

Skrifstofa Alþingis,
Alþingishúsið við Austurvöll,
150 REYKJAVÍK.

Selfossi, 9. mars 2015.

ATHUGASEMDIR VIÐ LAGAFRUMVARP

- Umsagnaraðili:** Samtök Sunnlenskra sveitarfélaga, kt. 480775-0159,
Austurvegi 56, 800 SELFOSS.
- Fyrirsvar:** Óskar Sigurðsson, hrl.,
JP Lögmenn,
Höfðatorgi,
105 REYKJAVÍK.
- Þingmál:** Frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni. Þingskjal 874 –
504. mál. Lagt fyrir á Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014 – 2015.

1. Almenn.

Athugasemdir þessar lúta að frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, en umsagnaraðili er handhafi einkaleyfis samkvæmt 1. mgr. 7. gr. núgildandi laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73, 2001, til reglubundinna fólksflutninga á starfssvæði sínu. Grundvallast einkaleyfið á samningi umsagnaraðila og Vegagerðarinnar um almenningsamgöngur á starfssvæðum umsagnaraðila. Á grundvelli einkaleyfisins hefur umsagnaraðili skipulagt og hafið reglubunda fólksflutninga, í skilningi d. liðar 3. gr. laga nr. 73, 2001 á ýmsum leiðum innan starfssvæðis síns. Fela athugasemdir þessar í sér afstöðu umsagnaraðila til fyrirbyggjandi frumvarps og þeirrar réttarstöðu sem af því kann að leiða.

2. Almennar athugasemdir.

Umsagnaraðili gerir alvarlegar athugasemdir við fyrirleggjandi frumvarp. Að mati umsagnaraðila kemur frumvarpið til með að valda því að réttarstaða þeirra sem falla undir frumvarpið verði að miklum mun óskýrari, þvert á það sem að er stefnt. Á það sérstaklega við um mörkin á milli almenningssamgangna og almennrar ferðapjónustu. Því miður tekur frumvarpið ekki mið af metnaðarfullri samgönguáætlun stjórnvalda um eflingu almenningssamgangna. Verði frumvarpinu ekki breytt er grundvellingur kippt undan almenningssamgöngum í núverandi mynd og þar með möguleikum sveitstjórna og landshlutasamtaka á að þróa þjónustuna miðað við þarfir og eftirspurn á hverju svæði. Frumvarpsdrögin eins og þau liggja núna fyrir eru að mati umsagnaraðila með öllu ónothæfur grundvöllur að nýju lagaumhverfi um almenningssamgöngur og farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni.

2.1 Mörk almenningssamgangna og ferðapjónustu.

Umsagnaraðili bendir á að mörkin á milli farþegaflutninga sem einkaaðilar stunda og almenningssamgangna einkaréttarhafa eru fjarri því að vera skýr. Virðist þannig áfram gert ráð fyrir að Vegagerðin geti veitt einkarétt til að starfrækja reglubundna fólksflutninga á tilteknum leiðum og svæðum og að aðrir en einkaréttarhafar séu þá að sama skapi útilokaðir til slíkra fólksflutninga á sömu svæðum. Frá því eru hins vegar víðtækar undantekningar.

Í frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir að áfram verði heimilt að stunda farþegaflutninga í formi svokallaðra hópferða þar sem farþegahópurinn er myndaður fyrirfram eða áfangastaður er ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna fólksflutninga. Þá gerir frumvarpið sömuleiðis ráð fyrir að svokallaðir hringmiðar verði leyfðir, en þar er í grunninn um að ræða farseðla sem gefnir eru út af viðurkenndum ferðapjónustuaðila, hafa ákveðinn gildistíma og hluti áfangastaða eru ferðamannastaðir. Í báðum tilvikum er þó áskilið að farseðlar séu keyptir fyrirfram og að óheimilt sé að taka upp og setja úr farþega á skilgreindum biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga, nema þegar áfangastaður er ferðamannastaður.

Umsagnaraðili bendir á að þetta fyrirkomulag er bæði óskýrt og ógagnsætt og verulegum erfiðleikum bundið að gera sér grein fyrir hvernig það mun virka í framkvæmd. Þannig verður t.a.m. ekki annað séð en að ferðapjónustuaðilar geti t.d. hafið akstur á leiðinni Reykjavík – Seljalandsfoss - Reykjavík og tekið upp og sett úr farþega á helstu þéttbýliskjörnum og biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga, enda væri áfangastaðurinn skilgreindur ferðamannastaður og farmiðar seldir fyrirfram. Í þessu tilviki væri ferðapjónustuaðilinn hins vegar að keyra sömu leið og handhafi einkaréttar til almenningssamgangna á umræddu svæði og að öllum líkindum að taka til sín farþega, jafnt innlenda sem erlenda, sem ella hefðu nýtt sér almenningssamgöngur einkaréttarhafans.

Að sama skapi verður að telja útilokað fyrir handahafa einkaréttar að skipuleggja og hefja almenningssamgöngur á leiðinni Selfoss – Gullfoss, nema leiðin yrði keyrð allt árið um kring. Gerir frumvarpið enda ráð fyrir að einkaréttarhöfum sé óheimilt að bæta við leiðum eða biðstöðvum tímabundið yfir ákveðinn árstíma í tengslum við ferðamannastaði eða leiðir sem ekki eru þjónustaðar á ársgrundvelli. Þetta hefur að sjálfsögðu í för með sér að íslenskir ríkisborgarar og aðrir einstaklingar hér á landi, sem þurfa að öðru leyti að reiða sig á almenningssamgöngur, geta ekki nýtt sér þær til að ferðast um landið heldur verðar þeir að reiða sig á þjónustu einkaaðila í þeim efnum með sama hætti og erlendir ferðamenn. Þessi takmörkun hefur einnig í för með sér að einkaréttarhöfum er ómögulegt að bregðast við aukinni þörf og eftirspurn á tilteknum svæðum eða afmörkuðum tímum, sem augljóslega setur almenningssamgöngum verulegar skorður.

Umsagnaraðili lítur svo á að með frumvarpinu sé verið að reyna eins frekast er kostur að skilja á milli almenningsgangna og samgöngukosta fyrir erlenda ferðamenn og þá með þeim hætti að ferðamenn þurfi alfarið að reiða sig á þjónustu einkaaðila er kemur að ferðalögum að helstu og markverðustu stöðum landsins og geti illa nýtt sér þær almenningsgangur sem í boði eru. Af því leiði svo aftur að almenningsgangur verði að langmestum hlut aðeins nýttar af þeim sem búsettir eru hér á landi, en þó með þeim takmörkunum sem áður er lýst. Að mati umsagnaraðila hlýtur að vera umdeilanlegt hvort rétt sé og hagkvæmt að stefna að slíku markmiði.

Nauðsynlegt er að áréttá í þessu sambandi að ítrekað hafa risið dómsmál vegna ágreinings um fyrirkomulag og framkvæmd svokallaðra hringmiða í núverandi lagaumhverfi. Um er að ræða svokallaðar hópferðir, sem þó keyra samkvæmt fyrirfram ákveðnu tímaplani gjarnan nokkrum mínútum á undan almenningsgangum á sama svæði. Hefur komið í ljós samkvæmt lögregluskýrslum sem liggja fyrir í þeim málum að jöfnun höndum eru teknir upp farþegar sem ekki hafa greitt svokallaða hringmiða fyrirfram og virðist nánast ómögulegt að hafa eftirlit með því að svo sé. Ekki verður séð annað en það sama verði upp á teningnum með hinu nýja fyrirkomulagi samkvæmt frumvarpinu.

2.2. Forsendur núverandi fyrirkomulags breyta.

Umsagnaraðili telur ljóst að ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt, mun það hafa í för með sér að allar forsendur fyrir núverandi fyrirkomulagi breyta. Geta einkaréttarhafar þá ekki lengur reitt sig á tekjur af farmiðasölu enda munu ferðaþjónustuaðilar nýta sér heimildir frumvarpsins til að aka á skilgreindum starfssvæðum einkaréttarhafa á þeim tímum sem mestar annir eru og flestir að ferðast um landið. Yfir vetrarmánuðina þurfa einkaréttarhafar svo að halda úti reglubundnum almenningsgangum þegar minnst er að gera og farþegafjöldi í lágmarki.

Umsagnaraðili bendir á að taka verður gildandi samninga til gagnerrar endurskoðunar verði það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir að veruleika. Verða einkaréttarhafar þá einfaldlega að miða við að þurfa að aka skilgreindar leiðir allt árið um kring og fá fyrir það styrki, óháð farþegafjölda. Verður fyrirkomulagið þá óneitanlega farið að líkjast því sérleyfakerfi sem áður var við lýði og reynt hefur verið að afnema á undanförunum árum vegna þess hve óskilvirkt og kostnaðarsamt það var. Að mati umsagnaraðila mun þetta fyrirkomulag hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir Ríkissjóð sem og almenning. Er þá ekki aðeins horft til þess kostnaðar sem almenningur mun verða fyrir vegna aukinna útgjalda hins opinbera, heldur einnig þess kostnaðar sem þeir einstaklingar munu verða fyrir við að þurfa að nýta sér ferðaþjónustu einkaaðila til að komast á helstu ferðamannastaði.

2.3. Samkeppnissjónarmið.

Í frumvarpinu er við það miðað að fyrirkomulag almenningsgangna eigi ekki að skerða samkeppni á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er fyrir. Þá er sömuleiðis gert ráð fyrir því í frumvarpinu að Vegagerðin láti fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið hefur verið tillit til nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæðum. Eru slík sjónarmið allra góðra gjalda verð svo langt sem þau ná. Umsagnaraðili telur hins vegar að ákvörðun hins opinbera um að halda uppi almenningsgangum hljóti óhjákvæmilega að fela í sér einhverja skerðingu á möguleikum einkaaðila til að stunda farþegaflutninga.

Að mati umsagnaraðila stendur upp á löggjafann að taka ákvörðun um hvort halda eigi uppi almenningsgangum í landinu eður ei. Telji löggjafinn rétt að halda slíkum samgöngum uppi verður hann að tryggja að svo verði gert, t.d. með veitingu einkaréttar eins og gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi frumvarpi. Slík ákvörðun getur hins vegar alltaf haft það í för með sér einhverja takmörkun á

samkeppni, sem er þá það gjald sem þarf að greiða fyrir tryggjar samgöngur til hagsbóta fyrir almenning í landinu. Að mati umsagnaraðila getur það varla farið saman að gera ráð fyrir almenningssamgöngum á tilteknu svæði á grundveili einkaréttar og tryggja um leið samkeppni í fólksflutningum á sama svæði. Hljóta þessi sjónarmið alltaf að skarast að einhverju leyti.

Að mati umsagnaraðila er illa skilgreint með hvaða hætti markmið frumvarpins um tryggja samkeppni eigi að nást og heimildir Vegagerðarinnar í þeim efnum óskýrar. Ekki verður bæði sleppt og haldið í þessum efnum. Það er mat umsagnaraðila að nauðsynlegt sé að almenningi sé boðið uppá tryggjar samgöngur í landinu og er það mat í samræmi við þann vilja löggjafans sem endurspeglast í ákvæðum frumvarpsins um einkarétt. Af því leiðir að takmarka verður fólksflutninga annarra en þeirra sem annast um þær almenningssamgöngur. Helgast sú takmörkun af almannahagsmunum og verður alltaf að hafa í huga að handhafar einkaréttarins eru opinberir aðilar en ekki einkaaðilar.

Það er því ekki um það að ræða að verið sé að skerða atvinnufrelsi eins einkaaðila á kostnað annars, eða takmarka samkeppni milli slíkra aðila. Þvert á móti er verið að tryggja opinbera þjónustu við almenning í landinu.

Umsagnaraðili telur mikilvægt að láta ekki þrýsting einkaaðila um óhefta samkeppni í farþegaflutningum fá of mikið vægi. Ljóst er að óþarft væri fyrir hið opinbera að halda úti almenningssamgöngum ef nægt framboð reglubundinna farþegaflutninga á vegum einkaaðila væri hvort sem er til staðar. Það hefur hins vegar sýnt sig að slíkir farþegaflutningar á vegum einkaaðila eru að mestu leyti ætlaðir erlendum ferðamönnum og þá á þeim tímum ársins þegar annir ferðaþjónustunnar eru sem mestar. Er það í sjálfu sér fullkomlega eðlilegt enda er það að jafnaði bæði eðli og tilgangur slíkra aðila að hámarka hagnað sinn. Slíkir aðilar verða þá hins vegar að sæta því að opinberir aðilar taki að sér að halda uppi reglubundnum almenningssamgöngum allt árið um kring, jafnvel þótt það hafi í för með sér einhverja skerðingu á möguleikum þeirra til að sinna sambærilegri þjónustu.

3. Athugasemdir við einstaka greinar.

3. gr. – orðskýringar.

Í 3. tölulið greinarinnar er hugtakið *biðstöð* skilgreint, en um er að ræða hugtak sem skiptir talsverðu máli þegar kemur að mörkum almenningssamgangna og annarra farþegaflutninga. Umsagnaraðili hefur efasemdir um að rétt sé að ljá hugtakinu og túlkun þess svo mikla þýðingu. Sem dæmi má taka að ekki verður ráðið hvort ferðaþjónustuaðili, sem gefur sig út fyrir að sinna hópferðum í skilningi frumvarpsins, megi hafa sínar eigin biðstöðvar á sömu eða nálægum stöðum og handhafar einkaréttar, t.d. í sama þéttbýliskjarna. Ef sú er raunin er ljóst að einkarétturinn verður mun takmarkaðri en ella.

Þá þarf að taka til skoðunar hvernig skilgreining hópferða í 9. tölulið greinarinnar samræmist skilgreiningu einkaréttar í 5. tölulið og þá einkum með hliðsjón af 14. og 17. gr. frumvarpsins. Er þá haft í huga að skilgreining einkaréttarins er óbreytt frá skilgreiningu einkaleyfis í gildandi lögum nr. 73, 2001, en það hefur síður en svo verið óumdeilt í framkvæmd hve víðtækur réttur fylgir slíkum leyfum.

14. gr. – Einkaréttur.

Í ákvæði 14. gr. er að finna meginefni frumvarpsins um títtnefndan einkarétt. Er þar gert ráð fyrir að slíkur réttur verði ekki veittur nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þarf þannig annars vegar að fara fram mat á nauðsyn einkaréttarins að teknu tilliti til almennrar og efnahagslegrar þýðingar og hins

vegar þarf að fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið hefur verið tillit til nauðsynjar á opinberum fjárframlögum.

Hvað fyrra skilyrðið varðar bendir umsagnaraðili á að með því að mæla fyrir um einkarétt í frumvarpinu er löggjafinn að taka af skarið um að rétt sé að bjóða uppá reglubundnar almenningssamgöngur til hagsbóta fyrir almenning í landinu. Mat á nauðsyn slíkra samgangna á tilteknum svæðum og leiðum hlýtur hins vegar best komið í höndum þeirra sveitarfélaga sem eiga að sinna þjónustunni. Að mati umsagnaraðila verður því að tryggja aðkomu viðkomandi sveitarfélaga að þessu mati.

Hvað síðara skilyrðið varðar er að mati umsagnaraðila nauðsynlegt að skýra betur hvernig og á hvaða grundvelli kostnaðar- og samkeppnismat vegagerðarinnar á að fara fram. Á það sama við um heimildir Vegagerðarinnar til að binda einkarétt skilyrðum. Er þá haft í huga sem fyrr segir að með frumvarpinu er löggjafinn að taka af skarið um að rétt sé að bjóða áfram uppá almenningssamgöngur með sambærilegu fyrirkomulagi og áður hefur tíðkast. Verður að gæta þess að stjórnvöldum sé ekki falið of víðtækt mat til að takmarka þá ákvörðun löggjafans. Verður sömuleiðis að tryggja aðkomu sveitarfélaganna að umræddu kostnaðar- og samkeppnismati.

17. gr. - Hópfærðir.

