

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá innviðaráðherra.

1. gr.
2. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna fellur brott.
2. gr.
4. másl. 4. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

3. gr.
Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. mgr. verður svohljóðandi: Rekstrarleyfishafi skal hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi hjá Samgöngustofu. Skal hann skila leigubifreiðastöð sem hann hefur afgreiðslu á tilskyldum upplýsingum skv. 3. og 4. mgr. svo að hún hafi yfir þeim að ráða. Einnig skal rekstrarleyfishafi tryggja að allar greiðslur séu skráðar í gjaldmæli eða skráðar með öðrum fullnægjandi hætti í þeim tilvikum þegar ferð er seld fyrir fyrirframumsamið áætlað eða endanlegt heildargjald og að upplýsingum þar um sé skilað til leigubifreiðastöðvarinnar.
- b. Á eftir 2. mgr. koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi, og breytist röð annarra málsgreina samkvæmt því:

Leigubifreiðastöð skal búa yfir eftirfarandi upplýsingum:

1. Rekstrarleyfishafa sem hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöðinni.
2. Atvinnuleyfishafa sem stunda leigubifreiðaaakstur með fólksbifreið í eigu eða undir umráðum rekstrarleyfishafa sem hefur afgreiðslu á leigubifreiðastöðinni.
3. Leigubifreiðar sem eru tengdar leigubifreiðastöðinni og skráningarnúmer þeirra.
4. Gjaldmæla og raðnúmer þeirra í leigubifreiðum sem tengdar eru leigubifreiðastöðinni og seldar eru fyrir gjald sem tekur mið af ekinni vegalengd eða þeim tíma sem ferðin tekur.
5. Greiðslufyrirkomulag og endanlegt heildarverð í leigubifreiðum sem tengdar eru leigubifreiðastöðinni þegar ferð er seld fyrir fyrirframumsamið áætlað eða endanlegt heildargjald áður en hún hófst.

6. Fjöldi lausra leigubifreiða, staðsetningu þeirra og þjónustusvæði.

Leigubifreiðastöð skal jafnóðum og með stafrænum hætti safna og geyma upplýsingar sem skráðar eru í rafræna skrá skv. 4. mgr. 8. gr. Staðsetningarupplýsingarnar skulu vera dulkóðaðar og varðveittar hjá leigubifreiðastöð í 60 daga frá því að ferð var ekin.

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

Leigubifreiðastöð skal vera með farveg fyrir kvartanir neytenda er varða verð og gæði þjónustu. Leyfishafar skulu tryggja að neytendur séu upplýstir um þennan farveg og um möguleika á að kvarta til viðeigandi stjórnvalda.

4. gr.

Ákvæði 9. tölul. 1. mgr. 18. gr. laganna verður svohljóðandi: 12. gr. um skyldur leigubifreiðastöðvar og um skyldur rekstrarleyfishafa.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu. Samkvæmt II. ákvæði til bráðabirgða við lög nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur skulu lögin sæta endurskoðun með tilliti til reynslu af þeim breytingum á regluumhverfi leigubifreiða sem þau fela í sér. Samkvæmt lögnum skal hefja endurskoðun laganna eigi síðar en 1. janúar 2025.

Starfshópur um endurskoðun laga um leigubifreiðaaakstur var skipaður þann 4. nóvember 2024 og honum falið að skila tillögum að lagabreytingum eigi síðar en 2. apríl 2025. Í starfshópnum eiga sæti tveir fulltrúar innviðaráðuneytisins, tveir fulltrúar Samgöngustofu og fulltrúi Ríkislögreglustjóra.

Í ljósi þeirra athugasemda sem fram hafa komið við stöðuna eftir breytingu á regluverki er varðar leigubifreiðaaakstur ákvað innviðaráðherra að á 156. lögjafarþingi skyldi lagt fram frumvarp þar sem lögð yrðu til fyrstu skref breytinga á lögnum. Starfshópurinn mun vinna áfram að frekari tillögum til breytinga á lögnum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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

2.1 Athugasemdir ESA.

ESA telur skyldu rekstrarleyfishafa samkvæmt lögnum um leigubifreiðaaakstur til þess að hafa tengsl við leigubifreiðastöð eða vera með starfsleyfi fyrir leigubifreiðastöð takmarka réttinn til stofnsetningar skv. 31. gr. EES-samningsins. Takmörkunin sé ekki réttlæt看leg. Stofnsetningarréttur felur í sér rétt til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og til að stofna og reka fyrirtæki með þeim skilyrðum sem gilda að landslögum um ríkisborgara þess ríkis þar sem stofnsetning fer fram.

2.1.1 Hindrun í skilningi 31. gr. EES samningsins.

Íslenska ríkið hefur byggt á því að umrædd skylda auki öryggi almennings og gæði þjónustu leigubifreiða. Þá hafi leigubifreiðastöðvar þjónað mikilvægu hlutverki í að tryggja framboð og gæði þjónustunnar og verið liður í að tryggja eftirlit með því að veita upplýsingar og aðstoð til Samgöngustofu og annarra opinberra aðila, s.s. lögreglu og skattyfirvalda.

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

Þá telur ESA að hindrunin verði ekki réttlætt og vísar til þess að þó almennt megi vísa til öryggis almennings við farþegaflutninga sem réttlætingu á takmörkun á stofnsetningarrétti þá hafi ekki verið lögð fram greining á hvort hindrunin sé nauðsynleg og við hæfi (e. „proportionate“ og „appropriate“). Ekki hafi verið lögð fram nein sönnun til stuðnings málflutningi íslenska ríkisins hvað þetta varði.

2.1.2 Stöðvaskyldunni ekki beitt með samræmdum hætti.

ESA vísar til þess að ekki sé samræmi í stöðvaskyldunni þar sem samkvæmt 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laga um leigubifreiðaaakstur geti rekstrarleyfishafi rekið leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann sé skráður eigandi að eða umráðamaður hafi afgreiðslu. Samkvæmt dómaframkvæmd geti löggjöf einungis talist við hæfi til að ná markmiði ef hún í raun felur í sér leið til að ná því markmiði sem að er stefnt með samræmdum og kerfisbundnum hætti. ESA telur íslenska ríkið ekki geta réttlætt stöðvaskylduna þar sem henni sé ekki beitt með samræmdum og kerfisbundnum hætti.

ESA telur enn fremur að jafnvel þótt skyldunni væri beitt með samræmdum og kerfisbundnum hætti þá væri ekki hægt að réttlæta þessa hindrun á stofnsetningarréttinum.

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

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

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

ESA vísar til þess að í lögum um leigubifreiðaaakstur og í reglugerð sé fjallað um að leigubifreiðastöðvar verði að vera skipulagðar þannig að þær tryggi veitingu á góðri og öruggri leigubifreiðapjónustu og hafi eftirlit með því að rekstrarleyfishafar á vegum stöðvarinnar starfi í samræmi við viðeigandi reglur. Það séu hins vegar nú þegar alla vega þrjár ferlar sem tryggi framangreint. Í fyrsta lagi að skylda til að fá útgefið opinbert rekstrarleyfi og eftirlit með slíku leyfi nái að einhverju leyti fram sömu markmiðum. Í öðru lagi að markmið um örugga og góða þjónustu sé að minnsta kosti að hluta til tryggt með 8. gr. laga um leigubifreiðaaakstur sem skyldar rekstrarleyfishafa til að starfa í samræmi við góða viðskiptahætti, uppfylla gæði- og tækniröfur, og skrá og eiga upplýsingar um hverja ferð. Í þriðja lagi séu markmið um að tryggja öryggi og gæði þjónustu, með því að skylda stöðvar til þess að hafa eftirlit með því að rekstrarleyfishafar starfi í samræmi við lög, tvöföldun á eftirliti Samgöngustofu samkvæmt 13. gr. laganna. Fordæmi sýni að slík tvöföldun geti ekki talist nauðsynleg til að ná markmiði því sem stefnt sé að.

2.2 Markmið með stöðvaskyldu.

Stjórnvöldum hugnaðist ekki sú leið að fella alfarið úr gildi stöðvaskyldu enda hefur það reynst erfitt verkefni í framkvæmd að hafa eftirlit með starfsemi og tryggja öryggi og neytendavernd eftir að veitt var undanþága í lögum frá kröfu um að vera með tengingu við stöð. Því var talið rétt að fara þá leið að gera stöðvaskylduna algilda og efla stöðvarnar þannig

að ekki væri lengur um að ræða ósamræmi í skyldunni og að hún yrði réttlætun í ljósi hlutverks stöðvanna.

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

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

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

Í Noregi hefur lögum um atvinnuflutninga nýlega verið breytt á þann veg að tenging við stöð er skylda og fjallað er nánar um hlutverk stöðvanna. Við undirbúning frumvarps þessa var litið til undirbúningsgagna Norðmanna fyrir framangreinda lagabreytingu.

3. Meginefni frumvarpsins.

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

1. Heimild rekstrarleyfishafa til að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu er felld brott.
2. Kveðið er á um skyldur rekstrarleyfishafa til að veita leigubifreiðastöð nauðsynlegar upplýsingar svo að leigubifreiðastöðin geti fullnægt eigin skyldum.
3. Skyldur leigubifreiðastöðvar eru auknar og tilgreindar þær upplýsingar sem leigubifreiðastöð skal búa yfir.
4. Leigubifreiðastöð er gert að taka við upplýsingum úr rafrænni skrá um upphafs- og endastöð hverrar seldrar ferðar rekstrarleyfishafa sem hefur afgreiðslu á stöðinni og staðsetningu á meðan á ferðinni stendur.
5. Skyldur til varðveislu gagna í 60 daga eru alfarið færðar frá rekstrarleyfishafa til leigubifreiðastöðvarinnar. Kveðið er á um árlega úttekt stafrænna kerfa leigubifreiðastöðvar svo að öryggi og gæði gagna séu tryggð.
6. Leigubifreiðastöð er gert að bjóða farveg fyrir kvartanir neytenda er varða verð og gæði þjónustu. Leyfishöfum er um leið gert að upplýsa og leiðbeina neytendum um þann möguleika og möguleika til að kvarta til annarra viðeigandi stjórnvalda.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

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

Einnig var litið til þess við frumvarpsvinnuna að tryggður væri stjórnarskrárvarinn réttur þeirra sem nú þegar stunda leigubifreiðaakstur sem aðalstarf eða sem hlutastarf til að atvinnufrelsi þeirra verði ekki skert umfram það sem geti talist samræmast meðalhófi.

Frumvarpið er því í fullu samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

5. Samráð.

Við vinnu frumvarpsins hafði innviðaráðuneytið fyrst og fremst samráð við Samgöngustofu og lögreglu.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is

6. Mat á áhrifum.

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

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

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

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

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

Í ljósi framangreinds má ætla að samþykkt frumvarpsins munu fylgja jákvæð áhrif á öryggi leigubifreiðapjónustu.

Ekki er talið að frumvarpið hafi ekki áhrif á tekjur eða eignir ríkissjóðs.

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

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Rekstrarleyfishafa ber samkvæmt 1. mgr. 12. gr. gildandi laga að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem hefur fengið starfsleyfi Samgöngustofu. Þrátt fyrir það er rekstrarleyfishafa, sbr. 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna, heimilt að reka leigubifreiðastöð án starfsleyfis leigubifreiðastöðvar þar sem ein leigubifreið sem hann er skráður eigandi eða umráðamaður að hefur afgreiðslu. Með ákvæði 1. gr. frumvarpsins er lagt til að rekstur

leigubifreiðastöðvar krefjast í öllum tilvikum sérstaks starfsleyfis. Verður með því felld brott fyrrgreind heimild rekstrarleyfishafa.

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

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

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

Verður sökum framangreinds talið að stöðvaskylda án sérstakra undanþáguheimilda sé betur til þess fallin að tryggja gæði leigubifreiðþjónustu og öryggi neytenda.

Um 2. gr.

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

Um 3. gr.

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

Í fyrsta lagi er kveðið á um skyldu rekstrarleyfishafa til að skila leigubifreiðastöð nauðsynlegum upplýsingum svo að leigubifreiðastöðin geti uppfyllt eigin skyldur. Rekstrarleyfishafa er um leið gert að tryggja fullnægjandi skráningu greiðslna fyrir akstur og skila þeim upplýsingum til leigubifreiðastöðvarinnar.

Í öðru lagi eru tilgreindar þær upplýsingar sem leigubifreiðastöð skal búa yfir.

Í þriðja lagi er leigubifreiðastöð gert að skrá jafnóðum og með stafrænum hætti upplýsingar úr rafrænni skrá, sbr. 4. mgr. 8. gr., og varðveita þær upplýsingar með fullnægjandi hætti.

Í fjórða lagi er kveðið á um, hið minnsta árlega, úttekt stafrænna kerfa leigubifreiðastöðvarinnar svo að tryggt sé að kerfin fullnægi gerðum kröfum, séu örugg og gæði gagna fullnægjandi.

Í fimmta lagi og að lokum er leigubifreiðastöð gert að taka við kvörtunum neytenda er varða verð og gæði þjónustu. Leyfishöfum er þá öllum gert að tryggja að neytendur séu upplýstir þar um sem og um möguleika til að leita til annarra viðeigandi stjórnvalda. Er gert ráð fyrir að með því verði aðhald stöðva gagnvart leyfishöfum aukið og gæði þjónustu betur tryggð.

Um 4. gr.

Þær breytingar sem verða á skyldum leigubifreiðastöðvar og rekstrarleyfishafa samkvæmt 3. gr. frumvarpsins þykja kalla á skýrt viðurlagaákvæði. Þykir í ljósi þess rétt að gera breytingar á 9. tölul. 1. mgr. 18. gr. laganna.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

DRÖG