

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík
srn@srn.is

Reykjavík, 19. júlí 2018

Efni: Frumvarp til laga um leigubifreiðar - Áform um lagasetningu

Samtök atvinnulífsins hafa tekið til umsagnar áform um lagasetningu um leigubifreiðar sem sett voru inn á samráðsgátt stjórnarráðsins þann 19. júní sl. Samtökin fagna því að fyrir liggja áform um breytingu á lagaumhverfi leigubíla og að taka eigi tillit til tillagana starfshóps ráðuneytisins um endurskoðun regluverks um leigubifreiðar. Samtökin telja hins vegar tillögurnar ekki endurspegla að fullu þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að mæta breyttum aðstæðum á markaði sem t.d. deiliahagkerfið felur í sér. Samtökin vilja því koma á framfæri eftirfarandi sjónarmiðum en vísa jafnframt til meðfylgjandi umsagnar sinnar sem þau sendu starfshópi ráðuneytisins 22. desember 2017.

Samtökin telja það jákvætt skref að afnema eigi ákvæði um stöðvarskyldu og fjöldatakmarkanir í lögum nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Hins vegar verði að gæta þess að ekki séu settar óþarfa takmarkanir sem hindri aðgengi að markaðnum með öðrum hætti.

Samkvæmt áformunum á starfsemi leigubifreiða að vera háð tvenns konar leyfum: atvinnuleyfi, sem er leyfi til að aka leigubifreið, og rekstrarleyfi, sem er leyfi til að reka eina leigubifreið. Þá er stefnt að því að endurskoða skilyrðin fyrir leyfunum en samkvæmt áformunum eiga skilyrðin að vera: Viðeigandi ökuréttindi, gott orðspor, 21 árs aldurstakmark og ökuréttindi B í a.m.k. 3 ár, tiltekna heilsufarskröfur og auknar kröfur til menntunar og endurmenntunar. Varðandi rekstrarleyfi eru skilyrðin þau sömu auk þess sem gera á víðtækari kröfur í tengslum við skilyrðið um gott orðspor og menntun auk þess sem viðkomandi þarf að vera skráður eigandi fólksbifreiðar, vera fjár síns ráðandi og geta sýnt fram á tiltekna eiginfjárstöðu.

Samtökin telja að endurskoða þurfi í fyrsta lagi hvort nauðsynlegt sé að hafa tvö leyfi og hvort hægt væri að sameina þau í eitt leyfi til einföldunar. Í öðru lagi telja samtökin ekki nægjanlegt að afnema fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa en þrengja að sama skapi skilyrðin fyrir veitingu leyfa. Skilyrðin í áformunum eru nokkuð ítarlega og virðast að einhverju leyti eiga að ganga lengra en núgildandi skilyrði. Vissulega þurfi að gæta að öryggi neytenda. Hins vegar standi ekki rök fyrir því að bæta eigi við t.d. skilyrðum um endurmenntun og heilsufarskröfur. Að mati samtakanna er nægjanlegt að setja þau skilyrði að aðili hafi gild ökuréttindi og sé með hreint sakavottorð til að öðlast réttindi til að starfa sem leigubílstjóri.

Samkvæmt áformunum mun Samgöngustofa fá auknar eftirlitsheimildir sem munu eðli málsins samkvæmt leiða til útgjaldaaukningar. Að sama skapi má áætla að útgáfa atvinnuleyfa muni aukast. Til stendur að láta kostnað vegna aukins umfangs Samgöngustofu vera mætt með breytingum á þjónustugjöldum. Hækkun slíkra gjalda mun einungis bitna á neytendum og hindra aðgengi að markaðnum.

Samtökin telja að það sé öllum til bóta að starfsumhverfi leigubifreiða sé einfalt og skilvirkt í framkvæmd. Hvetja samtökin til að fyrirhuguð lagasetning sé endurskoðuð með það í huga enda sé það stefna stjórnvalda að einfalda eigi regluverk í þágu atvinnulífs og almennings.

Virðingarfyllst,



Unnur Elfa Hallsteinsdóttir, f.h. Samtaka atvinnulífsins

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Starfshópur um heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaakstur
Sölvhólsgrötu 7
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. desember 2017

Efni: Sjónarmið vegna heildaryfirferðar regluverks um leigubifreiðaakstur

Samtök atvinnulífsins (SA) fagna skipun starfshópsins enda er löngu tímabært að lagaumhverfi leigubíla sé endurskoðað. SA þakka nefndinni fyrir það tækifæri að fá að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Aðgangshindranir

Verulegar aðgangshindranir eru nú í lögum um leigubifreiðar nr. 134/2001 (lbl.). Þær felast einkum í skyldu til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð skv. 3. gr. (lbl.) og takmörkun á fjölda leigubíla skv. 8 gr. lbl. Engin rök standa til takmarkana af þessu tagi í þessari atvinnugrein umfram aðrar. Þær eru eingöngu til þess fallnar að standa vörð um hagsmuni þeirra sem fyrir eru í greininni, en ekki hagsmuni viðskiptavina, sveitarfélaga eða efnahagslífsins í heild. Aðgangshindranir leiða óhjákvæmilega til þess að eðlilegt samband milli framboðs og eftirspurnar rofnar.

Norðurlönd, nema Ísland og Noregur, hafa endurskoðað leigubílalöggjöf sína undanfarin ár og fært í frjálsræðisátt. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur tekið norsku leigubílalögin til skoðunar. Í rökstuddu álitu ESA var komist að þeirri niðurstöðu að takmörkun á fjölda leigubíla og skylda til að hafa afgreiðslu á stöð brjóti gegn staðfesturétti skv. 31. gr. EES samningsins. Það er því ljóst að Ísland brýtur gegn EES samningnum með framangreindum aðgangstakmörkunum.

ESA hefur hafið frumkvæðisathugun á íslenska leigubílamarkaðnum og bíður svara frá íslenskum stjórnvöldum. Það blasir við að íslensk stjórnvöld eiga ekki annarra kosta völ en að afnema aðgangshindranirnar.

Borgir

Tilkoma fólksflutningafyrirtækja á borð við Uber, Lyft, GrabTaxi og annarra sambærilegra fyrirtækja hefur haft umtalsverð áhrif á fólksflutninga í borgum víðs vegar um heiminn.¹ Ýmis hugtök hafa sprottið upp til að lýsa starfsemi þessara fyrirtækja en yfirleitt er vísað til þeirra sem svokallaðra flutninganetfyrirtækja (e. *Transportation network companies* (TNCs)) eða farveitna (e. *Ride hailing services*). Eiga fyrirtækin það sammerkt að leggja mikið upp úr

¹ Krueger, R., Rashidi, T. H., & Rose, J. M. (2016). Preferences for shared autonomous vehicles. *Transportation Research Part C-Emerging Technologies*, 69, 343–355. www.doi.org/10.1016/j.trc.2016.06.015

öflugum notendaviðmótum í gegnum snjallsímaforrit (e. *app-based*) þar sem öll viðskipti fara fram í gegnum einföld forrit.

Bæði Uber og Lyft voru stofnuð í San Francisco með það markmið að auðvelda fólki að nýta sér þjónustu leigubifreiða og bjóða öllum öikumönnum sem uppfylla ákveðnar lágmarkskröfur að aka farþegum gegn greiðslu. Ólíkt hefðbundnum leigubílum bjóða farveitur upp á margvíslega þjónustu sem miðar að því að nýta betur bifreiðar í umferðinni. Margir farþegar á leið til nálægra áfangastaða, nýta sér sama bílinn og deila kostnaðinum. Að auki bjóða fyrirtækin heimsendingarþjónustu á vörum frá verslunum, veitingastöðum og öðrum fyrirtækjum. Öikumenn bifreiðanna eru jafnan í hlutastarfi og aka fyrir farveitur þegar þeim hentar. Farþegar geta einnig óskað eftir sérstökum tegundum af bifreiðum í mismunandi verðflokkum og þannig sérsniðið ferð að sínum óskum.

Óhætt er að segja að farveitur hafi vaxið hratt á síðustu árum. Uber er nú starfandi í 633 borgum víðsvegar um heiminn og Lyft í um 300 borgum í Bandaríkjunum. Nýleg könnun í Bandaríkjunum leiddi í ljós að 38% snjallsímanotenda hafa nýtt sér þjónustu farveitna og mikill meirihluti þeirra er ánægður með þjónustuna. Í samanburði við hefðbundna leigubifreiðaðþjónustu og almenningsamgöngur nefna notendur farveitna aukna þjónustu og þægindi sem helstu kosti fyrirtækjanna en eru ánægðastir með lægra verð fyrir sambærilega þjónustu.² Þótt viðskiptavinirnir séu að stærstu leyti ánægðir þá hefur skapast núningur í sumum borgum Evrópu á milli borgaryfirvalda og farveitna.

