

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

Reykjavík, 24. febrúar 2017

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

Vegna frumvarps til laga um farþegaflutninga í atvinnuskyni, 128. máls, þingskjal nr. 187, hefur undirritaður eftirfarandi athugasemdir fyrir hönd Kynnisferða ehf.

Kynnisferðir er móðurfyrirtæki nokkura fyrirtækja sem öll verða fyrir áhrifum af fyrrnefndu frumvarpi. Helst ber þar að nefna Ferðaskrifstofu Kynnisferða ehf., sem er ferðaskrifstofa sem sérhæfir sig í sölu á þjónustu til ferðamanna, m.a. Flugrútu, dagsferða og áætlunarferða, Bílaleigu Kynnisferða ehf. sem rekur bílaleigu undir merkjum Enterprise og Hóþferðabifreiða Kynnisferða ehf. sem sér um akstur áætlunarferða, dagsferða og hóþferða.

### **I.**

Vegagerðin fær heimild til að fela sveitarstjórnnum, byggðarsamlögum og landshlutasamtökum einkarétt á skipulagningu og rekstri reglubundinna farþegaflutninga á tilteknum svæðum, leiðum eða leiðakerfum. Þetta er samsvarandi ákvæði og í núgildandi lögum.

Segir í 2. kafla greinargerðar með frumvarpinu að samræmdar reglur séu taldar tryggja jöfn samkeppnisskilyrði flutningsaðila. Í kafla 3.2. segir orðrétt „...enda kann að felast í hvers konar einkarétti inngríp í samkeppnisaðstæður á frjálsum markaði og takmarkanir á atvinnufrelsi annara aðila er starfa á sama markaði.“ og einnig að tryggt skuli að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar til staðar. Um markmið einkaréttarins er vísað til 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins og kemur þar fram að þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli svo að lágmarkspjónusta sé tryggð.

Einkaréttur sem þessi felur í sér mikla takmörkun á atvinnufrelsi í skilningi 75. gr. stjórnarskrár, enda verður ekki séð að meðalhófs sé gætt. Nú þegar eru nokkur fyrirtæki með reglubundinn áætlunarakstur víða um land, þó fyrst og fremst á Suðurlandi. Ætla má að meðalhófsreglan þýði að allar takmarkanir á slíkum rekstri séu nauðsynlegar til að ná fyrrnefndu markmiði og að markmiðinu verði ekki náð með öðrum minna íþyngjandi leiðum. Sá áætlunarakstur sem stundaður er nú þegar, þó í fullu samræmi við túlkun gildandi laga, felur í sér aukna þjónustu við farþega þegar kemur að markmiði einkaréttarins, en engar takmarkanir. Aukinn réttur til aksturs væri því til þess fallinn að ná enn fremur markmiðum

einkaréttarins, en markmið hans eru, skv. skilgreiningu greinargerðarinnar, í þversögn við fyrirséðar afleiðingar hans.

Fram kemur í 2. mgr., 1. tl. 7. gr. að tryggt skuli að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar fyrir hendi. Í skýringum á 7. gr. í greinargerð frumvarpsins er skipuleggjendum almenningssamgangna tryggt ákveðið skilrúm til að skilgreina hver er lágmarkspjónusta í skilningi einkaleyfis. Undirritaður telur að skilgreining frumskilyrða um gildissvið einkaleyfis þurfi að lögfesta og að atvinnufrelssjóðarmið ráði enn frekar för þegar kemur að heimildum skipuleggjenda almenningssamgangna til ákvarðanna. Að öðrum kosti er sú hættu fyrir hendi að einkarétturinn verði útvíkkaður til að ná yfir arðbærustu akstursleiðir þeirra einkafyrirtækja sem stunda akstur og hafa gert í áráraðir.

Framantalin atriði, að óbreyttu, gætu brotið gegn reglugerð EB nr. 1370/2007, þ.e. í hvaða tilfellum veita megi einkaleyfi á ákveðnum leiðum og skilgreiningar þar að lútandi. Enda er einkaréttarhafa skv. 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.

Eðlilegast væri að leyfi til reglubundins farþegaflutnings væru veitt hæfum aðilum samkvæmt viðeigandi mælikvörðun, en að öll útilokun í formi einkaréttar væri felld út, með vísan til þeirra laga sem talin eru upp hér á undan. Undirritaður leggur til að nefndin taki þetta til skoðunar og geri viðeigandi breytingar á frumvarpinu.

## II.

Í 29. gr. frumvarpsins er kveðið á um refsingu við broti gegnum ákvæðum þess; m.a. við 4. mgr. 7. gr. um einkarétt. Kemur þar fram að slíkt brot varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Segir í greinargerð með lögunum að ákvæðið sé sambærilegt 16. gr. laga nr. 73/2001. Ákvæði um fangelsisrefsingu er ekki að finna í núgildandi lögum. Ekkert kemur nánar fram um þessa grundvallarbreytingu á refsíákvæðum í frumvarpinu.

Einkaréttur sá sem fyrirhugaður er samkvæmt frumvarpinu, og einkaleyfisákvæði eldri laga, eru háð túlkunum og skilgreiningum sem oft orka tvímælis (sjá t.d. dóm Hæstaréttar nr. 333/2013). Þegar við bætast viðurlög um fangelsisrefsingu ábyrgðarmanna reksturs farþegaflutningafyrirtækja er ljóst að áhrifin á að stunda slíkan akstur, þó innan ramma laganna sé, eru letjandi. Óljóst er hvaða annan tilgang svo ströng refsíákvæði hafa, enda er slíkt ekki nánar útskýrt í frumvarpinu eða greinargerð með því.

Er það mat undirritaðs að þarna sé um nýmæli að ræða sem eiga sér ekki annan augljósan tilgang en þann að hafa áhrif á þá starfsemi farþegaflutningafyrirtækja sem nú þegar er til staðar og mælir með því við nefndina að refsingarákvæðið verði endurskoðað.

## III.

Þriðja grein frumvarpsins hefur að geyma skýringar á helstu hugtökum. Segir þar í 3. tl. að biðstöð sé allir staðir, aðrir en miðstöð á akstursleið reglubundinna farþegaflutninga þar sem höfð er viðkoma samkvæmt tímaáætlun og farþegum er hleypt inn eða út. Fram kemur í skýringum á 7. gr. í greinargerð með frumvarpinu að eingöngu verði óheimilt að stunda áætlunarferðir samkvæmt tímatöflu í beinum samkeppnisrekstri við einkaréttarhafa á þeim leiðum þar sem hann heldur uppi almenningssamgöngum og taka fyrirvaralaust upp farþega á biðstöðvum hans og flytja þá innan leiðarkerfis einkaréttarhafans.

Miðstöð er skilgreind í 11. gr. sem mönnum starfsfólki, með t.d. innritunarborði, biðsal eða miðasölu, þar sem höfð er viðkoma á tilttekinni akstursleið samkvæmt tímaáætlun og farþegum er hleypt inn eða út.

Undirritaður telur hugtakið biðstöð ekki nægilega vel skilgreint. Til álita kemur hversu langt frá biðstöð rekstraraðili gæti sótt og sett út farþega í akstri með tengdum ferðaþjónustu svo um óheimilar áætlunarferðir sé að ræða skv. skýringum 7. gr. í greinargerð. Þjónusta við ferðamenn fer fram á mörgum þeirra svæða sem ætla má að frumvarpið taki til í skilningi einkaréttarákvæða þess. Óheppilegt er að helstu hugtök þar að lútandi séu ekki betur skýrð og færi vel að bæta úr því.

Í 12. tl. er skilgreining á hugtakinu *óreglubundnir farþegaflutningar* og segir þar meðal annars að með þeim sé að jafnaði átt við flutning á hópi fólks sem orðið hefur til fyrir frumkvæði viðskiptavinar eða leyfishafans. Ekki verður séð að ákvæðið nái fyllilega tilgangi sínum. Ljóst er að bæði einstaklingar, og ferðaskrifstofur fyrir hönd einstaklinga, nýta sér óreglubundna farþegaflutninga á ferðamannastaði, en ekki eingöngu hópar.

Leggur undirritaður til að skilgreining 12. tl. verði víkkuð á þann hátt að orðið „hópi“ verði felld út og eftir standi „...jafnaði átt við flutning á fólki...“.

#### IV.

Gildissvið laganna er skilgreint í 1. gr. og er ákvæðið sambærilegt efnislega og ákvæði gildandi laga. Því er ætlað, m.a., að gilda fyrir bifreiðar sem skráðar eru fyrir níu farþega eða fleiri, en 9. gr. tiltekur sérstaklega að Samgöngustofa veiti leyfi til rekstur sérútbúinna bifreiða, enda þótt slíkar bifreiðar rúmi færri farþega en níu. Í lögum um leigubifreiðar er sérstaklega mælt fyrir um heimild Samgöngustofu til veitingu atvinnuleysis til reksturs eðlagnþjónustu og í reglugerð um leigubifreiðar eru slíkir vagnar nánar skilgreindir.

Mikil eftirspurn er í ferðaþjónustu eftir akstri smærri bifreiða. Sú eftirspurn er ekki sérstaklega bundin við bíla sem eru sérútbúinir á einhvern hátt. Þegar ekið er með fáa farþega er að jafnaði mun umhverfisvænna að gera slíkt í minni bifreið. Í ljósi þess er óskiljanlegt hvers vegna slíkar stærðartakmarkanir eru gerðar.

Undirritaður telur rök hníga að því að annaðhvort a) undanþáguákvæði 9. gr. verði felld út úr frumvarpinu og í stað þess verði 1. gr. breytt með það fyrir augum að lögin komi til með að gilda um allar þær bifreiðir sem nýttar eru til farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni b) ákvæði um undanþágur verði rýmkað á þann veg að Samgöngustofa fái heimild til að veita sérstakt leyfi til þar til bærra aðila vegna bifreiða sem rúma færri en 9 farþega að uppfylltum ákveðnum grundvallarskilyrðum um akstur og nýtingu slíkra undanþágu bifreiða. Að sama skapi leggur undirritaður til að ákvæði um eðlagnaleyfi verði felld inn í frumvarp þetta, enda er það rekstrarleyfishöfum hópbifreiða ekki til framdráttar að sérlög um leigubifreiðar gildi um efnið og væri mun eðlilegra að taka lagaumhverfi í Norðurlöndum til fyrirmyndar hvað þetta varðar.

#### V.

Undirritaður, fyrir hönd Kynnisferða ehf. og dótturfélaga, vonar að athugasemdir þessar verði til þess að löggjöf um farþegaflutninga þjóni markmiðum sínum. Atvinnufrelsi, sem varið er af stjórnarskrá, skal ekki vera skert nema að tilteknum skilyrðum sem ekki verður séð að uppfyllt séu með ákvæðum frumvarps þessa í óbreyttri mynd. EB reglugerð sem frumvarpið að hluta til byggir á setur auk þess beinlýnis skýr fyrir mæli um að einkaréttur gefi ekki leyfi til einokunar og að hann skuli vera vel afmarkaður. Sérstaklega segir að einkaréttarhafa sé óheimilt að setja upp skipulagðar ferðir til

einokunar á leiðum sem ekki hafa sérstaka þýðingu með tilliti til almannahagsmuma og opinberrar þjónustu.

Refsiheimildir frumvarpsins ganga langt og ekki verður séð nokkra nauðsyn beri til. Skilgreining frumvarpsins á óreglubundnum farþegaflutningum er ófullnægjandi. Engin sérstök efnisleg rök eru fyrir því að takmarka gildissvið laganna við stærð bifreiða, né heldur að takmarka akstur skv. við tiltekna stærð bifreiða, en umhverfis- og efnahagsleg rök eru fyrir hinu gagnstæða, væri því eðlilegt að rekstrarleyfishafar hópþifreiða, ferðaskipuleggendur og ferðaskrifstofur hefðu heimild til að nýta allt að 8 manna bifreiðar í hópþifreiðaaakstri.

Virðingarfyllt

Fyrir hönd Kynniferða ehf. og dótturfyrirtækja

Kristján Daníelsson