



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Umhverfis- og samgöngunefnd
Skrifstofa nefndarsviðs Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. janúar 2020
Tilv.: 1912007

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur

Vísað er til erindis nefndarsviðs Alþingis til Samkeppniseftirlitsins, dags. 11. desember 2019, þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis veitti Samkeppniseftirlitinu færi á því að veita umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur.¹ Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á þeim reglum sem gilda um leigubifreiðaaakstur á Íslandi í dag. Frumvarpið 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.

1.

Líkt og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu, þá hefur Samkeppniseftirlitið á liðnum árum mælt ítrekað til þess að lagaumgjörð leigubifreiðaaaksturs verði endurskoðuð. Í því skyni hefur Samkeppniseftirlitið ritað álit, tilmæli og umsagnir sem eftirlitið hefur beint til stjórnvalda vegna þessa. Má í þessu samhengi nefna sérstaklega álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*.² 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.

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.

¹ 150. löggjafarþing 2019-2020, þingskjal 577 – 421. mál.

² Samkeppniseftirlitið hefur einnig sett á laggirnar sérstaka upplýsingasiðu um samkeppni á leigubifreiðamarkaði, þar sem finna má álit, tilmæli og umsagnir sem Samkeppniseftirlitið hefur beint til stjórnvalda á liðnum árum. Upplýsingasiðan er aðgengileg á eftirfarandi slóð: <https://www.samkeppni.is/utgafa/i-brennidepli/samkeppni-a-leigubifreidamarkadi/>.



2.

Líkt og kom fram í fyrri umsögn, frá 19. júní 2019, fagnar Samkeppniseftirlitið því að gripið sé til aðgerða til þess að bæta samkeppnisumhverfi á leigubifreiðamarkaði og lagaumgjörð leigubifreiða sé tekin til endurskoðunar. Í fyrri álitum og umsögnum hefur Samkeppniseftirlitið m.a. mælt til þess að eftirfarandi ákvæði núgildandi laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, verði endurskoðuð:

- *Takmörkun á fjölda leigubifreiða, sbr. 8. gr. laganna. Framboðstakmörkun þessu hefur augljós neikvæð áhrif á samkeppni. Nefna má að fjöldi leigubifreiða á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum er svipaður og þegar Samkeppniseftirlitið skrifaði álit til samgönguráðherra fyrir 13 árum síðan, þrátt fyrir mikla fólksfjölgun og sprengingu í komu ferðamanna til landsins.*
- *Bann við að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila, sbr. 6. gr. laganna, en þetta kemur í veg fyrir að unnt sé að stofna leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla starfsleyfis og ráða ökumenn í vinnu.*
- *Áskilnaður um að akstur leigubifreiða sé aðalatvinna þeirra sem stunda aksturinn sbr. 5. og 9. gr. laganna.*
- *Stöðvaskylda leigubifreiða og hlutverk leigubifreiðastöðva, sbr. 3. gr. laganna. Í því sambandi er Samkeppniseftirlitinu ljóst að tryggja þarf viðunandi eftirlit með starfseminni, í því efni þarf að búa eftirlit með starfseminni skilvirkan ramma þar sem framþróun í tækni er m.a. nýtt.*

Fyrir liggur að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur einnig gert athugasemdir við núgildandi lagaumgjörð á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og mögulegum hindrunum að aðgengi að honum, sbr. nánari umfjöllun í greinargerð með frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er lagt til að afnema ýmsar samkeppnishömlur, sem nefndar voru hér að ofan. Er m.a. lagt til að framboðstakmörkun, stöðvaskylda og takmörkunarsvæði séu afnuminn og einnig það skilyrði að akstur leigubifreiða sé aðalatvinna viðkomandi.

Hins vegar má að mati Samkeppniseftirlitsins ganga enn lengra.

Í fyrri umsögnum gerði Samkeppniseftirlitið athugasemd við að óheimilt sé að veita fleiri en eitt atvinnuleyfi til hvers aðila, sbr. 6. gr. núgildandi 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. Virðist það því koma í veg fyrir að unnt sé að stofna til leigubifreiðastöðvar með því að kaupa ökutæki, afla rekstrarleyfis og ráða ökumenn 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.

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 að 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.

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.

Líkt og fram hefur komið fagnar Samkeppniseftirlitið því að verið sé að afnema áður nefndar hindranir. 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.

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.³

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Haukur Guðmundsson

³ 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>