



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 24. febrúar 2017

16100365A GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, 128. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 10. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint mál.

Almennt um frumvarpið

Frumvarp þetta hefur verið mjög lengi í vinnslu, því drög að frumvarpi til heildarlaga um fólksflutninga á landi í atvinnuskyni lágu fyrir árið 2012. Umrætt frumvarp var mikið að vöxtum og hefur það ekki orðið að lögum.

Rétt þykir að taka fram að í upphafi frumvarpsvinnu árið 2012 lagði sambandið fram áherslur þar sem gerð var athugasemd við þá nálgun innanríkisráðuneytisins að setja heildarlög um þetta efni. Lýsti sambandið þeirri afstöðu að heppilegra væri að sett yrðu sérstök lög um almenningssamgöngur á landi. Sú afstaða er enn í gildi en á þessu stigi telur sambandið þó brýnna að það frumvarp sem hér er til umsagnar verði að lögum sem fyrst. Ástæðan er fyrst og fremst sú að landshlutasamtök sveitarfélaga, sem annast framkvæmd almenningssamgangna milli og innan landshluta á grundvelli samninga við Vegagerðina, geta ekki lengur búið við það réttarástand að einkaréttur sem þeim er veittur í umræddum samningum skuli ekki njóta fullnægjandi verndar samkvæmt lögum.

Til lengri tíma litið telur sambandið tvímælaust vera ástæðu til þess að aðskilja löggjöf um almenningssamgöngur frá öðrum samgöngum sem falla undir lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Jafnframt skal áréttað að það er afstaða sambandsins að þær almenningssamgöngur sem einstök sveitarfélög og landshlutasamtök þeirra annast framkvæmd á er almannþjónusta sem ekki er rekin í hagnaðarskyni. Mikilvægt er að löggjöf um þessa þjónustu endurspegli sérstöðu þessarar þjónustu miðað við t.d. skipulagðar hópferðir með langferðabifreiðum, akstur leigubifreiða o.fl.

Við gerð þess frumvarps sem hér liggur fyrir gafst sambandinu og fulltrúum landshlutasamtaka sveitarfélaga tækifæri til þess að eiga samráð við ráðuneytið um efnisatriði, sem leiddu til allnokkurra breytinga á frumvarpinu, fyrst og fremst til þess að skýra einstök efnisatriði þess. Þar sem frumvarpið er afmarkað við innleiðingu EES-gerða var ráðuneytið hins vegar ekki tilbúið til þess að taka inn í frumvarpið efnisatriði sem sambandið lagði áherslu á og ekki tengjast EES-innleiðingu. Í öllum tilvikum er hins vegar um að ræða atriði sem voru hluti af frumvarpi til laga um fólksflutninga á landi, sem lagt var fram á 145. löggjafarþingi. Tekið skal fram að ráðuneytið gerði enga athugasemd við að við umfjöllun um málið á Alþingi myndi sambandið óska eftir tilteknum breytingum á frumvarpinu, sem nánari grein er gerð fyrir í þessari umsögn.



Breytingartillögur sambandsins

1. Gildissvið, sbr. 1. gr.

Tilgangur frumvarpsins hvað varðar almenningssamgöngur er fyrst og fremst að setja skýrari reglur um þær almenningssamgöngur sem landshlutasamtök fara með höndum á grundvelli samninga við Vegagerðina, á milli landshluta og einnig innan þeirra. Meira vafamál er hvort ákvæðum frumvarpsins er ætlað að gilda um almenningssamgöngur innan einstakra sveitarfélaga.

Til frekari skýringa má nefna að eftir því sem sambandið kemst næst hefur ekki verið gefið út einkaleyfi skv. gildandi lögum vegna leiðakerfis Strætó bs. Sama gildir væntanlega um almenningssamgöngur sem sveitarfélög skipuleggja innan sinna þéttbýliskjarna og, eftir atvikum, á milli þéttbýliskjarna innan sama sveitarfélags. Með tilliti til ákvæða þeirra Evróputilskipana væri raunar unnt að taka fram að ákvæði frumvarpsins gildi ekki um almenningssamgöngur innan sveitarfélaga þótt æskilegt væri hins vegar að kveða skýrt á um það í lögum að sveitarfélög hafi einkarétt á því að skipuleggja slíkar almenningssamgöngur þar sem þau telja þörf á þeim.

2. Kröfur um stærð ökutækja, sbr. 1. og 6. gr.

Af hálfu Strætó bs. hefur komið fram ábending um að að í 2. mgr. 1. gr. verði stærðarundanhága líka veitt fyrir ferðapjónustu fatlaðra. Vegna krafna notenda um að ferðir taki ekki of langan tíma er mikil þörf fyrir að nota smærri bíla en 9 manna í þetta verkefni.

Ef niðurstaða um 1. lið að ofan er að frumvarpið gildi ekki um almenningssamgöngur innan sveitarfélaga er ekki endilega þörf á að gera breytingu á frumvarpinu. Ella er að álit sambandsins einboðið að fallist verði á ósk Strætó bs. um breytingu á frumvarpinu enda stuðlar hún að því að veita sveigjanleika og hagræði í ferðapjónustu við fatlað fólk.

3. Standandi farþegar, sbr. 11. gr.

Sambandið leggur þunga áherslu á að skýra þarf stöðuna varðandi standandi farþega í 11. gr., sbr. 3. mgr. 34. gr. eldra frv. og bráðabirgðaákvæði, frekar en að veita Samgöngustofu svo mikið framsal á valdheimildum. Af hálfu sveitarfélaga er áréttað að ekki er verið að biðja um annað en það sem leyft er í almenningssamgöngum milli þéttbýlisstaða í nálægum ríkjum. Sjá nánar athugasemdir við 11. gr. frv.

4. Mikilvægt er að inn í frumvarpið verði bætt ákvæði um féviti, sbr. 60. gr. eldra frumvarps. Ekki er fýsilegt fyrir landshlutasamtök sveitarfélaga að halda áfram að framkvæma verkefnið ef þau hafa ekki lagaheimild til þess að bregðast við misnotkun t.d. með óheimilli notkun á afsláttarkortum o.þ.h. Slíkt lagaákvæði getur einnig orðið forsenda þess að taka upp tæknilausnir við innheimtu fargjalda. Sjá nánar tillögu um nýja frumvarpsgrein.



Frekari sjónarmið um einkarétt á almenningssamgöngum, sbr. 7. gr.

Það er von sveitarfélaga að með lögfestingu þessa frumvarps náist loks það markmið að skýra með eins glöggum hætti og kostur er mörkin á milli almenningssamgangna, sem sveitarfélögin annast, og annarra fólksflutninga. Enn brýnna er þó e.t.v. að í frumvarpinu er kveðið skýrt á um eftirlit með framkvæmd laganna og viðurlög við brotum gegn einkarétti skv. 7. gr. frv. Á undanförunum árum hefur það valdið sveitarfélögum miklum óþægindum og fjárhagstjóni að leikreglur um þetta efni hafa ekki verið nægilega skýrar. Skýrasta dæmið um það er líklega málaferli sem Samband sveitarfélaga á Austurlandi hefur staðið í um árabíl vegna lögbanns sem sett var á fyrirtæki sem skipulagði farþegaflutninga ofan í leiðakerfi almenningssamgangna.

Rétt er hins vegar að undirstrika að það er á engan hátt keppikefli sveitarfélaga að hefta samkeppni um fólksflutninga. Þvert á móti er meginreglan sú, eins og kveðið er á um í frumvarpinu, að samkeppni er tryggð um akstur á leiðum almenningssamgangna með því að þorri allra leiða er boðinn út.

Við gerð frumvarpsins hefur verið lögð á það áhersla af hálfu sveitarfélaga að texti frumvarpsins verði sem skýrastur til þess að draga úr hættu á frekari málaferlum um túlkun laganna. Þess er vænst að við umfjöllun um frumvarpið muni umhverfis- og samgöngunefnd gæta þess sérstaklega að markmið og vilji löggjafans komi skýrt fram í nefndaráliti. Sérstaklega vill sambandið nefna í þessu samhengi orðalag í 2. mgr. 7. gr.:

„Tryggt skal að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar fyrir hendi.“

Ástæða er til þess að í nefndaráliti verði leitast við að skýra þetta atriði nánar. Tílefni er m.a. til þess að Alþingi undirstriki að virk samkeppni telst ekki vera til staðar þar sem einkaaðilar stunda rjómafleytingar á sumrin, ofan í leiðir sem landshlutasamtökin reka allt árið. Þvert á móti er það almennt ein af grunnforsendum samninga Vegagerðarinnar við landshlutasamtök sveitarfélaga að þjónusta sé veitt á heilsársgrundvelli, þótt í einhverjum tilvikum geti þótt tílefni til þess að draga eitthvað úr þjónustu yfir vetrartímann vegna minni eftirspurnar.

Tillaga um mögulegt orðalag í nefndaráliti um þetta atriði gæti verið á þessa leið:

Mikilvægt er þó að taka fram að eiginlegar almenningssamgöngur eru veittar á heilsársgrundvelli. Akstur hópferðaafyrirtækja hluta úr ári, á leiðum sem njóta einkaréttar, í ólöglegri samkeppni við einkaréttarhafa, táknar t.a.m. ekki að raunveruleg samkeppni sé til staðar. Eitt af markmiðum frumvarpsins er þvert á móti að koma í veg fyrir slíka háttsemi og standa þannig vörð um almenningssamgöngur sem veittar eru á grundvelli samninga Vegagerðarinnar við landshlutasamtök.

Til frekari áréttingar skal tekið fram að af hálfu sambandsins og landshlutasamtaka sveitarfélaga hefur verið lögð mikil áhersla á að orðalag 7. 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 almenningssamgöngur árið um kring á tilteknu landsvæði eða leiðakerfi, sem jafnframt er hluti af heildstæðu kerfi almenningssamgangna um allt land. Þannig á almennt ekki að koma til álita að fella einkarétt úr gildi af þeirri ástæðu einni að tiltekin leið innan leiðarkerfis 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. 7. 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 almenningsgangna sem veitt er samkvæmt gildandi lögum.

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 árið um kring. Jafnframt sé þjónustustig (*lágmarksþjónusta*, sbr. 1. tl. 2. mgr. 7. gr.) 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.

Rétt er þó að hafa í huga að 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 til þess að reka þessar leiðir á ársgrundvelli nema með verulegri hækkun á styrkjum frá ríkinu. Orðalag 1. mgr. 7. gr. (allt árið) virðist ekki gefa Vegagerðinni möguleika á að styðja við slíka þróun almenningsgangna. Þetta mætti leysa með því 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.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 4. gr.

Í 6. mgr. er Samgöngustofu heimilað að veita almennt rekstrarleyfi til aksturs skólabifreiða enda þótt slíkar bifreiðar rúmi færri en níu farþega. Að áliti sambandsins ætti að veita samskonar heimild vegna bifreiða til þess að veita fötluðu og öldruðu fólki ferðaþjónustu, en eins og áður er vikið að telur Strætó bs. mikilvægt að slík heimild sé til staðar í lögum.

Um 11. gr.

Vakin er athygli nefndarinnar á því að hvergi er skilgreint í frv. hvað átt er við með orðinu „strætisvagn“. Því er óvissa um hvaða ökutæki það eru sem Samgöngustofa getur bannað notkun á utan þéttbýlis, sbr. 2. mgr. 11. gr. Sambandið telur afar óheppilegt að íþyngjandi heimildir í lögum séu svo óljósar. Annaðhvort þarf að fella þessa heimild Samgöngustofu úr frumvarpinu eða bæta inn skilgreiningu á því hvað átt er við með orðinu strætisvagn. Sérstaklega skal bent á að verulegur munur er á annars vegar strætisvögnum sem notaðir eru í innanbæjarakstri og hins vegar þeim bifreiðum sem notaðar eru í almenningsgöngum milli landshluta. Ekki verður því endilega séð hvaða tilgangi umrætt bann á að þjóna.

Líklegt er að umrætt ákvæði hafi tengingu við það álitaefni hvort heimilt sé að leyfa standandi farþega um borð í almenningsvögnum utan þéttbýlis. Í nálægum ríkjum er slíkt fyrirkomulag almennt heimilað, þótt vissulega veki álitaefnið spurningar um öryggi farþega. Ef slík heimild er ekki til staðar í lögum eru hins vegar einnig uppi álitaefni, bæði



hvað varðar kostnað og þjónustustig. Valkostir rekstraraðila eru m.ö.o. annars vegar þeir að hafa tiltækan aukavagn ef í ljós kemur að öll sæti eru upptekin eða hins vegar að segja farþegum að þeir verði að bíða eftir næstu ferð, sem mögulega er þá ekki fyrir en næsta dag. Þar sem það heyrir til algerra undantekninga á flestum leiðum að þessi staða komi upp er erfitt að sjá fyrir sér að það geti verið raunhæfur valkostur fyrir rekstraraðila að hafa aukavagn tiltækan enda myndi slíkt fyrirkomulag valda óheyrilegum aukakostnaði.

Í tengslum við 3. mgr. 11. gr. telur sambandið einnig mikilvægt að skýra nánar hvað átt er við með setningunni: „Samgöngustofu er heimilt að gera sérkröfur til bifreiða sem notaðar eru til flutnings skólabarna.“ Töluverð áhersla hefur verið lögð á það af hálfu stjórnvalda að samþætta almenningssamgöngur og skólaakstur, sérstaklega fyrir framhaldsskólanemendur og ná þannig fram hagkvæmni og skilvirkni.

