



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlitið			
Málsnr.	0806008	Ábm.	#
Bréfal.	13. L. 15	Áðrir	
Mótt.	19.08.2008	Fskj.	
Aths.		Tíðn.	

Samgönguráðuneytið
bt. Jóhanns Guðmundssonar
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. ágúst 2008

Tilv.: 0806008

Efni: Drög að frumvarpi til laga um leiguakstur.

Vísað er til bréfs frá samgönguráðuneytinu, dags. 4. júní 2008 og meðfylgjandi draga að frumvarpi til laga um leiguakstur og greinargerðar með þeim. Óskað er eftir athugasemdum eftirlitsins við frumvarpsdrögin. Í greinargerðinni kemur fram að álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007, Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar, hafi m.a. verið tilefni þess að ráðist var í semja þessi drög frumvarps til nýrra laga um leiguakstur.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er bent á ýmis vandamál sem tengist þessum markaði, s.s. að skortur sé á framboði leigubíla á helstu annatímum, bæta þurfi eftirlit með leyfishöfum og stöðvum, bæta þurfi feril kvartana vegna meintra brota, og huga þurfi að réttaröryggi leigubílstjóra gagnvart stöðvum og gæta þess að stöðvar geti ekki meinað bílstjórum að hafa þar afgreiðslu nema sérstaklega standi á. Samkeppniseftirlitið getur tekið undir ýmis þessara atriða og rakti þau sum hver í fyrrnefndu álitu sínu.

Í álitu Samkeppniseftirlitsins kom m.a. fram að samkeppni á leigubifreiðamarkaði væri afar takmörkuð á stærsta takmörkunarsvæðinu, og taldi eftirlitið „að ekki [væri] að vænta mikilla breytinga á því verði takmörkunarákvæði laga um leigubifreiðar ekki tekin til endurskoðunar...“ Þessi ákvæði hamla því að kostir frjálsrar samkeppni fái notið sín og neytendur njóti ávaxta samkeppninnar. Fjöldatakmarkanir, þ.e. takmarkanir á inngöngu nýrra aðila inn á markaðinn á helstu svæðum, sem kveðið er á um í 8. gr. gildandi laga, eru meðal þeirra ákvæða sem helst takmarka eða torvela samkeppni á leigubílamarkaði og Samkeppniseftirlitið lagðist gegn í fyrrnefndu álitu.



Meðal annarra takmörkunarákvæða í gildandi lögum sem torvelda samkeppni og Samkeppniseftirlitið lagðist gegn má nefna skilyrði sem sett eru í 3. gr. gildandi laga um að leigubifreiðastöðvar skuli í samráði við félag leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi sína þannig að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta, enda mun háttá þannig til með félag leigubifreiðastjóra, að í þeim séu leigubifreiðastjórar sem gera bifreiðar sínar út frá ólíkum leigubifreiðastöðvum. Einnig skilyrði í 6. gr. gildandi laga um að engum megi veita fleiri en eitt atvinnuleyfi, þ.e. leyfi til að starfrækja fleiri en eina leigubifreið, en þetta skilyrði kemur í veg fyrir að unnt sé að stofna leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla starfsleyfis og ráða öikumenn í vinnu. Þá benti Samkeppniseftirlitið á skilyrði sem sett er í 5. og 9. gr. laganna um að akstur leigubifreiðar væri aðalátvinna þeirra, sem stunda aksturinn og skilyrði um að atvinnuleyfshafi væri skráður eigandi fólksbifreiðar, en eftirlitið taldi þessi skilyrði vera samkeppnishindrandi.

Samkvæmt frumvarpsdrögum mun vera ætlunin að ráða bót á ýmsum þeirra vandamála, sem bent hefur verið á. Á hinn bóginn virðist hafa verið fyrirfram gefin sú forsenda „... að afnema ekki fjöldatakmarkanir, a.m.k. ekki innan höfuðborgarsvæðisins, heldur gera þær úrbætur sem hægt er innan þess“ eins og segir í greinargerð. Samkeppniseftirlitið hafði eftirfarandi orð um fjöldatakmarkanir í álitinu:

„Ákvæði um svæðisbundnar fjöldatakmarkanir leigubifreiða hafa gilt í áratugi. Samkeppniseftirlitinu virðist þau einna helst geta haft það markmið að tryggja atvinnu og hagsmuni þeirra sem þegar starfa við leigubifreiðaaakstur á viðkomandi takmörkunarsvæðum, og telur stofnunin að 8. gr. laganna sé afar samkeppnishamlandi.“

Afstaða eftirlitsins í þessu efni hefur ekki breyst. Sú niðurstaða að afnema ekki fjöldatakmarkanir er ekki rökstudd í greinargerð. Þrátt fyrir að fjöldatakmarkanir verði ekki aflagðar, hafa frumvarpsdrögin að geyma nýmæli sem felast í því að *rýmka* þessar takmarkanir, þ.e. fjölga leigubifreiðum. Þessi rýmkun eða fjölgun er hugsuð þannig að hún verði tímabundin og gildi jafnan um helgar. M.ö.o. verði leigubílstjórum, sem þegar hafa fullgild atvinnuréttindi, gefinn kostur á að afla sér „helgarleyfis“ þannig að þeir geti starfrækt tvo leigubíla um helgar, þ.e. starfrækt bílana sem þeir aka sjálfir og einn bíl til sem þeir ráði forfallaökumenn til að aka. Með þessu er bersýnilega horfið frá meginreglunni um að hver aðili geti aðeins fengið leyfi til að starfrækja eina leigubifreið í senn, og í sjálfu sér hlýtur Samkeppniseftirlitið að fagna þeirri breytingu. Að mati eftirlitsins þarf þó að ganga lengra og heimila að einkaaðilar geti stofnað leigubifreiðastöð með tilheyrandi ökutækjum og ráðið öikumenn í vinnu eins og áður er getið.

Þá fær Samkeppniseftirlitið ekki séð hvaða þörf er á því að úthluta helgarleyfum einungis til þeirra sem þegar hafa leyfi stjórnvalda til að reka leigubifreiðar sínar, og telur eftirlitið bæði eðlilegra og nærtækara að úthluta þessum leyfum til einstaklinga sem ekki hafa slíkt leyfi fyrir. Með því fyrirkomulagi sem hér er boðað, eru óparfar byrðar lagðar á þá einstaklinga sem hyggjast sinna akstri leigubifreiða um helgar, enda þurfa helgarleyfisökumenn að uppfylla að mestu sömu skilyrði til



að geta fengið leyfi til að stunda leigubílaakstur og þeir sem hafa fullgilt atvinnuleyfi. Undantekning frá því felst einkum í því að helgarleyfishafi þarf samkvæmt frumvarpsdrögum ekki að hafa forræði á búi sínu og ekki á síðustu fimm árum fyrir umsókn að hafa ekki verið úrskurðaður gjaldþrota, en þetta hamlandi skilyrði veur reyndar furðu Samkeppniseftirlitsins í því samhengi sem hér um ræðir. Í þessu sambandi má geta þess að Samkeppniseftirlitið fagnar því, að í frumvarpsdrögum er ekki að finna kröfu um að atvinnuleyfishafi sé skráður eigandi ökutækis, en eftirlitið gerði athugasemd við þá kröfu gildandi laga í álitinu.

Þó að ef til vill megi segja, að úthlutun helgarleyfa sé skref í rétta átt til rýmri aðgangs að markaðnum með því að þar með er slakað á fjöldatakmörkunum og einnig slakað á þeirri kröfu, að hver atvinnuleyfishafi geti aðeins rekið eina leigubifreið, telur eftirlitið ljóst að best væri að afnema fjöldatakmarkanir í greinina alveg og binda þannig um hnútana að standist ökumaður hæfnispróf og e.t.v. aðrar málefnalegar kröfur til öryggis fyrir neytendur og ökutæki hans og annar búnaður viðeigandi kröfur, geti ökumaðurinn fengið leyfi til þess að starfrækja leigubifreið sína og aka farþegum í henni gegn gjaldi á hvaða tímum vikunnar sem honum þykir best henta. Í þessu sambandi má einnig benda á að á stærsta takmörkunarsvæðinu, þ.e. höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi, má segja að markaðurinn skiptist niður eftir tímabilum vikunnar. Um helgar, einkum aðfaranætur laugardaga og sunnudaga, einkennist markaðurinn af mikilli eftirspurn eftir þjónustu leigubifreiða, m.a. til aksturs til og frá miðborg Reykjavíkur. Þegar leigubílar eru teknir til aksturs frá miðborginni er algengt að þeim sé veifað af gangandi vegfarendum eða vegfarendur gangi að leigubílastæðum og taki fremsta bílinn í röðinni (e. „street hail“ og „cab stand“), samhliða því að aðrir notendur hringja á leigubifreiðastöðvar og panta bíla. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að samkeppnislegt aðhald sé mun meira af hálfu þeirra notenda sem velja leigubifreiðastöð til að hringja í og panta bíl, en af hálfu þeirra notenda sem veifa næsta leigubíl þegar til hans sést og þörf krefur. Þá virðist sem rekstrargrundvöllur „helgarbíla“ hljóti að verða lakari en grundvöllur almennra leigubifreiða, sem unnt er að starfrækja alla vikuna. Hér virðist því vera lagt til fyrirkomulag þar sem starfræktir verði leigubílar við erfið rekstrarleg skilyrði á tímum, þegar samkeppnislegt aðhald er minna en venjulega. Samkeppniseftirlitið bendir á að það muni óhjákvæmilega fela í sér laka nýtingu framleiðsluþátta, að banna notkun þeirra alla virka daga árið um kring.

Þá er í frumvarpsdrögum að finna flókin ákvæði sem lúta að vinnutíma leigubifreiðastjóra. Er kveðið á um að leiguakstur skuli vera aðalátvinna leigubílstjórans í 14. gr. og að hann skuli stunda aksturinn eigi skemur en í 40 stundir í viku hverri. Í álitinu benti Samkeppniseftirlitið eins og fyrr er getið á að ákvæði um að leiguakstur sé aðalátvinna ökumanna væri samkeppnishindrandi. Þá er kveðið á um að leigubílstjórar skuli vinna við akstur bifreiða sinna frá kl. 10 á föstudags- og laugardagskvöldum og fram til kl. 6 á laugardags- og sunnudagsmorgnum. Einnig er sérstakt regluverk um það, hvornig leigubílstjórar geti tekið frí frá akstri bíla sinna o.fl. Samkeppniseftirlitið telur að með því að hverfa frá hinum óþörfu aðgangshindrunum inn í greinina kunni allt þetta regluverk um vinnutíma leigubílstjóra að verða óþarft. Samkeppniseftirlitið hvetur því til þess



að regluverkið verði gert eins einfalt og létt og kostur er, með það fyrir augum að framleiðsluþættir þjóðfélagsins verði nýttir sem best, sbr. 1. gr. samkeppnislaga.

Þá verður ekki hjá því komist að geta þess að með þeirri vinnuskyldu sem hér er lögð til, um akstur leigubifreiðastjóra á tímabilinu frá kl. 10 á föstudags- og laugardagskvöldum og fram til kl. 6 á laugardags- og sunnudagsmorgnum eru hafðir uppi tilburðir um mjög svo nákvæma stýringu á framboði leigubifreiðastjóra á þjónustu sinni. Ekki er fyllilega ljóst hvernig eigi að framfylgja þessum ákvæðum um vinnutíma leigubílstjóra, utan heimildar fyrir Vegagerðina til að krefjast afrits af skattframtali leigubifreiðastjóra. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru hér lagðar óhæfilegar og óþarfar kröfur á þá aðila sem vilja leggja fyrir sig akstur leigubifreiða.

Í frumvarpsdrögum er einnig að finna tillögur sem lúta að því að auka réttaröryggi leigubílstjóra. Samkeppniseftirlitið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við það að leysa þurfi þann vanda, sem þar er tekist á við, sem felst í því að á takmörkunarsvæðum er leigubílstjórum skylt að hafa afgreiðslu hjá leigubifreiðastöð. Stöðvarskyldan er ein af þeim takmörkunum sem hamla samkeppni og telur Samkeppniseftirlitið að taka þurfi afnám hennar til skoðunar í tengslum við undirbúning frumvarpsins. Hún hefur það ennfremur í för með sér að leigubílstjórar geta búið við óhæfilega erfiðar aðstæður gagnvart leigubifreiðastöðvum. Þetta vandamál virðist geta orðið mjög erfitt á minni takmörkunarsvæðum, þar sem regluverkið veldur því að einungis er rúm fyrir eina leigubifreiðastöð á hverju svæði. Þar með hefur sú leigubifreiðastöð einokunaraðstöðu gagnvart þeim leigubifreiðastjórum sem þar starfa. Í frumvarpsdrögum er tekist á við þann vanda sem þetta getur skapað með því að fela leigubifreiðastöðvum stjórnvald í hendur, að því er virðist með líku sniði og áður, en með þeirri breytingu helstri, að leigubifreiðastöðvum verði nú óheimilt að segja leyfishafa upp afgreiðslu nema hann brjóti gegn lögum og reglugerðum um leigubifreiðar eða reglum leigubifreiðastöðvarinnar.

Leigubifreiðastöðvum verður ekki heimilt að segja leigubifreiðastjóra upp þjónustu nema að undangenginni viðvörðun um fyrirhugaða uppsögn þar sem honum hafi verið gefinn hæfilegur tími til úrbóta, skv. 18. gr. Skv. 21. gr. draganna skulu leigubifreiðastöðvar hafa eftirlit með því að leyfishafar, sem hjá þeim hafa afgreiðslu „hafi gild atvinnuleyfi og fari eftir lögum og reglum sem um leigubifreiðaakstur gilda, m.a. hvað varðar nýtingu atvinnuleyfis, skráningu leigubifreiða og auðkenni þeirra.“ Kveðið er á um að leigubifreiðastöð beri að gefa leyfishöfum færi á úrbótum eða færi á því að gæta andmælaréttar, áður en til þess komi að tilkynna meint brot til Vegagerðar, en helsta úrræði Vegagerðar sé leyfissvipting, sem nánar er kveðið á um í 20. gr.

Samkeppniseftirlitið telur það vera óheppilegt að koma málum þannig fyrir að einn og sami aðilinn hafi með höndum launaða þjónustu við leigubifreiðastjóra samhliða því að hafa með höndum stjórnsýslulegt vald og eftirlit með þessum sömu aðilum.

Í ljósi þess að í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur fram að drögin feli aðeins í sér fyrstu tillögur að frumvarpi, sem verði áfram til umfjöllunar og meðferðar, telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til þess að sinni, að gera



nákvæmari og ítarlegri athugasemdir við frumvarpsdrögin. Samkeppniseftirlitið óskar eftir að koma að frekari sjónarmiðum varðandi löggjöf og reglur um leigubifreiðar á síðari stigum verði drög þau sem hér um ræðir lögð fram sem frumvarp.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson