

Umhverfis- og samgöngunefnd  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2020

### **Efni: Frumvarp til laga um leigubifreiðaakstur (Mál nr. 421)**

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um frumvarp til laga um leigubifreiðakstur. Viðskiptaráð hefur áður komið sjónarmiðum sínum um málið á framfæri er drögin lágu fyrir í ráðuneyti.<sup>1</sup>

Viðskiptaráð fagnar markmiði laganna um að auka frjálsræði og samkeppni á leigubifreiðamarkaði með afnámi stöðvar skyldu leigubifreiðarstjóra og takmörkunum á fjölda atvinnuleyfa til leigubifreiðaraksturs. Ráðið telur löngu tímabært að umrædd lagaumgjörð taki breytingum.

Í því samhengi telur Viðskiptaráð þó mikilvægt að áréttu að lagaumgjörðin þarf að vera skýr til þess að þjóna markmiði laganna um að opna leigubifreiðamarkaðinn og auka frjálsræði, en vafi er um að viss atriði í núverandi frumvarpi auki í raun samkeppni á leigubifreiðarmarkaði. Nauðsynlegt er að reglurnar séu skýrar og skilvirkar eigi þær að þjóna því markmiði sem að er stefnt. Í því samhengi vill Viðskiptaráð koma á framfæri eftirfarandi atriðum:

- Taka þarf allan vafa af skilyrði um að gjald fyrir leigubílaþjónustu sé fyrir fram ákveðið heildargjald svo unnt sé að þjóna því markmiði laganna að opna leigubílamarkað á Íslandi fyrir starfsemi farveitna.
- Gæta þarf jafnræðis við veitingu atvinnuleyfis og tryggja að umsækjendum með annað móðurmál en íslensku sé kleift að sitja námskeið og þreyta próf.
- Ef opna á leigubílamarkaðinn á Íslandi er mikilvægt að stíga skrefið til fulls og að aðgangshindranir séu ekki enn til staðar í formi íþyngjandi sérskilyrða.

### **Löngu tímabærar breytingar**

Viðskiptaráð fagnar þeirri mikilvægu breytingu að hámarksfjöldi þeirra sem hafa leyfi til að keyra leigubíl á Íslandi sé afnuminn. Slíkar fjöldatakmarkanir eru óréttlætanleg skerðing á samkeppni og verða til þess að ábati færist frá neytendum og til þeirra sem bjóða þjónustuna, auk þess sem þær bjaga efnahagslega hvata með tilheyrandi samfélagslegu tapi.<sup>2</sup> Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) komst þá að því í áliti sínu að lagaumhverfi leigubílamarkaðarins í Noregi bryti gegn EES-samningnum, en sú löggjöf er sambærileg þeirri íslensku. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hóf ESA frumkvæðisathugun á íslenska leigubifreiðamarkaðnum og ráða mætti af samskiptum ráðuneytisins við ESA að stofnunin liti svo á að það sama ætti við um lagaumhverfið á Íslandi og í Noregi. Óhætt er

<sup>1</sup> Umsögn Viðskiptaráðs: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/nutimalegri-leigubilaloggjoef/>

<sup>2</sup> OECD, [Taxi Services: Competition and Regulation](#).

því að fullyrða að breyting á lagaumhverfi leigubíla á Íslandi er nauðsynleg sökum þessa, ásamt því að vera löngu tímabær.

### **Starfsemi farveitna**

Með afnámi umræddra fjöldatakmarkana er samkeppni á leigubílamarkaði vissulega rýmkuð og lagaumhverfið þannig fært í átt sem samræmist EES skuldbindingum Íslands. Í greinargerð með frumvarpinu segir að vonast er til að nú skapist skilyrði til að veita fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum, þar á meðal þjónustu á borð við þá sem veitt er af þekktum farveitum erlendis. Neytendur ættu því að taka frumvarpinu og aukinni samkeppni fagnandi.

Þar með er þó ekki öll sagan sögð, því í frumvarpinu má enn finna atriði sem skapa vafa um hvort farveitur á borð við Uber og Lyft, eða sambærilegar íslenskar farveitur spretti þær upp, geti veitt þjónustu sína hér á landi. Viðskiptaráð telur brýnt að taka allan vafa af um slík atriði í samræmi við markmið laganna; að skapa skilyrði til að veita fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum.

Þannig er lögð sú skylda á allar leigubifreiðar að þær skuli búnar löggiltum gjaldmælum. Gjaldmælar þessir eru tengdir við hjólabúnað bifreiða og reikna kostnað ferðar út frá ekinni vegalengd og tíma. Heimilt er þó að aka án gjaldmælis sé ferð seld fyrirfram fyrir umsamið heildargjald. Ákvæði þetta gæti því að vissu leyti girt fyrir starfsemi farveitna hér á landi. Þeir sem þekkja til slíkrar starfsemi erlendis vita að þar er ekki notast við gjaldmæla, verðskráin getur tekið breytingum í takt við eftirspurn og verðið sem gefið er upp þegar notandinn óskar eftir ferð er leiðbeinandi og oft gefið upp á ákveðnu bili þar sem verðið kann að taka breytingum. Þær breytingar verða þó einungis í undantekningartilvikum þegar óvæntar aðstæður seinka eða breyta ferðinni, að beiðni farþegar eða vegna utanaðkomandi aðstæðna, svo sem umferðarslyss, þungrar umferðar o.fl. Slíkt á einnig við þegar farþegi situr í leigubíl nú til dags og mælirinn hækkar því lengur sem farþeginn situr fastur í umferð í leigubílnum.

Þá hefur farveitan Uber t.a.m. tryggt að viðskiptavinir veitunnar sæti ekki ósanngjörnum verðhækkunum velji bílstjórinn til að mynda lengri leið en stóð til boða og valdi þannig verðhækkun á ferðinni. Þannig getur viðskiptavinur óskað eftir endurgreiðslu á verðhækkun telji hann að bílstjórinn hafi valdið verðhækkuninni með vali sínu á ákveðinni leið.<sup>3</sup> Greinargerð frumvarpsins fjallar um fyrirsjáanleika verðs á grundvelli góðra viðskiptahátta, sem nokkuð ljóst er að farveitur á borð við Uber og Lyft hafa tryggt, ekki síst vegna þess nútímagagnsæis sem fylgir slíkum veitum, að hagsmunir neytandans séu í húfi þegar kemur að þjónustu þeirra.

Að mati Viðskiptaráðs þarf að taka allan vafa af verðákvörðun 9. gr. og skýra þarf betur hvað átt er við með „*fyrir fram umsömdu heildargjaldi*“, svo slíkt geri ráð fyrir að víkja megi frá heildargjaldinu undir vissum kringumstæðum, svo sem ef farþegi óskar eftir breytingum á ferð eftir að ferð er hafin eða ef ófyrirséð atvik eins og umferðarslyss eða þung umferð veldur því að tími eða vegalengd sé umtalsvert meiri en samið hafi verið um í upphafi. Slíkt myndi sannarlega greiða fyrir starfsemi farveitna hérlandis, líkt og er eitt af markmiðum laganna.

### **Skilyrði atvinnuleysis**

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um þau skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að öðlast atvinnuleyfi til að stunda leigubifreiðaakstur. Í 1. tl. 5. gr. er gerð sú krafa að viðkomandi einstaklingur sitji tilskilin námskeið og standist próf. Vissulega eru rök fyrir því að til staðar séu viss grunnskilyrði fyrir veitingu atvinnu- og rekstrarleyfa sem ætlað er að stuðla að öryggi neytenda. Mikilvægt er þó að gæta þess að slíkar kröfur gæti jafnræðis og vísar Viðskiptaráð í því samhengi til skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun regluverks um leigubifreiðaakstur. Í minnisblaði lögmanns er fylgdi skýrslunni

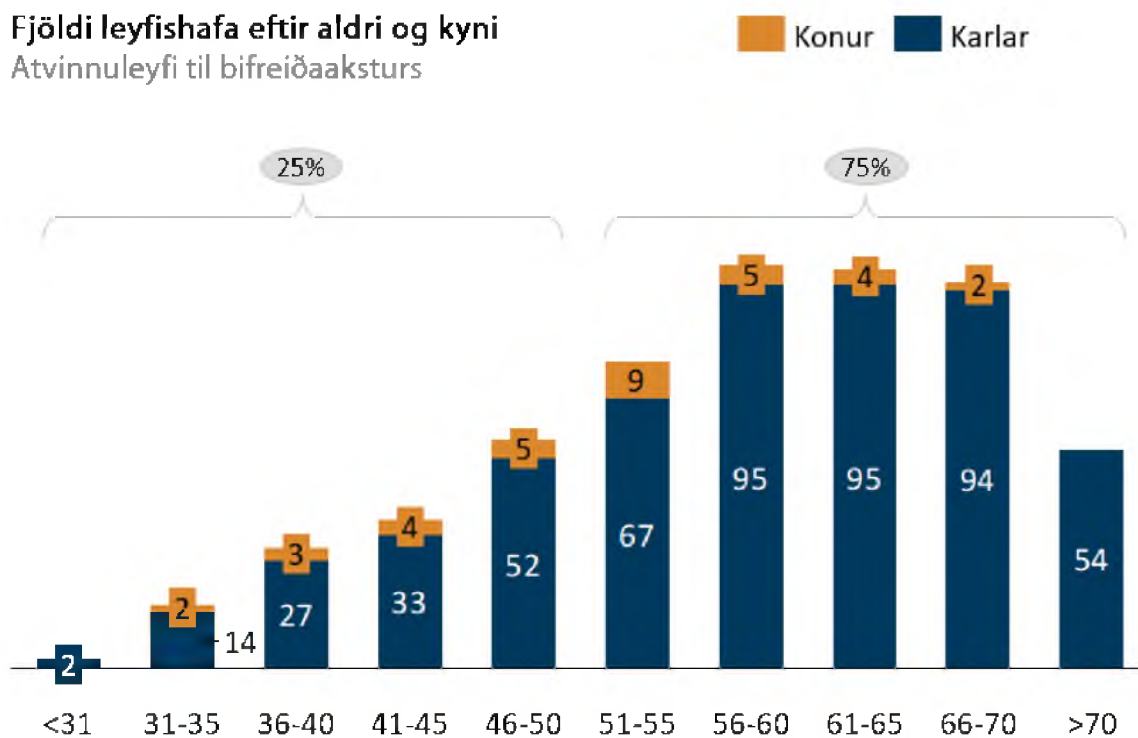
---

<sup>3</sup> Sjá umfjöllun um þjónustu Uber hér: My upfront fare was not honored: <https://help.uber.com/riders/article/my-upfront-fare-was-not-honoured?nodeId=ff65490e-2ffb-41cf-a709-4611521c7b24>

kemur fram að þau námskeið sem umsækjendur þurfa að standast hafa eingöngu verið haldin á íslensku og prófin sem umsækjendur þurfa að klára einnig á íslensku og túlkþjónusta ekki verið í boði. Sé ætlunin að gera kröfu á einstaklinga að sitja tilskilin námskeið og standast próf er að mati Viðskiptaráðs nauðsynlegt að slík námskeið og próf séu aðgengileg á fleiri tungumálum, eða að túlkþjónusta sé í boði, svo fólki með annað móðurmál en íslensku, sé einnig gert kleift að öðlast atvinnuleyfi. Núverandi námskeiðshald er því sérlega varhugavert í ljósi þess að 13,6% landsmanna eru af erlendu bergi brotnir og nauðsynlegt er að tryggja jafnræði umsækjenda. Því ætti að mati Viðskiptaráðs að breyta þessu fyrirkomulagi.<sup>4</sup>

Þessu til viðbótar og stuðnings má vekja athygli á þeirri skökku mynd sem blasir við þegar horft er á samsetningu starfsstéttar leigubílstjóra. Þeir 567 einstaklingar sem höfðu leyfi til leigubílaaksturs á höfuðborgarsvæðinu í júlí 2018 voru allir íslenskir ríkisborgarar. Þá var meðalaldur þeirra 7,5 ár og aðeins 34 voru konur, rétt tæp 6% leyfishafa. 100 leyfishafar voru 56–60 ára, 99 voru 61–65 ára og 96 voru 66–70 ára. Aðeins tveir voru þrítugir eða yngri á meðan 54 voru yfir sjötugu. Tæp 75% leyfishafa voru yfir fimmtugu. Þegar tölurnar voru sóttar var meðalaldur Íslendinga á bílprófsaldri hins vegar tæp 46 ár og konur voru tæplega 49% íbúa landsins.<sup>5</sup>

Leyfishafar eru einsleitur hópur. Tæplega 75% leyfishafa eru yfir fimmtugu og mikill meirihluti þeirra eru karlmenn. Allir leyfishafarnir eru íslenskir ríkisborgarar.



Heimildir: Samgöngustofa, útreikningar Viðskiptaráðs

<sup>4</sup> Sjá upplýsingar um erlenda ríkisborgara búsetta hér á landi: <https://skra.is/um-okkur/frettir/frett/2019/12/17/Erlendir-rikisborgarar-busettir-a-Islandi/>

<sup>5</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu voru 567 virk leyfi til aksturs leigubíla á höfuðborgarsvæðinu eins og það er afmarkað í 4. gr. reglugáðar um leigubifreiðar nr. 397/2003, með síðari breytingum, þegar Viðskiptaráð fékk upplýsingar um leyfin 13. júlí 2018. Hámarksfjöldi leyfa á höfuðborgarsvæðinu er 580.

Í 5. gr. er einnig heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð nánari reglur um framkvæmd leyfisveitinga samkvæmt ákvæðinu, þ.m.t. umsóknir um leyfi og þau gögn og vottorð sem fylgja skulu umsóknum. Skilyrðin fyrir leyfisveitingunni eru nú þegar mörg og fylgir slíku leyfi töluvert umstang. Það er því að mati Viðskiptaráðs nauðsynlegt að hér sé ráðherra ekki fengin frekari heimild til að þrengja eða fjölga þessum skilyrðum í reglugerð. Ráðið leggur því til að umrædd heimild sé fjarlægð úr frumvarpinu. Ofangreindar athugasemdir um 5. gr. eiga einnig við 6. gr. þar sem leyfishafar rekstrarleyfis þurfa að uppfylla sömu skilyrði og atvinnuleyfishafar.

### **Kvaðir á rekstrarleyfishafa**

Í frumvarpinu er að finna nýmæli í 4. mgr. 8. gr. sem leggur auknar kvaðir á rekstrarleyfishafa. Rekstrarleyfishafa ber að tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu, skv. 2. mgr. 4. gr., en auk þess ber honum nú að halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hvernar seldrar ferðar um gervihnött (GNSS) og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur. Staðsetningarupplýsingarnar skulu vera aðgengilegar hjá rekstrarleyfishafa í 60 daga frá því að ferð var ekin. Skilyrði þetta er eins og áður segir nýmæli og er því verið að auka kröfur á rekstrarleyfishafa, en slíkt að mati Viðskiptaráðs samræmist ekki markmiði laganna að opna leigubifreiðamarkaðinn á Íslandi, þar sem auknar kröfur á leyfishafa auka líkurnar á samkeppnishindrunum á markaði.

### **Stígum skrefið til fulls**

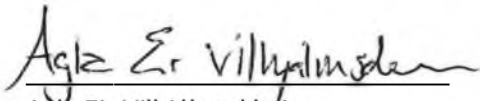
Farveitur á borð við Uber og Lyft hafa rutt sér til rúms víðsvegar um heiminn. Slík fyrirtæki leysa af hendi sömu þjónustu og hefðbundnir leigubílar. Þau hafa þannig valdið straumhvörfum á markaðnum með því að vera brautryðjendur í nýtingu nútímataækni í akstursþjónustu. Sú verðlagning sem viðgengst hjá farveitunum, að verðleggja þjónustu sína eftir framboði á eftirspurn á markaði hverju sinni, hefur reynst vel en dæmi eru um að þessi eiginleiki hafi reynst hefðbundnum leigubílum vel í samkeppni og þeir þrífist vel án íþyngjandi regluverks. Í Long Beach í Kaliforníu höfðu viðskipti hefðbundinna leigubíla dregist umtalsvert saman eftir að farveitur fóru að bjóða þjónustu sína þar. Í stað þess að fella hina nýju samkeppnisaðila undir fyrirliggjandi regluverk var ákveðið að gefa það frjálst fyrir alla þjónustuveitendur. Sú breyting varð til þess að leigubílstjórar gátu undirboðið farveitur á þeim tímum þegar verð þeirra var sem hæst og styrkt stöðu sína á markaðnum á ný, neytendum og þjónustuveitendum til góðs.<sup>6</sup> Innreið farveitna á markaðinn þarf því ekki að fela í sér dauðadóm yfir hefðbundnum þjónustuveitendum sé þess gætt að frjálsræðið nái til allra.

Í athugasemdum með greinargerð frumvarpsins er fullyrt að ekki sé verið að girða fyrir að erlendar farveitur geti starfað hér á landi. Það er þó ljóst á frumvarpinu að farveitur verða að fullnægja öllum skilyrðum sem leigubifreiðastöðvar verða að uppfylla og leigubílstjórar þurfi að lúta meira íþyngjandi skilyrðum hérlendis en annars staðar þar sem slíkar farveitur starfa. Í tengslum við það bendir Viðskiptaráð á þá staðreynd að Ísland ber þann vafasama heiður að búa við mest íþyngjandi regluverk í þjónstugreinum. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) framkvæmir reglulega rannsóknir á hversu íþyngjandi regluverk er í hinum ýmsu þjónstugreinum og þannig t.a.m. hversu auðvelt er fyrir nýja aðila að koma inn á markaðinn. Sú könnun leiðir af sér Vísitölu regluverks í þjónustu (e. Services Trade Restrictiveness Index) og þar er Ísland í neðsta sæti. Þessu vill Viðskiptaráð sjá breytt, og hvetur því stjórnvöld til að huga að því að nýta tækifærið þegar heildarendurskoðun laga líkt og laga um leigubifreiðar á sér stað, sé leitast við að einfalda regluverkið og forðast að bæta inn nýjum íþyngjandi reglum.

<sup>6</sup> [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2018\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/en/pdf)

Sé ætlunin að skapa skilyrði til að veita fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum, líkt og greinargerðin kveður á um, hvetur Viðskiptaráð stjórnvöld til þess að endurskoða frumvarpið með það að leiðarljósi að íþyngjandi skilyrði hindri ekki markmið laganna að opna leigubílamarkaðinn hér á landi. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og er reiðubúið að skýra þessa umsögn nánar og svara spurningum, sé þess óskað.

Virðingarfyllt,  
f.h. Viðskiptaráðs Íslands

  
Agla Eir Vilhjálmsdóttir