

Alþingi
Erindi nr. P 140/393
komudagur 22.11.2011

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Innanríkisráðuneytið
Dagsetning: 22.11.2011
Málsnúmer: IRR11100140
Bréfalykill: 17.1

192. mál

Efni: Breyting á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 - athugasemdir við umsagnir

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað athugasemda innanríkisráðuneytisins við umsagnir sem bárust við fyrirhugaða breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001. Í þessu minnisblaði er fjallað um fimm þessara umsagna. Hver umsagnaraðili er tekinn fyrir sérstaklega og hefst hver kafli á nafni hans. Þrjár umsagnir voru ýmist jákvæðar eða samhljóða öðrum umsögnum og er ekki fjallað um þær hér.

Í upphafi vill ráðuneytið taka fram að með þeirri breytingu sem nú er unnið að er miðað að auknum þjóðhagslegum hagsmunum í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Til þess að þeir hagsmunir náist þarf að vera hægt að skipuleggja samgöngur með vissu um þann rekstrargrundvöll sem fyrir hendi er og þá möguleika sem eru til vaxtar.

Þrátt fyrir að það komi til að einhverjar leiðir beri sig vegna þess að skynsamlega verði staðið að skipulagningu er fráleitt að þær eigi að taka út fyrir og heimila hverjum sem er að afla tekna á þeim eftir hentugleikum. Þær eru og verða hluti af heildarkerfi almenningssamgangna sem sveitarfélögin koma til með að skapa og byggja upp í þágu íbúa á svæðinu og í heildina tekið bera sig ekki. Vissar stofnleiðir innan svæðis Strætó bs bera sig en sveitarfélögin reka þær sem hluta af heildstæðu kerfi sem er einmitt ætlunin með þeim breytingum sem nú eru fyrirhugaðar. Einn af þeim þáttum sem horft var til við stefnumótun ráðuneytisins var munurinn á fjöldaflutningum og þjónustu sem sveitarfélög telja sér skylt að veita. Takist þeim að byggja upp tilteknar leiðir verður að skoða það þeim í hag.

Þá má geta þess að í gildi er hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007. Samkvæmt henni er yfirvöldum heimilað að beita sér á sviði farþegaflutninga til að tryggja gæði, magn, öryggi og lægra verð í almenningssamgöngum umfram það sem markaðsöflin ein geta veitt. Þetta er heimilt svo fremi að gegnsæis, sanngirni og samkeppnissjónarmiða sé gætt. Þessi reglugerð er höfð til hliðsjónar við endurskoðun laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, sem nú stendur yfir.

Samtök Atvinnulífsins/Samtök ferðaþjónustunnar

Að það eigi að vekja athygli Alþingis að Vegagerðin skuli hefja samninga við landshlutasamtök sveitarfélaga án þess að lagaheimild sé til.

Ráðuneytið telur að lagaheimild sé til samninganna en að hún sé ekki nægjanlega skýr. Eins og fram kom á fundi ráðuneytisins og nefndarinnar mánudaginn 14. nóvember 2011 er óskað eftir að heimildir séu skýrar þannig að ráðuneytið þurfi ekki að efast um hvaða heimildir það hefur og þar með hvað það hefur heimild til að koma í veg fyrir að borgararnir geri. Enginn vafi er á að almenningssamgöngur eru illa nýttar. Ráðuneytið hefur með stefnumótun hafið vinnu við að bæta úr því. Einn af þeim þáttum er að fá lagaheimildir sem eru skýrar.

Sem dæmi um slæma nýtingu almenningssamgangna á landi væri hægt að benda á að árið 2009 voru af 40 af styrktum sérleyfisleiðum, 13 leiðir með að meðaltali undir einum farþega,

á tíu leiðum voru að meðaltali færri en tveir farþegar og á sjö leiðum færri en þrír farþegar. Á þessum leiðum hafa verið notaðir bílar sem geta flutt á bilinu 20-40 farþega. Óheimilt er að nota bifreiðar fyrir færri farþega en átta til að þjóna þessum leiðum.

Að með þeim breytingum sem hér um ræðir sé eingöngu verið að lagfæra lítinn hluta laganna til að hægt sé að gefa sveitarfélögum heimild til að koma í veg fyrir samkeppni.

Eins og að ofan segir er hér fyrst og fremst verið að lagfæra lítinn hluta laganna svo hægt verði að hafa traustan grunn fyrir þá samninga sem unnið er að nú. Heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga- og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 er þegar hafin og unnið að henni í innanríkisráðuneytinu. Yfirleitt er ekki um neina samkeppni að ræða í þessum flutningum utan samkeppni um að fá heimild til að sinna þeim með styrk frá ríkinu.

Að í langan tíma hefur verið óskað eftir heildarendurskoðun á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi vegna formgalla á ákvæðum um leyfismál og efirlit en sú vinna hefur setið á hakanum.

Vinna við endurskoðun er hafin. Sjá næstu athugasemd hér að ofan.

Að eingöngu sé gert ráð fyrir að einkaleyfishafar hafi heimild til reglubundinna fólksflutninga nema einkaleyfishafi gefi til þess sérstakt leyfi. Breytingin er til þess fallin að styðja við einokun sveitarfélaga og samtaka þeirra á fólksflutningum.

Reglubundnar samgöngur, almenningssamgöngur, eru almennt ekki eftirsóknarverðar til rekstrar án styrkja ríkisins. Í áætlun innanríkisráðuneytisins er miðað við að að nýta betur þá fjármuni sem þegar fara til málaflokksins með því að færa hann til þeirra sem standa næst farþegum/neytendum, þ.e. sveitarfélaga og samtaka þeirra. Almenningsamgöngur eru allsstaðar talin grunnþjónusta við íbúa sem í flestum tilfellum er ekki samkeppni um.

Einokun er yfirleitt notað um aðstæður þar sem samkeppni er ekki til staðar. Með einkaleyfi sveitarfélaga er verið að búa í haginn fyrir aukna samkeppni en þá í útboðum þar sem lágmarkspjónusta kerfisins í heild er tryggð. Einnig er verið að búa til hagkvæmari einingar með skilgreindri þjónustu sem líklegra er að samkeppni verði um þó yfirleitt með meðgjöf sveitarfélaganna.

Leiðir sem í dag eru reknar á samkeppnisgrundvelli eru í hættu þar sem margar leiðir eru reknar án aðkomu opinberra aðila.

Eftir því sem upplýsingar ráðuneytisins gefa tilefni til að áætla er ein leið á landinu rekstrarhæf án ríkisstyrkja og er það leiðin frá Keflavíkurflugvelli til Reykjavíkur. Aðrar leiðir sem hugsanlega væri hægt að segja að bæru sig væru einstakir leggir á tilteknum tímum ársins, þ.e. ferðamannatíma. Aðrar leiðir bera sig ekki án styrkja á ársgrundvelli.

Sé litið til höfuðborgarsvæðisins eru þar nokkrar leiðir sem gætu borið sig. Þar væri þá helst um að ræða tilteknar stofnleiðir. Á svæðinu hefur hins vegar verið skipulagt heildstætt samgöngukerfi allra leiða með samþykki allra sveitarfélaganna sem að koma án þess að gerðar hafi verið athugasemdir við það.

Að opin heimild til samkeppni á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar verði ekki af tekin nema greiddar séu skaðabætur. Ekki sé hægt að veita landshlutasamtökum einkaleyfi og útiloka samkeppnisaðila án þess.

Ekki er með neinum hætti verið að hefta samkeppni. Í gildi eru lög um opinber innkaup, nr. 84/2007, sem eiga við sveitarfélög jafnt sem aðra opinbera aðila. Samkeppnin verður því áfram en fer fram við útboð þar sem fyrirtæki bjóða í að veita bestu mögulega þjónustu með sem minnstri meðgjöf. Í útboðunum verða skilgreindar þær þarfir sem markaðurinn vill að þjónað verði af til þess bærum aðilum, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum.

Skyldur hafa verið lagðar á sérleyfishafa og síðar einkaleyfishafa, um að fara í ferðir að lágmarki fyrir öll áætlunarflug hvort sem farþegar eru eða ekki. Líkur væru á að aðilar í samkeppni myndu sniðganga þau flug sem ekki bera sig og keppa á þeim tímum sem mestar eru líkur á hagnaði. Með því væri þjónustan verulega skert frá því sem nú er.

Að í stað þess að veita sveitarfélögum einokunarvald væri nær að leyfa frjálsa samkeppni á öllum samgönguleiðum og nýta það fjármagn sem fer í málaflökkinn til að styðja við þær fáu leiðir sem frjáls samkeppni þjónustar ekki.

Fyrst og fremst er verið að tala um almenningsamgöngur á landi, gömlu sérleyfin. Engin leið ber sig án styrkja á ársgrundvelli nema leiðin milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur og því er ekki um það að ræða að nota takmarkað fé til að styðja við örfáar leiðir.

Eins og gerð var grein fyrir á síðasta fundi með umhverfis- og samgöngunefnd eru þessar samgöngur ákaflega illa nýttar. Ástæðan er sú að kerfið hefur þróast án neytendahugsunar í fjölda ára og nú er svo komið að eknar eru leiðir sem fáir óska eftir að fara með hópferðabifreiðum. Þær eru eknar engu að síður og með óhagkvæmum ökutækjum. Leiðin til að gera þessa þjónustu þannig úr garði að hún verði hagkvæm er að færa hana nær þeim sem hana nota, þ.e. til sveitarfélaganna, en þó frekar til samtaka þeirra þannig að svæðin verði stærri og því hagkvæmni stærðar náð eins og hægt er. Landshlutasamtökin tengi sig síðan hvert við annað í framhaldi af því.

Ráðuneytið telur eðlilegt að miða við landshlutasamtökin þar sem sveitarfélögin hafa hópað sig saman innan þeirra eins og þau hafa talið hagsmunum íbúa sinna best borgið.

Við þá vinnu sem landshlutasamtökin munu fara í gæti verið að tiltekna leiðir sem í dag eru eknar falli niður, aðrar verði eknar sjaldnar, með minni bifreiðum og nýjar leiðir og ný þjónusta gæti verið tekin upp. Verði til leiðir við þessa endurskipulagningu sem bera sig, innan eða milli sveitarfélaga, er rétt að þeir sem hafa hallan af rekstri tiltekinna leiða innan kerfisins geti bætt sér það upp með hagnaði af leiðum sem kunna að bera sig.

Vegagerðin gerði fyrir ári síðan könnun á því hversu margar leiðir fengju þjónustu án fjármagns frá opinberum aðilum og var það meirihluti núverandi samgöngukerfis.

Það er rétt að Vegagerðin lýsti í maí árið 2010 eftir þeim sem væru tilbúnir til að aka tiltekna sérleyfisleiðir án styrkja, en með sérleyfi á leiðinni. Niðurstaðan var sú að hægt hefði verið að aka flestar leiðir án styrkja en jafnframt að hópferðaleyfishafar sem komu til fundar við starfshóp Vegagerðarinnar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins töldu gömlu sérleyfin gagnslaus. Þau veittu enga vernd og kerfið ekki þess virði að haldið væri í það. Með öðrum orðum: aðilar beggja vegna borðsins voru sammála um að endurskipulagningar væri þörf.

Reynsla Vegagerðarinnar af samskiptum við sérleyfishafa er nokkurn veginn á þá leið að mikið er um að þeir sem reka hópferðaleyfisfyrirtæki aki leiðir sem aðrir hafa sérleyfi á að sumri til þegar um flesta farþega er að ræða. Bætt er við leiðsögn, leið er breytt lítilsháttar og tímum breytt. Þannig hafa fyrirtæki farþega hvert af öðru og úrræði Vegagerðarinnar eru engin.

Nýtt fyrirkomulag er hugsað þannig að þeir sem hafa einkaleyfi, sérleyfi, hafi einkaleyfi til að skipuleggja sína þjónustu og þar með talið vera viss um rekstrargrundvöllinn, þ.e. fjölda viðskiptavina. Hugsunin er að veita almannþjónustu sem hægt sé að tryggja og verði að vera til staðar. Hana þarf að vera hægt að tryggja vegna þess að margir sem hana munu nota eru fólk á leið til vinnu og skóla. Þá er þetta í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar og ætlað til að minnka þörf fyrir einkabílinn. Til þess að sú þörf minnki þarf fyrst að vera hægt að sýna fram á að til staðar séu öruggar almenningsamgöngur af gæðum sem fólk sættir sig við.

Að ósamræmi sé í því að nú standi yfir heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga og farmflutninga á landi og að jafnframt sé í fljótfærni óskað eftir slíkum breytingum sem hér um ræðir sem eru samkeppnishamlandi og vegna hagsmuna örfárar sveitarfélaga.

Breytingin sem nú er óskað eftir er fyrst og fremst til að styrkja þá samninga sem verið er að gera við landshlutasamtökin, þ.e. að heimilt sé að semja við þau, veita þeim einkaleyfi að ógleymdri heimild til að aka minni bílum en átta farþega.

Samkeppniseftirlitið

Að mjög brýnt sé að verði umræddar breytingar, leiði það ekki til þess að afturför verði í samkeppni og að skylda eigi þá aðila sem annast skipulag einkaleyfa til að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi við töku ákvarðana.

Keppt verður um einstakar leiðir í útboði. Þetta atriði ætti því ekki að hafa í för með sér afturför í þeim efnum. Líklegra er að boðnir verði valkostir í útboðum sem verði raunhæfari en hingað til hefur verið.

Að það sé hagur þjóðfélagsins að framleiðsluþættir séu nýttir með hagkvæmum hætti og að besta leiðin til þess sé að efla samkeppni.

Lög um um opinber innkaup krefjast útboða áður en gengið er til samninga. Þessi lög gilda um sveitarfélög. Útboð tryggja samkeppni þó hún sé ekki þannig að hver sem er geti gengið inn á leiðir sem aðrir aka og fleytt rjómann þegar mikið er að gera en látið viðskiptavinum afskiptalaus á þeim tímum þegar lítið er að hafa. Þeir sem hafa skyldur til að aka allan áætlunartímann verða þá af tekjum sem væntanlega þarf að bæta þeim upp með einhverjum hætti, sennilega framlögum ríkis eða sveitarfélaga. Það er í því samhengi að áætlun er nauðsynleg til að tryggja þjónustu eins og markaðurinn ætlast til. Það verður ekki gert nema að tryggja tilteknum aðila yfirráð yfir aðstæðum og það er eðlilegt að það séu kjörnir fulltrúar og fólk á þeirra vegum sem fá þau yfirráð.

ISAVIA

Félagið telur breytingarnar, einkaleyfisveitinguna, ekki þjóna hagsmunum neytenda til lengri tíma. Að ISAVIA verði ekki annað en sá sem veitir aðstöðu fyrir einkaleyfishafa sem félagið telur mjög óheppilegt og geri því nánast ógerlegt að bregðast við auknum kröfum á sviði farþegaflutninga til dæmis ef auka þarf tíðni ferða vegna breyttra aðstæðna eða aukinna flugsamgangna. Að fyrirkomulagið sem stefnt er að með frumvarpinu samræmist ekki þeim markmiðum sem félaginu ber skylda til að sinna, þ.e. að tryggja greiðar samgöngur til og frá flugstöðinni. Hagsmunir félagsins og flugvallarnotenda fara ekki saman við hagsmuni sveitarfélaga.

Eftir því sem innanríkisráðuneytið hefur kynnt sér er einmitt ástæða til að huga að breytingum í þá veru sem lagðar eru til með frumvarpinu, þ.e. einkaleyfið. Eftir því sem upplýsingar gefa til kynna er örtröð við FLE á þeim tímum sem mikið er um farþega, en þegar þeir eru fáir, eru fáir til að þjónusta þá. Reykjanesbær hefur séð um þessa flutninga og tengt þá við sitt eigið farþegaflutningakerfi eftir því sem ráðuneytið hefur talið hefur það verið með samkomulagi við þá sem reka Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Sé það því vilji ISAVIA að hefja sjálft skipulagningu farþegaflutninga til og frá flugstöðinni er það val þeirra sem hana reka hvernig hún stendur að því, hvort sem hún vill vera sá sem eingöngu veitir þeim sem ávinna sér samninga með útboði aðstöðu eða sjá um alla skipulagningu málsins.

Að flugfarþegar greiði niður kostnað við almenningsamgöngur fyrir aðra notendur á einkaleyfissvæðinu.

Samlegð innan kerfisins sýnir að því fleiri farþegar því lægri kostnaður og því meiri möguleikar á að lækka fargjöld. Það eru því meiri líkur á því að fargjaldið lækki fyrir alla farþega en að einhverjir tilteknir hópar farþega greiði niður gjöld annarra hópa. Spurningin snýst því fyrst og fremst um aðskilnað í bókhaldi og útreikning á fargjaldi byggðan á viðeigandi kostnaði. Þetta eru þættir sem tekið er á við útboðsgerð.

Einkaleyfishafi mun geta ráðið verði sínu á tíma útboðs, þurfi ekki að mæta samkeppni á gildistíma einkaleyfis og gæti ráðið fargjaldi eins og honum hentar í stað þess að eðlilegt fargjald myndist af framboði og eftirspurn.

Fargjald sem myndast af framboði og eftirspurn eins og getið er um í erindi ISAVIA myndast í samkeppni þar sem keppendur keppa á eigin forsendum en taka ekki heildarþarfir markaðarins með í reikninginn. Í útboði eru þær þarfir skilgreindar af þeim sem til þess hafa

umboð, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum. Í útboði er síðan keppt um alla þá þætti sem taldir eru skipta máli, m.a. verð og áætlun sem sinnir þörfum allra farþega. Verð er einn af þeim þáttum.

Allrahanda LOGOS

Sérleyfi á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð voru afnumin á sínum tíma í ljósi athugasemda frá samkeppnisyfirdum sem lutu að því að leiðin gæti borið samkeppnisrekstur.

Samningur var gerður við Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum um að sinna þeim skyldum sem í sérleyfinu fólst, þannig kom einkaleyfið í stað sérleyfis sem fól í sér sömu kvaðir og sérleyfið. Sérleyfið var ekki afnumið vegna athugasemda samkeppnisyfirvalda, þar sem stjórnvöld vildu halda inni þeim kvöðum að sérleyfishafi þyrfti að fara í ferðir að lágmarki fyrir öll áætlunarflug.

Vegagerðin veitti Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum einkaleyfi á leiðini skv. 7. gr. laganna en orðalag 1. mgr. þeirrar greinar kveður á um að einkaleyfi sé bundið almenningsamgöngum innan sveitarfélags.

Samningur var gerður við Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum um að annast almenningsamgöngur milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins, m.a. akstur á Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sbr. ákvæði um einkaleyfi í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001. Með samningnum er kveðið á um einkaleyfi sveitarfélaga til almenningsamgangna og gilda um hann ákvæði 7. gr. laga nr. 73/2001.

Samband íslenskra sveitarfélaga

Að gildissvið laganna er miðað við fólksflutninga í atvinnuskyni en að eðlilegra sé að það sé miðað við almannapágu.

Þessa ábendingu er rétt að taka til skoðunar við endurskoðun laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi en sú endurskoðun er þegar hafin í innanríkisráðuneytinu.

Skattkerfisbreytingar sem nauðsynlegar eru til að almenningsamgöngur séu skilgreindar sem skylduverkefni sveitarfélaga. Óásættanlegt sé að ríkið hafi tekjur af almenningsamgöngum.

Skattkerfið er í grófum dráttum þannig að almenningsamgöngur innan þéttbýlis, t.d. í Reykjavík og Akureyri, eru utan virðisaukaskattkerfis en til þeirra er endurgreitt olíugjald. Olíugjaldið er endurgreitt að 85% leyti en virðisaukaskattur af olíugjaldi er ekki endurgreiddur. Að mati þeirra sem stunda almenningsamgöngur í þéttbýli verður þetta til þess að þeir verði af töliverðum fjármunum.

Að hafin verði vinna við gerð frumvarps til laga um almenningsamgöngur sveitarfélaga. Að ekki sé eðlilegt að þjónusta sveitarfélaga falli undir sömu lög og samkeppnisstarfsemi.

Hafin er endurskoðun á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi þar sem tekið verður á þessu atriði. Við þá endurskoðun verður jafnframt litið til reglugerðar Evrópusambandsins, nr. 1370/2007, um almenna farþegaflutninga, þar sem m.a. fjallað er um heimildir til að veita einkaleyfi til þeirra sem bjóða almenningsamgöngur.

Heimildir Vegerðarinnar til að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis, greiðslu fyrir starfsleyfi og atriði í frumvarpi um Farsýsluna.

Þessi atriði falla fremur undir heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga og farmflutninga á landi og skoðast við þá vinnu sem hafin er við þá endurskoðun.

Athugasemdir frá ýmsum aðilum um skort á samráði.

Frá því að vinna var hafin við þær breytingar á almenningsamgöngum, þ.e. gerð umræðuskjals þar sem teknar voru saman staðreyndir og sjónarmið um almenningsamgöngur í landinu hefur verið haft samband við fjölmarga m.a. fjölmörg fyrirtæki sérleyfishafa sem eru innan vébanda SAF, landshlutasamtök sveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga o.fl. Það er hins vegar rétt að þetta frumvarp með þeirri breytingu sem um ræðir var ekki kynnt

sérstaklega.