

Frú. Valgerður Gunnarsdóttir formaður
umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis
Alþingishúsinu við Kirkjustræti

Reykjavík, 23. febrúar 2017

**Efni: Athugasemdir vegna frumvarps til laga
um farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Þingskjal 187 – 128 mál.**

Heiðraða umhverfis- og samgöngunefnd

Hér að neðan eru settar fram athugasemdir Félags hópferðaleyfishafa við fram komið frumvarp til laga um farþegaflutninga í atvinnuskyni, sbr. þingskjal nr. 187 – 128 mál, lagt fyrir Alþingi á 146. löggjafarþingi 2016–2017.

Félag hópferðaleyfishafa eru sjálfstæð hagsmunasamtök hópferðaleyfishafa sem hafa það meðal annars að markmiði að styðja við félagsmenn sína í baráttu fyrir hagsmunum greinarinnar og í samskiptum við stjórnvöld. Félagið hefur áður komið á framfæri athugasemdum við innanríkisráðuneytið vegna fyrri lagafrumvarpa svipaðs efnis og átti fund með þáverandi innanríkisráðherra vegna málsins síðsumars 2013 og aftur með embættismönnum í ráðuneytinu á árinu 2015. Á sama ári funduðu fulltrúar félagsins með þáverandi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis vegna frumvarps þáverandi innanríkisráðherra vegna sama máls. Um sumt hefur verið tekið tillit til athugasemda félagsins. Ennþá standa þó alvarleg atriði útaf er snerta einkaleyfi annars vegar og refsíákvæði hins vegar.

Meginathugasemdir Félags hópferðaleyfishafa lúta að eftirtöldum atriðum:

1.

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild Vegagerðarinnar til að fela sveitarstjórnunum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga einkarétt á að skipuleggja og sjá um reglubundna farþegaflutninga á tilteknum svæðum eða tilteknum leiðum eða leiðakerfum.

Fyrst er rétt að nefna að þetta er það fyrirkomulag sem Ögmundur Jónasson, þáverandi innanríkisráðherra, innleiddi árið 2011. Á grundvelli þess hefur Vegagerðin falið

landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til að skipuleggja almenningssamgöngur á tilteknum svæðum og tilteknum leiðum. Það skipulag hefur gefist sérlega illa og verða hér nefnd nokkur dæmi þar um.

a) Akstur á Suðurlandi

Í júlí 2011 gerðu Vegagerðin og Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi (SASS) með sér samning um skipulagningu almenningssamgangna milli Suðurlands og höfuðborgarsvæðisins. Samkvæmt 1. gr. samningsins skyldu SASS sjá um að skipuleggja og tryggja almenningssamgöngur í samræmi við þarfir og með því að halda uppi reglubundnum fókshlutningum milli starfssvæðisins og höfuðborgarsvæðisins.

SASS fól Strætó bs. yfirumsjón með verkefninu og í kjölfarið, í september 2011, bauð Strætó bs. út akstur strætisvagna á Suðurlandi í útboði sem auðkennt var með heitinu EES útboð nr. 12695. Tilboðin voru opnuð hinn 24. október 2011 og voru þau öll yfir kostnaðaráætlun SASS. Þjónustunni var skipt í tvo hluta, en hægt var að gera tilboð í verkhluta 1, verkhluta 2 eða verkhluta 1 og 2 saman.

Tilboð Bíla og fólks ehf. í verkhluta 1 og 2 sameiginlega var lægst. Hins vegar höfðu átt sér stað mistök við tilboðsgerðina og voru mistökin augljós enda um að ræða lægra tilboð í verkhlutana sameiginlegu heldur en aðeins í stakan verkhluta 1. SASS vildi hins vegar halda tilboðinu til streitu en því var hafnað af Bílum og fólki ehf. SASS gekk aftur á móti til samninga við Hópíla ehf. og bar fyrir sig að skilyrði c. liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, um neyðarrétt hefðu verið til staðar, þ.e. nauðsynlegt hefði verið að semja til 7 til 9 ára við sér útvalið fyrirtæki. Hópförðamiðstöðin ehf. átti næstlægsta tilboð í verkhluta 1 og 2 sameiginlega en engu að síður var ákveðið að ganga til samninga við Hópíla hf. um akstur á svæðinu.

Þar sem hér var um að ræða ólíðandi vinnubrögð af hálfu SASS og Strætó bs., sem umsjónaraðila útboðsins, fór Hópförðamiðstöðin ehf. með málið fyrir kærunefnd útboðsmála og hinn 5. mars 2012 kvað nefndin upp úrskurð sinn í málinu nr. 39/2011. Í úrskurðinum sagði meðal annars að skilyrði c. liðar 1. mgr. 33. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, hefðu ekki verið til staðar og því hefði samningurinn við Hópíla verið ólögmætur. Enn fremur var staðfest í úrskurði kærunefndar að Hópförðamiðstöðin hefði átt næstlægsta tilboðið sem barst í útboðinu og því hefði verið rétt að líta svo á að félagið hefði átt raunhæfan möguleika á að verða valinn af kaupanda ef þjónustan hefði verið keypt á réttum grundvelli.

Hér er um að ræða verulegar fjárhæðir og þær greiðslur sem raunverulega hafa átt sér stað nema meira en tvöfaldri upphaflegri samningsfjárhæð.

b) Akstur á Vesturlandi

Á sama hátt og greint hefur verið frá um akstur á Suðurlandi hefur Vegagerðin falið Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV) að skipuleggja almenningssamgöngur milli Vesturlands og höfuðborgarsvæðisins. Bílar og fólk hafði sinnt áætlunarakstri um Snæfellsnes á akstursleiðunum á milli Stykkishólms og Borgarness sem og Grundarfjarðar, Ólafsfjarðar, Hellissands og Borgarness. Gildistími samnings Bíla og fólks ehf. við SSV um akstur á framangreindum akstursleiðum var til 31. ágúst 2012. Í ágúst 2012 hafði félagið Bílar og fólk ehf. hins vegar ekki fengið skýrar upplýsingar um með hvaða hætti akstri á framangreindum akstursleiðum skyldi fram haldið og sendi því SSV bréf dagsett 7. ágúst 2012 þar sem óskað var eftir upplýsingum um framangreindan áætlunarakstur. Með bréfi dagsettu 13. ágúst 2013 svaraði SSV fyrirspurninni og greindi frá því að farin væri sú leið varðandi akstur á milli

Reykjavíkur og Stykkishólms að nýta svigrúm sem til staðar var í samningi við Hópbíla hf. um akstur til Akraness.

Akstur á leiðinni milli Reykjavíkur og Akraness var boðinn út í október 2011. Líkt og á við um þau útboð sem áður hefur verið lýst þá hafði Strætó bs. yfirumsjón með útboðinu og ákveðið var að ganga til samninga við Hópbíla hf. sem var lægstbjóðandi. Með framan- greindri háttsemi SSV var Hópbílum hf. því afhentur sérleyfisakstur á Vesturlandi án útboðs.

c)

Hér að framan eru aðeins nokkur dæmi nefnd sem sýna hversu skelfilega hefur verið haldið á þessum málum eftir að þau voru færð yfir til landshlutasamtaka sveitarfélaga. Verk hafa verið boðin út þar sem öllum er boðið að taka þátt í jafnræðisgrundvelli. Í framhaldinu hefur verktökum verið tryggðar greiðslur sem eru mun hærri en upphaflega var ráð fyrir gert og þáttakendur í útboðunum gátu ekki gert sér réttmætar væntingar um.

Það skýtur sannarlega skökku við að nú standi til að festa í sessi svo meingallað kerfi. Umfjöllun um þessi mál í frumvarpinu verður að teljast hlutdræg. Í grein 3.2. í athugasemdum með frumvarpinu segir að fyrra fyrirkomulag hafi verið „afar óhagstætt“, en gagnrýnin á eldra kerfi hefur þó verið milduð frá því sem var í greinargerð með eldri gerðum frumvarpsins. Það lýsir þó enn sem fyrr alvarlegri hlutdrægni höfunda frumvarpsins að tíunda galla eldra kerfis en geta í engu þeirra alvarlegu ágalla sem eru á núgildandi fyrirkomulagi, en hér að framan var tíundað hvernig ætla má að lög hafi ítrekað verið brotin við framkvæmd þessara mála.

Í athugasemdum við frumvarpið segir meðal annars orðrétt í 3. efnisgrein athugasemda 3.2.: „Í ljósi þess [sic] núgildandi laga og þeirra samninga sem gerðir hafa verið á grundvelli þeirra er nauðsynlegt að viðhalda gildandi fyrirkomulagi, enda verður því ekki kollvarpað nema gegn greiðslu bóta til þeirra sem nú starfa á grundvelli einkaleyfis.“ Þessi röksemdafærsla stenst enga skoðun. Það að í gildi séu samningar til einhvers tíma getur aldrei verið sjálfstæð röksemd fyrir því að viðhalda tilteknu kerfi. Framsetning af þessu tagi lýsir furðulegri hlutdrægni frumvarpshöfunda.

Núverandi kerfi hefur haft í för með sér stóraukin kostnað fyrir hið opinbera. Hægt er að ná fram markmiðum um skilvirkar almenningssamgöngur með mun minni tilkostnaði skattgreiðenda.

Að sama skapi er vegið að dreifðum byggðum landsins, því framsækin fyrirtæki í greininni í sínum heimabyggðum hafa misst þau verkefni sem þau áður sinntu og yfirstjórn þessara mála verið falið stofnun í Reykjavík, Strætó bs. Að sama skapi hefur starfsemi Strætó bs. út um landið verið útvíkkuð svo mjög að valdið hefur fyrirtækjum í greininni stórkostlegum skaða, en Strætó bs. beinir auglýsingum sínum meðal annars að erlendum ferðamönnum og ekur á leiðum þar sem skilyrði fyrir samkeppniskrekstri eru til staðar.

Félag hópferðaleyfishafa leggst að framansögðu alfarið gegn því að umrædd verkefni verið falin sveitarfélögum, landshlutasamtökum sveitarfélaga eða byggðasamlögum.

2.

Félag hópferðaleyfishafa fagnar þó því að í 2. málslíð 1. töluliðs 7. gr. segir að tryggt skuli að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar fyrir hendi. Í því

sambandi skiptir höfuðmáli að niðurgreiddar samgöngur sem landshlutasamtök sveitarfélaga reka starfi ekki í samkeppni við einkaaðila sem sinna áætlunarflutningum án opinbers stuðnings. Í frumvarpið skortir ákvæði þessa efnis. Einkarétturinn er alltof víður og vegur að atvinnufrelsi.

Í athugasemdum 3.1. segir að efni frumvarpsins markist af skuldindingum íslenska ríkisins vegna EES-samningsins, en það eru (a) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum, (b) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa, (c) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþífreiðum milli landa, (d) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþífreiðum og (e) reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á jarnbrautum og vegum. Vert er að geta þess að reglugerðir þessar fjalla ekki á nokkurn hátt um einkaleyfi í farþegaflutningum þrátt fyrir að hin hörðu ákvæði frumvarpsins um einkaleyfi til farþegaflutninga á landi og hörðu refsíákvæði um brot á þeim.

Með lögfestingu einkaleyfisins er gengið afar langt í skerðingu atvinnufrelsis í skilningi 75. gr. stjórnarskrár og farið út yfir allt meðalhóf í þeim efnum. Hægt er að ná fram markmiðum um góðar almenningsamgöngur án þess að festa í sessi hið umfangsmikla kerfi einkaleyfa sem ríkt hefur undanfarin ár. Í athugasemdum við 7. gr. segir að sýna þurfi fram á að „þjónusta á sviði reglubundinna farþegaflutninga sem til stendur að veita einkarétt á verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli svo að lágmarksþjónustan sé tryggð“. Næstum því hvar sem er um landið er unnt að halda uppi almenningsamgöngum milli byggðarlaga án opinberra styrkja, sér í lagi fyrir sumartímann. Ástæða er til að hafa áhyggjur af því að hin stranga einkaleyfavernd sem til stendur að festa í sessi brjóti gegn reglugerð EB nr. 1370/2007.

Fastir áætlunarflutningar um landið voru með mun skilvirkari hætti og hagstæðari fyrir notendur þjónustunnar áður en breytingin var gerð árið 2011. Farþegaflutningar um sveitir landsins eiga að taka mið af þörfum notendanna og þau fyrirtæki sem sinntu þjónustunni áður bjuggu mörg hver að áratugalangri reynslu, enda þessir flutningar verið í höndum einkaaðila í bráðum heila öld. Jafnan voru það framsækin fyrirtæki í heimabyggð, hringinn í kringum landið sem sinntu þessari þjónustu. Með bílunum voru áður fluttur ýmis annar varningur, til að mynda matvara og dagblöð, sem þá bárust íbúum ýmissa afksektra landshluta daglega.

3.

Um er að ræða grundvallarmál frá sjónarhóli þeirra sem unna atvinnufrelsi og öðrum almennum mannréttindum, en vilja forðast ríkisvæðingu og þá óhagkvæmni og ósanngírni sem hennir fylgir. Rétt er að gefa flutninga um landið sem mest frjálsa. Allur almenningur getur þá notið góðs af nýsköpum og frumkvæði framsækinni fyrirtækja í greininni sem eygja margvísleg tækifæri vegna stóraukins fjölda ferðamanna. Á sama tíma verður ekki við það unað að opinber stofnun sem nú nýtur einkaleyfis til aksturs á flestum leiðum hrifsi til sín ágóða af þeirri miklu vinnu sem einkafyrirtæki hafa lagt í markaðssetningu Íslands, en Strætó bs. auglýsir starfsemi sína sérstaklega fyrir erlenda ferðamenn, eykur við ferðir á sumrum fyrir útlendinga og ekur jafnvel á staði sem engir Íslendingar eiga erindi á. Svo gróf aðför að atvinnufrelsi landsmanna getur ekki liðist. Í frumvarpinu er engan veginn girt fyrir að opinberir aðilar fari í umfangsmikla samkeppni við einkaaðila. Enginn á að þurfa að búa við

samkeppni frá hinu opinbera í sínum rekstri af ástæðum, sem eiga að vera augljósar öllum þeim sem er annt um vernd mannréttinda.

4.

Félag hópferðaleyfishafa gerir enn fremur alvarlegar athugasemdir við ákvæði 29. gr. um refsingar, en brot gegn ákvæðum laganna, þar með talið gegn einkaréttindum í 4. mgr. 7. gr. geta varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Ákvæðið um fangelsisrefsingu er ekkert rökstutt, en í athugasemdum við 29. gr. er vísað til 16. gr. nógildandi laga um sama efni nr. 73/2001. Þar er ekkert ákvæði um fangelsisrefsingu að finna. Hin hörðu refsíákvæði hafa því ekki verið rökstudd á nokkurn hátt, sem verður að teljast afar ámælisvert.

Í þessu sambandi er rétt að rifja upp það atvik þegar Samtök sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) fengu lögbann sett á bíl Sterna ehf. og allir farþegar voru reknir út úr bifreiðinni með lögregluvaldi. SSA tapaði málinu fyrir héraðsdómi og sá dómur var staðfestur í Hæstarétti. Málareksturinn tók þó mörg misseri og í kjölfarið þarf fyrirtækið að leggja fram skaðabóta-kröfu. Ekki verður annað séð en að þær ströngu refsingar sem gefin er heimild fyrir í nýja frumvarpinu séu beinlínis settar fram til að knésetja þau fyrirtæki sem á einhvern hátt ögra valdhöfum. Fróðlegt væri að fá dæmi um það í hvaða tilfellum frumvarpshöfundar teldu rétt að dæma menn til tveggja ára fangelsisrefsingar. Engar vísbendingar er að finna í frumvarpinu. Félag hópferðaleyfishafa leggur til að ákvæði um fangelsisrefsingu verði felld út.

5.

Félag hópferðaleyfishafa bindur miklar vonir við að bætt verði úr ágöllum frumvarpsins. Þetta mál snýst um hagsmuni heillar atvinnugreinar. Öllum markmiðum um innleiðingu áður nefndra Evróputilskipana má ná fram án þess að kveða á um einkaleyfi eða svo hörð viðurlög við brotum á ákvæðum frumvarpsins.

Virðingarfyllt

Fyrir hönd Félags hópferðaleyfishafa

[sign]

Óskar Stefánsson formaður