

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 6. mars 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, 504. mál.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað umsagnar Samtaka atvinnulífsins (SA) um ofangreint frumvarp. Um er að ræða heildarlög sem eiga að koma í stað laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 og laga um leigubifreiðar, nr. 134/2001. Jafnframt hefur verið lagt fram á Alþingi sérstakt frumvarp til laga um farmflutninga í atvinnuskyni.

SA leggja áherslu á að löggjafinn standi vörð um að ekki verði þrengt að samkeppnisrekstri í farþegaflutningum. Tækifærum á sviði farþegaflutninga í ferðaþjónustu hefur fjölgað verulega með vaxandi fjölda ferðamanna. Nauðsynlegt er að þau fái að þróast án íhlutunar einkaréttarhafa og stjórnvalda.

Í þessu sambandi vilja SA áréttá álitSORÐ Samkeppniseftirlitsins frá 14. júní 2013 (Álit nr. 1, 2013) um að breytingar sem gerðar voru árið 2011 á ákvæðum laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi og framkvæmd þeirra raskaði samkeppni í fólksflutningum alvarlega, almenningi og ferðaþjónustu til tjóns. Samkeppniseftirlitið beindi jafnframt því til innanríkisráðherra að við breytingar á umræddum lögum yrði m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi atriðum:

1. Gildissvið einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga verði takmarkað við almenningssamgöngur en tekin verði af öll tvímæli um að fólksflutningar í þágu ferðaþjónustu verði undanþegnir einkarétti samkvæmt lögnum.
2. Einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga í skilningi almenningssamgangna verði eingöngu veittur að undangengnu kostnaðar- og samkeppnismati þar sem tekið verði tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á hverri tiltekinni áætlunarleið fyrir sig.
3. Tryggt verði að samkeppni fái að halda sér á þeim áætlunarleiðum þar sem hún er nú þegar til staðar, t.d. á leiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur.

Í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins kemur fram að gildissvið frumvarpsins í heild sé víðtækara en gildissvið reglugerðar (EB) nr. 1370/2007. SA leggja áherslu á að almennir farþegaflutningar sem einkum eru starfræktir vegna skoðunar á sögufrægum stöðum eða á forsendum ferðaþjónustu falli utan gildissviðs einkaréttar.

Í 8. og 9 tl. orðskýringa 3. gr. frumvarpsins er hættá á að þröng skilgreining á *ferðamannastað* kunní að leiða til takmarkana á samkeppni. Þannig gæti t.d. flugstöð verið utan skilgreiningarinnar. Því er lagt til að umræddir töluliðir orðist svo:

„*Ferðamannastaður*: Staður sem er vinsæll viðkomustaður ferðamanna þar sem þjónusta á staðnum tekur mið af þörfum ferðamanna.

Hópfærdir: Aðrir farþegaflutningar en þeir sem tilgreindir eru í 13. og 15. tölul. Þar sem farþegahópurinn er myndaður fyrir fram eða áfangastaður ferðar er ferðamannastaður, flugstöð eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna farþegaflutninga.“

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir m.a.: „Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skrifræði og einfalda samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði er haldið niðri.

Sérstakt markmið er að engar nýjar íþyngjandi reglur verði innleiddar fyrir atvinnulífið án þess að um leið falli brott jafnveigamiklar kvaðir. Þannig munu heildaráhrif regluverksins þróast í rétta átt.“

Í aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar um einfaldara og skilvirkara regluverk fyrir atvinnulífið, dags. 24. maí 2013, kemur m.a. fram: „Þegar frumvarp til laga sem felur í sér **nýjar íþyngjandi reglur fyrir atvinnulífið** er lagt fyrir ríkisstjórn verður rökstutt sérstaklega hvers vegna nauðsynlegt sé að setja slíkar reglur. Gerð verði grein fyrir því hvaða aðrar leiðir hafi komið til álita og hvers vegna þeim sé hafnað. Jafnframt verði þá lagt til brottfall annarra reglna til að vega upp á móti viðbótarkostnaði fyrir atvinnulífið. Forsætisráðuneytið móti **verklag** í þessu efni, m.a. með hliðsjón af reynslu Breta af svokölluðu „one-in, one-out“ fyrirkomulagi.“

Ekki verður séð að tekið hafi verið tillit að neinu leyti til framangreindra tilvitnana í stefnuýfirlýsingu og aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar við samningu frumvarpsins.

Í umsögn fjármálaráðuneytis með frumvarpinu kemur fram að álagning gjalda á starfsemina muni hækka og að auknar heimildir til Samgöngustofu til eftirlits muni kalla á aukinn kostnað. Fjármálaráðuneytið leggur ekki eigið mat á umfangið heldur styðst einungis við mat innanríkisráðuneytis sem áætlað að viðbótarkostnaður Samgöngustofu geti numið allt að 41 m.kr. á ársgrundvelli. Gert er ráð fyrir einu stöðugildi lögræðings við að sinna m.a. eftirliti með framkvæmd einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga, stjórnsýslueftirliti, auknum heimildum til leyfisviptinga og ákvörðun viðurlaga. Þá er gert ráð fyrir auknu eftirliti á vegum sem nemur kostnaði vegna tveggja eftirlitsmanna auk annars kostnaðar. Gert er ráð fyrir að þessi viðbótarkostnaður verði fjármagnaður með auknum tekjum stofnunarinnar af leyfisgjöldum.

Framangreindur aukinn kostnaður Samgöngustofu tengist að mestu ákvæðum um viðurlög en sá kafli tekur mið af lagasetningu á sviði fjármálamarkaðar. Það skýrir e.t.v. stöng ákvæði og háar sektir sem eru alveg úr takti við tilefnið í mörgum tilvikum. Starfsemi farþegaflutninga er töluvert annars eðlis en fjármálafyrirtækja. Í 61. gr. frumvarpsins er lagt til að teknar verði

upp stjórnvaldsektir í fjörutíu og þremur liðum. Sektor á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 5 m. kr. og á fyrirtæki frá 50 þús. kr. til 50 m. kr. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af forstjóra Samgöngustofu og eru þær aðfararhæfar. Sektargreiðslur eiga að renna í ríkissjóð en kostnaðurinn sem af auknu eftirliti þessu samfara hlýst skal fjármagnaður með auknum tekjum stofnunarinnar af leyfisgjöldum eins og áður hefur komið fram. Brot gegn ákvæðum laganna eða reglum settum á grundvelli þeirra, sem tilgreind eru í 23 liðum, varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Löggjafinn hlýtur að velta fyrir sér hvort hér sé ekki of langs seilst.

SA mótmæla harðlega áformum um upptöku stjórnvaldssekta enda eiga sektarheimildir vegna þess reksturs sem hér um ræðir eingöngu að vera á hendi lögreglu. Það er með öllu óásættanlegt að opinber stofnun geti nær óhindrað stýrt umfangi sektareftirlits og látið kostnað sem af því hlýst falla á atvinnugreinina. Ákvæði 44. - 49. gr. ættu að gagnast Samgöngustofu nægjanlega til að fylgja eftir brotum á umræddum lögum. Samkvæmt þeim ákvæðum getur Samgöngustofa m.a. leitað aðstoðar lögreglu við að stöðva för ökutækis, leggja á dagsektir sinni aðili ekki kröfu um úrbætur, afturkallað leyfi tímabundið eða ótímabundið og svift leyfishafa leyfi svo fáein úrræði til eftirfylgni séu nefnd.

Í 12. og 13. gr. frumvarpsins er fjallað um almennt rekstrarleyfi og að mörgu leyti óskilgreind skilyrði sem viðkomandi þarf að uppfylla til að öðlast slíkt leyfi. SA telja brýnt að fækka þeim tilvikum þar sem þörf er á leyfi stjórnvalda til að hefja tilgreinda atvinnustarfsemi. Í mörgum tilvikum líkt og hér á við er starfsemin leyfis skyld samkvæmt öðrum almennum lögum. Þá hafa skattyfirvöld almennt eftirlit með fyrirtækjum og einstaklingum og rekstri þeirra. Í tilviki fólksflutninga ætti að nægja að í stað leyfis komi tilkynning til stjórnvalda um að fyrirtæki hafi hafið starfsemi, enda sé skýrt að hálfu stjórnvalda hvaða skilyrðum starfsemin þurfi að uppfylla. Í umfjöllun um 13. gr. frumvarpsins er átakanlegt að sjá hve stjórnvöld vantroysta viðskiptavininum algjörlega til að meta þá þjónustu sem er í boði.

Í 14. gr. er fjallað um einkarétt. SA gera ekki athugasemdir við þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að einkaréttur sé veittur. Hins vegar er verið að sveitarfélagavæða allar almenningssamgöngur með því að veiting einkaréttar sé eingöngu bundinn við sveitarfélög, byggðasamlög og landshlutasamtök. Almenningsamgöngur eru skilgreindar mjög rúmt, því áætlunarferðir milli landshluta sem áður féllu undir sérleyfi teljast nú vera almenningssamgöngur. SA mótmæla því að enginn annar eigi þess kost að fá heimild til reksturs almenningssamgangna.

Í V. kafla frumvarpsins (18. – 28. gr.) er fjallað um leigubifreiðar. Það vekur athygli að í stað þess að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að einfalda gildandi ákvæði um leigubílaakstur þá er hert á leyfisveitingum, skilyrðum fyrir atvinnuleyfi, umsjón Samgöngustofu með leigubifreiðaakstri og sektarákvæðum. Rökstuðningur fyrir hertum skilyrðum, eftirliti og refsingum er léttvægur fundinn í greinargerðinni annar en sá að stjórnvöldum eigi að vera fátt óviðkomandi þegar þjónusta er veitt gegn gjaldi. SA leggja til að þessi kafla frumvarpsins verði felldur út og að ráðuneytinu verði falið að endurskoða lög 134/2001, um leigubifreiðar, til einföldunar og í anda fyrrnefndrar tilvitnunar í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

Ákvæði 31. gr. fjallar um ferðaþjónustuleyfi og er gott dæmi um hvernig stjórnvöld nálgast það þegar koma skal til móts við breyttar óskir ferðafólks. Ástæða er til að spyrja hvort umrætt ferðaþjónustuleyfi þurfi til viðbótar við leyfi sem Ferðamálastofa gefur út, m.a. til ferðaskrifstofa og ferðaskipuleggjenda. Einnig er ástæða til að efast um nauðsyn þess að gefa út sérstakt leyfi, borgarleyfi til þeirra sem reka svokallaða léttvagna eða „tuk-tuk“ til skoðunarferða innan bæjar, sbr. 32. gr.

Í 33. gr. er kveðið á um að við ákvörðun leyfisgjalda Samgöngustofu skuli leggja til grundvallar kostnað m.a. vegna húsnæðis, búnaðar og tækja. Hér er um að ræða hluta af föstum rekstrarkostnaði sem ekki tengist veitingu þjónustunnar og ætti því ekki að hafa áhrif á ákvörðun leyfisgjalda.

Að lokum gera SA alvarlegar athugasemdir við orðalag 2. mgr. ákvæðis til bráðabirða, um að allir einkaleyfissamningar haldi gildi sínu. Sumir þessara einkaleyfissamninga voru einfaldlega ólögmatir, t.d. samningur Vegagerðarinnar við Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) um að flugrútan til Keflavíkurflugvallar lyti einkaleyfis. Þegar sá samningurinn var gerður var samkeppni þegar til staðar á þeirri leið og aksturinn var með ferðamenn til flugstöðvar framhjá byggðarlögum á Suðurnesjum og þurfti enga opinberra styrki. Samningurinn var ólögmatur skv. reglugerð EB 1370/2007 og var sú reglugerð innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 128/2011. Frá þeim tíma mátti t.d. ekki veita einkaleyfi þar sem samkeppni var þegar til staðar nema að fleiri skilyrði væru uppfyllt, t.d. að kostnaðar- og samkeppnismat hefði átt sér stað. Einnig var skilyrt að metið yrði hvort samningur hefði skaðleg áhrif á samkeppni. Þetta var ekki gert.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Árnason