

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

Selfossi, 24. febrúar 2017

Efni: Umsögn um frumvarp um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 10. febrúar sl., þar sem óskað var eftir umsögn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga (hér á eftir „SASS“) um frumvarp um farþegaflutninga- og farmflutninga á landi (128. máls) sem hefur verið lagt fram á 146. löggjafarþingi 2016-2017. Undirritaður setur fram athugasemdir þessar við frumvarpið fyrir hönd SASS.

I. Almenn

Lengi hefur staðið til að setja nýja löggjöf um farþegaflutninga á landi. Veruleg þörf er á umbótum á þessu réttarsviði sérstaklega að því er varðar þörf á aukinni réttarvernd einkaréttar, á þeim leiðum, svæðum, eða leiðarkerfum, þar sem hann er veittur. SASS hefur sérstaklega hagsmuna að gæta í þessu tilliti þar sem SASS er handhafi einkaleyfis samkvæmt 1. mgr. 7. gr. núgildandi laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 sem tekur til reglubundinna fólksflutninga á starfssvæði sínu.

II. Athugasemdir við einstaka greinar og nýmæli

Lagt er til að bætt verði í frumvarpið heimild Samgöngustofu til að leggja á aðila stjórnvaldssekt ef brotið er gegn einkarétti. Stjórnsýsluviðurlög eru refsikennd viðurlög sem stjórnvöld geta lögum samkvæmt lagt á hinn brotlega í tilefni af háttsemi sem er andstæð lögum, almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýsluviðurlögum er einkum ætlað að hafa varnaðaráhrif. Ákvörðun um að leggja á stjórnvaldssekt er stjórnvaldsákvörðun. Verður að telja að undir vissum kringumstæðum geti mál verið þess eðlis, þegar brotið er gegn einkarétti, að hæfilegt sé að ljúka slíkum málum með álagningu stjórnvaldssektar. Að öðrum kosti verður að telja varnaðaráhrif vegna brota á einkarétti sé verulega skert.

Að mati SASS á 20. gr. frumvarpsins ekki nægilega vel við um almenningssamgöngur. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra kveði nánar á um í reglugerð um réttindi farþega vegna seinkunar eða niðurfellingar ferðar, þ.m.t. um skyldu flytjanda til upplýsingagjafar og aðstoðar og takmörkun á bótaskyldu vegna óviðráðanlegra aðstæðna. Niðurfelling eða fækkun ferða hjá aðilum sem fara með almenningssamgöngur má í yfirgnæfandi tilvikum rekja til veðurfars. Samtökin telja slíka takmörkun nauðsynlega og telja mikilvægt að verði tekin sérstök afstaða til þess hvort hún komi fram í lögnum sjálfum. Þá er gerð athugasemd við að greinin eigi við um áskriftar- eða tímabilskort. Hljóta sömu rök að mæla með því að þau séu undanskilin líkt og opnir farmiðar.

III. Sjónarmið tengd einkarétti

Í 1. mgr. 7. gr. kemur fram að heimilt sé að veita aðila einkarétt til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmuni allt árið. Í 4. mgr. 7. gr. kemur fram að öðrum en einkaréttarhafa sé óheimilt, nema með samþykki hans, að stunda reglubundna farþegaflutninga á tilteknum leiðum eða leiðakerfum eða svæðum þar sem einkaréttur til reglubundinna farþegaflutninga hefur verið veittur. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að öllum sem hafi rekstrarleyfi sé heimilt að stunda reglubundna farþegaflutninga til „annarra áfangastaða“ en skipulagðir flutningar einkaréttarhafa liggja til. Hins vegar sé óheimilt að flytja farþega milli tveggja staða innan leiðakerfis einkaréttarhafans án samninga við einkaréttarhafann. Þá er tekið fram að einkaréttur nái aðeins til reglulegra farþegaflutninga innan leiðakerfis einkaréttarhafans, sem verður að vera til eða milli áfangastaða sem varða almannahagsmuni. Orðrétt segir: „Einkaréttarhafa væri því óheimilt að setja upp skipulagðar ferðir og einoka þar með flutninga til ferðamannastaða eða um ferðamannaleiðir sem hafa enga þýðingu með tilliti til almannahagsmuna og opinberrar þjónustu.“ Af lestri frumvarpsins verður að telja skýrt að hugsunin sé sú að með því að veita einkarétt á tiltekinni leið, sé rétt hafa einkaréttar heimilt að stöðva á ferðamannastað sem kunnir að vera á leiðinni en öðrum en einkaréttarhöfum sé óheimilt að bjóða upp á reglubundna farþegaflutninga á viðkomandi stað. SASS telur að athugasemdir með frumvarpinu hvað þetta varðar séu ekki nægilega skýrar hvað varðar inntak einkaréttar og þörf sé á að gera frumvarpstextann skýrari að þessu leyti.

Ekki verður séð að í frumvarpinu felist réttarbót hvað varðar skilsmun milli reglulegra og óreglulegra fólksflutninga, þar sem lagðar eru til grundvallar sambærilegar skilgreiningar á hugtökunum og í lögum nr. 73/2001, sem hefur valdið deilum í framkvæmd. Þá er sama takmörkun gerð á rétti annarra en einkaréttarhafa til að stunda reglubundna farþegaflutninga á leiðum sem einkaréttur nær til og er að finna í gildandi lögum. Ákvæðin hafa verið túlkuð svo að svokallaðir „hringmiðar“ sem hópferðafyrirtæki bjóða upp á á tilteknum leiðum falli ekki undir almenningssamgöngur. Í þessu felst að farþegi kaupir miða fyrirfram og getur síðan farið í og úr hópþíflu á þessum tiltekna hring eftir því sem þörf er á. Þessar ferðir eru settar upp yfir sumartímann og þannig farið ofan í einkaleyfin sem veitt hafa verið á viðkomandi svæði. Engin takmörkun er gerð á því hvernig framangreindur hringur sé skilgreindur. Þetta gerir það að verkum að hið svokallaða einkaleyfi er lítils virði við núverandi aðstæður þar sem verið er að bjóða upp á „áætlanafærðir“ á milli staða sem veitt er einkaleyfi fyrir á grundvelli almannahagsmuna. SASS telur nauðsynlegt að fjallað verði með skýrum hætti um afstöðu frumvarpsins til framangreindra „hringmiða“ og hvaða takmörkunum slíkar ferðir sæta þar sem um ræðir takmarkatilvik. Í þessu samhengi vísast einnig til framangreindrar tillögu um að heimilt verði að leggja á aðila stjórnvaldssektir sem brjóta gegn einkarétti. Slík heimild er til þess fallin að stuðla að því að einkaréttur verði virtur.

Varasamt verður að telja að reglubundnir farþegaflutningar séu heimilir á svæði sem er undirorpið einkarétti ef áfangastaðurinn er utan leiðakerfis einkaleyfishafa. Þá telur SASS varasamt að opna á það að heimilt sé að skipuleggja ferðir til fermannastaða eða um ferðamannaleiðir innan leiðakerfis sem undirorpið er einkarétti þar sem matskennt er hvað getur talist „ferðamannastaður“. Ljóst er að í einkarétti felst takmörkun á atvinnufrelsi og því verður túlkun réttarins aldrei rýmkandi. Opnar framangreint því fyrir misnotkun á kerfinu.

Um annað vísast til framkominnar umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga,



Óskar Sigurðsson hrl.