

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa nefndasviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. júní 2022
Tilv.: 2205011

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur

I.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 18. maí 2022, þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis veitti Samkeppniseftirlitinu færi á að veita umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur, 470. mál.
2. Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á þeim reglum sem gilda um leigubifreiðaaakstur á Íslandi í dag, og byggir að meginefni til á þeim tillögum sem fram komu í skýrslu starfshóps sem skilaði tillögum sínum til samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytisins í mars 2018, auk umsagna um efni skýrslunnar og frumvarpsdrög á fyrri stigum.
3. Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsögn um frumvarpið en samkvæmt greinargerð með frumvarpinu er það nú lagt fram í þriðja sinn í nær óbreyttri mynd. Verður því eldri umsögn því áréttuð hér að neðan, en jafnframt fjallað um nýlega orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um regluverk er varðar leigubifreiðar, úrbótatillögur OECD sem og hugsanlegt sammingsbrotamál Eftirlitsstofnunar EFTA gegn íslenskum stjórnvöldum.

II. Umsögn Samkeppniseftirlitsins

4. Samkeppniseftirlitið hefur samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 því hlutverki að gegna að vera málssvari samkeppni en í því felst m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.
5. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum mælst ítrekað til þess að lagaumgjörð leigubifreiða verði endurskoðuð. Í því skyni hefur Samkeppniseftirlitið ritað álit, tilmæli og umsagnir sem eftirlitið hefur beint til stjórnvalda vegna þessa. Hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að kraftar samkeppninnar fái notið sín á þessum markaði eins og öðrum, en með virkri samkeppni er almennt stuðlað að lægra verði og betri þjónustu.
6. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið sett á laggirnar sérstaka yfirlitssíðu þar sem hægt er að skoða þau álit, tilmæli og umsagnir sem eftirlitið hefur ritað og beint til stjórnvalda á liðnum árum. Umrædd yfirlitssíða [er aðgengileg hér](#).¹
7. Rétt er í upphafi að taka fram, líkt og fram kemur í fyrri umsögnum, að Samkeppniseftirlitið fagnar því að gripið sé til aðgerða til þess að bæta samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði

¹ Beinn tengill á yfirlitssíðuna: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/samkeppni-a-leigubifreidamarkadi/>.



og lagaumgjörð leigubifreiða sé tekin til endurskoðunar. Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er lagt til að afnema ýmsar samkeppnishömlur sem Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað bent á í fyrri álitum og umsögnum. Er m.a. lagt til að framboðstakmörkun, stöðvaskylda og takmörkunarsvæði séu afnuminn og einnig það skilyrði að akstur leigubifreiða sé aðalatvinna viðkomandi.

8. Hins vegar telur Samkeppniseftirlitið að unnt sé að ganga lengra.
9. Í fyrri umsögnum gerði Samkeppniseftirlitið athugasemd við að óheimilt sé að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila, sbr. 6. gr. nágildandi laga. Miðað við texta frumvarpsins og skýringar við hann er ekki vikið frá slíku fyrirkomulagi, en skv. 5. og 6. gr. frumvarpsins er atvinnuleyfi og rekstrarleyfi bundið við einstakling og bifreið. Er því ekki gert ráð fyrir að fleiri en einn aðili geti rekið sömu leigubifreið, og skv. skýringum í greinargerð með frumvarpi geta lögaðilar ekki rekið leigubifreiðar. Einnig má ekki veita einstaklingi fleiri en eitt rekstrarleyfi, þ.e. einungis má einn einstaklingur reka eina bifreið. Virðist það því koma í veg fyrir að unnt sé að stofna til leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla rekstrarleyfis og ráða öikumenn með atvinnuleyfi í vinnu. Með slíku fyrirkomulagi er unnt að ná hagkvæmni í rekstri, til hagsbóta fyrir neytendur, en tillögur frumvarpsins koma í veg fyrir það. Afstaða Samkeppniseftirlitsins í þessu efni hefur ekki breyst, og er athygli nefndarinnar vakin á þessu.
10. Einnig vekur Samkeppniseftirlitið athygli nefndarinnar á að til þess að kraftar samkeppninnar fái notið sín á leigubifreiðamarkaði má ekki búa svo um hnútana að nýsköpun og aðgengi nýrra keppinauta að markaðnum sé takmarkað. Má í þessu sambandi nefna þá skyldu í 9. gr. frumvarpsins að allar leigubifreiðar skulu vera með löggilta gjaldmæla. Undanþágu frá þessari skyldu er að finna í 2. mgr. 9. gr., ef samið er fyrir fram um heildargjald. Þau sem nýtt hafa þjónustu farveitna erlendis vita að í slíkum viðskiptum er samið um áætlað heildargjald, en ekki endanlegt heildargjald. Endanlegt gjald tekur mið af m.a. aðstæðum, ferðatíma og framboði og eftirspurn á þeim tíma sem ökuferðin á sér stað, og eru notendur slíkra farveitna meðvitaðir um það fyrirkomulag og þær verðforsendur sem liggja til grundvallar áður en ökuferð hefst. Þarf því að gæta að því, og hugsanlega skýra betur, að skilyrði 9. gr., komi ekki í veg fyrir að farveitur geti hafið starfsemi hérlendis með sams konar fyrirkomulagi og notast er við í nágrannalöndum okkar.
11. Samkeppniseftirlitið gerir ekki lítið úr því að þörf sé á að gæta öryggis og hagsmuna farþega leigubifreiða og hafa þurfi um þá öryggishagsmuni nauðsynlegar reglur. Eftirlitið fær þó ekki séð að með það þurfi að fara með öðrum og strangari hætti en gert er í nágrannalöndum okkar.
12. Líkt og fram hefur komið fagnar Samkeppniseftirlitið því að verið sé að afnema tilteknar hindranir í nágildandi lagaumhverfi. Hins vegar felur frumvarpið í sér flókið og kostnaðarsamt leyfiskerfi með tilheyrandi samkeppnishömlum sem leiða til hærra verðs til neytenda og lakari þjónustu við þá.
13. Víða í frumvarpinu er ráðherra veitt heimild til þess að setja nánari reglur um tiltekin atriði í reglugerð. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa hugfast að ítarlegar reglur um tiltekin atriði á leigubifreiðamarkaði eru líklegar til þess að auka kostnað innan starfsgreinarinnar, og þar með hamla aðgengi nýrra aðila auk framþróunar, í stað þess að regluverkið sé sveigjanlegt til þess að koma til móts við nýsköpun framtíðarinnar, og þær lausnir og þróun sem mun eiga sér stað.²

² OECD hefur fjallað ítarlega um þróun á leigubifreiðamarkaði og þá nýsköpun sem þar hefur átt sér stað. Sjá fundargögn frá 2018 á eftirfarandi vefslóð: <https://www.oecd.org/daf/competition/taxis-and-ride-sharing-services.htm>



14. Samkeppniseftirlitið hefur bent á þessi atriði áður í fyrri umsögnum.

III. Orðsending framkvæmdastjórnar ESB um leigubifreiðar

15. Í febrúar 2022 birti framkvæmdastjórn ESB orðsendingu um regluverk leigubifreiða, þar sem vikið er að þeirri þróun sem hefur átt sér stað í þessum atvinnugeira á undanförunum árum.³ Aðildarríki ESB hafa þurft að mæta margvíslegum áskorunum við að móta stefnu í þessum málaflokki, sem jafnframt tekur mið af þeirri tækniþróun og nýsköpun sem átt hefur sér stað, og auðveldað aðgang nýrra samkeppnisaðila.
16. Hvergi er í greinargerð með frumvarpinu fjallað um eða vikið að þeirri leiðbeiningu sem felst í umræddri orðsendingu framkvæmdastjórnar ESB frá febrúar 2022. Að mati Samkeppniseftirlitsins er að finna gagnlega umfjöllun og ábendingar um hvað hafa skuli í huga við mótun á stefnu og regluverki fyrir leigubifreiðar, sem bæði tekur mið af þörfum og hagsmunum þeirra sem bjóða upp á þjónustuna og þeirra sem nýta hennar.
17. Samkeppnishömlur, leyfiskerfi og aðrar takmarkanir í regluverki geta leitt til þess að aðildarríki fari gegn skyldum sem á þeim hvíla samkvæmt EES-samningnum.
18. Hvað varðar þá takmörkun t.a.m. sem lögð er til í frumvarpinu, að einungis einstaklingar en ekki lögaðilar geti fengið atvinnu- og/eða rekstrarleyfi, segir m.a. í orðsendingunni að „Requirements [...] that only natural (not legal) persons may hold taxi/PHV licences may be harder to justify in this context with respect to the requirements of pursuing a legitimate objective and complying with the principles of necessity and proportionality.“
19. Samkeppniseftirlitið hvetur nefndina til þess að líta til og hafa hliðsjón af umræddri orðsendingu, við meðferð frumvarpsins. Þá er athygli nefndarinnar er vakin á opnum upplýsingafundi á vegum framkvæmdastjórnar ESB þann 17 júní n.k., um umrædda orðsendingu.⁴

IV. Samkeppnismat OECD að beiðni íslenskra stjórnvalda

20. Íslensk stjórnvöld gerðu á árinu 2019 samning við OECD um framkvæmd á sjálfstæðu samkeppnismati á því regluverki sem gildir á sviðum byggingarstarfsemi og ferðaþjónustu á Íslandi. Tilgangur samkeppnismatsins var að greina gildandi regluumhverfi með tilliti til þess hvort í þeim reglum sem atvinnulífinu er gert að starfa eftir felist samkeppnishindranir eða óþarfa reglubyrði sem ryðja megi úr vegi. Fól samkeppnismatið í sér ítarlega greiningu á öllu gildandi regluverki á þessum sviðum, og var sérstaklega óskað eftir að OECD tæki til skoðunar það regluverk er varðar leigubifreiðar hér á landi, sem hluti af ferðaþjónustu.
21. OECD skilaði tillögum til úrbóta í nóvember 2020. Helstu tillögur OECD um úrbætur á regluverki leigubifreiða á Íslandi voru eftirfarandi:
- i. Afnema námskröfur sem gerðar eru til handhafa leigubílaleyfa sem ekki varða öryggi farþega, ökumanna eða almennings. Þannig er unnt að draga úr umfangi náms og lækka kostnað.
 - ii. Heimila útgáfu leigubílaleyfa til fyrirtækja og gera þeim kleift að hafa á hendi fleiri en eitt leigubílaleyfa.

³ Orðsendingin er aðgengileg hér:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0204(03)&from=EN).

⁴ Nánari upplýsingar um fundinn má finna á eftirfarandi slóð: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/6596db21-173e-a629-bfde-be45280fd3a6>.



iii. Tryggja þarf að gildandi löggjöf um leigubifreiðar hindri ekki nýsköpun á markaðinum.⁵

22. Ljóst er að það frumvarp sem hér er til umsagnar, í þriðja sinn, tekur ekki fyllilega mið af tillögum til úrbóta sem OECD lagði til.

V. Yfirvofandi sammingsbrotamál ESA gegn íslenskum stjórnvöldum

23. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, hefur Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“) gert athugasemdir við núgildandi lagaumgjörð á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og mögulegum hindrunum að aðgengi að honum.
24. Frá því að frumvarpið var lagt fram á síðasta þingi, hefur ESA nú tekið næsta skref í meðferð sammingsbrotamáls með því að afhenda íslenskum stjórnvöldum rökstutt álit, þar sem ESA kemst að þeirri niðurstöðu að núgildandi löggjöf feli í sér óréttmæta takmörkun á staðfesturétti samkvæmt 31. grein EES-sammingsins.
25. Rökstutt álit ESA er undanfari dómsmáls fyrir EFTA-dómstólnum, bregðist íslensk stjórnvöld ekki við athugasemdum ESA með fullnægjandi hætti. Vert er að halda því til haga að íslenska ríkið hefur ekki hreyft mótmælum við því að núgildandi löggjöf um leigubílaþjónustu sé ekki í samræmi við EES-reglur.
26. Við yfirferð á því frumvarpi sem hér er til umsagnar er að mörgu leiti brugðist við gagnrýni og athugasemdum ESA á núgildandi regluverki. Hins vegar virðist frumvarpið setja aðrar aðgangshindranir og takmarkanir á staðfesturétti skv. 31. gr. EES-sammingsins. Í dæmaskyni má nefna í þessu samhengi þá kröfu, sem fram kemur í frumvarpinu í kafla II., að rekstrarleyfishafi og starfsleyfishafi þurfa að hafa starfsstöð á Íslandi, sem og að einungis einstaklingar en ekki lögaðilar geti fengið atvinnu- og/eða rekstrarleyfi.
27. Takmarkanir á staðfesturétti eru einungis lögmætar þegar þær eru réttlætanlegar vegna brýnna almannahagsmuna. Þá þurfa slíkar takmarkanir á staðfesturétti jafnframt að vera nauðsynlegar og gæta meðalhófs. Í greinargerð með frumvarpinu er, að mati Samkeppniseftirlitsins, ekki að finna ítarlega umfjöllun um hvers vegna framangreindar takmarkanir eru lagðar til.
28. Verði frumvarpið óbreytt að lögum, má gera ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA haldi áfram að gera athugasemdir við regluverk leigubifreiða á Íslandi.

VI. Niðurlag

29. Líkt og áður sagði fagnar Samkeppniseftirlitið því að verið sé að endurskoða regluverk leigubifreiða á Íslandi, en á sama tíma er það mat stofnunarinnar að unnt sé að ganga enn lengra. Regluverkið þarf að taka mið af hagsmunum og þörfum þess sem bjóða upp á þjónustuna og þess sem nýta hennar. Jafnframt þarf regluverkið að vera sveigjanlegt til þess að koma til móts við nýsköpun framtíðarinnar og þær tæknilausnir og þróun sem mun eiga sér stað á komandi árum.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

⁵ Sjá samantekt um tillögur OECD á íslensku, aðgengilegt hér: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/Samkeppnismat%20OECD%20-%20helstu%20ni%c3%b0urst%c3%b6%c3%b0ur.pdf>.