

Nefndarálit

um frv. til l. um leigubifreiðar.

Frá 2. minni hluta samgöngunefndar.

Með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er lagt til að stjórnvíssla vegna málefna leigubifreiða færast frá samgönguráðuneytinu, umsjónarnefndum og bifreiðastjórafélögum yfir til Vegagerðarinnar.

Með frumvarpinu er gerð tillaga um ný heildarlög um leigubifreiðar til fólksflutninga hér á landi og eiga þau að leysa af hólmi lög nr. 61/1995, með síðari breytingum. Ekki er gert ráð fyrir neinum gjaldtökum í núgildandi lögum nema hvað ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð gjaldtöku fyrir veittar undanþágur. Í þessu frumvarpi er lagt til að innheimtar verði u.þ.b. 10 millj. kr. í gjaldtöku af leigubifreiðastjórum vegna atvinnuleysisins á ári, 100 millj. kr. á tíu árum miðað við óbreytta gjaldtöku, sem rökstutt hefur verið á þann hátt að um sé að ræða kostnað sem hlýst af stjórnvísslu Vegagerðarinnar vegna málaflokksins. En í athugasemdum frumvarpsins segir m.a. að tilgangur þess sé m.a. að færa lög um leigubifreiðar að breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu. Ekki er vikið nánar að því í hverju þessar breyttu aðstæður felast.

Um þetta segir m.a. í álit Samkeppnisstofnunar: „Hluti af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu er aukin áhersla, m.a. Alþingis, á gildi virkrar samkeppni í viðskiptum. Þetta kristallast í l. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, með síðari breytingum, þar sem segir að markmið þeirra sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Í sömu lagagrein segir einnig að þessu markmiði skuli ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri. Enn fremur segir að markmiði laganna skuli ná með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er gengið þvert gegn markmiði samkeppnislaga. Aðgangur að markaðnum fyrir leigubifreiðarekstur verður jafn takmarkaður samkvæmt frumvarpinu og verið hefur í gildandi lögum.“

Af þessari umsögn er m.a. ljóst að frumvarpið fer þvert gegn markmiðum samkeppnislaga. Þetta er reynt að réttlæta með því að um sé að ræða skiptingu takmarkaðra gæða. Af þessum orðum mætti ráða að náttúrulegar takmarkanir, eða aðrar óviðráðanlegar orsakir, leiði til þessarar niðurstöðu. Svo er þó ekki. Í dag eru u.þ.b. 700 atvinnuleyfi gild í landinu vegna leigubifreiðaaksturs, þar af 570 á höfuðborgarsvæðinu. Eins og fyrirkomulagið er nú, en ekki er ætlunin að breyta því, er ráðherra heimilt að takmarka fjölda leigubifreiða á tilteknum svæðum. Þetta hefur verið gert á fjórum stöðum, höfuðborgarsvæðinu, Akureyri, í Árneshlíu og á Suðurnesjum. Öðrum en þeim sem hafa atvinnuleyfi á þessum svæðum er því óheimilt að aka fólki gegn gjaldi. Hin takmörkuðu gæði eru því fjöldi útgefna leyfa sem

Prentað upp.

stjórnvöld hafa tekið ákvörðun um að veita en ekki neinar náttúrulegar aðstæður. Auk ákvarðana um fjölda atvinnuleyfa er stjórnvöldum ætlað að hafa afskipti af nýtingu atvinnuleyfisins — en leigubifreiðastjóra er ætlað að hafa starfið að aðalatvinnu — heimiluðu og teknu orlofi, útgerð bílsins vegna veikinda o.s.frv. Með öðrum orðum mun kostnaður við þetta útgerðarkerfi leigubifreiðastjóra því hlaupa á tugum milljóna kr. næstu árin. Hér er því verið að byggja upp enn eitt báknið í ríkiskerfinu, sem án efa á eftir að vinda frekar upp á sig. Sem dæmi um þessa stjórnvöld má nefna að til þess að fá atvinnuleyfi þurfa leigubifreiðastjórar fyrst að ganga í gegnum meirapróf vegna leigubifreiðaaaksturs hjá Umferðarráði sem kostar u.þ.b. 100 þús. kr. Auk þess þurfa þeir sem leysa af atvinnuleyfishafana, þeir sem eru að vinna sér inn tíma, að fara á afleysinganámskeið hjá bifreiðastjórafélagunum sem kostar 5.000 kr. og að lokum þurfa þeir að fara á leyfishafanámskeið, áður en atvinnuleyfi er útgefið hjá ökuskóla, sem kostar u.þ.b. 40 þús. kr.

Það er því mat 2. minni hluta að hugmyndafræðin að baki frumvarpinu sé í andstöðu við þá þjóðfélagsþróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár. Hér er verið að búa til dýra stjórnvöld utan um atvinnustarfsemi leigubifreiðastjóra. Annar minni hluti leggur þó ríka áherslu á að leigubílar og leigubílaakstur séu mikilvægur þáttur í almannasamgöngum. Tryggja þarf góða og örugga þjónustu og um leið eðlileg starfskjör leigubifreiðastjóra. Mikilvægt er að bæði lögin og framkvæmd þeirra taki mið af því. Um leið þarf einnig að tryggja hag neytenda en hagsmunum þeirra er ekki mikill gaumur gefinn í frumvarpinu. Það hefur komið fram að þessi aukna gjaldtaka og viðamikla stjórnvöld mun leiða af sér a.m.k. 3% hækkun á taxta leigubifreiðastjóra, eins og fram kom á fundum samgöngunefndar.

Enn fremur er það tekið fram í frumvarpinu að bifreiðastöðvar skuli í samráði við félag leigubifreiðastjóra skipuleggja starfsemi. Við ríkjandi aðstæður og opinberar takmarkanir er svo komið að fákeppni ríkir í rekstri bifreiðastöðva. T.d. eru tvær stöðvar ráðandi á höfuðborgarsvæðinu. Í frumvarpinu er lagt til að allar leigubifreiðar skuli hafa afgreiðslu á bifreiðastöð. Þessi skipan mála býður heim hættu á verðsamráði og markaðsskiptingu og öðrum alvarlegum samkeppnishindrunum, þar sem hættan er sú að hagsmunir neytenda yrðu fyrir borð bornir. Til þess að geirnegla þessa hluti er svo lagt til engum skuli veitt fleiri en eitt leyfi svo ljóst má vera að fleiri bifreiðastöðvar munu vart líta dagsins ljós, verði frumvarpið að lögum.

Félag ökukennara vekur athygli á því að frumvarp þetta virðist ganga þvert á þá stefnu stjórnvalda að einkavæða starfsemi frekar en að færa hana í ríkari mæli undir opinbera stjórnvöld.

Þá vöktu leigubifreiðastjórar athygli á því að þeir þyrftu að greiða gjald af atvinnuleyfinu á hverju ári og höfðu uppi efasemdir um að aðrar stéttir þyrftu að gera það sama. Þessum gjöldum er m.a. ætlað að fjármagna gagnagrunn um leyfishafa sem koma á upp hjá Vegagerðinni. Það hefur reyndar komið fram að kostnaður við uppsetningu gagnagrunnsins, sem m.a. er ætlað að geyma upplýsingar um leyfishafa og afleysingabílstjóra, mun hlaupa á nokkrum milljónum kr. Það er því ljóst að kostnaður leyfishafa er margfaldur miðað við kostnaðinn af hinn opinberu stjórnvöld. Þessu má m.a. finna stoð í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2002 en þar kemur fram að aðalskrifstofa samgönguráðuneytisins gerir ekki ráð fyrir neinum sparnaði við flutning málaflokksins yfir til Vegagerðarinnar.

Annar minni hluti dregur í efa nauðsyn þess að starfræktur verði gagnagrunnur með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Sérstaklega er gerð athugasemd við síðari málslið 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að Vegagerðin geti heimilað sérstakar útstöðvar frá gagnagrunninum á bifreiðastöðvum eða hjá bifreiðastjórafélögum til þess að af-

greiða undanþágur skv. 9. gr. frumvarpsins. Í umsögn Persónuverndar frá því í fyrra sem barst nefndinni vegna umfjöllunar um svipað frumvarp segir eftirfarandi um þetta atriði: „Með ákvæðinu gæti Vegagerðin því veitt einstökum bifreiðastöðvum og bifreiðastjórafélögum tengingu við umrædda málaskrá sína um tölvunet. Að mati Persónuverndar skortir rök fyrir slíkri samtengingu og er þeirri spurningu ósvarað hvers vegna ekki sé hægt að veita viðkomandi bifreiðastöðvum upplýsingar um atvinnuleyfishafa á viðkomandi stöð með einfaldari og viðurhlutaminni hætti.“ Annar minni hluti telur að sjónarmið um friðhelgi einkalífs og persónuvernd eigi að ráða ferðinni og gagnrýnir því að ætlunin sé að veita Vegagerðinni umrædda heimild. Þá nefnir Persónuvernd fleiri atriði sem nánar verður fjallað um þegar gerð verður grein fyrir þessu nefndaráli.

Í samgöngunefnd var lítið sem ekkert fjallað um þá gagnrýni sem sett var fram árið 1953 þegar núverandi fyrirkomulagi í leigubifreiðaaakstri var fyrst komið á með samþykkt Alþingis á lögum um leigubifreiðar í kaupstöðum. Í umræðu um þau lög var því haldið fram að það að heimila stjórnvöldum að takmarka fjölda leigubifreiða með stjórnvaldsákvörðunum væri aðför að persónu- og atvinnufrelsi manna. Á þetta hefur ekki reynt fyrir dómstólum og því má draga þá ályktun að enginn hafi haft eða viljað láta reyna á þann leynda draum sinn að verða leigubifreiðarstjóri. Það breytir ekki hinu að þessi skerðing á atvinnufrelsi er ekki rökstudd á annan hátt en þann að tiltekin tilraun í frelsisátt hafi ekki gefist vel í Svíþjóð. Að auki liggur sú röksemd í loftinu að öryggi farþega í fólksbifreiðum sem notaðar eru til leigubifreiðaaaksturs og taka átta farþega eða færri sé betur borgið innan þessa kerfis en ella. Hér skal ekkert um þessar röksemdir fullyrt en vert er að minna á að í 75. gr. stjórnarskrárinnar segir að ekki megi leggja bönd á atvinnufrelsi manna nema almannahagsmunir krefjist.

Þrátt fyrir að breytingartillögur meiri hlutans séu að mestu leyti til bóta treystir 2. minni hluti sér ekki til að styðja frumvarpið, enda felur það í sér mikla opinbera umsýslu auk þess sem það fer algerlega gegn ákvæðum og markmiðum samkeppnislaga.

Alþingi, 3. des. 2001.

Lúðvík Bergvinsson,
frsm.

Kristján L. Möller.