

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um leigubifreiðaaakstur

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði

1. gr.

Markmið

Markmið laga þessara er að tryggja gott aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðajónustu fyrir almenning á Íslandi.

2. gr.

Gildissvið

Lög þessi gilda um leigubifreiðaaakstur, sbr. 4. tölul. 3. gr. laganna.

Lög þessi gilda ekki um leyfissskylda farþegaflutninga samkvæmt lögum um farþegaflutninga og farmflutninga á landi þrátt fyrir að flutningurinn fari fram með fólksbifreiðum.

3. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð svofellda merkingu:

1. *Atvinnuleyfi*: Leyfi til að stunda leigubifreiðaaakstur með fólksbifreið sem er í eigu eða undir umráðum rekstrarleyfishafa skv. 4. tölul.
2. *Fólksbifreiðar*: Til fólksbifreiða teljast þær bifreiðar sem skráðar eru fyrir átta farþega eða færri.
3. *Leigubifreiðaaakstur*: Þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt ökumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Einnig nefnt leiguakstur.
4. *Rekstrarleyfi*: Leyfi til að stunda leigubifreiðaaakstur þar sem leyfishafi er jafnframt skráður eigandi eða skráður umráðamaður fólksbifreiðarinnar.
5. *Umráðamaður*: Sá sem með samþykki eiganda ökutækis hefur umráð yfir því. Aðili telst ekki umráðamaður nema hann sé skráður sem slíkur í ökutækjaskrá, t.d. samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki.

4. gr.

Stjórnsýsla.

Ráðherra fer með yfirstjórn farþegaflutninga samkvæmt lögum þessum.

Samgöngustofa fer með framkvæmd laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla settra samkvæmt þeim. Undir starfssvið Samgöngustofu fellur m.a. útgáfa atvinnuleyfa og rekstrarleyfa, eftirlit með leyfishöfum og námskeiðahald. Þá sér Samgöngustofa um starfrækslu rafræns gagnagrunns sem m.a. skal geyma upplýsingar um hverjir hafa leyfi samkvæmt II. kafla laganna, skráningarnúmer leigubifreiðar sem heyrir undir rekstrarleyfi, hvenær bifreiðin er í leiguakstri og leyfisnúmer þess sem ekur hverju sinni ef annar en rekstrarleyfishafi.

II. KAFLI

Leyfisveitingar

5. gr.

Atvinnuleyfi.

Hver sá einstaklingur sem stundar leigubifreiðaakstur samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess atvinnuleyfi.

Sá sem fullnægir öllum eftirtöldum skilyrðum getur fengið atvinnuleyfi samkvæmt lögum þessum:

1. Hefur viðeigandi starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð. Í viðeigandi starfshæfni felst m.a. að viðkomandi hafi fullnægjandi ökuréttindi, hafi setið tilskilin námskeið og staðist próf.
 2. Hefur gott orðspor eins og nánar er kveðið á um í reglugerð. Við mat á góðu orðspori ber að líta til þess hvort viðkomandi hafi sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni hans til að starfa sem leigubifreiðastjóri, eða sem gefur til kynna að viðkomandi sé óverðugur nauðsynlegs trausts til að geta gegnt starfanum.
 3. Hefur náð 21 árs aldri og haft ökuréttindi fyrir B-flokk í minnst 3 ár.
- Skilyrðum skv. 2. mgr. verður leyfishafi einnig að fullnægja á leyfistímanum. Geri hann það ekki ber honum skylda til að tilkynna um slíkt til Samgöngustofu.
- Leyfisbréf samkvæmt ákvæði þessu skulu gefin út af Samgöngustofu. Leyfi skal gilda í fimm ár. Við endurnýjun leyfis skal leyfishafi leggja fram viðeigandi gögn sem sýna fram á að hann uppfylli enn skilyrði til útgáfu atvinnuleyfis.
- Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði fyrir atvinnuleyfi, umsóknir um leyfi, þau gögn og vottorð sem fylgja skulu umsóknum eða Samgöngustofu er heimilt að afla vegna þeirra og að öðru leyti um framkvæmd leyfisveitinga samkvæmt ákvæði þessu.

6. gr.

Rekstrarleyfi.

Hver sá einstaklingur sem stundar rekstur leigubifreiðar samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess rekstrarleyfi.

Sá sem fullnægir öllum eftirtöldum skilyrðum getur fengið rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum:

1. Hefur heimilisfesti hér á landi.
4. Hefur viðeigandi starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð. Í viðeigandi starfshæfni felst m.a. að viðkomandi hafi fullnægjandi ökuréttindi, hafi setið tilskilin námskeið og staðist próf.

2. Hefur gott orðspor. Við mat á góðu orðspori skal líta til þess hvort viðkomandi hafi sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni til reksturs leigubifreiðar, eða sem gefur til kynna að viðkomandi sé óverðugur nauðsynlegs trausts til að sinna rekstrinum.

3. Hefur fullnægjandi fjárhagsstöðu svo sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð.

4. Hefur náð 21 árs aldri og haft ökuréttindi fyrir B-flokk í minnst 3 ár.

5. Er einn skráður eigandi eða skráður umráðamaður fólksbifreiðar sem skráð er hér á landi og viðkomandi hyggst nýta til reksturs leigubifreiðar.

Skilyrðum skv. 2. mgr. verður leyfishafi að fullnægja allan leyfistímann. Geri hann það ekki ber honum skylda til að tilkynna um slíkt til Samgöngustofu.

Leyfisbréf samkvæmt ákvæði þessu skulu gefin út af Samgöngustofu. Leyfi skal gilda í fimm ár. Við endurnýjun leyfis skal leyfishafi leggja fram viðeigandi gögn sem sýna fram á að hann uppfylli enn skilyrði rekstrarleyfis.

Rekstrarleyfi samkvæmt ákvæði þessu verða ekki veitt öðrum en einstaklingum. Engum má veita fleiri en eitt rekstrarleyfi.

Einstaklingar sem hafa rekstrarleyfi samkvæmt ákvæði þessu þurfa ekki jafnframt að hafa atvinnuleyfi skv. 5. gr. til að stunda leigubifreiðaaakstur.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði fyrir rekstrarleyfi, umsóknir um leyfi, þau gögn og vottorð sem fylgja skulu umsóknum eða Samgöngustofu er heimilt að afla vegna þeirra og að öðru leyti um framkvæmd leyfisveitinga samkvæmt ákvæði þessu.

7. gr.

Starfsleyfi leigubifreiðastöðva

Hver sá aðili sem hyggst starfa sem leigubifreiðastöð samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess starfsleyfi sem útgefið hefur verið af Samgöngustofu.

Sá aðili sem fullnægir öllum eftirtöldum skilyrðum getur fengið starfsleyfi samkvæmt ákvæði þessu:

1. Hefur fyrirsvarsmann sem fullnægir skilyrðum 1.-3. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga þessara.

2. Hefur lögheimili á Íslandi.

3. Hefur fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.

Skilyrðum skv. 2. mgr. verður leyfishafi einnig að fullnægja á leyfistímanum. Geri hann það ekki ber honum skylda til að tilkynna um slíkt til Samgöngustofu.

Leyfisbréf samkvæmt ákvæði þessu skulu gefin út af Samgöngustofu. Leyfi skal gilda í fimm ár. Við endurnýjun leyfis skal leyfishafi leggja fram viðeigandi gögn sem sýna fram á að hann uppfylli enn skilyrði til útgáfu starfsleyfis.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði fyrir starfsleyfi, umsóknir um leyfi, þau gögn og vottorð sem fylgja skulu umsóknum eða Samgöngustofu er heimilt að afla vegna þeirra og að öðru leyti um framkvæmd leyfisveitinga samkvæmt ákvæði þessu.

III. KAFLI

Rekstur leigubifreiða.

8. gr.

Skyldur rekstrarleyfishafa.

Rekstrarleyfishafi ber ábyrgð á rekstri leigubifreiðar og skal tryggja að reksturinn fari fram svo sem góðar viðskiptavenjur bjóða.

Rekstrarleyfishafi skal tryggja að bifreið skv. 6. tölul. 2. mgr. 6. gr. uppfylli gæða- og tæknikröfur skv. 10. gr. auk áskilnaðar um gjaldmæli, verðskrá og merkingar eins og við á samkvæmt lögum þessum. Þá ber rekstrarleyfishafi ábyrgð á að leigubifreið sé tryggð lögbundnum tryggingum.

Rekstrarleyfishafi skal ganga úr skugga um að ökumaður leigubifreiðar á hverjum þeim tíma sem hún er í leiguakstri hafi atvinnuleyfi samkvæmt lögum þessum.

Rekstrarleyfishafi skal tryggja fullnægjandi skráningu upplýsinga í gagnagrunn Samgöngustofu, skv. 2. mgr. 4. gr.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um skyldur rekstrarleyfishafa í reglugerð.

9. gr.

Gjaldmælar.

Löggiltir gjaldmælar skulu vera í öllum leigubifreiðum sem seldar eru á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ekin ferð tekur. Þegar ferð er seld fyrir fyrir fram umsamið heildargjald er þó heimilt að aka án gjaldmælis. Neytendastofa hefur eftirlit með notkun og meðferð gjaldmæla.

Verðskrá skal ávallt vera sýnileg viðskiptavinum í leigubifreið.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um meðferð, notkun og eiginleika gjaldmæla, með hvaða hætti verðskrá skuli vera sýnileg viðskiptavinum og önnur nauðsynleg atriði tengd verðlagningu leigubifreiðabjónustu. Þá er ráðherra heimilt að kveða á um ólíkar kröfur til verðskráa eftir því hvort bifreið sé búin gjaldmæli eður ei.

10. gr.

Gæða og tæknikröfur.

Bifreið sem notuð er til leigubifreiðaaaksturs samkvæmt lögum þessum skal uppfylla gæða- og tæknikröfur svo sem nánar er kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur. Bifreiðina má eingöngu nota til leigubifreiðaaaksturs á meðan rekstrarleyfi skv. 6. gr. er í gildi.

Ráðherra er heimilt að kveða á um í reglugerð að leigubifreið skuli, auk aðalskoðunar, gangast undir sérstaka leyfisskoðun til að ganga úr skugga um að bifreiðin uppfylli gæða- og tæknikröfur samkvæmt ákvæði þessu.

11. gr.

Auðkenni.

Leigubifreiðar skulu ávallt auðkenndar skilmerkilega þannig að ekki valdi vafa að um leigubifreið sé að ræða.

Leigubifreiðastjórar skulu við leiguakstur ávallt hafa sýnilegt í bifreiðinni leyfisskírteini sitt til sönnunar á því að þeir hafi atvinnuleyfi eða rekstrarleyfi.

Ráðherra mælir nánar fyrir um auðkenningu leigubifreiða í reglugerð. Heimilt er í slíkri reglugerð að gera mismunandi kröfur til auðkenningar leigubifreiða eftir því hvort um er að ræða akstur samkvæmt gjaldmæli eða samkvæmt fyrir fram ákveðnu gjaldi.

12. gr.

Leigubifreiðastöðvar.

Heimilt er rekstrarleyfishafa að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi hjá Samgöngustofu.

Rekstrarleyfishafa sem hefur afgreiðslu á leigubifreiðastöð er heimilt með samningi að framselja stöðinni skyldur sínar skv. 3.-4. mgr. 8. gr. laga þessara.

Leigubifreiðastöð er heimilt að setja reglur um hámarksgjald sem rekstrarleyfishöfum sem hafa afgreiðslu á stöðinni mega taka fyrir akstur.

Leigubifreiðastöðvar skulu skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Hver leigubifreiðastöð skal fylgjast með því að rekstrar- og atvinnuleyfishafar, sem hafa þar afgreiðslu, fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar.

Ráðherra getur í reglugerð kveðið nánar á um hlutverk og skyldur leigubifreiðastöðva.

IV. KAFLI

Eftirlit.

13. gr.

Stjórnsýslueftirlit.

Samgöngustofa hefur eftirlit með því að starfsemi leyfishafa sé í samræmi við lög, reglugerðir eða reglur sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Samgöngustofu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfshætti og starfsemi aðila sem falla undir lög þessi

14. gr.

Tilkynningar um brot.

Tilkynna skal til lögreglu eða Samgöngustofu brot á lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Tilkynningar má setja fram hvort sem er munnlega eða skriflega og þær skulu innihalda, eftir því sem við á, greinargóða lýsingu og skýringar á meintu broti, upplýsingar um þá starfsemi sem stunduð er, ökutæki sem notuð eru við starfsemina og aðila sem hana stunda.

15. gr.

Upplýsingagjöf til stjórnvalda.

Samgöngustofa getur hvenær sem er krafist þá leyfishafa sem undir lög þessi heyra um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með því að farið sé að lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim.

Samgöngustofu er heimilt, að undangenginni skriflegri áskorun um að verða við upplýsingabeiðni skv. 1. mgr., að leggja dagsektir á leyfishafa veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 til 100.000 kr. á dag. Skal við ákvörðun dagsekta líta til eðlis og alvarleika aðstæðna hverju sinni.

Leyfishafa er heimilt að kæra ákvörðun Samgöngustofu um beitingu dagsekta skv. 2. mgr. til ráðuneytisins innan fjórtán daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð eins fljótt og unnt er. Ákvarðanir Samgöngustofu um dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför.

16. gr.

Leyfissvipting

Telji Samgöngustofa að leyfishafi uppfylli ekki lengur þau skilyrði sem mælt er fyrir um í lögum þessum eða að hann hafi með öðrum hætti gerst brotlegur við lög þessi og reglugerðir settar á grundvelli þeirra skal Samgöngustofa tilkynna leyfishafa það með sannanlegum hætti og gefa viðkomandi færi á að setja fram skýringar og gögn þeim til stuðnings.

Sé niðurstaða Samgöngustofu að undangenginni málsmeðferð skv. 1. mgr. að leyfishafi uppfylli sannanlega ekki lengur skilyrði leyfis eða hafi með öðrum hætti gerst brotlegur við lög þessi er stofnuninni heimilt að krefjast úrbóta innan hæfilegs frests. Sinni leyfishafi ekki úrbótum innan hæfilegs frests skal hann sviptur leyfinu.

Séu ríkar ástæður til að ætla að skilyrði fyrir sviptingu leyfis séu fyrir hendi og að töf á sviptingu geti haft almannahættu í för með sér, svo sem ef leyfishafi hefur sannanlega gerst sekur um vítavert hátterni og telja verður varhugavert að hann njóti leyfis áfram, er Samgöngustofu heimilt að svipta leyfishafa leyfi þegar í stað til bráðabirgða þar til endanleg ákvörðun í málinu hefur verið tekin.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur um leyfissviptingu samkvæmt ákvæði þessu.

17. gr.

Vettvangseftirlit.

Lögreglu er heimilt hvenær sem er að stöðva ökutæki, sem falla undir lög þessi, til að kanna hvernig flutning sé um að ræða, þar á meðal hvort flutningurinn sé leyfisskyldur eða að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga þessara. Ef um leyfisskyldan flutning er að ræða sem fram fer án tilskilins leyfis er lögreglu heimilt að fyrirskipa kyrrsetningu ökutækis.

Leyfishafa er skylt að verða við fyrirmælum lögreglu í tengslum við framkvæmd eftirlits.

Rekstrarleyfishafi ber ábyrgð á fólki og farangri sem hann flytur þegar för ökutækis er stöðvuð samkvæmt þessari grein og ber ábyrgð á að standa straum af þeim kostnaði sem af áframhaldandi flutningi hlýst.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd eftirlits á vettvangi í reglugerð.

18. gr.

Sektir.

Það varðar sektum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á grundvelli þeirra.

1. mgr. 5. gr. um skyldu til að hafa atvinnuleyfi,
1. mgr. 6. gr. um skyldu til að hafa rekstrarleyfi,
1. mgr. 7. gr. um skyldu til að hafa starfsleyfi sem leigubifreiðastöð,
3. mgr. 5. gr., 3. mgr. 6. gr. og 3. mgr. 7. gr. um skilyrði leyfis á leyfistíma og tilkynningarskyldu til Samgöngustofu,
8. gr. um skyldur rekstrarleyfishafa,
9. gr. um notkun gjaldmæla og sýnileika verðskráa,
10. gr. um gæða- og tæknikröfur,
11. gr. um auðkenni,
1. mgr. 12. gr. um skyldur leigubifreiðastöðvar samkvæmt samningi við rekstrarleyfishafa, sbr. 3.-4. mgr. 8. gr.
1. mgr. 15. gr. um skyldu til að veita upplýsingar,
3. mgr. 17. gr. um skyldu til að verða við fyrirmælum lögreglu,
21. gr. um bann við framsali leyfis.

Sektir á grundvelli þessa ákvæðis má ákvarða leigubifreiðastöð þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hennar eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hennar starfa, enda hafi brotið orðið eða geta orðið til hagsbóta fyrir stöðina. Einnig má gera leigubifreiðastöð sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hennar eða aðrir einstaklingar sem í þágu hennar starfa gerast sekir um brot gegn lögum þessum.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Röng upplýsingagjöf til lögreglu eða til Samgöngustofu skv. 13. gr. varðar refsingu skv. 146. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, ef um ásetning er að ræða.

19. gr.

Málsmeðferð.

Brot gegn lögum þessum geta sætt rannsókn lögreglu hvort heldur sem er að frumkvæði lögreglu eða að undangenginni kæru Samgöngustofu.

Með kæru Samgöngustofu skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.-VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Samgöngustofu um að kæra mál til lögreglu.

Samgöngustofu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem kærð eru.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Samgöngustofu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og nauðsynleg eru til að Samgöngustofa geti sinnt eftirlitshlutverki sínu.

V. KAFLI

Ýmis ákvæði.

20. gr.

Gjaldtökuheimild.

Fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með því að skilyrði þeirra séu uppfyllt, útgáfu vottorða og aðra umsýslu skal greiða gjöld til Samgöngustofu samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar. Nánar tiltekið skal greiða gjöld fyrir eftirfarandi:

1. Atvinnuleyfi, skv. 5. gr.
2. Rekstrarleyfi, skv. 6. gr.
3. Starfsleyfi, skv. 7. gr.
4. Útgáfu leyfisskírteinis, skv. 2. mgr. 11. gr.
5. Annars konar vottorð eða umsýslu.

Ráðherra staðfestir gjaldskrána sem skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöldunum er ætlað að standa straum af eftirfarandi:

- a. launum og launatengdum gjöldum starfsfólks sem sinnir þjónustunni,
- b. þjálfun og endurmenntun starfsfólks,
- c. aðkeyptri sérfræðiþjónustu,
- d. kostnaði við öflun og rekstur húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja,
- e. stjórnunar- og stoðþjónustu, svo sem akstri og flutningi.

Gjöldin skulu ekki vera hærri en sem nemur raunkostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar. Við ákvörðun fjárhæða er heimilt að taka mið af raunkostnaði við veitingu þjónustu sem telja má sambærilega.

21. gr.

Framsal leyfa.

Samgöngustofa gefur út leyfi samkvæmt lögum þessum. Framsal, framleiga, veðsetning, annars konar aðilaskipti eða ráðstöfun leyfis til þriðja aðila er óheimil.

22. gr.

Málskot.

Ákvarðanir Samgöngustofu samkvæmt lögum þessum er varða réttindi og skyldur aðila að lögum verður skotið til ráðherra með stjórnsýslukæru samkvæmt stjórnsýslulögum.

Um málsmeðferð fer samkvæmt stjórnsýslulögum.

23. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara.

24. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2020.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um leigubifreiðar nr. 134/2001, með síðari breytingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir gildistöku laga þessara skulu þeir einstaklingar sem hafa fengið útgefið atvinnuleyfi hjá Samgöngustofu samkvæmt lögum um leigubifreiðar, nr. 134/2001, halda réttindum sínum eins og um rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum væri að ræða þar til gildistíma atvinnuskirteinis þeirra, sbr. 2. mgr. 6. gr. 1. nr. 134/2001, lýkur. Við endurnýjun réttinda skulu þeir teljast uppfylla skilyrði um viðeigandi starfshæfni, skv. 2. tölul. 2. mgr. 6. gr. laganna, hvað varðar menntun.

Þrátt fyrir gildistöku laga þessara skulu þeir einstaklingar sem hafa fengið útgefið leyfi sem forfallabílstjórar hjá Samgöngustofu samkvæmt lögum um leigubifreiðar, nr. 134/2001, halda réttindum sínum eins og um atvinnuleyfi samkvæmt lögum þessum væri að ræða þar til gildistíma leyfis þeirra lýkur. Við endurnýjun réttinda skulu þeir teljast uppfylla skilyrði um viðeigandi starfshæfni, skv. 1. tölul. 2. mgr. 5. gr. laganna, hvað varðar menntun.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er unnið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samráði við Samgöngustofu. Frumvarpið byggir á tillögum starfshóps ráðuneytisins um heildarendurskoðun á regluverki um leigubifreiðaakstur á Íslandi. Starfshópurinn var skipaður þann 19. október 2017 og skilaði tillögum sínum til ráðuneytisins í mars 2018. Í starfshópnum sátu Anna Sigríður Arnardóttir, lögfræðingur, sem jafnframt var formaður hópsins, Ágúst Bjarni Garðarsson, aðstoðarmaður ráðherra, skipaður með bréfi dags. 6. febrúar 2018, Einar Árnason, formaður bifreiðastjórafélagsins Fylkis, Jóhannes Stefánsson, lögfræðingur, sem baðst lausnar úr starfshópnum með bréfi dags. 30. janúar 2018, Kristín Helga Markúsdóttir, deildarstjóri lögfræðideildar Samgöngustofu og Sæmundur Kr. Sigurlaugsson, fulltrúi bifreiðastjórafélagsins Frami. Með hópnum starfaði Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir, lögfræðingur í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu.

Í verkefnisáætlun starfshópsins kom fram að megin markmið verkefnisins væri að yfirfara íslenskt regluverk um leigubifreiðaakstur og gera tillögur til ráðuneytisins að nauðsynlegum breytingum til að tryggja að regluverkið væri í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska

ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) og að engar aðgangshindranir fælust í regluverkinu nema þær sem réttlætanlegar væru vegna almannahagsmuna. Þá skyldi í tillögunum leitast við að stuðla að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðaðþjónustu fyrir neytendur á Íslandi.

Svo sem áður sagði skilaði starfshópurinn tillögum sínum til ráðuneytisins í mars 2018. Frumvarp þetta byggir að meginefni til á þeim tillögum sem fram komu í skýrslu starfshópsins auk þess sem ráðuneytið hefur haft til hliðsjónar þær umsagnir sem borist hafa ráðuneytinu um efni skýrslunnar og þróun löggjafar í málaflokknum í nágrannaríkjum okkar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með bréfi dags. 12. janúar 2017 tilkynnti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) íslenskum stjórnvöldum að stofnunin hefði hafið frumkvæðisathugun á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og mögulegum hindrunum að aðgengi að honum. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið átti í kjölfarið í nokkrum bréfaskriftum við eftirlitsstofnunina varðandi íslenskt regluverk um leigubifreiðar. Ráða mátti af samskiptum við ESA að stofnunin teldi líkur á því að íslensk löggjöf um leigubifreiðar fæli í sér aðgangshindranir sem ekki samræmdust skyldum íslenska ríkisins að EES-rétti. ESA hafði þá þegar gert athugasemdir við aðgangshindranir að leigubifreiðamarkaðnum í Noregi þar sem löggjöfin er um margt svipuð þeirri íslensku. Í febrúar 2017 gaf stofnunin út rökstutt álit sem varðaði leigubifreiðalöggjöf í Noregi. Rökstutt álit er undanfari dómsmáls fyrir EFTA dómstólnum, bregðist samningsríki ekki við álitinu. Í álitinu komst ESA að þeirri niðurstöðu að norska ríkið bryti gegn skyldum sínum skv. 31. gr. EES-samningsins en í ákvæðinu er kveðið á um stofnsetningarrétt ríkisborgara EES-ríkjanna. 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.

ESA gerði fyrst og fremst þrjár athugasemdir við leigubifreiðalöggjöf Norðmanna. Í fyrsta lagi taldi hún ólögmdæta takmörkun felast í fyrir fram ákveðnum fjölda atvinnuleyfa til leigubifreiðaaaksturs. Í öðru lagi taldi stofnunin ólögmdæta takmörkun felast í því að reglur um úthlutun leyfa væru ekki fyrirsjáanlegar, hlutlægar og lausar við mismunun. Úthlutun leyfa þar í landi byggist á forgangsreglum byggðum á starfsreynslu og mati stjórnvalda þegar forgangsreglum sleppir. Í þriðja lagi gerði stofnunin athugasemd við það að sumir leyfishafar væru skyldaðir til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Norska ríkið tilkynnti ESA í desember 2017 að það hefði í hyggju að breyta löggjöf sinni í þá átt að afnema fjöldatakmarkanir og stöðvarskyldu. Við breytingarnar yrði leitað leiða til að tryggja öryggi farþega og nægjanlegt framboð farþegaflutningaþjónustu innan sveitarfélaga.

Með vísan til frumkvæðisathugunar ESA gagnvart Íslandi og samskiptum Norðmanna við stofnunina, sem íslensk stjórnvöld fylgdust náið með, var í ráðuneytinu tekin ákvörðun um skipun starfshóps sem fengi það hlutverk að endurskoða í heild regluverk um leigubifreiðaaakstur á Íslandi. Starfshópnum var falið að leggja fram tillögur til ráðuneytisins um hvort og þá hvaða breytingar væri nauðsynlegt að gera á íslensku regluverki um leigubifreiðaaakstur með hliðsjón af áliti ESA gegn Noregi og frumkvæðisathugun ESA á Íslandi. Í verkefnisáætlun kom fram að megin markmið verkefnis starfshópsins væri að stuðla að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðaðþjónustu fyrir neytendur á Íslandi. Þá kom einnig fram að við heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaaakstur þyrfti að tryggja að regluverkið væri í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum og að engar aðgangshindranir fælust í regluverkinu nema þær sem væru

réttlætanager vegna almannahagsmuna. Verkefni starfshópsins var sett upp í formi eftirfarandi þriggja spurninga:

1. Er íslenskt regluverk um leigubifreiðaaakstur og framkvæmd þess í samræmi við EES-samninginn?
2. Ef nei, hvaða breytingar leggur starfshópurinn að gerðar verði á regluverkinu eða framkvæmd þess til að svo megi verða?
3. Er rétt að gera ráð fyrir þjónustu farveita á borð við Uber og Lyft hér á landi og ef svo er, hvaða breytingar er nauðsynlegt að gera á íslenskri löggjöf til þess að svo megi verða?

Að lokinni vinnu sinni, sem m.a. fól í sér viðamikild samráð við ýmsa hagsmunaaðila, öflun utanaðkomandi álits sérfræðings og ítarlega skoðun á regluverki nágrannalanda okkar um leigubifreiðar, skilaði starfshópurinn tillögum til ráðuneytisins þar sem fram kom að breytingar á íslensku regluverki um leigubifreiðar væru óhjákvæmilegar.

Íslenskt regluverk um leigubifreiðar með hliðsjón af skyldum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum

Almennt um stofnsetningarréttinn

Stofnsetningarrétturinn, sem kveðið er á um í 31. gr. EES-samningsins, felur m.a. í sér rétt til handa ríkisborgurum innan Evrópska efnahagssvæðisins til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki. Ákvæðið felur í sér bann við mismunun á grundvelli þjóðernis eða hvers konar aðgerðum sem leiða til þess að hindra stofnun fyrirtækja og sjálfstætt starfandi í öðrum EES-ríkjum. Ákvæði 31. gr. felur því ekki einungis í sér bann við mismunun heldur felur það einnig í sér bann við ráðstöfunum sem hafa þau áhrif að fyrirtækjum sé gert erfitt eða ómögulegt að notfæra sér stofnsetningarréttinn.

Aðeins er hægt að réttlæta beina mismunun á grundvelli þjóðernis með vísan til allsherjarreglu, almannaoöryggis og heilsu og þær aðgerðir sem um ræðir verða að vera til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er. Hindranir á stofnsetningarréttinum er hægt að réttlæta á grundvelli sjónarmiða um almannahagsmuni og koma þá fleiri sjónarmið til skoðunar en ef til staðar er bein mismunun.

Fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa og úthlutun þeirra

Lesi má úr dómaframkvæmd Evrópuðómstólsins að hvers konar fyrir fram leyfisveitingar geta talist hindrun á stofnsetningarréttinum. Á Íslandi er fjöldi atvinnuleyfa fyrir leigubifreiðar takmarkaður á stórum svæðum, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um leigubifreiðar. Þessi takmörkun á sér stað að fengnum tillögum frá Samgöngustofu að fenginni umsögn viðkomandi sveitarstjórna, héraðsnefnda og félögum leigubifreiðastjóra. Í samræmi við 4. gr. reglugerðar nr. 397/2003 skal ráðherra fara yfir og endurskoða fjölda atvinnuleyfa á hverju takmörkunarsvæði fyrir sig og grípa til aðgerða ef marktækt ójafnvægi hefur myndast milli eftirspurnar og framboðs.

Fjöldi atvinnuleyfa hefur ekki aukist að ráði síðan árið 1995 þegar stjórnvöld settu þak á fjölda atvinnuleyfa á tilteknum svæðum. Það ár voru atvinnuleyfi á höfuðborgarsvæðinu 570. Fjöldinn var svo lengi 560 atvinnuleyfi en haustið 2017 var atvinnuleyfum á höfuðborgarsvæðinu fjölgað í 580. Núgildandi löggjöf gerir ráð fyrir að úthlutun atvinnuleyfa sé á grundvelli starfsreynslu og að við mat á starfsreynslu reiknist starfsreynsla innan takmörkunarsvæða hærri en starfsreynsla sem aflað er utan takmörkunarsvæða. Þá er í engu tekið tillit til reynslu af leigubifreiðaaakstri utan Íslands. Þannig er erlendum

bílstjórum/umsækjendum gert mjög erfitt um vik að öðlast viðeigandi akstursreynslu miðað við íslenska bílstjóra.

Af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins er hægt að draga þá ályktun að aðildarríki geti ekki haft í lögum ákvæði sem útiloki beitingu stofnsetningarréttar, þó að í þeim felist engin mismunur, nema góð efnisrök séu fyrir slíkri ráðstöfun. Telja verður með vísan til framangreinds að umræddar fjöldatakmarkanir og skilyrði fyrir úthlutun þeirra séu til þess fallnar að hindra aðgengi ríkisborgara annarra aðildarríkja að leigubifreiðamarkaðnum og þar með frá stofnsetningu á Íslandi. Aðeins er hægt að réttlæta hindranir á stofnsetningarréttinum með vísan til sjónarmiða um almannahagsmuni. Þar fyrir utan má ráða af dómaframkvæmd að hindranirnar verði að vera hæfandi og nauðsynlegar til að ná lögmætu markmiði. Þá verða aðildarríki að beita öllum takmörkunum á stofnsetningarréttinum á hlutlægan og fyrir fram ákveðinn hátt og án allrar mismununar.

Í tilviki Íslands hefur heildarmat á framboði og eftirspurn á markaði ekki átt sér stað með reglubundnum hætti þrátt fyrir að þjóðfélagsþróunin hefði kallað á slíkt mat. Það myndi því reynast íslenska ríkinu erfitt að sýna fram á að takmörkunin sé ákveðin með hlutlægum, fyrir fram ákveðnum eða gagnsæum hætti eða að hún sé nauðsynleg og hæfandi til að ná markmiðinu um jafnvægi framboðs og eftirspurnar á markaðnum. Þar fyrir utan er líklegt að ekki yrði fallist á að framangreind sjónarmið séu fullnægjandi réttlætingarástæða þar sem um sé að ræða réttlætingarástæðu af efnahagslegum toga.

Skilyrði um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð – sbr. 3. gr. laga um leigubifreiðar nr. 134/2001.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna skulu allar leigubifreiðar á takmörkunarsvæði hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi. Í 5. gr. reglugerðar nr. 397/2003 kemur enn fremur fram að umsækjandi um atvinnuleyfi á takmörkunarsvæði skuli leggja fram vottorð um að hann eigi kost á afgreiðslu á bifreiðastöð sem hefur starfsleyfi.

Eins og að framan greinir er ákvæði 31. gr. EES samningsins túlkað þannig að það sé ekki bara bein mismunur á réttinum sem er bönnuð heldur hvers konar hindranir eða skilyrði sem leiða til þess að fyrirtækjum er gert erfiðara fyrir að notfæra sér stofnsetningarréttinn. Skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð verður að túlka sem hindrun á stofnsetningarréttinum, enda hefur ESA þegar gert athugasemdir við þessa framkvæmd í Noregi. Fram kom í umsögnum sem bárust starfshópnum að skilyrði þetta væri sett til að tryggja öryggi farþega. Þó að skilyrði sem er til þess fallið að tryggja að öryggi farþega sé byggt á sjónarmiðum um almannahagsmuni þá verður það einnig að vera hæfandi og nauðsynlegt. Þau rök að verið sé að tryggja öryggi farþega eru ekki nægjanlega sterk í ljósi þess að skyldan til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð nær aðeins til bifreiðastjóra innan takmörkunarsvæða en ekki til annarra. Þar fyrir utan er ekki útilokað að hægt sé með nýrri tækni að ná settu markmiði með öðrum og minna íþyngjandi leiðum.

Í ljósi ofangreinds lagði starfshópurinn til tiltekna breytingar á regluverki um leigubifreiðar. Tillögurnar miðuðu annars vegar að því að færa regluverkið til samræmis við EES-samninginn og hins vegar að því að tryggja öryggi og gæði leigubifreiðapjónustu. Þannig lagði starfshópurinn til afnám fjöldatakmarkana á takmörkunarsvæðum og afnám skyldunnar til að vera tengdur við leigubifreiðastöð til að selja þjónustu. Til að koma til móts við öryggissjónarmið voru jafnframt lagðar fram tillögur að breytingum á skilyrðum til að bæði reka og aka leigubifreið. Tillögurnar snúa að viðeigandi starfshæfni, þjálfun og fjárhagsstöðu

leyfishafa og skilvirkum eftirlitsúrræðum stjórnvalda í því skyni að öryggi farþega og gæðum þjónustu væri ekki stofnað í hættu.

Við mótun frumvarps þessa var tekið mið af tillögum starfshópsins. Þó var brugðið út af þeim að því er varðar tvö atriði. Þannig þóttu ekki tilefni til að gera ríkari kröfur til heilsufars leigubifreiðastjóra en leiðir af kröfum sem almennt eru gerðar vegna útgáfu ökuréttinda til þeirra. Þá þótti ekki tilefni til að gera það að skilyrði að leigubifreiðastjórar undirgangist endurmenntun á fimm ára fresti til að halda leyfi sínu. Í skýrslu starfshópsins er vísað til þess að krafa um endurmenntun sé í samræmi við þá kröfu sem gerð er til atvinnubílstjóra í öðrum greinum farþegaflutninga. Ekki er þó að öllu leyti um sambærilegar atvinnugreinar að ræða þar sem leigubifreiðaaakstur á sér stað í fólksbifreiðum sem ekki eru skráðar fyrir fleiri en átta farþega. Til að mega aka slíkum bifreiðum, sé aksturinn ekki í atvinnuskyni, þarf aðeins almenn ökuréttindi, svokölluð B-réttindi. Farþegaflutningar með stærri ökutækjum eru annars eðlis, krefjast annars konar ökuréttinda og eðlilegt þykir að þeir sem aka slíkum ökutækjum í atvinnuskyni sækji sér reglulega endurmenntun. Þannig þykir rétt að halda því óbreyttu að þeir sem aka fólksbifreiðum í atvinnuskyni þurfi ekki að sækja sér reglulega endurmenntun.

Auk þess að líta til tillagna starfshópsins leit ráðuneytið jafnframt til ýmissa gagna, athugasemda og ábendinga sem því hafa borist vegna leigubifreiðalöggjafarinnar í gegnum tíðina og lagði áherslu á að við mótun löggjafarinnar væri einnig tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem þar koma fram. Umfjöllunin hér á eftir miðast við að skýra helstu sjónarmið sem um ræðir í því sambandi.

Aukin samkeppni – Betri þjónusta og betra verð.

Almennt er litið svo á að þar sem framboð og eftirspurn fá að ráða verðmyndun á markaði sé neytendum tryggt sanngjarnast verð fyrir þjónustuna. Með fjöldatakmörkunum leigubifreiðaleyfa á takmörkunarsvæðum ráða önnur sjónarmið framboði en eftirspurn og má leiða að því líkum að bæði magn og verð þjónustu sé annað en það væri fengi eftirspurnin að ráða. Breytingar á regluverki um leigubifreiðar í frjálslyndisátt eru því líklegar til að vera til hagsbóta fyrir samfélagið allt. Með því að opna fyrirkomulag leyfisveitinga má sjá fyrir sér að aðgangur að leigubifreiðum aukist. Samhliða fjölgun leyfa eykst samkeppni á markaðnum og þjónustan verður því hagkvæmari og aðlagar sig frekar að kröfum neytendanna.

Í skýrslunni *Delingsökonomien – muligheter og utfordringer (NOU 2017:4)*, sem unnin var fyrir norska þingið og var skilað í apríl 2017 er það niðurstaða meirihluta skýrsluhöfunda að fjöldatakmörkun leigubifreiða í Noregi hafi efnahagsleg áhrif, svo sem þannig að takmörkuð samkeppni innan geirans leiði til herra verðs til neytenda, takmarki gæði þjónustunnar ásamt því að vera óhagkvæm fyrir samfélagið. Slíkar takmarkanir leiði til þess að markaðurinn verði almennt ósveigjanlegur.

Samkeppniseftirlitið hefur á liðnum árum nokkrum sinnum látið markaðinn fyrir leigubifreiðaðþjónustu til sín taka og þá bent á þá þætti í regluverkinu sem eftirlitið telur samkeppnishamlandi. Lúta þeir þættir aðallega að lagaumhverfinu almennt, fákeppni og aðgangshindrunum á markaði leigubifreiðastöðva fyrir þjónustu við leigubifreiðastjóra. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur þótt ljóst að samkeppni á leigubifreiðamarkaði sé afar takmörkuð. Í álitinu nr. 2/2007, *Samkeppnishömlur á markaði fyrir leigubifreiðar sem leiða af ákvæðum laga og reglna um leigubifreiðar*, nefnir eftirlitið m.a. að slaka þurfi á fjöldatakmörkunum á höfuðborgarsvæðinu og falla frá kröfu um að akstur leigubifreiðar sé aðalvinna þeirra sem hann stunda. Þá gerði eftirlitið jafnframt athugasemdir við að gerð væri krafa um að leigubifreiðastöðvar skipulegðu starfsemi sína í samráði við félög leigubifreiðastjóra en slík framkvæmd væri til þess fallin að staðla þjónustuna og gera hana

einhæfari. Almennt taldi eftirlitið að ýmis efnisákvæði í núverandi laga- og reglugerðaumhverfi væru til þess fallin að skerða frelsi í atvinnurekstri og hindra virka samkeppni í viðskiptum. Regluverkið takmarkaði aðgang nýrra keppinauta að markaðnum og drægi úr hvata fyrirtækjanna til að keppa á grundvelli gæða þjónustunnar.

Farveitur

Talsvert hefur verið kallað á það úr hópi neytenda að opnað verði fyrir þjónustu farveita hér á landi á borð við þá sem þekkist erlendis frá hjá fyrirtækjum eins og Uber og Lyft. Ein af þeim spurningum sem starfshópi ráðuneytisins um heildarendurskoðun regluverks um leigubifreiðar var falið að svara var hvort rétt væri að gera ráð fyrir þjónustu á borð við Uber og Lyft hér á landi og ef svo væri, hvaða breytingar væri nauðsynlegt að gera á íslenskri löggjöf til að svo mætti verða. Niðurstaða starfshópsins var sú að í raun væri ekkert væri því til fyrirstöðu að heimila farveitum að bjóða fram þjónustu sína hér á landi. Hins vegar væri nauðsynlegt að líta til þess að í ljósi nýlegs dóms Evrópudómstólsins bæri að líta á farveitur sem farþegaflutningafyrirtæki.¹ Reglur um farþegaflutninga af þessu tagi væru ekki samræmdar innan Evrópska efnahagssvæðisins og því sé það á valdi aðildarríkjanna að setja þær kröfur sem slík fyrirtæki þurfa að uppfylla til að mega bjóða þjónustu sína í landinu. Í ljósi sjónarmiða um jöfn samkeppnisskilyrði og grundvallar hugsunar frumvarps þessa um að tryggja öryggi og gæði þjónustu verður að telja eðlilegt að sömu kröfur séu gerðar til farveita og til annarra aðila sem stunda farþegaflutninga í formi leigubifreiðaaaksturs. Þannig þurfa farveitur að fullnægja öllum skilyrðum sem leigubifreiðastöðvum verður gert að fullnægja og með sama hætti þurfa bílstjórar sem bjóða þjónustu sína hjá farveitum að uppfylla skilyrði leigubifreiðalöggjafarinnar og hafa gilt rekstrarleyfi og eftir atvikum atvinnuleyfi.

Við mótnun frumvarps þessa hafa ofangreind sjónarmið verið höfð í huga og hefur markmiðið verið að opna leigubifreiðamarkaðinn fyrir aukinni samkeppni bæði á sviði verðs og þjónustu og að skapa skilyrði fyrir nýsköpun í greininni án þess þó að slaka á kröfum hvað varðar gæði og öryggi þjónustunnar. Vonast er til að með afnámi fjöldatakmarkana á takmörkunarsvæðum, afnámi stöðvarsskyldu og ítarlegra kvaða um nýtingu leyfis auk undanþágu frá skyldu til að vera með gjaldmæli þegar bifreið er seld gegn fyrir fram umsömdu föstu gjaldi, skapist skilyrði til að veita fjölbreyttari þjónustu með leigubifreiðum, þar á meðal þjónustu á borð við þá sem veitt er af þekktum farveitum eins og Uber og Lyft.

Þróun regluverks á Norðurlöndunum

Þróun regluverks um leigubifreiðar á hinum norðurlöndunum hefur undanfarin ár verið í átt til frjálsræðis. Þar eiga hin Norðurlöndin það sameiginlegt að afnám fjöldatakmarkana á leyfum til leigubifreiðaaaksturs hefur átt sér stað eða er í farveginum.

Í Danmörku skulu leigubifreiðar hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð en ekki er gerð krafa um að fleiri en ein leigubifreið hafi afgreiðslu á hverri stöð. Þar eru ekki takmarkanir á fjölda útgefinna leyfa til leigubifreiðaaaksturs og atvinnuleyfi eru ekki bundin við ákveðin landfræðileg mörk, önnur en landamæri ríkisins. Í Danmörku er lögbundið hámarksgjald sem kveður á um hversu hátt gjald er heimilt að rukka fyrir leigubifreiðaðþjónustu. Hámarksgjaldið gildir á landsvísu.

Í Finnlandi hefur verðlagning leigubifreiðaðþjónustu verið gefin frjáls, atvinnuleyfi eru ekki lengur bundin við ákveðin landfræðileg mörk, önnur en landamæri ríkisins, og ekki er skylt

¹ Mál C-434/15, *Asociacion Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL*.

að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Lögbundið hámarksgjald sem heimilt er að rukka fyrir leigubifreiðajónustu hefur verið afnumið.

Líkt og segir hér að framan í 2. kafla greinargerðarinnar, gaf ESA út rökstutt álit í febrúar 2017 þar sem stofnunin komst að þeirri niðurstöðu að norska ríkið bryti gegn skyldum sínum skv. 31. gr. EES-samningsins að því er varðar leigubifreiðalöggjöf þar í landi.

Norska ríkið hefur tekið lög og reglugerðir um leigubifreiðar þar í landi til endurskoðunar og kynnt tillögur að nýju regluverki. Í tillögunum felst m.a. að fjöldatakmarkanir verða afnumdar utan þess að heimilt verður að takmarka fjölda leyfa á strjálbýlum svæðum þar sem framboð svarar ekki eftirspurn. Þá verður afnumin skylda til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð og gerðar breytingar á kröfum til þeirra sem starfa sem leigubifreiðastjórar.

Í Svíþjóð eru ekki takmarkanir á fjölda útgefinna atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs en Svíþjóð var fyrsta Norðurlandið til að afnema slíkar takmarkanir. Atvinnuleyfi þar í landi eru ekki bundin við ákveðin landfræðileg mörk, önnur en landamæri ríkisins. Ekki er gerð krafa um að leigubifreiðar hafi afgreiðslu á leigubifreiðastöð, en gerð er krafa um tengingu við sérstakar bókhaldsskrifstofur sem senda skattayfirlögdum upplýsingar sem fást úr gjaldmælum bifreiða sé þess óskað. Engar reglur eru um lögbundið hámarksgjald.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið telur 25 greinar sem skipt er í fimm kafla. Í fyrsta kafla er að finna almenn ákvæði í tengslum við efni frumvarpsins. Annar kaflinn inniheldur ákvæði um leyfisveitingar á grundvelli laganna og skilyrði leyfa. Í þriðja kafla er svo að finna ákvæði sem snúa að rekstri leigubifreiða, í fjórða kafla ákvæði um eftirlit með starfsemi og í fimmta kafla ýmis önnur nauðsynleg ákvæði svo sem um gildistöku og lagaskil, gjaldskrárheimildir Samgöngustofu o.fl. Aður en fjallað er um meginefni þessa frumvarps er nauðsynlegt að gera stuttlega grein fyrir gildandi rétti á sviði leigubifreiðastarfsemi.

Gildandi réttur

Um leigubifreiðaakstur á Íslandi gilda í dag lög nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Samgöngustofa fer með framkvæmd regluverks um leigubifreiðaakstur, þar með talið úthlutun atvinnuleyfa, eftirlit með því að skilyrðum sé fullnægt á leyfistímanum og eftirlit með nýtingu atvinnuleyfisins.

Skilyrði atvinnuleyfis samkvæmt gildandi rétti.

Skilyrði atvinnuleyfis eru talin upp í 1. mgr. 5. gr. núgildandi laga. Í fyrsta lagi verður umsækjandi að hafa fullnægjandi starfshæfni, þ.e. tilskilin ökuréttindi (aukin ökuréttindi til flutnings fólks gegn gjaldi í fólksbifreiðum) og hafa sótt þau námskeið sem gerð er krafa um. Í öðru lagi skal umsækjandi vera skráður eigandi fólksbifreiðar, í þriðja lagi stunda leigubifreiðaakstur að aðalatvinnu og í fjórða lagi má hann ekki hafa verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekað brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina sjálfa gilda. Þá skal umsækjandi vera fjár síns ráðandi og 70 ára eða yngri.

Hægt er að sækja um leyfi til að leysa atvinnuleyfshafa af í forföllum. Forfallabílstjórar skulu uppfylla skilyrði um starfshæfni, aldurskilyrði og skilyrði um að hafa ekki verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekað brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina sjálfa gilda.

Fjöldatakmarkanir samkvæmt gildandi rétti.

Í 1. mgr. 8. gr. núgildandi laga kemur fram að ráðherra, að fengnum tillögum frá Samgöngustofu, setji í reglugerð nánari reglur um fjölda leigubifreiða á ákveðnum svæðum að fenginni umsögn viðkomandi sveitarstjórna, héraðsnefnda og félaga leigubifreiðastjóra. Samkvæmt þessu er því fjöldi leigubifreiða takmarkaður á ákveðnum svæðum sem er nánar gerð grein fyrir í reglugerð. Í dag er fjallað um fjöldatakmarkanir í 4. gr. reglugerðar nr. 397/2003 um leigubifreiðar. Takmörkunarsvæðin eru þrjú.

Fjöldatakmarkanir á takmörkunarsvæðum leiða til ýmissa kvaða á leyfishafa sem fallið verður frá í frumvarpi þessu í ljósi þess að ein af meginbreytingunum sem í því felast er að falla frá fjöldatakmörkunum. Þannig munu öll ákvæði sem snúa að lágmarksnýtingu atvinnuleyfis, svo sem skilyrðið um að um sé að ræða aðalvinnu leyfishafa, um veitingu undanþágu vegna veikinda, orlofs o.þ.h., um tímabundna innlögn leyfa, notkun forfallabílstjóra o.s.fv., óþörf.

Starfsreynsla grundvöllur atvinnuleyfis samkvæmt gildandi rétti.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 397/2003 skulu atvinnuleyfi á takmörkunarsvæðum veitt á grundvelli starfsreynslu við akstur leigubifreiðar. Oftast er þá um að ræða starfsreynslu umsækjenda sem forfallabílstjóra.

Sæki atvinnuleyfishafi á einu takmörkunarsvæði um atvinnuleyfi á öðru takmörkunarsvæði skal hann jafnsettur öðrum umsækjendum að því er varðar aksturstíma. Atvinnuleyfishafi sem er með atvinnuleyfi utan takmörkunarsvæðis og sækir um atvinnuleyfi innan takmörkunarsvæðis fær metna 100 daga fyrir hvert ár í starfsreynslu. Heimilt er að taka sérstakt tillit til umsókna frá öryrkjum undir vissum kringumstæðum og fá þeir þá metna 260 daga í starfsreynslu við mat á atvinnuleyfisumsókn.

Afgreiðsla á leigubifreiðastöð samkvæmt gildandi rétti.

Allar leigubifreiðar á takmörkunarsvæði, skv. 8. gr. laganna, skulu hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi, sbr. 3. gr. laganna. Í 5. gr. reglugerðar nr. 397/2003 kemur enn fremur fram að umsækjandi um atvinnuleyfi skuli leggja fram vottorð um að hann eigi kost á afgreiðslu á bifreiðastöð sem hefur starfsleyfi. Samskipti Samgöngustofu við stöðvar varða m.a. flutning á milli stöðva, innlögn leyfa og breytingar á högum leyfishafa. Þá sjá stöðvarnar og bifreiðastjórafélögin um skráningu akstursheimilda sem leiða til uppsafnaðra akstursdaga (starfsreynslu). Þannig gegna stöðvarnar mikilvægu hlutverki í eftirliti með nýtingu atvinnuleyfis, þ.e. að leyfið sé fullnýtt í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru í lögum, og vistun upplýsinga um starfsreynslu í tilvikum forfallabílstjóra.

I. kafli – Almenn ákvæði (1.-4. gr.)

Í fyrsta kafla frumvarpsins er að finna almenn ákvæði tengd efni frumvarpsins. Þannig er í kaflanum að finna ákvæði um markmið laganna og gildissvið, skýringar á helstu hugtökum sem notuð eru í texta frumvarpsins og ákvæði um ábyrgð á framkvæmd laganna. Engar meiriháttar stefnubreytingar felast í ákvæðum fyrsta kafla. Áfram er gert ráð fyrir að framkvæmd regluverks um leigubifreiðar sé í höndum Samgöngustofu og að gildissviðið sé leigubifreiðaakstur eins og hann er skilgreindur samkvæmt núgildandi lögum. Gert er ráð fyrir að Samgöngustofa starfræki áfram gagnagrunn sem byggir á sama kerfi og nú er notað til að halda utan um upplýsingar um nýtingu atvinnuleyfis og heimildir til undanþágu frá akstri eigin bifreiðar og þannig dagafjölda afleysingabílstjóra. Tilgangur gagnagrunnsins eins og gert er ráð fyrir honum í frumvarpi þessu mun snúa að öryggi farþega og eftirliti með starfsemi.

Gagnagrunnurinn er öflugt skráningartæki til að halda utan um nöfn þeirra sem eru með atvinnu- og rekstrarleyfi, upplýsingar um bifreiðar sem tilheyra rekstrarleyfi, upplýsingar um hvaða atvinnuleyfshafi er með leigubifreið til afnota á hverjum tíma og hvenær atvinnuleyfi/rekstrarleyfi rennur út.

II. kafli – Leyfisveitingar (5.-7. gr.)

Í öðrum kafla frumvarpsins er að finna þrjár greinar sem allar fjalla um leyfisveitingar og skilyrði leyfa. Um er að ræða þrjár nýjar tegundir af leyfum, þ.e. leyfi til að starfa sem leigubifreiðastjóri (atvinnuleyfi), leyfi til að reka leigubifreið auk þess að starfa sem leigubifreiðastjóri (rekstrarleyfi) og starfsleyfi fyrir leigubifreiðastöðvar. Í tillögum starfshóps um heildarendurskoðun á regluverki um leigubifreiðar var lögð mikil áhersla á að leyfi til að aka leigubifreið skyldi vera háð ákveðnum skilyrðum til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar og almennt í þágu almannaheilla. Starfshópurinn lagði til að Samgöngustofa færi áfram með leyfisveitingar og birti opinberlega nöfn þeirra sem hafa leyfi samkvæmt lögnum. Mótun leyfisskilyrða í þessum kafla tekur mið af tillögum starfshópsins.

Í kaflanum er fjallað um tvenns konar leyfi til leigubifreiðastjóra. Annars vegar atvinnuleyfi og hins vegar rekstrarleyfi.

Atvinnuleyfi samkvæmt frumvarpi þessu svipar um margt til leyfis til forfallabílstjóra samkvæmt núgildandi lögum. Um er að ræða leyfi til að starfa sem leigubifreiðastjóri þrátt fyrir að leyfshafi reki ekki sjálfur leigubifreið. Til að hljóta slíkt leyfi þarf, rétt eins og í tilfelli forfallabílstjóra samkvæmt núgildandi lögum, að sýna fram á viðeigandi starfshæfni og gott orðspor. Hins vegar, í ljósi þess að í frumvarpi þessu er ekki gert ráð fyrir lágmarksnýtingu leyfis og þannig ekki þörf á sérstökum forfallabílstjórum, þótti rétt að kalla leyfið frekar atvinnuleyfi. Um er að ræða leyfi til að starfa sem leigubifreiðastjóri, hvort heldur sem er að aðalatvinnu, sem hlutastarf eða í afleysingum.

Rekstrarleyfi samkvæmt frumvarpi þessu svipar um margt til atvinnuleyfis samkvæmt núgildandi lögum. Um er að ræða leyfi til að starfa sem leigubifreiðastjóri og reka eigin leigubifreið. Gert er ráð fyrir því, í samræmi við tillögur starfshópsins, að rekstrarleyfi verði einungis gefið út til einstaklinga til reksturs einnar bifreiðar. Þeir sem sækja um slíkt rekstrarleyfi þurfi að uppfylla allar þær sömu kröfur og umsækjendur um atvinnuleyfin sem fjallað er um hér að framan, auk tiltekinna viðbótarkrafna. Auk þeirra skilyrða sem gilda um atvinnuleyfi er gert ráð fyrir að rekstrarleyfshafi sé skráður eigandi eða fyrsti umráðamaður þeirrar bifreiðar sem hann rekur. Þannig leiki enginn vafi á hver beri ábyrgð á því að bifreiðin sé með viðeigandi leyfissskoðun, hafi fullnægjandi tryggingar og uppfylli aðrar þær kröfur sem gerðar eru til hennar, standi skil á opinberum gjöldum vegna reksturs hennar o.s.fv. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því að auk þess að vera fjár síns ráðandi líkt og gert er ráð fyrir í núgildandi lögum, geti rekstrarleyfshafi sýnt fram á tiltekna eiginfjárstöðu. Rekstrarleyfshafi skal hafa heimilisfesti hér á landi.

Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir að sá geti fengið atvinnuleyfi sem er 70 ára eða yngri. Þó sé heimilt að framlengja atvinnuleyfi til eins árs í senn þar til atvinnuleyfshafi nær 76 ára aldri ef hann telst hæfur til að stunda leigubifreiðaaakstur. Engin mörk eru sett í lögnum um lágmarksaldur. Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á þessu skilyrði. Gert er ráð fyrir að umsækjandi þurfi að hafa náð a.m.k. 21 árs aldri og hafa haft ökuréttindi fyrir B-flokk í minnst 3 ár. Engin skilyrði eru sett hvað varðar hámarksaldur heldur gert ráð fyrir að sá sem uppfyllir skilyrði um aukin ökuréttindi til farþegaflutninga verði að teljast hæfur til að stunda leigubifreiðaaakstur.

Í kaflanum er einnig að finna ákvæði um starfsleyfi til leigubifreiðastöðva en gert er ráð fyrir því í frumvarpinu að þrátt fyrir að fallið sé frá lögbundinni stöðvarskyldu geti rekstrarleyfishafar valið að fela öðrum aðila, þ.e. leigubifreiðastöð, að sinna ákveðnum skyldum sem á honum hvíla. Rétt er að gera ráð fyrir að slík starfsemi sé leyfisskyld og háð skilyrðum sambærilegum þeim sem gerðar eru til rekstrarleyfishafa eins og við á.

III. kafli – Rekstur leigubifreiða (8.-12. gr.)

Í þriðja kafla frumvarpsins er að finna ákvæði er snúa að rekstri leigubifreiða. Þar er m.a. fjallað um skyldur rekstrarleyfishafa og starfsemi leigubifreiðastöðva, kröfur um löggildingu gjaldmæla, sýnileika verðskrár, auðkenni leigubifreiða og heimild til að kveða í reglugerð á um gæða- og tæknikröfur. Mikil áhersla er lögð á ábyrgð rekstrarleyfishafa á ástandi og rekstri þeirrar leigubifreiðar sem tengist rekstrarleyfinu. Þannig ber rekstrarleyfishafi ábyrgð á því að ökumaður bifreiðarinnar hafi atvinnuleyfi, ástandi bifreiðarinnar, að skráning upplýsinga og vistun sé eins og lög gera ráð fyrir o.s.fv.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að í öllum leigubifreiðum þar sem gjaldtaka fer fram á grundvelli ekinna vegalengdar eða þess tíma sem ekin ferð tekur séu löggiltir gjaldmælar og verðskrá sé ávallt sýnileg viðskiptavinum í leigubifreiðinni. Hins vegar er jafnframt opnað á þann möguleika að leigubifreiðaaakstur sé stundaður samkvæmt föstu fyrir fram ákveðnu gjaldi og í slíkum tilvikum þurfi ekki að vera gjaldmælir í bifreiðinni. Þannig skapast t.d. möguleiki til að útfæra lausnir sem falla að þjónustu sem farveitur bjóða upp á í dag, eðalvagnaakstri o.s.fv.

IV. kafli – Eftirlit (13.-19. gr.)

Þó nokkrar breytingar á núverandi kerfi felast í ákvæðum frumvarpsins um eftirlit og viðurlög. Eftirlitsheimildir og úrræði Samgöngustofu samkvæmt núgildandi lögum hafa verið mjög takmörkuð og oft reynst erfitt að bregðast við brotum á löggjöfinni. Í frumvarpi þessu er lagt til að kveðið verði skýrt á um eftirlitshlutverk Samgöngustofu og stofnuninni veittar ákveðnar heimildir til að sinna því hlutverki, svo sem til að krefjast upplýsinga úr hendi leyfishafa. Þá er kveðið á um heimildir Samgöngustofu til að svipta leyfishafa leyfi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Lögreglunni er í frumvarpinu fengið ákveðið hlutverk við eftirlit á vegum úti. Loks eru ákvæði frumvarpsins um refsiviðurlög nokkuð ítarlegri en sambærilegt ákvæði gildandi laga. Ákvæði um eftirlit og viðurlög skv. IV. kafla eru mjög sambærileg ákvæðum laga nr. 28/2017 um farþegaflutninga og farmflutninga á landi en um er að ræða eðlislíka starfsemi og því talsvert hagræði sem hlýst af því að eftirlitsstjórnvöld geti hagað eftirliti með sambærilegum hætti hvort sem um er að ræða leigubifreiðaaakstur eða annars konar farþegaflutninga á landi.

V. kafli – Ýmis ákvæði (20.-24. gr.)

Í lokakaflanum er að finna ýmis almenn ákvæði svo sem um málskot og kæru, bann við framsali leyfa, gjaldtöku- og reglugerðarheimild, gildistökuákvæði og umfjöllun um lagaskil.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Svo sem fram kemur í kafla 2 hér að framan kemur frumvarpið ekki síst til vegna þess að líta verður svo á að núgildandi regluverk sé ekki í fullu samræmi við skyldur íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Þannig miða þær breytingar á íslensku regluverki um leigubifreiðar sem leiða af frumvarpinu við að koma í veg fyrir aðgangshindranir á íslenskan leigubifreiðamarkað og brot á stofnsetningarréttinum sem tryggður er með 31. gr. EES-

samningsins. Þá var jafnframt litið til þess við mótun frumvarpsins að tryggður væri stjórnarskrárvarinn réttur þeirra sem nú þegar stunda leigubifreiðaakstur sem aðalstarf eða sem hlutastarf þannig að atvinnufrelsi þeirra væri ekki skert umfram meðalhóf þrátt fyrir breytt skilyrði fyrir rekstri og akstri leigubifreiða. Frumvarpið er þannig í fullu samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

5. Samráð.

Líkt og segir hér að framan er frumvarp þetta samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu í samráði við Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála og byggir á tillögum starfshóps ráðuneytisins um heildarendurskoðun á regluverki um leigubifreiðar á Íslandi. Starfshópurinn átti í samskiptum við stjórnvöld á öðrum Norðurlöndum og aflaði m.a. upplýsinga um það hvernig regluverki þar er háttað, hvaða breytingar hafa verið gerðar á síðustu árum og hvað hefur reynst þeim ríkjum vel. Starfshópurinn boðaði fjölda umsagnaraðila á fund sinn og aflaði álits Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur, héraðsdómslögmanns og LL.M. í Evrópurétti.

Þá hefur, í kjölfar útgáfu skýrslu starfshópsins, verið leitað upplýsinga frá fjármálaráðuneyti og ríkisskattstjóra auk tollstjóra um það hvernig skattar og önnur gjöld leggjast á þá aðila sem stunda farþegaflutninga á smærri bifreiðum í atvinnuskyni.

Aform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum lagasetningar voru birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins 19. júní 2018 og frestur var gefinn til að koma að athugasemdum til 19. júlí sama ár. Alls bárust 7 umsagnir í samráðsgáttina frá hagsmunaaðilum og stjórnvöldum auk þess sem ein umsögn barst frá einstaklingi. Flestar umsagnirnar voru jákvæðar í garð þeirra breytinga á regluverki sem snýr að leigubifreiðamarkaðnum sem felast í því að opna á aðgengi að markaðnum og boðaðar voru í áformunum.

Drög að ákvæðum frumvarpsins ásamt greinargerð voru birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 20. maí 2019. Frestur til að skila inn umsögn var til 20. júní sama ár. ...

6. Mat á áhrifum.

Markmiðið með frumvarpi þessu er einkum að auka frelsi á leigubifreiðamarkaðnum neytendum og þjónustuveitendum til hagsbóta. Þá er frumvarpinu ætlað að tryggja að íslenska ríkið uppfylli þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem það hefur undirgengist, auk þess að færa lög og regluverk um leigubifreiðar til nútímalegra horfs með öruggar og tryggar samgöngur að leiðarljósi.

Meðal þess sem lagt er til með frumvarpinu er að til verði tvenns konar leyfi sem gildi um leigubifreiðaakstur, annars vegar rekstrarleyfi og hins vegar atvinnuleyfi. Þá er lagt til að fjöldatakmarkanir atvinnuleyfa verði afnumdar, nema í undantekningartilvikum þar sem tryggja þarf framboð þjónustu á svæðum þar sem markaðsumhverfi styður ekki við frjálsan markað leigubifreiðaþjónustu. Þá eru gerðar breytingar á skilyrðum til að mega starfa sem leigubifreiðastjóri. Þessar breytingar eru til þess fallnar að breyta starfsumhverfi leigubifreiðastjóra töluvert, m.a. þar sem almennt verður ekki lengur um að ræða takmarkað framboð atvinnuleyfa á þeim stöðum þar sem í dag eru takmörkunarsvæði og einstaklingum á þeim svæðum verður ekki lengur gert að starfa tiltekinn dagafjölda við leigubifreiðaakstur til eiga möguleika á að fá úthlutað atvinnuleyfi. Ómögulegt er að áætla með fullri vissu hver áhrif breytinganna verða en afnám fjöldatakmarkana gæti leitt til aukinnar eftirspurnar eftir atvinnuleyfum eða jafnvel dregið úr eftirspurn með tilheyrandi fækkun leigubifreiðastjóra. Þó eru frekar taldar líkur á fjölgun en fækkun rekstraraðila á markaði í ljósi afnáms

takmörkunarsvæða með fjöldatakmörkunum og aukins sveigjanleika hvað varðar tilhögun starfsins.

Lagt er til að skylda til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð verði felld niður en samkvæmt gildandi lögum ber öllum leigubifreiðum á takmörkunarsvæðum að hafa afgreiðslu á slíkri stöð. Þetta er til þess fallið að auka frelsi leigubifreiðastjóra til að ákveða sjálfir hvernig þeir kjósa að haga starfi sínu.

Taldar eru líkur á að samþykkt frumvarpsins muni hafa í för með sér hvata til rekstraraðila á markaði til að mæta samkeppni með því að skapa sér sérstöðu í mótun þeirrar þjónustu sem þeir veita, nýtingu tækninýjunga eða nýsköpunar og auglýsingum á starfsemi sinni og vöru.

Frumvarp þetta er til þess fallið, verði það að lögum, að auka atvinnutækifæri fjölbreyttra hópa. Þannig veitir afnám þess skilyrðis að leigubifreiðastjóri skuli hafa leigubifreiðaaakstur að aðalvinnu, einstaklingum meiri möguleika á að starfa við leigubifreiðaaakstur í hlutastarfi. Karlar eru í miklum meirihluta í hópi leigubifreiðastjóra en konur eru taldar líklegri til að starfa í hlutastörfum og í störfum sem bjóða sveigjanlegan vinnutíma. Þannig er samþykkt frumvarpsins til þess fallin að jafna mögulega kynjahlutföll í starfsstéttinni að einhverju leyti. Afnáam takmörkunarsvæða og stöðvarskyldu sem verið hefur á slíkum svæðum er líklegt til að veita fjölbreyttari hópum möguleika á að starfa í atvinnugreininni. Þetta er m.a. vegna þess að einstaklingar sem kjósa að starfa í greininni munu ekki lengur þurfa að starfa fyrir atvinnuleyfshafa í ákveðinn dagafjölda til að eiga möguleika á að fá sjálfir útgefið atvinnuleyfi. Þannig munu þeir sem hafa tengsl inn í starfsstéttina ekki eiga greiðari leið en aðrir að starfinu.

Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir flutningi verkefna milli stofnana. Aukist útgjöld vegna aukinnar útgáfu leyfa eða aukins eftirlits er gert ráð fyrir að þeim kostnaði verði mætt með töku þjónustugjalda. Því er ekki áætlað að neinn aukinn kostnaður annar en sá sem þegar hefur verið tilgreindur hljóti fyrir ríkissjóð af samþykkt frumvarpsins.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna markmið frumvarpsins. Í ákvæðinu kemur fram að markmið laganna sé að efla aðgengi almennings að öruggum og umhverfisvænum samgöngum sem taki mið af þörfum samfélagsins á hagkvæmum almenningsamgöngum og stuðli að styrkingu byggðar í landinu. Þessi markmiðssetning er í samræmi við þá stefnu sem mörkuð er í gildandi samgönguáætlun og endurspeglar stefnu stjórnvalda samkvæmt stjórnarsáttmála.

Um 2. gr.

Í þessari grein er kveðið á um gildissvið frumvarpsins og kemur þar fram að lögin gildi um leigubifreiðaaakstur eins og hann er skilgreindur í 3. tölul. 3. gr. frumvarpsins, þ.e. þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt öikumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Ekki er um að ræða breytingu frá gildissviðsákvæði núgildandi laga. Hins vegar var með lögum nr. 28/2017 um farþegaflutninga og farmflutninga á landi opnað á að í ákveðnum tilfellum gætu farþegaflutningar gegn gjaldi farið fram með fólksbifreiðum þrátt fyrir að ekki væri um leigubifreiðaaakstur samkvæmt lögum um leigubifreiðar að ræða. Í 2. mgr. ákvæðisins eru tekin af öll tvímæli um að ákvæði þessara laga eigi ekki við um slíka flutninga.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er að finna orðskýringar á þeim hugtökum í frumvarpinu sem talin eru þurfa sérstakrar skýringar við. Orðskýringarnar fela í sér nánari merkingu hugtakanna samkvæmt frumvarpinu. Til hagræðingar er hugtökum raðað eftir stafrófsröð.

Um 1. tölul. Í 1. tölul. 3. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu *Atvinnuleyfi* en hver sá sem hyggst stunda farþegaflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögunum þarf til þess rekstrarleyfi samkvæmt 5. gr.

Um 2. tölul. Í 2. tölul. 3. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu *Fólksbifreið* en í merkingu þessara laga fellur þar undir hver sú bifreið sem skráð er fyrir átta farþega eða færri. Þannig falla hér undir bifreiðar sem í heildina eru skráðar fyrir níu einstaklinga eða færri, að öðrum manni meðtöldum.

Um 3. tölul. Í 3. tölul. 3. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu *Leigubifreiðaakstur* en í merkingu þessara laga telst það leigubifreiðaakstur þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt öðrum manni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Gildir þar einu hvort um er að ræða gjaldtöku sem fer fram með gjaldmæli eða samkvæmt föstu fyrir fram ákveðnu verði.

Um 4. tölul. Í 4. tölul. 3. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu *Rekstrarleyfi* en hver sá sem hyggst stunda farþegaflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögunum þarf til þess rekstrarleyfi samkvæmt 6. gr.

Um 5. tölul. Í 5. tölul. 3. gr. er sett fram skilgreining á hugtakinu *Umráðamaður* en í merkingu þessara laga telst það sá aðili sem með samþykki eiganda ökutækis hefur umráð yfir því og er skráður sem slíkur í ökutækjaskrá. Aðrir teljast ekki til umráðamanna ökutækis. Merkingin er í samræmi við merkingu hugtaksins í umferðarlögum.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um ábyrgð á stjórnsýslu í tengslum við leigubifreiðaakstur. Fram kemur í 1. mgr. að ráðherra samgöngumála fari með yfirstjórn farþegaflutninga samkvæmt ákvæðum laganna, verði frumvarpið að lögum. Er það í samræmi við núgildandi fyrirkomulag og ákvæði annarra laga er varða farþegaflutninga á landi.

Í 2. mgr. er Samgöngustofu falið að fara með framkvæmd laganna. Er það í samræmi við núgildandi fyrirkomulag. Samgöngustofa mun því eftir sem áður annast útgáfu leyfa samkvæmt lögum um leigubifreiðar, eftirlit með leyfishöfum, námskeiðahald o.s.fv.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að að Samgöngustofa reki gagnagrunn sem heldur utan um tilteknar upplýsingar í tengslum við leigubifreiðarekstur. Leigubifreiðastöðvar í daga hafa stórt hlutverk í skráningu á nýtingu atvinnuleyfa og útgáfu akstursheimilda á forfallabílstjóra er ekki síst til komið vegna þeirra kvaða sem hvíla á leyfishöfum um nýtingu leyfis og leiða af fjöldatakmörkunum á takmörkunarsvæðum. Í framkvæmd hefur sú skráning þó getað nýst fleiri eftirlitsaðilum, hvort heldur sem er lögreglu, Samgöngustofu eða skattyfirvöldum, enda hægt að óska eftir áreiðanlegum upplýsingum um eknar ferðir, greiðslur og öðrum frá slíkum stöðvum. Starfshópurinn taldi því rétt að gera ráð fyrir að rekstrarleyfishafar bæru ábyrgð á því að skrá rafrænt upplýsingar tilteknar upplýsingar til að þær væru tiltækar eftirlitsaðilum ef á þyrfti að halda. Fjallað er um þá skyldu í 8. gr. um skyldur rekstrarleyfishafa.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að hver sá einstaklingur sem stundar leigubifreiðaakstur skuli hafa til þess atvinnuleyfi. Krafa um atvinnuleyfi er m.a. gerð til að tryggja að þeir einstaklingar

sem stunda leigubifreiðaakstur hafi faglega hæfni til starfans og hafi ekki sýnt af sér siðferðislega ámælisverða hegðun sem er til þess fallin að draga úr trausti til þeirra sem leigubifreiðastjórar.

Í 2. mgr. er fjallað um þau skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til að geta fengið útgefið atvinnuleyfi til aksturs leigubifreiðar.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. er gert ráð fyrir því að umsækjandi um atvinnuleyfi skuli hafa viðeigandi starfshæfni sem nánar er fjallað um í reglugerð. Til að uppfylla skilyrðið þarf umsækjandi m.a. að hafa viðeigandi ökuréttindi (aukin ökuréttindi í B-flokki) og að hafa setið námskeið og staðist tilskilin próf. Þetta er í samræmi við kröfur núgildandi laga um leigubifreiðar.

Í 2. tölul. 2. mgr. segir að umsækjandi skuli hafa gott orðspor. Við mat á góðu orðspori skuli líta til þess hvort viðkomandi hafi sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni til að starfa sem leigubifreiðastjóri, eða sem gefur til kynna að viðkomandi sé óverðugur nauðsynlegs trausts til að geta gegnt starfanum. Kynferðisbrot samkvæmt almennum hegningarlögum, ítrekuð og alvarleg ofbeldisbrot og brot gegn ákvæðum umferðarlaga um bann við akstri undir áhrifum áfengis eða annarra vímuefna eru dæmi um brot sem eru almennt til þess fallin að rýra slíkt traust.

Eitt af skilyrðum leyfisveitingar í núgildandi lögum, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. 1. nr. 134/2001, er að umsækjandi hafi „ekki verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekað brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina gilda.“ Þó er gert ráð fyrir því að ef brotið er smávægilegt eða langt um liðið frá því það var framið geti umsækjandi öðlast leyfi samkvæmt lögnum. Í framkvæmd hefur Samgöngustofa gengið úr skugga um að skilyrði þetta sé uppfyllt með því að óska eftir sakavottorði umsækjanda þar sem fram koma upplýsingar um brot fimm ár aftur í tímann. Ráðuneytinu hafa borist ábendingar frá félögum leigubifreiðastjóra um að hvað varðar tiltekin brot sé eðlilegt m.t.t. eðlis leigubifreiðastjórastarfsins og þess farþegahóps sem ekið er með, að óska eftir upplýsingum lengra aftur í tímann en til síðustu fimm ára. Alvarleg kynferðisbrot og önnur meiriháttar ofbeldisbrot eru dæmi um slík brot. Á grundvelli þessara ábendinga hefur ráðuneytið beint því til Samgöngustofu að endurskoða verklagsreglur sínar varðandi mat á brotaferli umsækjenda samkvæmt núgildandi lögum. Endurskoðun þeirri er ekki lokið um mun falla inn í mótun reglugerðar á grundvelli þessa ákvæðis verði frumvarp þetta að lögum.

Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að nánar verði kveðið á um framkvæmd mats á skilyrðinu um gott orðspor í reglugerð. Mikilvægt er að við mótun slíkra reglna verði litið þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. núgildandi laga og þeim ábendingum sem urðu tilefni endurskoðunar verklagsreglna Samgöngustofu. Eðli leigubifreiðastjórastarfsins, samsetning viðskiptamannahópsins og þær aðstæður sem aksturinn fer fram við kalla á að öryggi farþeganna sé hafið yfir allan vafa. Samgöngustofa skyldi því áfram líta til þess að umsækjandi hafi ekki verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekað brot gegn almennum hegningarlögum eða lögum og reglugerðum sem varða starfsgreinina nema langt sé um liðið síðan dómur féll. Lög og reglugerðir sem varða starfsgreinina geta t.d. verið lög og reglur um skattgreiðslur og skil á opinberum gjöldum, umferðarlög og reglur settar samkvæmt þeim o.s.fv. Auk framangreinds er við mótun reglugerðar á grundvelli þessa ákvæðis rétt að horfa til leiðbeiningar á skilyrðið um gott orðspor í lögum um farþega- og farmflutninga á landi nr. 28/2017 og útfærslu þess í reglugerð nr. 474/2017 um leyfi til að stunda farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Í 3. tölul. 2. mgr. kemur fram að umsækjandi skuli hafa náð 21 árs aldri og hafa haft ökuréttindi í B-flokki (fólksbifreið) í minnst þrjú ár. Skilyrðið þykir til þess fallið að líklegra

sé að umsækjandi hafi náð nauðsynlegum þroska til að gegna starfanum og að hann hafi reynslu af akstri bifreiða.

Í 3. mgr. segir að leyfishafi verði að uppfylla skilyrði skv. 1. mgr. allan leyfistímann. Þannig er Samgöngustofu heimilt að svipta leyfishafa atvinnuleyfi ef hann uppfyllir ekki lengur skilyrði til að gegna starfanum og gerir ekki úrbætur innan tilskilins frests, sbr. 16. gr. Sambærilega heimild er ekki að finna í núgildandi lögum. Leyfishafa ber sjálfum að tilkynna stofnuninni um það ef hann fullnægir ekki lengur skilyrðunum og getur varðað refsingu að sinna ekki þeirri tilkynningarskyldu, sbr. 18. gr. Samgöngustofa hefur jafnframt heimildir til að krefja leyfishafa um upplýsingar m.a. um hvort og þá hvernig hann uppfyllir skilyrði leyfisins, sbr. 15. gr.

Samkvæmt 4. mgr. gefur Samgöngustofa út atvinnuleyfi sem gilda í fimm ár. Leyfishafa ber við umsókn um endurnýjun leyfis að sýna fram á að hann uppfylli enn skilyrði skv. 2. mgr. Umsækjanda ber þannig við endurnýjun að leggja fram öll viðeigandi gögn svo sem sakavottorð eða umboð til öflunar sakavottorðs.

Með 5. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um skilyrði fyrir atvinnuleyfi, umsóknir um leyfi, þ.m.t. hvaða gögn skulu fylgja umsóknum eða Samgöngustofu er heimilt að afla vegna þeirra og um önnur nauðsynleg atriði sem tengjast framkvæmd leyfisveitinga. Við mótun reglugerðar á grundvelli þessa ákvæðis er gert ráð fyrir að höfð verði til hliðsjónar þau sjónarmið sem fjallað er um hér að framan.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að hver sá einstaklingur sem stundar rekstur leigubifreiðar skuli hafa til þess rekstrarleyfi. Krafa um rekstrarleyfi er m.a. gerð til að tryggja að þeir einstaklingar sem stunda leigubifreiðarekstur hafi faglega hæfni til starfans, fjárhagslega getu til að standa undir rekstrinum og hafi ekki sýnt af sér siðferðislega ámælisverða hegðun sem er til þess fallin að draga úr trausti til þeirra sem rekstraraðila.

Í 2. mgr. er fjallað um skilyrði þau sem einstaklingur þarf að uppfylla til að geta fengið útgefið leyfi til reksturs leigubifreiðar.

Samkvæmt 1. tölul. 2. mgr. skal umsækjandi hafa heimilisfesti hér á landi. Slík krafa er eðlileg í ljósi þess að rekstrarleyfið er bundið við rekstur leigubifreiðar á Íslandi.

Með 2. tölul. 2. mgr. er gert ráð fyrir því að umsækjandi um rekstrarleyfi skuli hafa viðeigandi starfshæfni sem kveðið á um í reglugerð. Til að uppfylla skilyrðið þarf umsækjandi m.a. að hafa viðeigandi ökuréttindi og hafa staðist setið námskeið og staðist tilskilin próf. Þetta er í samræmi við kröfur núgildandi laga um leigubifreiðar.

Í 3. tölul. 2. mgr. segir að umsækjandi skuli hafa gott orðspor. Við mat á góðu orðspori skuli líta til þess hvort viðkomandi hafi sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni til reksturs leigubifreiðar, eða sem gefur til kynna að viðkomandi sé óverðugur nauðsynlegs trausts til að geta sinnt slíkum rekstri. Um nánari umfjöllun um mat því hvort skilyrði þetta er uppfyllt er vísað til skýringa við 2. tölul. 2. mgr. 5. gr. hér að framan. Rétt er þó að taka fram að við mat á því hvort brot feli í sér missi góðs orðspors samkvæmt greininni ber að líta til brotaferils umsækjanda með viðtækari hætti en gert er þegar um umsókn um atvinnuleyfi skv. 5. gr. er að ræða. Þegar um er að ræða rekstrarleyfishafa er eðlilegt að líta einnig til reglna um viðskiptahætti og markaðssetningu, réttindi launafólks, samkeppni o.s.fv. Þannig eru sem dæmi skilasvik samkvæmt almennum hegningarlögum og alvarleg brot gegn ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu almennt til þess fallin að rýra það traust sem nauðsynlegt er að umsækjandi hafi til að geta sinnt rekstrinum.

Í 4. tölul. 2. mgr. kemur fram að umsækjandi skal hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð. Skilyrðið er sambærilegt því skilyrði sem finna má í 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi nr. 28/2017. Rök standa þó til þess að vægari kröfur verði gerðar til fjárhagsstöðu í reglugerð settri samkvæmt lögum þessum heldur en gert hefur verið með reglugerð settri samkvæmt stöð í lögum nr. 28/2017, enda er almennt um að ræða rekstur sem er smærri í sniðum og færri farþegar í hverri ferð. Ef litið er til sambærilegrar löggjafar í nágrannalöndum okkar hefur um sambærileg skilyrði verið miðað við um helming þeirrar fjárhæðar sem krafist er vegna rekstrarleyfis til farþegaflutninga með stærri bifreiðum. Er það það viðmið sem ráðuneytið gerir ráð fyrir að einnig verði miðað við hér á landi.

Samkvæmt 5. tölul. 2. mgr. eru sömu aldursskilyrði gerð til rekstrarleyfishafa og gerð eru til atvinnuleyfishafa skv. 5. gr.

Samkvæmt 6. tölul. 2. mgr. skal umsækjandi vera eigandi eða skráður umráðamaður fólksbifreiðar þeirrar sem nýta á til leigubifreiðaaaksturs. Slík krafa er eðlileg í ljósi þess að umráð fólksbifreiðar eru grundvöllur þess að geta rekið leigubifreiðajónustu samkvæmt lögum þessum. Þar sem leyfið er bundið við einstakling og bifreið er ekki gert ráð fyrir að fleiri en einn aðili geti rekið sömu leigubifreið.

Í 3. mgr. segir að leyfishafi verði að uppfylla skilyrði skv. 1. mgr. allan leyfistímann. Þannig er Samgöngustofu heimilt að svipta leyfishafa rekstrarleyfi ef hann uppfyllir ekki lengur skilyrði leyfisins og gerir ekki úrbætur innan tilskilins frests, sbr. 16. gr. Sambærilega heimild er ekki að finna í núgildandi lögum. Leyfishafa ber sjálfum að tilkynna stofnuninni um það ef hann fullnægir ekki lengur skilyrðunum og getur varðað refsingu að sinna ekki þeirri tilkynningarskyldu, sbr. 18. gr.

Samkvæmt 4. mgr. gefur Samgöngustofa út atvinnuleyfi sem gilda í fimm ár. Leyfishafa ber við umsókn um endurnýjun leyfis að sýna fram á að hann uppfylli enn skilyrði skv. 2. mgr. Umsækjanda ber þannig að leggja fram viðeigandi gögn á borð við sakavottorð eða umboð til öflunar sakavottorðs og upplýsingar staðfestar af fjármálafrirtæki um að hann uppfylli fjárhagskröfur.

Í 5. mgr. er tekinn af allur vafi um að ekki er gerð krafa um að rekstrarleyfishafi skv. 6. gr. hafi einnig atvinnuleyfi skv. 5. gr. enda rúmast öll skilyrði atvinnuleyfis innan skilyrða rekstrarleyfis.

Með 6. mgr. er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um skilyrði fyrir atvinnuleyfi, umsóknir um leyfi, hvað felst í góðu orðspori samkvæmt lögunum og um framkvæmd leyfisveitinga.

Um 7. gr.

Samkvæmt núgildandi lögum eru leigubifreiðastjórar innan takmörkunarsvæða skyldaðir til að starfa á leigubifreiðastöð. Nokkrar leigubifreiðastöðvar eru reknar á Íslandi, flestar á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum, þ.e. Hreyfill, Borgarbílastöðin, BSR, Taxi Service, A-stöðin og City Taxi Reykjavík. Þá starfa tvær stöðvar utan þessara svæða en það eru Bifreiðastöð Oddeyrar og Leigubílar Suðurlands. Hreyfill er langstærsta stöðin með yfir 60% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og næst á eftir kemur BSR með rétt undir 10% hlutdeild.

Svo sem þegar hefur verið rakið í almennum athugasemdum við frumvarpið verður að telja að skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð, eins og það er sett fram í núgildandi reglum, verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum. Á það ekki síst við vegna þess að samkvæmt núgildandi reglum er gert ráð fyrir tilteknum lágmarksfjölda

atvinnuleyfshafa á hverja bifreiðastöð til að hægt sé að fá starfsleyfi sem leigubifreiðastöð og leigubifreiðastöðvum er heimilt að synja leigubifreiðastjórum um þjónustu. Í ljósi þessa lagði starfshópurinn til að fallið yrði frá lögbundinni stöðvarskyldu og gerir frumvarp þetta ráð fyrir því.

Leigubifreiðastöðvar hafa í áraraðir sinnt mikilvægu hlutverki í að tryggja gæði og framboð þjónustu. Þær veita Samgöngustofu upplýsingar um einstaka atvinnuleyfshafa, hvar þeir starfa og hver aki bifreið þeirra hverju sinni ef ekki þeir sjálfir. Þar að auki hafa stöðvarnar eftirlit með því að ökumenn sem þar hafa afgreiðslu fari að fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar, séu með tilskilin leyfi og ökuréttindi o.s.fv. Hlutverk leigubifreiðastöðva í skráningu á nýtingu atvinnuleyfa og útgáfu akstursheimilda á forfallabílstjóra í dag er ekki síst til komið vegna þeirra kvaða sem hvíla á leyfishöfum um nýtingu leyfis og leiða af fjöldatakmörkunum á takmörkunarsvæðum. Í framkvæmd hefur sú skráning þó getað nýst fleiri eftirlitsaðilum, hvort heldur sem er lögreglu, Samgöngustofu eða skattyfirvöldum, enda hægt að óska eftir áreiðanlegum upplýsingum um eknar ferðir, greiðslur og ökumenn frá slíkum stöðvum. Starfshópurinn taldi því rétt að gera ráð fyrir að rekstrarleyfishafar bæru ábyrgð á því að skrá rafrænt upplýsingar tiltekna upplýsingar til að þær væru tiltækar eftirlitsaðilum ef á þyrfti að halda. Hins vegar taldi starfshópurinn jafnframt líklegt að rekstrarleyfishafar myndu vilja kaupa þjónustu af leigubifreiðastöð og framselja henni hluta af skyldum sínum og þá helst þær skyldur sem tengjast rafrænni skráningu upplýsinga.

Í 7. gr. er gert ráð fyrir að rekstrarleyfishafi getið þegið þjónustu af leigubifreiðastöðvum sem hafa fengið starfsleyfi hjá Samgöngustofu. Skilyrði slíks leyfis eru upptalin í 2. mgr. Skv. 1. tölul. 2. mgr. er gert ráð fyrir að forsvarsmaður leigubifreiðastöðva skuli uppfylla öll þau skilyrði sem rekstrarleyfishafar þurfa að uppfylla nema skilyrði 6. tölul. um að vera skráður eigandi eða umráðamaður bifreiðar. Eðlilegt er í ljósi þess hlutverks sem leigubifreiðastöðvum er heimilt að sinna að gera ekki minni kröfur til þeirra sem þær reka og þeirra sem reka leigubifreiðar hvað varðar starfshæfni og gott orðspor enda nauðsynlegt að rekstraraðili leigubifreiðastöðva hafi bæði skilning á starfsemi leigubifreiða og njóti sama trausts og rekstrarleyfishafar. Þá er jafnframt gerð krafa um að forsvarsmaður leigubifreiðastöðvar hafi heimilisfesti hér á landi.

Í 2. tölul. er gerð krafa um stofnsetningu reksturs leigubifreiðastöðvar hér á landi. Slík krafa er eðlileg í ljósi þess að starfsleyfið er bundið við rekstur leigubifreiðastöðvar á Íslandi.

Í 3. tölul. er gerð krafa um að leigubifreiðastöð hafi fullnægjandi fjárhagsstöðu. Gert er ráð fyrir að nánar sé kveðið á um hvað telst fullnægjandi fjárhagsstaða í reglugerð. Eðlilegt er í tilviki leigubifreiðastöðva, rétt eins og í tilviki rekstrarleyfishafa, að gera ráð fyrir því að stöðin sýni fram á að hún hafi fjárhagslega burði til að sinna þeim skyldum sem hún tekur á sig gagnvart rekstrarleyfishöfum og gagnvart neytendum. Við nánari mótun skilyrðisins skal gera ráð fyrir að kröfurnar séu sambærilegar við þær sem gerðar eru til rekstrarleyfishafa.

Um 8. gr.

Ákvæðið fjallar um skyldur rekstrarleyfishafa. Í ákvæðinu er áréttuð sú ábyrgð sem hvílir á rekstrarleyfishafa í tengslum við rekstur leigubifreiðar, þ.e. að tryggja að rekstur bifreiðarinnar fari fram svo sem góðar viðskiptavenjur bjóða, að bifreiðin fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru til leigubifreiða á hverjum tíma bæði hvað varðar ástand hennar og hvað varðar kröfur um gjaldmæla, sýnileika verðskrár og auðkenni. Þá er eðlilegt að rekstrarleyfishafi gangi úr skugga um það, feli hann öðrum að aka bifreiðinni í leiguakstri, að viðkomandi sé með öll tilskilin réttindi til að sinna slíku starfi.

Rekstraraðili leigubifreiðar skal skv. 4. mgr. tryggja fullnægjandi skráningu í gagnagrunn Samgöngustofu. Nánar er fjallað um gagnagrunninn og hvaða upplýsingar hér um ræðir í 4. gr. frumvarpsins og athugasemdum með greininni en þær upplýsingar sem gert er ráð fyrir að haldið verði utan um rafrænt eru upplýsingar um nafn og kennitölur leyfishafa og leyfisnúmer, bæði atvinnuleyfis og rekstrarleyfishafa, skráningarnúmer leigubifreiðar sem heyrir undir rekstrarleyfi og svo hvenær bifreiðin er í leiguakstri og hver ekur henni hverju sinni. Samgöngustofa gerir ráð fyrir að byggja gagnagrunninn á þeim grunni sem þegar er til og er nýttur til að halda utan um nýtingu leyfa í dag. Grunnurinn verður endurbættur þ.a. hann geti tekið við fleiri notendum eða skráningaraðilum og að skráningarviðmótið sé aðgengilegt í snjalltækjum til að auðvelda rekstrarleyfishöfum skráninguna.

Um 9. gr.

Greinin fjallar um gjaldmæla og merkingar leigubifreiða. Samkvæmt 1. mgr. skulu allar leigubifreiðar sem seldar eru á leigu fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ekin ferð tekur hafa löggiltan gjaldmæli. Þegar ferð er seld fyrir fram umsamið heildargjald er þó heimilt að aka án gjaldmælis. Þetta felur það í sér að þegar ekið er í hefðbundnum leigubifreiðaakstri þar sem ekki er samið um heildargjald fyrir ferð fyrir fram er ávallt skylt að hafa löggiltan gjaldmæli í bifreiðinni. Hins vegar er ekki gerð krafa um að bifreiðar sem seldar eru á leigu þegar samið er um heildargjald fyrir ekna ferð fyrir fram séu útbúnar slíkum mælum. Þannig er sem dæmi ekki gerð krafa um gjaldmæli í bifreið sem aðeins er nýtt til aksturs í lengri eða styttri útsýnsferðir og samið er um heildarverð ferðar fyrir fram. Hið sama á við um bifreið sem seld er á leigu með bílstjóra í fyrir fram ákveðinn tíma fyrir fyrir fram umsamið verð líkt og algengt er með eðalvagnþjónustu.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að Neytendastofa hafi eftirlit með notkun og meðferð gjaldmæla. Er það í samræmi við áskilnað í núgildandi lögum.

Samkvæmt 2. mgr. skal verðskrá ávallt vera sýnileg farþega þegar stigið er upp í leigubifreið. Þessi krafa er gerð til verndar neytendum svo þeir geti ávallt gert sér nokkuð ljósa mynd af því hvað ferð muni kosta þegar þeir hyggjast nýta sér þjónustu leigubifreiða.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um meðferð, notkun og eiginleika gjaldmæla í reglugerð, auk með hvaða hætti verðskrá skuli vera sýnileg viðskiptavinum og önnur nauðsynleg atriði tengd verðlagningu leigubifreiðaðjónustu. Þá er ráðherra veitt til heimild að kveða á um mismunandi kröfur til verðskráa eftir því hvort bifreið sé búin gjaldmæli eða ekki. Í þessu felst heimild til að útfæra reglur um gjaldmæla, meðferð og notkun þeirra nánar með reglugerð. Í heimildinni felst einnig að fyrirmæli um önnur atriði tengd verðlagningu leigubifreiðaðjónustu má setja fram í reglugerð. Þá gerir heimildin sérstaklega ráð fyrir því að ákveða megi að kröfur til verðskráa séu ekki þær sömu í bifreiðum sem búnar eru gjaldmælum og þeim sem ekki eru búnar gjaldmælum.

Um 10. gr.

Í 10. gr. er fjallað um gæða og tæknikröfur þær sem leigubifreið verður að uppfylla. Samkvæmt 1. mgr. setur ráðherra reglugerð þar sem nánar er kveðið á um útfærslu krafna. Við mótnun slíkrar reglugerðar er eðlilegt að litið verði til þeirra skilyrða sem ökutæki ferðþjónustuleyfshafa verða að uppfylla samkvæmt reglugerð nr. 474/2017 um leyfi til að stunda farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Í reglugerðinni eru m.a. gerðar þær kröfur til slíkra ökutækja að þau séu búin þriggja punkta öryggisbeltum, slökkvitæki og sjúkrakassa og að ökutækin standist leyfisskoðun árlega, sbr. skoðunarhandbók um leyfisskoðanir.

Eðlilegt verður að telja að sambærilegar kröfur séu gerðar til bifreiða sem notaðar eru til leiguaksturs.

Samkvæmt 2. mgr. er ráðherra heimilt að kveða á um í reglugerð að leigubifreið skuli, auk hefðbundinnar aðalskoðunar, gangast undir sérstaka leyfissskoðun til að ganga úr skugga um að bifreið uppfylli tæknifröfur skv. 1. mgr. Í slíkri árlegri leyfissskoðun verður síðan hægt að ganga úr skugga um að bifreið uppfylli þær gæða og tæknifröfur sem gerðar verða í reglugerð settri samkvæmt heimild í 1. mgr.

Um 11. gr.

Í 12. gr. er kveðið á um auðkenningu leigubifreiða. Kveðið er á um að leigubifreiðar skuli ávallt auðkenndar skilmerkilega þannig að ekki valdi vafa að um leigubifreið sé að ræða og að leyfisbréf leigubifreiðastjóra skuli ávallt vera sýnileg í bifreiðinni. Þá er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur um auðkenningu leigubifreiða og sýnileika leyfisbréfa í reglugerð. Ákvæðin eru sambærileg ákvæðum sem er að finna í núgildandi lögum, nánar tiltekið í 3. mgr. 1. gr. og 4. málsl. 2. mgr. 6. gr. núgildandi laga. Í reglugerð um leigubifreiðar nr. 397/2003 er í 2. gr. að finna ákvæði um auðkenni og merkingar. Þar kemur fram að leigubifreiða til fólksflutninga skuli auðkennd með þakljósi samkvæmt ákvæðum reglugerðar um gerð og búnað. Ennfremur skuli bifreið sem ekur frá bifreiðastöð auðkennd með merki stöðvarinnar með tilteknum hætti. Þá skuli ökumaður ávallt hafa sýnileg í bifreið sinni skilríki sem sýnir að hann hafi tilskilin leyfi. Ekki eru áætlanir um að gera miklar breytingar frá þessu með tilkomu nýrra laga.

Hins vegar er í síðari málslíð 3. mgr. ákvæðisins í frumvarpinu að finna nýmæli þar sem sérstaklega er heimilað að gera í reglugerð mismunandi kröfur til auðkenningar leigubifreiða eftir því hvort um er að ræða akstur samkvæmt gjaldmæli eða samkvæmt fyrir fram ákveðnu gjaldi. Lítið er svo á að slíkt fyrirkomulag feli í sér ákveðið öryggi fyrir neytendur sem geta þá gengið að því vísu að þegar þeir hyggjast nýta sér þjónustu leigubifreiða að aðeins þær sem búnar eru gjaldmælum séu auðkenndar með sérstökum merkjum, t.d. hefðbundnu gulu taxaljósi á toppi bifreiðarinnar. Þetta gæfi einnig þeim bílstjórum sem bjóða vilja upp á hvort tveggja með sömu bifreiðinni, eðlagnabjónustu og hefðbundinn leigubifreiðaaakstur, tækifæri til að breyta merkingum eftir því sem við á m.v. þá þjónustu sem veitt er hverju sinni. Útfæra þarf í reglugerð hvaða annars konar merkingar en hið hefðbundna gula taxaljós þeir eiga að hafa sem ekki aka samkvæmt gjaldmæli.

Um 12. gr.

Lagt er til í 1. mgr. að þrátt fyrir ákvæði 8. gr. um skyldur rekstrarleyfishafa, verði rekstrarleyfishöfum þeim sem kjósa að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð, heimilt að framselja leigubifreiðastöðinni skyldur sínar skv. 3. og 4. mgr. 8. gr. um annarsvegar ábyrgð á því að ökumaður leigubifreiðar á hverjum þeim tíma sem hún er í leiguakstri hafi atvinnuleyfi og hins vegar um fullnægjandi skráningu upplýsinga skv. 2. mgr. 4. gr. í gagnagrunn Samgöngustofu. Þannig er eðlilegt að á leigubifreiðastöð þar sem fleiri en einn rekstrarleyfishafi hefur afgreiðslu sé hægt að fela leigubifreiðastöð skyldur þessar í hagkvæmnisskyni og til þess að tryggja samræmdar gæðakröfur og samræmt verklag við skil á upplýsingum.

Í 2. mgr. er sérstaklega tekið fram að leigubifreiðastöðvum er heimilt að setja reglur um hámarksgjald sem þeim rekstrarleyfishöfum sem afgreiðslu hafa á stöðinni er heimilt að taka fyrir akstur. Þetta er lagt til svo að skýr lagaheimild sé til staðar sem veiti leigubifreiðastöðvum möguleika á að tryggja samræmi í verðlagningu þeirra sem hafa afgreiðslu á stöðinni. Þannig

geti neytendur verið þess fullvissir að þegar þeir panta leigubifreið frá leigubifreiðastöð sem nýtir sér heimild þessa, verði gjald það sem tekið er fyrir akstur aldrei hærra en sá hámarkstaxti sem leigubifreiðastöðin gefur upp.

Í 3. mgr. er lögð sú skylda á leigubifreiðastöðvar að þær skipuleggi starfsemi sína með þeim hætti að almenningi verði veitt góð og örugg þjónusta. Þá skuli þær fylgjast með því að rekstrar- og atvinnuleyfishafar, sem hafa það afgreiðslu, fari eftir fyrirmælum laga og reglugerða um leigubifreiðar. Þannig bera leigubifreiðastöðvar vissa ábyrgð á gæðum þeirrar þjónustu sem þeir aðilar sem hafa afgreiðslu á stöðinni veita. Þessi fyrirmæli þykja sjálfsögð og eru í samræmi við gildandi lög.

Með 4. mgr. er ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um hlutverk og skyldur leigubifreiðastöðva samkvæmt greininni.

Um 13. gr.

Ákvæðið er í samræmi við gildandi lög um eftirlitshlutverk Samgöngustofu, sbr. lög nr. 119/2012, um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála.

Um skilgreiningu á heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum má t.d. vísa til 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Markmiðið með slíkum viðmiðum er að stuðla að því að aðilar í rekstri starfi í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur og auka þannig traust viðskiptavina á starfseminni. Markmið þeirra er einnig að tryggja að starfsemin sé heilbrigð og eðlileg með tilliti til hagsmuna viðskiptavina, eigenda og almannahagsmuna.

Við framkvæmd gildandi laga hefur komið í ljós að erfitt hefur reynst fyrir þær stofnanir sem farið hafa með eftirlit með leigubifreiðaakstri að halda uppi eftirliti auk þess sem þau úrræði sem stofnanirnar hafa haft á grundvelli laga um leigubifreiðar hafa verið af afar skörum skammti. Þannig hefur reynst erfitt að tryggja jafnræði meðal þeirra sem stunda leigubifreiðaakstur og jöfn samkeppnisskilyrði. Hefur þetta komið fram í samtölum ráðuneytisins við aðila úr greininni sem ítrekað hafa óskað eftir því að eftirlitið verði virkara og úrræði eftirlitsstofnananna aukin. Vandinn hefur verið staðfestur með samráði við viðkomandi stofnanir og er það mat ráðuneytisins að nauðsynlegt sé, sérstaklega í ljósi þess að verið er að auka aðgengi og frelsi í starfsgreininni, að skerpa eftirlitsheimildir Samgöngustofu og úrræði til að bregðast við brotum á löggjöfnni.

Um 14. gr.

Með ákvæðinu, sem er nýmæli í lögum um leigubifreiðar, er gert ráð fyrir að tilkynningum um brot á ákvæðum laganna skuli beina til Samgöngustofu enda fer hún, ásamt lögreglu, með eftirlit með lögunum. Ekki er gert ráð fyrir því að skylt sé að rannsaka allar tilkynningar um hugsanleg brot heldur verður að meta það í hverju tilviki fyrir sig hver séu rétt viðbrögð við tilkynningu.

Um 15. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 2.-3. mgr. 2. gr. núgildandi laga hvað varðar upplýsingaskyldu aðila en er þó talsvert umfangsmeira auk þess sem ákvæði er varða dagsektir eru nýmæli. Með ákvæðinu er því lagt til að hert sé nokkuð á þeim ákvæðum sem áður mátti finna um upplýsingaskyldu rekstraraðila. Lögð er til afdráttarlaus skylda aðila til að upplýsa Samgöngustofu um hvaðeina sem snertir framkvæmd þessara laga. Jafnframt er sérstakt ákvæði í 2. mgr. um þvingunarúrræði ef þessari skyldu er ekki sinnt. Þessu til viðbótar myndu önnur ákvæði laganna um niðurfellingu eða jafnvel sviptingu leyfis koma til greina ef ítrekuðum óskum um tiltekna upplýsingar væri ekki sinnt.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er að finna heimild til Samgöngustofu til sviptingar leyfis að undangenginni tiltekinni málsmeðferð. Leyfissvipting getur komið til telji Samgöngustofa að leyfishafi uppfylli ekki lengur skilyrði leyfis eða ef hann hefur með öðrum hætti gerst brotlegur við lög þessi og reglugerðir settar á grundvelli þeirra. Gert er ráð fyrir að áður en úrræðum í ákvæðinu verður beitt skuli almennt veita aðilum tækifæri til að að koma með skýringar eða eftir atvikum bæta úr þeim vanköntum sem Samgöngustofa bendir á. Frestur til úrbóta getur verið breytilegur eftir aðstæðum en myndi að jafnaði vera styttri eftir því sem brotið er alvarlegra með tilliti til öryggis farþega og réttarstöðu þeirra.

Í 3. mgr. ákvæðisins er kveðið á um heimild til Samgöngustofu til að svipta leyfishafa umsvifalaust leyfi til bráðabirgða þar til endanleg ákvörðun í málinu hefur verið tekin í þeim tilvikum þegar ríkar ástæður eru til að ætla að skilyrði fyrir sviptingu leyfis séu fyrir hendi og að töf á sviptingu geti haft almannahættu í för með sér, svo sem ef leyfishafi hefur sannanlega gest sekur um vítavert hátterni og telja verður varhugavert að hann njóti leyfis áfram. Ákvæðinu skal einungis beitt í neyðartilvikum þegar aðili hefur gerst sekur um ítrekuð eða stórfelld brot, brotin hafa verið framin af ásetningi eða þess eðlis að ekki verður úr bætt.

Um 17. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um heimildir lögreglu til að framkvæma fyrirvaralaust eftirlit á vettvangi og er sambærilegt ákvæði að finna í lögum um farþegaflutninga og farmflutninga á landi nr. 28/2017. Ákvæði gildandi laga um leigubifreiðar gera ekki ráð fyrir miklu frumkvæðiseftirliti. Það er eitt af því sem staðið hefur í vegi fyrir að hægt sé að tryggja að ákvæðum laganna sé beitt og að þau séu raunverulega virk. Í frumvarpi þessu er þessu breytt. Ásamt því að gera ráð fyrir eftirliti í kjölfar tilkynninga eða vitneskju um brot, sbr. framangreind ákvæði, er gert ráð fyrir að fram geti farið óundirbúið og tilviljanakennt úrtak þar sem bifreiðar eru stöðvaðar og flutningur kannaður að frumkvæði lögreglu.

Í 3. mgr. eru tekin af öll tvímæli um að rekstrarleyfishafi beri ábyrgð á því að útvega áframhaldandi flutning á áfangastað heimili lögregla ekki áframhaldandi för ökutækis. Hafi ökumaður eða eigandi (umráðamaður) ökutækisins ekki tilskilin leyfi verður hann að standa straum af þeim kostnaði sem hlýst af því að fá annan aðila til að annast flutninginn.

Um 18. gr.

Ákvæðið er sambærilegt ákvæði laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi nr. 28/2017. Við ákvörðun viðurlaga skal miða við að þau séu skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og letjandi. Ákvæðið er nýmæli en engar heimildir eru til sekta í núgildandi lögum um leigubifreiðar.

Um 19. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er að finna heimild til handa Samgöngustofu til að taka gjald samkvæmt gjaldskrá vegna útgáfu leyfi, eftirlit og ýmsa annars konar umsýslu. Um er að ræða breytingu frá núgildandi lögum en í 12. gr. laga nr. 134/2001 er gert ráð fyrir tilteknu lögbundnu gjaldi fyrir útgáfu leyfa og aðra. Þannig er í núgildandi lögum gert ráð fyrir að fyrir hvert atvinnuleyfi sem í gildi er skuli greiða 10.000 kr. árlegt gjald. Gjald fyrir útgáfu atvinnuskírteina er svo

2.500 kr., gjald fyrir tímabundna innlögn leyfis 1.000 kr., fyrir úttekt leyfis 1.000 kr., fyrir vottorð um gilt atvinnuleyfi vegna bifreiðakaupa 1.000 kr. og fyrir færslu á milli stöðva 1.000 kr. Verði frumvarp þetta að lögum mun Samgöngustofa hins vegar setja sér gjaldskrá sem staðfest er af ráðherra. Við ákvörðun gjalda er skv. 2. mgr. heimilt að taka tillit til launa og launatengdra gjalda, þjálfunar og endurmenntunar starfsfólks, aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, kostnaðar við öflun og rekstur húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja og stjórnunar og stoðþjónustu. Svo sem eðlilegt er um þjónustugjöld skal gjaldið ekki vera hærra en sem nemur raunkostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar.

Gera má ráð fyrir að með gildistöku frumvarps þessa muni ofangreind gjöld hækka enda hafa fjárhæðirnar í núgildandi lögum ekki hækkað um árabíl og endurspegla ekki raunverulegan kostnað Samgöngustofu vegna umsýslu í tengslum við leigubifreiðar. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði laga nr. 28/2017 um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Um 21. gr.

Ákvæðið er í samræmi við gildandi réttarástand á þessu sviði. Leyfi þau sem úthlutað er samkvæmt frumvarpinu eru persónuleg réttindi viðkomandi aðila og miðað við að hann uppfylli skilyrði laganna fyrir veitingu leyfanna. Er því óeðlilegt að hægt sé að framselja þau með einhverjum hætti. Með afnámi fjöldatakmarkana í greininni er öllum sem uppfylla skilyrðin frjálst að sækja um sjálfstætt leyfi kjósi þeir að veita leyfisskylda þjónustu samkvæmt lögnum.

Um 22.-23. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um 24. gr.

Ákvæðið mælir m.a. fyrir um gildistökudag laganna. Gert er ráð fyrir að lögin taki gildi 1. júlí 2020. Eðlilegt er að gera ráð fyrir um þriggja mánaða undirbúningstíma fyrir leyfishafa og fyrir stofnanir frá samþykkt laganna og þar til þau taka gildi. Nauðsynlegt er að hafa það í huga við afgreiðslu málsins á Alþingi.

Um bráðabirgðaákvæði

Ákvæðinu er ætlað að taka af öll tvímæli um hvernig skuli fara með atvinnuréttindi þeirra sem hafa undir höndum gilt atvinnuleyfi eða leyfi til forfallabílstjóra á þeim tíma sem ný lög um leigubifreiðar taka gildi. Er gert ráð fyrir leyfishafar samkvæmt núgildandi lögum haldi réttindum sínum út gildistíma leyfisins eins og um væri að ræða rekstrarleyfi eða atvinnuleyfi samkvæmt frumvarpi þessu. Þegar að endurnýjun kemur verður útgáfa nýs leyfis byggð á skilyrðum hinna nýju laga. Ekki verður gerð krafa um að viðkomandi leyfishafar undirgangist námskeið eða próf að nýju jafnvel þó einhverjar breytingar verði gerðar á námskeiðum fyrir leigubifreiðastjóra við gildistöku laga þessara.