Í ákvæði 17. gr. frumvarpsins eru heimildir og fyrirkomulag hópfærða skilgreindar. Verða slíkar færðir heimilar á svæðum og leiðum almenningssamgangna að því tilskildu að um sé að ræða farþegahóp sem myndaður er fyrirfram eða að áfangastaður færðar sé ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna farþegaflutninga. Þó er gert ráð fyrir að heimilt sé að taka farþega upp á biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga ef áfangastaður er ferðamannastaður eða þjónustustaður utan áætlunnar reglubundinna farþegaflutninga, enda séu farþegar með gilda og fyrirfram greidda farseðla. Þá er sömuleiðis gert ráð fyrir að heimilt verði að skipuleggja hópfærðir milli tveggja fastra áfangastaða samkvæmt fyrirfram birtri tímaáætlun sem fylgir komu- og brottfarartíma tengdrar þjónustu fyrir ferðmenn, en þó ekki tengt samgöngumiðstöð.

Umsagnaraðili bendir á að ákvæðið felur í sér verulegar takmarkanir á einkarétti samkvæmt 14. gr. frumvarpsins. Er þannig ljóst að svokallaðir *hringmiðar* eru leyfilegir á þeim svæðum sem einkaréttur hefur verið veittur á og í raun ekkert sem kemur í veg fyrir að ferðþjónustuaðilar bjóði uppá fullkomlega sambærilega þjónustu og handahafar einkaréttarins á sama svæði. Það eina sem skilur á milli er að ferðþjónustuaðilar þurfa að selja farmiða sína fyrirfram, sem varla getur talist veruleg takmörkun að teknu tilliti til þess að almenningur er í auknum mæli farinn að nýta sér verslun á veraldarvefnum, þ.á m. til miðakaupa í ferðþjónustu.

Líkt og áður er rakið telur umsagnaraðili að þetta fyrirkomulag muni hafa í för með sér að forsendur núverandi einkaleyfissamninga bresti. Þá verður og að gera ráð fyrir að fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu muni hafa í för með sér að kostnaður við almenningssamgöngur hækki verulega. Að öðru leyti vísar umsagnaraðili til almennra athugasemda sinna hér um.

40. gr. - Gerð samninga um opinbera þjónustu.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að akstur á grundvelli einkaréttar skuli að jafnaði boðinn út samkvæmt lögum um opinber innkaup nr. 84, 2007. Hins vegar er einnig gert ráð fyrir að víkja megi frá þeirri útboðsskyldu að tilteknum skilyrðum uppfylltum og ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um þau skilyrði í reglugerð.

Umsagnaraðili bendir á að kanna þarf hvort yfirhöfuð sé heimilt að mæla fyrir um það í lögum að víkja megi frá ákvæðum laga nr. 84, 2007, eða þeim reglugerðum sem um réttarsviðið gilda, þ.á m. ákvæðum laganna um lágmarksfjárhæð. Er þá haft í huga að þeir aðilar sem falla undir löggin geta orðið bótaskyldir ef farið er gegnum lögnum, þ.á m. ákvæðum þeirra um útboðsskyldu. Þarf í öllu falli að liggja fyrir að handahafar einkaréttar verði skaðlausir af slíkum bótaskyldum nýti þeir sér heimildir frumvarpsins til að víkja frá útboðsskyldu.

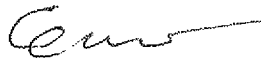
47. gr. – Afturköllun leyfis ótímabundið.

Í ákvæðinu er Vegagerðinni veitt heimild til að afturkalla einkarétt samkvæmt 14. gr. ef nauðsynlegt þykir vegna skipulagsbreytinga á almenningssamgöngum. Af því tilefni vekur umsagnaraðili athygli á að slíkt verður að hans mati ekki gert bótafalaust og að rétt sé að kveða á um bótarétt einkaréttarhafa í ákvæðinu.

4. Niðurlag.

Af framangreindu leiðir að frumvarpsdrögin eins og þau liggja núna fyrir eru að mati umsagnaraðila með öllu ónothæfur grundvöllur að nýju lagaumhverfi um almenningssamgöngur og farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni.

Virðingarfyllst,
JP Lögmenn



Óskar Sigurðsson hrl.