

Samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 20. júní 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 leigubifreiðaaakstur sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda þann 17. maí 2019.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hóf frumkvæðisathugun á íslenskum leigubifreiðamarkaði og mögulegum hindrunum að honum í janúar 2017. Í febrúar sama ár gaf ESA út rökstutt álit um leigubifreiðamarkaðinn í Noregi en honum svipar um margt til hins íslenska. Í álitinu komst ESA að þeirri niðurstöðu að norska ríkið brjóti gegn skyldum sínum skv. 31. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) um staðfesturétt ríkisborgara EES-ríkjanna, þ.e. réttinn til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki með þeim skilyrðum sem gilda að landslögum um ríkisborgara þess ríkis þar sem staðfestan er fengin.

Í skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun á íslensku regluverki um leigubifreiðar sem skipaður var af samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu haustið 2017 (starfshópurinn) er niðurstaðan sú að íslenskt regluverk um leigubifreiðar brjóti jafnframt gegn þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum. Í skýrslunni koma fram tillögur hópsins sem eru grundvöllur lagafrumvarpsins, með örfáum undantekningum. Helstu breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu og eiga að uppfylla þjóðréttarlegar skyldur Íslands eru þær að afnema skuli fjöldatakmörkanir á útgefnum leyfum og stöðvarskyldu og tvenns konar leyfi verði gefin út, atvinnuleyfi og rekstrarleyfi.

Í borgum víðs vegar um heiminn hafa rutt sér til rúms fólksflutningafyrirtæki á borð við Uber og Lyft, svokallaðar farveitur. Þar er tæknin, í gegnum smáforrit í snjallsímum, notuð með það að markmiði að auðvelda fólki að nýta sér þjónustu leigubifreiða og bjóða öllum öikumönnum sem uppfylla ákveðnar kröfur að aka farþegum gegn greiðslu. Ólíkt hefðbundnum leigubílum bjóða fyrirtækin margvíslega þjónustu sem miðar að því að nýta betur bifreiðar í umferðinni, t.a.m. heimsendingarþjónustu á vörum frá verslunum, veitingastöðum og öðrum fyrirtækjum. Einnig gefst ókunnugum farþegum kostur á að deila bíl. Farþegar geta óskað eftir ákveðnum tegundum bifreiða í mismunandi verðflokkum og þannig sérsniðið ferðina að sínum þörfum. 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 farþega og bílstjóra er þannig tryggt.

Því hefur verið haldið fram að skylda bílstjóra í lögum nr. 134/2001 um leigubifreiðar, til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð sé til þess fallin að auka öryggi bílstjóra og farþega. Reynslan af farveitum sýnir þó að með nýrri tækni er hægt að því markmiði með öðrum og minna íþyngjandi leiðum. Í athugasemdum með greinargerð frumvarpsins er fullyrt að ekki sé verið að girða fyrir að farveitur á borð við Uber og Lyft geti starfað hér á landi. Hins vegar er ljóst af frumvarpinu að farveitur verða að fullnægja öllum skilyrðum sem leigubifreiðastöðvar verða að uppfylla og leigubílstjórar hjá farveitum þurfa að hafa gilt rekstrarleyfi og mögulega atvinnuleyfi. Þessi skilyrði eru meira íþyngjandi hér á landi en annars staðar þar sem slíkar farveitur starfa og skerða þar sem samkeppnishæfni íslenska markaðarins. Þægilegar og hagkvæmar samgöngur eru einn af lykilþáttum í að Ísland festi sig betur í sessi sem ferðamannaland.

SA fagna þó 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 leigubifreiðaakstur, 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 jafnframt tiltekið að viðkomandi hafi setið tilskilin námskeið og staðist próf. Í minnisblaði lögmanns er fylgdi skýrslu starfshópsins er fjallað um þau námskeið sem umsækjendur um atvinnuleyfi skv. núgildandi 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. Ráðherra er veitt heimild til að útfæra þetta nánar í reglugerð. Vísast í fyrri umfjöllun um að allar takmarkanir á atvinnufrelsi þurfi að kveða á um í lögum. 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 4. tl. 5. gr. núgildandi laga er talað um refsivist eða alvarleg og ítrekuð brot á lögum og reglugerðum sem gilda um starfsgreinina. Það ákvæði er skýrara en hið nýja.

Í 5. mgr. 5. gr. er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði fyrir atvinnuleyfi. Það má skilja ákvæðið þannig að texti laganna sé ekki tæmandi um skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis. Rétt er að taka fram að skilyrði fyrir leyfisveitingu eru mörg og má gera ráð fyrir því að tímafrekt reynist fyrir umsækjendur að fá leyfi útgefið. Það er grundvallaratriði að skilyrðin komi öll fyrir í lögnum sjálfum. 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. Gjaldmælar (9. gr.)

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að löggiltir gjaldmælar skuli vera í öllum leigubifreiðum. Sé samið um heildargjald fyrir fram er þó heimilt að aka án gjaldmælis. Eftirlit með notkun og meðferð gjaldmæla er hjá Neytendastofu.

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 starfseminni væri á einum stað. Flóknar reglur, skilyrði og eftirlit torvelda aðgengi að atvinnugreininni og minni líkur eru á nýsköpun. Við lagasetningu ber að leggja áherslu á einfalt og skilvirkt regluverk og framkvæmd þess.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir að undanþágan, sem gerir ráð fyrir fyrir fram ákveðnu heildargjaldi, opni á það að hér verði starfræktar farveitur. Í 2. mgr. er þó gert að skilyrði að verðskrá sé sýnileg viðskiptavinum í leigubifreið. Farveitur, líkt og Uber og Lyft, reikna út heildargjald ferðar í snjallsímaforriti. Sýnileg verðskrá í bifreiðunum er því marklaus og ljóst að það skilyrði verður ekki uppfyllt. Í 3. mgr. 9. gr. er ráðherra enn veitt reglugerðarheimild þar sem kveða má á um nánari skilyrði sem leyfishafar þurfa að uppfylla. Um er að ræða víðtæka heimild og þar af leiðandi er óljóst af lagatextanum sjálfum hvort að raunverulega sé verið að auðvelda aðgengi allra, þ.á.m. farveitna, að hinum íslenska leigubifreiðamarkaði.

5. Gæða og tækniröfur (10. gr.)

Með ákvæðinu er sett íþyngjandi viðbótarskilyrði um gæða og tækniröfur sem mögulegt er að leigubifreið þurfi að uppfylli, allt eftir því hvað kemur fram í reglugerð ráðherra. Vísast aftur í 75. gr. stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi. Með þessu ákvæði er ráðherra veitt víðtæk heimild til að takmarka útgáfu leyfa.

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 kafið leyfishafa um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með starfseminni. 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 opna leigubifreiðamarkaðinn 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 4 hér að framan um sýnileika verðskráa. Þegar opna á á þann möguleika að hér verði starfræktar farveitur, líkt og skilja má af athugasemdum í greinargerð, 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. 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 regluhverfi leigubifreiðaaksturs á Íslandi. Frumvarpið gerir ráð fyrir tvenns konar starfsleyfum, atvinnuleyfi og rekstrarleyfi. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að áttak 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 stöðvaskyldu og fjöldatakmarkanir á útgáfu leyfa en að sama skapi þrengja skilyrði fyrir útgáfu leyfa. 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.

Öryggi bílstjóra og farþega er grundvallaratriði við setningu reglna um leigubifreiðaakstur. Reynsla annarra þjóða sýnir að því markmiði er hægt að ná með öðrum leiðum en þyngri reglubyrði. Nýsköpun og nýting tækninýjunga spila þar stórt hlutverk.

Með opnari leigubifreiðamarkaði eykst samkeppni, þjónustustig hækkar, sveigjanleiki bílstjóra og farþega verður meiri og atvinnutækifærum fjölbreyttari hópa fjölgar. SA leggja áherslu á að af hinu fyrirliggjandi frumvarpi sé ljóst að tilgangurinn sé að opna íslenska markaðinn og að mögulegt verði að setja á laggirnar farveitur líkt og Uber og Lyft. Með því má sjá fyrir sér að fleiri nýti sér leigubifreiðar í stað einkabíls sem greiðir fyrir umferð og minnkar þörf fyrir bílastæði. Að sama skapi má gera ráð fyrir að ölvunarakstur dragist saman og ferðaþjónusta eflist. Einfalt, opið og skilvirkt starfsumhverfi leigubifreiða er hagkvæmt fyrir samfélagið í heild.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir