

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um leigubifreiðaaakstur, nr. 120/2022
(öryggi og starfsumhverfi).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. Eftirfarandi breytingar verða á 2. málsl. 4. mgr.:

1. Í stað orðanna „halda rafræna skrá með gervihnattaupplýsingum“ kemur: tryggja skráningu gervihnattaupplýsinga.
2. Á eftir orðunum „meðan á ferðinni stendur“ kemur: í rafræna skrá leigubifreiðastöðvar.

b. 4. málsl. 4. mgr. fellur brott.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Rekstrarleyfishafi skal hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi hjá Samgöngustofu. Skal hann skila leigubifreiðastöð sem hann hefur afgreiðslu á tilskildum upplýsingum skv. 3. og 4. mgr. svo að hún hafi yfir þeim að ráða. Einnig skal rekstrarleyfishafi tryggja að allar greiðslur séu skráðar í gjaldmæli eða skráðar með öðrum fullnægjandi hætti í þeim tilvikum þegar ferð er seld fyrir fyrirframsamið áætlað eða endanlegt heildargjald og að upplýsingum þar um sé skilað til leigubifreiðastöðvarinnar.

b. Í stað orðsins „og“ í 2. mgr. kemur: mgr. og 1. málsl.

c. Á eftir 2. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Leigubifreiðastöð skal búa yfir upplýsingum um:

1. Rekstrarleyfishafa sem hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöðinni.
2. Atvinnuleyfishafa sem stunda leigubifreiðaaakstur með fólksbifreið í eigu eða undir umráðum rekstrarleyfishafa sem hefur afgreiðslu á leigubifreiðastöðinni.
3. Leigubifreiðar sem eru tengdar leigubifreiðastöðinni og skráningarnúmer þeirra.
4. Gjaldmæla og raðnúmer þeirra í leigubifreiðum sem tengdar eru leigubifreiðastöðinni og seldar eru á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ferðin tekur.

5. Greiðslufyrirkomulag og endanlegt heildarverð í leigubifreiðum sem tengdar eru leigubifreiðastöðinni þegar ferð er seld fyrir fyrirframumsamið áætlað eða endanlegt heildargjald áður en hún hófst.

6. Fjölda lausra leigubifreiða, staðsetningu þeirra og þjónustusvæði.

Leigubifreiðastöð skal jafnóðum og með stafrænum hætti safna og geyma upplýsingar sem skráðar eru í rafræna skrá skv. 4. mgr. 8. gr. Staðsetningarupplýsingarnar skulu vera dulkóðaðar og varðveittar hjá leigubifreiðastöð í 60 daga frá því að ferð var ekin og telst leigubifreiðastöðin ábyrgðaraðili skrárinnar. Óheimilt er að vinna persónuupplýsingar í öðrum tilgangi en þeim að tryggja öryggi og stuðla að neytendavernd og til að viðhafa megi eftirlit með því að starfsemi fari fram lögum samkvæmt.

Stafræn kerfi leigubifreiðastöðvar skulu tekin út að minnsta kosti árlega af sjálfstæðum og óháðum aðila. Sérstök áhersla skal lögð á öryggi og gæði gagna. Úttektaraðili skal gera skýrslu um framkvæmd úttektarinnar og skila til Samgöngustofu.

Leigubifreiðastöð skal vera með farveg fyrir kvartanir neytenda yfir verði og gæðum þjónustu. Leyfishafar skulu tryggja að neytendur séu upplýstir um þennan farveg og um möguleika á að kvarta til viðeigandi stjórnvalda.

d. Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Verði leigubifreiðastöð þess vör eða hafi grun um að rekstrar- eða atvinnuleyfishafar sem hafa afgreiðslu á stöðinni fari ekki eftir fyrimælum laga og reglugerða um leigubifreiðaakstur skal hún tilkynna viðeigandi stjórnvöldum þar um.

4. gr.

9. tölul. 1. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: 12. gr. um skyldur leigubifreiðastöðvar og um skyldur rekstrarleyfishafa.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum um leigubifreiðaakstur, nr. 120/2022, skulu lögín sæta endurskoðun með tilliti til reynslu af þeim breytingum á regluumhverfi leigubifreiða sem þau fela í sér. Samkvæmt ákvæðinu skyldi hefja endurskoðun laganna eigi síðar en 1. janúar 2025.

Starfshópur um endurskoðun laga um leigubifreiðaakstur var skipaður 4. nóvember 2024 og er enn starfandi þegar frumvarp þetta er lagt fram. Í starfshópnum eiga sæti tveir fulltrúar innviðaráðuneytisins, tveir fulltrúar Samgöngustofu og fulltrúi ríkislögreglustjóra.

Í ljósi þeirra athugasemda sem fram hafa komið við stöðuna eftir breytingu á regluverki um leigubifreiðaakstur ákvað innviðaráðherra að á 156. löggjafarþingi skyldi lagt fram frumvarp þar sem lögð yrðu til fyrstu skref í átt til breytinga á lögnum. Þetta frumvarp byggist þó ekki á vinnu starfshópsins en hann mun vinna áfram að frekari tillögum til breytinga á lögnum. Starfshópurinn mun skila tillögum að breytingum haustið 2025.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni og tilgangur frumvarpsins er að tryggja öryggi farþega og efla þannig traust almennings til leigubifreiðaraksturs. Tilgangurinn er jafnframt að tryggja sanngjarna og gagnsæja verðlagningu, auka neytendavernd og rétt farþega sem og að auðvelda lögreglu rannsókn mála sem upp kunna að koma. Mikilvægt er að almenningur geti treyst á leigubifreiðapjónustu og veigri sér ekki við að nýta hana enda um að ræða einn af fáum ferðamátum sem í boði er á Íslandi.

Frumvarpinu er ætlað að vernda þá mikilvægu almannahagsmuni sem felast í því að öryggi farþega sem nýta sér leigubifreiðapjónustu sé tryggt og bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin á leigubifreiðamarkaði hér á landi. Með frumvarpinu er leitast við að gæta meðalhófs og beita vægustu úrræðum til að ná framangreindum markmiðum og tryggja þá ríku almannahagsmuni sem þar liggja að baki. Hefur það verið leiðarljós þeirrar lögbundnu endurskoðunar á lögunum sem unnið hefur verið að frá áramótum.

Þá er tilefni og nauðsyn breytinganna enn fremur þau vandkvæði sem upp hafa komið við eftirlit með starfseminni eftir gildistöku laga um leigubifreiðaaakstur, nr. 120/2022, þar sem veitt var undanþága frá svokallaðri stöðvaskyldu rekstrarleyfishafa, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna. Núna eru skráðir rekstrarleyfishafar 960. Af þeim nýta 187 sér framangreinda undanþágu og reka eigin leigubifreiðastöð án sérstaks leyfis. Fjöldi rekstrarleyfishafa sem nýta sér þessa undanþágu hefur gert opinbert eftirlit erfitt og er það orðið tímafrekara og flóknara. Leita þarf upplýsinga hjá hverjum og einum rekstrarleyfishafa í stað þess að leigubifreiðastöð hafi yfirsýn yfir marga aðila og daglegan rekstur.

Opinbert eftirlit verður skilvirkara og nær betur markmiðum sínum ef hægt er að leita til leigubifreiðastöðva í stað hvers og eins rekstrarleyfishafa. Opinbert eftirlit mun einnig beinast að skyldum leigubifreiðastöðva og því eftirliti sem þær hafa með rekstrarleyfishöfum. Virkt eftirlit og aðhald leiðir til betri og öruggari leigubifreiðapjónustu og stuðlar að því að hægt sé að rannsaka þau mál sem upp koma. Þá veita rekstraleishafar hver öðrum aðhald í því samstarfi sem leigubifreiðastöð felur í sér. Ekki fæst séð að fyrir hendi séu vægari úrræði til að ná þessum markmiðum.

Í Noregi var lögum um atvinnuflutninga nýlega breytt á þann veg að tenging við stöð varð skylda og í undirbúningsgögnum með lögunum er fjallað nánar um hlutverk stöðvanna. Við undirbúning frumvarps þessa var litið til þessara breytinga og undirbúningsgagna Norðmanna. Bent er á að í Noregi bjóða fyrirtæki á borð við Uber og Bolt þjónustu sína og fæst því ekki séð að þær breytingar sem hér eru lagðar til séu til þess fallnar að þrengja möguleika slíkra þjónustuveitenda á að stunda starfsemi sína hér á landi.

Árið 2017 tilkynnti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) íslenskum stjórnvöldum að stofnunin hefði hafið frumkvæðisathugun á aðgangi inn á leigubifreiðamarkaðinn á Íslandi. Stjórnvöld áttu í bréfaskriftum við eftirlitsstofnunina í framhaldinu. Með erindi til innviðaráðuneytisins, dags. 2. maí 2024, ítrekaði ESA áminningu sína gagnvart íslenska ríkinu vegna stöðvaskyldu í lögum um leigubifreiðaaakstur, nr. 120/2022. Í gildistíð eldri laga um leigubifreiðaaakstur hafði ESA einnig gert athugasemdir við stöðvaskyldu samkvæmt þeim lögum.

2.1. Athugasemdir ESA.

ESA telur skyldu rekstrarleyfishafa samkvæmt lögum um leigubifreiðaaakstur til þess að hafa tengsl við leigubifreiðastöð eða vera með starfsleyfi fyrir leigubifreiðastöð takmarka réttinn til stofnsetningar (staðfesturéttur) skv. 31. gr. EES-samningsins. Takmörkunin sé ekki réttlætanleg.

Stofnsetningarréttur felur í sér rétt til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki með þeim skilyrðum sem gilda að landslögum um ríkisborgara þess ríkis þar sem stofnsetning fer fram.

2.1.1. Hindrun í skilningi 31. gr. EES-samningsins.

Íslenska ríkið hefur byggt á því að umrædd skylda auki öryggi almennings og tryggi gæði þjónustu leigubifreiða. Leigubifreiðastöðvar þjóni þar mikilvægu hlutverki og séu liður í að tryggja eftirlit með því að upplýsingar væru veittar Samgöngustofu og öðrum opinberum aðilum, svo sem lögreglu og skattyfirvöldum.

Þrátt fyrir að skyldan feli ekki í sér mismunun eftir þjóðerni telur ESA skylduna fela í sér hindrun fyrir erlenda aðila við að koma inn á markaðinn. Skyldan hafi þau áhrif að fyrirtækjum og einstaklingum sé gert erfitt fyrir eða ómögulegt að notfæra sér stofnsetningarréttinn.

Þá telur ESA að hindrunin verði ekki réttlætt og vísar til þess að þótt almennt megi vísa til öryggis almennings við farþegaflutninga sem réttlætingu á takmörkun á stofnsetningarrétti hafi ekki verið lögð fram greining á því hvort hindrunin sé nauðsynleg og við hæfi. Ekki hafi verið lögð fram sönnun til stuðnings málflutningi íslenska ríkisins hvað þetta varðar.

2.1.2. Stöðvaskyldunni ekki beitt með samræmdum hætti.

ESA vísar til þess að ekki sé samræmi í stöðvaskyldunni þar sem skv. 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laga um leigubifreiðaaakstur geti rekstrarleyfishafi rekið leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi að eða umráðamaður hafi afgreiðslu. Samkvæmt dómaframkvæmd geti löggjöf einungis talist við hæfi til að ná markmiði ef hún í raun feli í sér leið til að ná því markmiði sem að er stefnt. ESA telur íslenska ríkið ekki geta réttlætt stöðvaskylduna þar sem henni sé ekki beitt samræmt og kerfisbundið. ESA telur enn fremur að jafnvel þótt skyldunni væri beitt samræmt og kerfisbundið væri ekki hægt að réttlæta umrædda hindrun á stofnsetningarréttinum.

2.1.3. Hindrunin ekki réttlætanleg jafnvel þótt henni væri beitt með samræmdum hætti.

ESA vísar til þess að skv. 5. og 8. gr. laga um leigubifreiðaaakstur gildi ströng skilyrði um rekstrarleyfishafa sem Samgöngustofa hafi eftirlit með á gildistíma leyfisins. Þess vegna sé ESA á þeirri skoðun að staða rekstrarleyfishafa sé eins að öllu leyti óháð því hve margar bifreiðar séu gerðar út á hans vegum. Réttlæting íslenska ríkisins sé því ekki fullnægjandi þar sem hún staðfesti ekki að skyldan sé viðeigandi eða nauðsynleg til að ná markmiðinu.

Jafnvel þótt hlutverk leigubifreiðastöðva væri að tryggja framboð og gæði leigubifreiðaþjónustu og hafa eftirlitshlutverk þá bendir ESA á að löggjöfin kveði ekki á um neitt slíkt. Þannig sé eingöngu að finna almenna skyldu í 12. gr. laga um leigubifreiðaaakstur. Ekki sé kveðið á um heimildir til handa stöðvunum til að taka á móti upplýsingum sem tryggi að þær geti sinnt slíku hlutverki. Íslenska ríkið hafi enn fremur ekki sýnt fram á að ekki væri hægt að ná markmiðunum með minna íþyngjandi hætti.

ESA vísar til þess að í lögum um leigubifreiðaaakstur og í reglugerð um leigubifreiðaaakstur, nr. 324/2023, sé fjallað um að leigubifreiðastöðvar verði að vera skipulagðar þannig að þær tryggi að veitt sé góð og örugg leigubifreiðaþjónusta og hafi eftirlit með því að rekstrarleyfishafar á vegum stöðvarinnar starfi í samræmi við viðeigandi reglur. Það sé nú þegar a.m.k. þrennt sem tryggi framangreint. Í fyrsta lagi að skylda til að fá útgefið opinbert rekstrarleyfi og eftirlit með slíku leyfi nái að einhverju leyti fram sömu markmiðum. Í öðru lagi að markmið um örugga og góða þjónustu sé að minnsta kosti að hluta til tryggt með 8. gr. laga um leigubifreiðaaakstur sem skyldar rekstrarleyfishafa til að starfa í samræmi við góða viðskiptahætti,

uppfylla gæða- og tækniröfur, og skrá og eiga upplýsingar um hverja ferð. Í þriðja lagi séu markmið um að tryggja öryggi og gæði þjónustu, með því að skylda stöðvar til þess að hafa eftirlit með því að rekstrarleyfishafar starfi í samræmi við lög, tvöföldun á eftirliti Samgöngustofu skv. 13. gr. laganna. Fordæmi sýni að slík tvöföldun geti ekki talist nauðsynleg til að ná markmiði því sem stefnt sé að.

2.2. Markmið með stöðvaskyldu.

Þar sem það hefur reynst erfitt verkefni í framkvæmd að hafa eftirlit með starfsemi og tryggja öryggi og neytendavernd eftir að veitt var undanþága í lögum frá kröfu um að vera með tengingu við stöð kom ekki til greina að afnema kröfuna alfarið. Því var talið rétt að fara þá leið að gera stöðvaskylduna algilda og efla stöðvarnar þannig að ekki væri lengur um að ræða ósamræmi í skyldunni og að hún yrði réttlæt看leg í ljósi hlutverks stöðvanna.

Þá verður ekki talið að fyrir hendi sé eða um verði að ræða tvöfalt eftirlitskerfi enda felur fyrirkomulagið í sér að leigubifreiðastöðvarnar safni upplýsingunum en eftirlitsaðilar og lög-gæsluyfirvöld geti nálgast þær eftir þörfum. Stöðvarnar hafa þá yfirsýn yfir daglegan rekstur og hafa viðskiptalega hagsmuni af því að tryggja gæði þjónustu og að lagalegar kröfur séu uppfylltar.

Þá er bent á að haldi aðili sjálfur utan um þær upplýsingar sem stöðvar annars gera aukast líkur á því að hann afhendi þær ekki til eftirlitsaðila hafi hann brotið af sér. Upp geta komið tilvik þar sem nauðsynlegt er að nálgast t.d. staðsetningarupplýsingar á skjótan hátt ef brot er mögulega yfirstandandi.

Loks býður það upp á aukna neytendavernd þegar skýrt er hvaða stöð bifreið tengist enda auðveldara fyrir neytanda að beina kvörtun til stöðvar sem heldur úti farvegi fyrir slíkt en að hafa upp á einstökum bifreiðastjórnum í því skyni.

2.3. Mat á nauðsyn stöðvaskyldu.

Þegar metið er hvaða kröfur eru nauðsynlegar og réttlæt看legar þegar kemur að leigubifreiðaaakstri verður að hafa í huga sérstöðu leigubifreiðaðþjónustu. Þjónustan er sérstök að því leyti að hún er ekki veitt á einum tilteknum stað. Þannig getur farþegi sem tekur leigubifreið ekki farið aftur á sama stað til þess að leysa úr ágalla sem upp kom varðandi þjónustuna eins og hann getur þegar hann fer á veitingastað, í verslun eða nýtir sér aðra staðbundna þjónustu. Þá getur hann ekki einfaldlega stigið út úr leigubifreið ef honum mislíkar eitthvað í þjónustunni. Hann verður að reiða sig á að leigubifreiðarstjórinn stöðvi bifreiðina eftir að slíkri beiðni er komið á framfæri.

Þjónustan er óstaðbundin sem þýðir að erfitt getur verið að hafa uppi á þeim aðila sem veitti þjónustuna ef eitthvað bjátar á. Upp geta komið atriði tengd þjónustunni eða viðskiptunum beint, farþegar geta gleymt munum í bifreiðinni eða jafnvel geta komið upp atriði sem flokkast undir refsiverða háttsemi svo dæmi séu nefnd. Í öllum tilvikum er mikilvægt að hægt sé að hafa uppi á bifreiðinni og þeim bifreiðastjóra sem sinnti akstri umrætt sinn.

Það skiptir máli fyrir farþega að vita að hægt sé að hafa upp á bifreið og bifreiðarstjóra aftur. Um leið og það veitir þjónustuveitendum aðhald að hafa ekki einir upplýsingar um ferðir sínar og verðlagningu er það til þess fallið að skapa öryggi og öryggiskennd. Þar af leiðandi stuðlar það að því markmiði að leigubifreiðaðþjónusta sé raunhæfur kostur fyrir alla þjóðfélags-hópa.

Að auki er stöðvaskylda mikilvæg í því skyni að tryggja fylgni við skattalög og -reglur eins og þau eru hverju sinni. Það er því til að mynda mikilvægt að rekstrarleyfishafar skili inn upplýsingum til eins aðila sem veitt getur upplýsingar til yfirvalda um tekjur leyfishafanna.

Þá skiptir enn fremur máli fyrir lögreglu að geta nálgast upplýsingar frá öðrum aðila en sjálfum rekstrarleyfishafanum þegar kemur að gögnum er varða akstursleiðir fleiri aðila í tengslum við mögulega refsiverða háttsemi hvort sem hún er afstaðin eða yfirstandandi.

Söfnun upplýsinga hjá einni stöð sem yfirvöld geta leitað til stuðlar að því að eftirlit með þjónustunni og skattskilum eykst og öryggi einstaklinga verður meira.

Neytendur hafa ekki alltaf nægilegar upplýsingar um þjónustuna enda eru einstaka rekstrarleyfishafar sjaldan með upplýsingar um reksturinn aðgengilegan á t.d. vefsíðum. Þannig eru verðupplýsingar ekki aðgengilegar nema þá utan á eða í bifreiðinni sjálfri og þá er t.d. fyrir hendi möguleiki á ofrúkkunum. Þá er ljóst að þegar rekstrarleyfishafar eru ekki tengdir leigubifreiðastöð hafa neytendur enga raunhæfa möguleika á að kvarta undan þjónustunni. Góð þjónusta, öryggi einstaklinga og það að rekstrarleyfishafar fylgi lögum og reglum er í þágu neytenda.

Þá skiptir það einnig máli fyrir bifreiðastjórana sjálfa að stuðla að auknu öryggi með því að lögregla geti nálgast upplýsingar í tilvikum þar sem refsiverð háttsemi sem beinist gegn þeim á sér mögulega stað.

Segja má að stöðvaskyldan sé hluti af því eftirlitskerfi sem þörf er á til þess að hægt verði að ná þeim markmiðum sem hér hafa verið nefnd. Rekstrarleyfishafar eru margir og með lítinn rekstur svo að eftirlit er vandkvæðum bundið fyrir eftirlitsaðila og íþyngjandi er fyrir rekstrar- aðila að uppfylla allar þær kröfur sem gerðar eru til rekstursins. Ábyrgð á eftirliti er skipt niður á marga aðila og því mjög sundurleitt. Opinbert eftirlit byggist á slembiúrtökum. Það að hafa stöðvaskyldu leiðir til einföldunar í eftirliti bæði fyrir hið opinbera og rekstraraðilana.

2.3.1. Meðalhóf.

Með frumvarpinu hefur verið leitast við gæta meðalhófs og beita vægustu úrræðum til að ná þeim markmiðum sem reifuð eru í kafla 2.2 og tryggja þá ríku almannahagsmuni sem þar liggja að baki. Hefur það verið leiðarljós þeirrar lögbundnu endurskoðunar á lögnum sem unnin hefur verið frá áramótum.

Stöðvaskylda hentar vel sem úrræði til að mæta þeim áskorunum sem fyrir hendi eru á leigubifreiðamarkaði. Þannig leiðir skyldan til þess að leigubifreiðaðþjónusta verður betri með því að rekstrarleyfishafar verði að miðla upplýsingum til stöðva sem bera ábyrgð á því að hafa yfirsýn yfir þær, geyma og miðla til stjórnvalda þegar eftir því er óskað.

Nú eru 32 leigubifreiðastöðvar með gilt starfsleyfi frá Samgöngustofu. Rekstrarleyfishafar hafa frjálst val um hvað stöðvum þeir vilja tengjast. Þá getur hver sem uppfyllir hlutlæg skilyrði laga og reglna stofnað leigubifreiðastöð.

Stjórnvöld munu geta aflað gagna, sbr. c-lið 3. gr. frumvarpsins, frá stöðvunum um hvernig framboð leigubifreiðaðþjónustu er á hverjum tíma og þá gripið til úrræða til að bæta framboð á þjónustu á tilteknum svæðum ef vöntun er á.

Upplýsingar sem stöðvarnar safna á grundvelli c-liðar 3. gr. frumvarpsins nýtast einnig skattfyrirvöldum við að vinna gegn svartri atvinnustarfsemi. Þær upplýsingar sem gert er ráð fyrir samkvæmt frumvarpinu að stöðvar búi yfir munu einnig nýtast löggæslu í tilefni af mögulegri refsiverðri háttsemi í tengslum við þjónustu leigubifreiða hvort sem hún er afstaðin eða yfirstandandi.

Þá er stöðvaskylda og hlutverk stöðva samkvæmt frumvarpinu einnig mikilvægt fyrir neytendavernd. Þegar leigubifreiðar eru merktar tiltekinni stöð er auðveldara fyrir neytendur að vita hvert skal leita ef þeir eru óánægðir með eitthvað í tengslum við þjónustuna. Þannig þarf hver stöð samkvæmt frumvarpinu að vera með farveg fyrir kvartanir neytenda, sbr. 4. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins.

Ljóst er af framangreindu að frumvarpið er til þess fallið að auðvelda eftirlit með leigubifreiðajónustu með þeim skyldum sem lagðar eru á leigubifreiðastöðvar, þ.e. að hafa yfirsýn yfir þá rekstrarleyfishafa sem eru þeim tengdir og stuðla að því að þeir fylgi lögum og reglum. Frumvarpið er því vel til þess fallið að leysa þau vandkvæði sem fyrir hendi eru á markaði fyrir leigubifreiðajónustu.

2.3.2. Önnur úrræði.

Horfa þarf til þess hvort fyrir hendi geti verið aðrar leiðir sem fara mætti til að ná settum markmiðum sem frumvarpinu er ætlað að ná með minna íþyngjandi hætti. Mögulegar leiðir sem líta mætti til væru að breyta engu hvað stöðvaskyldu varðar, afnema stöðvaskyldu alfarið, bæta enn frekari skyldum á rekstrarleyfishafa eða kveða á um tæknilausnir sem að einhverju leyti gætu komið í stað stöðvar.

Í ljósi þeirra vandkvæða sem eru á leigubifreiðamarkaði nú þegar er gengið út frá því að óbreytt fyrirkomulag nái ekki þeim markmiðum sem stjórnvöld vilja ná. Þá er að sama skapi ljóst að algjört afnám stöðvaskyldu án nokkurra annarra úrræða sem myndu leysa þau vandkvæði sem eru á markaðnum nær ekki þeim markmiðum sem stefnt er að.

Auknar skyldur á hendur rekstrarleyfishöfum leysa ekki vandann sem felst í því að enginn hafi yfirsýn yfir markaðinn og að eftirlitsaðilar þurfi þá að hafa samband við hvern og einn rekstrarleyfishafa í því skyni að fá upplýsingar. Þá skiptir máli fyrir lögregluna að mögulegt sé að fá upplýsingar frá öðrum en aðilanum sjálfum sem ef til vill er grunaður um refsiverða háttsemi. Sama getur átt við um skattyfirvöld. Þá er bent á að það getur verið íþyngjandi fyrir rekstrarleyfishafa að standa sjálfir undir öllum skyldum og þannig gæti létt undir að einn aðili sjái um þetta fyrir fleiri.

Eftir stendur hvort tæknilausnir séu fyrir hendi sem nýta mætti til að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt. Með tæknilausnum mætti ná markmiðum sem snúa að því að vinna gegn svartri atvinnustarfsemi og öryggisatriðum að einhverju leyti. Það er ljóst að slík lausn myndi ekki leysa atriði eins og yfirsýn yfir framboð á hverjum tíma og möguleika yfirvalda á að fá upplýsingar frá öðrum aðila en honum sjálfum ef grunur er um lögbrot. Þá væri heldur ekki fyrir hendi þriðji aðili sem tæki við kvörtunum neytenda vegna athugasemda við þjónustuna. Ekki er heldur mögulegt að gera kröfu um að greiðslur verði eingöngu með rafrænum hætti enda myndi það útiloka ákveðna hópa frá því að geta nýtt sér leigubifreiðajónustu.

Í ljósi framangreinds fæst ekki séð að fyrir hendi sé minna íþyngjandi leið að þeim markmiðum sem að er stefnt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til eftirfarandi breytingar á lögum um leigubifreiðaaðstæður, í ljósi fenginnar reynslu af framkvæmd laganna:

1. Felld verði brott heimild rekstrarleyfishafa til að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu.
2. Kveðið verði á um skyldur rekstrarleyfishafa til að veita leigubifreiðastöð nauðsynlegar upplýsingar svo að leigubifreiðastöðin geti fullnægt skyldum sínum.
3. Skyldur leigubifreiðastöðvar verði auknar og tilgreindar þær upplýsingar sem leigubifreiðastöð skuli búa yfir.
4. Leigubifreiðastöð verði gert að taka við upplýsingum úr rafrænni skrá um upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar rekstrarleyfishafa sem hefur afgreiðslu á stöðinni og staðsetningu meðan á ferðinni stendur.

5. Skyldur til varðveislu gagna í 60 daga verði alfarið færðar frá rekstrarleyfishafa til leigubifreiðastöðvarinnar. Kveðið verði á um árlega úttekt stafrænna kerfa leigubifreiðastöðvar svo að öryggi og gæði gagna séu tryggð.
6. Leigubifreiðastöð verði gert að bjóða farveg fyrir kvartanir neytenda er varða verð og gæði þjónustu. Leyfishöfum verði um leið gert að upplýsa og leiðbeina neytendum um þann möguleika og möguleika til að kvarta til annarra viðeigandi stjórnvalda.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Svo sem fram kemur í 2. kafla hér að framan er m.a. með frumvarpinu miðað að því að tryggja að gildandi reglur séu í fullu samræmi við skyldur íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Þannig miða fyrirhugaðar breytingar samkvæmt frumvarpi þessu að því að koma í veg fyrir brot gegn stofnsetningarréttinum sem tryggður er með 31. gr. EES-samningsins.

Einnig var litið til þess við frumvarpsvinnuna að tryggður væri stjórnarskrárvarinn réttur þeirra sem nú þegar stunda leigubifreiðaaakstur að aðalstarfi eða hlutastarfi til atvinnufrelsis, sbr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Hefur við gerð frumvarpsins verið leitast við að takmarkanir á atvinnufrelsi séu ekki umfram það sem getur talist samræmast meðalhófi.

5. Samráð.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu að fengnum athugasemdum Samgöngustofu og embættis ríkislögreglustjóra.

Frumvarpsdrög voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 26. febrúar 2025 (mál nr. S-31/2025). Frestur til að skila inn umsögn var til 12. mars sama ár og bárust 32 umsagnir.

Nokkrir umsagnaraðilar lýstu ólíkum viðhorfum til brottfalls heimildar rekstrarleyfishafa til að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu. Má segja að í þeim umsögnum vegist annars vegar á sjónarmið um öryggi farþega og gæði þjónustu og svo hins vegar sjónarmið um aðgengi að markaði, framboð þjónustu og hagkvæmni.

Um sjónarmið að baki kvöð um afgreiðslu á stöð vísast til umfjöllunar í köflum 2.2 og 2.3 um markmið stjórnvalda með stöðvaskyldu. Þykja framkomnar umsagnir ekki gefa tilefni til breytinga hvað varðar brottfall fyrrgreindrar heimildar rekstrarleyfishafa og þar með frávíks frá kröfu um afgreiðslu á leigubifreiðastöð.

Persónuvernd kom á framfæri athugasemdum þess efnis að með frumvarpsdrögunum væri leigubifreiðastöð gert að búa yfir og geyma nánar tiltekna upplýsingar í tiltekinn tíma. Um leið væri rekstrarleyfishafa, líkt og áður, skylt að halda skrá um staðsetningu bifreiðar og með því myndaðist ósamræmi í löggjöfinni og vafi um hver ábyrgðaraðili skráar væri. Brugðist var við umsögninni og breytingar gerðar á frumvarpinu, m.a. var tiltekið að leigubifreiðastöðin teldist ábyrgðaraðili.

Að lokum voru í umsögnum lagðar til aðrar breytingar en þær sem frumvarpið felur í sér, en ekki var talið tilefni til frekari breytinga á frumvarpinu að svo stöddu. Þær umsagnir verða þó nýttar við áframhaldandi vinnu við endurskoðun starfshópsins á lögnum.

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins eru í samræmi við markmiðsákvæði 1. gr. gildandi laga, þ.e. að tryggja gott aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðaðþjónustu fyrir neytendur.

Þær breytingar sem lagðar eru til eru fyrst og fremst ætlaðar til þess að auka og tryggja öryggi neytenda.

Með frumvarpinu er lagt til að felld verði brott heimild rekstrarleyfishafa til að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu. Er það gert að fenginni reynslu af framkvæmd laganna þar sem það hefur sýnt sig að eftirlit með þeim rekstrarleyfishöfum sem rekið hafa eigin leigubifreiðastöð án sérstaks starfsleyfis hefur verið bæði erfitt og flókið verkefni.

Hlutverk leigubifreiðastöðva verður um leið aukið og skýrt til hvers er ætlast. Ekki er þó gert ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins muni takmarka fjölda fyrirtækja á markaði með beinum hætti. Ekki er talið að of langt sé gengið í þeim efnum til þess að ná settum markmiðum.

Frekari rafræn skráning mun gera það að verkum að auðveldara verður að hafa eftirlit með leigubifreiðaaakstri og hvaða leiðir eru farnar með farþega. Er það m.a. til þess að eftirlit nái markmiði sínu og aðhald leigubifreiðastöðva verði meira. Með því má ætla að öryggi og gæði leigubifreiðaðþjónustu verði aukið.

Í ljósi framangreinds má ætla að samþykkt frumvarpsins muni fylgja jákvæð áhrif á öryggi leigubifreiðaðþjónustu.

Ekki er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins valdi útgjaldaaukningu ríkissjóðs.

Fleiri karlmenn en önnur kyn hafa rekstrar- og atvinnuleyfi samkvæmt lögnum. Umfram það verður samþykkt frumvarpsins talin hafa að mestu sömu áhrif á alla hópa, óháð kyni, og að það hafi lítil sem engin áhrif á stöðu kynjanna. Ekki verður því séð að frumvarpið hafi sérstök áhrif á jafnrétti kynjanna og ekki talin þörf á að jafnréttismeta það frekar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Rekstrarleyfishafa ber skv. 1. mgr. 12. gr. gildandi laga að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem hefur fengið starfsleyfi Samgöngustofu. Þrátt fyrir það er rekstrarleyfishafa, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna, heimilt að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu. Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að rekstur leigubifreiðastöðvar krefjist í öllum tilvikum starfsleyfis skv. 12. gr. laganna. Er því lagt til að fella brott fyrrgreinda heimild rekstrarleyfishafa.

Gert er ráð fyrir að þeir rekstrarleyfishafar sem njóta undanþágu skv. 2. málsl. 1. mgr. 7. gr. gildandi laga haldi leyfi sínu þar til það rennur út en verði þó að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til leigubifreiðastöðva samkvæmt frumvarpinu.

Reynsla af framkvæmd laganna frá gildistöku þeirra hefur sýnt að eftirlit með þeim rekstrarleyfishöfum sem rekið hafa eigin leigubifreiðastöð án sérstaks starfsleyfis hefur verið bæði erfitt og flókið verkefni.

Leigubifreiðastöð veitir þeim leyfishöfum sem njóta afgreiðslu stöðvarinnar ákveðið aðhald. Hagsmunir leigubifreiðastöðvarinnar eru þeir að háttsemi leyfishafa sé til fyrirmyndar og hefur stöðin því hagsmuni af því að grípa til aðgerða ef kvartanir berast eða grunur vaknar um óæskilega eða ólöglega háttsemi.

Verður sökum framangreinds talið að stöðvaskylda án sérstakrar undanþáguheimildar sé betur til þess fallin að tryggja gæði leigubifreiðapjónustu og öryggi neytenda.

Um 2. gr.

Rekstrarleyfishafa ber skv. 4. mgr. 8. gr. gildandi laga að halda rafræna skrá með gervi-hnattaupplýsingum um upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar og um staðsetningu meðan á ferðinni stendur í þeim tilgangi að tryggja öryggi og stuðla að neytendavernd og svo að viðhafa megí eftirlit með því að starfsemi fari fram lögum samkvæmt.

Leigubifreiðastöð verður skv. 3. gr. frumvarpsins gert að taka við og varðveita upplýsingar í rafrænni skrá, sbr. 4. mgr. 8. gr. gildandi laga, um upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar og um staðsetningu meðan á ferðinni stendur. Þykir því rétt að fella brott skyldu rekstrarleyfishafa til að varðveita sömu upplýsingar.

Er því lögð til þessi breyting á 2. máls. 4. mgr. 8. gr. og tekið fram að rekstrarleyfishafa beri að tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í rafræna skrá leigubifreiðastöðvar. Í ljósi umsagnar Persónuverndar er tekið fram að rekstrarleyfishafa beri aðeins að færa upplýsingar í skrána en ekki halda hana.

Að lokum er 4. máls. 4. mgr. 8. gr. felldur brott þar sem skylda til að halda rafræna skrá færist alfarið til leigubifreiðastöðvar. Skylda til varðveislu og dulkóðunar gagna af hálfu rekstrarleyfishafa fellur þar með niður en kveðið er á um slíka skyldu leigubifreiðastöðvar, sbr. 2. máls. 2. mgr. c-liðar 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna og skyldur leigubifreiðastöðva auknar. Það er gert að norski fyrirmynd.

Með a-lið ákvæðisins er kveðið á um skyldu rekstrarleyfishafa til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Því til viðbótar er kveðið á um skyldu rekstrarleyfishafa til að skila stöðinni þeim upplýsingum sem tilgreindar eru í 3. og 4. mgr. 12. gr. laganna svo að hún geti uppfyllt skyldur sínar. Rekstrarleyfishafa er þá gert að tryggja fullnægjandi skráningu greiðslna fyrir akstur, hvort sem ekið er samkvæmt gjaldmæli eða fyrir fyrirframumsamið áætlað eða endanlegt heildargjald, og skila þeim upplýsingum til leigubifreiðastöðvarinnar.

Með b-lið ákvæðisins eru gerðar breytingar á heimildum rekstrarleyfishafa til framsals eigin skyldna. Þykir í ljósi breytinga með frumvarpinu rétt að fella brott heimild rekstrarleyfishafa til að fela leigubifreiðastöð að halda rafræna skrá í sinn stað.

Með c-lið ákvæðisins er fjórum nýjum málsgreinum bætt við 12. gr. laganna. Eru þar tilgreindar þær upplýsingar sem leigubifreiðastöð skal búa yfir og kveðið er á um skyldu leigubifreiðastöðvar til að safna jafnóðum og geyma upplýsingar sem skráðar eru með stafrænum hætti í rafræna skrá, sbr. 4. mgr. 8. gr., og varðveita þær upplýsingar með fullnægjandi hætti, en áður var það skylda rekstrarleyfishafa að halda skrá þessa.

Framangreindu til viðbótar er kveðið á um, hið minnsta árlega, úttekt stafrænna kerfa leigubifreiðastöðvarinnar svo að tryggt sé að kerfin fullnægi gerðum kröfum, séu örugg og gæði gagna fullnægjandi. Er það svo að tryggt verði að þau kerfi sem leigubifreiðastöðvar velji og gagnaöryggi séu fullnægjandi þegar á reynir.

Einnig er leigubifreiðastöð gert að taka við kvörtunum neytenda um verð og gæði þjónustu. Gert er ráð fyrir að hver stöð hafi svigrúm til að útfæra hvernig neytendur geti kvartað til hennar, svo sem á vefsíðu stöðvar. Leyfishöfum er þá öllum gert að tryggja að neytendur séu upplýstir þar um sem og um möguleika til að leita til annarra viðeigandi stjórnvalda. Það er að leiðbeina neytendum um hvaða stjórnvöld taka við kvörtunum hverju sinni, sbr. 6. gr. laga

um úrskurðaraðila á sviði neytendamála, nr. 81/2019. Er gert ráð fyrir að með því verði aðhald stöðva gagnvart leyfishöfum aukið og gæði þjónustu betur tryggð.

Að lokum er með d-lið ákvæðisins kveðið á um skyldu leigubifreiðarstöðvar til þess að upplýsa viðeigandi yfirvöld ef grunur leikur á um að leyfishafi sem hefur afgreiðslu á stöðinni fari ekki að fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðaakstur. Er það lagt til í ljósi ábendinga ESA.

Um 4. gr.

Þær breytingar sem verða á skyldum leigubifreiðastöðvar og rekstrarleyfishafa samkvæmt 3. gr. frumvarpsins þykja kalla á skýrt viðurlagaákvæði. Í því ljósi eru lagðar til breytingar á 9. tölul. 1. mgr. 18. gr. laganna.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.