



strætó.is

**Nefndasvið Alþingis**  
**b.t. umhverfis- og samgöngunefndar**  
**Austurstræti 8-10**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík, 11. mars 2015

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

Strætó bs., kt. 500501-3160 (hér eftir „Strætó“), biður hér með um að eftirfarandi athugasemdum fyrirtækisins við ofangreint lagafrumvarp verði komið á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis.

Jafnframt er óskað eftir því að fulltrúar Strætó bs fái að mæta til fundar við nefndina og reifa athugasemdir og sjónarmið Strætó frekar.

***Almennar athugasemdir við frumvarpið:***

Strætó telur að ýmislegt sé til bóta í umræddu lagafrumvarpi, en allnokkur ákvæði þess geri það þó að verkum að ekki sé hægt að samþykkja það óbreytt.

Strætó leggur til að heiti frumvarpsins verði breytt í „frumvarp til laga um almenningssamgöngur og fólksflutninga á landi í atvinnuskyni“, enda sé villandi að frumvarpið vísi einungis til farþegaflutninga í atvinnuskyni.

***Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:***

**2. gr.**

Til samræmis við ofangreinda tillögu um breytt heiti frumvarpsins leggur Strætó til að svofelld breyting verði gerð á orðalagi ákvæðis 1. mgr. 2. gr.: „Lög þessi gilda um *almenningssamgöngur og farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, þ.m.t. réttindi farþega og réttindi og skyldur þeirra sem sinna farþegaflutningum.*“

**3. gr.**

Strætó telur að í frumvarpi til laga ekki er nægjanlegur greinarmunur gerður á almenningssamgöngum annars vegar og farþegaflutningum í atvinnuskyni hins vegar. Þess vegna eru lagðar eru til breytingar á nokkrum töluliðum 3. gr. þannig að þeir hljóði með svofelldum hætti:

1. „*Almenningssamgöngur*: Reglubundnir farþegaflutningar á ákveðnum leiðum samkvæmt fyrirfram birtri áætlun þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp í og settir af á leiðinni á biðstöð eða samgöngumiðstöð gegn endurgjaldi eður ei.“

5. „*Einkaréttur*: Heimild rekstraraðila til að starfsrækja almenningssamgöngur á tiltekinni leið eða leiðakerfi eða á tilteknu svæði sem útilokar alla aðra rekstraraðila sem stunda farþegaflutninga í atvinnuskyni.“
6. „*Farþegaflutningar í atvinnuskyni*: Allur flutningur farþega gegn endurgjaldi sem ekki fellur undir almenningasamgöngur eða sérstaka reglubundna farþegaflutninga. Undir farþegaflutninga í atvinnuskyni falla einnig farþegaflutningar af hálfu handhafa ferðabjónustuleyfis þar sem flutningurinn er liður í þjónustu við ferðamenn til og frá ferðamannastöðum og milli þeirra.“

Þá leggur Strætó einnig til að eftirfarandi töluliður bætist við ákvæði 3. gr.:

18. „*Sveigjanlegt almenningssamgöngukerfi*: Farþegaflutningur á ákveðnum svæðum samkvæmt fyrirfram birtri þjónustulýsingu og einungis er ekið ef farþegi hefur pantað þjónustu.“ *Athugasemdir vegna þessa: Mikilvægt er að þessi lög gefi möguleika á þróun almenningssamgangna. Sveigjanlegt almenningssamgöngukerfi er nauðsynlegt til þess að tryggja þjónustu á þeim svæðum sem óhagkvæmt er að vera með hefðbundið almenningssamgöngukerfi, dæmi Almenningsamgöngur í Mosfellsdal.*

#### 4. og 5. gr.

Strætó bendir á að óljós skipting virðist vera á yfirstjórn og stjórnslu á milli ráðherra, Vegagerðar, Samgöngustofu og svo sveitarfélaga, byggðasamlinga eða landshlutasamtaka. Þannig skal ráðherra fara með yfirstjórn farþegaflutninga á landi samkvæmt lögunum, sbr. 4. gr. Í 1. mgr. 5. gr. segir hins vegar að Samgöngustofa fari með framkvæmd laganna og stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Loks er tekið fram í 2. mgr. 5. gr. að Vegagerðin fari með skipulag almenningssamgangna í landinu.

Þá bendir Strætó einnig á, í tengslum við ákvæði 2. mgr. 5. gr. um að Vegagerðinni sé heimilt að fela sveitarstjórnnum eða landshlutasamtökum sveitarfélaga skipulag almenningssamgangna, að því fylgir mikil ábyrgð og víðtækar skyldur að skipuleggja almenningssamgöngur, en samkvæmt frumvarpinu virðast sveitarfélög og landshlutasamtök litlu ráða um hvaða fjármunir fylgi þessari ábyrgð og þessum skyldum.

#### 7. gr.

Hvað ákvæði 1. mgr. 7. gr. varðar er mikilvægt að hafa í huga að samgöngukerfi er hannað af sérfræðingum, en ekki pólitískt kjörnum fulltrúum. Strætó telur því að málefni sem tengjast beint almenningssamgöngum milli sveitarfélaga og eru niðurgreidd af ríkinu eigi heima hjá ríkinu, þ.e. að stefnumótun og útvistun þjónustunnar eigi að vera á frumkvæði ríkisins (Vegagerðarinnar).

Í tengslum við ákvæði 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins bendir Strætó á að fimm ár fyrir áætlun um skipulag og þróun almenningssamgangna sé alltof stuttur tími og sé til þess fallið að koma í veg fyrir þróun almenningssamgangna. Strætó telur að eðlilegast væri að þessi áætlun væri hluti af samgönguáætlun sem gerir grein fyrir stefnu ríkisins og helstu áætlunum í samgöngumálum. Slík samgönguáætlun er annars vegar sett fram í tólf ára stefnumótandi áætlun í samgöngumálum og hins vegar fjögurra ára áætlun um helstu framkvæmdir. Með hliðsjón af þessu er einnig nauðsynlegt að endurskoða ákvæði 8. – 11. gr. frumvarpsins.

#### 8. gr.

Strætó telur óraunhæft að uppfylla þetta ákvæði um að áætlanir samráðsvettvangs skuli endurspegla gildandi samninga við einkaréttarhafa, enda virðist einkaréttarhafinn og samráðsvettvangurinn sem nefndur er í 7. gr. vera sami aðilinn.

## 9. gr.

Telja verður nánast ógjörlegt að uppfylla ákvæði 2. mgr. 9. gr. nema með því að tryggja þjónustu nær allan sólarhringinn. Að öðrum kosti þurfi að skilgreina hvað felist í „með minnstum biðtíma“, enda um mjög matskennt atriði að ræða.

## 14. gr.

Strætó telur ákvæði 14. gr. um skilyrði fyrir veitingu einkaréttar óviðunandi og gefa möguleika á geðþóttaákvörðunum einstakra aðila. Það að leiðir eða leiðakerfi séu ekki rekin á viðskiptagrundvelli gerir það nánast ógjörlegt fyrir landshlutasamtök að taka við rekstrinum. Nauðsynlegt er fyrir öll landshlutasamtök að hafa eina til tvær sterkar leiðir sem gera þeim kleift að fjármagna minni leiðir „dýpra“ inn í landshlutana og á strjálbýlli svæðum.

Þá vekur Strætó athygli á því að ef 14. gr. verður samþykkt óbreytt þýðir það að Strætó getur misst einkaréttinn á einstökum leiðum í leiðakerfinu, vegna þess að þær skila hagnaði sem einstakar leiðir í leiðakerfinu, t.d. leiðir 1 og 6 í núverandi leiðakerfi. Nauðsynlegt er að skipuleggja leiðakerfi sem heild er ekki hægt að taka einstakar leiðir út úr því.

Almenningssamgöngur eru ekki í samkeppni við einstaka fólksflutninga á landi í atvinnuskyni, heldur er um að ræða heilstætt kerfi þar sem einstakar leiðir byggja upp grundvöll fyrir virkni kerfisins í heild sinni.

Í ljósi framangreinds leggur Strætó til eftirfarandi breytingar á ákvæði 14. gr.:

- 1. töluliður 2. mgr. 14. gr. verði svohljóðandi: „Þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum á viðkomandi svæði og leiðum eða leiðakerfum sé nauðsynleg til þess að stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið.“
- 2. töluliður 2. mgr. 14. gr. verði orðuð á svofelldan hátt: „Vegagerðin hafi látið fara fram kostnaðarábatagreiningu þar sem tekið hafi verið tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði, leiðum og leiðakerfum.“
- 1. másl. 5. mgr. 14. gr. verði felldur brott, enda gæti slíkt ákvæði orðið mjög íþyngjandi fyrir framþróun almenningssamganga.

## 15. gr.

Strætó leggur til að ákvæði 15. gr. frumvarpsins verði breytt og það orðað á svofelldan hátt: „Þrátt fyrir 14. gr. er öðrum en einkaréttarhafa heimilt að stunda sérstaka reglubundna farþegaflutninga skv. 15. tölul. 3. gr. á sama svæði eða sömu leið án sérstaks samþykkis einkaréttarhafa enda hafi viðkomandi almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr. og um gjaldfrjálsan akstur er að ræða fyrir ákveðna einstaklinga eða hópa.“

## 17. gr.

Strætó telur ákvæði 5. mgr. 17. gr. vera alltof víðtækt og opna á möguleikann á því að fyrirtæki geti gert sína áætlun, t.d. á milli Akureyrar og Húsavíkur vegna hvalaskoðunar, á milli Reykjavíkur og Borgarness vegna Sögusafnsins, á milli Borgarness og Stykkishólms vegna Baldurs og á milli Borgarness og Akureyrar vegna skoðunarferðar í Hof, einungis yfir sumartímann.

Því felur ákvæði 17. gr. í raun í sér að hver sem er geti skipulagt hópferðir á hvaða svæði sem er, aðeins ef þess er gætt að áfangastaður ferðar sé „ferðamannastaður“ eða „þjónustustaður skv. 17. tölul. 3. gr. sem er utan áætlunar reglubundinna farþegaflutninga“, en Strætó telur slíkt óviðunandi.

Einnig tala ákvæðin í 9. tölul. 3. gr. gegn því sem fram kemur í 17. gr. um Hópferðir.



### 39. gr.

Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 39. gr. skulu samningar um flutninga með langferðabifreiðum og hópbifreiðum að jafnaði ekki vera lengri en til *fimm* ára í senn. Strætó telur þetta vera alltof stuttan tíma sem myndi leiða til verulegrar hækkunar tilboðsverða í opinberum innkaupum vegna styttri afskriftartíma akstursaðila, auk þess sem þetta væri til þess fallið að hamla þróun almenningsamgangna. Í þessu samhengi er nauðsynlegt að hafa í huga að öll tæki og allur búnaður sem notaður er við framkvæmd almenningsamgangna er mjög sérhæfður og í flestum tilvikum er ekki hægt að nota hann í aðra þjónustu. Sem dæmi má nefna að áætlaður líftími strætisvagns er tíu til fjórtán ár og er því mjög óskynsamlegt að leggja út í hagkvæma fjárfestingu fyrir einungis fimm ár. Einnig má nefna að hugmyndir um t.d. að rafmagnsvæða almenningsamgöngur krefjast mikilla fjárfestinga í innviðum sem ekki er hægt að afskrifa á einungis fimm árum. Telur Strætó því ráðlegt að miða við allt að tólf ár í stað fimm ára, þó ekki minna en til tíu ára.

Í ljósi framangreinds leggur Strætó til að ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 39. gr. verði breytt og orðað á svofelldan hátt: „Hafa gildistíma takmarkaðan og skal samningur um farþegaflutninga að jafnaði ekki vera lengri en til tólf ára í senn.“

### 40. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 40. gr. skulu útboð á rekstri reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi svæði fara fram á fimm ára fresti en Strætó telur þetta alltof stutt tímabil, sbr. umfjöllun hér að framan um 39. gr.

Hugtakið „útboð“ kemur fram í 1. mgr. 40. gr. frumvarpsins og einnig í 2. mgr. 5. gr. og 2. tölul. 2. mgr. 14. gr. Hvað þetta hugtak varðar er nauðsynlegt að taka fram að útboð er ein tegund innkaupaferla sem notuð eru við opinber innkaup. Varhugavert er að ætla að takmarka heimilaðar innkaupaaðferðir með þessum hætti, en skv. gildandi reglum um heimilar innkaupaaðferðir við almenningsamgöngur (veitutilskipun) er einnig heimilt að viðhafa lokuð útboð og samningskaup. Mælist Strætó því til að annaðhvort verði hugtakinu „útboð“ skipt út fyrir annað víðara hugtak, eins og t.d. „innkaup“, eða að sett verði inn skilgreining í þetta frumvarp á hugtakinu „útboð“ þar sem vísað er til hinna mismunandi innkaupaaðferða.

Þá bendir Strætó á að heimildin í lokamásl. 1. mgr. 40. gr. fyrir ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd og fyrirkomulag útboða er verulega opin. Þykir Strætó varhugavert að veita ráðherra svo opna og almenna heimild, enda fer um útboð sem þessi samkvæmt svokallaðri veitutilskipun sem leidd hefur verið í lög með reglugerð 755/2007, sbr. heimild í 3. mgr. 7. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Lagt er til að ákvæði 2. mgr. 40. gr. verði breytt og orðist með svofelldum hætti: „Sveitarstjórnnum, landshlutasamtökum sveitarfélaga eða byggðasamlögum sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 14. gr. er heimilt að fela reglubundna farþegaflutninga rekstraraðila sem er alfarið í eigu og undir stjórn sveitarstjórna, landshlutasamtaka sveitarfélaga eða byggðasamlaga sveitarfélaga.“ Myndi þetta ákvæði þá samrýmast þeim samningum sem Strætó hefur gert við ákveðin landshlutasamtök.

Þessu til áréttingar er bent á að Strætó bs. er tilgreint sem samningsstofnun á sviði flutninga í 8. viðbæti í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 68/2006 frá 2. júní 2006 um breytingu á XVI. viðauka við EES-samninginn. Í 1. mgr. 5. gr. veitutilskipunarinnar kemur fram að tilskipunin gildir um starfsemi í tengslum við framboð eða starfrækslu á kerfum sem þjóna almennungi á sviði flutninga. Í ákvæðinu kemur einnig fram að í flutningaþjónustu teljist vera um samgöngukerfi að ræða þegar þjónusta er veitt skv. rekstrarskilyrðum sem lögbær yfirvöld aðildarríkis setja varðandi þær leiðir sem þjónustan er veitt á, t.d. um sætaframboð og ferðatíðni.

Bent er á að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laganna um opinber innkaup nr. 84/2007 taka þau ekki að neinu leyti til samninga sem undanþegnir eru fyrrgreindri tilskipun nr. 2004/17/EB. Hins vegar er gert ráð fyrir því í 3. mgr. greinarinnar að í reglugerð ráðherra sé mælt fyrir um þau innkaup, sem falla undir tilskipun nr. 2004/17/EB, til samræmis við EES-reglur og aðra milliríkjasamninga um opinber innkaup. Reglugerð þessa efnis, reglugerð nr. 755/2007 um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti, var sett 7. ágúst 2007.

Af 2. mgr. 7. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 leiðir að einungis tveir kaflar laganna gilda um innkaupafærli sem framkvæmt er á grundvelli veitutilskipunar, þ.e. ákvæði 14. kafla um kærunefnd útboðsmála og 15. kafla um gildi samninga, óvirkni, önnur viðurlög og skaðabætur. Lokamálsliður 2. mgr. 7. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 mælir skýrt fyrir um að lögin gilda ekki að öðru leyti um þá aðila sem falla undir gildissvið veitutilskipunarinnar, sbr. 5. gr. veitutilskipunarinnar.

Loks telur Strætó undarlegt að ákvarðanir og samningar sem gerðir eru á grundvelli þessarar greinar séu kærانlegir til Samgöngustofu, sbr. 5. mgr. 40. gr. Er lagt til að ákvarðanir þessar og samningar séu þess í stað kærانlegir til kærunefndar útboðsmála í samræmi við ákvæði laga um opinber innkaup.

#### 47. gr.

Í 47. gr. frumvarpsins er Vegagerðinni veitt heimild til að afturkalla einkarétt skv. 14. gr. „ef nauðsynlegt þykir vegna skipulagsbreytinga á almenningsamgöngum“. Strætó leggst alfarið gegn því að afturköllun einkaréttar sé möguleg á samningstímanum, enda gæti það skapað verulega rekstraróvissu og skapað skaðabótaskyldu gagnvart verksala.

#### 53. gr.

Strætó bendir á að undirtitill 53. gr., „tilkynning um almenningsamgöngur, aðgengi o.fl.“, sé villandi og gefi til kynna að ákvæðið snerti einungis tilkynningar um almenningsamgöngur á meðan það ætti að taka einnig til tilkynninga um farþegaflutninga í atvinnuskyni.

Strætó leggst gegn ákvæði 2. másl. 2. mgr. 53. gr. þess efnis að almenningur skuli hafa aðgengi að áætlunum einstakra landshluta og landsins í heild á rafrænu formi, *skriflegu formi* og símleiðis. Strætó telur varhugavert að lögfesta ákvæði um að almenningur eigi rétt á áætlunum á skriflegu formi, enda stríðir það gegn þeirri stefnu að færa áætlanir á netið, sem er í anda við umhverfisstefnu. Strætó hefur þá stefnu að birta allar upplýsingar rafrænt.

Þá bendir Strætó einnig á að þýðing orðanna „án takmarkana“ í 3. mgr. 53. gr. sé of óljós og þurfi að skilgreina betur. Einnig er óljóst hvort það þurfi alltaf að vera pláss í vögnunum.

Loks telur Strætó að ákvæði 4. mgr. 53. gr. sé of opið og gæti kostað fyrirtæki í almenningsamgöngum háar fjárhæðir. Rétt er að benda á í því samhengi að oft á tíðum hefur reynst erfitt að fá söluaðila á ákveðnum svæðum.

#### 54. gr.

Vegna þessa ákvæðis vill Strætó benda á að sölustaðir farmiða eru ekki í öllum tilvikum á vegum fyrirtækisins. Væri því betra að vísa á tilgreint þjónustuver þar sem væri hægt að nálgast allar upplýsingar um almenningsamgöngur.

**60. gr.**

Strætó telur að skýrar þurfi að koma fram hvaða heimildir viðkomandi rekstraraðili hafi til að krefja viðkomandi einstakling, sem á að sekta, um sönnun á því hver viðkomandi sé.



Að öðru leyti en að framan greinir vísar Strætó til og tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið, dags. 9. mars 2015, en Strætó hefur kynnt sér efni þeirrar umsagnar.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jóhannes Svavar Rúnarsson', written over a horizontal line.

Jóhannes Svavar Rúnarsson  
Framkvæmdastjóri Strætó bs.