

Nefndarálit

um frumvarp til laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ástu Sóllilju Sigurbjörnsdóttur og Sigurberg Björnsson frá innanríkisráðuneytinu, Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bjarna Guðmundsson frá Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Berglindi Kristinsdóttur frá Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Heiðu Björk Hilmisdóttur og Jóhannes Rúnarsson frá Strætó bs., Berg Þorra Benjamínsson og Þorstein Sigurðsson frá Sjálfsbjörg, Árnýju Guðjónsdóttur og Guðjón Sigurðsson frá MND-félaginu á Íslandi, Elinu Sigurveigu Sigurðardóttur og Halldór Inga Hákonarson frá Íslenskum fjallaleiðsögumönnum, Ellert Magnússon frá Hópförðum, Þóri Garðarsson frá Iceland Excursion Allrahanda ehf., Magnús H. Valdimarsson frá Time Tours, Ástu Jóhannesdóttur og Gunnar M. Guðmundsson frá SBA-Norðurleið, Dreng Óla Þorsteinsson og Svein Matthíasson frá Kynnisferðum, Kjartan Ólafsson og Björn Jón Bragason frá Félagi hópförðaleyfishafa, Magnús Norðdahl frá Alþýðusambandi Íslands, Etnu Sigurðardóttur og Stefán Erlendsson frá Vegagerðinni, Bergþóru Halldórsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Árna Jóhannsson frá Samtökum iðnaðarins, Steingrím Ægisson og Sóleyju Ragnarsdóttur frá Samkeppniseftirlitinu, Matthildi Sveinsdóttur og Helgu Sigmundsdóttur frá Neytendastofu, Ólaf Arnarson og Ívar Halldórs-son frá Neytendasamtökunum, Björn Teitsson frá Samtökum um bíllausan lífsstíl, Gunnar Þór Gunnarsson frá Vinum Season Tours, Val Ármann Gunnarsson og Vilmund Árnason frá Bifreiðastjórafélaginu Fylki, Kjartan Valdimarsson frá A-stöðinni, Sigurð Stefánsson og Hauk Bent Sigmarsson frá Servio og Ástgeir Þorsteinsson, Óla Ómar Ómarsson og Vigni Jón Jónasson frá Bifreiðastjórafélaginu Framma. Þá hélt nefndin símafundi með Björgu Björnsdóttur frá Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Marínó Gunnari Njálssyni frá Iceland Guide og Gunnari Val Sigurðssyni og Haraldi Teitssyni frá Samtökum ferðaþjónustunnar.

Nefndinni bárust umsagnir frá ALP hf. bílaleigu, Alþýðusambandi Íslands, Austfjarðaleið ehf., Ársæli Haukssyni ökuleiðsögumanni, Bifreiðastjórafélaginu Fylki, Bílaleigu Akureyrar – Höldi ehf., Bláskógabyggð, Dalabyggð, Eyþingi – sambandi sveitarfélaga á Norðurlandi eystra, Félagi hópförðaleyfishafa, Félagi leiðsögumanna, Fjallasýn Rúnars Óskarssonar ehf., Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Fljótsdalshéraði, Flóahreppi, Guðrúnu Helgu Sigurðardóttur, Hörpu Viðarsdóttur, Hópförðum, Hrunamannahreppi, Iceland Excursion Allrahanda ehf., Iceland Guide, Ísafjarðarbæ, Íslenskum fjallaleiðsögumönnum ehf., Kynnisferðum ehf., MND-félaginu á Íslandi, Neytendasamtökunum, Neytendastofu, Nordic Luxury ehf., Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtökum um bíllausan lífsstíl, SBA-Norðurleið, Servio, Sjálfsbjörg, Strætó bs., Sveitarfélaginu Árborg, Sveitarfélaginu Ölfusi, Time Tours Ltd., umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar, Vegagerðinni og Vinum Season Tours ehf. Þá barst nefndinni sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum iðnaðarins.

Um frumvarpið.

Gildandi lög um málefnið, lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, tóku gildi 1. september 2001. Frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni var lagt fram á 144. þingi (504. mál) en náði ekki fram að ganga. Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar er nokkru einfaldara í sniðum enda um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða sem ekki er ætlað að gera efnislegar breytingar á gildandi löggjöf umfram það sem nauðsynlegt er til að innleiða EES-gerðir og veita lagastoð til að tilskipanir megi innleiða með reglugerðum. Frumvarpinu er ætlað að tryggja eða styrkja lagastoð fyrir innleiðingu fimm gerða er snúa að landflutningum, reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum, reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa, reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþjónustu milli landa, reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþjónustu milli landa, reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum.

Um einkarétt skv. 7. gr.

Mikil umræða fór fram innan nefndarinnar um 7. gr. frumvarpsins sem kveður á um að Vegagerðin geti veitt sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga einkarétt á að skipuleggja og sjá um reglubundna farþegaflutninga á tilteknum svæðum, leiðum eða leiðakerfum. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 7. gr. laga nr. 73/2001. Samkvæmt ákvæðinu getur Vegagerðin veitt einkarétt þar sem það er talið nauðsynlegt til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmuni allt árið, m.a. að þeim skilyrðum uppfylltum að þjónusta reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi svæði verði ekki rekin á viðskipta-grundvelli.

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi almenningsamgangna og telur að nauðsynlegt sé að veita einkarétt að ákveðnum skilyrðum uppfylltum svo að tryggja megi forsendur til að bjóða upp á leiðakerfi almenningsamgangna um landið allt á heilsársgrundvelli. Í 1. tölul. 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að tryggt skuli að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum þar sem hún er þegar fyrir hendi. Af þessu tilefni sér nefndin ástæðu til að taka fram að hún lítur ekki svo á að akstur hópferðafyrirtækja hluta úr ári, á leiðum sem njóta einkaréttar, þýði að til staðar sé samkeppni í skilningi ákvæðisins. Nefndin tekur undir framkomnar athugasemdir frá fulltrúum sveitarfélaga um að markmið þessa ákvæðis sé að standa vörð um almennings-samgöngur sem boðið er upp á á grundvelli samninga Vegagerðarinnar við landshlutasamtök.

Notkun smærri bifreiða en níu farþega – ferðaþjónustuleyfi.

Margir af umsagnaraðilum og gestum nefndarinnar við umfjöllun hennar um þetta mál kölluðu eftir því að aðilum í ferðaþjónustu yrði veitt heimild til að nýta bifreiðar fyrir færri en níu farþega. Til grundvallar breytingu í þá veru lögju einkum sjónarmið um öryggi, umhverfisvernd og hagkvæmni. Íðulega væri ekið með fámenna hópa á mun stærri bifreiðum en þörf krefði vegna þess að regluverkið heimilaði ekki notkun smærri ökutækja til slíks aksturs. Var m.a. kallað eftir því af aðilum sem sinna ferðaþjónustu að tekið yrði upp sérstakt ferðaþjónustuleyfi líkt og lagt hefði verið upp með í áður nefndu frumvarpi til laga um farþegaflutninga í atvinnuskyni á 144. löggjafarþingi.

Fulltrúar úr röðum leigubílstjóra hafa í umsögnum sínum og á fundum nefndarinnar viðrað andstæð sjónarmið og lagst gegn breytingu í þá veru sem hér er nefnd. Telja þeir að með því

að heimila aðilum í ferðaþjónustu akstur smærri bifreiða en níu farþega yrði gert inngríp í þeirra starfsemi þar sem leigubifreiðar eigi einkarétt á akstri með færri en níu farþega.

Nefndin leggur til breytingu í þá veru að akstur smærri bifreiða en níu farþega verði heimilaður samkvæmt lögum um tilvikum reglubundins farþegaflutnings skv. 7. gr., skólaaksturs, aksturs vegna ferðaþjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum um málefni fatlaðs fólks og í ferðaþjónustu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum samkvæmt sérstöku ferðaþjónustuleyfi. Fyrirmynd ákvæðis um ferðaþjónustuleyfi er sótt til áður nefnds frumvarps um farþegaflutninga í atvinnuskyni frá 144. lögjafarþingi.

Ferðaþjónustuleyfið gerir ráð fyrir að nota megi bifreiðar fyrir færri en níu farþega. Til að gæta aðgreiningar milli ferðaþjónustu og leigubifreiða eru þær hömlur lagðar á notkun ferðaþjónustuleyfis að það megi einungis nýta til að sinna þjónustu sem veitt er samkvæmt fyrir fram umsömdu gjaldi og að um sé að ræða a.m.k. hálf dagsferð eða hluta af annarri viðurkenndri ferðaþjónustu, svo sem flutning farþega til eða frá sérhæfðri afþreyingu sem er hluti af ferðaþjónustu. Með sérhæfðri afþreyingu í skilningi ákvæðisins er átt við afþreyingu sem ferðaskipuleggjandi býður upp á og sérhæfir sig í, svo sem veiði, snjósleðaferðir, hestaferðir, flúðasiglingar o.s.frv. Telur nefndin að með ákvæðinu sé komið til móts við báða aðila í þessum efnunum. Þannig geti ferðaþjónustuaðilar veitt þjónustu sína með umhverfisvænni hætti en skilyrðunum sem því eru sett er ætlað að koma í veg fyrir alvarlegt inngríp ferðaþjónustu í þann markað sem leigubifreiðar þjóna og hafa rétt á samkvæmt öðrum lögum.

Undanþága 2. mgr. 18. gr.

Í 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins kemur fram að óheimilt sé að synja farþega um bókun eða farmiða í ferð hér á landi, eða um aðgang að hóp bifreið, á grundvelli fötlunar. Í 2. mgr. er að finna undanþáguheimild frá ákvæðinu ef öryggisástæður eða sjónarmið um rekstrarlega hagkvæmni krefjast þess. Undanþáguákvæði 2. mgr. var harðlega gagnrýnt, m.a. í umsögnum Alþýðusambands Íslands, MND-félagsins og Sjálfsbjargar, sem og á fundum nefndarinnar með fulltrúum þessara aðila. Nefndin tekur undir framkomna gagnrýni á að lögfest sé heimild til að synja farþega um aðgang að hópferð vegna fötlunar á grundvelli sjónarmiða um rekstrarlega hagkvæmni. Leggur nefndin til að öryggissjónarmið þurfi að liggja að baki slíkri synjun og að orðin „og rekstrarlega hagkvæman“ falli brott úr ákvæðinu.

Refsiákvæði.

Í 29. gr. frumvarpsins er að finna refsíákvæði sem segir að brot gegn ýmsum greinum laganna geti varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Nefndin telur ekki forsendur fyrir því að kveðið sé á um fangelsisrefsingu við brotum gegn lögum þessum og leggur til þá breytingu að refsingar samkvæmt lögumum einskorðist við sektir, með þeim fyrirvara að þyngri refsing liggji við broti samkvæmt almennum hegningarlögum. Nefndin tekur þó undir framkomin sjónarmið um að viðurlög sem beitt er þurfi með skilvirkum hætti að letja til lögbrota og telur að það sé tryggt með því að kveða ekki á um þak á sektir líkt og gert er í gildandi lögjöf um málefnið.

Aðrar breytingar.

Auk framangreindra breytinga leggur nefndin til breytingu á 15. gr. frumvarpsins sem fjallar um gerð samninga um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum. Breytingin miðar að því að færa orðalag ákvæðisins nær orðalagi EES-gerðarinnar sem það byggist á. Í stað þess að fremst í greininni verði kveðið á um skyldu sveitarstjórna eða annarra einkaréttarhafa skv. 7. gr. til að bjóða út rekstur reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi

svæði verði þannig í 1. mgr. kveðið á um heimild einkaréttarhafa til að annast aksturinn sjálfir eða fela hann rekstraraðila sem er alfarið í eigu viðkomandi einkaréttarhafa. Í 2. mgr. verði kveðið á um almenna skyldu til að bjóða reksturinn út verði heimild 1. mgr. ekki nýtt.

Nefndinni bárust athugasemdir um að orðalag 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins, um að Samgöngustofu væri heimilt að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis, væri óheppilegt. Varhugavert væri að framselja vald með þessum hætti til stofnunar innan stjórnisýslunnar, einkum þar sem hugtakið strætisvagn væri ekki skilgreint í lögum. Sambærilegt ákvæði er að finna í gildandi lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, en samkvæmt upplýsingum nefndarinnar hefur það aldrei verið nýtt. Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 73/2001 segir um ákvæðið að öryggissjónarmið búi fyrst og fremst að baki því, án þess að það sé skýrt nánar. Nefndin fellst á framkomin sjónarmið um að sú heimild sem ákvæðið færir Samgöngustofu til að takmarka akstur strætisvagna utan þéttbýlis sé of óskýr og leggur til að ákvæðið falli brott.

Aðrar breytingar sem nefndin leggur til eru tæknilegs eðlis eða til leiðréttingar og þarfnast ekki sérstakra skýringa.

Önnur sjónarmið.

Við umfjöllun nefndarinnar um málið komu fram ábendingar, m.a. frá Strætó bs. og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, svo og frá landshlutasamtökum, um að nauðsynlegt væri að sett yrðu sérstök lög um almenningsamgöngur. Nefndin tekur að hluta til undir þau sjónarmið og telur að á næstu árum, í tengslum við framþróun almenningsamgangna, sé æskilegt að mótuð verði sérstök lagaumgjörð um almenningsamgöngur sem þjóna mikilvægu þjóðhagslegu og umhverfislegu hlutverki. Nefndin hefur orðið þess áskynja að lagaumhverfið um almenningsamgöngur, leigubifreiðaakstur og hópferðaakstur í tengslum við ferðaþjónustu er flókið og torvelt fyrir aðila á markaðnum að rata um. Beinir nefndin því til ráðuneytisins að í framhaldi af samþykkt þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar fari fram heildarendurskoðun á lagaumhverfi farþegaflutninga á Íslandi með einföldun að leiðarljósi.

Nefndinni bárust við umfjöllun sína ábendingar, m.a. frá Alþýðusambandi Íslands, um að brögð væru að því að erlendir ferðaþjónustuaðilar stunduðu farþegaflutninga hér á landi án tilskilinna leyfa og án þess að virða ákvæði íslenskra laga, til að mynda um lágmarkslaun bílstjóra. Þetta skekkti samkeppnisstöðu aðila sem fylgdu lögum og reglum á markaðnum og tilfinnanlega skorti eftirlit og önnur úrræði til að bregðast við vandanum. Nefndin sýnir áhyggjum af þessum atriðum skilning og beinir því til ráðuneytisins að fram fari könnun í samræmi við þessar ábendingar og tillögur gerðar að úrræðum til að sporna við slíkri háttsemi.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 24. apríl 2017.

Valgerður Gunnarsdóttir,
form.

Kolbeinn Óttarsson Proppé,
frsm.

Ari Trausti Guðmundsson.

Ásmundur Friðriksson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Einar Brynjólfsson.

Gunnar Bragi Sveinsson.

Pawel Bartoszek.

Teitur Björn Einarsson.