Ólíklegt verður að teljast að vilji löggjafans hafi verið sá að takmarka möguleika til slíkrar samþættingar þegar þetta ákvæði var lögfest árið 2001. Ef Alþingi telur vera þörf á því að hafa slíkt ákvæði í frumvarpinu mælir sambandið með því að það verði frekar útfært sem reglugerðarheimild þar sem heimilt verði að setja sérkröfur vegna bifreiða sem eru notaðar til flutnings skólabarna, í stað þess að um sé að ræða opið valdframsal til Samgöngustofu, sbr. 2.-4. mgr. 11. gr. Þarf þá jafnframt að taka afstöðu til þess hvort takmarka ætti gildissvið slíkra reglna við flutning leik- og grunnskólabarna.

Um 15. gr.

Sambandið áréttar að lengd samningstíma skiptir mjög miklu máli varðandi hagkvæmni almenningssamgangna, sbr. 15. gr. Breyting sem gerð hefur verið á 15. gr. frv. í því frumvarpi sem hér er til umsagnar mætir í meginatriðum óskum sveitarfélaga. Almenn er miðað við að útboð fari fram á 5 ára fresti en aldrei sjaldnar en á 10 ára fresti. Lögð er áhersla á það af hálfu sveitarfélaga að þessi tími verði ekki stytur við umfjöllun á Alþingi.

Til frekari áréttingar skal tekið fram að í Danmörku er algengt að samið sé til 12 ára um framkvæmd almenningssamgangna. Engin krafa er gerð í veitutilskipun ESB, sem gildir m.a. um almenningssamgöngur, 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.

Um VI. 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. 1. mgr. 28. gr. og að brot gegn einkarétti verði refsingum, sbr. 3. tl. 1. mgr. 29. gr. Sambandið tekur þó undir þá afstöðu sem fram kemur í umsögn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga að tilefni er til þess að skoða hvort kveði megi á um stjórnvaldssektir við slíkum brotum til þess að gera heimildir eftirlitsaðila enn skilvirkari.

Þörf fyrir nýja grein um féviti

Í frumvarpi sem innanríkisráðherra lagði fram á 144. löggjafarþingi var að finna ákvæði um féviti sem hljóðaði svo:



Rekstraraðila reglubundinna farþegaflutninga er heimilt að leggja féviti á þá farþega sem virða ekki fyrir fram birtar reglur um greiðslu á fargjaldi, aðgangstakmarkanir, notkun aðgangskorta, umgengni eða aðra þætti í þjónustunni.

Skulu reglur um féviti, fjárhæð þess og í hvaða tilvikum það er lagt á farþega koma fram í gjaldskrá þjónustuveitanda, auk þess sem þær skulu koma skýrt og greinilega fram um leið og stigið er upp í farartæki. Auk þess skulu slíkar reglur vera kynntar sérstaklega í öllum samgöngumiðstöðvum, á heimasíðu og á biðstöðvum þar sem því verður við komið.

Komi í ljós að notandi reglubundinna farþegaflutninga misnoti aðgangsheimild ítrekað eða með kerfisbundnum hætti takmarkar ákvæði þetta ekki heimildir rekstraraðila reglubundinna farþegaflutninga til að hafa uppi kröfu á viðkomandi farþega samkvæmt öðrum lögum eða reglum.

Eins og áður segir er ástæða þess að slík grein er ekki í því frumvarpi sem hér er til umsagnar eingöngu sú að ekki er gerð krafa um ákvæði af þessum toga í þeim EES-gerðum sem verið er að innleiða. Það vekur hins vegar furðu að ákvæði í þessa veru hafi ekki verið lögfest hér á landi og telur sambandið einboðið að úr þeim annmarka verði bætt við afgreiðslu þessa frumvarps þótt ekki sé beinlínis hægt að tengja þá lagabreytingu við innleiðingu þeirra EES-gerða sem eru meginefni frumvarpsins.

Lokaorð

Af hálfu sambandsins er eins og áður sagði lögð þung áhersla á að frumvarpið verði að lögum á yfirstandandi þingi. Jafnframt hvetur sambandið Alþingi til þess að beita sér fyrir auknum stuðningi við almenningsamgöngur á vegum sveitarfélaga þannig að þær haldi áfram að dafna á komandi árum, enda stuðlar efling vistvænna samgangna á beinan hátt að markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs