

Skýrsla starfshóps um
heildarendurskoðun á íslensku
regluverki um leigubifreiðar

Mars 2018

Meginefni skýrslu

Starfshópur á vegum samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis var skipaður á haustmánuðum 2017 til að endurskoða í heild regluverk um leigubifreiðakstur á Íslandi. Starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu til ráðherra þann 6. febrúar 2018.

Í þessari lokaskýrslu kemur fram að starfshópurinn telur rétt að afnema fjöldatakmörkanir á útgefnum atvinnuleyfum til leigubifreiðaksturs og að fallið verði frá lögbundinni stöðvarskyldu, m.a. með tilvísun til álits eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) gagnvart Noregi og frumkvæðisathugunar ESA gagnvart Íslandi. Þá leggur starfshópurinn til að starfsemi leigubifreiða verði háð skilyrðum sem eiga að tryggja öryggi og gæði þjónustunnar og tvenns konar leyfi séu til staðar, þ.e. atvinnuleyfi, sem er leyfi til að aka leigubifreið, og rekstrarleyfi, sem er leyfi til að reka eina leigubifreið. Með þessu fyrirkomulagi er gert ráð fyrir að rekstrarleyfishafi taki á sig þær skyldur sem hvíla í dag á leigubifreiðastöðvum. Þannig muni rekstrarleyfishafi bera endanlega ábyrgð á rekstri bifreiðar sem notuð er í leigubílakstri, þ.e. að bifreiðin sé með viðeigandi leyfisskoðun, hafi fullnægjandi tryggingar og uppfylli aðrar kröfur sem gerðar eru til hennar, auk þess sem rekstrarleyfishafi stendur skil á opinberum gjöldum vegna reksturs hennar. Þá ber rekstrarleyfishafa að halda utan um skrá með upplýsingum um þann atvinnuleyfshafa sem keyrir bifreiðina hverju sinni og hann þarf að geta gert grein fyrir slíkum upplýsingum gagnvart Samgöngustofu, t.d. í gegnum gagnagrunn stofnunarinnar.

Reykjavík, mars 2018

Anna Sigríður Arnardóttir
formaður starfshóps

Ágúst Bjarni Garðarsson

Einar Árnason

Kristín Helga Markúsdóttir

Sæmundur Kr. Sigurlaugsson

Efnisyfirlit

1.	Ástæða endurskoðunar á regluverki	4
1.1	Skipan starfshóps um heildarendurskoðun á regluverki um leigubifreiðar	5
1.2	Efni þessarar skýrslu	6
1.3	Efni umsagna	6
2.	Gildandi réttur	7
3.	Meginefni áfangaskýrslu	9
3.1	Er íslenskt regluverk um leigubifreiðaakstur og framkvæmd þess í samræmi við EES-samninginn?	9
3.1.1	Álit Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur hdl.	9
3.2	Hvaða breytingar leggur starfshópurinn til að gerðar verði á regluverkinu eða framkvæmd þess til að það geti talist vera í samræmi við EES-samninginn?	12
3.2.1.	Afnám fjöldatakmarkana	12
3.2.2	Skilyrði til að aka leigubifreið að atvinnu (atvinnuleyfi) ...	13
3.2.3	Skilyrði til að reka leigubifreið (rekstrarleyfi)	15
3.2.4	Leigubifreiðastöðvar og hlutverk þeirra	16
3.2.5	Möguleg útfærsla á fyrirkomulagi reksturs leigubifreiðþjónustu eftir að skylda til að vera á stöð hefur verið afnumin	18
3.2.6	Lagaskil	18
4.	Framkvæmd leigubifreiðþjónustu	19
4.1	Gæða- og tækniröfur	19
4.2	Gagnagrunnur Samgöngustofu	20
4.3	Eftirlitsskylda Samgöngustofu	20
4.4	Er rétt að gera ráð fyrir þjónustu á borð við Uber og Lyft hér á landi og ef svo er, hvaða breytingar er nauðsynlegt að gera á íslenskri löggjöf til að svo megi verða?	21

1. Ástæða endurskoðunar á regluverki

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tilkynnti með bréfi þann 12. janúar 2017 að stofnunin hefði hafið frumkvæðisathugun á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og mögulegum hindrunum á aðgengi að honum. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur síðan átt í nokkrum bréfaskriftum við eftirlitsstofnunina varðandi íslenskt regluverk um leigubifreiðar. ESA hefur gert athugasemdir við aðgangshindranir að leigubifreiðamarkaðnum í Noregi og 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 brjóti gegn skyldum sínum skv. 31. gr. EES samningsins en í ákvæðinu er kveðið á um staðfesturétt ríkisborgara EES ríkjanna. Staðfesturéttur 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 staðfestan er fengin.

ESA gerði fyrst og fremst þrjár athugasemdir við leigubifreiðalöggjöf Norðmanna. Í fyrsta lagi taldi hún ólögmæta takmörkun felast í fyrirfram ákveðnum fjölda atvinnuleyfa til leigubifreiðaaksturs. Í öðru lagi taldi stofnunin ólögmæta 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.

Með bréfi, dags. 11. desember 2017, tilkynnti norska samgönguráðuneytið ESA að það hefði í hyggju að breyta löggjöfinni í þá átt að afnema fjölda-takmarkanir og stöðvarskyldu í þeirri mynd sem hún er í dag. Við breytingarnar yrði leitað leiða til að tryggja öryggi farþega og nægjanlegt framboð farþegaflutningaþjónustu innan sveitarfélaga.

1.1 Skipan starfshóps um heildarendurskoðun á regluverki um leigubifreiðar

Þann 19. október 2017 skipaði samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytið starfshóp til að endurskoða í heild regluverk um leigubifreiðaakstur á Íslandi.

Fulltrúar hópsins eru:

- Anna Sigríður Arnardóttir, formaður starfshópsins, lögfræðingur.
- Ágúst Bjarni Garðarsson, aðstoðarmaður ráðherra (skipaður með bréfi dags. 6. febrúar 2018).
- Einar Árnason, formaður bifreiðastjórafélagsins Fylkis.
- Jóhannes Stefánsson, lögfræðingur (baðst lausnar úr starfshópnum með bréfi dags. 30. janúar 2018).
- Kristín Helga Markúsdóttir, deildarstjóri lögfræðideildar Samgöngustofu.
- Sæmundur Kr. Sigurlaugsson, fulltrúi frá bifreiðastjórafélaginu Frami.

Þá hefur Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir, lögfræðingur ráðuneytisins, verið starfsmaður hópsins.

Starfshópnum var falið að leggja fram tillögur til ráðuneytisins um hvort og þá hvaða breytingar væri nauðsynlegt að gera á íslensku regluverki um leigubifreiðaakstur með hliðsjón af álitum ESA gegn Noregi og frumkvæðisathugun ESA á Íslandi. Í verkefnisáætlun kemur fram að megin markmið verkefnis starfshópsins sé að stuðla að góðu aðgengi að hagkvæmri, skilvirkri og öruggri leigubifreiðapjónustu fyrir neytendur á Íslandi. Þá kemur einnig fram að við heildaryfirferð regluverks um leigubifreiðaakstur þurfi að tryggja að regluverkið sé í fyllsta samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti og að engar aðgangshindranir felist í regluverkinu nema þær sem eru réttlætanlegar vegna almannahagsmuna.

Fundir starfshópsins hafa verið 17 talsins og fjöldi umsagnaraðila hefur komið á fund hópsins. Þar á meðal eru Eva Sigrún Óskarsdóttir, Guðrún Huld Birgisdóttir og Holger Torp frá Samgöngustofu, Brynhildur Pálmarsdóttir frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Jón Gunnar Hauksson frá Tripapparat, Þorsteinn Hermannsson og Lilja Sigurbjörg Harðardóttir frá samgöngusviði Reykjavíkurborgar og Jón Ásgeir Tryggvason og Hilmar Hilmarsson frá embætti ríkisskattstjóra. Þá hefur starfshópurinn leitað umsagna hjá hagsmunaaðilum og öðrum sem gætu komið með ábendingar varðandi allrahandna þætti er tengjast leigubifreiðapjónustu, hvort sem er út frá samkeppnissjónarmiðum, hagsmunum neytenda, lögreglu, skattayfirvöldum, almannaheill, eða atvinnulífi. Umsagnir hafa borist frá Akureyrarbæ, A-stöðinni, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Blindrafélaginu, Neytendastofu, Reykjavíkurborg, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins og Uber. Einnig aflaði starfshópurinn álits Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur, héraðsdómslögmanns og sérfræðings í Evrópurétti.

1.2 Efni þessarar skýrslu

Í þessari skýrslu er lagt upp með að svara þremur megin spurningum sem lagðar voru fram af samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytinu í verkefnisáætlun:

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

Í áfangaskýrslu sem skilað var til samgöngu- og sveitastjórnarráðherra þann 6. febrúar sl. var gerð grein fyrir megin þáttum þessara spurninga. Í þessari lokaskýrslu er hins vegar farið dýpra í útfærslur tillagna um skilyrði atvinnuleyfis annars vegar og rekstrarleyfis hins vegar. Þá er fjallað um hlutverk leigubifreiðastöðva, eftirlitsheimildir Samgöngustofu og viðurlög við brotum.

1.3 Efni umsagna

Ráðuneytinu bárust níu umsagnir vegna vinnu við mögulegar breytingar á regluverki tengdum leigubifreiðaakstri. Umsagnir bárust frá Akureyrarbæ, A-stöðinni, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, ferðaþjónustu Blindrafélagsins, Neytendastofu, Reykjavíkurborg, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins og Uber.

Í umsögnunum bar á því að umsagnaraðilar sem tjáðu sig efnislega um möguleikann á endurskoðun regluverks voru almennt jákvæðir í garð endurskoðunar fyrir utan leigubifreiðastöðina sem var neikvæð í garð endurskoðunar og eitt sveitarfélag taldi ekki þörf á breytingum. Lýsti leigubifreiðastöðin því þó að mögulega mætti fjölga útgefnum atvinnuleyfum, væri farið varlega í það. Flestir umsagnaraðilar telja breytingar á regluverki í frjálsræðisátt jákvæðar. Í umsögn Blindrafélagsins var lýst ánægju með samstarf Blindrafélagsins, Reykjavíkurborgar og leigubifreiðastöðvarinnar Hreyfils um ferðaþjónustu blindra og þá þjónustu sem Hreyfill hefur veitt.

Nokkuð bar á því í umsögnum að fjallað væri um mikilvægi þess að öryggi farþega væri tryggt. Þeir sem tjáðu sig um öryggismál almennt voru sammála um það að nauðsynlegt væri að um leigubifreiðaakstur giltu reglur og að öryggissjónarmið mæli með því. Sú skoðun kom fram í tveimur umsögnum að öryggi væri betur tryggt með því fyrirkomulagi

sem farveitur á borð við Uber bjóða upp á, heldur en með hefðbundnum leigubifreiðaakstri. Ástæða þess væri m.a. sú að allar helstu upplýsingar um farþega, bílstjóra og ferðir væru nákvæmlega skráðar rafrænt hjá farveitum auk þess sem farþegar gætu deilt ferðaáætlun sinni og áætluðum komutíma með öðrum. Rétt er að taka það fram að önnur umsögnin sem sneri að farveitum stafaði frá fyrirtækinu Uber sem er eitt stærsta farveitu-fyrirtæki heims. Þá kom fram í umsögn leigubifreiðastöðvarinnar A-stöðin að hún teldi það mjög áhættusamt að leggja niður skyldu leigubifreiðastjóra til þess að vera tengdir við leigubifreiðastöð en slík skylda væri mikið öryggisatriði og gæti meðal annars nýst lögreglunni við rannsókn sakamála.

Almennt virðast flestir umsagnaraðilar vera sammála um að núgildandi reglur feli í sér miklar aðgangshindranir inn á leigubifreiðamarkaðinn og um nauðsyn þess að færa regluverk í frjálsræðisátt.

2. Gildandi réttur

Um leigubifreiðaakstur á Íslandi gilda lög nr. 134/2001 um leigubifreiðar (hér eftir lögin) og reglugerð nr. 397/2003 um leigubifreiðar (hér eftir reglugerðin). 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. Hér á eftir fer umfjöllun um helstu atriði regluverksins sem komið hafa til umfjöllunar hjá starfshópnum.

Skilyrði atvinnuleyfis

Skilyrði atvinnuleyfis eru talin upp í 1. mgr. 5. gr. laganna. 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.

Fjöldatakmörkanir

Í 1. mgr. 8. gr. laganna 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 4. gr. reglugerðarinnar. Fyrir 1. september ár hvert skal samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið fara yfir og endurskoða fjölda atvinnuleyfa á hverju svæði og grípa til aðgerða ef marktækt ójafnvægi hefur myndast milli eftirspurnar og framboðs, sbr. 4. gr. reglugerðarinnar. Í dag eru þrjú takmörkunarsvæði á landinu og í reglugerð um leigubifreiðar er kveðið á um hámarksfjölda atvinnuleyfa sem gefa má út á þeim svæðum.

Starfsreynsla

Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar skulu atvinnuleyfi á takmörkunarsvæðunum veitt á grundvelli starfsreynslu við akstur leigubifreiðar. Sæki leyfishafi á einu takmörkunarsvæði um atvinnuleyfi á öðru takmörkunarsvæði skal hann jafnsettur öðrum umsækjendum að því er varðar aksturs-tíma. 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. Í framkvæmd leggur umsækjandi um atvinnuleyfi fram þau gögn sem talin eru upp í ákvæðum laganna en stuðst er við upplýsingar úr gagnagrunni Samgöngustofu þegar tekinn er saman fjöldi daga. Ef upp kemur ágreiningur þá má leita staðfestingar hjá bifreiðastöð sem rekur eigið skráningarkerfi.

Afgreiðsla á leigubifreiðastöð

Allar leigubifreiðar á takmörkunarsvæði, skv. 8. gr. laganna, skulu hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi, sbr. 3. gr. laganna. Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur ennfremur 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. Stöðvarnar og bifreiðastjórafélög sjá um skráningu akstursheimilda sem leiða til uppsafnaðra akstursdaga. Upplýsingarnar vistast í gagnagrunni Samgöngustofu.

3. Meginefni áfangaskýrslu

3.1 Er íslenskt regluverk um leigubifreiðaaakstur og framkvæmd þess í samræmi við EES-samninginn?

Þegar ESA hóf frumkvæðisathugun á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi var ljóst af spurningum ESA hvaða ákvæði íslenska regluverksins ESA telur hugsanlega ósamrýmanleg skuldbindingum Íslands gagnvart EES samningnum. Þessi atriði eru í stuttu máli:

- Hvaða viðmiðum er beitt við mat á umsóknum um ný atvinnuleyfi og beiting þeirra í framkvæmd.
- Hvaða þættir koma til skoðunar við ákvörðun stjórnvalda um fjölda atvinnuleyfa á takmörkuðum svæðum og beiting þeirra í framkvæmd.
- Hvaða svigrúm sé eftirlátið stjórnvöldum við ákvörðun um veitingu nýrra atvinnuleyfa.
- Hvaða réttlættingarástæður búa að baki fjöldatakmrökunum á úthlutun atvinnuleyfa.
- Hvernig staðið sé að umsóknum erlendra bílstjóra um atvinnuleyfi samanborið við íslenska bílstjóra.
- Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort það væri skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis að viðkomandi væri skráður hjá leigubifreiðastöð og hvort bílstjórum væri frjálst að velja sér stöð.

3.1.1 Álit Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur hdl.

Við mat á því hvort íslenskt regluverk um leigubifreiðaaakstur og framkvæmd þess sé í samræmi við EES-samninginn reynir á 31. gr. EES-samningsins sem kveður á um stofnsetningarréttinn. Umfjöllun undir þessum lið mun byggjast á niðurstöðum álits Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur, hdl., sem hefur sérhæft sig í Evrópurétti, en að beiðni starfshópsins fékk ráðuneytið hana til að svara eftirfarandi spurningum:

- Felst í íslensku regluverki um leigubifreiðaaakstur brot á skyldum íslenska ríkisins EES-samningsins?
- Ef já, hvað er það í íslenska regluverkinu sem gerir það að verkum?
- Að hve miklu leyti má heimfæra það sem fram kemur í rökstuddu áliti ESA gagnvart norska ríkinu frá 22. febrúar 2017 yfir á aðstæður á Íslandi? Er eitthvað í íslenskum rétti sem gæti leitt til þess að sambærileg skoðun ESA á íslensku regluverki yrði önnur en niðurstaða stofnunarinnar gagnvart Noregi?
- Komist ESA að því að íslenskt regluverk um leigubifreiðaaakstur brjóti gegn EES-samningnum hverjar yrðu afleiðingarnar af slíkri niðurstöðu?

Álit Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur hdl. er að finna í heild sinni í viðauka við skýrsluna en í niðurstöðum segist Jóhanna telja að íslenskt regluverk um leigubifreiðar brjóti gegn skyldum Íslands gagnvart EES-samningnum. Þar telur hún vega þyngst ákvæði um fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa, ákvæði um forgangsreglur við úthlutun leyfa sem byggjast á starfsreynslu í greininni og skyldu leigubifreiðastjóra til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Hún telur að heimfæra megi að miklu leyti á aðstæður á Íslandi það sem kemur fram í rökstuddu álitu ESA gegn Noregi.

Hér að neðan er útdráttur úr þeim köflum álits Jóhönnu Katrínar Magnúsdóttur hdl. sem styðja við niðurstöðu hennar.

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, almannaöryggis 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

Jóhanna segir að lesa megi úr dómaframkvæmd Evrópudómstólsins að hvers konar fyrirfram leyfisveitingar geta talist hindrun á stofnsetningarréttinum.¹ 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.

¹ Sameinuð mál 171/07 og C-172/07, mgr. 23

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 hærrí en starfsreynsla sem aflað er utan takmörkunarsvæða. Þá er í engu tekið tillit til reynslu af leigubifreiðaaakstri utan Íslands. Þannig er erlendum bílstjórum/umsækjendum 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 mismunun, nema góð efnisrök séu fyrir slíkri ráðstöfun.² Jóhanna segir í álitinu sínu að telja verði 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 sé hægt að réttlæta hindranir á stofnsetningarréttinum með vísan til sjónarmiða um almannahagsmuni. Þar fyrir utan megi ráða af dómaframkvæmd að hindranir verði að vera hæfandi og nauðsynlegar til að ná lögmætu markmiði.³ Þá verða aðildarríki að beita öllum takmörkunum á stofnsetningarréttinum á hlutlægan og fyrirfram 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. Í ljósi þessa telur Jóhanna að það myndi reynast íslenska ríkinu erfitt að sýna fram á að takmörkunin sé ákveðin með hlutlægum, fyrirfram 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 segist hún telja líklegt að ESA fallist ekki á að framangreind sjónarmið séu fullnægjandi réttlætningarástæða þar sem um sé að ræða réttlætningarástæðu af efnahagslegum toga.

Skilyrði um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð — sbr. 3. gr. laga um leigubifreiðar

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 ennfremur fram að umsækjandi um atvinnuleyfi á takmörkunarsvæði skuli leggja fram vottorð um að hann eigi kost á afgreiðslu á bifreiðastöð sem hefur starfsleyfi.

² Sjá hér t.d. mál 107/83 *Klabb*.

³ Sjá dóm EFTA dómstólsins í máli nr. 3/05 *ESA gegn Noregi*, mgr. 57.

Eins og að framan greinir er ákvæði 31. gr. EES samningsins túlkað þannig að það sé ekki bara bein mismunun 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. Jóhanna segist í álitinu telja að skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum. Eins og fram kemur í álitinu hefur ESA þegar gert athugasemdir við þessa framkvæmd í Noregi. Þá segir einnig að ennfremur sé ljóst að þær breytingar sem hafa átt sér stað eða munu eiga sér stað á flestum Norðurlöndunum miði að því að afnema þessa tilteknu skyldu sem hvílir á leyfishöfum. Komið hefur fram að skilyrði þetta er sett til að tryggja öryggi farþega. Þó að skilyrði sem er til þess fallið að tryggja öryggi farþega sé byggt á sjónarmiðum um almannahagsmuni þá verður það einnig að vera hæfandi og nauðsynlegt. Jóhanna segir þau rök hins vegar ekki vera nógu 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 hægt með nýrri tækni að ná settu markmiði með öðrum og minna íþyngjandi leiðum.

3.2 Hvaða breytingar leggur starfshópurinn til að gerðar verði á regluverkinu eða framkvæmd þess til að það geti talist vera í samræmi við EES-samninginn?

3.2.1. Afnáam fjöldatakmarkana

Í dag eru þrjú takmörkunarsvæði á Íslandi og í reglugerð um leigubifreiðar er kveðið á um hámarksfjölda atvinnuleyfa sem gefa má út á þeim svæðum, samtals 650 leyfi, þar af eru 580 leyfi á höfuðborgarsvæðinu. Undanfarin ár hafa fleiri sótt um leyfi til að aka leigubifreið en úthlutun fjölda leyfa heimilar samkvæmt upplýsingum frá Samgöngustofu og árið 2017 var 109 einstaklingum neitað um leyfi til að aka leigubifreið.

	Úthlutun leyfa	Höfnun umsóknar
2015	35	66
2016	21	34
2017	50	109

Ljóst er af þróun í nágrennalöndunum Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi og nú síðast með nýjum áformum í Noregi að þessar þjóðir hafa ákveðið að afnema fjöldatakmarkanir á leyfum til leigubifreiðaaksturs. Þessi þróun í nágrennalöndunum, álit ESA gagnvart Noregi og efni frumkvæðisathugunar

ESA gagnvart Íslandi hefur leitt til þess að starfshópurinn er sammála um að leggja til við ráðherra að fjöldatakmörkunir atvinnuleyfa til leigubifreiðareksturs verði afnumdar á Íslandi.

Fjöldatakmörkunir á atvinnuleyfum

Svíþjóð	Ekki takmörkunir
Noregur	Afnám takmarkana í undirbúningi
Finnland	Takmörkunum verður aflétt sumarið 2018
Danmörk	Ekki takmörkunir

Til að taka af öll tvímæli gengur starfshópurinn út frá því að heimild eftirlifandi maka til að nýta atvinnuleyfi með heimild Samgöngustofu eins og núverandi löggjöf gerir ráð fyrir heyri sögunni til með afnámi fjöldatakmörkana.

3.2.2 Skilyrði til að aka leigubifreið að atvinnu (atvinnuleyfi)

Nefndarmenn eru sammála um að leyfi til að aka leigubifreið þurfi að vera háð ákveðnum skilyrðum til að tryggja gæði og öryggi þjónustunnar og almennt í þágu almannaheilla. Starfshópurinn leggur til að Samgöngustofa fari áfram með leyfisveitingar og skal birta opinberlega nöfn þeirra sem hafa slíkt leyfi að því gefnu að viðkomandi hafi veitt heimild fyrir slíku. Hér að neðan er að finna umfjöllun um þau atriði sem nefndin telur að horfa beri til við útgáfu atvinnuleyfis til leigubifreiðareksturs.

a) Gilt viðeigandi ökuskírteini

Skilyrði um gilt viðeigandi ökuskírteini fellur að þeirri kröfu sem er að finna í 1. tl. 1. mgr. 5. gr. núgildandi laga um leigubifreiðar. Starfshópurinn leggur til að áfram verði gerð krafa um að umsækjandi um atvinnuleyfi til leigubifreiðareksturs hafi gild ökuréttindi til starfans. Er þar átt við sérstök ökuréttindi til farþegaflutninga í atvinnuskyni með fólksbifreið, sbr. reglugerð um ökuskírteini nr. 830/2011 (ökuréttindi B).

b) Gott orðspor

Starfshópurinn leggur til að áfram verði gerð krafa um að umsækjandi hafi ekki verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekað brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina gilda. Þannig leggur starfshópurinn ekki til stórvægilegar breytingar á skilyrði 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. núgildandi laga. Við nánari mótun þessa skilyrðis er rétt að horfa til reglugerðar nr. 474/2017 um leyfi til að stunda farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

c) Aldur og akstursreynsla

Það er tillaga starfshópsins að til að öðlast leyfi til aksturs leigubifreiðar skuli umsækjandi hafa náð 21 árs aldri og haft ökuréttindi B í minnst 3 ár. Rökin fyrir þessu eru fyrst og fremst þau að starfinu fylgir mikil ábyrgð og er erfitt þegar við er að eiga farþega í misjöfnu ástandi. Þannig er líklegra að eldri einstaklingar hafi þroska, reynslu og skynsemi til að taka á aðstæðum með tilhlýðilegum hætti. Þar að auki sýnir tölfræðin að yngri ökumenn eru hlutfallslega líklegri til að valda slysum í umferðinni en þeir sem eldri eru. Aldursmarkið 21 árs og krafa um akstursreynslu eru hlið-stæðar kröfum í nágrannalöndum.

Starfshópurinn leggur jafnframt til að horfið verði frá því skilyrði sem nú er að finna í lögum um leigubifreiðar að umsækjandi sé ekki eldri en 70 ára. Starfshópurinn telur engin efni standa til þess að efri aldursmörk leigubifreiðastjóra séu strangari en efri aldursmörk annarra atvinnu-bílstjóra í farþegaflutningum. Rétt sé að gera ráð fyrir því að á meðan umsækjandi fullnægir skilyrðum til að hafa fullnægjandi ökuréttindi til farþegaflutninga í atvinnuskyni geti hann sinnt starfi leigubifreiðastjóra.

d) Heilsufarskröfur

Starfshópurinn telur eðlilegt að umsækjendum um leyfi til leigubifreiða-aksturs sé gert að uppfylla heilbrigðiskröfur sem metnar eru nauðsynlegar að teknu tilliti til öryggis farþega og annarra vegfarenda. Slíkar kröfur er rétt að móta í reglugerð í samráði við landlækni. Skilyrðið fellur að þeirri kröfu sem gerð er í 1. tl. 1. mgr. 5. gr. nógildandi laga, um fullnægjandi starfshæfni.

e) Menntun

Starfshópurinn hefur kynnt sér reglur sem gilda um leyfi til aksturs leigubifreiðar í nágrannalöndunum og komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að gera áfram ráð fyrir að umsækjandi leyfis til reksturs leigubifreiðar þurfi að sækja tiltekin námskeið þar sem fram fer bókleg og verkleg kennsla, m.a. í formi leigubifreiðaaksturs í tiltekinn tíma, og skilyrði leyfis sé að umsækjandi hafi staðist bæði bóklegt og verklegt próf. Skilyrðið um að leyfishafi hafi hlotið viðeigandi menntun fellur að þeirri kröfu sem er að finna í 1. tl. 1. mgr. 5. gr. laga nógildandi laga um leigubifreiðar.

Þá leggur starfshópurinn til að leigubifreiðastjórar þurfi að undirgangast endurmenntun á fimm ára fresti til að halda leyfi sínu. Krafa um endurmenntun er í samræmi við þá kröfu sem gerð er til atvinnubílstjóra í öðrum greinum farþegaflutninga. Í endurmenntun getur t.d. falist endurnýjuð skyndihjálparþekking, þjálfun í þjónustu við fatlaða einstaklinga eða hreyfihamlaða, færni í mannlegum samskiptum o.s.fv.

Er það tillaga starfshópsins að uppfylli umsækjandi skilyrði a-e hér að framan geti hann fengið útgefið atvinnuleyfi til að stunda leigubifreiðaakstur og ekki verður gerð krafa um að viðkomandi hafi leigubifreiðaakstur að aðal atvinnu. Í kaflanum hér á eftir er svo að finna umfjöllun um þau viðbótarskilyrði sem starfshópurinn leggur til að umsækjandi skuli uppfylla til að fá útgefið leyfi til að reka leigubifreið.

3.2.3 Skilyrði til að reka leigubifreið (rekstrarleyfi)

Starfshópurinn leggur til að gefin verði út sérstök rekstrarleyfi af Samgöngustofu til þeirra sem sækjast eftir því að reka leigubifreið og að leyfi verði einungis gefið út á einstakling til rekstrar einnar bifreiðar. Þeir sem sæki um slíkt rekstrarleyfi þurfi að uppfylla allar þær sömu kröfur og umsækjendur um atvinnuleyfin sem fjallað er um í kaflanum hér á undan, auk tiltekinna viðbótarkrafna (sjá í a-e hér á eftir). Starfshópurinn er sammála um að móta þurfi nánar reglur um með hvaða hætti rekstrarleyfishafar skrá og geyma upplýsingar um ferðir bifreiða. Þó sé ljóst að rekstrarleyfishafi verði að halda skrá með upplýsingum um þann atvinnuleyfishafa sem keyrir bifreiðina hverju sinni og geta gert grein fyrir því gagnvart Samgöngustofu, t.d. í gegnum gagnagrunn stofnunarinnar, sbr. kafla 4.2.

a) Gott orðspor

Hvað varðar kröfuna um gott orðspor leggur starfshópurinn til að rekstrarleyfishafa beri að uppfylla allar kröfur sem gerðar eru til atvinnuleyfishafa. Við mat á því hvort rekstrarleyfishafi uppfylli skilyrðið um gott orðspor sé hins vegar litið á brotaferil hans í víðara samhengi. Þannig sé ekki einungis litið til þess hvort viðkomandi hafi gerst brotlegur við lög sem tengjast leigubifreiðaakstri heldur að litið sé einnig til ferils viðkomandi m.t.t. skattalagabrota eða brota á öðrum lögum og reglum sem gilda um rekstur fyrirtækja. Kveða þyrfti skýrt á um það í regluverkinu til hvaða brota heimilt væri að líta við mat á því hvort þessu skilyrði sé fullnægt. Við mótnun þessa skilyrðis má hafa hliðsjón af reglugerð 474/2017, sbr. reglugerð 1071/2009/EB, eins og við á.

b) Menntun

Starfshópurinn leggur til að rekstrarleyfishafa beri að uppfylla allar menntunarkröfur sem gerðar eru til atvinnuleyfishafa. Hins vegar sé rétt að gera kröfur um ríkari menntun til rekstrarleyfishafa, þ.e. að í menntuninni felist einnig nám sem snýr beint að rekstrinum, svo sem kennsla í bókhaldi og skattskilum, persónuverndarreglum, nauðsynlegum tryggingarétti, ábyrgð rekstrarleyfishafa o.s.frv.

c) Er skráður eigandi fólksbifreiðar

Starfshópurinn er sammála um mikilvægi þess að gert verði að skilyrði að rekstrarleyfishafi sé skráður eigandi eða fyrsti umráðamaður þeirrar bifreiðar sem hann rekur, líkt og gert er í dag í 2. tl. 1. mgr. 5. gr. nógildandi laga. Þannig leiki enginn vafi á hver beri ábyrgð á því að bifreiðin sé með viðeigandi leyfisskoðun, hafi fullnægjandi tryggingar og uppfylli aðrar kröfur sem gerðar eru til hennar, standi skil á opinberum gjöldum vegna reksturs hennar o.s.fv. Þá er jafnframt rétt að rekstrarleyfishafi gangi úr skugga um að sá sem ekur bifreiðinni hverju sinni í leyfisakstri hafi tilskilin réttindi.

d) Er fjár síns ráðandi og getur sýnt fram á tiltekna eiginfjárstöðu

Starfshópurinn telur rétt að áfram sé gert að skilyrði fyrir að reka leigubifreið að rekstrarleyfishafi sé fjár síns ráðandi, líkt gert er í 5. tl. 1. mgr. 5. gr. nógildandi laga. Þá telur starfshópurinn jafnframt eðlilegt að gera ráð fyrir að rekstrarleyfishafi geti sýnt fram á tiltekna eiginfjárstöðu sem sýni fram á að hann geti staðið undir rekstrinum, viðhaldi, greiðslu trygginga o.s.frv. Við vinnu starfshópsins hefur komið í ljós að sú leið er farið í nágrannalöndum okkar. Starfshópurinn telur eðlilegt að umsækjandi geti sýnt fram á 600.000 ISK í eiginfjárstöðu og jafnframt að ógreidd opinber gjöld séu ekki hærri en 800.000 ISK.

e) Heimilisfesti hér á landi

Starfshópurinn leggur til að til að fá útgefið leyfi til reksturs leigubifreiðar sé rétt að gera þá kröfu að viðkomandi hafi heimilisfesti hér á landi.

3.2.4 Leigubifreiðastöðvar og hlutverk þeirra

Samkvæmt nógildandi lögum eru leigubifreiðastjórar skyldaðir til að starfa á leigubifreiðastöð en nokkrar slíkar eru reknar á takmörkunarsvæðum og vega þar stærst höfuðborgarsvæðið og Suðurnes. Á þessum svæðum starfa sex leigubifreiðastöðvar, 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 64% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og næst á eftir kemur BSR með tæplega 10% hlutdeild.⁴

Svo sem þegar hefur verið rakið í kafla 3.1.1 hér að framan verður að telja að skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð, eins og það er sett fram í nógildandi reglum, verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum. Á það ekki síst við vegna þess að skv. nógildandi reglum er gert ráð fyrir tilteknum lágmarksfjölda atvinnuleyfshafa á hverja bifreiðastöð til að hægt sé að fá starfsleyfi sem leigubifreiðastöð og leigu-

⁴ Tölurnar byggjast á fjölda leyfa sem eru á hverri stöð fyrir sig sem hlutfall af heildarfjölda atvinnuleyfa á höfuðborgarsvæðinu sem eru samtals 580.

bifreiðastöðvum er heimilt að synja leigubifreiðastjórum um þjónustu. Þannig getur sú staða komið upp að leigubifreiðastjóri sem annars uppfyllir öll skilyrði til að stunda leigubifreiðaaakstur náí ekki að uppfylla skilyrði atvinnuleyfis þar sem hann hefur ekki aðgang að afgreiðslu á leigubifreiðastöð. Að auki liggur fyrir að hjá flestum Norðurlöndunum er þróun regluverksins í þá átt að afnema skyldu til að selja þjónustu í gegnum stöð.

Skylda til að vera tengdur við leigubifreiðastöð til að selja þjónustu

Svíþjóð	Ekki skylda. Einungis skylda til að vera tengdur við bókhaldsskrifstofu
Noregur	Afnám skyldu í undirbúningi
Finland	Ekki skylda
Danmörk	Stöðvarskylda. Nægjanlegt að vera einn bílstjóri á stöð

Starfshópurinn telur að með hliðsjón af öllu framangreindu verði ekki hjá því komist að falla frá lögbundinni stöðvarskyldu.

Leigubifreiðastöðvar hafa í áraraðir sinnt mikilvægu hlutverki í að tryggja gæði og framboð þjónustu. Þær veita Samgöngustofu upplýsingar um einstaka atvinnuleyfifshafa, hvar þeir starfa og hver aki bifreið þeirra hverju sinni ef ekki þeir sjálfir, auk þess að hafa 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 er ekki síst til komið vegna þeirra kvaða sem hvíla á leyfis höfum um nýtingu leyfis og leiða af fjöldatakmörkunum á takmörkunarsvæðum. Í framkvæmd hefur það nýst eftirlitsaðilum, hvort heldur sem er lögreglu, Samgöngustofu eða skattyfirvöldum, að geta óskað eftir upplýsingum um eknar ferðir, greiðslur og ökumenn frá slíkum stöðvum. Starfshópurinn telur því rétt að gera ráð fyrir að rekstrarleyfishafar, sbr. kafla 3.2.3, beri ábyrgð á því að skrá upplýsingar um þann atvinnuleyfifshafa sem keyrir bifreiðina hverju sinni þ.a. þær séu til reiðu hvenær sem kallað er eftir þeim. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til með hvaða hætti slíkt skuli gert en bendir þó á að nú þegar er fyrir hendi öflugt skráningarkerfi á vegum Samgöngustofu, sbr. kafla 4.2.

Fulltrúar leigubifreiðastjóra lýstu á fundum starfshópsins yfir áhyggjum sínum vegna mögulegs afnáms stöðvarskyldu og lögðu áherslu á að við mótum nýs regluverks yrði að tryggja að neytendur njóti áfram sambærilegrar þjónustu og í dag. Starfshópurinn sammæltist um að mikilvægt væri að leita leiða til að tryggja að breytingar á löggjöf leiði ekki til lakari þjónustu við neytendur og að almennar kröfur tryggi gæði og öryggi í leigubifreiðapjónustu.

3.2.5 Möguleg útfærsla á fyrirkomulagi reksturs leigubifreiðaðþjónustu eftir að skylda til að vera á stöð hefur verið afnumin

Af því sem kemur fram í tillögum starfshópsins í köflum 3.2.2 og 3.2.3 er ljóst að hver sá sem uppfyllir skilyrði atvinnuleyfis getur ekið leigubifreið og hver sá sem uppfyllir skilyrði rekstrarleyfis getur rekið eina bifreið og selt þjónustu með slíku rekstrarleyfi enda taki hann á sig þær skyldur sem leigubifreiðastöðvar sinna í núverandi kerfi.

Starfshópurinn telur mögulegt að rekstrarleyfishafar geti falið öðrum aðila, t.d. eins og sameiginlegri skrifstofu, að sinna þeirri skráningu upplýsinga sem um getur hér að framan í kafla 3.2.3 og fengið slíka skrifstofu til að annast markaðssetningu og sölu á þjónustu. Rekstrarleyfishafi ber eftir sem áður endanlega ábyrgð á rekstri bifreiðarinnar, þ.e. að bifreiðin sé með viðeigandi leyfisskoðun, hafi fullnægjandi tryggingar og uppfylli aðrar kröfur sem gerðar eru til hennar, hann standi skil á opinberum gjöldum vegna reksturs hennar o.s.frv. Þá ber rekstrarleyfishafa að ganga úr skugga um að sá sem ekur bifreiðinni hverju sinni í leyfisakstri hafi tilskilin réttindi.

Starfshópurinn telur líkur standa til þess að áfram verði starfræktar sameiginlegar skrifstofur/leigubifreiðastöðvar hér á landi með vísan til hagkvæmnisjónarmiða, þrátt fyrir fyrirhugað afnám skyldu til að selja þjónustu í gegnum stöð. Í flestum öðrum starfstéttum þar sem leyfi er gefið út á einstaklinga kjósa þeir engu að síður að vinna undir sameiginlegum hatti með öðrum enda margvíslegt hagræði fólgið í því að deila yfirbyggingu og vinna undir einu símanúmeri eða einni vefsíðu. Þetta á t.d. við um lækna, lögfræðinga, smiði o.s.frv. Ýmis rök eru fyrir því að með því að tengjast sameiginlegri skrifstofu sé auðveldara fyrir rekstrarleyfishafa að standa að markaðssetningu á þjónustu, nálgast viðskiptavinum og tryggja rammasamninga við ríki og sveitarfélög um ýmis konar þjónustu. Því telur starfshópurinn nokkuð víst að stöðvar verði til staðar þrátt fyrir afnám stöðvaskyldu.

Þá getur starfshópurinn séð fyrir sér að á fámennum dreifbýlisstöðum geti skapast skilyrði til að takmarka leyfi við ákveðna atvinnu- og/eða rekstrarleyfishafa til að tryggja fullnægjandi þjónustu á svæðinu. Þetta er hins vegar mál sem þarf að skoða frekar í ráðuneytinu.

3.2.6 Lagaskil

Í umfjöllun um skilyrði til að stunda leiguakstur að atvinnu og reka leigubifreið er rétt að fjalla stuttlega um hvernig haga skuli yfirfærslu milli núverandi kerfis og þess kerfis sem innleitt verður með breytingunum. Starfshópurinn leggur áherslu á að kveðið verði skýrt á um það í hinni

nýju löggjöf með hvaða hætti tryggð skuli réttindi þeirra sem nú þegar hafa fengið útgefið leyfi til að stunda leiguakstur og frá hvaða tíma þeim verði gert að uppfylla skilyrði slíks leyfis skv. breyttum reglum.

Starfshópurinn leggur til að þeir leigubifreiðastjórar sem nú hafa undir höndum atvinnuleyfi teljist hafa lokið grunnmenntun til að fá útgefið rekstrarleyfi, óháð því hvaða kröfur verði gerðar til grunnmenntunar samkvæmt breyttum reglum. Hið sama skuli eiga við um þá sem hafa leyfi til að stunda leigubifreiðakstur í forföllum og vilja fá útgefið atvinnuleyfi á grundvelli breyttra reglna.

Hvað varðar skilyrði til útgáfu atvinnuleyfis annars vegar og rekstrarleyfis hins vegar, skv. framangreindum tillögnum, leggur starfshópurinn til að þeir sem nú hafa undir höndum atvinnuleyfi til leigubifreiðaksturs eða leyfi til að stunda leigubifreiðakstur í forföllum, skuli fá hæfilegan tíma til að uppfylla skilyrði samkvæmt breyttum reglum. Ein möguleg útfærsla er að gera kröfu um að við endurnýjun leyfis, sem er á fimm ára fresti, uppfylli umsækjandi öll skilyrði samkvæmt nýjum reglum. Þó verði gerð undantekning vegna endurnýjunar leyfis sem á sér stað innan tveggja ára frá gildistöku nýrra skilyrða og gert ráð fyrir að umsækjandi geti þá fengið leyfi sitt framlengt til þriggja ára á grundvelli eldri skilyrða. Við næstu endurnýjun fengi hann svo útgefið leyfi til fimm ára á grundvelli breyttra reglna. Þannig yrði aðlögunartíminn fyrir hvern leyfishafa aldrei minni en tvö ár og mest fimm ár.

4. Framkvæmd leigubifreiðapjónustu

4.1 Gæða- og tæknikröfur

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að atvinnuleyfishafi og/eða rekstrarleyfishafi hafi áberandi merki í ökutækinu sem sýni gilt leyfi (leyfisnúmer) viðkomandi (hafa má til hliðsjónar merkingar hópferðaleyfishafa.)

Þá er starfshópurinn einnig sammála um að móta þurfi reglur um hvers konar mælitæki samgönguráðuneytið/Samgöngustofa telji eðlileg sem gjaldmæla í leigubifreiðum en brýnt er að nýta tækifærin sem felast í tækniþróun til hagsbóta fyrir neytandann. Starfshópurinn telur þá ekki þörf á að lögbinda fast hámarksgjald á þjónustu þrátt fyrir að slíkt viðgangist hjá flestum Norðurlandapjóðunum.

4.2 Gagnagrunnur Samgöngustofu

Starfshópurinn hefur rætt töluvert hver eigi að vera tilgangur gagnagrunnsins sem Samgöngustofa heldur utan um og hvaða upplýsingar eigi að skrá þar. Í dag er helsti tilgangur gagnagrunnsins að halda utan um dagafjölda afleysingamanna vegna úthlutunar á atvinnuleyfum. Ljóst er að slíkt mun ekki eiga við ef tillögur starfshópsins verða að veruleika. Hins vegar er gagnagrunnur Samgöngustofu öflugt skráningartæki sem er til þess fallið að stuðla að öryggi farþega. Í framtíðinni má ætla að gagnagrunnurinn muni nýtast til að halda skrá um: i) nöfn þeirra sem eru með atvinnuleyfi/rekstrarleyfi, ii) upplýsingar um hvaða bifreið er skráð á rekstrarleyfishafa, iii) upplýsingar um hvaða atvinnuleyfishafi er með bifreið til afnota, og iv) hvenær atvinnuleyfi/rekstrarleyfi rennur út.

4.3 Eftirlitsskylda Samgöngustofu

Eftirlitsskylda með atvinnuleyfishöfum er hjá Samgöngustofu í dag. Eins og fram hefur komið þá felst eftirlitið fyrst og fremst í því að sannreyna nýtingu atvinnuleyfa leigubifreiðastjóra þar sem hún er takmörkunum háð samkvæmt núgildandi lögum. Verði hins vegar fallist á tillögur starfshópsins mun eftirlitið breytast og felast meira í því að gæta þess að skilyrðum laga og reglna sé fylgt. Samgöngustofa hefur heimildir samkvæmt lögum um farþega- og farmflutninga að óska eftir upplýsingum frá leyfishöfum sem nauðsynlegar þykja til eftirlits með að lögum sé fylgt. Starfshópurinn gerir ráð fyrir að sambærilegt fyrirkomulag verði í nýrri löggjöf um leigubifreiðar.

Þá þykir rétt að binda í lögum heimild til handa Samgöngustofu að fella niður leyfi, hvort sem er tímabundið eða fyrir fullt og allt, ef staðfest er að handhafi atvinnu- og/eða rekstrarleyfis uppfyllir ekki lengur þau skilyrði sem mælt er fyrir um. Öll meðferð slíkra mála fer eftir ákvæðum stjórn-sýslulaga og eru ákvarðanir Samgöngustofu kærarlegar til ráðuneytis.

4.4 Er rétt að gera ráð fyrir þjónustu á borð við Uber og Lyft hér á landi og ef svo er, hvaða breytingar er nauðsynlegt að gera á íslenskri löggjöf til að svo megi verða?

Starfshópurinn telur ekkert því til fyrirstöðu að farveitur bjóði þjónustu sína hér á landi. Hins vegar er nauðsynlegt að líta til þess að í ljósi nýlegs dóms Evrópudómstólsins beri að líta á farveitur sem farþegaflutningafyrirtæki. Reglur um farþegaflutninga af þessu tagi séu ekki samræmdar og því sé það á valdi aðildarríkjanna að setja þær kröfur sem slík fyrirtæki þurfa að uppfylla til að mega bjóða þjónustu sína. Í ljósi sjónarmiða um jöfn samkeppnisskilyrði og grundvallar hugsunar 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 leigubifreiðaaksturs. Þannig þurfi farveitur á borð við Uber og Lyft að fullnægja öllum skilyrðum sem leigubifreiðastöðvum yrði gert að fullnægja. Með sama hætti þurfi bílstjórar sem bjóða þjónustu sína hjá farveitum að uppfylla skilyrði leigubifreiðalöggjafarinnar og hafa gilt rekstrarleyfi.

Viðauki





MINNISBLAÐ

Til: Samgönguráðuneyti - Ásta Sóllilja Sigurbjörnsdóttir

Frá: ADVEL lögmenn slf.

Dags.: 18. desember 2017

Efni: Álit um íslenskt regluverk um leigubifreiðaakstur

I. Inngangur

Fyrir hönd samgönguráðuneytis var óskað eftir álitum um íslenskt regluverk um leigubifreiðaakstur. Tilefni álitsins er m.a. frumkvæðisathugun sem Eftirlitsstofnun EFTA (hér eftir „ESA“) hefur hafið á íslensku regluverki um leigubifreiðar og hvort það standist ákvæði EES-samningsins.

Í álitum þessu er m.a. stuðst við samskipti samgönguráðuneytisins og ESA, rökstutt álit ESA til Noregs vegna norska regluverksins um leigubifreiðaakstur og minnisblað til samgönguráðherra frá 16. maí 2017. Í beiðni samgönguráðuneytis til ADVEL var óska eftir svörum við eftirfarandi spurningum:

1. Felur íslensk löggjöf í sér brot á skyldum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum?
2. Ef svo er, hvað er það í íslenska regluverkinu sem gerir það að verkum?
3. Að hve miklu leyti má heimfæra það sem fram kemur í rökstuddu álitum ESA gagnvart norska ríkinu frá 22. febrúar 2017 yfir á aðstæður á Íslandi? Er eitthvað í íslenskum rétti sem gæti leitt til þess að sambærileg skoðun ESA á íslensku regluverki yrði önnur en niðurstaða stofnunarinnar gagnvart Noregi?
4. Hverjar yrði afleiðingarnar ef ESA kemst að þeirri niðurstöðu að íslensk löggjöf brjóti gegn ákvæðum EES-samningsins

Fyrst verður fjallað um upphaf og aðdraganda málsins og þau ákvæði íslenska regluverksins sem koma helst til skoðunar. Í kjölfarið verður skoðað hvort regluverkið brjóti í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og að lokum verður farið yfir fyrrgreint mál ESA gegn Noregi.

II. Aðdragandi og upphaf málsins

Með bréfi þann 12. janúar 2017 tilkynnti ESA að hafin væri frumkvæðisathugun á leigubifreiðamarkaðnum á Íslandi og þá aðallega á mögulegum hindrunum á aðgengi að markaðnum. Í bréfinu var sex spurningum beint til íslenska ríkisins er vörðuð leigubifreiðamarkaðinn. Þessar sex

spurningar varpa ljósi á þau ákvæði íslenska regluverksins sem ESA telur hugsanlega ósamrýmanleg skuldbindingum Íslands samkvæmt EES samninginn.

Spurningar ESA vörðuðu í fyrsta lagi þau viðmið sem fram koma í íslenskri löggjöf sem beitt er við mat á umsóknum um ný atvinnuleyfi og hvernig þeim er beitt í framkvæmd. Í öðru lagi hvaða þættir koma til skoðunar við ákvörðun stjórnvalda á fjölda atvinnuleyfa á takmörkuðum svæðum og hvernig þeim er beitt í framkvæmd. Í þriðja lagi var spurt um hvaða svigrúm sé eftirlátið stjórnvöldum við ákvörðun um veitingu nýrra atvinnuleyfa. Í fjórdða lagi var spurt um þær réttlætningarástæður sem búa að baki fjöladatakmörkunum á úthlutun atvinnuleyfa að teknu tilliti til meðalhófsreglunnar. Í fimmta lagi hvernig staðið er að umsóknum erlendra bílstjóra um atvinnuleyfi samanborið við íslenska bílstjóra. Í sjötta lagi var spurt hvort það sé skilyrði fyrir veitingu atvinnuleyfis að viðkomandi sé skráður hjá leigubifreiðastöð og hvort bílstjórum sé frjálst að velja sér leigubifreiðastöð.

III. Íslensk löggjöf um leigubifreiðar

Um veitingu atvinnuleyfa til leigubifreiðaaakstur er fjallað um í 6. gr. laga nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. er atvinnuleyfi, sbr. 5. gr. laganna, skilyrði þess að viðkomandi sé heimilt að taka að sér að stunda leigubifreiðaaakstur, sbr. þó 9. gr. laganna.¹

Í 5. gr. laganna er fjallað um skilyrði fyrir atvinnuleyfi og þau talin þar upp í 1. mgr. ákvæðisins. Í fyrsta lagi verður umsækjandi að hafa fullnægjandi starfshæfni, þ.e. tilskilin ökuréttindi. Í öðru lagi að vera skráður eigandi fólksbifreiðar, í þriðja lagi að stunda leigubifreiðaaakstur að aðalatvinnu og hann má ekki hafa verið dæmdur til refsivistar eða framið alvarlegt eða ítrekuð brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina sjálfa gilda. Í sjötta lagi þarf hann að vera fjár síns ráðandi og 70 ára eða yngri. Þá verða umsækjendur einnig að sækja námskeið um atvinnuleyfi sem fullnægja skilyrðum 5. gr. laganna. Samgöngustofa skal skipuleggja slík námskeið, ákveða kennslutilhögun, námsefni, prófreglur og námskeiðsgjald.

Í 1. mgr. 8. gr. laganna 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 gert grein fyrir í reglugerð um leigubifreiðar nr. 397/2003. Fyrir 1. september ár hvert, skal samgönguráðuneytið fara yfir og endurskoða fjölda atvinnuleyfa á hverju svæði og grípa til aðgerða ef marktækt ójafnvægi hefur myndast milli eftirspurnar og framboðs, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 397/2003. Í dag eru þrjú takmörkunarsvæði á landinu og í reglugerð um leigubifreiðar er kveðið á um hámarksfjölda atvinnuleyfa sem gefa má út á þeim svæðum.

Í 3. mgr. 8. gr. leigubifreiðalaga segir að þar sem takmörkun á fjölda leigubifreiða hafi verið ákveðin skuli umsækjandi fullnægja skilyrðum 5. gr. og sitji hann að jafnaði fyrir við úthlutun leyfa hafi hann stundað leigubifreiðaaakstur í a.m.k. eitt ár. Þá kemur einnig fram að þar sem ekki hefur verið kveðið á

¹ Í 3. mgr. 5. gr. segir að ráðherra geti í reglugerð kveðið nánar á um skilyrði fyrir atvinnuleyfi og akstri forfallabílstjóra. Samkvæmt 8. mgr. 9. gr. laganna er heimilt að leyfa eftirlifandi maka leyfishafa að nýta atvinnuleyfi hans í allt að þrjú ár eftir andlát leyfishafa, þó eigi lengur en til þess tíma er leyfishafi hefði misst leyfið fyrir aldurs sakir ef hann hefði lifað. Þegar maki er ekki til staðar er dánarbúi leyfishafa heimilt að nýta atvinnuleyfi hans í allt að þrjú mánuði eftir andlát.

um takmörkun á fjölda leigubifreiða á umsækjandi rétt á að fá útgefið atvinnuleyfi ef hann fullnægir skilyrðum 5. gr.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 397/2003 skulu atvinnuleyfi á takmörkunarsvæðunum veitt á grundvelli starfsreynslu við akstur leigubifreiðar. Sæki leyfishafi 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 100 daga fyrir hvert ár metna í starfsreynslu. Það skal tekið fram að 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.

Að lokum ber að nefna að allar leigubifreiðar á takmörkunarsvæði, skv. 8. gr. laganna, skulu hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð sem fengið hefur starfsleyfi, sbr. 3. gr. laganna. Í 5. gr. reglugerðarinnar kemur enn fremur fram að umsækjandi um atvinnuleyfi skuli leggja fram vottorð um að hann eigi kost á afgreiðslu á bifreiðastöð sem hefur starfsleyfi.

IV.

Ákvæði EES-samningsins og möguleg brot íslenska ríkisins

EES löggjöf sem kemur til skoðunar

Í máli þessu reynir á hugsanleg brot íslenska ríkisins gegn 31. gr. EES-samningsins sem kveður á um stofnsetningarréttinn.

Stofnsetningarrétturinn 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, einkum félög eða fyrirtæki í skilningi 2. mgr. 34. gr. EES-samningsins.

Ákvæðið felur í sér bann við mismunun á grundvelli þjóðernis eða hvers konar aðgerða sem leiða til þess að hindra stofnsetningu 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 erfiðara eða ómögulegt að notfæra sér stofnsetningarréttinn. Þetta á einnig við um ráðstafanir þess aðildarríkis þar sem fyrirtæki er skráð. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að það ræður ekki úrslitum í þessu sambandi hvort kvaðirnar/skyldurnar sem til skoðunar eru eigi jafnt við um erlenda sem innlenda aðila.

Aðeins er hægt að réttlæta beina mismunun á grundvelli þjóðernis með vísan til allsherjarreglu, almannaöryggis og heilsu og þær aðgerðir sem um ræðir verða að vera til þess fallnar að ná því markmiði sem að er stefnt og ekki ganga lengra en nauðsynlegt er.

Hindranir á stofnsetningarréttinum er hægt að réttlæta á grundvelli sjónarmið um almannahagsmuni en fleiri sjónarmið koma til skoðunar ef til staðar er bein mismunun (*public interest* sjónarmið)

i) Fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa og úthlutun þeirra

Lesi má úr dómaframkvæmd að hvers konar fyrirfram leyfisveitingar geta talist hindrun á stofnsetningarréttinum. Slíkar fyrirframleyfisveitingar geta í sumum tilfellum komið í veg fyrir að fyrirtæki/sjálfstætt starfandi nýti sér rétt sinn að stofna og reka fyrirtæki í aðildarríki.²

² Sameinuð mál 171/07 og C-172/07, mgr. 23.

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 félagi leigubifreiðastjóra. Í samræmi við 4. gr. reglugerðar nr. 397/2003 skal ráðherra fara yfir og endurskoða fjölda atvinnuleyfa á hverju takmarkasvæði 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 var fjöldi atvinnuleyfa á höfuðborgarsvæðinu 570 en er í dag 580 atvinnuleyfi.

Samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar ber aðeins að endurskoða fjölda atvinnuleyfa á hverju takmarkasvæði fyrir sig ef *marktækt* ójafnvægi hefur myndast milli eftirspurnar og framboðs. Þegar endurskoðun fer fram grundvallast hún skv. ákvæðum laganna á sjónarmiðum um eftirspurn og framboði á leigubifreiðamarkaði.

Samkvæmt núgildandi löggjöf eru atvinnuleyfi á takmörkunarsvæðunum veitt á grundvelli starfsreynslu við akstur leigubifreiðar. Leyfishafi á einu takmörkunarsvæði er jafnsettur leyfishafa á öðru takmörkunarsvæði. Atvinnuleyfishafi sem er með atvinnuleyfi utan takmörkunarsvæðis og sækir um atvinnuleyfi innan takmörkunarsvæðis fær aðeins 100 daga fyrir hvert ár metið inn í akstursreynslu sína.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að núgildandi löggjöf gerir leigubílstjórum með akstursreynslu innan takmarkasvæða hærra undir höfði og hindrar aðkomu nýrra leigubifreiðastjóra að markaðnum. Til þess að öðlast reynslu verður leigubifreiðastjóri annað hvort að fá úthlutað atvinnuleyfi utan takmörkunarsvæða eða vera á undanþágu sem forfallabílstjóri, sbr. 9. gr. leigubifreiðalaga og III. kafla reglugerðar nr. 397/2003. Þessi skilyrði gera erlendum aðilum mjög erfitt um vik að öðlast viðeigandi akstursreynslu miðað við íslenska bílstjóra. Þar fyrir utan er erlend akstursreynsla ekki tekin til greina og fellur ekki undir leigubifreiðaakstur utan takmörkunarsvæða.

Af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins er hægt að draga þá ályktun að aðildarríki geti ekki haft í löggjöf sinni ákvæði sem útiloki beitingu stofnsetningarréttar, þó að í þeim felist engin mismunun, nema góð efnisrök séu fyrir slíkri ráðstöfun.³ 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. Slík skilyrði mega aldrei leiða til þess að ríkisborgarar annarra aðildarríkja geti ekki nýtt sér stofnsetningarréttinn.

4

Aðeins er hægt að réttlæta hindranir á stofnsetningarréttinum með vísan til sjónarmiða um almannahagsmuni. Þar fyrir utan má ráða af dómaframkvæmd að hindranir verði að vera hæfandi og nauðsynlegar til að ná lögmætu markmiði.⁵

Aðildarríkin sjálf verða að geta sýnt fram á að hin umdeilda ráðstöfun sé bæði nauðsynleg og hæfandi til þess að ná því markmiði sem að er stefnt. Sú réttlættingarástæða sem aðildarríki byggja á verður því

³ Sjá hér t.d. mál 107/83 *Klobb*.

⁴ Sjá dóm EFTA dómstólsins í máli nr. 1/06 *ESA gegn Noregi*, mgr. 27: „a restriction on the freedom of establishment and the freedom to provide services, as it completely removes them from the market and insofar denies them access to that market ... The restrictions are of a non-discriminatory nature, since the contested legislation applies without distinction to domestic and foreign operators of gaming machines.“

⁵ Sjá dóm EFTA dómstólsins í máli nr. 3/05 *ESA gegn Noregi*, mgr. 57.

að vera studd gögnum um að leiðin sé nauðsynleg og gangi ekki of langt í ljósi hins lögmæta markmiðs sem stefnt var að. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu hefur heildarmat á framboði og eftirspurn á leigubifreiðamarkaðnum ekki átt sér stað sem gera verður ráð fyrir að sé forsenda þess að hægt sé að meta með skýrum hætti jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar. Samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólsins verður að beita takmörkunum sem þessum á hlutlægan og fyrirframákveðinn hátt og án allrar mismununar.

Þar fyrir utan má telja líklegt að ESA fallist ekki á að framangreind sjónarmið séu fullnægjandi réttlætningarástæða þar sem um sé að ræða réttlætningarástæðu af efnahagslegum toga. Ennfremur má álykta að slík sjónarmið séu aðeins til hagsbóta fyrir afmarkaðan hóp en séu ekki almenns eðlis. Þá skortir einnig að sýna fram á nauðsyn þessa úrræðis til þess að tryggja jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar.

ii) *Skilyrði um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð – sbr. 3. gr. laga um leigubifreiðar.*

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 ennfremur 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 þá er ákvæði 31. gr. EES samningsins túlkað þannig að það er ekki bara bein mismunun 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.

Telja verður að skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum. Eins og fram kemur í næsta kafla hefur ESA þegar gert athugasemdir við þessa framkvæmd í Noregi. Ennfremur er ljóst að þær breytingar sem hafa átt sér stað eða eru að fara að eiga sér stað á Norðurlöndum miða að því að afnema þessa tilteknu skyldu sem hvílir á leyfishöfum.

Komið hefur fram að skilyrði þetta er sett til að tryggja öryggi farþega. Þó að skilyrði sem er til þess fallið að tryggja öryggi farþega sé byggt á sjónarmiðum um almannahagsmuni þá verður það einnig að vera hæfandi og nauðsynlegt. Þau rök eru hins vegar ekki nógu sterk í ljósi þess að skyldan til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð nær aðeins til bifreiðastjóra innan takmarkasvæða en ekki til annarra. Þar fyrir utan er hægt með nýrri tækni að ná settu markmiði með öðrum og minna íþyngjandi leiðum.

iii) *Tungumálakrafa*

Umsækjendur um atvinnuleyfi þurfa að standast og ljúka við námskeið Samgöngustofu sem haldið er fyrir umsækjendur um atvinnuleyfi sem fullnægja skilyrðum 5. gr. laganna. Samgöngustofa skal skipuleggja slík námskeið, ákveða kennslutilhögun, námsefni, prófreglur og námskeiðsgjald. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu eru námskeið þessi haldin á íslensku og prófin sem umsækjendur þurfa að klára eru einnig á íslensku. Ekki er í boði túlkaþjónusta þar sem stjórnvöld telja nauðsynlegt að umsækjendur geti tjáð sig og skilið íslensku.

Telja verður að framagreint skilyrði verði túlkað sem hindrun á stofnsetningarréttinum þar sem það gerir erlendum umsækjendum mun erfiðara fyrir en þeim íslensku að uppfyllta skilyrði 5. gr. laganna sem kveður á um skilyrði fyrir atvinnuleyfi.

Augljóst er að skilyrðið er sett til að tryggja ákveðnar gæðakröfur og er því öllum neytendum í hag. Skilyrðið þarf samt sem áður að vera hæfandi og nauðsynlegt. Í því samhengi má velja því upp hvort

hægt sé að gera aðrar og minna íþyngjandi kröfur. T.d. skilgreina tungumálakröfur sem gera verður til leigubifreiðastjóra í stað þess að sitja námskeið og taka próf án túlks.

V. Rökstutt álit ESA gegn Noregi

Í mars 2014 barst ESA kvörtun vegna norska regluverksins um leigubifreiðar. Í kjölfar skoðunar málsins hefur ESA sent Noregi rökstutt álit (e. *reasoned opinion*) þar sem fram kemur að norsk löggjöf um aðgang að leigubifreiðamarkaðnum í Noregi feli í sér hindrun á staðfesturéttinum skv. 31. gr. EES samningsins.

i. Takmarkanir á staðfesturétti

ESA taldi í rökstuddu álitinu sínu að norska regluverkið fæli í sér takmörkun á staðfesturéttinum í 31. gr. EES samningsins. Tekið var fram að hugtakið takmörkun fæli í sér hvers kyns aðgerðir heimaríkis sem hindri aðgang fyrirtækja/sjálfstætt starfandi að tilteknum markaði heimaríkis og þar með takmarki frjálst flæði á innri markaðnum. Tekið var sérstaklega fram að regluverk sem gerir það að verkum að fyrirtæki/sjálfstætt starfandi þurfi fyrirfram leyfi eða afgreiðslu feli í sér takmörkun á staðfesturéttinum, þar sem slíkar ráðstafanir geti fælt frá og komið í veg fyrir að fyrirtæki/sjálfstætt starfandi einstaklingar nýti sér stofnsetningarrétt sinn í öðru aðildarríki.

ESA taldi í fyrsta lagi að fjöldatakmarkanir á leigubifreiðum væri takmörkun á staðfesturéttinum. Norska regluverkið úthlutar aðeins leyfum þegar atvinnuleyfi losnar, og þar að auki njóti núverandi leigubifreiðastjórar sem hafa tveggja ára reynslu í viðkomandi svæði forgangs við úthlutun leyfanna. Á öðrum svæðum og þegar ekki er hægt að úthluta leyfi á grundvelli akstursreynslu er viðkomandi stjórnvaldi í sjálfsvaldi sett hverjum það úthlutar leyfinu.

Í öðru lagi taldi ESA að kerfið við úthlutun atvinnuleyfa væri takmörkun á staðfesturéttinum þar sem tekið væri mið af akstursreynslu á tilteknum takmörkunarsvæðum sem kemur í veg fyrir að nýir umsækjendur fái úthlutað atvinnuleyfi og komist inn á norska leigubifreiðamarkaðinn. Að mati ESA þá gera fjöldatakmarkanir ásamt þeirri aðferð sem beitt er við úthlutun leyfanna innlendum leigubifreiðastjórum hærra undir höfði og hindri nýja leigubifreiðastjóra að komast inn á markaðinn.

Í þriðja lagi taldi ESA að skyldan til að vera á skrá hjá leigubifreiðastöð fæli í sér takmörkun á staðfesturéttinum.

ii. Réttlættingarástæður

Aðeins er hægt að réttlæta takmarkanir á stofnsetningarréttinum með vísan til sjónarmiða um almannahagsmuni. Norska ríkið vísar til þess að fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa til að stunda leigubifreiðaakstur byggja á sjónarmiðum um jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á markaðnum. Einnig var vísað til sjónarmiða um stöðuga og fyrirsjáanlega tekjuöflun leigubifreiðastjóra og stöðuga og jafna endurnýjun í stéttinni. Í álitinu ESA var bent á að þessi sjónarmið gætu ekki talist vera almannahagsmunir. Um væri að ræða rök sem væru einungis af efnahagslegum toga og aðeins tekið tillit til hagsmuna einnar stéttar. Slíkar réttlættingarástæður gætu aldrei talist lögmætar í skilningi 31. gr. EES samningsins.

Hins vegar féllst ESA á sjónarmið sem lúta að því að tryggja samfellda þjónustu á tilteknum dreifbýlum svæðum þar sem leigubifreiðaþjónusta er nauðsynlegur þáttur í almenningssamgöngum og þar með í almannabágu. Þegar kom að því að skoða hvort aðgerðirnar teldust hæfandi og nauðsynlegar til ná tilsettu markmiði taldi ESA hins vegar að fjöldatakmarkanir á atvinnuleyfum væru ekki hæfandi til að ná tilsettu markmiði á svæðum þar sem aðrar almenningssamgöngur væru í boði á öllum tímum. Þvert

á móti stuðluðu aðgerðirnar að því að takmarka framboð og framlegð á markaðnum. ESA benti á að ef fjöldatakmarkanir yrðu afléttar myndi það leiða til lægri kostnaðar fyrir neytendur. Þar fyrir utan hefði norska ríkið ekki sýnt fram á með hvaða hætti og út frá hvaða forsendum matið á jafnvægi milli eftirspurnar og framboðs færi fram.

Þá féllst ESA einnig á sjónarmið um öryggi farþega sem réttlætingu fyrir kröfunni um að umsækjendur verði að vera skráðir hjá leigubifreiðastöð. Hins vegar var krafan ekki talin hæfandi þar sem hún var ekki algild. Þ.e. krafan var ekki til staðar á vissum dreifbýlum svæðum. Þar væru leyfishafar skráðir á heimilisfang sitt og þar af leiðandi taldi ESA að rökin héldu ekki og að hægt væri að ná settu markmiði með öðrum leiðum.

iii. Samanburður við íslenskt regluverk og ályktanir

Ljóst er af framangreindri umfjöllun að norska regluverkið svipar mjög til hins íslenska. Í báðum tilvikum eru viðhafðar fjöldatakmarkanir á útgáfu atvinnuleyfa, úthlutun atvinnuleyfa byggir á akstursreynslu og í löggjöf beggja landa er gerð krafa um skráningu hjá bifreiðastöð.

Í bréfaskriftum Íslands við ESA er fjallað um réttlætningarástæður fyrir útgáfu atvinnuleyfa til að stunda leigubifreiðaaakstur. Vísað er til sjónarmiða um jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á markaðnum, tryggja afkomu leigubifreiðastjóra m.a. til þess að geta stuðlað að stöðugu framboði á almenningssamgöngum. Eins og áður hefur komið fram þá hafnaði ESA réttlætningarástæðum norska ríkisins sem byggðu á sjónarmiðum um jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á markaðnum. Hins vegar var talið að sjónarmið sem lúta að því að tryggja samfellda þjónustu á tilteknum dreifbýlum svæðum þar sem leigubifreiðþjónusta er nauðsynlegur þáttur í almenningssamgöngum sé lögmæt réttlætningarástæða. Í álitum ESA gegn Noregi var þó tekið fram að aðgerðirnar þóttu ekki hæfandi á þeim stöðum sem aðrar almenningssamgöngur væru í boði og ennfremur var ekki hægt að sýna fram á hvernig fjöldatakmarkanirnar myndu leiða til þess að ná markmiðinu um samfellda þjónustu.

Í ljósi framangreinds má álykta að sjónarmið íslenska ríkisins sem lúta að því að tryggja og stuðla að tryggu framboði á almenningssamgöngum sé lögmætt markmið a.m.k. á þeim stöðum sem leigubifreiðþjónusta er nauðsynlegur þáttur í almenningssamgöngum. Hér er rétt að taka fram að aðstæður á Íslandi og í Noregi eru ólíkar og hugsanlegt að leigubifreiðþjónusta sé mikilvægari þáttur í almenningssamgöngum hér á landi heldur en er í Noregi. Erfitt er að draga ályktanir út frá þessu þegar heildarmat á leigubifreiðamarkaðnum liggur ekki fyrir. Hins vegar verður ávallt að sýna fram á að fjöldatakmarkanirnar og aðferðin við úthlutun sé bæði *hæfandi* og *nauðsynleg* til að tryggja framangreint markmið. Telja verður líklegt eins og í norska málinu að erfitt reynist fyrir íslenska ríkið að sýna fram á að fjöldatakmarkanir og að sú aðferð sem beitt er við úthlutun atvinnuleyfa stuðli í raun að bættri og samfelldari þjónustu. Þvert á móti taldi ESA að aðferðirnar hefðu öfug áhrif í álitum sínum til Noregs.

Hvað varðar skilyrðið um skráningu hjá viðurkenndri leigubifreiðastöð þá hefur áður verið tekið fram að aðstæður eru mjög sambærilegar því sem gerist í Noregi. Skilyrði þetta er sett til að tryggja öryggi farþega. Eins og bent var á í álitum ESA gegn Noregi þá var ekki fallist á að ráðstöfunin væri *hæfandi* og *nauðsynleg* í ljósi þess að skyldan til að hafa afgreiðslu hjá bifreiðastöð nær aðeins til bifreiðastjóra innan takmarkasvæða en ekki til annarra. Þá var bent á að með vísan til meðalhófs væri hægt með nýrri tækni að ná settu markmiði með öðrum og minna íþyngjandi leiðum. Þar sem aðstæður er með mjög sambærilegum hætti á Ísland má telja verulegar líkur að ESA komist að sömu niðurstöðu gagnvart Íslandi í þessu tilviki.

Í ljósi alls framangreinds er hægt að draga þá ályktun þó að löggjöfin sé ekki nákvæmlega eins í ríkjunum tveimur að fjöldatakmörkanirnar og skilyrði fyrir útgáfu atvinnuleyfa verði talin hindrun á stofnsetningarréttinum eins og niðurstaðan var gegn Noregi.

VI.

Afleiðingar ríkisins vegna brota á EES-samningnum

Í 1. mgr. 31. gr. samningsins um eftirlitsstofnun og dómstól kemur fram að ef ESA telur að EFTA ríki hafi ekki staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum skuli stofnunin leggja fram rökstutt álit sitt um málið eftir að hafa gefið viðkomandi ríki tækifæri til þess að gera grein fyrir máli sínu.

ESA hefur þegar hafið frumkvæðisathugun á íslenska leigubifreiðamarkaðnum með bréfi dags. 12. janúar 2017. Næstu skref ESA er að skoða svör og viðbrögð íslenska ríkisins. Ef ESA telur eftir samskipti sín við ríkið að löggjöfin standist ekki ákvæði EES samningsins eða telur þær úrbætur sem ríkið leggur til í samskiptum sínum við stofnunina ófullnægjandi er líklegt, sérstaklega í ljósi framangreinds máls gegn Noregi, að stofnunin taki fyrsta skrefið í samningsbrotamáli. Ferill samningsbrotamáls hefst á því að ríkið fær sent áminningarbréf (e. *letter of formal notice*). Þar gerir ESA íslenska ríkinu grein fyrir brotum á EES samningnum með tilheyrandi rökstuðningi. Íslenska ríkið hefur í kjölfarið tvo mánuði til að koma að frekari andmælum og rökstuðningi.

Ef ESA metur það svo að enn sé um að ræða brot á EES samningnum sendir stofnunin rökstutt álit (e. *reasoned opinion*). Í álitinu eru brotin útlustuð og rökstudd og þess krafist að gripið sé til viðeigandi ráðstafana til að bregðast við álitnu innan tiltekin frests. Ef íslenska ríkið bregst ekki við áliti ESA höfðar ESA samningsbrotamál fyrir EFTA dómstólum.

Ef EFTA dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að íslenska löggjöfin um leigubifreiðar feli í sér brot á EES samningnum verður íslenska ríkið að fara að ákvæðum dómstólsins. Ef ríkið bregst ekki við innan ákveðins tíma getur ESA tekið ákvörðun um að hefja annað samningsbrotamál á hendur íslenska ríkinu um skyldu ríkisins til að hlíta niðurstöðu EFTA dómstólsins.

VII.

Samantekt

- Með vísan til framangreinds má telja að íslenskt regluverk um leigubifreiðar brjóti gegn skyldum Íslands gagnvart EES-samningnum.
- Telja verður að ákvæði um fjöldatakmörkanir á útgáfu atvinnuleyfa, sbr. 8. gr. laga um leigubifreiðar, ákvæði um forgangsreglur við úthlutun leyfa sem byggja á starfsreynslu í greininni, skyldu leigubifreiðastjóra til að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð og krafan um að umsækjendur verði að sitja námskeið og standast próf án aðstoð túlks feli í sér ólögmeta takmörkun á staðfesturéttinum skv. 31. gr. EES-samningsins.⁶

⁶ Rétt er að taka það fram að ekki liggja fyrir ítarlegar útskýringar á réttlætningarástæðum íslenska ríkisins í tengslum við hugsanlegar takmörkanir á stofnsetningarréttinum skv. 31. gr. EES samningsins í leigubifreiðalögum. Gagnlegar leiðbeiningar er hins vegar hægt að fá í máli *ESA gegn Noregi* sem fjallað er um í V. kafla.

- Heimfæra má að miklu leyti það sem fram kemur í rökstuddu álitni ESA gegn Noregi á aðstæður á Íslandi.
- Ef ESA kemst að því að íslenskt regluverk brjóti gegn EES-samningum fer stofnunin í samningsbrotamál gegn Íslandi fyrir EFTA dómstólnum.

Virðingarfyllst,

ADVEL lögmenn slf.

FYRIRVARI

Minnisblað þetta er byggt á þeim gögnum, upplýsingum og réttarheimildum sem vísað er til og í gildi eru þegar það er ritað og takmarkast við íslenskan rétt. Þær niðurstöður og ályktanir sem fram eru settar í minnisblaðinu byggjast á því að þau gögn og þær upplýsingar sem það grundvallast á séu fullnægjandi og réttar. Minnisblaðið á einvörðungu við um þá aðila, samninga og afmarkaða réttarágreiðing og/eða álitafni, sem sérstaklega eru tilgreind í efni þess. Ekki er rétt að byggja á efni þess einu og sér við ákvarðanatöku um málefni þau sem minnisblaðið fjallar um. Minnisblaðið má því ekki nota í nokkrum öðrum tilgangi en í tengslum við framangreint. ADVEL ber ábyrgð í samræmi við almennar reglur skaðabótaréttar. Hugsanleg skaðabótaábyrgð ADVEL og/eða lögmanna hennar vegna efnis minnisblaðs þessa takmarkast við fjárhæð er nemur að hámarki tvöfaldri heildarþóknun ADVEL vegna minnisblaðsins.