

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. júní 2022.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaakstur, 470. mál.

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar dags. 18. maí sl. um ofangreint þingmál á þingskjali 678.

Með frumvarpinu er brugðizt við rökstuddu álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sem hefur gert íslenskum stjórnvöldum grein fyrir því að núverandi löggjöf um akstur leigubifreiða fari í ýmsum atriðum í bága við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. ESA hóf frumkvæðisathugun á málinu 2017 og hófst á því sama ári undirbúningur að smíði frumvarps þessa. Rökstutt álit barst seint á árinu 2021 og var þar staðfest að takmörkun á fjölda atvinnuleyfa, skilyrði fyrir útgáfu atvinnuleyfa, stöðvar skylda leigubifreiðarstjóra og áskilnaður um að handhafa atvinnuleyfis sé skylt að hafa starfið að aðalatvinnu, gengi gegn EES-samningnum.

Fullt tilefni hefði verið til að gera breytingar á löggjöf um leigubifreiðaakstur miklu fyrr. Þannig gaf Samkeppniseftirlitið út álit árið 2007, þar sem samgönguráðherra var hvattur til að beita sér fyrir breytingum á lögum og reglum um leigubifreiðar sem hefðu að markmiði að skapa eðlilegt samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði. Núverandi fyrirkomulag hefur falið í sér miklar aðgangshindranir á þessum markaði, sem engin góð rök hafa staðið til. Ríkjandi ástand hefur varið sérhagsmuni þröngs hóps, á kostnað mögulegra keppinauta, neytenda og samfélagsins í heild.

Eins og svo oft áður bregðast stjórnvöld ekki við tilmælum og ábendingum samkeppnisyrivalda fyrr en ESA byrjar að anda niður um háls málið á þeim og málsókn fyrir EFTA-dómstólum er í auglýsingu.

Að því sögðu fagnar FA að sjálfsögðu meginatriðum frumvarpsins; afnámi takmörkunar á fjölda atvinnuleyfa, afnámi stöðvar skyldu, gegnsærri og hlutlægari skilyrðum fyrir veitingu atvinnuleyfa, afnámi skyldu til að hafa gjaldmæli í öllum leigubifreiðum og að opnað sé á að hægt sé að hafa leigubílastjórastarfið að hlutastarfi eins og flest önnur störf. Þá er jákvætt að frumvarpinu sé ætlað að opna fyrir starfsemi farveitna á borð við Lyft og Uber, sem þekkjast í flestum nágrannalöndum okkar en íslensk löggjöf hefur ekki heimilað.

Líkt og rakið er í greinargerð frumvarpsins gerði FA athugasemdir við drög að frumvarpinu á sínum tíma og taldi þá að skilyrði til leyfisveitingum til aksturs og rekstrar leigubifreiða væru of þröng. Félagið benti á að of stíf og flókin skilyrði leyfisveitinga væru ekki síður aðgangshindrun á markaði en t.d. stöðvar skylda og fjöldatakmarkanir og sköpuðu hættu á að frumvarpið næði ekki markmiðum sínum, yrði frumvarpið að lögum. Hvatti FA ráðuneytið því til að endurskoða skilyrðin. Komið hefur verið til móts við þær ábendingar að einhverju leyti, en margt stendur út af.

Reglugerðarheimildir ráðherra

FA gagnrýnir í fyrsta lagi að ráðherra sé í mörgum greinum frumvarpsins veitt víðtæk heimild til að setja nánari reglur um þau skilyrði, sem sett eru fyrir t.d. veitingu atvinnuleyfis, rekstrarleyfis og starfsleyfi leigubifreiðastöðva. Að mati FA er raunveruleg hættu á að með þessu bætist ný og íþyngjandi skilyrði við, sem ganga gegn markmiðum frumvarpsins. Eðlilegt er að tæmandi upptalning á þeim skilyrðum, sem sett eru fyrir leyfisveitingum, komi fram í lögnum sjálfum og ráðherra verði ekki falið sjálfðæmi um setningu reglna sem kunna að vera enn meira íþyngjandi og takmarka aðgang að markaðnum.

Skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis

Í 1. tl. 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sá sem fær atvinnuleyfi skuli hafa lokið tilskildum námskeiðum um leigubifreiðaakstur og staðizt próf. Í minnisblaði Advel-lögmanna, fylgiskjali með skýrslu starfshópsins sem samdi frumvarp þetta, kemur eftirfarandi fram:

Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu eru námskeið þessi haldin á íslensku og prófin sem umsækjendur þurfa að klára eru einnig á íslensku. Ekki er í boði túlkapjónusta þar sem stjórnvöld telja nauðsynlegt að umsækjendur geti tjáð sig og skilið íslensku.

Telja verður að framangreint skilyrði verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum þar sem það gerir erlendum umsækjendum mun erfiðara fyrir en þeim íslensku að uppfylla skilyrði 5. gr. laganna sem kveður á um skilyrði fyrir atvinnuleyfi.

Augljóst er að skilyrðið er sett til að tryggja ákveðnar gæðakröfur og er því öllum neytendum í hag. Skilyrðið þarf samt sem áður að vera hæfandi og nauðsynlegt. Í því samhengi má velta því upp hvort hægt sé að gera aðrar og minna íþyngjandi kröfur. T.d. skilgreina tungumálakröfur sem gera verður til leigubifreiðastjóra í stað þess að sitja námskeið og taka próf án túlks.

Ekki verður séð að íslenzkukunnátta sem þarf til að ljúka prófi á íslenzku sé nauðsynleg til að aka leigubifreið. Þetta skilyrði þarf augljóslega að endurskoða.

Skilyrði fyrir veitingu rekstrarleyfis

Í 1. tl. 6. gr., um rekstrarleyfi, er áskilnaður um að rekstrarleyfishafi skuli hafa „starfsstöð hér á landi sem er virk og traust.“ Þar skuli „öll grunnviðskiptaskjöl er varða reksturinn vera geymd og aðgengileg“. Að mati FA er þetta skilyrði allsendis ónauðsynlegt með tilliti til tækniþróunar og hlýtur að mega leysa t.d. aðgang eftirlitsaðila að viðskiptaskjöllum með öðrum hætti, mögulega í gegnum gagnagrunninn, sem kveðið er á um í 4. gr. frumvarpsins.

Kvöð um rafræna skrá um ferðir

Í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins, um skyldur rekstrarleyfishafa, er að finna íþyngjandi kvöð, sem ekki er að finna í núgildandi lögum og gengur þannig gegn því markmiði frumvarpsins að aflétta aðgangshindrunum á markaðnum. Samkvæmt ákvæðinu skal rekstrarleyfishafi „halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hvarrar seldrar ferðar um gervihnött og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur“ og varðveita staðsetningarupplýsingarnar í 60 daga. Að mati FA er þessi íþyngjandi kvöð ekki rökstudd nægjanlega í greinargerð frumvarpsins.

Kvöð um auðkenningu

Í 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um að leigubifreið skuli „ávallt auðkennd skilmerkilega þannig að ekki sé vafi á að um leigubifreið sé að ræða.“ Ráðherra er svo falið að setja nánari reglur

með reglugerð. Í greinargerðinni er tekið fram að „líklegt“ sé að gerðar verði mismunandi kröfur til auðkenningar eftir því hvort um er að ræða akstur samkvæmt gjaldmæli eða fyrirframákveðnu gjaldi. Að mati FA þarf þetta atriði að vera á hreinu og standa skýrt í lögnum sjálfum. Krafa um áberandi auðkenningu er út í hött ef samið er um gjald fyrir aksturinn fyrirfram eða um svokallaða eðalvagnþjónustu er að ræða. Þegar leigubifreiðar eru pantaðar í gegnum app farveitna á borð við Uber, fær viðskiptavinurinn upplýsingar um það fyrirfram hvernig gerðar bifreiðin sé og hvernig lit, hvert númer hennar sé og hver aki henni. Frekari auðkenningar ætti ekki að vera þörf.

Gjaldtökuheimild Samgöngustofu vegna eftirlits

FA staldrar við 20. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um gjaldtökuheimild Samgöngustofu vegna eftirlits. Þar segir – eðlilega – að gjöld skuli ekki vera hærri en sem nemi raunkostnaði stofnunarinnar við veitingu þjónustunnar. Í upptalningu á kostnaðarliðum er hins vegar að finna liði sem vísa til almenns rekstrarkostnaðar Samgöngustofu, svo sem húsnæðiskostnaðar, stjórnunar- og stoðþjónustu. Óeðlilegt er að eftirlitsaðila sé heimilt að færa kostnað vegna annarrar óskyldrar eða ótengdrar starfsemi en þeirrar sem tengist eftirlitinu beint inn í eftirlitsgjaldið. Almennt er viðurkennt að kostnaðarliðir, sem heimilt er að innheimta gjald fyrir, skuli vera í beinu og efnislegu samhengi við eftirlitið og óeðlilegt að eftirlitsþegar greiði kostnað sem ekki fellur beinlínis til við eftirlitið. Slíkt er ósannjarnt gagnvart gjaldendum og vinnur gegn eðlilegri aðhaldskröfu í opinberum rekstri.

Þá þykir FA einkar hæpið að heimilt skuli að „taka mið af raunkostnaði við veitingu þjónustu sem telja má sambærilega“. Að mati félagsins er nauðsynlegt að í öllum tilvikum fari fram ýtarleg og raunhæf kostnaðargreining áður en fjárhæð eftirlitsgjalds er ákveðin.

Um þetta efni vísast nánar til 3. kafla skýrslu, sem unnin var fyrir FA árið 2017: [Eftirlitsgjöld á atvinnulífið: eru eftirlitsgjöld ríkisins lögmæt, sanngjörn og hagkvæm?](#)

Að lokum

FA fagnar frumvarpi þessu en telur mikilvægt að bregðast við þeim athugasemdum sem hér eru settar fram, eigi markmið þess um aukið frelsi á leigubifreiðamarkaði, neytendum og samfélaginu öllu til hagsbóta, að ná fram að ganga.

Félagið er að sjálfsögðu reiðubúið að funda með þingnefndinni um málið. FA áskilur sér ennfremur rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á seinni stigum málsins.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA