

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

Reykjavík, 11. nóvember 2020

Tilv.: 2010008

## Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur

1. Samkeppniseftirlitið vísar til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 15. október 2020, þar sem umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis veitti Samkeppniseftirlitinu færi á að veita umsögn um frumvarp til laga um leigubifreiðaaakstur, 10. mál. Frumvarpið var áður lagt fram á 150. löggjafarþingi (421. mál), en hlaut ekki afgreiðslu. Er það nú lagt fram að nýju í nær óbreyttri mynd.
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 veitti umsögn um frumvarpið á síðasta þingi, og verður sú umsögn áréttuð í kafla I. Í kafla III verður fjallað um ábendingu sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar er varðar leigubifreiðaaakstur hérlendis. Verður hins vegar í kafla II fjallað um þær breytingar sem hafa átt sér stað á samkeppnislögum síðan frumvarpið var lagt fyrir Alþingi á síðasta löggjafarþingi, og áhrif þess á leigubifreiðaaakstur.

### I. Umsögn Samkeppniseftirlitsins

4. Líkt og nefnt er í greinargerð með frumvarpinu, þá hefur Samkeppniseftirlitið á liðnum árum mælst 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*.<sup>1</sup> 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.
5. 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

<sup>1</sup> 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/>.



ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

6. Líkt og kom fram í fyrri umsögnum, nú síðast þann 13. janúar 2020, 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 starfsemi, í því efni þarf að búa eftirlit með starfsemi skilvirkan ramma þar sem framþróun í tækni er m.a. nýtt.
7. 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.
8. 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 afnumin og einnig það skilyrði að akstur leigubifreiða sé aðalatvinna viðkomandi.
9. Hins vegar má að mati Samkeppniseftirlitsins ganga enn lengra.
10. 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.
11. 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 hérlandis með sams konar fyrirkomulagi og notast er við í nágrannalöndum okkar.

12. 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.
13. 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.
14. 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.<sup>2</sup>

## II. Möguleg áhrif nýlegra breytinga á samkeppnislögum á leigubifreiðastöðvar

15. Undanfarin ár hafa leigubifreiðastöðvar óskað eftir undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga, til að gefa út hámarksökutaxta fyrir bílstjóra sem aka undir merkjum hlutaðeigandi leigubifreiðastöðvar. Var slík undanþága nú síðast veitt þann 30. mars 2020 með tilteknum skilyrðum og gildir hún til 1. apríl 2021.<sup>3</sup>
16. Fyrr á þessu ári voru gerðar breytingar á samkeppnislögum sem fela m.a. í sér að frá og með 1. janúar 2021 verður fyrirtækjum gert að meta sjálf hvort samstarf sem það er aðili að uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga, sbr. breytingarlög nr. 103/2020. Eftir þann tíma mun Samkeppniseftirlitinu vera óheimilt að verða við beiðnum um sérstaka ákvörðun eða bindandi álit um hvort samstarf milli fyrirtækja falli undir bannákvæði samkeppnislaga eða uppfylli undantekningarskilyrði 15. gr. samkeppnislaga.
17. Samkeppniseftirlitið vill benda á, að leiði frumvarpið sem hér er til umsagnar til breytinga á lagaumhverfi eða öðru regluverki er varðar leigubifreiðaaakstur, í samræmi við ábendingar Eftirlitsstofnunar EFTA og Samkeppniseftirlitsins til stjórnvalda, getur það haft áhrif á forsendur fyrir þeirri undanþágu sem leigubifreiðastöðvar hafa hlotið og er nú í gildi. Er það hins vegar alfarið á ábyrgð leigubifreiðastöðva að meta hvort forsendur fyrir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga séu uppfylltar og þá hvaða áhrif mögulegar breytingar á lagaumhverfi leigubifreiðastöðva geti haft á slíkar forsendur.

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 16/2020 frá 30. mars 2020. Aðgengileg á eftirfarandi vefslóð: <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir-2020/16-2020.pdf>.



18. Samkeppniseftirlitið mun á næstunni gefa út leiðbeiningar um beitingu 15. gr. samkeppnislaga, sem fyrirtæki og samtök fyrirtækja geta haft til hliðsjónar. Hins vegar er mikilvægt að áréttta að beiting ákvæðisins getur verið flókin og því þurfa leigubifreiðastöðvar að gæta vel að öll skilyrði 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt. Rangt mat á skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga kann að leiða til þess að viðkomandi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja teljast hafa brotið gegn 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga og eftir atvikum 53. gr. EES-samningsins. Það kann að valda fyrirtækjum eða samtökum þeirra stjórnvaldssektum og baka starfsmönnum eða stjórnarmönnum fyrirtækjanna eða samtaka fyrirtækja refsíabyrgð skv. 41. gr. a. laganna. Rangt mat á skilyrðum 15. gr. samkeppnislaga kann einnig að leiða til mögulegrar skaðabótageiðsla ef brot þeirra á 10. eða 12. gr. samkeppnislaga hefur valdið tjóni.

### III. Nýleg afskipti Samkeppniseftirlitsins

19. Í frumvarpinu sem hér er til umsagnar er talsvert fjallað um jákvæð áhrif sem farveitur og nýting tækninýjunga á sviði leigubifreiðapjónustu getur haft á samkeppni á markaðnum. Samkeppniseftirlitið tekur undir þau sjónarmið. Í því samhengi má vekja athygli á því að fyrr á þessu ári barst Samkeppniseftirlitinu ábending um að tiltekin bifreiðastöð, í skilningi laga um leigubifreiðaakstur, hefði reynt að koma í veg fyrir að bílstjórar á vegum bifreiðastöðvarinnar gætu nýtt sér tiltekið smáforrit til þess að taka við ferðum. Voru skilaboð send til bílstjóra bifreiðastöðvarinnar og þeim tilkynnt um tafarlausa lokun ef þeir notuðust við tiltekið smáforrit. Samkeppniseftirlitið hefur sent hlutaðeigandi bifreiðastöð tilmæli og leiðbeiningar um þau skaðlegu áhrif sem slík háttsemi getur haft á samkeppni og nýsköpun, sem á endanum getur leitt til hærra verðs og verri þjónustu.

Virðingarfyllst,  
Samkeppniseftirlitið



Guðmundur H. Guðmundsson