Umferð

Yfirlýst markmið allra farveitna er að draga úr bílaumferð með betri nýtingu á núverandi bílafloata í borgum heimsins.³ Hér á landi hefur umferð á höfuðborgarsvæðinu aukist hröðum skrefum undanfarin ár og sífellt tekur lengri tíma að aka milli borgarhluta, sérstaklega á álagstímum. Til þess að mæta því hafa skipulagsyfyrirvöld gripið til ýmissa aðgerða bæði með því að þétta byggð, bæta almenningsamgöngur og greiða umferð gangandi og hjólandi vegfarenda. Því þarf núverandi samgöngukerfi að taka miklum breytingum ef umferð á ekki að aukast óhóflega með tilheyrandi umhverfisáhrifum, auknum töfum og kostnaði fyrir íbúana.

Í þeim efnum geta farveitur skipt sköpum og dregið úr álagi á umferðarmannvirki eftir því sem nýting þeirra eykst. Samkeppnishæft verð, aukinn sveigjanleiki og meira gagnsæi eru helstu ástæður þess að þjónusta farveitna nýtur jafn mikilla vinsælda og raun ber vitni og er engin ástæða til að ætla að neytendur á Íslandi tækju sambærilegri þjónustu ekki fagnandi líkt og annars staðar þar sem þjónustan hefur rutt sér til rúms.

Skipulag og umhverfi

Hagkvæmni er flókið hugtak í borgarskipulagi ekki síst þegar kemur að samgöngumálum. Þrátt fyrir að stofn- og rekstrarkostnaður hins opinbera vegna samgöngumála sé í flestum tilvikum skýr þá er ekki sömu sögu að segja um annan raunkostnað umferðar. Honum má

² Schaller, B. (2017) *Unsustainable? The Growth of App-Based Ride Services and Traffic, Travel and the Future of New York City*. www.schallerconsult.com/rideservices/unsustainable.pdf

³ www.uber.com/blog/new-york-city/taking-1-million-cars-off-the-road-in-new-york-city/

skipta í tvo flokka, eða innri og ytri kostnað. Innri kostnaður umferðar, líkt og aksturs- og tímakostnaður, veltur á virði tíma vegfarenda og vegalengdum og ytri kostnaður veltur á fjölda umferðarslysa og umhverfisáhrifum.

Alla þessa þætti er erfitt að meta nákvæmlega til fjár en þó er ljóst að umferðarkostnaður hækkar með aukinni umferð.⁴ Að sama skapi lækkar þessi kostnaður þegar dregur úr umferð og mikið hagsmunamál fyrir skattgreiðendur og yfirvöld, þegar einkafyrirtæki á borð við farveitur ráðast í miklar fjárfestingar með það fyrir augum að draga úr umferðarþunga.

Öryggi og þjónusta

Ástæður sem notendur farveitna nefna fyrir vali sínu umfram hefðbundna leigubifreiðþjónustu eru lægra verð, aukin þjónusta og styttri bið. Margir nota jafnframt þjónusturnar til viðbótar við almenningssamgöngur, þ.e. til að brúa bilið á þeim tíma sólarhrings þegar ferðir liggja niðri eða á svæðum þar sem þeirra nýtur ekki við.⁵ Einnig nefna 33% notenda, sem jafnframt eiga bíl, að þeir noti þjónustuna til að koma í veg fyrir ölvunarakstur.

Árið 2016 nam kostnaður vegna ölvunaraksturs á Íslandi þremur milljörðum króna þar sem hvert banaslys er metið á hálfan milljarð.⁶ Flestir ökumenn, sem urðu valdir að umferðarslysum og voru undir áhrifum áfengis, eru á aldrinum 17 – 21 ára. Það er því til mikils að vinna að gera leigubílaferðir viðráðanlegri fyrir þann aldurshóp.⁷ Með aukinni þjónustu og ódýrari verða leigubifreiðir vænlegri kostur fyrir þá sem ýmist geta ekki ekið af margvíslegum ástæðum eða hafa ekki ráð á þjónustunni í dag. Dæmi er um borgir sem eiga samstarf við farveitur þar sem fargjöld og farmiðar eru gjaldgengir á milli almenningssvagna og leigubifreiða.⁸

Snjallsímaforritið heldur utan um hverjir farþegarnir og ökumennirnir eru, hvaða bíll var notaður og hvert var farið. Farþegi getur deilt ferðaáætlun sinni með öðrum svo hægt sé að fylgjast með því að hann skili sér á réttan stað á réttum tíma. Öryggi bæði farþega og bílstjóra er þannig betur tryggt hjá farveitum en hefðbundnum leigubílum. Þá gefa bæði farþegar og bílstjórar hverjir öðrum einkunn að ferð lokinni sem eykur gæði þjónustunnar og tryggir betri hegðun og umgengni farþega.

Samgöngur

Engum dylst að framtíð samgangna felst í aukinni sjálfvirkni sem að endingu mun leiða til þess að öll ökutæki verða sjálfakandi. Hvenær bifreiðar verða með öllu ökumannslausar er enn sem komið óljóst en breytingar verða að öllum líkindum að mestu gengnar í gegn árið 2050 að mati sérfræðinga.⁹ Hagræn áhrif verða gríðarleg þar sem milljónir starfa hverfa og

⁴ Anas, A., & Rhee, H.-J. (2006). Curbing excess sprawl with congestion tolls and urban boundaries. *Regional Science and Urban Economics*, 36(4), 510–541. www.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2006.03.003

⁵ Krueger, R., Rashidi, T. H., & Rose, J. M. (2016). Preferences for shared autonomous vehicles. *Transportation Research Part C-Emerging Technologies*, 69, 343–355. www.doi.org/10.1016/j.trc.2016.06.015

⁶ www.ruv.is/frett/thrir-milljardar-vegna-olvunaraksturs

⁷ www.samgongustofa.is/um/ferdarfrettir/fjolgun-umferdarslysa-sem-rekja-ma-til-olvunaraksturs

⁸ www.citylab.com/transportation/2016/04/uber-lyft-ridesharing-apps-public-transportation/475908/

⁹ Litman, T. (2017). *Autonomous Vehicle Implementation Predictions: Implications for Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute.

stór svæði losna í borgum sem nú eru undir bílastæði og gatnakerfi. Einnig standa vonir til að þessi þróun gæti minnkað umferðarvanda ásamt öflugum almenningssamgöngum. Allar leiðandi farveitur í heiminum taka mið af þessari þróun og leiða hana ásamt tæknifyrirtækjum á borð við Google. Bæði Lyft og Uber notast við sjálfakandi bíla í Kaliforníu nú þegar. Þau leita allra leiða við gagnaöflun og þróun viðskiptaáætlaða sem snúast öðru fremur um að reka samtengdan og rafmagnsknúinn bílaflota. Þannig verður þörf fólks til að eiga einkabifreið minnkuð.¹⁰

Innleiðing tækninýjunga tekur oft langan tíma og regluverk breytist hægt og í litlum takti við tækniþróunina. Áhrifin koma einnig fram á löngum tíma og oft breytast hlutir til hins verra áður en þeir taka stórfelld stökk fram á við. Farveitur hafa alla burði til þess að draga úr umferð þegar fram líða stundir. Þær hafa þegar breytt viðhorfi fólks til samgangna með því að bjóða sambærilega og betri þjónustu en hefðbundnir leigubílar fyrir lægra verð. Dæmin sýna jafnframt að yfirvöld hafa verið sofandi á verðinum þegar kemur að innleiðingu á farveitum sem hafa náð góðri fótfestu í borgum víðsvegar um heiminn löngu áður en lögum og reglum hefur verið breytt í takt við hið nýja umhverfi.¹¹

Hagrænn ábati

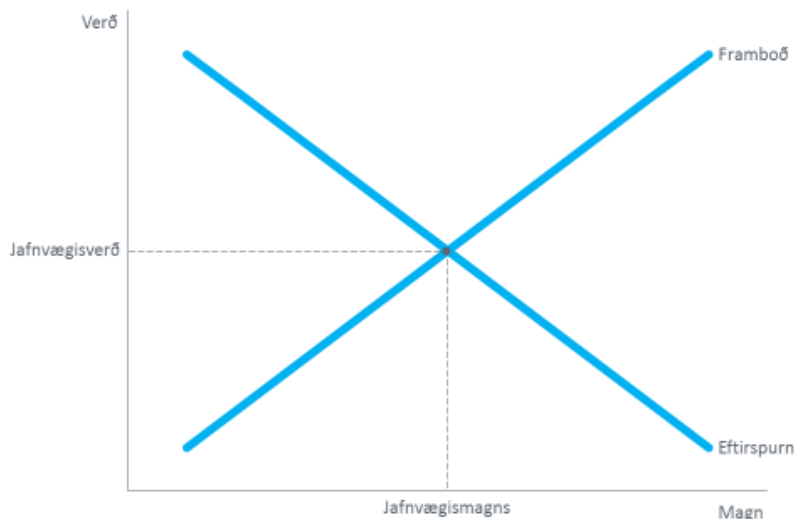
Ólíkt flestum öðrum mörkuðum er þar sem framboð og eftirspurn fá að ráða verðmyndun á markaði þá stjórnar hið opinbera framboði á leigubílamarkaði. Það gera það með því að takmarka fjölda útgefinna leigubíla og þar af leiðandi fjölda leigubíla sem eru á götunni hverju sinni. Til einföldunar er gagnlegt að setja þetta upp í einfalt líkan framboðs og eftirspurnar. Þar má sjá hvernig þak á fjölda leyfa hefur áhrif á verð og magn af eftirfarandi þjónustu. Vegna þaksins má sjá að svokallað allratap, eða þjóðhaglegt tap, myndast þar sem ekki er eðlilegt jafnvægi á framboði og eftirspurn.

¹⁰ Woudsma, C., Braun, L. (2017). Tomorrow Has Arrived: Cities and Autonomous Vehicles. University of Waterloo. *Pragmatic Council Discussion Paper*

¹¹ Translink. (2016). *The Future of Driving: Policy Directions for Automated Vehicles and New Mobility Services in Metro Vancouver*. www.buzzer.translink.ca/wp-content/uploads/2016/09/Future-of-Driving-Policy.pdf

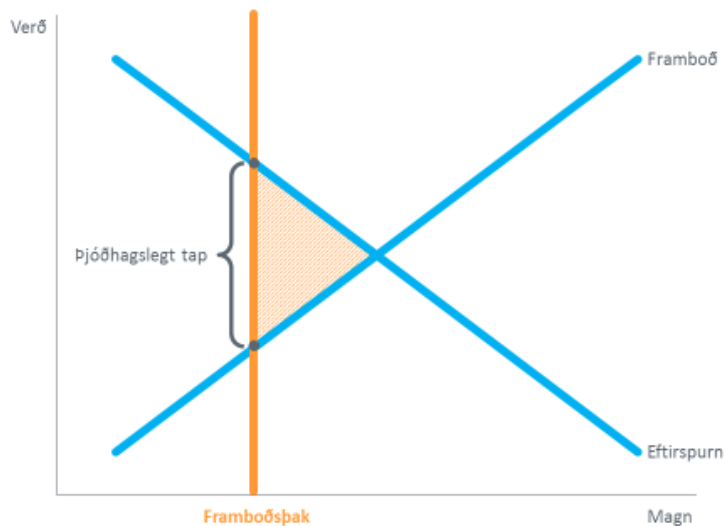
Framboð og eftirspurn

Magn af leigubílaleyfum og verð á leigubílaþjónustu



Framboð og eftirspurn

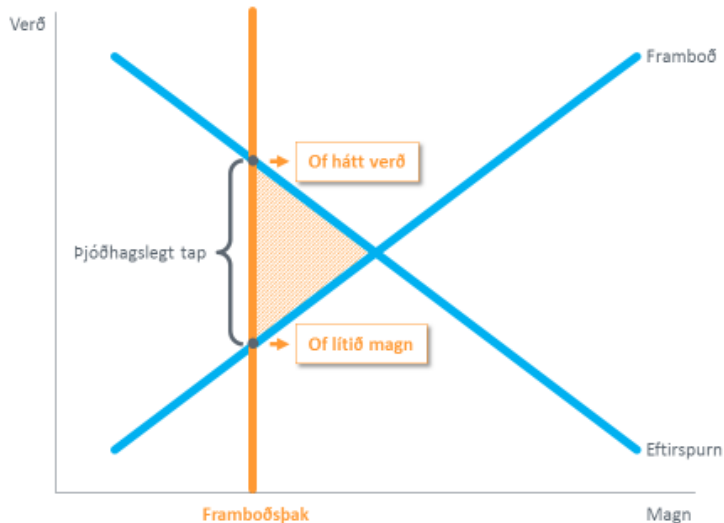
Magn af leigubílaleyfum og verð á leigubílaþjónustu



Á sama tíma er auðvelt að sjá hvaða áhrif það myndi hafa að afnema þakið á fjölda leigubílaleyfa. Það myndi bæði lækka verð og fjölga þeim sem sinna leigubílaþjónustu auk þess að stuðla að aukinni nýsköpun í greininni. Það kæmi bæði notendum og veitendum þjónustunnar til góða ef fjöldatakmörkanir yrðu afnumdar, sem og hinu opinbera.

Framboð og eftirspurn

Magn af leigubíaleyfum og verð á leigubílaþjónustu

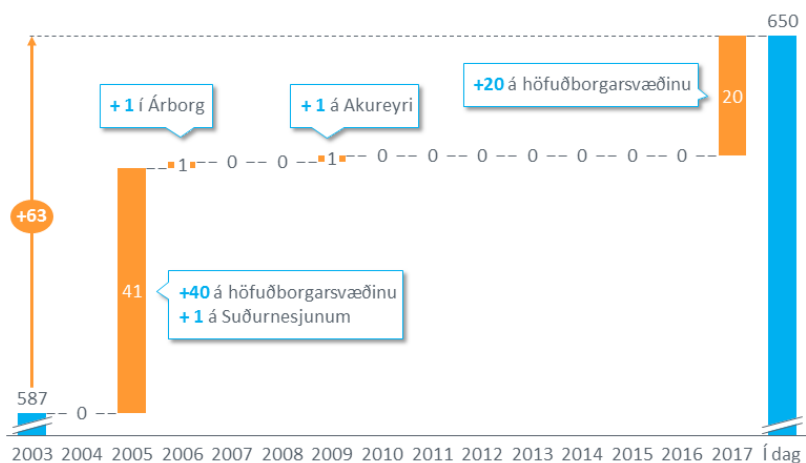


Fjöldi leigubíaleyfa

Frá því að reglugerð um leigubifreiðar var tekinn upp árið 2003 hefur leigubíaleyfum aðeins fjölgað um 63, úr 587 í 650.

Fjöldi leigubíaleyfa

Próun á fjölda leigubíaleyfa (2003-2017)

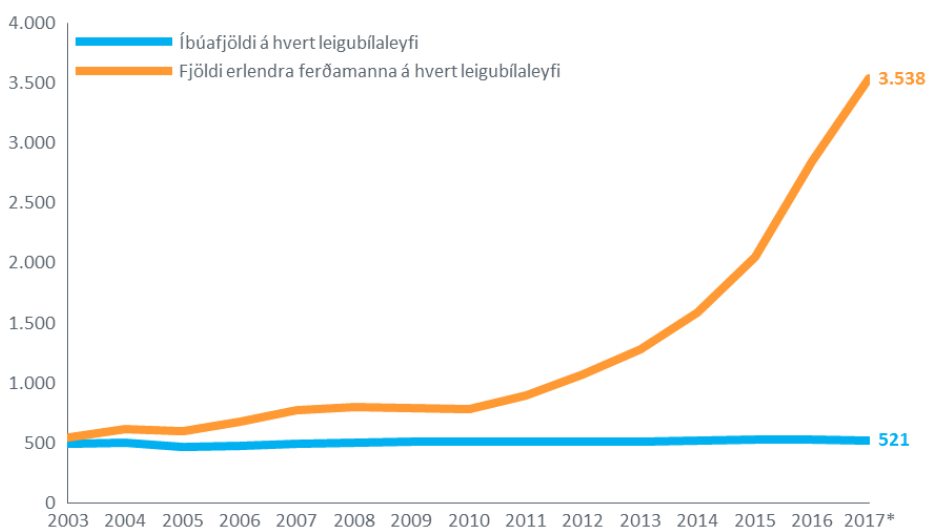


Heimild: Reglugerð um leigubifreiðar

Leigubílaeyfum hefur því fjölgað um tæplega 11% á þessum tíma. Á sama tíma hefur Íslendingum fjölgað um um rúmlega 17% og fjöldi erlendra ferðamanna meira en sexfaldast. Því er ekki hægt að segja að fjöldi leigubílaeyfa fylgi breytingum á eftirspurn eftir leigubílaþjónustu.

Fjöldi á hvert leigubílaeyfi

Fjöldi íbúa og erlendra ferðamanna á hvert leigubílaeyfi



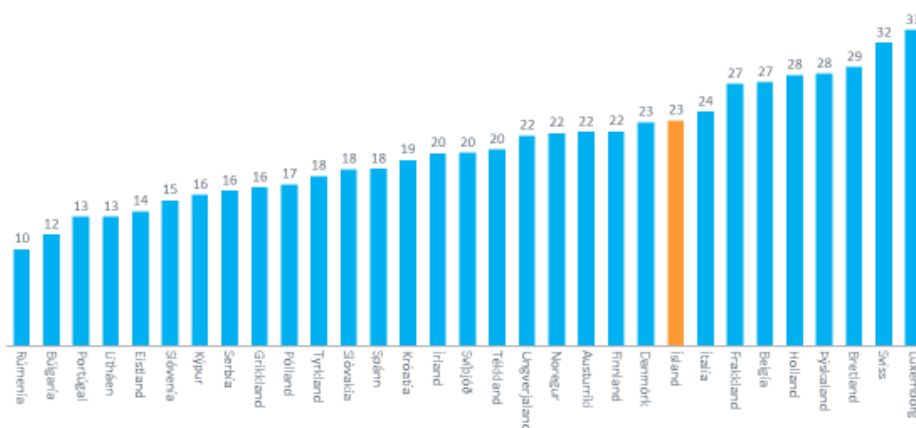
Heimildir: Reglugerð um leigubílfreiðar, Hagstofa Íslands, Ferðamálastofa
 * Fjöldi ferðamanna miðast við spá um komu 2,3 milljóna erlendra ferðamanna árið 2017

Verð í evrópskum samburði

Myndin sýnir kaupmáttarleiðrétt verð fyrir 10 kílómetra akstur með leigubíl án þess að stöðva. Verðið inniheldur upphafsgjald (startgjald) auk kostnaðar við 10 kílómetra akstur. Ljóst er að verð á Íslandi er í hærri kantinum. Reikna má með því að kostnaður við leigubílaþjónustu lækki þegar losað verður um fjöldatakmarkanir.

10 km akstur með leigubíl án þess að stöðva

Verð í dollar, kaupmáttarleiðrétt (2016)



Heimildir: Numbeo, Macrobond og útreikningar Samtaka atvinnulífsins

Vinnumarkaðurinn

Því er stundum haldið fram að deiliahagkerfið hafi slæm áhrif á vinnumarkaðinn, t.d. með fækkun starfa. Raunar hefur því sama verið haldið fram um allar tækniframfarir síðan á tímum iðnbyltingarinnar án þess að þær hrakspár hafi ræst. Nýleg rannsókn á áhrifum innkomu Uber á markað í bandarískum borgum sýndi að bæði sjálfstætt starfandi bílstjórum og bílstjórum á stöðvum fjölgaði. Ekkert benti til þess að störfum hefði fækkað.¹²

Niðurstaða

Í ljósi ofangreinds er það niðurstaða Samtaka atvinnulífsins að það sé óhjákvæmilegt að breyta lagaumhverfi leigubíla sem fyrst með því að afnema aðgangshindranir inn í greinina. Ekki ætti að vera þörf á að uppfylla önnur skilyrði til að aka leigubíl en að vera með gild ökuréttindi, hreint sakavottorð og að fyrirhuguð starfsemi hafi verið skráð hjá skattayfirvöldum. Það myndi lækka verð, greiða fyrir umferð, bæta þjónustu, minnka þörf fyrir bílastæði, auka sveigjanleika, auka öryggi, skila þjóðhagslegum ábata og auka nýsköpun.

¹² Berger, Thor, Chen, Chinchih & Frey, Carl Benedikt (2017). *Drivers of Disruption? Estimating the Uber Effect*. www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Uber_Drivers_of_Disruption.pdf

Kostir þess að gefa leigubílaakstur frjálstan



Verð lækkar



Greiðari umferð



Þjónusta batnar



Minni þörf á bílastæðum



Aukinn sveigjanleiki



Aukið öryggi



Þjóðhagslegur ábati



Aukin nýsköpun

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Davíð Þorláksson
forstöðumaður samkeppnishæfnisviðs