi til leigubifreiðaaksturs. Frá því að leyfum var fjölgað í maí sl. fram til 24. október sl. hafði stofnunin úthlutað 96 leyfum.

Varðandi tillögur um að umsækjendur um atvinnu- eða rekstrarleyfi skuli sitja tilskilin námskeið um hæfni og öryggi við leigubifreiðaakstur telur ráðuneytið ekki tilefni til að ganga svo langt að fella brott kröfu um að umsækjandi um rekstrarleyfi skuli sitja tilskilin námskeið um rekstur, bókhald, skattskil o.fl. í ljósi eðlis rekstrarins. Ráðuneytið telur þó ekkert mæla gegn þeirri breytingu að námskeið um leigubifreiðaakstur verði bundin við hæfni og öryggi við leigubifreiðaakstur.