

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Rúnar Guðjónsson og Þorstein Hermannsson frá innanríkisráðuneytinu, Hrein Haraldsson og Stefán Erlendsson frá Vegagerðinni, Björn Óla Hauksson og Hlyn Sigurðsson frá Isavia, Þóri Garðarsson frá Iceland Excursions, Pál Gunnar Pálsson og Lárus Sigurð Lárusson frá Samkeppniseftirlitinu, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Agnar Danielsson frá Kynnisferðum, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ásmund Friðriksson og Berglindi Kristinsdóttur frá Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Harald Teitsson frá Teiti ehf. og Kristján Pálsson og Reyni Sveinsson frá Markaðsstofu Suðurnesja.

Um nokkurt skeið hefur verið fjallað um nauðsyn þess að efla almenningssamgöngur hérlandis, jafnt á höfuðborgarsvæðinu sem á landsbyggðinni. Opinberir aðilar, bæði ríki og sveitarfélög, leggja nú þegar umtalsverða fjármuni í almenningssamgöngur. Þá fjármuni væri hins vegar hægt að nýta mun betur með skilvirkari skipulagningu og samhæfingu, ekki síst á landsbyggðinni og milli sveitarfélaga, og með því að færa ákvarðanir um þjónustu nær notendunum. Sem dæmi um slæma nýtingu fjármuna má nefna að samkvæmt upplýsingum frá árinu 2009 styrkti ríkissjóður akstur á um 40 sérleiðum þar sem færri en þrír farþegar voru í hverri ferð á um 30 leiðum og færri en einn farþegi á tíu leiðum. Þessar leiðir voru í ofanálag eknar á stórum og óhagkvæmum ökutækjum. Kerfið hefur þannig þróast án neytendahugsunar í fjölda ára og breytinga er þörf.

Fram kom við meðferð frumvarpsins í nefndinni að Vegagerðin vinni um þessar mundir að samningum við landshlutasamtök sveitarfélaga um að þau taki við almenningssamgöngum hvert á sínu svæði um næstu áramót, þ.m.t. milli sveitarfélaga. Einn samningur er þegar undirritaður og almenningssamgöngur að fullu skipulagðar á svæði þeirra landshlutasamtaka sem þar um ræðir, þ.e. Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga. Í þessu samhengi hefur m.a. farið fram athugun á því hvernig samhæfa megi krafta og samnýta betur þjónustu sem þegar er við lýði á ýmsum sviðum en samgönguþjónusta á víða erfitt uppdráttar, svo sem skólaakstur, ferðaþjónusta fatlaðra og hefðbundnar almenningssamgöngur með áætlanabílum. Fólk sem ekki hefur einkabíl til ráðstöfunar kemst víða ekki leiðar sinnar í sveitarfélagi sínu eða héraði og er því nauðsynlegt að líta á almenningssamgöngur sem grunnþjónustu í velferðarþjónustu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að skipuleggja þjónustuna heildstætt og á þann veg að það komi samfélaginu í heild sinni og íbúunum sem best.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á orðalagi tiltekinnna ákvæða í lögum um fólksflutninga og farmflutninga, nr. 73/2001, sem varða einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga. Meiri hlutinn lítur svo á að þar sé miðað við reglubundnar áætlunarferðir á leiðum sem eru skilgreindar sem almenningssamgöngukerfi svæðisins. Í frumvarpinu er merking hugtak-

anna einkaleyfi og sérleyfi samræmd og lagt til að landshlutasamtök sveitarfélaga fái skýra lagaheimild til þess að úthluta einkaleyfum til allra almenningsgangna á sínu starfssvæði. Einnig er áréttað að einkaleyfishafi geti notað bifreiðar sem gerðar eru fyrir átta farþega og færri. Í gildandi lögum um fólksflutninga og farmflutninga er ekki tiltekið að heimilt sé að veita landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til fólksflutninga en hins vegar er heimilt að veita einstökum sveitarfélögum slíkt einkaleyfi. Einkaleyfi sem heimilt er að veita sveitarfélögunum nær eingöngu til að reka almenningsgöngur innan sveitarfélaganna en ekki á milli þeirra, eins og nú er lagt til. Það er mat meiri hlutans að til að efla almenningsgöngur og stuðla að hagkvæmara skipulagi og samlegðaráhrifum sé rétt að breyta þessum lagaákvæðum og tryggja að merking þeirra sé skýr í því skyni að tryggja lögmæti þeirra samninga sem nú er unnið að milli Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka sveitarfélaganna.

Að mati nokkurra umsagnaraðila eru breytingar í frumvarpinu til þess fallnar að takmarka frelsi í atvinnurekstri og hindra samkeppni, sér í lagi á akstursleiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Einnig er það skoðun nokkurra umsagnaraðila að lagabreytingin stuðli að einokun sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélaga á fólksflutningum. Meiri hlutinn vill í þessu sambandi áréttar að það er hagur þjóðfélagsins í heild sinni að innviðir og fjármagn sem veitt er til þjónustu við íbúana sé nýtt á sem hagkvæmastan hátt. Það er álit meiri hlutans að með ákvæðum frumvarpins sé ekki verið að hamla samkeppni með óeðlilegum hætti heldur muni samkeppnin fara fram á öðrum vettvangi, þ.e. með útboði. Í gildi er reglugerð um fólksflutninga á landi, nr. 582/2002, en þar kemur fram að við gerð útboða skuli miða við lög um framkvæmd útboða hjá ríkinu og skuli útboðsskilmálar taka efnislega mið af sömu skilyrðum og þjónustusamningar. Lög um opinber innkaup, nr. 84/2007, taka til ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila, sbr. 3. gr. laganna Meiri hlutinn vekur athygli á að ekkert stendur í vegi fyrir því að sveitarfélög á viðkomandi svæði skipuleggi almenningsgöngukerfi og hafi rekstur þess á eigin vegum. Hins vegar er unnt að bjóða út allan rekstur almenningsgangna, þar með talið akstursleiðir til annarra byggðarlaga, og mundu þá allir þeir aðilar sem áhugasamir eru sitja við sama borð í útboði. Það er sá háttur sem lengi hefur verið hafður á þar sem Vegagerðin hefur boðið út akstur á afmörkuðum leiðum og svæðum með nokkurra ára millibili. Við útboð almenningsgangna verður sveitarfélögunum heimilt að ganga til samninga sem ekki byggjast einvörðungu á grundvelli upphæðar samnings heldur einnig að teknu tilliti til félags- og umhverfispáttu og gæðastigs þeirrar þjónustu sem boðin er samkvæmt samningi. Meiri hlutinn telur þetta afar mikilvægt. Meiri hlutinn vill einnig benda á að í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007, voru settar samræmdar reglur á Evrópska efnahagssvæðinu um útboð og styrki í almenningsgöngum að því er varðar farþegaflutninga á landi.

Hjá umsagnaraðilum kom fram að mikilvægt væri að skilgreina hugtakið almenningsgöngur í löggjöf hér á landi. Meiri hlutinn tekur heils hugar undir þessa ábendingu og leggur áherslu á að gera verður skýr skil á milli almenningsgangna annars vegar og ferðaþjónustu hins vegar. Um þessar mundir er unnið við heildarendurskoðun á lögum um fólksflutninga og farmflutninga hér á landi og er reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 höfð til hliðsjónar við þá vinnu. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að í þeirri vinnu verði hlutverk almenningsgangna skilgreint og sett skilyrði um lágmarksþjónustu og hlutverk með skilmerkilegum hætti og í samráði við hagsmunaaðila skilið milli almenningsgangna og ferðaþjónustu. Mikilvægt er fyrir íbúa sveitarfélaga að njóta skilvirkra almenningsgangna og að hagsmunir ferðaþjónustu verði jafnframt ekki fyrir borð bornir. Ekki er ástæða til að ætla annað en að hvort tveggja ætti að gera styrkst við það að færa

ákvarðanir um þjónustu í almenningssamgöngum meira til sveitarfélaganna en verið hefur. Meginatriðið í þessum efnum er að leikreglur séu skýrar og óvissu eytt.

Meiri hlutinn vill leggja áherslu á að vinnu við heildarendurskoðun laga um fólksflutninga og farmflutninga hér á landi verði hraðað eins og kostur er. Meiri hlutinn telur rétt að í þeirri vinnu sé hugað að því hvort þörf sé á endurskoðun þeirra ákvæða sem frumvarp þetta felur í sér með hliðsjón af skilgreiningu á almenningssamgöngum. Þó ekki þannig að það hindri þau útboð sem þegar hafa átt sér stað og eru enn í gildi. Meiri hlutinn áréttar þau sjónarmið sem fram hafa komið að samþykkt þessa frumvarps sé þáttur í því að efla almenningssamgöngur á landinu en mjög hefur skort á skipulag í þeim efnum. Sérleyfum hefur verið úthlutað til skamms tíma í senn og þau oft verið framlengd frá ári til árs sem ber almennu stefnuleysi vitni. Með þeim breytingum sem hér eru boðaðar eru ákvarðanir um þjónustu og bætta nýtingu fjármagns færðar nær þeim sem þjónustunnar njóta.

Þór Saari áheyrnarfulltrúi er ekki samþykktur álitum þessu.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 12. desember 2011.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir,  
form., frsm.

Ólína Þorvarðardóttir.

Þuríður Backman.

Mörður Árnason.

Róbert Marshall.

Árni Johnsen.

Ásmundur Einar Daðason.

Atli Gíslason.