

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 13. október 2025

Tilv.: 2509020

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um breytingu á lögum um leigubifreiðarakstur nr. 120/2022 (öryggi og starfsumhverfi), 84. mál, 157. löggjafarþing 2025-2026.

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis dags. 25. september sl. þar sem Samkeppniseftirlitinu er veitt færi á því að veita umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðarakstur nr. 120/2020.
2. Frumvarpið felur í sér endurskoðun á lögum um leigubifreiðarakstur og þeim breytingum sem tóku gildi 1. apríl 2023. Með frumvarpinu er m.a. lagt til að fella á brott heimild rekstrarleyfishafa til að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis, þegar aðeins ein bifreið, sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að, hefur afgreiðslu á stöðinni og þá er kveðið á um auknar skyldur rekstrarleyfishafa til að veita leigubifreiðastöð nauðsynlegar upplýsingar sem og ýmsar auknar skyldur leigubifreiðastöðva um varðveislu upplýsinga.
3. Markmiðið með endurskoðuninni er sagt vera að tryggja öryggi farþega betur og auka traust almennings til leigubifreiðapjónustu. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að með umræddum breytingum sé lögð áhersla á að tryggja sanngjarna og gagnsæja verðlagningu, auka neytendavernd og auðvelda lögreglu að rannsaka mál sem tengjast leigubifreiðakstri.

1. Forsaga

4. Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum mælst ítrekað til þess að lagaumgjörð um leigubifreiðarakstur verði endurskoðuð en að mati eftirlitsins hefur leigubifreiðarmarkaður hér á landi búið við talsvert meiri aðgangshindranir í samanburði við nágrannalönd okkar. Vísast í þessu skyni til sérstakrar upplýsingasiðu sem Samkeppniseftirlitið setti á laggirnar um samkeppni á leigubílamarkaði. Umrædd yfirlitssíða er [aðgengileg hér](#).¹
5. Á upplýsingasiðunni má finna öll álit, tilmæli og umsagnir sem Samkeppniseftirlitið hefur beint til stjórnvalda undanfarin ár og varða leigubifreiðamarkaðinn. Í þeim álitum og umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að kraftar samkeppninnar fái notið sín á þessum markaði eins og öðrum og sérstaklega mælst til endurskoðunar á ákvæðum sem varða takmörkun á fjölda leigubifreiða, bann við því að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila og ákvæði sem varða svokallaða stöðvaskyldu og hlutverk leigubifreiðastöðva.

¹ [Samkeppni á leigubifreiðamarkaði | Samkeppniseftirlitið](#)



6. Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur jafnframt bent íslenskum stjórnvöldum á tiltekna hindranir í innlendum lögum sem stofnunin taldi brjóta í bága við EES-samninginn.²
7. Með setningu laga nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur, sem tóku gildi 1. apríl 2023, voru afnumdar ýmsar þær samkeppnishömlur sem Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað bent á í fyrri álitum og umsögnum, t.a.m. mynda framboðstakmörkun, stöðvaskylda og að það sé skilyrði að akstur leigubifreiða sé aðalátvinna viðkomandi. Í umsögn við frumvarp þeirra laga sá Samkeppniseftirlitið ástæðu til að fagna því að gripið hefði verið til aðgerða til að bæta samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði.

2. Umsögn Samkeppniseftirlitsins

8. Samkeppniseftirlitið hefur því hlutverki að gegna að vera málsvari 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.
9. Með fyrirbyggjandi frumvarpi á að fella brott 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna og þar með lögfesta á ný svokallaða „stöðvaskyldu“, þ.e. skyldu rekstrarleyfishafa til að vera skráður á tiltekna bifreiðastöð. Tílefni breytinganna eru sögð vera vandkvæði sem upp hafa komið við eftirlit með starfsemi eftir gildistöku laga nr. 120/2022. Þannig er markmið þessara breytinga að auðvelda eftirlit með leigubifreiðamarkaðnum þar sem opinbert eftirlit hafi að sögn orðið „tímafrekara og flóknara“ í kjölfar gildistöku núgildandi laga.
10. Samkeppniseftirlitinu er ljóst að tílefni lagabreytinganna er þörf og ákall um að bæta öryggi og hagsmuni farþega leigubifreiða og þar með auka traust almenning til þjónustunnar. Að því sögðu er mikilvægt að ná fram ákveðnu jafnvægi milli samkeppnissjónarmiða og öryggiskrafna, þannig að hvorki sé dregið úr eðlilegri samkeppni né gengið á öryggi neytenda.
11. Ef breytingarnar verða að lögum er öllum rekstrarleyfishöfum gert skylt að vera skráðir hjá bifreiðastöð. Breytingartillögunar virðast þannig vera til þess fallnar að koma í veg fyrir að aðilar geti stofnað eigin leigubifreiðarstöð með því að kaupa ökutæki, afla rekstrarleyfis og ráða ökumenn í vinnu án þess að fá sérstakt leyfi. Í fyrri umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið bent á að með slíku fyrirkomulagi er unnt að ná hagskvæmi í rekstri, til hagsbóta fyrir neytendur. Tillögur frumvarpsins gera slíkt mun erfiðara. Afstaða Samkeppniseftirlitsins í þessu efni er áfram sú sama, breyting þessi getur verið til þess fallin að raska samkeppni með því að auka aðgangshindranir og samþjöppun á markaðnum. Er athygli nefndarinnar vakin á þessu.
12. Samkeppniseftirlitinu er ljóst að tryggja þarf viðunandi eftirlit með starfsemi, en í því efni þarf að búa til eftirlit með skilvirkum ramma þar sem framþróun í tækni er m.a. nýtt. Þá er mikilvægt að skýrt sé hvort og þá hvaða eftirlit með akstri leigubifreiða er útvistað til aðila á markaði og leggja mat á að hvaða marki það er æskilegt.
13. Þegar löggjafinn setur reglur sem hafa hættu á að raska samkeppni er mikilvægt að gæta meðalhófs svo áhættan á röskun á samkeppni sé sem minnst. Í þessu samhengi vísar Samkeppniseftirlitið til álits stofnunarinnar nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*.³ Með samkeppnismati er vísað til aðferðafræði sem felur það í sér að meta möguleg áhrif lagasetningar og ákvarðana stjórnvalda á samkeppni. Sé nauðsynlegt vegna annarra lögmætra sjónarmiða að takmarka samkeppni ber að velja þá leið sem skaðar samkeppni sem minnst.

² Sjá t.d. fréttatilkynningu ESA frá 20. janúar 2021.

³ Samkeppnismatið byggir á aðferðafræði sem samkeppnisdeild OECD hefur þróað, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/competitive-and-fair-markets/competition-assessment.html>.



14. Áður en núgildandi lög tóku gildi árið 2023 hafði, líkt og fyrir segir, ESA gert athugasemdir við lagaumgjörð á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og mögulegum hindrunum að aðgengi að honum. Árið 2021 hóf ESA samningsbrotamál gegn Íslandi og afhenti síðar íslenskum stjórnvöldum rökstutt álit þess efnis að þágildandi löggjöf hafi falið í sér óréttmæta takmörkun á staðfesturétti samkvæmt 31. grein EES-samningsins. Þá liggur fyrir að ESA hefur í þessu sambandi lagt áherslu á mikilvægi þess að gæta meðalhófs, þ.e. að leitað sé leiða til að beita vægustu úrræðunum sem eru fyrir hendi til að ná markmiðum löggjafans. Með núgildandi lögum nr. 120/2022 var að mörgu leiti brugðist við gagnrýni og athugasemdum ESA.
15. Í ljósi þess að með fyrirliggjandi frumvarpi er að hluta til undið ofan af þeim breytingum sem ESA og Samkeppniseftirlitið hafa kallað eftir undanfarin misseri má gera ráð fyrir því, verði frumvarpið óbreytt að lögum, að ESA haldi áfram að gera athugasemdir við regluverk leigubifreiða á Íslandi.
16. Frumvarpið felur í sér auknar skyldur fyrir leigubifreiðastöðvar. Lagt er til að stöðvunum verði skylt að safna frekari upplýsingum en áður, meðal annars um ferðir og þjónustu, og skulu þær geymdar dulkóðaðar í 60 daga frá því að einstök leigubifreiðaferð á sér stað. Þá er einnig lagt til að leigubifreiðastöðvum verði skylt að láta óháðan aðila framkvæma úttekt á stafrænum kerfum þeirra, með það að markmiði að tryggja öryggi og gæði gagna. Áform frumvarpsins virðast þannig fela í sér aukinn kostnað fyrir leigubifreiðastöðvar, sem getur bæði dregið úr samkeppni á markaðnum og leitt til hærri þjónustuverðs fyrir neytendur.
17. Einnig vekur Samkeppniseftirlitið athygli nefndarinnar á að í fyrri umsögnum eftirlitsins, síðast þann 1 júní, 2022, var lögð áhersla á að til þess að kraftar samkeppninnar fái notið sín á leigubifreiðamarkaði megi 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. núgildandi laga 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 stundum 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 hérlandis með sams konar fyrirkomulagi og notast er við í nágrannalöndum okkar.

3. Niðurlag

18. 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. Hins vegar felur frumvarpið í sér flókið og kostnaðarsamt leyfiskerfi með tilheyrandi samkeppnishömlum sem gæti leitt til hærri verðs til neytenda og lakari þjónustu.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið