

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 20.06.2019
Tilv. 2018/0510 - 0.3.01
MS

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til nýrra laga um leigubifreiðar, mál nr. S-132/2019

Vísað er til frumvarps Samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins sem birt var til umsagnar í Samráðsgátt þann 17. maí 2019. Neytendastofa gerir eftirfarandi athugasemdir við 8., 9. og 20. gr. frumvarpsins auk annarra athugasemda í lokin.

Athugasemdir við 9. gr.

Löggilding gjaldmæla og eftirlit með notkun

Um mælitæki og löggildingu mælitækja gilda ákvæði laga nr. 91/2006, um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn. Framangreind lög eru m.a. innleiðing á tilskipun ESB um mælitæki og löggildingarhæfi mælitækja. Framkvæmd og eftirlit laganna er hjá Neytendastofu. Í 2. mgr. 13 gr. laganna má finna upptalningu á þeim mælitækjum geta fallið undir eftirlitsskyldu varðandi notkun samkvæmt tilskipun ESB um mælitæki. Framangreind mælitæki falla undir samhæðar reglur innan ESB og á EES svæðinu varðandi gerð m.a. gjaldmæla leigubifreiða, löggildingarhæfi mælitækjanna, o.fl. sem eru hluti af skuldbindingum Íslands á grundvelli EES samningsins.

Löggiltir gjaldmælar

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er skýrt að í öllum leigubifreiðum skulu vera löggiltir gjaldmælar þegar um er að ræða sölu samkvæmt ekinni vegalengd og tímamælingu. Í áðurnefndri 13. gr. laga nr. 91/2006 segir: „*Neytendastofa setur reglur sem gilda skulu um slík mælitæki*“. Í ljósi þess að með lagasetningu eru slík mælitæki gerð löggildingarskyld skv. ákvæðum frumvarpsins og á þeim grundvelli setur Neytendastofa nánari reglur um framkvæmd eftirlits o.fl. Í Noregi er farin sú leið að árlegt löggildingargjald er lagt á öll mælitæki skv. skráðum atvinnuleyfum en eftirlit með notkun fer fram með því að taka reglubundið og tilfallandi úrtak til skoðunar og athugunar varðandi ástand löggildingar hverju sinni. Þetta þýðir að ekki er gert ráð fyrir 100% skoðun allra mælitækja enda er það á ábyrgð eiganda og rekstraraðila að tryggja löggildingu á hverjum tíma og að mælitækið mæli rétt. Neytendastofa myndi hins vegar með sama hætti og norska systurstjórnvald stofnunarinnar (Justervesenet) taka stikkprufur reglulega til að kanna ástand löggildinga. Þeir sem lenda í slíku stikkprufueftirliti munu þá ekki greiða sérstaklega fyrir það heldur er kostnaður við eftirlit þetta greiddur af heildarframlagi allra löggildingarskyldra gjaldmæla sem rekstraraðilar eru að nota skv. skráningu Samgöngustofu. Af þeirri ástæðu er því einnig nauðsynlegt að breyta ákvæði 20. gr. varðandi gjaldtökuheimildir og setja þar inn nýjan lið er varðar löggildingargjald gjaldmæla leigubifreiða sem skuli renna til Neytendastofu vegna

löggildingareftirlits með gjaldmælum leigubifreiða.

Gjaldskrár og sýnileiki þeirra fyrir viðskiptavini

Í lögum nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, eru skýr ákvæði um að seljendum vöru og þjónustu beri að hafa gjaldskrá sem er aðgengileg neytendum með áberandi hætti.

Neytendastofa telur að núverandi fyrirkomulag við framsetningu á verðskrár í leigubifreiðum sé ekki nægilega gagnsætt og neytendur eiga þess ekki kost að kynna sér verð áður en farið er inn í bifreiðina. Mikilvægt er að þessu verði breytt við setningu nýrra laga og gert skylt að verðskrá fyrir leigubifreiðar sé í glugga þeirra eins og vel er þekkt í öðrum ríkjum á EES svæðinu. Í verðskrá skal taka fram upphafsgjald, verð fyrir hvern ekinn km. svo og mínútugjald þegar bifreiðin er í biðstöðu. Neytendastofa getur aflað dæma frá öðrum EES ríkjum óski ráðuneytið eftir því með hvaða hætti framsetning á verðskrár er almennt hagað á innri markaðnum þar sem sett lög gilda varðandi slíka starfsemi.

Tilgangur með nýju lagafrumvarpi er m.a. að auka val og samkeppni á þessum markaði og þegar af þeirri ástæðu verður með lögum að skylda leigubifreiðar til þess að hafa gjaldskrána sýnilega í glugga bifreiðar með áberandi hætti til þess að neytendur geti gert sér nokkra mynd af því hvað ferðin mun kosta. Auk þess er neytendum þannig gefinn kostur á að geta metið verðmun sem væntanleg samkeppni mun fela í sér sem verður á upphafsgjaldi, km gjaldi og mínútugjaldi. Mikilvægt er að tryggja virka verðsamkeppni á markaðnum og það verður aðeins gert með því að neytendur hafi greiðan aðgang að verðupplýsingum sem hér um ræðir og geti séð með skýrum hætti áður en ákvörðun er tekin um að taka sér far með bifreiðinni hvert einingaverð er skv. framansögðu.

Að sama skapi telur stofnunin mikilvægt að gerð verði skylda til birtingar verðskrár og forsendur sem umsamið heildargjald byggir á þegar þjónustuveitandi vill setja fram ákveðin tilboð þar sem aksturslengd og tími tekur ekki mið af gjaldmæli skv. hinna almennu reglu sem gildir um slíka þjónustu. Það er ekki í samræmi við góða viðskiptahætti og gagnsæi varðandi verðupplýsingar, sbr. lög nr. 57/2005, að neytendur geti t.d. fengið slík tilfallandi tilboð við einstök kaup á þjónustu við dyr bifreiðarinnar en slíkir viðskiptahættir eru til þess fallin að skapa vantraust á markaðnum þar sem byggt væri á geðþóttaákvörðunum hverju sinni um gerð tilboðs. Ljóst er að eðlilegt getur verið að unnt megi vera að gera föst tilboð án gjaldmælis, t.d. vegna aksturs til og frá flugvelli þar sem farþegar fara á fleiri en einn áfangastað eða mismunandi hótél. Einnig getur verið eftirspurn eftir slíkri þjónustu á föstu gjaldi t.d. varðandi ferðir út á land t.d. til Þingvalla, Gullfoss o.s.frv. Í þeim tilvikum verður þó að liggja ljóst fyrir með hvaða hætti verðlagning er ákveðin þ.e. samspil tímalengdar og vegalengdar sem ekin er í slíkum tilvikum. Mikilvægt er að slík verðtilboð séu skýrt afmörkuð og sett fram gagnvart neytendum með áberandi hætti og þannig að þeir geti tekið upplýsta ákvörðun um hvort tilboðið séu hagkvæmara en almennt gildandi reglur um gjaldmælingar og notkun gjaldmæla gera ráð fyrir

Í 10. gr. núgildandi laga nr. 134/2001 segir að það sé á verksviði Samgöngustofu að setja reglur og ákveða með hvaða hætti gjaldskrár skuli vera sýnilegar neytendum. Neytendastofa skv. gildandi lögum nr. 57/2005 hefur almennt eftirlit með gjaldskrár hjá seljendum vöru og þjónustu og eru engar undantekningar skv. ákvæðum laganna. Hefur stofnunin einnig sett nánari reglur um verðmerkingar fyrir þá markaði sem þörf er á. Má sem dæmi nefna tannlækna, veitingahús og kvikmyndahús. Neytendastofa telur að valdið geti misræmi að

dreifa eftirliti með verðmerkingum á fleiri en eina stofnun gera þurfi breytingar á 9. gr. frumvarpsins þannig að eftirlit með framsetningu verðskrár gagnvart neytendum sé alfarið á verksviði Neytendastofu. Hægt er að gera þá breytingu annars vegar með að fela Neytendastofu eftirlitið í 9. gr. eða fella úr frumvarpinu 2. mgr. 9. gr. og þann hluta 3. mgr. sem snýr að sýnileika og krafna til verðskráa.

Áberandi birting verðskrár, hvort sem er m.t.t. gjaldmælinga eða umsamins heildarverðs, er mjög mikilvæg neytendum til ákvörðunar um hvort ganga eigi að viðskiptum en jafnframt mikilvægt tæki í samkeppnisréttarlegum tilgangi. Þannig geta neytendur aðeins gert verðsamanburð og tekið ákvörðun um viðskipti út frá hagstæðu verði að þeim séu veittar þær upplýsingar áður en til viðskipta er stofnað.

Afrit af leyfisskírteini ökumanns

Jafnframt er nauðsynlegt að mati stofnunarinnar að neytandi (farþegi) sjái glöggst afrit af leyfisskírteini viðkomandi ökumanns þegar inn í bifreiðina er komið. Það tryggir öryggi og eykur traust á þeim sem veitir þjónustuna og auðveldar neytendum að geta borið fram kvörtun komi fram frávík í veittri þjónustu.

Samantekt athugasemda við 9. gr.

Í ljósi ofangreindra sjónarmiða telur Neytendastofa mikilvægt að orðalagi 9. gr. frumvarpsins verði breytt með tilliti til ákvæða laga nr. 91/2006 varðandi löggildingu gjaldmæla og eftirlit með þeim; sem og sjónarmiða er varða gagnsæi og verðskrár, sbr. ákvæði laga nr. 57/2005.

Neytendastofa leggur til að heiti og orðalag 9. gr. frumvarpsins verði svo:

9. gr.

Verðskrár og gjaldmælar.

Löggiltir gjaldmælar skulu vera í öllum leigubifreiðum sem seldar eru á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ekin ferð tekur. Neytendastofa hefur eftirlit með kröfum er varða gjaldmæla leigubifreiða sem teknir eru til fyrstu notkunar, eftirlit með notkun og meðferð gjaldmæla og setur nánari reglur um framkvæmd löggildinga gjaldmæla leigubifreiða, þ.m.t. úrtaksskoðanir, o.fl. Samgöngustofa skal við útgáfu starfsleyfa innheimta sérstakt löggildingargjald fyrir gjaldmæla leigubifreiða svo og endurnýjun þeirra, sbr. 20. gr. laga þessara. Gjald þetta skal vera 20.000 kr. og rennur það óskipt til Neytendastofu. Samgöngustofa gerir mánaðarlega skilagrein til Neytendastofu og millifærir innheimt löggildingargjöld samkvæmt ákvæðum laga þessara. Gjald þetta skal greitt við hverja endurnýjun leyfis á 5 ára fresti.

Verðskrá skal ávallt vera sýnileg viðskiptavinum í glugga leigubifreiða á áberandi hátt áður en neytandi fer inn í bifreiðina þannig að unnt er að gera verðsamanburð milli þjónustuveitenda. Gjaldskrá skal einnig ávallt vera sýnileg neytendum inn í bifreiðinni á sætisbaki. Mynd af ökumanni og leyfisbréf skulu einnig vera sýnileg neytendum inn í bifreiðinni með sama hætti og verðskrá.

Neytendastofu er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um meðferð, notkun og eiginleika gjaldmæla með hvaða hætti verðskrá skuli vera sýnileg viðskiptavinum og önnur nauðsynleg atriði tengd verðlagningu leigubifreiðaðjónustu.

Ráðherra heimilt að fenginni umsögn Neytendastofu að kveða á um ólíkar kröfur til verðskráa eftir því hvort bifreið sé búin gjaldmæli, gerð séu föst verðtilboð o.fl.

Athugasemd við 8. gr.

Neytendastofa bendir á að í 8 gr. frumvarpsins segir m.a. svo: „reksturinn fari fram svo sem góðar viðskiptavenjur bjóða.“ Af þessu tilefni vill Neytendastofa benda á að í lögum nr. 57/2005 svo og ýmsum öðrum lögum er notað orðalagið „góðir viðskiptahættir“ sbr. framangreind lög sem og tilskipunar um samræmda viðskiptahætti á EES svæðinu sem framangreind lög eru innleiðing á.

Neytendastofa leggur því til að framangreint orðalag taki mið af gildandi lögum að þessu leyti og orðalagið verði „reksturinn fari fram í samræmi við góða viðskiptahætti“.

Athugasemd við 20. gr.

Með vísan til umfjöllunar um löggilta gjaldmæla í athugasemd við 9. gr. frumvarpsins, hér að ofan, telur Neytendastofa nauðsynlegt að færð verði inn gjaldtökuheimild fyrir stofnunina til að sinna löggildingareftirliti með gjaldmælum leigubifreiða. Vísast til fyrri umfjöllunar hvað þetta varðar.

Aðrar athugasemdir

Gjaldmælaskylda í leigubifreiðum og þróun í framtíðinni

Framangreindar reglur um mælitæki hafa verið settar neytendum til hagsbóta. Notkun löggiltra mælitækja í viðskiptum hefur gegnt lykilhlutverki í að efla almennt traust í viðskiptum. Mikilvægt er að við breytingar á því fyrirkomulagi sem nú er til staðar, sé það haft að leiðarljósi að tryggja réttindi neytenda.

Í skýrslu starfshóps um heildarskoðun á leigubifreiðakerfinu segir m.a. að starfshópurinn sé sammála um að móta þurfi reglur um hvers konar mælitæki samgönguráðuneytið/Samgöngustofa telji eðlileg sem gjaldmæla í leigubifreiðum en brýnt sé að nýta tækifærin sem felist í tækniþróun til hagsbóta fyrir neytandann.

Þá er lítil sem engin umfjöllun um breytingar á núverandi fyrirkomulagi í þessu frumvarpi. Þó er ljóst að í nágrannaríkjum okkar hefur farið fram nokkur vinna til að leita lausna vegna þeirra tækninýjunga sem hafa leitað inn á leigubifreiðamarkaði síðastliðin ár. Neytendastofa telur að í framtíðinni komi fram lausnir sem hægt er að velja og innleiða hér á landi þegar það telst hagkvæmt fyrir neytendur og rekstraraðila.

Í Svíþjóð er gerð krafa um að gjaldmælar séu í öllum bifreiðum. Löggilt mælitæki í leigubifreiðum hafa þar annars vegar þýðingu um þjónustu til neytenda, en einnig þjóna þau þeim tilgangi að veita upplýsingar til hins opinbera varðandi álagningu opinberra gjalda. Verið er að skoða nánar þar í landi hvort einnig megi nota aðrar aðferðir sem ná sama tilgangi, þ.e. tryggja öryggi neytenda, skattaeftirlit o.s.frv. Í Noregi er einnig gerð krafa um gjaldmæla í leigubifreiðum en þar fer fram skoðun á því m.a. hvort nýta megi tækninýjungar sem tryggja neytendavernd á sama hátt og gert er með gjaldmælum. Nánari upplýsingar um þetta má sjá í skýrslu norsku mælifræðistofnunarinnar, Justervesenet og annarra stjórnvalda í Noregi:

<https://www.justervesenet.no/utredning-om-mobile-applikasjoner-som-alternativer-til-taksametre/>

Neytendastofa telur mikilvægt að nánar verði unnið að því að velja framtíðarlausnir en það mun taka nokkurn tíma og eðlilegt að fylgjast með þróun í öðrum ríkjum að þessu leyti

Frekara samráð

Neytendastofa vill að lokum taka fram að mikilvægt er að hafa náð samráð við stofnunina við úrvinnslu framangreindra tillagna og athugsemda við nánari mótun endanlegs frumvarpstexta og áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi. Mikilvægt er því að stofnuninni séu því send ný drög að frumvarpi þegar þau liggja fyrir eftir yfirferð innkominna umsagna í samráðsgáttinni.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu


Matthildur Sveinsdóttir


Benedikt G. Waage