



Umsögn frá Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi

11. mars 2015

Þingskjal 874 – 504. mál – Farþegaflutningar á landi í atvinnuskyni

Samband sveitarfélaga á Austurlandi tekur eindregið undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga við málið (sjá fylgiskjal). Einnig telur SSA brýnt að vekja athygli löggjafarvaldsins á eftirfarandi atriðum:

- SSA leggur til að krafa laganna um að einkaréttur sé vegna þjónustu sem ná yfir allt árið verði breytt. Í 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins er talað um það sem forsendu einkaréttar. Þó það sjónarmið að almannahagsmunir hljóti að vera til staðar allt árið sé eðlilegt, er óþarfi að útiloka þjónustu hluta ársins, þar sem hagsmunir kunni að vera miklum mun ríkari það tímabil. SSA leggur til að frumvarpinu verði breytt þannig að krafan um allt árið verði tekin úr frumvarpinu og eftir standi opið ákvæði hvað þetta varði, eða að bætt verði við „eða hluta hvers árs“ inn í textann. Til rökstuðnings má benda á það að í núgildandi samningi SSA og Vegagerðarinnar er leiðin HÖFN – EGILSSTAÐIR hugsuð fyrir hluta ársins. Ekki verður séð að tilskipun ESB 1370/2007 geri kröfu um að miðað sé við allt árið.
- Í inngangi athugasemda sem fylgja frumvarpinu segir m.a.: „Athugasemdir við frumvarp þetta eru talsvert umfangsmeiri og ítarlegri en almennt gerist. Kemur það til vegna þess að um er að ræða viðamikið frumvarp sem leggja á grunninn að stefnubreytingu í löggjöf um almenningssamgöngur og aðra farþegaflutninga hér á landi. Vonir standa til að það fyrirkomulag sem lagt er upp með í frumvarpinu sé þess eðlis að farþegaflutningar, hvort heldur sem er á vegum hins opinbera eða einkaaðila, geti þrífist og eflst hlið við hlið og þannig stuðlað að umhverfissvænum, hagkvæmum og skilvirkum samgöngum um landið. Þykir því nauðsynlegt að lögskýringargögn séu bæði skýr og ítarleg og taki á öllum þeim hugmyndum sem að baki frumvarpinu búa.“

Hér er talað um stefnubreytingu og af samhenginu verður annað vart ráðið en að m.a. sé verið að ræða stefnubreytingu á því sviði sem skiptir SSA mestu, þ.e. almenningssamgöngum. En sú stefnubreyting er ekki augljós. Í athugasemdunum er sagt að stærsta breytingin frá fyrri löggjöf sé „...að Vegagerðinni er nú heimilt að framselja einkarétt á almenningssamgöngum, þ.e. reglubundnum farþegaflutningum, til landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í frumvarpinu er stuðst við skilgreiningarnar ferðamannastaður og þjónustustaður til að aðgreina þjónustu almenningssamgangna frá skipulögðum hópferðum í ferðaþjónustu. Einkarétturinn nær til allra biðstöðva og samgöngumiðstöðva sem eru þjónustaðar allt árið. Þar er öðrum óheimilt að taka upp farþega nema sérstaklega hafi verið um það samið eða farþegar



hafi undir höndum fyrir fram greidda farseðla á ferðamannastað eða rútupassa útgefna af ferðaþjónustufyrirtæki sem gilda yfir ákveðið tímabil á fyrir fram skilgreindri leið, svo sem hringmiða.“

Ekki verður séð að um svo mikla breytingu frá núgildandi 7. gr. laga 73/2001 sé að ræða. Í ákvæði til bráðabirgða er skýrt tekið fram að núgildandi samningar um einkaleyfi skv. 7. gr. laga 73/2001 muni gilda út samningstíma sinn. Gildir það um samning SSA og Vegagerðarinnar til 2018.

- Í ákvæði 5. gr. frumvarpsins er með mun skýrari hætti en í núgildandi lögum tekin af öll tvímæli um að sveitarfélögin/SSA eru í starfsemi sinni á grundvelli samnings við Vegagerðina, sett undir öll þau lagaskilyrði sem gilda um Vegagerðina, sbr. 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Þetta hefur áhrifa á það hvort heimilt sé að semja við aðila um akstur eða hvort setja skuli allan akstur í útboð. Þrátt fyrir ótvíræða meginreglu um að SSA skuli bjóða út akstur samkvæmt einkaleyfum, þá eru heimildir sveitarfélaga til samninga án útboðs rýmri en heimildir ríkisins. Telja verður að 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins muni koma í veg fyrir slíka lagatúlkun, verði hún að lögum, þar sem leggja verði þá SSA/einstök sveitarfélög að jöfnu við Vegagerðina í m.a. þessum efnum. Með orðtúlkun ákvæðisins má vissulega komast að þeirri niðurstöðu að með orðunum „að jafnaði“ sé í raun verið að opna fyrir að samið verði beint við ákveðinn aðila um akstur á tiltekinni leið. Hins vegar ber að líta til þess að í umræðu á Alþingi sagði innanríkisráðherra m.a. í andsvörum að einkaréttur væri „...til þess að greiða fyrir samgöngum og alltaf á grundvelli útboðs.“

Það er ákaflega brýnt að vel takist til við gerð frumvarps þessa, ekki síst með hagsmuni almenningsgangna í huga. Landshlutasamtökin hafa til þessa ekki vikist undan því að taka að sér aukin verkefni frá hinu opinbera en slíkum verkefnum verður að fylgja skýrt lagalegt umboð. Þá verður að tryggja að verkefnin hafi burði til þess að standa undir sér.

Virðingarfyllst fyrir hönd Sambands sveitarfélaga á Austurlandi
Sigrún Blöndal,
formaður SSA



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b/t umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 9. mars 2015

1502040SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. til laga um fólksflutninga á landi í atvinnuskyni, 504. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 19. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar sambandsins um ofangreint frumvarp. Um er að ræða mjög mikilvægt mál fyrir sveitarfélög og landshlutamál þeirra.

Almennt um frumvarpið og framkvæmd almenningsamgangna

Frumvarpið var unnið í ágætu samráði við sambandið, einkum varðandi þá kafla frumvarpsins sem fjalla um almenningsamgöngur sveitarfélaga, og hefur því gefist tækifæri á vinnslustigum málsins til að koma athugasemdum á framfæri.

Þrátt fyrir töluverða annmarka á gildandi lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 með síðari breytingum, hefur náðst eftirtektarverður árangur eftir að ábyrgð á framkvæmd almenningsamgangna var færð til landshlutasamtaka sveitarfélaga með samningum við Vegagerðina. Þetta sést mjög skýrt í áfangaskýrslu Vegagerðarinnar sem unnin var að beiðni innanríkisráðuneytisins á sl. ári. Fjölgun farþega hefur víðast hvar verið umfram upphaflegar áætlanir enda hefur verið leitast við að sniða þjónustuna að þörfum íbúa viðkomandi landsvæða og halda gjaldtöku innan hóflegra marka.

Pótt verkefnið hafi þannig að stærstum hluta gengið vonum frammar hafa deilur við einkafyrirtæki á samkeppnismarkaði og skerðing á fjármunum til verkefnisins gert sumum landshlutasamtökum erfitt fyrir. Sambandið leggur því áherslu á að við setningu laga um fólksflutninga á landi verði dregin eins skýr lína og frekast er unnt milli hlutverks almenningsamgangna annars vegar og fólksflutninga í atvinnuskyni hins vegar. Markmiðið verði að tryggja landshlutasamtökunum lagaumhverfi þar sem þau geta sinnt þessu verkefni í friði, án þess að þurfa að verja miklum tíma og fjármunum í málarekstur.

Til að undirstrika þetta markmið leggur sambandið m.a. til að heiti frumvarpsins verði breytt þannig að það nefnist frumvarp til laga um almenningsamgöngur og fólksflutninga á landi í atvinnuskyni. Afstaða sambandsins var raunar sú að það væri að mörgu leyti heppilegra að leggja fram sérstakt frumvarp um þann þátt málsins. Ekki reyndist vera vilji til þess af hálfu innanríkisráðuneytisins sem lagði þess í stað áherslu á að leggja fram heildstætt lagafrumvarp um alla fólksflutninga á landi.

Sambandið hefur lagt sérstaka áherslu á að einkarétti landshlutasamtaka sveitarfélaga til að starfrækja almenningsamgöngur á tilteknum leiðum og



svæðum verði veitt ríkari vernd í lögum en nú er raunin. Miðað við gildandi lagaramma og viðurlög má í raun segja að brot einkafyrirtækja gegn gildandi lögum geti falið í sér ávinning fyrir hinn brotlega. Við slíkt ástand verður vitaskuld ekki unað enda felur rekstur almenningsamgangna í sér umtalverða fjárhagslega áhættu fyrir landshlutasamtökin. Sú áhætta hefur aukist enn frekar vegna þess lögfræðikostnaðar sem sum landshlutasamtök hafa þurft að bera vegna lögbannsmála og rekstri mála fyrir Samkeppniseftirlitinu, sem eðli máls samkvæmt var ekki gert ráð fyrir í samningum við Vegagerðina.

Sambandið treystir því að þegar litið er til árangurs af verkefninu og jákvæðra áhrifa þess fyrir atvinnu- og námsmöguleika íbúa landsbyggðarinnar, muni löggjafinn hafa mikinn vilja til þess að skjóta traustari lagastof undir þann einkarétt sem veittur er á grundvelli 14. gr. frumvarpsins. Rétt er að taka fram að á þetta er lögð áhersla í stefnumörkun sambandsins fyrir yfirstandandi kjörtímabil sveitarstjórna, en þar segir (3.4.20):

Sambandið skal vinna að því, í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga, að tryggja öruggan laga- og rekstrargrundvöll fyrir heildstætt kerfi almenningsamgangna milli og innan landshluta.

Um einstaka kafla frumvarpsins

Um I. kafla

Sambandið tekur eindregið undir markmið 1. gr. frumvarpsins um að efla öruggar og umhverfisvænar samgöngur fyrir almenning, sem taki mið af þörfum fyrir hagkvæmar og skilvirkar almenningsamgöngur og stuðla þannig að styrkingu byggðar í landinu. Að áliti sambandsins hefur gildandi fyrirkomulag almenningsamgangna nú þegar stuðlað að því markmiði og er sambandið því fylgjandi að halda frekari þróun almenningsamgangna áfram í góðu samstarfi Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Sambandið telur mikilvægt að gerður verði skýr greinarmunur í 2. gr. á almenningsamgöngum og farþegaflutningum í atvinnuskyni, sbr. ábendingu sambandsins um að æskilegt væri að breyta heiti frumvarpsins í lög um almenningsamgöngur og fólksflutninga á landi í atvinnuskyni. 1. mgr. 2. gr. ætti samkvæmt því að hljóða svo:

Lög þessi gilda um almenningsamgöngur milli og innan landshluta og farþegaflutninga í atvinnuskyni...

Eins og fram kemur í skýringum við frumvarpið er ein stærsta breytingin frá fyrri löggjöf sú að Vegagerðinni er nú heimilt að framselja einkarétt á almenningsamgöngum, þ.e. reglubundnum farþegaflutningum, til landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í frumvarpinu er stuðst við skilgreiningarnar *ferðamannastaður* og *þjónustustaður* til að aðgreina þjónustu almenningsamgangna frá skipulögðum hópferðum í ferðaþjónustu. Einkarétturinn nær til allra biðstöðva og samgöngumiðstöðva sem eru þjónustaðar allt árið. Þar er öðrum óheimilt að taka upp farþega nema sérstaklega hafi verið um það samið eða farþegar hafi undir höndum fyrir fram greidda farseðla á ferðamannastað eða rútopassa útgefna af



ferðapjónustufyrirtæki sem gilda yfir ákveðið tímabil á fyrir fram skilgreindri leið, svo sem hringmiða.

Mikilvægt er að hugtakanotkun í frumvarpinu sé sem skýrust til að draga úr hættu á að grá svæði standi eftir í löggjöfinni en slíkt býður óhjákvæmilega heim áframhaldandi óvissu og ágreiningi milli rekstraraðila almenningssamgangna og einkafyrirtækja. Sambandið gerir ekki athugasemd við orðskýringar í 3. gr. en telur hins vegar að orðskýringarnar gefi skýra mynd af því hve flókið verkefni það er að setja heildstæða löggjöf um fólksflutninga á landi, þar sem bæði er um að ræða almannapjónustu og samkeppnisrekstur. Lykilhugtök í þessu sambandi eru einkum þessi:

Almenningssamgöngur (1. tl.): Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrir fram birtri áætlun þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp í og settir af á leiðinni á biðstöð eða samgöngumiðstöð.

Biðstöð (3. tl.): Allir staðir aðrir en samgöngumiðstöðvar þar sem höfð er viðkoma samkvæmt tímaáætlun á akstursleið í reglubundnum farþegaflutningum og farþegum er hleypt út og inn.

Einkaréttur (5. tl.): Heimild rekstraraðila til að starfrækja reglubundna farþegaflutninga á tiltekinni leið eða leiðakerfi eða á tilteknu svæði sem útilokar aðra slíka rekstraraðila.

Ferðamannastaður (8. tl.): Staður sem er vinsæll viðkomustaður ferðamanna vegna náttúru, sögu og menningar þar sem þjónusta á staðnum tekur mið af þörfum ferðamanna.

Hópfarðir (9. tl.): Aðrir farþegaflutningar en þeir sem tilgreindir eru í 13. og 15. tölul. þar sem farþegahópurinn er myndaður fyrir fram eða áfangastaður ferðar er ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna farþegaflutninga.

Samgöngumiðstöð (14. tl.): Miðstöð þar sem höfð er viðkoma á akstursleiðum almenningssamgangna er lúta einkarétti skv. 14. gr. og farþegum er hleypt inn og út, ásamt aðstöðu, svo sem biðsal og miðasölu.

Sérstakir reglubundnir farþegaflutningar (15. tl.): Reglubundnir flutningar á ákveðnum, skilgreindum hópi farþega þar sem aðrir eru útilokaðir, svo sem flutningur starfsfólks til og frá vinnustað á kostnað vinnuveitanda eða farþegaflutningur sem liður í opinberri þjónustu, t.d. akstur skólanemenda til og frá skóla.

Þjónustustaður (17. tl.): Þéttbýlis- eða þjónustukjarni fyrir íbúa sem er fastur viðkomustaður í reglubundnum farþegaflutningum. Staðurinn getur verið vinsæll viðkomustaður ferðamanna vegna þeirrar þjónustu og afþreyingar sem þar er að finna.

Um II. kafla

Sambandið gerir ekki athugasemd við kaflann og er efni 5. gr., sem veitir Vegagerðinni heimild til að semja við sveitarstjórnir eða landshlutasamtök sveitarfélaga um skipulag almenningssamgangna, til þess fallin að skjóta styrkari stoðum undir gildandi fyrirkomulag almenningssamgangna.



Sambandið gerir þó ákveðinn fyrirvara við 3. mgr. 5. gr., sem er svohljóðandi:

Sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga eru við framkvæmd þeirra verkefna sem undir skipulag almenningsgangna falla bundin af öllum ákvæðum þessara laga með sama hætti og Vegagerðin.

Í þessu samhengi bendir sambandið á að um framkvæmd opinberra innkaupa gilda lög nr. 84/2007. Í 7. gr. þeirra laga er þó tekið fram að lögin taka ekki til samninga sem undanþegnir eru tilskipun nr. 2004/17/EB um samræmingu reglna um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og pósthjónustu. Þar undir falla m.a. almenningsgangur, en umrædd veitutilskipun er innleidd hér á landi með reglugerð nr. 755/2007 með síðari breytingum. Af 2. mgr. 7. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 leiðir því að einungis tveir kaflar laganna gilda um innkaupaferli 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.

Um III. kafla

Sambandið gerir ekki athugasemd við kaflann að öðru leyti en því að fram hafa komið ábendingar frá sveitarfélögum um að 7. gr., sem fjallar um samráðsvettvang, sé óþörf og íþyngjandi. Væntir sambandið þess að umhverfis- og samgöngunefnd meti hvort tilefni sé til þess að fella greinina brott.

Ákvæði um áætlanagerð almenningsgangna og samráð innan og milli landshluta hafa þann megintilgang að tryggja heildstæðar almenningsgangur fyrir allt landið. Sett eru ákveðin lágmarksviðmið í frumvarpinu, sbr. 2. mgr. 9. gr., þar sem segir: „Miða skal við að farþegar eigi þess kost að komast landleiðina með reglubundnum farþegaflutningum með sem minnstum biðtíma milli upphafsstaðar og áfangastaðar óháð mörkum sveitarfélaga.“ Umrædd ákvæði undirstrika jafnframt að almenningsgangur sveitarfélaga eru almannþjónusta sem þjónar lögbundnum markmiðum stjórnvalda, einkum um styrkingu byggða og stækkun atvinnusvæða með vistvænum samgöngum.

Sambandið telur rétt að minna á að enn vantar nokkuð á að tekist hafi að koma á heildstæðum almenningsgangum um allt land, allt árið. Frekari þróun almenningsgangna er því enn mikilvæg og fyrirséð er að áfram er þörf á ríkisstyrkjum til þess að slík markmið frumvarpsins náist að fullu. Óhætt er hins vegar að fullyrða að þróunin á síðustu árum er almennt mjög jákvæð og möguleikar til frekari þróunar almenningsgangna eru jafnframt mjög miklir ef ríkið og löggjafinn styðja við bakið á þessari þróun með nauðsynlegu fjármagni og skýrri lagaumgjörð.

Um IV. kafla

Hér flækist frumvarpið umtalsvert enda er í einum og sama kaflanum fjallað annars vegar um einkarétt sveitarfélaga til þess að skipuleggja og sjá um rekstur almenningsgangna og hins vegar um starfsemi einkafyrirtækja sem



hafa leyfi til að aka með farþega í atvinnuskyni. Hér reynir því verulega á það hvort orðskýringar skv. 3. gr. eru nægilega skýrar þannig að ekki verði viðhaldið mögulegri óvissu eða gráum svæðum um túlkun laganna. Að áliti sambandsins er mjög mikilvægt að ákvæði kaflans fái vandaða yfirferð í umhverfis- og samgöngunefnd. Sambandið leggur þó jafnframt áherslu á að frumvarpið nái fram að ganga á yfirstandandi þingi, þannig að ekki komi til áframhaldandi ágreinings milli landshlutasamtaka sveitarfélaga og einkaaðila um meint brot gegn einkarétti hinna fyrrnefndu.

Við gerð frumvarpsins lagði sambandið mikla áherslu á að orðalag 14. gr. endurspegli eins skýrt og frekast er unnt að einkaréttur er almennt ekki veittur einungis á tilteknum leiðum heldur er honum almennt ætlað að tryggja öruggar almenningsamgöngur árið um kring á tilteknu landsvæði eða leiðakerfi, sem jafnframt er hluti af heildstæðu kerfi almenningsamgangna um allt land. Þannig á almennt ekki að koma til álita að fella einkarétt úr gildi af þeirri ástæðu einni að tiltekin leið innan leiðakerfis geti skilað hagnaði enda rennur sá hagnaður almennt til þess að fjármagna aðrar leiðir innan sama leiðakerfis. Sambandið varar með öðrum orðum við því að leggja þröngan skilning í ákvæði 2. mgr. 14. gr. um hvenær heimilt er að veita einkarétt á tilteknum svæðum og leiðum eða leiðakerfum, enda myndi slík túlkun grafa alvarlega undan forsendum þeirrar þjónustu almenningsamgangna sem veitt er samkvæmt gildandi lögum.

Varðandi 14. gr. bendir sambandið sérstaklega á að orðið lágmarkþjónusta er ekki skilgreint sérstaklega í frumvarpinu. Á bls. 27 í skýringum við frumvarpið segir hins vegar eftirfarandi:

„Frumvarpið tekur mið af metnaðarfullri samgönguáætlun stjórnvalda um eflingu almenningsamgangna. Þrátt fyrir markmið stjórnvalda er þessari almennu rammalöggjöf ekki ætlað að hafa sérstök réttindaákvæði um lágmarkþjónustu almenningsamgangna heldur er ákvörðunar- og skipulagsvaldið í einstökum þéttbýliskjörnum og sveitarfélögum hjá viðkomandi sveitarstjórnnum og landshlutasamtökum þeirra og þeim þannig gefið frelsi til að þróa þjónustuna miðað við þarfir og eftirspurn á hverju svæði.“

Af þessum ummælum má einna helst ráða að það séu viðkomandi sveitarfélög sem ákveða hvað telst lágmarkþjónusta. Andstæð ummæli koma hins vegar fram í skýringum á bls. 32 og 48 varðandi 14. gr., en þar segir m.a.:¹

¹ Sjá bls. 48 en þar segir í skýringum við 14. gr.: Mikilvægt er að samkvæmt frumvarpinu skal einkaréttur aðeins veittur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Sýna þarf fram á að þjónusta á sviði reglubundinna farþegaflutninga sem til stendur að veita einkarétt verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli þannig að lágmarkþjónusta sé tryggð. Þjónustan sem stefnt er að skal vera nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar, en með almennri efnahagslegri þýðingu er átt við að þjónustan sé efnahagsleg starfsemi sem skilgreind hefur verið af hálfu hins opinbera sem mikilvæg þjónusta í þágu almennings og sem telja má að verði ekki veitt, eða ekki veitt undir sömu skilyrðum, ef ekki væri fyrir aðkomu hins opinbera. Þá skal



„Mikilvægt er þó að einkaréttur samkvæmt lagafrumvarpinu skal einungis veittur ef sýnt þykir að þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum á viðkomandi svæði sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli þannig að lágmarksþjónusta sé tryggð. Þá skal tryggt að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar til staðar. Byggist þetta á meginreglum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 en í reglugerðinni er við það miðað að ríki samkeppni á tilteknum markaði fyrir farþegaflutninga og almenningur fái fullnægjandi þjónustu sé heimildum reglugerðarinnar um t.d. veitingu einkaréttar ekki beitt. Að baki þessu liggur sú meginregla að samkeppni skili að öllu jöfnu bæði neytendum og samfélaginu í heild mestum ábata og aðeins í undantekningartilvikum sé réttlætanlegt að takmarka hana. Af þessu leiðir að ekki skal grípa til einkaréttar eða annarra ráðstafana ef samkeppni á markaði tryggir viðkomandi samgöngur.“

Mikilvægt er að löggjafinn taki skýra afstöðu hvað þetta álitaefni varðar. Jafnframt er áréttað að það er mikilvæg forsenda fyrir aðkomu landshlutasamtaka sveitarfélaga að skipulagningu og rekstri almenningsgangna að einkaréttur þeirra miðist við það leiðakerfi sem landshlutasamtökin telja nauðsynlegt til þess að mæta þörfum íbúa viðkomandi sveitarfélaga. Jafnframt sé þjónustustig (lágmarksþjónusta) almennt miðað við það að samtenging við önnur starfssvæði landshlutasamtaka sé til staðar og tíðni ferða því sambærileg á milli svæða eftir því sem við á.

Skilgreining á *lágmarksþjónustu* getur einnig skipt máli ef til þess kemur að samningar milli Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka sveitarfélaga falla úr gildi, þannig að ábyrgð á þjónustu færast aftur til Vegagerðarinnar. Getur þannig verið tilefni til þess að kveða skýrt á um það í frumvarpinu hvort fyrirbyggjandi áætlanir skv. III. kafla fyrir almenningsgangur í viðkomandi landshluta feli jafnframt í sér skilgreiningu á lágmarksþjónustu sem Vegagerðinni beri að fara eftir, á sama hátt og gildir um landshlutasamtökin.

Þá bendir sambandið á að í gildandi lögum er ekki sett nein takmörkun á það hvort einkaréttur felur í sér kröfu um þjónustu allt árið. Ákveðnar leiðir á vegum landshlutasamtaka hafa til þessa aðeins verið þjónustaðar hluta úr ári, jafnvel sem þróunarverkefni í samráði við Vegagerðina. Má þar einkum nefna leiðir á Vestfjörðum og sunnanverðum Austfjörðum, en ekki væru forsendur

tryggt að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar til staðar. Enn fremur er nauðsynlegt að Vegagerðin hafi látið fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið hefur verið tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði eða leiðum. Við matið þarf að hafa í huga að fjárframlög eða bætur séu ekki ógreiddar. Þá þarf að meta áhrif einkaréttarins á samkeppni og hvort líkur séu á að fyrirkomulagið hafi skaðleg samkeppnisleg áhrif. Byggjast þessi atriði á meginreglum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007.



til þess að reka þessar leiðir á ársgrundvelli nema með verulegri hækkun á styrkjum frá ríkinu.

Að áliti sambandsins gefa 1. mgr. 14. gr. og 1. málslíður 5. mgr. 14. gr. tilefni til að draga þá ályktun að frumvarpinu sé ætlað að koma í veg fyrir þetta fyrirkomulag og mælist sambandið eindregið til þess að nefndin kanni sérstaklega hvort ætlunin með frumvarpinu sé að skerða svigrúm landshlutasamtaka til þess að veita þjónustu hluta úr ári á leiðum þar sem skýr þörf er fyrir þjónustu yfir sumartímenn. Skýringar með frumvarpinu hefðu mátt vera nákvæmari um þetta atriði en sambandið mælist til þess að nefndin skoði sérstaklega hvort rétt sé að kveða á um heimild til þess að falla frá skilyrði um þjónustu allt árið þar sem slík þróun á sér stað eða fjárstuðningur ríkisins gefur aðeins svigrúm til þjónustu hluta úr ári.

Ákvæðum IV. kafla er að öðru leyti ætlað að draga sem skýrust mörk á milli almenningsamgangna, þ.m.t. skólaakstur og ferðaþjónustu fyrir fatlað fólk sbr. 16. gr., og farþegaflutninga sem reknir eru á samkeppnismarkaði, þ.e. hópferða skv. 17. gr. og sérstakra reglubundinna farþegaflutninga skv. 15. gr. Í þessum greinum frumvarpsins er jafnframt áréttað að tiltekin háttsemi einkafyrirtækja telst brjóta gegn einkarétti skv. 14. gr. Má þar einkum nefna bann við því að taka upp farþega fyrirvaralaust á biðstöðvum almenningsamgangna, sbr. lokamálslið 15. gr. og 3. og 4. mgr. 17. gr.

Umrædd ákvæði eru að áliti sambandsins nauðsynleg viðbót við gildandi lög og ættu þau að fækka mögulegum ágreiningsmálum ef vel verður staðið að eftirliti og annarri framfylgd laganna. Sambandið hefur hins vegar ennþá nokkrar áhyggjur af 5. mgr. 17. gr. þar sem veitt er heimild til að skipuleggja hópferðir milli tveggja fastra áfangastaða, með nánari takmörkunum sem fram koma í ákvæðinu. Nánari skýringar við það ákvæði er að finna á bls. 52-53 í skýringum við frumvarpið, þar sem einkum er fjallað um gildi ákvæðisins gagnvart svonefndri flugrútu. Ekki virðist þó loku fyrir það skotið að á grundvelli ákvæðisins geti rekstraraðilar hópferðabifreiða skipulagt reglulegar ferðir milli áfangastaða ferjusiglinga og helstu þéttbýlisstaða og tekið fyrirvaralaust upp farþega á slíkum leiðum, ef þeir aðeins gæta þess að ferð endi ekki við samgöngumiðstöð, sbr. 14. tl. 3. gr.

Sambandið leggur áherslu á að umrætt ákvæði fái ítarlega skoðun af hálfu nefndarinnar og að nefndin kynni sér jafnframt vel það fyrirkomulag sem nú er unnið eftir við skipulagningu ferða milli Keflavíkurflugvallar og Reykjavíkur. Sem stendur er m.a. uppi ágreiningur milli Samtaka sveitarfélaga á Suðurnesjum og ISAVIA vegna þess að hinn síðarnefndi hefur ákveðið að biðstöð almenningsvagna skuli vera mjög fjarri flugstöðinni. Með því er verið að stofna öryggi farþega með almenningsamgöngum í hættu og valda þeim miklum óþægindum, um leið og þetta fyrirkomulag ívilnar rekstraraðila Flugrútnnar, sem hefur biðstöð beint fyrir utan Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Þetta er að sjálfsgöðu óásættanlegt bæði fyrir rekstraraðila og notendur almenningsamgangna. Má í því sambandi vekja athygli á því að á bls. 42 í skýringum með frumvarpinu koma fram skýr áform um að almenningsamgöngur „nái til allra þeirra áfangastaða sem varða almannahagsmuni og eru hluti af samgönguinnviðum samfélagsins, eins og



fyrirkomulagið í Noregi og Svíþjóð gerir ráð fyrir, t.d. til hafna, flugvalla....“ Er því eðlilegt að gera þá kröfu til rekstraraðila samgöngumannvirkja að þeir tryggja fullnægjandi aðstöðu fyrir farþega almenningssamgangna. Við núverandi aðstæður er ISAVIA á hinn bóginn í raun að hygla einkafyrirtæki sem hóf akstur í andstöðu við gildandi lög og einkarétt landshlutasamtaka.

Jafnframt óskar sambandið eftir því að Alþingi skoði sérstaklega möguleika á því að akstursstyrkir til framhaldsskólanema, þ.e. styrkir til þess að nemendur geti komist til og frá skóla, renni til viðkomandi landshlutasamtaka ef nemendur eiga raunhæfa möguleika á að nýta sér ferðir almenningssamgangna innan síns landshluta. Slík breyting myndi að áliti sambandsins skjóta styrkari stoðum undir rekstur almenningssamgangna víða um land. Eins og fyrirkomulagið er í dag eiga t.d. nemendur á Suðurnesjum, fyrir utan þá sem búa í tilteknum póstnúmerum, rétt á dreifbýlisstyrk sem nemur 82 þús. kr. á önn. Þar sem almenn strætókort eru ódýrari er það ekki nema hluti dreifbýlisstyrksins sem rennur inn í kerfi almenningssamgangna vegna þess að styrkurinn er greiddur beint til nemenda.

Um V. kafla

Kaflinn fjallar um leigubifreiðar. Jákvætt er að í 5. tl. 2. mgr. 22. gr. kemur skýrt fram að ákvæði um einkarétt leigubílstjóra takmarkar ekki heimildir rekstraraðila almenningssamgangna skv. 14. gr. til þess að nýta ökutæki sem gerð eru fyrir átta farþega eða færri. Rök fyrir þeirri reglu eru skýr, en með því móti aukast möguleikar til þess að bjóða upp á almenningssamgöngur, s.s. með pöntunarþjónustu, þar sem ella væri of óhagkvæmt að veita slíka þjónustu. Umhverfissjónarmið eru einnig nefnd í skýringum við þetta ákvæði, þ.e. að smærri, umhverfisvænni og rekstrarlega ódýrari bifreiðar verði notaðar í þessum fólksflutningum.

Sambandið vísar að öðru leyti til umsagna einstakra sveitarfélaga og landshlutasamtaka varðandi efni kaflans, en í 4. mgr. 18. gr. er m.a. heimild fyrir ráðherra til að fela einstökum sveitarstjórnnum eða landshlutasamtökum framkvæmd mála er varða leigubifreiðar. Þá er í 21. gr. viðhaldið ákvæði gildandi laga um leigubifreiðar um takmörkunarsvæði og takmarkanir á fjölda leigubifreiða.

Um VI. kafla

Kaflinn fjallar um leyfi til ýmissa sérhæfðra farþegaflutninga. Sambandið vísar til umsagna einstakra sveitarfélaga um efni kaflans, sbr. einkum 32. gr. um svonefnd borgarleyfi sem gilda fyrir farartæki sem takmarkast við svæði þar sem er 50 km hámarkshraði.

Um VII. kafla

Töluverð umræða var við gerð frumvarpsins um 34. gr. þar sem veittar eru takmarkaðar heimildir til þess að leyfa að hafa standandi farþega um borð í almenningsvögnum á vegum þar sem leyfður er meira en 80 km/klst. hámarkshraði enda sé farartæki þá aldrei ekið hraðar en á 80 km hraða. Í ákvæði til bráðabirgða með frumvarpinu er kveðið á um að þessi heimild verði tímabundin og gildi til 1. janúar árið 2019. Sambandið lítur svo á að hér



sé um ákveðna málamiðlun að ræða, en töluvert var tekist á um þetta atriði við gerð frumvarpsins. Ljóst er að ef þessi heimild er ekki til staðar getur kostnaður við rekstur almenningsgangna aukist umtalsvert. Þannig gæti þurft að bæta við aukavögnum þegar farþegar reynast örlítið fleiri en sæti eru fyrir á hluta leiðar, með tilheyrandi aukakostnaði vegna eldsneytis og launa bílstjóra. Þetta atriði í frumvarpinu er þó augljóslega umdeilt en ef þetta ákvæði verður fellt brott telur sambandið eðlilegt að teknar verði upp viðræður um að Vegagerðin bæti landshlutasamtökum sveitarfélaga aukinn rekstrarkostnað sem af því leiðir enda var ekki gert ráð fyrir þessum kostnaði í samningum Vegagerðarinnar við landshlutasamtök sveitarfélaga.

Um VIII. kafla

Kaflinn ber yfirskriftina Samningar um opinbera þjónustu og mælir 39. gr. fyrir um innihald samninga um einkarétt sem veittur er skv. 14. gr. Að álit sambandsins er fimm ára hámarksgildistími slíkra samninga of stuttur, með tilliti til þess að um er að ræða þjónustu sem kallar á töluverðar fjárfestingar þeirra sem annast aksturinn. Í Danmörku er þannig algengt að samið sé til 12 ára um framkvæmd almenningsgangna. Engin krafa er gerð í veitutilskipuninni um að ríki setji hámark á samningstíma. Rök fyrir því eru einfaldlega þau að lengri samningstími leiði til hagstæðari tilboða og stuttur samningstími sé jafnframt ávísun á hærra verð.

Sambandið gerir ekki efnislega athugasemd við ákvæði 40. gr., sbr. einnig 3. mgr. 14. gr., um þá meginreglu að landshlutasamtök sveitarfélaga bjóði rekstur almenningsgangna út. Sambandið leggur hins vegar áherslu á að vísað verði í greininni til þess að um gerð samninga um framkvæmd almenningsgangna fari samkvæmt reglugerð nr. 755/2007, sbr. athugasemd sambandsins við 5. gr. frumvarpsins. Í þeirri reglugerð er kveðið á um fleiri innkaupaaðferðir en útboð eingöngu, s.s. samningskaup. Sambandið gerir sömu athugasemd við 40. gr. og við 39. gr. varðandi eðlilegan gildistíma þjónustusamninga sem gerðir eru á grundvelli útboða, þ.e. að fimm ára hámarkstími er of stuttur. Þá skal áréttað að í 2. mgr. 40. gr. er heimilað að sveitarfélög feli rekstraraðila sem er alfarið í þeirra eigu að annast framkvæmd almenningsgangna.

Um IX. kafla

Kaflinn fjallar um eftirlit, niðurfellingu réttinda o.fl. og felur í sér mun ítarlegri ákvæði en samsvarandi ákvæði gildandi laga nr. 73/2001. Sambandið telur mikilvægt að virkt eftirlit sé með þeirri starfsemi sem frumvarpið fjallar um og fagnar því að gert er ráð fyrir skýrum eftirlitsheimildum Samgöngustofu með meintum brotum gegn einkarétti skv. 14. gr., sbr. einkum 1. mgr. 44. gr.

2. mgr. 47. gr. veitir Vegagerðinni heimild til þess að afturkalla einkarétt skv. 14. gr. ef það þykir nauðsynlegt vegna skipulagsbreytinga á almenningsgangum. Þetta ákvæði veldur landshlutasamtökum sveitarfélaga nokkrum áhyggjum og vakna eðlilega spurningar um hvort þetta ákvæði sé eðlilegt eða þjóni endilega skýru markmiði. Miklir hagsmunir eru í húfi enda gæti slík afturköllun einkaréttar hæglega valdið skaðabótaskyldu þeirra gagnvart verktökum sem annast akstur fyrir þeirra hönd. Áréttað skal þó



að gerð er krafa um að fram fari nákvæm skoðun á því hvort aðlögun einkaréttar að skipulagsbreytingum sé möguleg. Skýringar við 47. gr. varpa ekki miklu ljósi á markmið ákvæðisins og mælist sambandið til þess að umhverfis- og samgöngunefnd meti hvort ekki sé heppilegra að 2. mgr. ákvæðisins falli brott enda virðist hugsanleg beiting þess vera nokkuð ófyrirsjáanleg. Einnig er ákveðin hætta á því að geðþóttaákvæðanir geti ráðið því hvort ákvæðinu verði beitt.

Sambandið gerir hins vegar ekki athugasemd við 5. mgr. 49. gr. um heimild til að fella niður einkarétt á tilteknu svæði eða leið, að undangenginni áskorun, ef einkaréttarhafi sinnir ekki skyldu sinni til að halda uppi reglulegum samgöngum.

Um X. kafla

Kaflinn fjallar um réttindi farþega og er ætlunin með honum að innleiða reglugerð EB nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþíflu. Í meginatriðum hafa ákvæði kaflans ekki áhrif á skipulag og kostnað við rekstur almenningsgangna þar sem ákvæði kaflans gilda aðeins þegar áætluð vegalengd ferðar í reglubundnum farþegaflutningum er 250 km eða lengri. Ákvæði 53. gr. um að upplýsingar um verð, kynningu á áætlunum almenningsvagna o.fl. eru almennt ágætlega uppfyllt hér á landi.

Almennt telur sambandið ástæðu til þess að vara við því að ganga lengra en kveðið er á um í umræddri reglugerð Evrópusambandsins, þannig að kröfur fari að íþyngja rekstraraðilum óhæfilega. Hafa verður í huga að veðurfar hér á landi er ótryggt og því algengt, einkum á veturna, að ferðir á lengri leiðum almenningsgangna falli niður, sérstaklega ef fara þarf um fjallveg.

Um XI. kafla

Kaflinn fjallar um viðurlög við brotum gegn lögunum. Sambandið hefur m.a. lagt áherslu á að skýrt sé kveðið á um brot gegn einkarétti skv. 14. gr. og er skýrt skv. 5. tl. 61. gr. að slík brot varða stjórnvaldssektum. Sektir á lögaðila geta numið frá 50 þúsund krónum til 50 milljóna. Í 4. tl. 1. mgr. 65. gr. er kveðið á um að brot gegn sama ákvæði varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Einnig er heimilt að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlýst af broti sem varðar við 65. gr. Í 66. gr. er jafnframt ítarlegt ákvæði um málsmeðferð Samgöngustofu vegna meintra brota.

Sambandið telur ekki vera tilefni til athugasemda við þessi ákvæði, sem eru mun skýrari og ítarlegri en ákvæði gildandi laga, nr. 73/2001. Sambandið vekur þó athygli á því að ekki kemur skýrt fram í umræddum ákvæðum eða skýringum við þau hvaða málsmeðferð skuli viðhöfð ef brot varða bæði við 61. og 65. gr. Ætla verður þó að eingöngu stórfelldum eða ítarlegum brotum verði vísað til opinberrar rannsóknar frá Samgöngustofu.

Um XII. kafla

Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða er tekið fram að einkaleyfissamningar sem gerðir hafa verið á grundvelli 7. gr. laga nr. 73/2001, sem samsvarar 14. gr. frumvarpsins um einkarétt, haldi gildi sínu þar til upphaflegum gildistíma lýkur nema annað sé ákveðið. Samningar landshlutasamtaka við Vegagerðina



sem gerðir voru árið 2012 gilda til 1. janúar 2019 og eru landshlutasamtökin almennt bundin af samningum sem þau hafa gert við verktaka fram til þess tíma, að viðlagðri skaðabótaskyldu. Sambandið leggur af þeirri ástæðu áherslu á að umrætt ákvæði standi óbreytt.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri