

Samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 12. ágúst 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur (S-132/2019)

1. Inngangur

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um leigubifreiðar – seinna samráð sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda hinn 29. júlí 2019. SA skiluðu umsögn um málið á fyrri stigum þar sem fjallað var um mikilvægi þess að leigubifreiðamarkaðurinn á Íslandi yrði opnaður til hagsbóta fyrir neytendur og jafnframt til þess að fullnægja þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands skv. EES- samningnum. Í nýjum frumvarpsdrögum hefur að einhverju leyti verið tekið tillit til fyrri athugasemda SA en SA telja þó að ganga hefði mátt mun lengra í átt að opnari leigubifreiðamarkaði.

SA fagna því markmiði að auka eigi frjálsræði á leigubifreiðamarkaði á Íslandi. Það er löngu tímabært og mun án efa hafa í för með sér aukið hagræði fyrir samfélagið í heild þar sem aukin samkeppni og lögmál framboðs og eftirspurnar fá að ráða verðlagningu og gæðum þjónustu. Með fjöldatakmörkunum, líkt og nú er raunin, eru hins vegar önnur sjónarmið en eftirspurn sem ráða framboðinu og magn og verð þjónustu því annað. Það er hins vegar grundvallaratriði að þær reglur sem gilda eiga um leigubifreiðaaakstur, líkt og aðrar atvinnugreinar, séu skýrar og skilvirkar og til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings er enda stefna stjórnvalda. SA vilja koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við hið fyrirbyggjandi frumvarp.

2. Atvinnuleyfi (5. gr.)

Í 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru tiltekin þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að fá útgefið atvinnuleyfi. Í 1. tl. 2. mgr. er gert að skilyrði að viðkomandi hafi viðeigandi starfshæfni sem nánar er kveðið á um í reglugerð. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um atvinnufrelsi og að því megi einungis setja skorður með lögum. Með heimild ráðherra til að kveða á um starfshæfni umsækjanda um atvinnuleyfi er brotið gegn umræddu stjórnarskrárákvæði. Kveða verður á um skilyrðin í lögum, ekki reglugerð.

Í lok 1. tl. er tiltekið að viðkomandi hafi setið tilskilin námskeið og staðist próf. Í minnisblaði lögmans er fylgdi skýrslu starfshópsins er fjallað um þau námskeið sem umsækjendur um atvinnuleyfi skv. nógildandi lögum þurfa að ljúka og standast. Námskeiðin eru haldin á íslensku og túlkþjónusta hefur ekki verið í boði. Þessi tilhögun gerir erlendum umsækjendum um atvinnuleyfi erfitt fyrir og er líkleg til þess að teljast hindrun á staðfesturétti 31. gr. EES samningsins. Ef ætlunin er að hafa það að skilyrði að umsækjandi sitji námskeið og standist próf þarf að breyta fyrirkomulagi námskeiðahalds frá því sem nú er.

Í 2. tl. 2. mgr. 5. gr. er að finna skilyrði um gott orðspor umsækjanda. Hugtakið *gott orðspor* er óskýrt og mjög matskennt. Þrátt fyrir að hægt sé að finna dæmi úr annarri löggjöf um sambærilegt orðalag er eðlilegt að gera þá kröfu að lagatextinn sé skýr um takmarkanir á atvinnufrelsi.

Í 5. mgr. 5. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur í reglugerð um leyfisveitingar skv. ákvæðinu. Rétt er að taka fram að skilyrði fyrir leyfisveitingu eru mörg og má gera ráð fyrir því að tímafrekt reynist fyrir umsækjendum að fá leyfi útgefið. Það er grundvallaratriði að með þessu ákvæði sé ekki veitt heimild til frekari skilyrða. Í ljósi þess að núverandi fyrirkomulag er talið brjóta gegn EES-samningnum má leiða líkur að því að enn flóknara regluverk, með umtalsverðum aðgangshindrunum að markaðnum geri það einnig.

3. Rekstrarleyfi (6. gr.)

Sá sem æskir þess að fá útgefið leyfi til þess að reka leigubifreið þarf að uppfylla öll skilyrði þess að fá útgefið atvinnuleyfi auk frekari skilyrða. Vísast í umfjöllun að framan um 5. gr. en hún á einnig við um þetta ákvæði.

4. Rekstur leigubifreiða (8. gr.)

Í 4. mgr. 8. gr. nýju frumvarpsdraganna er að finna auknar kvaðir á rekstrarleyfishafa. Til viðbótar því að tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu skal rekstrarleyfishafi halda rafræna skrá yfir upphafs- og endastöð hvernar seldrar ferðar um gervihnött (GNSS) og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur. Staðsetningarupplýsingar skulu vera aðgengilegar hjá rekstrarleyfishafa í 60 daga frá því að ferð var ekin.

Með þessu ákvæði eru kröfur á hendur rekstrarleyfishafa auknar frá því sem er skv. núgildandi löggjöf. Það samræmist ekki markmiði nýju laganna og eykur enn á samkeppnishindranir á leigubifreiðamarkaðnum. Ákvæðið leggur íþyngjandi skyldur á rekstrarleyfishafa og takmarkar þar með jafnframt möguleika nýrra aðila inn á markaðinn.

Í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að markmiðið með lögunum sé að skapa skilyrði fyrir fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum, þ.á.m. þjónustu með farveitum. Með ákvæðinu er lögð skylda á rekstrarleyfishafa að safna upplýsingum sem óljóst er hvernig samræmast persónuverndarlöggjöf en slík upplýsingasöfnun telst vinnsla persónuupplýsinga í skilningi 4. tl. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 90/2018. Farveitur líkt og Uber og Lyft notast við snjallsímaforrit þar sem mögulegt er að fylgjast með og rekja ferðir farþega með ökutækjunum. Farþegarnir sjálfir hafa því þann möguleika að skrá og deila ferðalagi sínu með sínum nánustu. Reynslan af þessu sýnir að með nýrri tækni er hægt að markmiðum um öryggi bílstjóra og farþega með öðrum og minna íþyngjandi leiðum en auknum kvöðum á rekstrarleyfishafa. Það samræmist jafnframt betur persónuverndarsjónarmiðum að farþeginn sjálfur skrái ferð sína, kjósi hann það.

5. Gjaldmælar (9. gr.)

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.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um undanþágu frá gjaldmiðlaskyldu þegar ferð er seld fyrir fyrirfram umsamið heildargjald. Rekstrarleyfishafi ber sönnunarbyrði fyrir því að slíkur samningur hafi komist á. Það er óljóst af frumvarpinu hvernig framkvæmd þessa ákvæðis gengur upp. Þarf að liggja fyrir skriflegur samningur? Frumvarpið gerir ráð fyrir því að atvinnuleyfishafi geti verið að keyra leigubifreið sem rekin er af rekstrarleyfishafa. Hvernig mun rekstrarleyfishafi geta fært sönnur á umsamið fargjald þegar atvinnuleyfishafi er við störf? Að sama skapi er óskýrt hvað felst í „fyrir fram umsömdu heildargjaldi.“ Það verður að vera mögulegt að víkja frá áður ákveðnu gjaldi t.d. ef farþegi óskar eftir breytingum á ferð eftir að hún er hafin eða að ófyrirséð atvik eins og umferð og veðurfar verða til þess að tími eða vegalengd séu meiri en upphaflega umsamið gjald gerði ráð fyrir.

Farveitur á borð við Uber og Lyft notast við snjallsímaforrit þar sem gefið er upp leiðbeinandi verð sem kann þó að taka breytingum í takt við tíma og lengd ferðarinnar og ófyrirséð atvik. Með notkun á forritinu geta því bæði bílstjórar og farþegar sýnt fram á umsamið verð. Löggin verða að vera sveigjanleg að þessu leyti sé ætlunin að opna á þjónustu farveita hér á landi.

Með nýrri tækni er hægt að stuðla að góðum viðskiptaháttum til verndar neytendum. Sem dæmi má nefna ef bílstjóri velur lengri leið á áfangastað farþega en þörf var á. Með snjallsímaforritum líkt og Uber getur neytandi sýnt fram á að önnur leið væri hagkvæmari og mögulega fengið endurgreiðslu á hluta fargjalds. Slíkt er betur til þess fallin að stuðla að hagsmunum neytenda heldur en kvöð um sýnilega verðskrá og gjaldmæla.

Í 5. mgr. er ráðherra veitt heimild til þess að útfæra skyldu um aðgengileika verðskráa. Mikilvægt er að allar skyldur er hvíla á rekstrarleyfishöfum komi fram í lögnum sjálfum og að ráðherra sé ekki heimilt að setja ákvæði í reglugerð sem mögulega fara gegn markmiði laganna um rýmkun á skilyrðum til leigubifreiðaaksturs á Íslandi.

Í 6. mgr. 9. gr. segir að Neytendastofa fari með eftirlit með gjaldmælum og verðlagningu leigubifreiðaþjónustu samkvæmt lagagreininni. Verði frumvarpið að lögum munu tvær stofnanir hafa eftirlit með því að þeim sé framfylgt, Neytendastofa og Samgöngustofa. Að auki mun lögreglan hafa víðtækar eftirlitsheimildir, sbr. 17. gr. Það skapar aukin útgjöld fyrir aðila í rekstri að eiga við marga eftirlitsaðila. Betur færi á því að eftirlit með starfsemi væri á einum stað. Flóknar reglur, skilyrði og eftirlit torvela aðgengi að atvinnugreininni og minni líkur eru á nýsköpun. Við lagasetningu ber að leggja áherslu á einfalt og skilvirkt regluverk og framkvæmd þess.

6. Eftirlit (IV. kafli)

IV. kafli frumvarpsins fjallar um eftirlit. Samgöngustofu, og eftir atvikum lögreglu, eru eftirlátnar víðtækar eftirlitsheimildir með starfsemi leyfishafa. Samkvæmt 15. gr. getur Samgöngustofa hvenær sem er krafist leyfishafa um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með starfsemi. Sinni leyfishafi ekki upplýsingaskyldu sinni er Samgöngustofu heimilt að leggja á hann dagsektir. Önnur þvingunarúrræði koma einnig til greina ef upplýsingaskyldu er ekki sinnt, s.s. niðurfelling eða svipting leyfis.

Um er að ræða verulega íþyngjandi úrræði sem er ekki til þess fallið að rýmka fyrir samkeppni á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og auka aðgengi að þjónustunni. Eðlilegra væri að leyfishafi sýni fram á að hann uppfylli skilyrði en að öðrum kosti fái hann ekki áframhaldandi leyfi.

Í 18. gr. er að finna ákvæði um viðurlög, sektir, við brotum á tilteknum ákvæðum laganna. Rétt er að gera sérstaka athugasemd við 6. tl. 1. mgr. þar sem veitt er heimild til að sekta leyfishafa vegna brota á 9. gr. um gjaldmæla og sýnileika verðskráa. Óljóst er hvernig eftirliti mun verða háttað með því ef samið er um ákveðið gjald fyrir ferð. Vísast jafnframt til umfjöllunar í lið 5 hér að framan um gjaldmæla og verðskrár. Þegar opna á, á þann möguleika að hér verði starfræktar farveitur, verður að gera ráð fyrir því í ákvæði 9. gr. og ekki orða sektarákvæði þannig að markmiðið um opinn leigubifreiðamarkað og aukna samkeppni náist ekki.

7. Gjaldtökuheimild (20. gr.)

Í 20. gr. frumvarpsins er að finna gjaldtökuheimild Samgöngustofu vegna nánar tilgreindrar umsýslu. Í 2. mgr. 20. gr. segir að gjöldunum sé ætlað að standa straum af launum og launatengdum gjöldum starfsfólks sem sinnir þjónustunni (a), þjálfun og endurmenntun starfsfólks (b), aðkeyptri sérfræðiþjónustu (c), kostnaði við öflun og rekstur húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja (d) og stjórnunar- og stoðþjónustu, svo sem akstri og flutningi. Í 3. mgr. er áréttað að gjöldin skulu ekki vera hærri en nemur raunkostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar.

Það getur verið eðlilegt að sanngjarnt gjald komi fyrir veitingu sérstakrar þjónustu og útgáfu leyfa en SA leggja áherslu á að gjöldin séu í samræmi við raunverulegan kostnað við veitingu þjónustunnar, líkt og kemur fram í 3. mgr. 20. gr. Af 2. mgr. má þó skilja að gjöldin eigi að standa straum af grunnrekstrarkostnaði stofnunarinnar, sbr. launakostnaður, húsnæði og búnaður. Ákvæðið er því misvísandi að þessu leyti. Því er sérstaklega mótmælt að þjónustugjöld eigi að standa undir rekstrarkostnaði Samgöngustofu. Almenn er viðurkennt að þjónustugjöldum er eingöngu ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þá þjónustu sem látin er í té af hinu opinbera. Þá má leiða af skilyrðum 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar að stjórnvaldi er með öllu óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda. Of víðtækt framsal til stjórnvalda við ákvörðun þjónustugjalda getur falið í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár um skattlagningarheimildir. Aukin þjónustugjöld munu hindra aðgengi að markaðnum og að lokum bitna á neytendum.

8. Gildistaka (24. gr.)

Í nýjum frumvarpsdrögum hefur gildistöku laganna verið frestað um ár, til 1. júlí 2021. Í ljósi þess að núverandi fyrirkomulag er ekki í samræmi við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum er mikilvægt að ný löggjöf, sem bætir úr þeim ágöllum sem liggja fyrir, taki gildi sem fyrst og sé ekki frestað að óþörfu.

9. Niðurstaða

SA fagna því markmiði lagasetningarinnar að auka frjálsræði á leigubifreiðamarkaði á Íslandi. Óvíst er þó hvort að fyrirliggjandi frumvarp nái því markmiði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir víðtækum skilyrðum fyrir útgáfu starfsleyfa, miklu eftirliti og sektarheimildum. Auk þess er ráðherra heimilt að kveða á um frekari reglur um flest atriði frumvarpsins. Það gæti því

hæglega orðið svo að í raun verði engin breyting verði á regluumhverfi leigubifreiðaaksturs á Íslandi. Frumvarpið gerir ráð fyrir tvenns konar starfsleyfum, atvinnuleyfi og rekstrarleyfi. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að átak verði gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings. Samtökin leggja til að endurskoðað verði hvort að nauðsynlegt sé að hafa tvenns konar leyfi og hvort hægt væri að sameina þau í eitt leyfi til einföldunar. Það er ekki nægjanlegt að afnema stöðvar skyldu og fjöldatakmarkanir á útgáfu leyfa en að sama skapi þrengja skilyrði fyrir útgáfu leyfa og auka eftirlit. Að mati SA er nægjanlegt að setja þau skilyrði fyrir veitingu starfsleyfa að umsækjandi hafi gild ökuréttindi, hreint sakavottorð og að fyrirhuguð starfsemi verði skráð hjá skattayfirvöldum.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir