

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/283
komudagur 21.11.2011

Akureyri 20. nóvember 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Stjórn Eyþings hefur fengið til umsagnar frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis **frumvarp til laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi (einkaleyfi), 192. mál.**

Stjórn Eyþings tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 16. nóvember sl.

f.h. stjórnar Eyþings

Pétur Þór Jónasson
framkvæmdastjóri

Umhverfis og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/449
komudagur 25.11.2011

Reykjavík 25. nóvember 2011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólks og farmflutninga á landi nr. 73/2001 Þskj. 197 – 192 mál.

Fyrst af öllu vill undirritaður þakka fyrir að hafa fengið að koma á fund nefndarinnar til að útskýra sjónarmið Iceland Excursions Allrahanda ehf. í þessu máli.

Eftir fundinn og við lestur umsagna og minnisblaðs telur undirritaður að nokkrum spurningum sem fram komu á fundinum hefði eflaust mátt svara betur og að í umsögn Samtaka Sveitafélaga á Suðurnesjum (SSS) og minnisblaði Innanríkisráðuneytisins sem unnið hefur verið eftir að flestar umsagnir bárust koma fram og eru mistúlkanir og dæmi um kláran misskilning. Greinlegt er að helsti hvatinn að breytingunum er að koma í veg fyrir samkeppni á milli höfuðborgarinnar og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (FLE).

Með vísan til þess óskar undirritaður eftir því að koma á framfæri viðbótarathugasemdum.

Minnisblað Innanríkisráðuneytisins dags. 22.11.2011.

Í minnisblaði Innanríkisráðuneytisins til nefndarinnar kemur fram umrædd breyting sé í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkistjórnarinnar.

Það passar ekki við samgönguáætlun og yfirlýsingu sem fram kemur í skýrslu „Almenningssamgöngur, fundir með svæðasamtökum sveitafélaga maí 2010“ Þar kemur fram á bls. 22 að fellt verði niður einkaleyfi á akstri til FLE í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlitsins. Skýrslan í heild sinni fylgdi með í umsögn okkar dags 15. nóvember 2010.

Þá er því velt upp í minnisblaðinu:

„Líkur væru á að aðilar í samkeppni myndu sniðganga þau flug sem ekki bera slg og keppa á þeim tímum sem mestar líkur eru á hagnaði“. Svona hugleiðingar eru barn síns tíma þegar verið var að verja einokun og réttlæta fákeppni með að markaðurinn geti ekki séð um samkeppnisþjónustu. Það er alveg ljóst að til að veita góða þjónustu og uppfylla þarfir viðskiptavina verða þeir aðilar sem ætla sér að vera í ferðaþjónustu almennt að sinna sínum viðskiptavinum á öllum tímum sem hentar ferðamanninum. Ef ferðaþjónustuaðili sem hyggur á að bjóða upp á ferðir á milli FLE og höfuðborgarinnar er ekki tilbúinn að sinna öllum flugum, sér markaðurinn um að sniðganga hann og þar með er viðkomandi rekstraraðili fallinn út af markaði.

Síðar segir í minnisblaðinu:

„Eftir því sem upplýsingar gefa til kynna er örtröð við FLE á þeim tíma sem mikið er um farþega, en þegar þeir eru fáir, eru fáir til að þjónusta þá. Reykjanesbær hefur séð um þessa flutninga og tengt þá við sitt eigið farþegaflutningakerfi“

Þetta er einhver stór misskilningur! Á milli Reykjanesbæjar og Keflavíkurflugvallar, eru engar almenningasamgöngur. Starfsmenn, íbúar í Reykjanesbæ sem vinna í FLE verða að koma sér sjálfir á milli á sínum einkabíl. Einnig eru dæmi um það að fyrirtæki eins og IGS eru með uppsettar nokkrar ferðir á dag í eigin reikning fyrir sína starfsmenn þar sem engar almenningssamgöngur eru til staðar.

Það er því langur vegur frá að SSS sem handhafi einkaleyfis innan sveitafélaganna hafi verið að sinna þörfum íbúa svæðisins.

Rétt er að benda á að starfsemi flugrútu sem þjónustar flugfarþega getur aldrei talist til reglubundinna fólksflutninga eins og list er í c. lið 3 gr. laga nr. 73/2001. Flugrúta og samgöngur við flugvöll eru og verða ætíð háð lendingum flugvéla sem geta breyst með mjög stuttum fyrirvara og þá þarf viðkomandi þjónustuaðili að vera með sveigjanlega akstursáætlun.

Nái frumvarpið fram að ganga og einkaleyfi verði sett á þjónustu við flugfarþega mun það leiða til kostnaðarauka fyrir ríkissjóð þar sem samkvæmt lögum á rekstraraðili sem eður á einkaleyfisleiðum í almenningssamgöngum rétt á endurgreiðslu á 85% af greiddu olúgjaldi frá ríkinu.

Fundurinn með Umhverfis- og samgöngunefnd.

Á fundinum var þeirri spurningu velt upp hvort farið geti saman almenningasamgöngur og þjónusta við ferðamenn og hvernig hefur ferðabjónustan farið yfir á svið almenningssamgangna.

Svarið er: Það voru stjórnvöld sem á sínum tíma ákváðu að slíta tengslin á milli ferðamannaleiða og almenningssamgangna.

Eftir að stjórnvöld slitu á þessi tengsl hafa ferðabjónustuaðilar verið að byggja upp viðskipti á ferðamannaleiðum með ágætum árangri með nýsköpun og fjölgun ferðamannaleiða en með fyrirhugaðri breytingu er áralangt uppbyggingarstarf í hætti þar sem einkaleyfishafi getur meinað frumkvöðlinum að aka á þeim leiðum sem hann hefur byggt upp viðskipti á.

Þetta getur átt við leiðir út frá Reykjavík eins og Bláa Lónið, Þingvellir, Gullfoss, Geysir, Langjökull, Landmannalaugar, Þórsmörk, Skaftafell, Jökulsárlón, Vestmannaeyjar og Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Frá öðrum stöðum erum við að tala um leiðir eins og í:

Öskju og Herðubreiðarlindir, Kverkfjöll, Lónsöræfi, Laka og Fjallabak.

Allar þessar leiðir og margar fleiri eru í hættu auk þess sem þetta mun klárlega hafa áhrif á nýsköpun í þjónustu við ferðamenn þegar rekstraraðilar eru ekki öryggir um sína viðskiptavild, fæstir kæra sig um að verða „leiguliðar“ einkaleyfishafa sem geta krafðið rekstraraðila um gjald eins gert var á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar eftir að SSS fékk einkaleyfið árið 2008.

Það er líka rétt að áréttta, að almenningssamgöngur (áætlunarbílinn) hafa verið að færa sig yfir á ferðamannaleiðir og þann markað sem ferðabjónustuaðilar hafa verið að byggja upp s.s. með því að stoppa (lengi) á áfangastöðum sem ferðabjónustuaðilar hafa verið að auglýsa og kynna í sínum ferðum og byggt upp viðskipti kringum þá kynningu.

Þessi löngu stöpp hafa komið niður á ferðatíma íbúa svæðanna sem nýta vilja þjónustu áætlunarbílsins og gert marga þeirra fráhverfa því að nota áætlunarbílinn þegar leiðir sem hægt er að aka á 5 klst. er farin að taka 8-9 klst. Þá er ekkert eftir nema einkabílinn til að komast á milli staða fyrir viðkomandi íbúa.

Spurning kom upp á fundi með nefndinni hvort verð hefði lækkað eftir að samkeppni hófst á milli Reykjavíkur og FLE.

Í framhaldi af því er rétt að upplýsa eftirfarandi: Árið 2006 þegar akstur hófst eftir útboð Vegagerðarinnar árið 2005 var fargjaldið með Flugrútnunni kr. 1.100,- kr. Árið 2009 eftir að SSS hafði tekið yfir „forræði“ á akstrinum og samið við Kynnisferðir án útboðs um akstur á leiðinni **gegn greiðslu einhverskonar „sérleyfisgjalds“** var fargjaldið komið í 2.500,- kr. fyrir sömu þjónustu.

Þetta er 127% hækkun og langt umfram hækkunir á öðrum ferðum sem eru í samkeppni.

Okkar verð er 2.000,- kr. eða 20% lægra. Svarið er því já, verðið hefur lækkað og þjónustan batnað.

Hvað gerist ef breyting á lögnum nær fram að ganga.

Svarið er: Hætta er á að „stríðsástand“ skapist a.m.k. verður ekki hægt að koma í veg fyrir akstur frá hótélum í Reykjavík og til Keflavíkur og þá eru nú rekstraraðilar aldeilis farnir að sleikja rjómann af kökunni þar sem þjónustan frá FLE er töluvert dýrari í framkvæmd þar sem áætlun verður að vera opinn og fljótandi vegna breytinga sem geta orðið á landingum flugvéla. Erfitt verður fyrir áætlunarbíl eða strætisvagn að sinna þjónustu eins og ferðamenn eru að gera ráð fyrir og á endanum tapa allir ekki síst flugfarþegar, ferðamennirnir sem sem klárlega munu fá lakari þjónustu á herra verði.

Nú er kominn á samkeppi á leiðinni á milli Höfuðborgarsvæðisins og FLE.

27. mars 2011 hóf Iceland Excursions Allrahanda ehf. (IEA) samkeppni á leiðinni Reykjavík – FLE. Félagið er alhliða ferðabjónustufyrirtæki sem starfað hefur í yfir 20 ár. Ársvelta félagsins árið 2010 var um einn milljarður og hjá félaginu starfa um 70 starfsmenn yfir veturinn en starfsmannafjöldinn fer yfir 100 á sumrin. Undanfarnir 10 ár hefur rekstur félagsins vaxið verulega eftir mikla fjárfestingu í markaðstarfi og nýsköpun í þjónustu við ferðamenn, þá sérstaklega erlenda ferðamenn. Mesti vöxturinn hefur verið í framleiðslu og markaðssetningu á dagsferðum með rútum á ferðamannastaði þar sem ekið er út frá Reykjavík. Farþegafjöldinn í dagsferðum félagsins í ár stefnir í yfir 70 þúsund farþega.

Félagið er með samninga og í samstarfi við 624 þjónustu- og söluaðila sem eru að selja þjónustu félagsins. Langflestir söluaðilarnir eru erlendar ferðaskrifstofur og ferðaheildsalar sem margir hverjir eru ráðandi söluaðilar Íslandsferða á sínu svæði.

Frá því að félagið hóf samstarf við söluaðila Íslandsferða erlendis hefur margoft verið skorað á okkur að hefja rekstur áætlunarferða á milli Keflavíkurflugvallar (FLE) og Höfuðborgarsvæðisins, ástæðan er hagræðing og samhæfing á þjónustu við ferðamenn þar sem þeir og söluaðilar almennt vilja geta keypt alla þjónustu á einum stað og gera einn þjónustuaðila ábyrgan fyrir þjónustunni á sínum viðskiptavinum.

Vegna þessara áskoranna og þeirra tækifæra sem felst í þjónustu við flugfarþega sem koma og fara um alþjóðaflugvöllinn í Keflavík höfum við reynt að komast inn þann markað. Félagið tók þátt í útboði Vegagerðarinnar árið 2005 þar sem öll sérleyfi á Íslandi voru boðin út þar á meðal var aksturinn á leiðinni Reykjavík - FLE.

Aftur voru sérleyfin boðin út árið 2008 en ekki á leiðinni Reykjavík - FLE þar sem Vegagerðin hafði gert samning við SSS um að samtökin tækju að sér þjónustu almenningsgangna á sínu svæði með vísan í ákvæði um einkaleyfi í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001.

Rétt er að fara yfir hvað Flugrúta þýðir í huga ferðamannsins í flestum löndum sem við berum okkar þjónustustig saman við er flugrútan áætlunarbíll sem ekur á milli alþjóðarflugvalla, borga og bæja þar sem komið er við eða boðið uppá pick-up/drop-of þjónustu á flestum hótélum og gistiheimilum á viðkomandi svæði. Ferðamaðurinn kaupir far frá flugvelli á gististað og öfugt. Í útboði Vegagerðarinnar árið 2005 setti FLE fram þá kröfu að boðið yrði upp á akstur 5-10 stærstu hótélunum í Reykjavík.

Verklagið við þjónustuna er almennt þannig að farþegar eru sóttir á hótél og aðra gististaði fyrir brottför til Keflavíkur og auglýst er að gera megi ráð fyrir 30 mín. í það auk 45 mín aksturs til Keflavíkur. Frá Keflavík snýst því dæmið við. Ferðatími með pick-up/drop-of þjónustu er því auglýstur 75 mín. Þar af er 45 mín. eða 3/5 af ferðatímanum er akstur innar Höfuðborgarsvæðisins því er eðlilegt að velta fyrir sér hver ætti að hafa forræði á þjónustunni nái frumvarpið fram að ganga óbreytt, ætti það að vera Strætó bs. sem er með einkaleyfið á Höfuðborgarsvæðinu eða SSS sem er með einkaleyfið á Suðurnesjum.

Eftir að Vegagerðin hafði úthlutað einkaleyfi á Suðurnesjum og sérleyfi fell niður á leiðinni Reykjavík - FLE varð ljóst að heimilt væri að setja upp ferðir í samkeppni á leiðinni Reykjavík - FLE. Höfum við þá strax vinnu við að greina markaðinn þar með talið samkeppnisgreiningu og kanna vilja stjórnvalda.

Í gildandi samgönguáætlun var fjallað um að markmiðið væri sett að „grunnkerfi samgangna nái til allra þéttbýlisstaða með 100 íbúa eða fleiri“. Í drögum að nýrri samgönguáætlun 2011 - 2022 er búið að breyta markmiðunum örlítið en í kafla, 2.1.6 „Almenningssamgöngur milli þéttbýlisstaða“ er áherslan: „Efla á almenningssamgöngur í landinu, milli þéttbýlisstaða og innan þéttbýlis“.

Síðar segir í kafla 2.2.4. „Almenningssamgöngur milli þéttbýlisstaða snúast í flestum tilfellum um grunnþjónustu, ekki endilega fjöldaflutninga. Meginmarkmið með eflingu almenningsgangna milli þéttbýlisstaða utan höfuðborgarsvæðisins er að stuðla að greiðum samgöngum með því að auka hreyfanleika íbúanna“

Alþjóðleg skilgreining á þéttbýli er húsabyrping með minnst 200 íbúum þar sem fjarlægð á milli húsa sé yfirleitt ekki meiri en 50 metrar. Hjá Hagstofunni er einnig miðað við 200 íbúa þegar greint er á milli þéttbýlis og dreifbýlis. Auk þess gerir almenn skilgreining Hagstofunnar á þéttbýli ráð fyrir að ekki sé lengra en 200 metrar milli húsa og að minnsta kosti tveir þriðju hlutar íbúa lifi af öðru en landbúnaði og garðrækt.

Í skýrslunni „Almenningssamgöngur, fundir með svæðasamtökum sveitafélaga maí 2010“ kemur skýrt fram á bls. 22 að fellt verði niður einkaleyfi á akstri til FLE í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlitsins.

Í maí 2010 lágu þá málin alveg á hreinu að við töldum. Stefna samgöngufirvalda væri að ekki yrði um að ræða einkaleyfi á fólksflutningum á milli FLE og Reykjavíkur. Hófst þá undirbúningsvinna hjá okkur af fullum krafti við að undirbúa verkefnið en svona stórt verkefni þarf að undirbúa vel í kynningu og útvegum á tæknilegum búnaði, það er að segja rútbílum. Tímalega hentaði verkefnið mjög vel þar sem stóru verkefni sem við höfðum haft í 18 ár var senn á enda og nýtt verkefni kom í veg fyrir uppsagnir starfsmanna. Á sama tíma, maí 2010 auglýsti Vegagerðin eftir áhugasömum aðilum er vildu taka að sér akstur á sérleyfisleiðum á Íslandi án greiðslu frá ríkinu. Okkur þótti rétt að senda inn ákvörðun okkar um fyrirhugaðar áætlunarferðir á milli flugstöðvarinnar og Reykjavíkur ef hugmyndir væru uppi með að breyta einkaleyfinu í sérleyfi aftur á leiðinni Reykjavík - FLE.

Með tölvubréfi 8. júní 2010 tilkynntum við Vegagerðinni ákvörðun okkar um að hefja reglubundnar áætlunarferðir á milli Reykjavíkur og FLE. Í bréfinu var rakinn skilningur okkar á leyfismálum til áætlunaraksturs á leiðinni og óskað eftir svari við hugmyndum okkar til áætlunarferðanna. Vegagerðin sendi okkur tölvupóst þrem dögum síðar sem óskað er eftir svörum við nokkrum spurningum í framhaldi af okkar tilkynningu. Spurningarnar sneru að mestu um tæknilega getu, bílakost áætlun og fleira. Svör við spurningunum voru send nánast samdægurs.

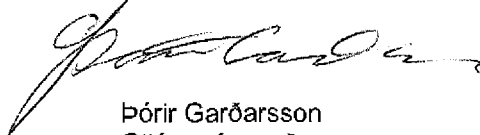
Vegagerðin auglýsti fund í byrjun júlí 2010 með aðilum sem er höfðu lýst yfir áhuga í framhaldi af auglýsingu Vegagerðarinnar frá maí 2010. Á þennan fundi mættu fulltrúar fjölda fyrirtækja og rætt var um hvaða hugmyndir væri í skoðun og þar kom fram að Samtök Sveitafélaga á Suðurnesjum væru með einkaleyfi á Suðurnesjum. Við lýstum því yfir á þeim fundi að við teldum þar með að áætlunarakstur á milli Flugstöðvarinnar og Reykjavíkur væri frjáls þar sem Flugstöðin væri í öðru sveitafélagi en Reykjavík og því ekki innan sveitafélags er aðili væri að SSS. Engin mótmæli komu við þessum athugasemdum frá fulltrúum Vegagerðarinnar eða Samgönguráðuneytisins, nú Innanríkisráðuneytisins.

Þann 25. ágúst 2010 vorum við boðaðir á fund hjá Vegagerðinni með fulltrúum hennar og Samgönguráðuneytisins til að ræða hugmyndir/ákvörðun okkar um áætlunarferðir á milli Reykjavíkur og Keflavíkurflugvallar. Á þeim fundi tilkynntum við að við ætluðum að byrja akstur 27. mars 2011 sem er sama dagsetning og klukkan breytist í Evrópu og um leið áætlanir ýmissa flugfélaga. Engin viðbrögð komu frá fulltrúum Vegagerðarinnar eða Samgönguráðuneytis og við ítrekuðum okkar skilning á stöðu sérleyfis og einkaleyfis á Suðurnesjum.

Að lokum, við hjá Iceland Excursions Allrahanda ehf. höfum fjárfest mikið í kynningu og búnaði vegna þeirra þjónustu sem okkur löglegt að veita í dag. Verði breyting á og samkeppnishindranir settar þjónustu okkar við flugfarþega mun það valda okkur skaða auk uppsagnar á starfsmönnum sem vinna við þjónustuna. Það er þó klárt að við munum leita allra leiða til að takmarka okkar tjón og verja störf okkar starfsmanna.

Ef eitthvað er óljóst eða viðbótaskýringa er þörf, er undirritaður reiðubúinn að mæta aftur á fund nefndarinnar og útskýra alvarleika málsins og afleiðingar þess fyrir fyrirtækið og ferðaþjónustuna almennt.

Fh. Iceland Excursions Allrahanda ehf.



Þórir Garðarsson
Stjórnarformaður

Innanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd
Sendandi: Innanríkisráðuneytið
Dagsetning: 22.11.2011
Málsnúmer: IRR11100140
Bréfalykill: 17.1

192. mál

Efni: Breyting á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 - athugasemdir við umsagnir

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað athugasemda innanríkisráðuneytisins við umsagnir sem bárust við fyrirhugaða breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001. Í þessu minnisblaði er fjallað um fimm þessara umsagna. Hver umsagnaraðili er tekinn fyrir sérstaklega og hefst hver kafli á nafni hans. Þrjár umsagnir voru ýmist jákvæðar eða samhljóða öðrum umsögnum og er ekki fjallað um þær hér.

Í upphafi vill ráðuneytið taka fram að með þeirri breytingu sem nú er unnið að er miðað að auknum þjóðhagslegum hagsmunum í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Til þess að þeir hagsmunir náist þarf að vera hægt að skipuleggja samgöngur með vissu um þann rekstrargrundvöll sem fyrir hendi er og þá möguleika sem eru til vaxtar.

Þrátt fyrir að það komi til að einhverjar leiðir beri sig vegna þess að skynsamlega verði staðið að skipulagningu er fráleitt að þær eigi að taka út fyrir og heimila hverjum sem er að afla tekna á þeim eftir hentugleikum. Þær eru og verða hluti af heildarkerfi almenningssamgangna sem sveitarfélögin koma til með að skapa og byggja upp í þágu íbúa á svæðinu og í heildina tekið bera sig ekki. Vissar stofnleiðir innan svæðis Strætó bs bera sig en sveitarfélögin reka þær sem hluta af heildstæðu kerfi sem er einmitt ætlunin með þeim breytingum sem nú eru fyrirhugaðar. Einn af þeim þáttum sem horft var til við stefnumótun ráðuneytisins var munurinn á fjöldaflutningum og þjónustu sem sveitarfélög telja sér skylt að veita. Takist þeim að byggja upp tilteknar leiðir verður að skoða það þeim í hag.

Þá má geta þess að í gildi er hér á landi reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007. Samkvæmt henni er yfirvöldum heimilað að beita sér á sviði farþegaflutninga til að tryggja gæði, magn, öryggi og lægra verð í almenningssamgöngum umfram það sem markaðsöflin ein geta veitt. Þetta er heimilt svo fremi að gegnsæis, sanngirni og samkeppnissjónarmiða sé gætt. Þessi reglugerð er höfð til hliðsjónar við endurskoðun laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, sem nú stendur yfir.

Samtök Atvinnulífsins/Samtök ferðaþjónustunnar

Að það eigi að vekja athygli Alþingis að Vegagerðin skuli hefja samninga við landshlutasamtök sveitarfélaga án þess að lagaheimild sé til.

Ráðuneytið telur að lagaheimild sé til samninganna en að hún sé ekki nægjanlega skýr. Eins og fram kom á fundi ráðuneytisins og nefndarinnar mánudaginn 14. nóvember 2011 er óskað eftir að heimildir séu skýrar þannig að ráðuneytið þurfi ekki að efast um hvaða heimildir það hefur og þar með hvað það hefur heimild til að koma í veg fyrir að borgararnir geri. Enginn vafi er á að almenningssamgöngur eru illa nýttar. Ráðuneytið hefur með stefnumótun hafið vinnu við að bæta úr því. Einn af þeim þáttum er að fá lagaheimildir sem eru skýrar.

Sem dæmi um slæma nýtingu almenningssamgangna á landi væri hægt að benda á að árið 2009 voru af 40 af styrktum sérleyfisleiðum, 13 leiðir með að meðaltali undir einum farþega,

á tíu leiðum voru að meðaltali færri en tveir farþegar og á sjö leiðum færri en þrír farþegar. Á þessum leiðum hafa verið notaðir bílar sem geta flutt á bilinu 20-40 farþega. Óheimilt er að nota bifreiðar fyrir færri farþega en átta til að þjóna þessum leiðum.

Að með þeim breytingum sem hér um ræðir sé eingöngu verið að lagfæra lítinn hluta laganna til að hægt sé að gefa sveitarfélögum heimild til að koma í veg fyrir samkeppni.

Eins og að ofan segir er hér fyrst og fremst verið að lagfæra lítinn hluta laganna svo hægt verði að hafa traustan grunn fyrir þá samninga sem unnið er að nú. Heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga- og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 er þegar hafin og unnið að henni í innanríkisráðuneytinu. Yfirleitt er ekki um neina samkeppni að ræða í þessum flutningum utan samkeppni um að fá heimild til að sinna þeim með styrk frá ríkinu.

Að í langan tíma hefur verið óskað eftir heildarendurskoðun á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi vegna formgalla á ákvæðum um leyfismál og efirlit en sú vinna hefur setið á hakanum.

Vinna við endurskoðun er hafin. Sjá næstu athugasemd hér að ofan.

Að eingöngu sé gert ráð fyrir að einkaleyfishafar hafi heimild til reglubundinna fólksflutninga nema einkaleyfishafi gefi til þess sérstakt leyfi. Breytingin er til þess fallin að styðja við einokun sveitarfélaga og samtaka þeirra á fólksflutningingum.

Reglubundnar samgöngur, almenningssamgöngur, eru almennt ekki eftirsóknarverðar til rekstrar án styrkja ríkisins. Í áætlun innanríkisráðuneytisins er miðað við að að nýta betur þá fjármuni sem þegar fara til málaflöksins með því að færa hann til þeirra sem standa næst farþegum/neytendum, þ.e. sveitarfélaga og samtaka þeirra. Almenningsamgöngur eru allsstaðar talin grunnþjónusta við íbúa sem í flestum tilfellum er ekki samkeppni um.

Einokun er yfirleitt notað um aðstæður þar sem samkeppni er ekki til staðar. Með einkaleyfi sveitarfélaga er verið að búa í haginn fyrir aukna samkeppni en þá í útboðum þar sem lágmarkspjónusta kerfisins í heild er tryggð. Einnig er verið að búa til hagkvæmari einingar með skilgreindri þjónustu sem líklegra er að samkeppni verði um þó yfirleitt með meðgjöf sveitarfélaganna.

Leiðir sem í dag eru reknar á samkeppnisgrundvelli eru í hættu þar sem margar leiðir eru reknar án aðkomu opinberra aðila.

Eftir því sem upplýsingar ráðuneytisins gefa tilefni til að áætla er ein leið á landinu rekstrarhæf án ríkisstyrkja og er það leiðin frá Keflavíkurflugvelli til Reykjavíkur. Aðrar leiðir sem hugsanlega væri hægt að segja að bæru sig væru einstakir leggir á tilteknum tímum ársins, þ.e. ferðamannatíma. Aðrar leiðir bera sig ekki án styrkja á ársgrundvelli.

Sé litið til höfuðborgarsvæðisins eru þar nokkrar leiðir sem gætu borið sig. Þar væri þá helst um að ræða tilteknar stofnleiðir. Á svæðinu hefur hins vegar verið skipulagt heildstætt samgöngukerfi allra leiða með samþykki allra sveitarfélaganna sem að koma án þess að gerðar hafi verið athugasemdir við það.

Að opin heimild til samkeppni á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar verði ekki af tekin nema greiddar séu skaðabætur. Ekki sé hægt að veita landshlutasamtökum einkaleyfi og útiloka samkeppnisaðila án þess.

Ekki er með neinum hætti verið að hefta samkeppni. Í gildi eru lög um opinber innkaup, nr. 84/2007, sem eiga við sveitarfélög jafnt sem aðra opinbera aðila. Samkeppnin verður því áfram en fer fram við útboð þar sem fyrirtæki bjóða í að veita bestu mögulega þjónustu með sem minnstri meðgjöf. Í útboðunum verða skilgreindar þær þarfir sem markaðurinn vill að þjónað verði af til þess bærum aðilum, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum.

Skyldur hafa verið lagðar á sérleyfishafa og síðar einkaleyfishafa, um að fara í ferðir að lágmarki fyrir öll áætlunarflug hvort sem farþegar eru eða ekki. Líkur væru á að aðilar í samkeppni myndu sniðganga þau flug sem ekki bera sig og keppa á þeim tímum sem mestar eru líkur á hagnaði. Með því væri þjónustan verulega skert frá því sem nú er.

Að í stað þess að veita sveitarfélögum einokunarvald væri nær að leyfa frjálsa samkeppni á öllum samgönguleiðum og nýta það fjármagn sem fer í málaflökkinn til að styðja við þær fáu leiðir sem frjáls samkeppni þjónustar ekki.

Fyrst og fremst er verið að tala um almenningsamgöngur á landi, gömlu sérleyfin. Engin leið ber sig án styrkja á ársgrundvelli nema leiðin milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur og því er ekki um það að ræða að nota takmarkað fé til að styðja við örfáar leiðir.

Eins og gerð var grein fyrir á síðasta fundi með umhverfis- og samgöngunefnd eru þessar samgöngur ákaflega illa nýttar. Ástæðan er sú að kerfið hefur þróast án neytendahugsunar í fjölda ára og nú er svo komið að eknar eru leiðir sem fáir óska eftir að fara með hópferðabifreiðum. Þær eru eknar engu að síður og með óhagkvæmum ökutækjum. Leiðin til að gera þessa þjónustu þannig úr garði að hún verði hagkvæm er að færa hana nær þeim sem hana nota, þ.e. til sveitarfélaganna, en þó frekar til samtaka þeirra þannig að svæðin verði stærri og því hagkvæmni stærðar náð eins og hægt er. Landshlutasamtökin tengi sig síðan hvert við annað í framhaldi af því.

Ráðuneytið telur eðlilegt að miða við landshlutasamtökin þar sem sveitarfélögin hafa hópað sig saman innan þeirra eins og þau hafa talið hagsmunum íbúa sinna best borgið.

Við þá vinnu sem landshlutasamtökin munu fara í gæti verið að tiltekna leiðir sem í dag eru eknar falli niður, aðrar verði eknar sjaldnar, með minni bifreiðum og nýjar leiðir og ný þjónusta gæti verið tekin upp. Verði til leiðir við þessa endurskipulagningu sem bera sig, innan eða milli sveitarfélaga, er rétt að þeir sem hafa hallan af rekstri tiltekinnna leiða innan kerfisins geti bætt sér það upp með hagnaði af leiðum sem kunna að bera sig.

Vegagerðin gerði fyrir ári síðan könnun á því hversu margar leiðir fengju þjónustu án fjármagns frá opinberum aðilum og var það meirihluti núverandi samgöngukerfis.

Það er rétt að Vegagerðin lýsti í maí árið 2010 eftir þeim sem væru tilbúnir til að aka tiltekna sérleyfisleiðir án styrkja, en með sérleyfi á leiðinni. Niðurstaðan var sú að hægt hefði verið að aka flestar leiðir án styrkja en jafnframt að hópferðaleyfishafar sem komu til fundar við starfshóp Vegagerðarinnar og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins töldu gömlu sérleyfin gagnslaus. Þau veittu enga vernd og kerfið ekki þess virði að haldið væri í það. Með öðrum orðum: aðilar beggja vegna borðsins voru sammála um að endurskipulagningar væri þörf.

Reynsla Vegagerðarinnar af samskiptum við sérleyfishafa er nokkurn veginn á þá leið að mikið er um að þeir sem reka hópferðaleyfisfyrirtæki aki leiðir sem aðrir hafa sérleyfi á að sumri til þegar um flesta farþega er að ræða. Bætt er við leiðsögn, leið er breytt lítilsháttar og tímum breytt. Þannig hafa fyrirtæki farþega hvert af öðru og úrræði Vegagerðarinnar eru engin.

Nýtt fyrirkomulag er hugsað þannig að þeir sem hafa einkaleyfi, sérleyfi, hafi einkaleyfi til að skipuleggja sína þjónustu og þar með talið vera viss um rekstrargrundvöllinn, þ.e. fjölda viðskiptavina. Hugsunin er að veita almannþjónustu sem hægt sé að tryggja og verði að vera til staðar. Hana þarf að vera hægt að tryggja vegna þess að margir sem hana munu nota eru fólk á leið til vinnu og skóla. Þá er þetta í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar og ætlað til að minnka þörf fyrir einkabílinn. Til þess að sú þörf minnki þarf fyrst að vera hægt að sýna fram á að til staðar séu öruggar almenningsamgöngur af gæðum sem fólk sættir sig við.

Að ósamræmi sé í því að nú standi yfir heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga og farmflutninga á landi og að jafnframt sé í fljótfærni óskað eftir slíkum breytingum sem hér um ræðir sem eru samkeppnishamlandi og vegna hagsmuna örfárra sveitarfélaga.

Breytingin sem nú er óskað eftir er fyrst og fremst til að styrkja þá samninga sem verið er að gera við landshlutasamtökin, þ.e. að heimilt sé að semja við þau, veita þeim einkaleyfi að ógleymdri heimild til að aka minni bílum en átta farþega.

Samkeppniseftirlitið

Að mjög brýnt sé að verði umræddar breytingar, leiði það ekki til þess að afturför verði í samkeppni og að skylda eigi þá aðila sem annast skipulag einkaleyfa til að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi við töku ákvarðana.

Keppt verður um einstakar leiðir í útboði. Þetta atriði ætti því ekki að hafa í för með sér afturför í þeim efnum. Líklegra er að boðnir verði valkostir í útboðum sem verði raunhæfari en hingað til hefur verið.

Að það sé hagur þjóðfélagsins að framleiðsluþættir séu nýttir með hagkvæmum hætti og að besta leiðin til þess sé að efla samkeppni.

Lög um um opinber innkaup krefjast útboða áður en gengið er til samninga. Þessi lög gilda um sveitarfélög. Útboð tryggja samkeppni þó hún sé ekki þannig að hver sem er geti gengið inn á leiðir sem aðrir aka og fleytt rjómann þegar mikið er að gera en látið viðskiptavinum afskiptalaus á þeim tímum þegar lítið er að hafa. Þeir sem hafa skyldur til að aka allan áætlunartímann verða þá af tekjum sem væntanlega þarf að bæta þeim upp með einhverjum hætti, sennilega framlögum ríkis eða sveitarfélaga. Það er í því samhengi að áætlun er nauðsynleg til að tryggja þjónustu eins og markaðurinn ætlast til. Það verður ekki gert nema að tryggja tilteknum aðila yfirráð yfir aðstæðum og það er eðlilegt að það séu kjörnir fulltrúar og fólk á þeirra vegum sem fá þau yfirráð.

ISAVIA

Félagið telur breytingarnar, einkaleyfisveitinguna, ekki þjóna hagsmunum neytenda til lengri tíma. Að ISAVIA verði ekki annað en sá sem veitir aðstöðu fyrir einkaleyfishafa sem félagið telur mjög óheppilegt og geri því nánast ógerlegt að bregðast við auknum kröfum á sviði farþegaflutninga til dæmis ef auka þarf tíðni ferða vegna breyttra aðstæðna eða aukinna flugsamgangna. Að fyrirkomulagið sem stefnt er að með frumvarpinu samræmist ekki þeim markmiðum sem félaginu ber skylda til að sinna, þ.e. að tryggja greiðar samgöngur til og frá flugstöðinni. Hagsmunir félagsins og flugvallarnotenda fara ekki saman við hagsmuni sveitarfélaga.

Eftir því sem innanríkisráðuneytið hefur kynnt sér er einmitt ástæða til að huga að breytingum í þá veru sem lagðar eru til með frumvarpinu, þ.e. einkaleyfið. Eftir því sem upplýsingar gefa til kynna er örtröð við FLE á þeim tímum sem mikið er um farþega, en þegar þeir eru fáir, eru fáir til að þjónusta þá. Reykjanesbær hefur séð um þessa flutninga og tengt þá við sitt eigið farþegaflutningakerfi eftir því sem ráðuneytið hefur talið hefur það verið með samkomulagi við þá sem reka Flugstöð Leifs Eiríkssonar.

Sé það því vilji ISAVIA að hefja sjálft skipulagningu farþegaflutninga til og frá flugstöðinni er það val þeirra sem hana reka hvernig hún stendur að því, hvort sem hún vill vera sá sem eingöngu veitir þeim sem ávinna sér samninga með útboði aðstöðu eða sjá um alla skipulagningu málsins.

Að flugfarþegar greiði niður kostnað við almenningsamgöngur fyrir aðra notendur á einkaleyfissvæðinu.

Samlegð innan kerfisins sýnir að því fleiri farþegar því lægri kostnaður og því meiri möguleikar á að lækka fargjöld. Það eru því meiri líkur á því að fargjaldið lækki fyrir alla farþega en að einhverjir tilteknir hópar farþega greiði niður gjöld annarra hópa. Spurningin snýst því fyrst og fremst um aðskilnað í bókhaldi og útreikning á fargjaldi byggðan á viðeigandi kostnaði. Þetta eru þættir sem tekið er á við útboðsgerð.

Einkaleyfishafi mun geta ráðið verði sínu á tíma útboðs, þurfi ekki að mæta samkeppni á gildistíma einkaleyfis og gæti ráðið fargjaldi eins og honum hentar í stað þess að eðlilegt fargjald myndist af framboði og eftirspurn.

Fargjald sem myndast af framboði og eftirspurn eins og getið er um í erindi ISAVIA myndast í samkeppni þar sem keppendur keppa á eigin forsendum en taka ekki heildarþarfir markaðarins með í reikninginn. Í útboði eru þær þarfir skilgreindar af þeim sem til þess hafa

umboð, þ.e. kjörnum fulltrúum og fólki á þeirra vegum. Í útboði er síðan keppt um alla þá þætti sem taldir eru skipta máli, m.a. verð og áætlun sem sinnir þörfum allra farþega. Verð er einn af þeim þáttum.

Allrahanda LOGOS

Sérleyfi á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð voru afnumin á sínum tíma í ljósi athugasemda frá samkeppnisyfirdum sem lutu að því að leiðin gæti borið samkeppnisrekstur.

Samningur var gerður við Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum um að sinna þeim skyldum sem í sérleyfinu fólst, þannig kom einkaleyfið í stað sérleyfis sem fól í sér sömu kvaðir og sérleyfið. Sérleyfið var ekki afnumið vegna athugasemda samkeppnisyfirvalda, þar sem stjórnvöld vildu halda inni þeim kvöðum að sérleyfishafi þyrfti að fara í ferðir að lágmarki fyrir öll áætlunarflug.

Vegagerðin veitti Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum einkaleyfi á leiðini skv. 7. gr. laganna en orðalag 1. mgr. þeirrar greinar kveður á um að einkaleyfi sé bundið almenningssamgöngum innan sveitarfélags.

Samningur var gerður við Samtök sveitarfélaga á Suðurnesjum um að annast almenningssamgöngur milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins, m.a. akstur á Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sbr. ákvæði um einkaleyfi í 1. mgr. 7. gr. laga nr. 73/2001. Með samningnum er kveðið á um einkaleyfi sveitarfélaga til almenningssamgangna og gilda um hann ákvæði 7. gr. laga nr. 73/2001.

Samband íslenskra sveitarfélaga

Að gildissvið laganna er miðað við fólksflutninga í atvinnuskyni en að eðlilegra sé að það sé miðað við almannapágu.

Þessa ábendingu er rétt að taka til skoðunar við endurskoðun laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi en sú endurskoðun er þegar hafin í innanríkisráðuneytinu.

Skattkerfisbreytingar sem nauðsynlegar eru til að almenningssamgöngur séu skilgreindar sem skylduverkefni sveitarfélaga. Óásættanlegt sé að ríkið hafi tekjur af almenningssamgöngum.

Skattkerfið er í grófum dráttum þannig að almenningssamgöngur innan þéttbýlis, t.d. í Reykjavík og Akureyri, eru utan virðisaukaskattkerfis en til þeirra er endurgreitt olíugjald. Olíugjaldið er endurgreitt að 85% leyti en virðisaukaskattur af olíugjaldi er ekki endurgreiddur. Að mati þeirra sem stunda almenningssamgöngur í þéttbýli verður þetta til þess að þeir verði af töliverðum fjármunum.

Að hafin verði vinna við gerð frumvarps til laga um almenningssamgöngur sveitarfélaga. Að ekki sé eðlilegt að þjónusta sveitarfélaga falli undir sömu lög og samkeppnisstarfsemi.

Hafin er endurskoðun á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi þar sem tekið verður á þessu atriði. Við þá endurskoðun verður jafnframt litið til reglugerðar Evrópusambandsins, nr. 1370/2007, um almenna farþegaflutninga, þar sem m.a. fjallað er um heimildir til að veita einkaleyfi til þeirra sem bjóða almenningssamgöngur.

Heimildir Vegerðarinnar til að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis, greiðslu fyrir starfsleyfi og atriði í frumvarpi um Farsýsluna.

Þessi atriði falla fremur undir heildarendurskoðun laganna um fólksflutninga og farmflutninga á landi og skoðast við þá vinnu sem hafin er við þá endurskoðun.

Athugasemdir frá ýmsum aðilum um skort á samráði.

Frá því að vinna var hafin við þær breytingar á almenningssamgöngum, þ.e. gerð umræðuskjals þar sem teknar voru saman staðreyndir og sjónarmið um almenningssamgöngur í landinu hefur verið haft samband við fjölmarga m.a. fjölmörg fyrirtæki sérleyfishafa sem eru innan vébanda SAF, landshlutasamtök sveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga o.fl. Það er hins vegar rétt að þetta frumvarp með þeirri breytingu sem um ræðir var ekki kynnt

sérstaklega.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/199
komudagur 16.11.2011

b/t. Kristjönu Benediktsdóttur

Reykjavík, 16. nóvember 2011

Efni: Umsögn um lagafrumvarp á 140. löggjafarþingi um fólks- og farmflutninga á landi (einkaleyfi) - 192. mál

Fyrir Alþingi hefur verið lagt fram stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001. Mun frumvarpið nú vera til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd þingsins.

Í frumvarpinu er meðal annars að finna tillögur að breytingum á núverandi ákvæði laga á hugtakinu einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga á tilteknu svæði eða tilteknum leiðum. Í athugasemdum við lagafrumvarpið segir að Vegagerðin hafi unnið að samningsgerð við landshlutasamtök sveitarfélaga um endurskipulagningu almenningsamgangna með það að markmiði að skipulagning á sérleyfisakstri færast til landshlutasamtaka sveitarfélaga en Vegagerðin úthluti styrkjum til þeirra. Nokkur ákvæði nógildandi laga eru ekki í samræmi við þessa tilhögun. Um misræmi er að ræða í framsetningu á ákvæðum er varða sérleyfi og einkaleyfi sem lagfæra verður til að taka af tvímæli um heimild til þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru. Framangreindar breytingar virðast miða að því að taka af öll tvímæli um að heimilt sé að veita einkaleyfi á tilteknum leiðum. Þá er í frumvarpinu lagt til að tekin sé af tvímæli um að landshlutasamtök sveitarfélaga geti fengið úthlutað einkaleyfi sem vafi þykir leika á eins og nógildandi lög eru orðuð. Einkaleyfi og sérleyfi hafa sama tilgang, þ.e. að tryggja einkarétt til reglubundinna fólksflutninga.

Með lögum nr. 76/2008 var ráðherra veitt heimild til að stofna opinbert hlutafélag um rekstur Keflavíkurlugvallar og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Félagið, Isavia ohf., hefur meðal annars þann tilgang að annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Keflavíkurlugvallar sem borgaralegs alþjóðaflugvallar og annast rekstur, viðhald og uppbyggingu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, þ.m.t. starfsemi sem er í beinum tengslum við flugrekstur, rekstur flugvalla og flugstöðvar., sbr. 4. gr. laga nr. 76/2008 og greinar 2 í samþykktum félagsins frá 5. maí 2011. Mikilvægur hluti af farsælum rekstri alþjóðaflugvallar er að tryggja flugvallamotendum greiðar og öruggar almenningsamgöngur til og frá Keflavíkurlugvelli. Félagið hefur á síðustu misserum, m.a. vegna tilmæla Samkeppniseftirlitins hafið vinnu við að skipuleggja fyrirkomulag og aðstöðu í komusál flugstöðvar Leifs Eiríkssonar fyrir fyrirtæki á sviði fólksflutninga sem hug hafa á því að bjóða fólksflutninga til og frá flugstöðinni. Tilgangurinn er að frjáls samkeppnismarkaður, þar sem verðmyndun fargjalds fari eftir framboði og eftirspurn, verði til hagsbóta fyrir flugvallamotendur, bæði íslendinga sem og erlenda ferðamenn er sækja landið heim.

Eins og framangreint frumvarp liggur fyrir, telur félagið að augljós áhrif frumvarpsins, verði það að lögum, að komið verður í veg fyrir alla samkeppni á sviði farþegaflutninga til og frá flugstöðinni. Í 3. gr. b. frumvarpsins segir berum orðum að öðrum en einkaleyfishafa er óheimilt nema með samþykki hans að stunda reglubundna fólksflutninga á svæðum og leiðum þar sem einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga hefur verið veitt.

Félagið telur framangreint ekki þjóna hagsmunum flugvallarnotenda til lengri tíma. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að Vegagerðin hefur unnið að samningsgerð við landshlutasamtök sveitarfélaga um endurskipulagningu almenningsamgangna með það að markmiði að skipulagning á sérleyfisakstri færist til landshlutasamtaka sveitarfélaga en Vegagerðin úthluti styrkjum til þeirra. Verði framangreint að veruleika, verður tilhögun og ákvörðunarvald um akstur og þjónustu við flugfarþega færð í hendur sveitarfélaga og Isavia í reynd ekki annað en veitandi aðstöðu fyrir þann aðila sem einkaleyfi fær, þ.e. veiti honum aðstöðu til þess að selja miða í flugstöðinni og til þess að leggja við brottfarar- og komusal flugstöðvarinnar. Félagið telur framangreint mjög óheppilegt og gerir félaginu nánast ógerlegt að bregðast við auknum kröfum á sviði farþegaflutninga, t.d. ef auka þarf tíðni ferða vegna breyttra eða aukinna flugsamgangna.

Félagið telur það fyrirkomulag, sem stefnt er að með frumvarpinu, ekki samræmast þeim markmiðum sem félaginu ber skylda til að sinna, að veita flugvallarnotendum tryggar og greiðar samgöngur til og frá flugstöðinni. Þá sé umhugsunarefni að með fyrirkomulaginu sé þeirri hættu boðið heim að sveitarfélögum sem veitt er einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningsamgöngur með bifreiðum á tilteknu svæði og á tilteknum leiðum, geti nýtt einkaleyfi til aksturs til og frá flugstöðinni til að greiða niður almenningsamgöngur í þeim sveitarfélögum sem Vegagerðin kann að úthluta einkaleyfinu til. Yrði þannig í reynd flugvallarnotendum, einkum erlendum farþegum, gert að niðurgreiða að hluta almenningsamgöngur sveitarfélags, í formi hærra fargjalds en ella yrði í boði ef samkeppni ríkti. Telur félagið augljóst að hagsmunir félagsins og flugvallarnotenda geti ekki farið saman við hagsmuni sveitarfélaga í þessum efnum. Einkaleyfishafi, sem fengi einkaleyfi úthlutað frá sveitarfélagi, þyrfti ekki að mæta samkeppni í rekstri sínum á gildistíma einkaleyfisins og væri í reynd einráður um að ákvarða fargjald til og frá flugstöðinni, í stað þess að eðlilegt samkeppnisástand ríkti á þessum markaði, þar sem fargjald myndi ráðast af framboði og eftirspurn.

Þá verður ekki hjá því komist að benda á að vegurinn að flugstöðinni frá gatnamótum þjónustuvegar er einkavegur og eign Isavia og ekki undir forræði Vegagerðarinnar. Félagið telur að Vegagerðin hafi ekki heimild til að veita einkaleyfi sem meðal annars felur í leyfi til handa leyfishafa til að nota og hagnýta sér einkaveg í eigu þriðja aðila.

Fyrirsjáanleg er veruleg aukning á fjölda flugvallarnotenda á komandi árum. Félagið telur mikilvægt að það hafi sem mest svigrúm til þess að bregðast við þeirri aukningu. Tvennt kemur þar til greina að mati félagsins, annars vegar að frelsi ríki til þess að stunda fólksflutninga með rútum til og frá flugstöðinni og að sú starfsemi lúti almennt viðurkenndum markaðslögmálum þar sem framboð og eftirspurn ráði verðmyndum og gæðum þjónustu svo sem fargjaldi og tíðni ferða. Hins vegar kemur til álita að félagið sjálft sjái alfarið um alla farþegaflutninga til og frá flugstöðinni, líkt og tíðast á mörgum flugvöllum á Norðurlöndunum og Evrópu, enda gæti félagið þá sjálft tryggt trygga og örugga þjónustu við flugvallarnotendur.

Undirritaður óskar eftir að koma á fund umhverfis og samgöngunefndar til að skýra frekar út sjónarmið félagsins.

Virðingarfyllst,
fh. Isavia ohf.



Björn Óli Hauksson
forstjóri

Alþingi
Erindi nr. P 140/19/
komudagur 16.11.2011

Nefndasvið Alþingis
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efstaleiti 5
IS 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301

logos@logos.is
www.logos.is

Reykjavík, dags. 15. nóvember 2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólkflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001

I. Inngangur

Til LOGOS lögmannsþjónustu hefur leitað Iceland Excursions Allrahanda ehf. (hér eftir „félagið“) og falið okkur fyrir hönd félagsins að senda inn umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 (einkaleyfi), ~~172. mál~~ 192. mál

Telja verður ljóst að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, muni hafa talsverð áhrif á rekstur félagsins, þar sem ekki verður annað séð en það verði undir sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum hvort félagið geti sinnt fólksflutningum á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð, eins og félagið hefur gert undanfarin misseri.

Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir sjónarmiðum félagsins.

II. Áhrif frumvarpsins á rekstur Iceland Excursions Allrahanda ehf.

Þær breytingar sem stefnt er að með frumvarpinu eru þrjúþættar.

Í fyrsta lagi er lögð til sú breyting að samræma hugtökin einkaleyfi og sérleyfi þannig að tekin verði af öll tvímæli að heimilt sé að veita einkaleyfi á tilteknum leiðum eins og venja er þegar um sérleyfi er að ræða.

Í öðru lagi er lagt til að tekin séu af öll tvímæli um að landshlutasamtök sveitarfélaga geti fengið úthlutað einkaleyfi og í þriðja lagi er tekið fram að einkaleyfishafi geti eins og sérleyfishafi notað bifreiðar fyrir átta farþega eða færri.

Rétt er að geta þess, að sérleyfi á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð voru afdnumin á sínum tíma, einkum í ljósi athugasemda samkeppnisyfirvalda. Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins lutu einkum að því að umrædd leið gæti borið rekstur á samkeppnisgrundvelli og því ætti hún ekki að vera háð sérleyfi.

Er því ekki í gildi útgefið sérleyfi á umræddri leið, og geta því aðilar sem hafa almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. laganna stundað fólksflutninga á leiðinni.

Vegagerðin hefur aftur á móti veitt sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum einkaleyfi á umræddri leið, skv. ákvæðum 7. gr. laganna. Þó ber að hafa í huga að orðalag 1. mgr.

7. gr. kveður nú á um að einkaleyfið sé bundið almenningssamgöngum innan sveitarfélags.

Efstaleiti 5
IS 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301

logos@logos.is
www.logos.is

Sambandi Sveitarfélaga á Suðurnesjum var fyrst veitt einkaleyfi á leiðinni árið 2008. Vegargerðin samdi við sambandið að það tæki að sér gegn árlegri greiðslu úr ríkissjóði almenningssamgöngur á leiðinni. Sambandið samdi við fyrirtæki án útboðs um rekstur á áætlunarleiðum og verður ekki annað séð en með því hafi sambandið farið á svig við ákvæði laganna um að útboð skyldi fara fram á áætlunarleiðum er styrktar væru með ríkisfé.

Í þessu sambandi vísast til 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis laganna þar sem kveðið er á um að endurúthlutað leyfi skulu ekki gilda lengur en til 1. ágúst 2005 og skal þá efnt til útboðs á öllum sérleyfum. Árið 2008 fór fram annað útboð en ekki á umræddri leið þar sem sérleyfið var afnumið. Einhverra hiuta vegna var komist hjá útboði á leiðinni þrátt fyrir veitingu umrædds einkaleyfis.

Nái frumvarpið fram að ganga verður ekki annað séð en að einkaleyfið nái yfir alla leiðina.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að öðrum en einkaleyfishafa verði óheimilt nema með samþykki hans að stunda reglubundna fólksflutninga á svæðum og leiðum þar sem einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga hefur verið veitt.

Skilja má b. lið 3. gr. frumvarpsins á þá leið að það sé einkaleyfishafi sem hafi einn rétt á reglubundnum fólksflutningum á leiðinni, í þessu tilviki sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð, nema hann samþykki það sérstaklega að aðrir komi þar að málum.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir um b-lið 3. gr. að orðalag ákvæðisins sé lagað betur að öðrum ákvæðum er varða sérleyfi. Kemur jafnframt fram að forgangsréttur einkaleyfishafa sé með ákvæðinu skýrum hætti bundinn við reglubundna fólksflutninga. Verður því ekki annað séð en að einkaleyfishafar muni hafa forgangsrétt á viðkomandi leiðum í reglubundnum fólksflutningum.

Er því allt útlit fyrir að félagið verði fyrir umtalsverðu tjóni, verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Verður að telja að það skjóti skökku við verði sérleyfi, í formi einkaleyfis í þessu tilviki, tekið upp aftur hvað varðar leiðina Reykjavík-Leifsstöð, í ljósi þess að sérleyfi hafa verið afnumin á umræddri leið í kjölfar athugasemda samkeppnisyfirvalda. Þá verður að telja að það stríði jafnframt gegn anda frumvarpsins þar sem það að á taka af öll tvímæli að heimilt sé að veita einkaleyfi á leiðum *eins og venja er þegar um sérleyfi er að ræða*. En eins og áður hefur komið fram, hefur sérleyfi verið afnumið á umræddri leið og því ætti ekki að veita einkaleyfi á leiðinni.

Hvað varðar umrædda leið, Reykjavík-Leifsstöð, verður því ekki annað séð en að frumvarpið stríði gegn athugasemdum samkeppnisyfirvalda og um leið markmiðum samgönguyfirvalda, sem m.a. birtust í meðfylgjandi skýrslu um almenningssamgöngur þar sem lagt var til að einkaleyfi skyldu ekki veitt á umræddri leið í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlitsins (bls. 22).

EKKI verður séð að nokkur þörf eða nauðsyn sé á því að frumvarpið nái fram að ganga í óbreyttri mynd. Í skrá um þingmál ríkistjórnarinnar sem lagt var fram sem fylgiskjal

með stefnuræðu forsætisráðherra á síðastliðnum vetri kom fram að lög um leiguakstur, lög um fólks- og farmflutninga, lög um almenningssamgöngur og lög um farmflutninga væru í endurskoðun.

Efstaleiti 5
IS 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301

logos@logos.is
www.logos.is

Í því sambandi væri endurskoðunin gerð með hliðsjón af þörfum almenningssamgangna og þörfum fyrir skýr, einföld og samræmd ákvæði um fólksflutninga annars vegar og farmflutninga hins vegar. Var þess jafnframt getið að hugsanlegt væri að úr þessum fernu lögum yrði tvö frumvörp.

Frumvörpin voru ekki lögð fram á síðastliðnu vorþingi, eins og að var stefnt. Athygli vekur að í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar sem lagt var fram sem fylgiskjal með stefnuræðu forsætisráðherra á núverandi löggjafarþingi er ekki að finna upplýsingar um að framangreind lög séu í endurskoðun.

Skýtur því skökku við að nú, rúmum mánuði eftir að þingmálaskráin var lögð fram, komi fram stjórnarfrumvarp um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga nr. 73/2001.

Ekki verður séð að nokkur þörf sé á þeim breytingum sem mælt er fyrir í frumvarpinu. Verður jafnframt að telja, standi vilji löggjafans til þess að taka málefni almenningssamgangna til heildarendurskoðunar, að rétt sé að bíða með fyrirhugað frumvarp til breytingu á lögum nr. 73/2001 þar til sú heildarendurskoðun fer fram.

III. Niðurstaða

Í ljósi alls framangreinds gerir Iceland Excursions Allrahanda ehf., alvarlegar athugasemdir við fyrirhugað frumvarp, og leggur til við háttvírta umhverfis- og samgöngunefnd, sé talin þörf á að breyta umræddum lögum, að skýrt verði kveðið á um það í frumvarpinu að hvorki einkaleyfi, né sérleyfi verði veitt á leiðum sem geta borið sig á grundvelli samkeppnissjónarmiða

Þess er óskað að Þórir Garðarsson, stjórnarformaður félagsins komi á fundi nefndarinnar til þess að útskýra nánar hvað sé í húfi fyrir félagið verði frumvarpið óbreytt að lögum og reifi sjónarmið félagsins nánar.

Virðingarfyllst,

LOGOS lögmansþjónusta



Ólafur Páll Vignisson, hdl.

f.h. Einars Baldvins Axelssonar, hrl.

Almenningssamgöngur

Fundir með svæðasamtökum sveitarfélaga

Mai 2010

Efnisyfirlit

1. Inngangur	3
2. Stefnumótun samgöngu- og sveitsrjórnarráðuneytisins/ráðherra í almenningssamgöngum	4
3. Framkvæmd almenningssamgangna	5
3.1. Ferjur - flug	6
3.2. Sérleyfismál	6
3.3. Nýting almenningssamgangna	7
3.4. Kostnaður við almenningssamgöngur	10
3.5. Skipting kostnaðar eftir svæðum sóknaráætlunar	11
4. Eldri skýrslur og tillögur um almenningssamgöngur	13
4.1. Almenningsamgöngur með áætlunarbílum, hugmyndir að nýrri skipan	13
4.2. Skýrsla um almenningssamgöngur frá 2005	14
4.3. Skýrsla um eflingu almenningssamgangna sveitarfélaga	14
4.4. Almenningsamgöngur í Eyjafirði	16
4.5 Skýrsla um almenningssamgöngur á Norðurlandi eystra	18
4.6. Skýrsla um samræmda skattlagningu ökutækja	19
4.7. Fundir samgönguráðs með landshlutasamtökum sveitarfélaga	19
5. Stefnumótun	19
5.1 Núverandi stefna	19
5.2 Tillögur að breyttri stefnu	20
5.3 Atriði sem huga þarf að í ljósi tillagna í þeim skýrslum sem fjallað hefur verið um	20
5.5 Vinnsla þessa skjals	22

1. Inngangur

Efling samgangna hefur verið ofarlega á dagskrá stjórnvalda í fjölda ára enda eru öflugar samgöngur taldar ein af undirstöðum í verðmætasköpun þ.m.t. í hagvexti. Öflugar almenningssamgöngur eru hluti þess verkefnis og liður í markmiði samgönguáætlunar um styttingu ferðatíma m.a. til höfuðborgarsvæðisins.

Undir almenningssamgöngur falla sérleyfi á landi, ferjurekstur og styrkt áætlunarflug. Fjármunir til þeirra hafa aukist árlega undanfarna áratugi og í fjárlögum ársins 2010 er gert ráð fyrir 1.355 millj. kr. til almenningssamgangna sem skiptast þannig að 1.047 millj. kr. fara til að styrkja ferjur og sérleyfishafa og 308 millj. kr. til að styrkja innanlandsflug. Framlöggin lækkuðu um rúmlega 60 m.kr. á milli ára vegna sparnaðar í ríkisrekstri. Um er að ræða samningsbundin verkefni að undangengnu útboði. Flestir samningarnir eru bundnir til ársloka 2010 en nokkrir skemur og nokkrir lengur. Vegna lægri framlaga þurfti að skera niður þá þjónustu sem veitt er með fækkun ferða á nokkrum leiðum í öllum þessum ferðamátum. Niðurskurðurinn er meiri en sem nemur krónutölulækkuninni á milli ára því samningarnir eru verðbættir og hver ferð á árinu 2010 því mun dýrari en hún var 2009. Heildarkostnaður við almenningssamgöngur var um 1.427 m.kr. á árinu 2009. Þrátt fyrir verðbætur telja sum fyrirtæki, sem sinna þessari þjónustu, að stefni í þrot og að ekki verði haldið áfram við óbreyttar aðstæður.

Í stefnuskrá núverandi ríkisstjórnar eru lagðar sérstakar áherslur á eflingu almenningssamgangna en í sáttmála ríkisstjórnarinnar segir: „Unnin verði áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin, með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn. Í slíkri stefnu verði almenningssamgöngur um allt land stórefldar og fólki auðveldað að komast leiðar sinnar gangandi eða á reiðhjóli. Almenningsamgöngur verði sjálfsagður hluti samgönguáætlunar.”¹ Um leið er í sömu yfirlýsingu lögð áhersla á að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna: „Lokið verði við aðgerðaáætlun um samdrátt í losun gróðurhúslofttegunda um 50-75% til 2050, með tímasettum og tölulegum markmiðum, eigi síðar en vorið 2010. Í áætluninni verði lögð sérstök áhersla á samdrátt í losun frá samgöngum og fiskiskipum.”

Ljóst er að einn mikilvægur liður í að ná markmiðum stjórnvalda í umhverfismálum er fólgin í eflingu almenningssamgangna með áherslu á sjálfbærar samgöngur. Hægt er að ná miklum umhverfislegum ávinningi með sjálfbærum samgöngum. Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind sem þróun sem uppfyllir þarfir nútímans án þess að ógna því að næstu kynslóðir geti uppfyllt þarfir sínar.² Umhverfislega sjálfbærar samgöngur eru þannig að þær fara ekki yfir þau mörk sem náttúran setur. OECD hefur skilgreint sjálfbærar samgöngur sem samgöngur sem stefna hvorki almannaheilsu né vistkerfum í hættu og uppfylla þarfir um aðgang en jafnframt að notkun endurnýjanlegra orkugjafa sé minni en endurnýjun þeirra og að notkun óendurnýjanlegra orkugjafa sé minni en þróun endurnýjanlegra orkugjafa.

Þannig fara saman áherslur í umhverfismálum og áhersla á almenningssamgöngur.

OECD hefur kynnt áætlun sem nefnist *Environmentally Sustainable Transport*, eða EST.³ Hún felst í þremur skrefum. Í fyrsta lagi með því að setja fram lýsingu á samgöngum eins og þær munu vera þegar þær verða sjálfbærar. Í öðru lagi að leggja fram markmið með upplýsingum um umfang, svo sem ekna kílómetra, farþega, fjölda leiða o.fl. og

1 Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs frá 10. maí 2009.

2 Þýðing á skilgreiningu Brundtland Commission á sustainable development: development that meets the needs of the present without compromising the ability to future generations to meet their own needs.

3 Sjá skýrslu OECD Guidelines towards Environmentally sustainable Transport

umhverfisáhrif af hverri einingu þess umfangs. Í þriðja lagi að reikna sig til baka frá þessum markmiðum og sýna þannig fram á hvaða aðgerðir eru nauðsynlegar til að ná þeim.

Munurinn á þessum nýju aðferðum og hinum eldri er í fyrsta lagi að aðgerðirnar eru settar fram beinlínis til að ná markmiðum en ekki til að milda áhrif eða láta nægja að láta í ljós ósk um betra ástand. Í öðru lagi er með EST-aðferðinni reynt að ná til allra samgangna og áhrifa þeirra en ekki eingöngu afmarkaðra áhrifa einstakra aðgerða á tilteknar einingar án tillits til þess hvaða áhrif þær hafa á heildarkerfið. Sem dæmi má nefna að sparneytnir bílar gera akstur ódýrari. Það hefur verið talið leiða til minni losunar gróðurhúsalofttegunda. Staðreyndin er sú að meiri akstur hefur hingað til siglt í kjölfarið sem dregur úr þeim losunarárangri sem næst með tækniframförum á hvern ekinn kílómetra. Í þriðja lagi að velja aðferðir og tæki sem tryggja að árangri verði náð, t.d. með því að draga úr akstri með einhverjum hætti, en einbeita sér ekki að losunareftirliti, notkun betra eldsneytis og þróun sparneytnari véla.

Ljóst er af þessu að huga verður alvarlega að því að gera almenningssamgöngur að raunhæfum valkosti við einkabílinn og að mati flestra, sem að þessum málum koma, verður það aðeins gert með því að bæta gæði þ.m.t. hraða og tíðni almenningssamgangna og vart verður það gert nema að einhverju leyti á kostnað einkabílsins.

2. Stefnuþótun samgöngu- og sveitsrjórnarráðuneytisins/ráðherra í almenningssamgöngum

▫ Stjórnvöld munu annars vegar leitast við að tryggja lágmarkspjónustu við ferðir almennings á milli svæða á landinu. Hins vegar munu þau tryggja flutning innan svæða til að sinna þörfum samfélagsins og atvinnulífsins eins og hún er metin á hverjum tíma. Stefnt verður að því að auka hlutdeild almenningssamgangna í samgöngum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Við skipulag almenningssamgangna verður gengið út frá þjóðhagslegri hagkvæmni, markmiðum stjórnvalda og alþjóðlegum skuldbindingum í umhverfismálum, m.a. um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Mat á þörfum, m.a. fjölda staða, skal gert í samstarfi við samtök sveitarfélaga á hverju svæði.

▫ Framkvæmd málaflokksins skal koma fram í samgönguáætlun og eftir atvikum öðrum áætlunum stjórnvalda en fé til hans er ákveðið á fjárlögum.

▫ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mun taka upp viðræður við landshlutasamtök sveitarfélaga með það að markmiði að þau taki að sér almenningssamgöngur á sínu svæði. Samtökin verði hvött til að stofna samgöngufélög um málið.

▫ Komið verði upp samgöngumiðstöðvum á hverju svæði sem verði tengipunktur allra almenningssamgangna á svæðinu.

▫ Framboði og eftirspurn eftir almenningssamgöngum verði stillt saman eins og kostur er, t.d. með tilkomu þjónustuborðs sem sér um skipulagningu. Þjónusta verði skv. beiðni á fámennum stöðum og reynt að nota önnur ökutæki en hefðbundin almenningssamgöngutæki, eins og t.d. einkabíla og flutningabíla.

▫ Lögð verði áhersla á að þar sem stjórnvöld taka þátt í að greiða fyrir samgöngur verði gerð skuldbinding um vaxandi notkun umhverfisvænna orkugjafa.

▫ Stefnt verði að því að fé sem stjórnvöld veita til flutninga í ólíkum málaflokkum, t.d. vegna skólabarna, fatlaðra og aldraðra verði safnað saman í einn sjóð með það að markmiði að féð samnýtist í þessum ólíku málaflókksamgönguþjónustu. til að bæta nýtingu og samþætta almennum markmiðum í almenningssamgöngum.

▫ Ekki verði styrktir fleiri en einn ferðamáti á hvern stað, enda leiði það til óhagkvæmni og samkeppni milli tveggja styrktra samgöngumáta.

- Forðast ber skattlagningu almenningsgangna. Þar sem um skattlagningu er að ræða verði gætt að því að mismuna ekki almenningsgangum innan sveitarfélaga á milli sveitarfélaga.
- Komið verði upp rafrænu upplýsingakerfi í almenningsgangum.
- Þar sem stjórnvöld styðja almenningsgangur á vegum verði gjaldtaka ekki hærri en svo að hún verði undir eldsneytiskostnaði einkabíls.
- Á þéttbýlissvæðum verði lögð meiri áhersla á uppbyggingu á almenningsgangakerfi og hætt að leggja í kostnaðarsamar aðgerðir til að flýta för einkabíreiða. Áhersla verði á að auka hraða og tíðni almenningsvagna.
- Veiting sérleyfa taki mið af markaðssjónarmiðum og þörfum. Hugsanlega þarf að veita sérleyfi vegna ferjusiglinga auk leiða milli Hringvegur og byggðarlaga í grennd hans, auk leiða að hringveginum.
- Aðkoma stjórnvalda taki mið af samkeppnis- og ríkisstyrkjareglum og því gæti verið tilefni til að huga að árstíðabundnum styrkveitingum.
- Endurskoðuð verði ákvæði laga um fólksflutninga og farmflutninga sem taki mið af breyttri stefnumörkun og um leið verði hugað að breyttu umhverfi, þ.m.t. umhverfi sérleyfa.
- Settur verður upp starfshópur í samstarfi við samtök sveitarfélaga til að útfæra þessi markmið og gera m.a. tillögur um:
 - Þéttbýlisstað hvers svæðis, þ.e. miðpunkt almenningsgangna.
 - Samgöngumiðstöðvar innan svæða
 - Kostnaðargreiningu kerfisins miðað við ásættanlega þjónustu í almenningsgangum milli landshluta og til og frá þjónustukjörnum á landsbyggðinni.
 - Markmið um sjálfbærar samgöngur og ráðstafanir til að standa við þau markmið.
 - Greini kostnað og geri tillögur um útfærslu innan ramma fjárlaga.

3. Framkvæmd almenningsgangna

Vegagerðin hefur umsjón með styrktum almenningsgangum á landi, sjó og í lofti innanlands. Undir þessa skilgreiningu falla alls 40 sérleyfisleiðir, sex ferjuleiðir og sjö flugleiðir. Alls fá tíu aðilar auk sveitarfélaga og BSÍ greitt vegna sérleyfisaksturs, fimm í ferjurekstri og þrjú í flugrekstri. Vegagerðin hefur boðið út rekstur allra þessara leiða fyrir utan þær sérleyfisleiðir þar sem samið hefur verið við sveitarfélög um að taka yfir skipulag og framkvæmd á akstrinum. Eins og áður sagði voru samningar endurnýjaðir á árinu 2008 og renna flestir út á árinu 2010.⁴

Almenningsgangum á landi á Íslandi má skipta í þrennt. Í fyrsta lagi fólksflutninga á milli sveitarfélaga, rekna samkvæmt sérleyfi frá Vegagerðinni. Í öðru lagi almenningsgangur innan sveitarfélaga. Í þriðja lagi almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu, sem eru að hluta á milli sveitarfélaganna sem eiga aðild að Strætó bs. og að hluta innan þeirra. Þar sem almenningsgangur eru í boði er misjafnt hvort þær eru reknar í tengslum við akstur skólabarna eða akstur með fatlaða og aldraða.

Almenningsgangur á höfuðborgarsvæðinu hafa verið styrktar með 80% endurgreiðslu á olfugjaldi. Endurgreiðslan var aukin í 85% í maí 2009. Ríkissjóður hefur hins vegar enn af þeim tekjur, m.a. bifreiðagjöld, virðisaukaskatt af aðföngum, tryggingargjald af launum o.fl.

⁴ Uppgjör fer fram mánaðarlega. Þá skila verktakar inn skýrslu um ferðafjölda og farþega fjölda í mánuðinum á undan og fá greiddan styrk í samræmi við ferðafjölda mánaðarins.

Samgöngur, sem reknar eru samkvæmt sérleyfum, almenningssamgöngur á milli sveitarfélaga, hafa verið ríkisstyrktar. Fólksflutningar á milli sveitarfélaga eru í umsjón Vegagerðarinnar. Þeim er skipt í fimm þjónustusvæði, hvert með sinn megináfangastað. Þrjú þjónustusvæðin, þ.e. Suðurland, Reykjanes og Vestur- og Norðurland, miðast við höfuðborgarsvæðið. Tvö þeirra, Vestfirðir og Austfirðir, miðast við flugvöllina á Ísafirði annars vegar og Egilsstöðum hins vegar sem megináfangastað og tengingu þessara landshluta við höfuðborgarsvæðið í gegnum þá. Þá verður að nefna akstur með farþega í tengslum við flug milli Bíldudals og Reykjavíkur. Ríkisstyrkur til verktaka samkvæmt útboðum til sérleyfishafa leiðanna var á árinu 2007 170 millj. kr., 2008 240 millj. kr., 2009 276 millj. kr. og áætlun 2010 gerir ráð fyrir 267 millj. kr. Farþegar hafa verið frá 378 til 410 þúsund á ári en þá eru taldir með farþegar á leiðinni Reykjavík–Flugstöð Leifs Eiríkssonar (FLE) en á þeirri leið voru farþegar 250 þúsund árið 2006, 263 þús. árið 2007, 277 þús. árið 2008 og 279 þús. árið 2009.

3.1. Ferjur - flug

Veittir eru styrkir til fólksflutninga með ferjum og flugi. Styrkirnir eru hugsaðir til að auðvelda flutninga til byggðarlaga þar sem samgöngur á landi eru takmarkaðar að öllu leyti eða að hluta.

Á síðasta ári fóru 744,4 millj. kr. til ferjuflutninga en erfitt er að áætla kostnað á árinu 2010 þar sem miklar breytingar munu verða á rekstri Vestmannaeyjaferjunnar þegar Herjólfur hefur siglingar í Landeyjahöfn í júlí. Styrkir til sérleyfishafa miðast við samninga við þá. Greiðslur eru byggðar á s.k. nettó-samningum, þ.e.a.s. rekstraraðilinn þiggur niðurgreiðslu en sér að öðru leyti um reksturinn og innheimtu tekna. Inn í greiðslur til verktaka er reiknaður allur kostnaður, þ.m.t. af fjárfestingum. Samgönguyfirvöld ákveða kaup á skipum til ferjusamgangna á þeim leiðum sem ríkið greiðir fyrir ferjurnar. Greiðslur fyrir skipin eru í flestum tilfellum jafnaðar út með lántökum. Ferjurnar Herjólfur, Sævar og Sæfari eru í eigu ríkissjóðs.

Á árinu 2009 var kostnaður vegna styrkja í flugi 346,1 millj. kr. Á þessu ári er gert ráð fyrir rúmlega 301 milljónum til að styrkja innanlandsflug. Það helgast af því að styrkir til áætlunarflugs til Vestmannaeyja falla niður 1. ágúst þegar ferjusiglingar í Landeyjahöfn verða komnar í gang. Að óbreyttu, þ.e. ef flug milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur hefði verið styrkt allt árið hefði kostnaðurinn farið í 370-380 m.kr. Frá Akureyri er styrkt flug til Grímseyjar, Vopnafjarðar og Þórshafnar. Frá Reykjavík er styrkt flug til Vestmannaeyja, Hafnar í Hornafirði, Sauðárkróks, Gjögurs og Bíldudals.

3.2. Sérleyfismál

Í sérleyfisakstri eru eins og áður sagði 40 skilgreindar leiðir. Sérleyfi voru boðin út í fyrsta skipti árið 2005 í samræmi við lög nr. 73/2001. Þegar fyrsta útboðið fór fram var ákveðið að skipta því í nokkur svæði þ.e. Suðurland, Suðurnes, Vestur- og Norðurland og svo einstakar leiðir á Vestfjörðum og Austfjörðum.

Þjónusta útboðsins var í samræmi við tillögur nefndar um almenningssamgöngur á landi, sem skipuð var af samgönguráðherra.⁵ Verkefni nefndarinnar var að móta stefnu um málefni almenningssamgangna milli þéttbýliskjarna á næstu árum og skilaði hún niðurstöðu í byrjun árs 2005. Nefndin lagði m.a. til að þáverandi sérleyfi með svipaðri þjónustu og verið hafði yrðu boðin út í samræmi við lög til 2-3 ára á meðan unnið yrði að framtíðarstefnumörkun

5 Sjá skýrsluna á heimsíðu ráðuneytisins, <http://www.samgonguraduneyti.is/malaflokkar/vegamal/utgefni/nr/1719>

málaflokksins. Í skýrslu nefndarinnar kemur einnig fram að þörf er á endurskoðun á núverandi kerfi með það fyrir augum að það nýtist betur almenningi. Hugmyndir komu fram um að stofnuð yrðu byggðarsamlög sveitarfélaga um þjónustu á milli þéttbýliskjarna og skipulegðu þessi félög þjónustuna, þ.e. tíðni og gæði og fengju til þess ákveðið framlag á hverju ári frá ríkinu. Ríkið sæi um að bjóða út ferðir á hringvegi. Nefndin taldi að þessar hugmyndir krefðust meiri tíma til undirbúnings. Nefndin fjallaði einnig sérstaklega um samræmingu skólaaksturs við núverandi akstur sérleyfisbifreiða og lagði til í skýrslu sinni að Vegagerðin skoðaði þennan þátt með það í huga að sameina skólaakstur og sérleyfisakstur þar sem það væri talið hagkvæmt.

Í samræmi við þetta bauð Vegagerðin út sérleyfin og gerði samninga til þriggja ára til 31. desember 2008, sem síðan hafa verið endurnýjaðir ýmist til eins eða 2 ára. Skólaakstur var boðinn út með sérleyfisakstrinum þar sem því var við komið enda talið hagkvæmt. Reynslan af því hefur hins vegar ekki verið góð og í ljós hefur komið að samlegðaráhrif eru engin á þeim stöðum þar sem þetta var reynt. Þar með er hins vegar ekki sagt að þetta fyrirkomulag geti ekki gengið sumstaðar því aðstæður eru misjafnar úti um landið.

3.3. Nýting almenningsgangna

Í ársbyrjun 2009 óskaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið eftir greinargerð frá Vegagerðinni um nýtingu og skiptingu á kostnaði í almenningsgangum sem styrktar eru af almannafé.⁶ Í samantekt Vegagerðarinnar kemur fram eftirfarandi:

Af 40 styrktum sérleyfum með áætlunarbifreiðum eru 13 leiðir með meðaltal undir einum farþega á hvorum legg ferðarinnar, á 10 leiðum eru færri en tveir farþegar að meðaltali á legg og á 7 leiðum eru undir þrem farþegum á legg. Þannig er á 30 styrktum leiðum af 40 færri en 3 farþegar í ferð. Aðeins þrjár leiðir eru með meðaltal 9 farþega eða fleiri, þ.m.t. akstur í Leifsstöð á Keflavíkurflugvelli.⁷ Aðeins 10 af 40 ríkisstyrktum leiðum eru með fleiri en 3 farþega í ferð. Á þessum leiðum er þjónusta með langferðarbílum sem geta flutt frá 20 – 40 manns í ferð.

Ríkisstyrktar ferjur eru til Vestmannaeyja, yfir Breiðafjörð með viðkomu í Flatey, Hríseyjar, Grímseyjar og Mjóafjarðar.

2009	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Vestmannaeyjaferja	722	127.624	177	453.889.000	3.556	628.655
Breiðafjarðarferja	309	55.238	179	103.820.000	1.880	335.987
Vigur/Æðeyjarferja	121	157	1	9.918.000	63.172	81.967
Hríseyjarferja	3.351	62.580	18	63.822.000	1.020	19.046
Grímseyjarferja	248	5.549	19	93.233.000	16.802	375.940
Mjóafjarðarferja	105	511	2	12.390.000	24.247	118.000
				737.072.000		

2008	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Vestmannaeyjaferja	719	114.353	159	475.100.000	4.155	660.779
Breiðafjarðarferja	348	49.546	142	133.900.000	2.703	384.770
Vigur/Æðeyjarferja	134	137	1	10.700.000	78.102	79.851

⁶ Vegagerðin, júní 2009, Minnisblað - Yfirlit um almenningsgangur 2009

⁷ Samkeppnisefirlitið hefur gert athugasemdir við að leiðin Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar sé háð sérleyfi þar sem hún geti borið rekstur á samkeppnisforsendum.

Hríseyjarferja	3.321	59.336	18	65.900.000	1.111	19.843
Grímseyjarferja	148	4.710	32	111.400.000	23.652	752.703
Mjóafjarðarferja	105	226	2	11.500.000	50.885	109.524
808.500.000						

2007	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Vestmannaeyjaferja	703	118.784	169	236.300.000	1.989	336.131
Breiðafjarðarferja	400	42.160	105	111.900.000	2.654	279.750
Vigur/Æðeyjarferja	147	198	1	8.100.000	40.909	55.102
Hríseyjarferja	3.330	61.182	18	50.000.000	817	15.015
Grímseyjarferja	141	3.088	22	52.300.000	16.937	370.922
Mjóafjarðarferja	106	140	1	8.700.000	62.143	82.075

467.300.000

2006	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Vestmannaeyjaferja	710	117.310	165	289.400.000	2.467	407.606
Breiðafjarðarferja	431	35.923	83	112.100.000	3.121	260.093
Vigur/Æðeyjarferja	140	214	2	7.100.000	33.178	50.714
Hríseyjarferja	3.320	54.282	16	51.800.000	954	15.602
Grímseyjarferja	147	3.062	21	47.000.000	15.349	319.728
				507.400.000		

Í nýtingu á ferjum kemur fram að:

- Til Vestmannaeyja er farþegafjöldi að meðaltali um 159 farþegar í ferð þ.e. undir 80 farþegar á hvorn legg. Ferjan er skráð fyrir 500 farþega. Ferjan getur flutt 60 bíla í ferð.
- Um Breiðafjörð eru fluttir með Baldri að meðaltali um 143 farþegar í ferð eða 72 farþegar á legg, ferjan ber um 300 farþega. Ferjan getur flutt 45-50 bíla. Gert er ráð fyrir að hætt verði að styrkja siglingar yfir Breiðafjörð til Brjánslækjar 2010 en styrktar verða siglingar til Flateyjar tvisvar í viku samningurinn rennur út um næstu áramót.
- Til Hríseyjar eru fluttir að meðaltali um 18 farþegar í ferð eða 9 farþegar á legg, en ferjan getur flutt 100 farþega.
- Til Grímseyjar er meðaltal farþega um 32 í ferð aða 16 á legg, en ferjan getur flutt 100 farþega.
- Til Æðeyjar/Vigur er siglt að meðaltali með 1 farþega í ferð.
- Til Mjóafjarðar er siglt á veturnar með að meðaltali 2 farþega í ferð.

Kostnaður á farþega í ferjum er að meðaltali frá 1.110,- kr. (Hrísey) til allt að 78.000,- kr. (Æðey-Vigur) pr. farþega, þá er aðeins tekið tillit til rekstrarkostnaðar en ekki stofnkostnaðar en ríkissjóður á ferjurnar sem sigla til Vestmannaeyja, Hríseyjar og Grímseyjar.

Flug er styrkt til átta staða á landinu þ.e. til Bíldudals, Gjögurs, Sauðárkróks, Grímseyjar, Vopnafjarðar, Þórshafnar, Hafnar í Hornafirði og til Vestmannaeyja.

Til Vestmannaeyja er flogið á 50 sæta vélum. Til annarra staða er ýmist flogið á 9 eða 19 sæta flugvélum.

Hér fyrir neðan eru tölur um kostnað við flugsamninga á árunum 2006-2008. Kostnaður við flugsamgöngur til Vestmannaeyja á árinu 2006 er einungis fyrir tvo og hálfan mánuð, frá miðjum október til ársloka.

2009	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Bíldudalur	313	3.095	10	45.481.000	14.695	145.307
Gjögur	107	405	4	18.554.000	45.813	173.406
Sauðárkrókur	312	6.756	22	44.346.000	6.564	142.135
Grímsey	153	876	6	15.618.000	17.828	102.076
Þórshöfn/Vopnafj.	257	2.814	11	43.733.000	15.541	170.167
Höfn	465	10.167	22	53.937.000	5.305	115.994
Vestmannaeyjar	746	31.145	42	125.541.000	4.031	168.286
				347.210.000		

2008	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Bíldudalur	310	2.805	9	47.600.000	16.970	153.548
Gjögur	106	371	4	19.400.000	52.291	183.019
Sauðárkrókur	311	7.176	23	46.600.000	6.494	149.839
Grímsey	150	2.469	16	15.000.000	6.075	100.000
Þórshöfn/Vopnafj.	255	2.856	11	42.600.000	14.916	167.059
Höfn	472	9.744	21	57.800.000	5.932	122.458
Vestmannaeyjar	735	27.546	37	123.100.000	4.469	167.483
				352.100.000		

2007	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Bíldudalur	313	2.737	9	35.900.000	13.117	114.696
Gjögur	105	310	3	14.400.000	46.452	137.143
Sauðárkrókur	267	5.850	22	29.800.000	5.094	111.610
Grímsey	148	3.008	20	11.800.000	3.923	79.730
Þórshöfn/Vopnafj.	254	2.513	10	33.500.000	13.331	131.890
Höfn	426	8.770	21	38.800.000	4.424	91.080
Vestmannaeyjar	612	22.655	37	69.500.000	3.068	113.562
				233.700.000		

2006	Ferðir	Farþegar	Fjöldi í ferð	Kostnaður	Kostn.pr.farþ.	Kostn.pr.ferð
Bíldudalur	284	3.180	11	20.300.000	6.384	71.479
Gjögur	102	460	5	16.800.000	36.522	164.706
Sauðárkrókur	258	5.025	19	15.800.000	3.144	61.240
Grímsey	182	2.216	12	11.300.000	5.099	62.088
Þórshöfn/Vopnafj.	249	2.024	8	36.500.000	18.034	146.586
Höfn	409	7.698	19	27.900.000	3.624	68.215
Vestmannaeyjar	102	3.595	35	13.500.000	3.755	132.353
				142.100.000		

Hafa ber í huga að þegar talað er um farþega í ferð þá er það á báðum leggjum flugleiðarinnar og því má deila með tveimur til að fá nýtingatölur fyrir hvorn legg leiðarinnar. Þegar skoðaðar eru tölur um ferða- og farþegafjölda allra þessara leiða undanfarin ár má glöggst sjá hversu fáir farþegar nýta sér margar ferðanna.

Af nýtingartölum má sjá að í öllum samgöngumátum er um verulega vannýtingu eða offramboð að ræða. Þá er það umhugsunarvert hvort styrkja eigi fleiri en einn samgöngumáta á hvern stað sérstaklega þegar þeir keppa síðan innbyrðis um takmarkaðan fjölda farþega. Til Grímseyjar er styrkt flug og þangað siglir ferja frá Akureyri. Til Vopnafjarðar, Þórshafnar, Gjögurs og Bíldudals er flogið og þangað er styrktur akstur. Ljóst er að huga þarf að stefnumótun í þessum málum, því árangurinn er ekki sem skyldi.

Fróðlegt er að líta á upplýsingar um ferðir og farþega miðað við svæði sóknaráætlunar. Í næstu töflu má sjá upplýsingar um farþega.

	Ferjur	Flug	Sérleyfi	Samtals
Vestursvæði	55.238	-	2.997	58.235
Vestfjarðasvæði	157	3.500	10.240	13.897
Norðvestursvæði	-	6.756	12.615	19.371

Norðaustursvæði	64.046	3.690	18.705	86.441
Austursvæði	226	-	7.562	7.788
Suðursvæði	127.624	41.312	22.882	191.818
Suðurnes	-	-	324.377	324.377
Samtals	247.291	55.258	399.378	701.927

Hér má síðan sjá upplýsingar um fjölda ferða:

	Ferjur	Flug	Sérleyfi	Samtals
Vestursvæði	309-	-	1.147	1.456
Vestfjarðasvæði	121	420	2.940	3.481
Norðvestursvæði	-	312	1.723	2.035
Norðaustursvæði	3.599	410	2.881	6.890
Austursvæði	105	-	2.100	2.205
Suðursvæði	722	1.211	3.015	4.948
Suðurnes	-	-	8.234	8.234
Samtals	4.856	2.353	22.040	22.249

3.4. Kostnaður við almenningsamgöngur

Á töflunni hér fyrir neðan má sjá framlög af fjárlögum til almenningsamgangna frá árinu 2000.

Tölur úr fjárlögum á verðlagi hvers árs			
Ár	Ferjur sérleyfi	og Flug	Samtals
2000	414.000.000		
2001	373.000.000	66.000.000	439.000.000
2002	364.000.000	123.300.000	487.300.000
2003	628.000.000	131.000.000	759.000.000
2004	540.000.000	135.700.000	675.700.000
2005	623.400.000	140.400.000	763.800.000
2006	643.500.000	145.300.000	788.800.000
2007	1.493.300.000	244.700.000	1.738.000.000
2008	905.900.000	281.400.000	1.187.300.000
2009	1.071.900.000	343.800.000	1.415.700.000
2010	1.047.000.000	308.000.000	1.355.000.000

Ekki eru í tölunum framlag til skólaaksturs, ferðaþjónustu fatlaðra eða endurgreiðsla á olfugjaldi til sveitarfélaga vegna almenningsamgangna innan sveitarfélaga og milli þeirra á höfuðborgarsvæðinu. Verið er að safna yfirliti yfir framlög sveitarfélaga til almenningsamgangna.

Sjá einnig yfirlit í viðauka með sundurliðun yfir kostnað allra styrktra samgöngumáta.

Í samanburði við hin Norðurlöndin eru framlög til almenningsamgangna hógvær en kostnaður á hvern borgara, miðað við upplýsingar frá árinu 2006, er 43 þús. í Danmörku, 45 þús. í Svíþjóð, 40 þús. í Noregi og 16 þús. í Finnlandi.⁸ Á Íslandi er þetta áætlað um ? (15000 á mann með framlagi sveitarfélaganna.) Ríkið 1425 millj. Strætó 3000 millj. Ekki er víst að þessar tölur séu alveg sambærilegar.

3.5. Skipting kostnaðar eftir svæðum sóknaráætlunar

Kostnaður vegna aksturs getur verið vegna fjár sem veitt er til almenningsamgangna, vegna ferða skólafólks og vegna ferða fatlaðra og aldraðra. Kostnaðurinn getur fallið bæði á ríki og sveitarfélög. Hér á eftir er gerð grein fyrir þessum kostnaði eftir því sem upplýsingar liggja fyrir um hann.

Hverfandi akstursstyrkir vegna fatlaðra og aldraðra falla á ríkið. Enginn slíkur kostnaður er á vegum ríkisins nema hann sé á vegum tiltekinnar stofnunar eins og elliheimilis eða sambýlis. Þá er um að ræða ferðir til tannlæknis eða annað í þeim dúr. Þetta er lítil kostnaður og ekki haldið saman sérstaklega. Annars er slíkur kostnaður sveitarfélaga skv. 35. gr. laga um málefni fatlaðra en hún fjallar um ferðaþjónustu fatlaðra. Ekki liggja fyrir hér upplýsingar um þann kostnað sem fellur á sveitarfélög vegna þessa.

Ríkið veitir akstursstyrki til nemenda framhaldsskóla á landinu. Um styrkina gildir reglugerð um námsstyrki, nr. 692/2003. Skilyrði styrksins eru að skólinn sé ekki á háskólastigi og nemandinn njóti ekki lána frá Lánasjóði íslenskra námsmanna á sömu önn. Þá er tiltekið að lögheimili umsækjanda sé ekki í nágrenni skólans. Styrkir eru greiddir út tvisvar á ári og er hámarksaðstoðartími fimm ár eða 10 annir. Upphæð styrksins skólaárið 2008-2009 er 60 þ. kr. á önn, en auk þess fær hver skóli 15% umbóknunargjald á hveru styrk til þeirra sem skráðir eru í skipulagðan skólaakstur.

⁸ Staðst er við tölur frá Norðurlöndum úr skýrslunni um almenningsamgöngur sveitarfélaga frá 2008.

Af um 15 framhaldsskólum á landinu, utan höfuðborgarsvæðisins, skipuleggja 6 skólaakstur með einum eða öðrum hætti. Í þeim tilfellum þar sem skólinn sér um skólaakstur rennur styrkurinn að hluta eða öllu leyti til hans. Skólinn sér síðan um að greiða þeim sem sér um sjálfan aksturinn. Í sumum tilfellum heldur skólinn utan um aksturinn að meira eða minna leyti og hefur þá gjarnan krafist sérstaks gjalds á bilinu átta til tíu þúsund krónur af hverjum nemanda.

Styrkurinn tilheyrir nemendunum sjálfum. Nemendum er í sjálfsvald sett hvort þeir nýta sér skólaaksturinn eða ekki. Þar sem skólaakstur er tíoakaður er jafnframt hópur nemenda sem kemur sér sjálfur á milli skóla og heimilis.

Heildarkostnaður vegna akstursstyrks var á skólaárinu 2008-2009 163.080 þ. kr., sé miðað við tölur frá Lánasjóði íslenskra námsmanna. Kostnaður skólanna er mismunandi og misjafnt hvort tap er af þessari þjónustu eða ekki. Þar sem kostnaður er lægri en sem nemur styrk fá nemendur hluta hans í eigin vasa.

Sú staðreynd að nemendur geta valið hvort þeir fá styrkina greidda út eða þiggja akstur þeirra skóla þar sem hann er veittur hefur gert aksturinn erfðari en ella. Því væri að mati vinnuhópsins eðlilegt að þar sem slík þjónusta stæði til boða yrði það gert að skyldu að þiggja hana. Þá væri eðlilegt að tengja slíka þjónustu sem mest við þær almenningsamgöngur sem í boði eru. Það sama ætti að gilda um aðra akstursstyrki hvar sem hægt væri að koma því við.

Í þessu samhengi er einnig rétt að minnst á bilastyrki til starfsmanna vegna ferða á milli vinnustaða og heimilis. Ekki er óeðlilegt að þessir styrkir væru tengdir því að fólk ferðaðist á milli vinnustaða og heimilis með öðrum ferðamáta en einkabíl. Tengja mætti styrki við notkun almenningsamgangna ef slíkur valkostur er fyrir hendi. Augljóst er að skoða þarf skattlagningu í þessu sambandi.

Styrkir vegna skólaaksturs, samanteknir á tiltekin svæði, sóknaráætlunar voru skólaárið 2008-2009 eins og hér sést:

	Vor 2009	Haut 2008	Samtals
Vestursvæði	10.500.000	12.180.000	22.680.000
Vestfjarðasvæði	3.600.000	3.600.000	7.200.000
Norðvestursvæði	3.120.000	2.760.000	5.880.000
Norðaustursvæði	9.360.000	8.940.000	18.300.000
Austursvæði	4.200.000	4.320.000	8.520.000
Suðursvæði	20.760.000	21.060.000	41.820.000
Suðurnes	15.540.000	15.480.000	31.020.000
Höfuðborgarsvæði	13.740.000	13.920.000	27.660.000
Samtals	80.820.000	82.260.000	163.080.000

Kostnaður við hvern einstakan samgöngumáta á hverju svæði sóknaráætlunar ríkisstjórnarinnar var sem hér segir á síðasta ári.

	Ferjur	Flug	Sérleyfi	Samtals
Vestursvæði	-	-	50.241.468	50.241.468
Vestfjarðasvæði	114.599.027	64.035.650	11.048.451	189.683.128
Norðvestursvæði	-	44.346.128	61.996.240	106.342.368
Norðaustursvæði	157.055.076	59.350.549	57.914.643	274.320.268
Austursvæði	12.390.000	-	38.987.669	51.377.669
Suðursvæði	453.888.737	179.478.272	77.668.880	711.035.889
Suðurnes	-	-	19.170.145	19.170.145
Samtals	737.932.840	347.210.599	317.024.496	1.402.170.935

Samkvæmt þessu eru til skiptanna um 1.565 milljónir króna.

4. Eldri skýrslur og tillögur um almenningsamgöngur

Nokkrar skýrslur hafa verið unnar bæði af hálfu stjórnvalda og sveitarfélaga. Í þessum kafla eru teknar saman helstu niðurstöður sem talið er að skipti máli fyrir þessa umfjöllun.

4.1. Almenningsamgöngur með áætlunarbílum, hugmyndir að nýrri skipan

Skýrsla var unnin að tilhlutan samgönguráðuneytis og Vegagerðarinnar árið 1999. Markmið verkefnisins var að gera grein fyrir hlutverki almenningsamgangna með áætlunarbílum á landsbyggðinni og setja fram hugmyndir um framtíðarskipan mála, þ.m.t. hlutverk opinberra aðila, auk þess að benda á aðferðir til að skipuleggja þessa þjónustu þannig að hún nýtist sem flestum.⁹

Skýrslan er komin nokkuð til ára sinna en nokkrar tillögur í skýrslunni eiga enn við í dag.

Lagt var til að:

- Leiðirnar milli Reykjavíkur og Akureyrar annars vegar og Reykjavíkur og Egilsstaða um Suðurland og firði hins vegar verði skilgreindar sem stofnleiðir. Ef vetrarsamgöngur verða tryggðar með yfirstandandi vegabótum á Möðrudalsöræfum verði leiðin milli Akureyrar og Egilsstaða einnig gerð að stofnleið. Allar aðrar leiðir verði skilgreindar sem héraðsleiðir, enda þjóni þær fyrst og fremst einu tilteknu héraði eða svæði.

- Skipta þarf landinu í starfræn svæði, sem eðlilegt er að miða skipulag almenningsamgangna við. Skilgreining slíkra svæða taki mið af búsetu, vinnusókn, verslunarmynstri og sókn í þjónustu. Á hverju svæði myndi sveitarfélögin með sér byggðasamlag um almenningsamgöngur.

- Byggð á hverju svæði verði skipt í fjóra flokka: Þéttbýli, innra dreifbýli, ytra dreifbýli og fámenni.

Lagt er til að hlutverk ríkisvaldsins verði eftirfarandi:

- Að skilgreina æskilega ferðatíðni áætlunarbíla á stofnleiðum og gera samninga við fyrirtæki um kaup á þeirri þjónustu.

- Að setja staðla um lágmarksþjónustu á héraðsleiðum, sem felur í sér tengingu byggðarlaga innan héraðsins ásamt tengingu við stofnleiðir.

- Að veita til samgöngusamlaga nægilegu fjármagni til að tryggja að íbúar þéttbýlis og innra dreifbýlis eigi kost á lágmarksþjónustu.

- Að hafa eftirlit með því að samgöngusamlög og sveitarfélög sinni hlutverkum sínum.

Lagt er til að hlutverk byggðasamlagsins á hverju svæði, eða innan sveitarfélags, ef allt svæðið tilheyrir sama sveitarfélagi, verði eftirfarandi:

- Að skipuleggja þjónustu áætlunarbíla á svæðinu og tengingu út fyrir það, bæði leiðir og ferðatíðni.

- Að semja við fyrirtæki eða einstaklinga um kaup á þjónustu áætlunarbíla.

Að gæta þess að lágmarksstaðlar sem ríkið setur og fjármagnar séu uppfylltir, en sveitarfélögin geta aukið við þjónustuna eftir því sem þau telja æskilegt, enda veiti þau til þess fé.

⁹ Skýrslan var unnin af landfræðingunum Karli Benediktssyni og Óskari Eggert Óskarssyni, Reykjavík nóvember 1999.

Að auki var lagt til að:

- Í ytra dreifbýli og fámenni, þar sem leiðir milli svæða liggja ekki um, ber að skoða aðra möguleika en hefðbundna áætlunarbíla, t.a.m. samnýtingu póstdreifingarbíla.
- Huga þarf að samþættingu vöru- og fólksflutninga.
- Koma þarf upp samræmdu miðasölukerfi, þannig að upplýsingar um farþegafjölda og nýtingu verði aðgengilegar og unnt sé með einföldum hætti að deila hluta miðaverðs út til þeirra sem reka þjónustuna ef farþegi ferðast með fleiri en einum í sömu ferð.
- Huga þarf að aðstöðu farþega á tengistöðvum og biðstöðvum í þéttbýli. Á helstu skiptistöðvum ber að koma upp aðstöðu til að farþegar geti skipt um bíla undir þaki.
- Bæta þarf þjónustu og ímynd áætlunarbíla. Kerfið þarf að vera gagnsætt og skilvirkt. Ferðir mega ekki taka mikið lengri tíma en með einkabíl.
- Bæta þarf upplýsingagjöf til farþega um leiðir, tímaáætlanir og fargjöld.
- Við skipulagsbreytingar eins og hér hafa verið lagðar til þarf að huga vel að undirbúningi yfirfærslunnar í hið nýja kerfi. Hafa ber samráð við sveitarfélög og samtök þeirra um útfærslur og skipulag, svo og samtök sérleyfishafa.

4.2. Skýrsla um almenningsamgöngur frá 2005

Í skýrslu sem unnin var af hálfu samgönguráðuneytis frá 2005 og vísað hefur verið til áður er lagt til að:

▫ Við mótun á nýrri stefnumörkun til framtíðar lagði nefndin til að skoðaðir yrðu möguleikar á að færa framkvæmd málaflokksins á þéttbýlli svæðum til sveitarfélaga sem rækju hann væntanlega í formi hlutafélaga/byggðasamlaga eða yfir í það rekstrarform sem þeim þætti henta. Með slíkri breytingu er talið að almenningsamgöngum, sem eru í eðli sínu nærþjónusta, verði betur fyrir komið en raunin er í dag auk þess sem ná mætti meiri hagkvæmni með samræmingu og samhæfingu við annan akstur með farþega inni á viðkomandi svæðum.

▫ Eftir sem áður var gert ráð fyrir að Vegagerðin gegndi áfram veigamiklu hlutverki á dreifbýlli svæðum, þar sem að stofnun félags er ekki möguleg, og hlutist einnig til um stjórn langleiða milli svæða. Vegagerðin geri jafnframt samninga við hin svæðisbundnu félög um greiðslur úr ríkissjóði vegna styrkja til almenningsamgangna á landi. Hlutverk Vegagerðarinnar mun ennfremur felast í því að sinna eftirliti með hinum nýju félögum en auk þess kæmi til greina að fela henni að samræma verð og lágmarksþjónustu ef það þætti henta.

Í tillögu 2005 skýrslunnar er gert ráð fyrir að komið yrði á fót félögum sem önnuðust svæðisstjórn almenningsamgangna (SA). Jafnframt að til þess að auka þessa þjónustu þá yrði að auka framlög til málaflokksins og mikilvægt að tekjustofnar væru fyrir hendi þannig að sveitarfélög hafi tök á að taka við og sinna þjónustunni. Hliðstæðu slíkrar svæðisstjórnar almenningsamgangna, SA, er Strætó bs á höfuðborgarsvæðinu.

4.3. Skýrsla um eflingu almenningsamgangna sveitarfélaga

Í skýrslu nefndar á vegum samgönguráðuneytis sem skipuð var í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga um eflingu almenningsamgangna sveitarfélaga frá 2008¹⁰ komu fram

10 Sjá skýrslu starfshóps um að efla almenningsamgöngur sveitarfélaga frá 10. júlí 2008, bls. 4.
http://www.samgonguraduneyti.is/media/skyrslur2009/Almenningsamgongur_skyrslan_220908.pdf

fjölmarginar tillögur til að efla almenningssamgöngur. Tillögunum var skipt eftir því að hverjum þær beindust, þar var m.a. lagt til:

Verkefni á vegum ríkisins

- Að felldar verði niður álögur á almenningssamgöngur þannig að ríkið hafi ekki beinar tekjur af greininni.¹¹
- Að forgangsöröðun í samgönguáætlun verði endurskoðuð með það að markmiði að auka veg almenningssamgangna svipað og í nágrannalöndunum, annaðhvort með viðbótarfjármagni eða á kostnað annarra framkvæmda eða greina.
- Að lagt verði fram lagafrumvarp um samgöngufélög, t.d. að sænskri eða danskri fyrirmynd.
- Að Vegagerðin veiti sveitarfélögum einkaleyfi á rekstri almenningssamgangna þar sem það á við og eftir því sóst. Hlutverk Vegagerðarinnar breytist í samræmi við það. Vegagerðin haldi þannig hlutverki sínu á dreifbýlli svæðum, þar sem möguleiki á samgöngufélögum er ekki til staðar, og hugsanlega á langleiðum. Vegagerðin hafi annars staðar, þar sem sérstök félög eða einstök sveitarfélög reka samgöngurnar, hlutverk við gerð þjónustusamninga milli þeirra og ríkisins og jafnframt eftirlitshlutverk í samræmi við lög um samgöngufélög.

Verkefni á vegum ríkis og sveitarfélaga

- Að ríki og sveitarfélög stuðli að hugarfarsbreytingu meðal landsmanna í þá veru að auka veg almenningssamgangna. Fyrir því eru veigamikil þjóðhagsleg og umhverfisleg rök. Nauðsynlegt er einnig að ríki og sveitarfélög semji um aðkomu sína að þessum veigamikla málaflokki.
- Að forgangur almenningsvagna á höfuðborgarsvæðinu verði aukinn með sérstökum viðbótarforgangsakreinum þar sem pláss er fyrir hendi, á umferðarljósum o.fl. stöðum auk þess sem áfram verði unnið að því að bæta aðstöðu gangandi og hjólandi vegfarenda. Vel getur komið til þess, séu ekki aðrir kostir færir, að auka rými almenningsvagna í umferðinni á kostnað annarrar umferðar.
- Að skoðaðir verði sameiginlegir hagsmunir ríkis og sveitarfélaga vegna almenningssamgangna í fjölkjarna sveitarfélögum með hliðsjón af hagkvæmni í uppbyggingu stoðkerfa sem þar mætti ná fyrir báða aðila fyrir tilstuðlan nothæfra almenningssamgangna. Mögulegt er að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga geti komið hér við sögu.
- Almenningsamgangna er ekki getið í skipulagslögum í dag en þeirra er getið í skipulagsreglugerð og þar er gert ráð fyrir að gerð verði grein fyrir leiðum almenningsvagna þegar ný hverfi eru skipulögð. Nauðsynlegt er að almenningssamgöngur hafi sess og vægi í samræmi við það hlutverk og þau áhrif sem þær geta haft. Má þar nefna umhverfismál, hagkvæmni, öryggi og fleiri þætti sem ræddir eru annars staðar í skýrslunni. Jafnframt er lagt til að almenningssamgöngur verði ávallt sjálfsagt umfjöllunarefni á vettvangi sveitarfélaga þegar fjallað er um breytingar á skipulagi, þar sem það á við.
- Ferðastyrkir til nemenda og annarra, þ.m.t. akstursstyrkir vegna atvinnu, á vegum ríkis og sveitarfélaga verði tengdir notkun almenningsamgangna þar sem því verður við komið.
- Að fylgjast vel með þróun erlendis á þessu sviði, m.a. töku veggjalda inn í borgir sem sérstaka fjármögnunarleidd fyrir almenningssamgöngur og framtíðarþróun sporbundinna samgöngugreina sem ganga fyrir rafmagni.

Verkefni sveitarfélaga

¹¹ Þess ber að geta að fulltrúi fjármálaráðuneytis í nefndinni gerði fyrirvara um þennan þátt.

▫ Að almenningssamgöngur verði viðurkenndar sem eitt af skylduverkefnum sveitarfélaga.

▫ Að sveitarfélög óski eftir einkaleyfi á almenningssamgöngum og stofni sérstök samgöngufélög með öðrum sveitarfélögum um rekstur almenningssamgangna á svæðum þar sem það á við og sameini undir hatti þeirra allan sinn akstur ásamt því að leita eftir samstarfi við fyrirtæki og aðra sem hafa hagsmuna að gæta. Samgöngufélög bjóði út allan akstur þar sem því verður við komið.

▫ Að leitað verði allra leiða til að fjölga farþegum í almenningssamgöngum með því að auka ferðahraða, ferðatíðni og auka þjónustu að öðru leyti. Markmiðið ætti fyrst og fremst að vera að stytta ferðatíma farþeganna.

Að almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu feli í sér samhangandi og samræmt kerfi milli höfuðborgarsvæðisins og Reykjaness, Borgarbyggðar og Árborgar. Tekin verði upp samræmd svæðisbundin - zone - gjaldtaka og leiðakerfi. Væntanlega þýðir þetta að eitt samgöngufélag nái yfir allt þetta svæði. Þetta sjónarmið á einnig almennt við um önnur svæði eins og t.d. Eyjafjörð og svæðin þar í kring

4.4. Almenningsamgöngur í Eyjafirði

Í skýrslu um almenningssamgöngur í Eyjafirði sem Jón Helgi Pétursson vann fyrir Ferðamálamíðstöð Eyjafjarðar¹² er fjallað um rök fyrir því að koma á fót almenningssamgöngukerfi innan byggðakjarna á svæðinu og á milli þeirra.

Þar er fjallað um:

▫ áhrif á menntun og eflingu menntastofnana sem lið í jafnrétti til náms óháð búsetu, án þess að það hafi í för með sér aukin húsnæðiskostnað eða krefjist aðgangs að bifreið.

▫ atvinnumál þ.e. að fólki innan sama atvinnusvæðis sé gert kleift að sækja atvinnu milli staða eða innan svæðisins, án þess að það hafi til umráða einkabifreið.

▫ ferðamennsku sem með almenningssamgöngum tengjast þjónustukjörnum. Það gefur ferðamönnum nýja möguleika á að nýta sér þjónustuna, án þess að vera háðir einkabifreiðum.

▫ þjónusta við almenning þ.e. að almenningssamgöngur auka möguleika fólks til að sækja þjónustu sem veitt er utan heimabyggðar þess. Þær gefa möguleika á meiri samvinnu og stuðla að samnýtingu á ýmiss konar þjónustu milli byggðakjarna. Samhliða því geta þær tengst öðrum samgöngum, bæði innan svæðisins og til og frá svæðinu, svo sem rútur, flug eða ferjur.

Í skýrslu sem unnin var fyrir Eyþing 2008 um strætó, milli Akureyrar og nágrennabyggða¹³ þar sem skoðuð var hagkvæmni þess að hefja rekstur almenningssamgangna á svæðinu komu eftirfarandi tillögur fram:

▫ Sveitarfélögin semji við ríkið um að taka við núverandi sérleyfum á svæðinu, þ.e. á milli Ólafsfjarðar og Akureyrar og á milli Húsavíkur og Akureyrar og fái sama eða svipaðan styrk að raunvirði og núverandi sérleyfishafi fær.

▫ Rökin á bak við þetta eru þau að mun líklegra sé að sveitarfélögin hafi hvata til að þróa og markaðssetja þessar samgöngur á þann hátt að þær mæti þörfum íbúanna heldur en utanaðkomandi sérleyfishafi.

▫ Sveitarfélögin semji jafnframt við FSA?? um strætóferðir í Hrafnagil og íhuguð verði vel nýting slíkra ferða fyrir skólaakstur. Eyjafjarðasveit láti sparnað í skólaakstri, ef um það

12 Sjá: <http://www.samgonguraduneyti.is/utgefing-efni/hr/2725>

13 Skýrsluna vann Jón Þorvaldur Heiðarsson, maí 2008

verður að ræða, renna að mestu til strætóferðanna. Ekki er víst, þrátt fyrir styrk frá ríki, FSA eða einstökum sveitarfélögum sem gætu sparað skólaakstur, að strætóferðir verði sveitarfélögunum að kostnaðarlausu. Sá kaleikur að skipta kostnaði milli sveitarfélaganna verður hjá þeim. Einnig hvernig að málum yrði staðið, hvort verkefni sem þetta yrði hjá Eyþingi eða vistað annars staðar. Ekki verður varist þeirri hugsun hvað verkefni sem þetta væri mikið einfaldara ef sveitarfélög á Eyjafjarðarsvæðinu værn sameinuð í eitt eða fá sveitarfélög.

▫ Strætóferðir til Grenivíkur og Reykjahlíðar verði skoðaðar í framhaldi af reynslu strætóferða á stóru leiðunum. Þar þarf að taka mið af samgöngum milli Akureyrar og Egilsstaða.

▫ Fargjald verði lækkað verulega. Það er alltof hátt. Það er það hátt að tekjur gætu aukist með lækkun þess. Það er nú um 25 kr/km en lagt er til að það verði ekki hærra en sem nemur bensíneyðslu fólksbíls (8l/100km). Um þessar mundir væri gjaldið þá um 11 kr/km. Það þýðir að fullt fargjald milli Ólafsfjarðar og Akureyrar yrði um 660 kr en ekki 1.500 kr. Milli Húsavíkur og Akureyrar yrði það um 1.000 kr en ekki 2.300 kr. Ekki er eins mikil ástæða að vera með afslætti ef fargjaldið er hóflegt.

▫ Ef boðið er upp á almenningsamgöngur sem þessar hlýtur það að vera til að gefa fólki kost á öðrum ferðamáta en einkabíl. Ef verðlagningin er slík að almenningsamgöngurnar eru ekki raunverulegur kostur, einkabíllinn er einfaldlega miklu betri kostur, þá verður ekki séð til hvers er verið að halda úti almenningsamgöngum. Ókeypis ferðir koma einnig til greina en hafa kosti og galla. Ókosturinn er m.a. sá að þá taka ferðamenn engan þátt í kostnaði við grunngerð sem þessa. Til greina kemur að hafa ferðir ókeypis á veturna en taka gjald á sumrin. Það felur sjálfkrafa í sér að ferðir í og úr skóla eru ókeypis. Jafnframt má líta á það sem viðleitni frá sveitarfélögunum til að ýta undir vetrarferðamennsku á svæðinu.

Jafnvel þarf að íhuga hvort sveitarfélögin í Eyþingi ættu í samstarfi við Fljótsdalshérað eða Samtök sveitarfélaga á Austurlandi SSA að semja um að taka yfir sérleyfið á milli Akureyrar og Egilsstaða. Slíkt hefði ýmsa kosti. Í fyrsta lagi að þá er þeim í lófa lagið að skipuleggja þessar ferðir þannig að þær samtvinnist heildaráætlun um samgöngur milli Akureyrar og Reykjahlíðar. Í öðru lagi er staðreynd að utanlandsflug er vaxandi frá Akureyri og utanlandsflug er einnig frá Egilsstöðum. Flug frá Egilsstöðum hefur ekki verið sömu daga og frá Akureyri. Með yfirláðum yfir sérleyfinu gætu samfélögin á báðum þessum stöðum skipulagt ferðir milli Akureyrar og Egilsstaða í samræmi við utanlandsflugið. Það þyrfti helst að vera þannig að íbúi á Akureyri gæti flogið frá Akureyri en komið til baka um Egilsstaði (eða öfugt) ef sá dagur hentaði viðkomandi betur. Þá þyrfti að vera hægt að stíga upp í rútu á flugvöllinum sem flytti viðkomandi strax til Akureyrar. Sama gildir um íbúa á Egilsstöðum. Ef þeir eiga að geta nýtt sér utanlandsflug frá Akureyri þurfa þeir að geta stigið upp í rútu á Egilsstöðum sem flytur þá á flugvöllinn á Akureyri sem og að geta stigið upp í rútu eftir lendingu á Akureyri sem flytur viðkomandi strax til Egilsstaða. Utanlandsflug verður líklega alltaf umfangsmeira frá Akureyri en Egilsstöðum þar sem markaðurinn umhverfis Akureyrarflugvöll er stærri. Í fjórða lagi má nefna að sama gildir um ferðir Norrænu og utanlandsflugið. Æskilegt er að ferðir milli Egilsstaða og Akureyrar taki mið af ferðum Norrænu. Í fjórða lagi má nefna flutninga sjúklinga milli Heilbrigðisstofnunnar Austurlands og Sjúkrahússins á Akureyri (FSA). Slíkir flutningar eru þegar stundaðir en áhugi er hjá báðum aðilum að auka enn frekar þannig samstarf sín á milli.

4.5 Skýrsla um almenningssamgöngur á Norðurlandi eystra

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði nefndina í maí 2009 og hún skilaði tillögum sínum í september 2009¹⁴. Það svæði sem tillögur nefndarinnar taka til er starfssvæði Eypings, þ.e. sveitarfélögin Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Arnarneshreppur, Hörgárbyggð, Akureyrarkaupstaður, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur og Langanesbyggð.

Helstu niðurstöður voru:

- Sveitarfélögin sem standa að Eypingi stofni sérstakt einkahlutafélag – samgöngufélag - undir forystu samtakanna sem sjái um þróun, stjórnun og eftirfylgd með uppbyggingu og rekstri samhæfðra almenningssamgangna á svæði Eypings.
- Skilgreina þarf og flokka svæðið niður í mismunandi byggðastig, t.a.m.: þéttbýli, innra dreifbýli, ytra dreifbýli og fámenni. Þannig verði myndaðar forsendur fyrir því að beita heimildum um opinberan stuðning og samþættingu mismunandi flutningsþátta (fólk, póstur, vörur) án þess að það fari í bága við ákvæði samkeppnislaga og regluverk á EES svæðinu.
- Á grundvelli flokkunar svæðisins verði skilgreindar mismunandi áætlunarleiðir. Stofnleiðir liggi á milli skilgreindra þéttbýlisstaða innan svæðisins með tengingum út fyrir svæðið. Héraðsleiðir liggi á milli skilgreindra þéttbýlisstaða innan svæðisins. Fámennisleiðir tengi ytra dreifbýli og fámenni við héraðsleiðir og stofnleiðir eftir atvikum.
- Komið verði á samhæfðu kerfi almenningssamgangna á svæðinu sem tengist sambærilegum einingum (kerfum) á öðrum svæðum og öðrum ferðamátum (áætlunarflugi og reglubundnum ferjusiglingum).
- Komið verði upp altæku og samhæfðu upplýsingakerfi þar sem notendur geta fengið á einum stað allar upplýsingar um ferðir á milli staða.
- Sett verði upp samræmt/miðlægt farmiðasölukerfi með áherslu á rafræn viðskipti.
- Byggð verði upp samgöngumiðstöð á Akureyri sem tengi saman almenningssamgöngur á landi, almenningssamgöngur innanbæjar og áætlunarflug. Jafnframt verði komið upp miðstöðvum og skiptistöðvum annars staðar eftir því sem skipulag kerfisins kallar á.
- Gerður verði fimm ára þróunarsamningur á milli samgöngufélags sem stofnað verði á starfssvæði Eypings og samgönguyfirvalda þar sem svæðið verði notað sem þróunarlikan fyrir almenningssamgöngur í landinu.

Þá segir jafnframt að: Til að unnt sé að hrinda tillögum nefndarinnar í framkvæmd þarf undirbúningstíma sem að mati nefndarinnar þarf að vera u.þ.b. eitt ár. Skv. núverandi fyrirkomulagi renna samningar um sérleyfi á svæðinu út um næstu áramót. Til að skapa svigrúm fyrir þá þróun og undirbúningsvinnu sem nauðsynleg er þarf því að framlengja núverandi samninga. Lagt er til að það verði gert og þeir framlengdir til 1. október 2010. Sú tímasetning er að mati nefndarinnar eðlileg sem skil sumar- og vetraráætlunar en heppilegra er að nýtt fyrirkomulag og þegar því er að skipta, nýr rekstraraðili, taki við þjónustunni á þeim tíma fremur en við áramót eða við upphaf sumaráætlunar þegar háannatími með tilheyrandi álagi er framundan. Þannig gefst nýjum rekstraraðilum færi á að nýta vetrartímann til að ná góðum tókum á þjónustuveitingunni og vera reiðubúnir til að mæta álagstímanum.

¹⁴ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, nefnd um almenningssamgöngur á Norðurlandi eystra, september 2009. <http://www.samgonguraduneyti.is/utgefing-efni/nr/2725>

4.6. Skýrsla um samræmda skattlagningu ökutækja

Skipaður var starfshópur til að gera tillögur um samræmda skattlagningu ökutækja og eldsneytis með það markmið að leiðarljósi að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda, aukinnar notkunar innlendra orkugjafa, fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins og þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð. Starfshópurinn skilaði skýrslu árið 2008¹⁵

Meðal tillagna starfshópsins var að áttak til eflingar almenningssamgangna væri æskilegt til að ýta undir að náð verði þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett.

□ Með vísan til vinnu nefndar um almenningssamgöngur sveitarfélaga telur starfshópurinn æskilegt, m.a. frá umhverfislegu sjónarmiði og markmiðum starfshópsins, að skapa raunhæfan valkost við einkabílinn í samgöngulegu tilliti. Starfshópurinn telur því rökrétt að skoða nánar hvort nýta megi hluta af auknum tekjum vegna kolefnisskattsins til að efla almenningssamgöngur með skynsamlegum hætti þannig að þær verði raunverulegur valkostur fyrir fólk til þess að komast á milli staða.

□ Miðað við forsendur tillagna starfshópsins væri unnt að veita um 400 m.kr. til að fjármagna framangreindar hliðarráðstafanir. A.m.k. væri það einn valkostur sem taka þyrfti til nánari skoðunar að mati starfshópsins.

Unnið er að frumvarpi þar sem tillögur starfshópsins eru útfærðar.

4.7. Fundir samgönguráðs með landshlutasamtökum sveitarfélaga

Í undanfara endurskoðunar á samgönguáætlun 2010-2021 hélt samgönguráð samráðsfundi með landshlutasamtökum sveitarfélaga á landinu,¹⁶ sameiginlegan fund með sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og sveitarfélögum milli Borgarness og Selfoss auk fundar með fulltrúum frá aðildarfélögum Samtaka atvinnulífsins, SA. Þar var greinileg niðurstaða funda með SA og landshlutasamtökum utan höfuðborgarsvæðisins að leggja eigi áherslu á að bæta samgöngur innan landsvæða (landshluta). Ferðatími íbúa á hverju landsvæði til þjónustukjarna eigi að fá forgang. Með því að stytta vegalengdir, m.a. með jarðgöngum og þverun fjarða, þá stækki atvinnu og þjónustusvæði og þjónustukjarnar sem og landsvæði í heild eflist. Fram kom á samráðsfundum að stærð sveitarfélaga eigi að taka mið af ferðatíma, bættar tengingar innan svæða séu taldar forsenda sameiningar sveitarfélaga.¹⁷

Á þessum fundum var áberandi ákall um bættar almenningssamgöngur. Í þeirri umræðu þarf að aðskilja almenningssamgöngur innan þéttbýlis og milli þéttbýliskjarna.

5. Stefnumótun

5.1 Núverandi stefna

Í gildandi langtíma samgönguáætlun 2003 – 2014 er mótuð stefna um að almenningssamgöngur í lofti, á sjó og á landi verði skipulagðar þannig að þær nái til allra þéttbýlisstaða með um það bil 200 íbúum eða fleiri. Í tillögu að nýrri langtímastefnumótun 2007 – 2018 var síðan lagt til að skoðaðir yrðu möguleikar á eflingu þessarar samgöngugreinar á áætlunartímabilinu en þessi tillaga var ekki afgreidd á Alþingi.

Í fjögurra ára samgönguáætlun 2007-2010 kemur fram að gert sé ráð fyrir að farið verði yfir tilhögun og fjármögnun almenningssamgangna en sú vinna er nú í gangi. Þar var

¹⁵ Sjá skýrsluna á http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Heildarstefnumotun-um-skattlagningu-okutaekja-og-eldsneytis.pdf
¹⁶ uppt.

¹⁷ Auk þess kom fram að sveitarfélög væru tilbúin að taka við rekstri samgöngumannvirkja ef tekjur fylgja, sama gildi um flutning annarra verkefna frá ríki til sveitarfélaga.

jafnframt lagt til að unnið verði að því að sveitarfélög takist á hendur meiri ábyrgð á uppbyggingu og stjórnun almenningsamgangna á landinu sem talið er að geti haft marga kosti í för með sér.¹⁸

Eins og áður hefur komið fram þá eru almenningsamgöngur, sem kostaðar eru af stjórnvöldum, verulega vannýttar eða um offramboð er að ræða. Ljóst að verið er að nota mun öflugri samgöngutæki en þörf er fyrir, sem bæði leiðir til óþarfa kostnaðar og óhagkvæmni auk þess sem það er í andstöðu við þau markmið sem að er stefnt með almenningsamgöngum og í umhverfismálum.

Þá er það umhugsunarvert hvor styrkja eigi fleiri en einn samgöngumáta á hvern stað sérstaklega þegar þeir keppa svo innbyrðis um takmarkaðan fjölda farþega.

5.2 Tillögur að breyttri stefnu

Af umfjölluninni hér að ofan og úttekt Vegagerðarinnar á nýtingu og kostnaði við núverandi fyrirkomulag á almenningsamgöngum er ljóst að sú stefna og framkvæmd sem unnið hefur verið eftir virkar ekki sem skyldi.

Huga þarf að því að endurskoða stefnuna og hvernig staðið hefur verið að framkvæmd hennar. Við þá stefnumótun þarf að líta til tillagna sem fram hafa komið í áðurnefndum skýrslum og margar hverjar eru samhljóma, áhuga samtaka sveitarfélaga á eflingu almenningsamgangana innan svæða og að ferðatími íbúa á hverju landsvæði til þjónustukjarna þar eigi að fá forgang. Ríkisstjórnin leggur á það áherslu að unnin verði áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn með sérstakri áherslu á að almenningsamgöngur verði stórefldar og að dregið verði úr neikvæðum umhverfisáhrifum samgangna.

Þá þarf að huga að því hvernig ríkið kemur að almenningsamgöngum innan þéttbýlis, hvaða hindranir eru í veginum og hvaða leiðir eru færar til þess að styrkja þennan málaflokk þ.m.t. fjármögnun.

Þá þarf jafnframt að skoða hvort það sé verjandi á tímum samdráttar að aka sérleyfisleiðir þar sem farþegar eru færri en 1 að meðaltali, eða að 42,5% af kostnaði við almenningsamgöngurnar sé vegna eins áfangastaðar, þ.e. Vestmannaeyja. Einnig hvort rétt sé að styrkja bæði flugsamgöngur og ferjusamgöngur til áfangastaðar þar sem íbúar eru innan við 100 eins og í Grímsey.

5.3 Atriði sem huga þarf að í ljósi tillagna í þeim skýrslum sem fjallað hefur verið um

▪ Við mótun á nýrri stefnumörkun til framtíðar verði skoðaðir möguleikar á að færa framkvæmd málaflokksins í þéttbýlli svæðum til sveitarfélaga enda eru almenningsamgöngur í eðli sínu nærþjónusta sem væri betur fyrir komið með samræmingu og samhæfingu við annan akstur með farþega á viðkomandi svæðum.

▪ Ef boðið er upp á almenningsamgöngur hlýtur það að skapa valkost á öðrum fararmáta en einkabíl. Verðlagningin er oft þannig að almenningsamgöngurnar eru ekki raunverulegur kostur og því hugsanlega ekki ástæða til að halda þeim úti. Fargjöld verða því að lækka verulega.

▪ Að leiðirnar milli Reykjavíkur og Akureyrar annars vegar og Reykjavíkur og Egilsstaða um Suðurland og firðina hins vegar verði skilgreindar sem stofnleiðir. Allar aðrar

¹⁸ Fyrir verður þó að liggja skýr vilji sveitarstjórna til að taka þetta verkefni að sér.

leiðir verði skilgreindar innan svæða enda þjóni þær fyrst og fremst einu tilteknu héraði eða svæði.

- Skipta þarf landinu í svæði, byggða- eða atvinnusvæði e.t.v. eins og gert er í sóknaráætlun ríkisstjórnarinnar. sem eðlilegt er að miða skipulag almenningsgangna við. Skilgreining slíkra svæða taki mið af búsetu, vinnusókn, verslunarmynstri og sókn í þjónustu. Á hverju svæði verði samstarf milli sveitarfélaga á svæðinu eða hugsanlega byggðasamlags og ríkisins um almenningsgangur.

- Huga að fáfarnari leiðum þar sem með skipulegum hætti mætti skoða aðra möguleika en hefðbundna áætlunarbíla með samnýtingu vöru- og fólksflutninga þ.m.t. pósthlutninga.

- Koma þarf upp samræmdu miðasölukerfi, þannig að upplýsingar um farþegafjölda og nýtingu verði aðgengilegar og unnt sé með einföldum hætti að deila hluta miðaverðs út til rekstraradila ef farþegi ferðast með fleiri en einum í sömu ferð.

- Að felldar verði niður álögur á almenningsgangur þannig að ríkið hafi ekki beinar tekjur af greininni.

- Að forgangsröðun í samgönguáætlun verði endurskoðuð með það að markmiði að auka veg almenningsgangna svipað og í nágrannalöndunum, annaðhvort með viðbótarfjármagni eða á kostnað annarra framkvæmda eða greina.

- Að ríki og sveitarfélög stuðli að hugarfarsbreytingu meðal landsmanna í þá veru að auka veg almenningsgangna. Fyrir því eru veigamikil þjóðhagsleg og umhverfisleg rök. Nauðsynlegt er einnig að ríki og sveitarfélög semji um aðkomu sína að þessum veigamikla málaflokki.

- Að forgangur almenningsvagna á höfuðborgarsvæðinu verði aukinn með sérstökum viðbótarforgangsakreinum þar sem pláss er fyrir hendi, á ljósum o.fl. stöðum auk þess sem áfram verði unnið að því að bæta aðstöðu gangandi og hjólandi vegfarenda. Vel getur komið til þess, séu ekki aðrir kostir færir, að auka þurfi rými almenningsvagna í umferðinni á kostnað annarrar umferðar.

- Að skoðaðir verði sameiginlegir hagsmunir ríkis og sveitarfélaga vegna almenningsgangna í fjölkjarna sveitarfélögum með hliðsjón af hagkvæmni í uppbyggingu stoðkerfa sem þar mætti ná fyrir báða aðila fyrir tilstuðlan nothæfra almenningsgangna. Mögulegt er að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga geti komið hér við sögu.

- Ferðastyrkir til nemenda og annarra, þ.m.t. akstursstyrkir vegna atvinnu, á vegum ríkis og sveitarfélaga verði tengdir notkun almenningsgangna þar sem því verður við komið. (nemandastyrkir 143,4 millj. á árinu 2007).

- Að leitað verði allra leiða til að fjölga farþegum í almenningsgangum með því að auka ferðahraða farþega, ferðatíðni og auka þjónustu að öðru leyti. Markmiðið ætti fyrst og fremst að vera að stytta ferðatíma farþeganna.

- Samstarf um skipulag, miðaverð, samhæfingu leiða, þjónustu við fatlaða, ábyrgð á staðbundnum samgöngum.

5.4 Því er lagt til að:

- breytt verði núverandi stefnu eins og hún kemur fram í samgönguáætlun. Þannig verði horfið frá núverandi framsetningu um tengingu byggðarlaga með allt að 200 íbúa þar sem horft er til tengingar til höfuðborgarinnar. Horft verði til þess að efla almenningsgangur við stærri sveitarfélög í hverjum landsfjórðungi beint við höfuðborgarsvæðið, á stofnleiðum.

▫ tekið verði upp samstarf við landshlutasamtök sveitarfélaga og í samvinnu við þau boðið upp á tengingar innan landshluta við miðstöðvar byggðakjarna sem síðan tengist stofnleiðum. Tengingar innan landshluta verði byggðar á nánari útfærslu í samstarfi við sveitarfélögin sem taki mið af þörfum og eftirspurn. Á fáfarnari leiðum verði hugað að „þjónustu samkvæmt beiðni“. Þannig mætti hugsanlega koma upp þjónustuborði almenningsgangna sem sinnir þjónustu við borgarana skv. pöntun og tryggi annaðhvort rútu til flutnings eða útvegar farþeganum ferð með öðrum viðurkenndum ferðaaðila. Aðrar heppilegar útfærslur koma til greina sem miða að því markmiði að ekki sé verið að nýta of stór samgöngutæki en nauðsynlegt er eða um sé að ræða akstur án farþega.

▫ samræmd verði gjaldtaka á styrktum leiðum þannig að gjaldið verði örugglega undir kostnaði einkabíls.

▫ gætt verði að því að styrktar almenningsgangur keppi ekki innbyrðis og að framboð taki mið af þörfum og eftirspurn.

▫ hugað verði að því hvort aðeins eigi að styrkja almenningsgangur á landi utan sumartíma.

▫ fellt verði niður einkaleyfi á akstri til FLE í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlits.

▫ hugað verði að öðrum útfærslum í útboðsfyrirkomulagi sem miði að meira jafnræði í styrkveitingum t.d með þak á styrk miðað við floginn, sigldan eða ekinn kílómetra.

▫ í ljósi núverandi efnahagsástands verði leitast við að afla viðbótarfjármagns samhliða aðgerðum í umhverfismálum með viðbót við kolefnisgjald á ökutækjum. Að öðru leyti verði óbreytt framlag til málaflokksins frá því sem ætlað er til hans í síðustu samgönguáætlun.

▫ ferðarstyrkir til námsmanna verði bundnir skilyrði um notkun á almenningsgangum eða að þeir renni beint til sveitarfélaga sem bjóða upp á slíka þjónustu.

▫ hugað verði að framkvæmd breyttrar stefnumótunar þannig að hún verði komin til framkvæmda tímanlega á árinu 2010 þegar flestir landsamningar renna út.

5.5 Vinnsla þessa skjals

Samgönguráð hefur fjallað um þetta skjal og komið að vinnslu þess á fyrri stigum. Þá byggist skjalið á umræðum við og tillögum frá landshlutasamtökum sveitarfélaga.

Við gerð samgönguáætlunar 2009-2012 var höfð hliðsjón af skjalinu auk þess sem það verður lagt til grundvallar við gerð 12 ára samgönguáætlunar 2011-2022 en hún verður lögð fyrir Alþingi nú í haust.

Í samgönguáætlun 2009-2012 kemur fram að vegna þess hve mikið fé er veitt til málaflokksins og hve almenningsgangur eru að hluta illa nýttar þarf að verða grundvallarbreyting.

Samanburður á kostnaði pr. farþega km árið 2009

	Farþega- fjöldi	Vega- lengd	Farþega- kilómetrar	Kostnaður	Kostn.pr. farþ.km
Sérleyfi					
Selfoss-Hella-Hvolsvöllur	2.927	49	143.423	16.362.682	114
Hvolsvöllur-Vík	3.245	80	259.600	6.055.113	23
Vík-Kirkjubæjarklaustur-Höfn	3.979	272	1.082.288	20.738.795	19
Selfoss-Laugarvatn-Reykholt-Laugarás	694	60	41.640	4.344.892	104
Selfoss-Flúðir	642	46	29.532	6.619.976	224
Reykjavík-Þorlákshöfn	11.395	52	592.540	13.747.422	23
Höfn-Djúpavogur-Breiðdalsvík-Egilsstaðir	2.188	241	527.308	6.891.554	13
Reykjavík-Leifsstöð (flugrúta)	278.564	50	13.928.200		
Reykjanesbær-Reykjavík	44.205	47	2.077.635	19.170.145	
Reykjanesbær-Sandgerði-Garður	1.126	15	16.890		
Reykjavík-Grindavík	482	51	24.582		
Reykjavík-Borgarnes	645	74	47.730	3.025.000	63
Borgarnes-Reykholt	138	117	16.146	1.115.431	69
Hellissandur-Stykkishólmur-Borgarnes-Reykjavík	1.433	245	351.085	20.773.774	59
Borgarnes-Búðardalur	561	80	44.880	4.937.670	110
Búðardalur-Króksfjarðarnes	170	46	7.820	2.293.704	293
Króksfjarðarnes-Reykhólar	50	31	1.550	726.513	469
Reykjavík-Akureyri	9.812	382	3.748.184	44.277.340	12
Brú-Hólmavík-Drangsnæs	454	149	67.646	2.728.349	40
Sauðárkrókur-Varmahlíð	1.274	26	33.124	4.184.047	126
Síglufjörður-Sauðárkrókur (flugrúta)	1.075	96	103.200	10.806.504	105
Dalvík-Akureyri	3.577	44	157.388	9.281.121	59
Dalvík-Ólafsfjörður	1.124	61	68.564	2.568.996	37
Húsavík-Akureyri	6.592	92	606.464	19.989.836	33
Húsavík-Raufarhöfn-Þórshöfn	524	202	105.848	14.201.490	134
Akureyri-Mývatn-Egilsstaðir	6.888	266	1.832.208	11.873.200	6
Bolungarvík-Ísafjörður	7.532	14	105.448	4.023.935	38
Patreksfjörður-Tálknafjörður-Bíldudalur (flugrúta)	937	46	43.102	3.742.612	87
Ísafjörður-Brjánslækur-Patreksfjörður (júní-ágúst)	887	173	153.451	810.120	5
Ísafjörður-Hólmavík (júní-ágúst)	672	224	150.528	881.712	6
Ísafjörður-Súðavík	212	20	4.240	1.590.072	375
Bakkagerði (Borgarfjörður eystri)-Egilsstaðir	645	71	45.795	2.282.115	50
Seyðisfjörður-Egilsstaðir	2.148	28	60.144	4.664.392	78
Neskaupsstaður-Eskifjörður-Reyðarfjörður-Egilsstaðir	2.003	71	142.213	11.406.495	80
Breiðdalsvík-Stöðvarfjörður-Fáskrúðfjörður-Egilsstaðir	210	92	19.320	6.969.340	361
Djúpivogur-Höfn-Arnæsflugvöllur (flugrúta)	368	104	38.272	6.773.773	177
Samtals			26.677.988	289.858.120	11
Ferjur					
Breiðafjarðarferja	55.238	59	3.259.042	103.820.281	32
Vigur - Æðey	157	10	1.570	9.917.892	6.317
Mjóafjarðarferja	511	16	8.176	12.390.000	1.515
Vestmannaeyjaferja	127.624	74	9.444.176	453.888.737	48
Grimseyjarferja	5.549	119	660.331	93.232.631	141
Hríseyjarferja	62.580	4	250.320	63.822.445	255
Samtals			13.623.615	737.071.986	54
Flug					
Reykjavík - Gjógur	405	207	83.835	18.554.426	221
Reykjavík - Bíldudalur	3.095	180	557.100	45.481.224	82
Reykjavík - Höfn	10.167	330	3.355.110	53.937.070	16
Reykjavík - Sauðárkrókur	6.756	213	1.439.028	44.346.128	31
Reykjavík - Vestmannaeyjar	31.145	120	3.737.400	125.541.202	34
Akureyri - Grimsey	876	85	74.460	15.617.704	210
Akureyri - Þórshöfn - Vopnafjörður	2.814	199	559.986	43.732.845	78
Samtals			9.806.919	347.210.599	35

Verkeign	Verk	Heiti verk	Verkhúti nr.	Heiti verkhluta	Kostnaður			Samt.pr.leið	Samt.pr.leið	Farþ.fj.2008	Far..fj.2009	Kostn.pr.farþ.2008
					Árntal	2008	2009					
Vg 10 Ferjur	1540	Ferjur	10	Sameiginlegur kostn.	3.196.126	2.480.870	5.676.996	3.196.126	2.480.870			
			1.1	Vestm. rekstrarst.	382.486.394	392.695.674	775.182.068					
			1.2	Vestm. viðhald	55.103.910	45.227.666	100.331.576					
			1.3	Vestm. húsnæði	1.527.064	4.816.730	6.343.794					
			1.31	Vestm. húsn. ÞorLh.	49.646		49.646					
			1.4	Vestm. tryggingar	4.645.348	7.244.536	11.889.884					
			1.5	Vestm. ráðgjöf	838.603	3.904.131	4.742.734					
			1.6	Vestm. annað	30.460.856		30.460.856	475.111.821	453.888.737	114.353	127.624	4.155
			2.1	Breið. rekstrarst.	133.682.985	103.635.153	237.318.138					
			2.2	Breið. viðhald	5.688	415.881	421.569					
			2.3	Breið. húsnæði	96.728	121.439	218.167					
			2.5	Breið. ráðgjöf	86.355		86.355					
			2.6	Breið. annað		-230.753	-230.753	133.871.756	103.941.720	49.546	55.238	2.702
			3.1	Vigur rekstrarst.	8.874.458	9.900.341	18.774.799					
			3.2	Vigur viðhald	179.361	7.681	187.042					
			3.6	Vigur annað	1.679.550	17.551	1.697.101	10.733.369	9.925.573	137	157	78.346
			4.1	Hrísey rekstrarst.	64.784.456	62.443.876	127.228.332					
			4.2	Hrísey viðhald	179.138	3.851.220	4.030.358					
			4.4	Hrísey tryggingar	851.450	1.333.870	2.185.320					
			4.5	Hrísey ráðgjöf	38.380		38.380					
			4.6	Hrísey annað		37.018	37.018	65.853.424	67.665.984	59.336	62.580	1.110
			5.1	Grímsey rekstrarst.	66.809.745	74.980.771	141.790.516					
			5.2	Grímsey viðhald	24.183.881	14.174.878	38.358.759					
			5.4	Grímsey tryggingar	2.848.789	4.068.952	6.917.741					
			5.5	Grímsey ráðgjöf	1.746.536		1.746.536					
			5.6	Grímsey annað	4.653.039	8.030	4.661.069					
			5.7	Grímsey rykaup	11.203.274		11.203.274	111.445.264	93.232.631	4.710	5.549	23.661
			6.1	Mjóafj. Rekstrarst.	11.289.733	12.390.000	23.679.733					
			6.2	Mjóafj. viðhald	74.235		74.235					
			6.5	Mjóafj. ráðgjöf	76.760		76.760					
			6.6	Mjóafj. annað	57.239		57.239	11.497.967	12.390.000	226	511	50.876
			7.1	Norðurfj. rekstrarst.	865.585	860.854	1.726.439	865.585	860.854			
					Samtals			812.575.312	744.386.369	1.556.961.681	812.575.312	744.386.369
		Samtals			812.575.312	744.386.369	1.557.566.215					
Vg 10 Flugrekstur	1520	Flugrekstur	10	Sameiginlegur kostn.	10.491.842	339.608	10.831.450					
			20	Vestfjarðarsvæði	63.064.170	64.035.650	127.099.820					
			30	Norðursvæði	57.621.456	59.178.624	116.800.080					
			40	Höfn	54.391.126	53.937.070	108.328.196					
			50	Sauðárkrúkur	43.876.612	44.346.128	88.222.740					
			60	Vestmannaeyjar	123.120.354	124.242.816	247.363.170					
		Samtals			352.565.560	346.079.896	698.645.456	352.565.560	346.079.896			
		Samtals			352.565.560	346.079.896	698.645.456					
Vg 10 Sérleyfishafar	1500	Sérleyfishafar	10	Sameiginlegur kostn.	3.273.991	1.869.048	5.143.039					
			12	Rekningar	237.111.749	334.050.191	571.161.940					
			20	Útbæð	521.854	328.409	850.263					
				Samtals	240.907.594	336.247.648	577.155.242	240.907.594	336.247.648	410.510	399.378	587
		Samtals			240.907.594	336.247.648	577.155.242	240.907.594	336.247.648	133.494	120.814	1.805

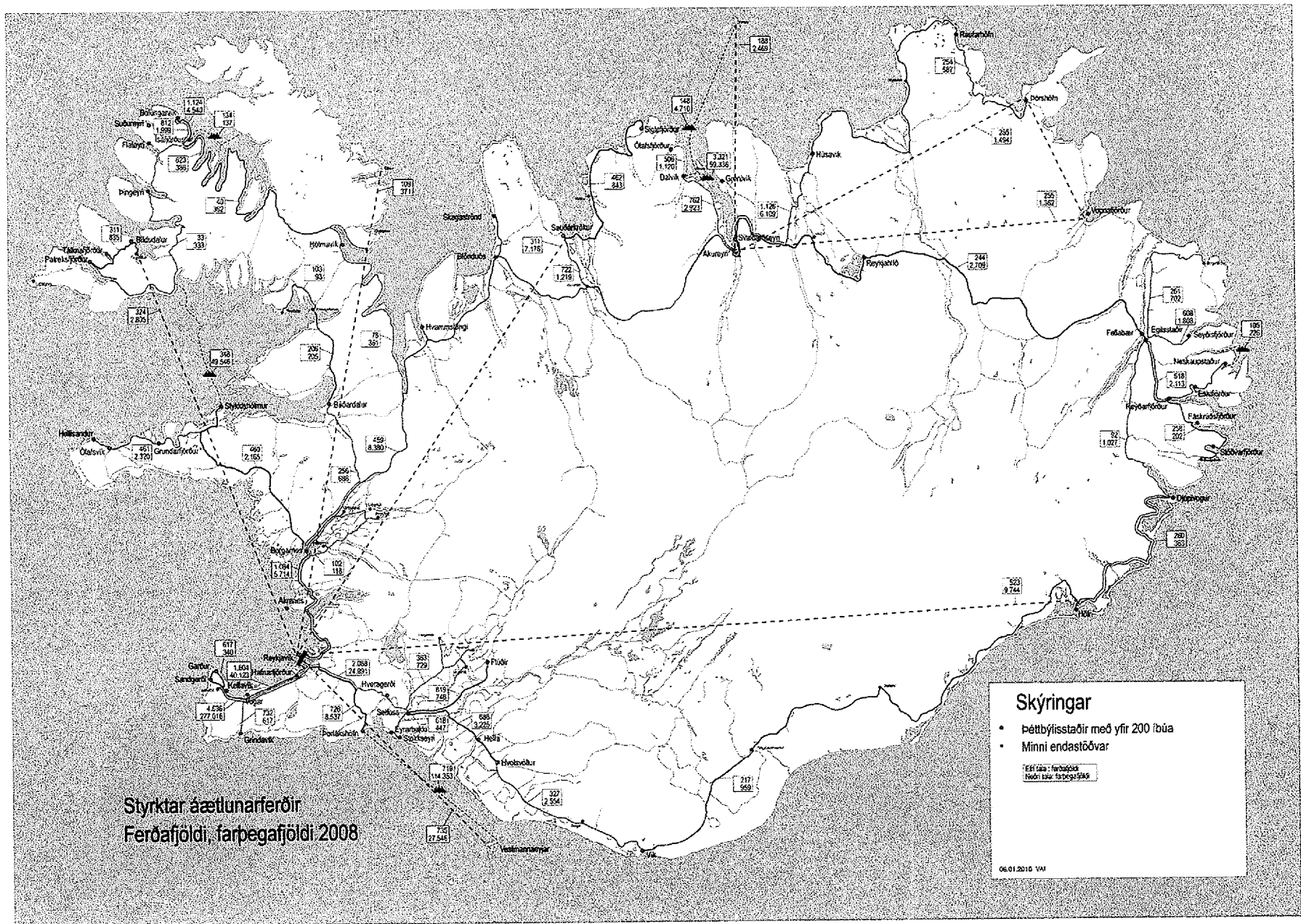
Ferðafjöldi, farþegafjöldi o.fl. á sérleyfisleiðum 2007-2009

Svæði Leið	Sérleyfisleið	Vegalengi km		Áætlun sumar /vetur	Fjöldi ferða á viku yflr. sumarið	Fjöldi ferða á viku yflr. veturinn	Heildar-	Heildar-	Fjöldi	Heildar-	Heildar-	Fjöldi	Heildar-	Heildar-	Fjöldi
		fjöldi ferða	fjöldi farþega				farþega á pr. legg	fjöldi ferða	fjöldi farþega	fjöldi farþega pr.legg	fjöldi ferða	fjöldi farþega	fjöldi farþega pr.legg		
		önnur leið	báðar leiðir			2007	2007	2007	2008	2008	2008	2009	2009	2009	
S1-Suðurland															
F1	Reykjavík-Hveragerði-Selfoss (einkaleyfi frá 1.1.09)	57	114	S/V	42	40	2.059	18.555	4,5	2.088	24.991	6,0			
F2	Selfoss-Hella-Hvolsvöllur	49	98	S/V	14	13	670	2.284	1,7	686	3.225	2,4	682	2.927	2,1
F3	Hvolsvöllur-Vík	80	160	S/V	14	4	327	621	0,9	327	2.554	3,9	323	3.245	5,0
F4	Vík-Kirkjubæjarklaustur-Höfn	272	544	S/V	7	4	216	635	1,5	217	959	2,2	323	3.979	6,2
F5	Selfoss-Laugarvatn-Reykhoit-Laugarás	60	120	S/V	7	7	359	445	0,6	363	729	1,0	352	694	1,0
F6	Selfoss-Flúðir	46	92	S/V	14	12	643	553	0,4	619	748	0,6	615	642	0,5
F7	Selfoss-Eyrabakki-Stokkseyri (einkaleyfi frá 1.1.09)	20	40	S/V	13	13	617	205	0,2	618	447	0,4			
F8	Reykjavík-Þorlákshöfn	52	104	S/V	14	14	720	8.011	5,6	726	8.537	5,9	720	11.395	7,9
F9	Höfn-Djúpvogur-Breiðdalsvík-Egilsstaðir	241	482	S	7	-	92	1.015	5,5	92	1.027	5,6	107	2.188	10,2
V1	Minni Borg-Sólheimar (jún-sept 2007 til prufu)	9	18				36	16	0,2						
S2-Suðurnes															
F10	Reykjavík-Leifsstöð (flugrúta) (einkaleyfi frá 1.1.09)	50	100	S/V			3.997	262.734	32,9	4.634	277.016	29,9	4.954	278.564	28,1
F11	Reykjanesbær-Reykjavík (einkaleyfi frá 1.1.09)	47	94	S/V	31	31	1.597	29.958	9,4	1.604	40.123	12,5	1.577	44.205	14,0
F12	Reykjanesbær-Sandgerði-Garður (einkaleyfi frá 1.1.09)	15	30	S/V	12	12	618	237	0,2	617	340	0,3	1.093	1.126	0,6
F13	Reykjavík-Grindavík (einkaleyfi frá 1.1.09)	51	102	S/V	14	14	727	1.635	1,1	732	617	0,4	610	482	0,4
S3-Vesturland og norðurland															
F14	Reykjavík-Borgarnes	74	148	S/V	21	21	1.082	6.414	3,0	1.084	5.714	2,6	121	645	2,7
F15	Borgarnes-Reykhoit	117	234	S/V	2	2	102	76	0,4	102	118	0,6	102	138	0,7
F16	Stykkishólmur-Vatnaleið-Borgarnes*	99	198	S/V	9	9	471	2.321	2,5	460	2.165	2,4	359	1.433	2,0
F17	Hellisandur-Ólafsvík-Grundarfjörður-Vatnaleið*	63	126	S/V	9	9	471	4.477	4,8	461	2.320	2,5			
F18	Borgarnes-Búðardalur	80	160	S/V	5	5	255	614	1,2	256	688	1,3	257	561	1,1
F19	Búðardalur-Króksfjarðarnes	46	92	S/V	4	4	204	252	0,6	206	205	0,5	205	170	0,4
F20	Króksfjarðarnes-Reykholár	31	62	S/V	2	2	103	127	0,6	103	93	0,5	103	50	0,2
F21	Reykjavík-Akureyri	382	764	S/V	14	7	463	10.243	11,1	459	8.380	9,1	467	9.812	10,5
F22-F23	Brú-Hólmarvík-Drangnes	149	298	S/V	3	1	76	324	2,1	78	361	2,3	76	454	3,0
F24	Sauðárkrókur-Varmahlíð	26	52	S/V	14	14	742	1.108	0,7	722	1.219	0,8	717	1.274	0,9
F25	Siglufjörður-Sauðárkrókur (flugrúta)	96	192	S/V	9	9	414	832	1,0	462	843	0,9	463	1.075	1,2
F26	Dalvík-Akureyri	44	88	S/V	15	15	761	2.939	1,9	762	2.923	1,9	753	3.577	2,4
F27	Dalvík-Ólafsfjörður	61	122	S/V	10	10	510	1.720	1,7	506	1.120	1,1	506	1.124	1,1
F28	Húsavík-Akureyri	92	184	S/V	18	23	1.124	5.479	2,4	1.126	6.109	2,7	1.122	6.592	2,9
F29	Húsavík-Raufarhöfn-Þórshöfn	202	404	S/V	5	5	253	568	1,1	254	587	1,2	252	524	1,0
F30	Akureyri-Mývatn-Egilsstaðir	266	532	S/V	7	4	243	2.069	4,3	244	2.709	5,6	248	6.888	13,9
Vestfirðir															
F31	Bolungarvík-Ísafjörður	14	28	S/V	22	22	1.830	5.945	1,6	1.936	6.539	1,7	1.935	7.532	1,9
F32	Patreksfjörður-Tálknafjörður-Bildudalur (flugrúta)	46	92	S/V	6	6	309	698	1,1	311	835	1,3	310	937	1,5
S4-Vestfirðir															
F33	Ísafjörður-Brjánslækur-Patreksfjörður (aðeins júní-ágúst)	173	346	S	3	-	39	329	4,2	39	333	4,3	40	887	11,1
F34	Ísafjörður-Hólmarvík (aðeins júní-ágúst)	224	448	S	3	-	40	221	2,8	40	362	4,5	39	672	8,6
F35	Ísafjörður-Súðavík	20	40	S/V	12	12	624	257	0,2	623	386	0,3	616	212	0,2
Austurland															
F36	Bakkagerði (Borgarfjörður eystrí)-Egilsstaðir	71	142	S/V	5	5	256	369	0,7	261	702	1,3	255	645	1,3
F37	Seyðisfjörður-Egilsstaðir	28	56	S/V	15	11	639	1.500	1,2	608	1.808	1,5	604	2.148	1,8
F38	Neskaupsstaður-Eskifjörður-Reyðarfjörður-Egilsstaðir	71	142	S/V	12	12	618	1.966	1,6	618	2.113	1,7	618	2.003	1,6
F39	Breiðdalsvík-Stöðvarfjörður-Fáskrúðsfjörður-Egilsstaðir	92	184	S/V	5	5	259	163	0,3	258	202	0,4	259	210	0,4
F40	Djúpvogur-Hornafjörður (flugrúta)	104	208	S/V	5	5	260	279	0,5	260	363	0,7	257	368	0,7
Samtals							378.194			410.510			399.378		

* F16-F17 Sameinuðust í eina leið 2009 Hellisandur-Stykkishólmur-Borgarnes-Reykjavík

Fleiri en 5 farþegar að meðaltali sem kaupa far á hvorum legg leiðarinnar fyrir sig

Færri en 1 farþegi að meðaltali sem kaupir far á hvorum legg fyrir sig



AFRIT

Nefndasvið Alþingis
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efstaleiti 5
15 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301
logos@logos.is
www.logos.is

Reykjavík, dags. 15. nóvember 2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólkflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001

I. Inngangur

Til LOGOS lögmannsþjónustu hefur leitað Iceland Excursions Allrahanda ehf. (hér eftir „félagið“) og falið okkur fyrir hönd félagsins að senda inn umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fólkflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 (einkaleyfi), 172. mál.

Telja verður ljóst að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, muni hafa talsverð áhrif á rekstur félagsins, þar sem ekki verður annað séð en það verði undir sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum hvort félagið geti sinnt fólkflutningum á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð, eins og félagið hefur gert undanfarin misseri.

Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir sjónarmiðum félagsins.

II. Áhrif frumvarpsins á rekstur Iceland Excursions Allrahanda ehf.

Þær breytingar sem stefnt er að með frumvarpinu eru þrjúþættar.

Í fyrsta lagi er lögð til sú breyting að samræma hugtökin einkaleyfi og sérleyfi þannig að tekin verði af öll tvímæli að heimilt sé að veita einkaleyfi á tilteknum leiðum eins og venja er þegar um sérleyfi er að ræða.

Í öðru lagi er lagt til að tekin séu af öll tvímæli um að landshlutasamtök sveitarfélaga geti fengið úthlutað einkaleyfi og í þriðja lagi er tekið fram að einkaleyfishafi geti eins og sérleyfishafi notað bifreiðar fyrir átta farþega eða færri.

Rétt er að geta þess, að sérleyfi á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð voru afnumin á sínum tíma, einkum í ljósi athugasemda samkeppnisyfirlitshafanda. Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins lutu einkum að því að umrædd leið gæti borið rekstur á samkeppnisgrundvelli og því ætti hún ekki að vera háð sérleyfi.

Er því ekki í gildi útgefið sérleyfi á umræddri leið, og geta því aðilar sem hafa almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. laganna stundað fólkflutninga á leiðinni.

Vegagerðin hefur aftur á móti veitt sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum einkaleyfi á umræddri leið, skv. ákvæðum 7. gr. laganna. Þó ber að hafa í huga að orðalag 1. mgr.

7. gr. kveður nú á um að einkaleyfið sé bundið almenningssamgöngum innan sveitarfélags.

Efstaleiti 5
IS 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301

logos@logos.is
www.logos.is

Sambandi Sveitarfélaga á Suðurnesjum var fyrst veitt einkaleyfi á leiðinni árið 2008. Vegargerðin samdi við sambandið að það tæki að sér gegn árlegri greiðslu úr ríkissjóði almenningssamgöngur á leiðinni. Sambandið samdi við fyrirtæki án útboðs um rekstur á áætlunarleiðum og verður ekki annað séð en með því hafi sambandið farið á svig við ákvæði laganna um að útboð skyldi fara fram á áætlunarleiðum er styrktar væru með ríkisfé.

Í þessu sambandi vísast til 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis laganna þar sem kveðið er á um að endurúthlutuð leyfi skulu ekki gilda lengur en til 1. ágúst 2005 og skal þá efnt til útboðs á öllum sérleyfum. Árið 2008 fór fram annað útboð en ekki á umræddri leið þar sem sérleyfið var afnumið. Einværra hluta vegna var komist hjá útboði á leiðinni þrátt fyrir veitingu umrædds einkaleyfis.

Nái frumvarpið fram að ganga verður ekki annað séð en að einkaleyfið nái yfir alla leiðina.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að öðrum en einkaleyfishafa verði óheimilt nema með samþykki hans að stunda reglubundna fólksflutninga á svæðum og leiðum þar sem einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga hefur verið veitt.

Skilja má b. lið 3. gr. frumvarpsins á þá leið að það sé einkaleyfishafi sem hafi einn rétt á reglubundnum fólksflutningum á leiðinni, í þessu tilviki sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum á leiðinni Reykjavík-Leifsstöð, nema hann samþykki það sérstaklega að aðrir komi þar að málum.

Í athugasemdum með frumvarpinu segir um b-lið 3. gr. að orðalag ákvæðisins sé lagað betur að öðrum ákvæðum er varða sérleyfi. Kemur jafnframt fram að forgangsréttur einkaleyfishafa sé með ákvæðinu skýrum hætti bundinn við reglubundna fólksflutninga. Verður því ekki annað séð en að einkaleyfishafar muni hafa forgangsrétt á viðkomandi leiðum í reglubundnum fólksflutningum.

Er því allt útlit fyrir að félagið verði fyrir umtalsverðu tjóni, verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Verður að telja að það skjóti skökku við verði sérleyfi, í formi einkaleyfis í þessu tilviki, tekið upp aftur hvað varðar leiðina Reykjavík-Leifsstöð, í ljósi þess að sérleyfi hafa verið afnumin á umræddri leið í kjölfar athugasemda samkeppnisyfirvalda. Þá verður að telja að það stríði jafnframt gegn anda frumvarpsins þar sem það að á taka af öll tvímæli að heimilt sé að veita einkaleyfi á leiðum *eins og venja er þegar um sérleyfi er að ræða*. En eins og áður hefur komið fram, hefur sérleyfi verið afnumið á umræddri leið og því ætti ekki að veita einkaleyfi á leiðinni.

Hvað varðar umrædda leið, Reykjavík-Leifsstöð, verður því ekki annað séð en að frumvarpið stríði gegn athugasemdum samkeppnisyfirvalda og um leið markmiðum samgönguyfirvalda, sem m.a. birtust í meðfylgjandi skýrslu um almenningssamgöngur þar sem lagt var til að einkaleyfi skyldu ekki veitt á umræddri leið í ljósi athugasemda Samkeppniseftirlitsins (bls. 22).

Ekki verður séð að nokkur þörf eða nauðsyn sé á því að frumvarpið nái fram að ganga í óbreyttri mynd. Í skrá um þingmál ríkistjórnarinnar sem lagt var fram sem fylgiskjal

með stefnuræðu forsætisráðherra á síðastliðnum vetri kom fram að lög um leiguakstur, lög um fólks- og farmflutninga, lög um almenningssamgöngur og lög um farmflutninga væru í endurskoðun.

Efstaleiti 5
IS 103 Reykjavík
5 400 300
5 400 301

logos@logos.is
www.logos.is

Í því sambandi væri endurskoðunin gerð með hliðsjón af þörfum almenningssamgangna og þörfum fyrir skýr, einföld og samræmd ákvæði um fólksflutninga annars vegar og farmflutninga hins vegar. Var þess jafnframt getið að hugsanlegt væri að úr þessum fernu lögum yrði tvö frumvörp.

Frumvörpin voru ekki lögð fram á síðastliðnu vorþingi, eins og að var stefnt. Athygli vekur að í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar sem lagt var fram sem fylgiskjal með stefnuræðu forsætisráðherra á núverandi löggjafarþingi er ekki að finna upplýsingar um að framangreind lög séu í endurskoðun.

Skýtur því skökku við að nú, rúmum mánuði eftir að þingmálaskráin var lögð fram, komi fram stjórnarfrumvarp um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga nr. 73/2001.

Ekki verður séð að nokkur þörf sé á þeim breytingum sem mælt er fyrir í frumvarpinu. Verður jafnframt að telja, standi vilji löggjafans til þess að taka málefni almenningssamgangna til heildarendurskoðunar, að rétt sé að bíða með fyrirhugað frumvarp til breytingu á lögum nr. 73/2001 þar til sú heildarendurskoðun fer fram.

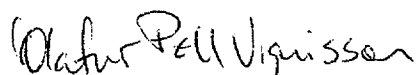
III. Niðurstaða

Í ljósi alls framangreinds gerir Iceland Excursions Allrahanda ehf., alvarlegar athugasemdir við fyrirhugað frumvarp, og leggur til við háttvirta umhverfis- og samgöngunefnd, sé talin þörf á að breyta umræddum lögum, að skýrt verði kveðið á um það í frumvarpinu að hvorki einkaleyfi, né sérleyfi verði veitt á leiðum sem geta borið sig á grundvelli samkeppnissjónarmiða

Þess er óskað að Þórir Garðarsson, stjórnarformaður félagsins komi á fundi nefndarinnar til þess að útskýra nánar hvað sé í húfi fyrir félagið verði frumvarpið óbreytt að lögum og reifi sjónarmið félagsins nánar.

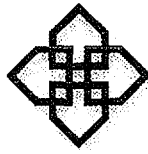
Virðingarfyllst,

LOGOS lögmannspjónusta



Ólafur Páll Vignisson, hdl.

f.h. Einars Baldvins Axelssonar, hrl.



Alþingi
Erindi nr. P 140/238
komudagur 17.11.2011

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 17. nóvember 2011

1111005SA GB
Málalykill: 401

Efni: Umsögn um frv. um br. á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, 192. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 3. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 3., 6. og 7. gr. gildandi laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, í þeim tilgangi að tryggja skýra lagastoð fyrir samningsgerð Vegagerðarinnar við landshlutasamtök sveitarfélaga um endurskipulagningu almenningsamgangna. Á grundvelli þeirra samninga færast skipulagning á almenningsamgöngum innan viðkomandi svæðis til landshlutasamtakanna en Vegagerðin annast úthlutun styrkja til þeirra.

Rétt er að taka skýrt fram að Samband Íslenskra sveitarfélaga telur það vera mikið framfaraskref að koma á þeirri breytingu á skipulagi almenningsamgangna sem hér um ræðir. Sambandið styður því að lagabreytingar verði gerðar en hefur hins vegar margvíslegar athugasemdir við þá umgjörð sem lögð er til í frumvarpinu. Þá skal tekið fram að ekki var haft samráð við sambandið um gerð frumvarpsins.

Almennar athugasemdir

Eins og Alþingi er kunnugt hafa ekki verið sett almenn lög um almenningsamgöngur en lög nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi hafa gilt um sérleyfisferðir milli þéttbýliskjarna og ferðir sem sveitarfélög hafa einkaleyfi á innan sinna staðarmarka. Rétt er hins vegar að vekja athygli umhverfis- og samgöngunefndar á því að gildissvið laganna er afmarkað við fólksflutninga í atvinnuskyni en því verður tæpast haldið fram að það hugtak falli vel að þjónustu sem sveitarfélögin veita íbúum sínum heldur er eðlilegra að fella slíkt undir hugtakið þjónustu í almannabágu, sem ekki er rekin í atvinnuskyni. Þessi hugtök skipta ekki síst máli við afmörkun á því hvaða starfsemi á sviði fólksflutninga telst vera á samkeppnismarkaði. Akstur leigu- og hópferðabifreiða er t.d. dæmi um starfsemi sem er ótvírætt á samkeppnismarkaði.

Í skýrslu starfshóps sem skilaði tillögum til samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, dags. 10. júlí 2008, var lagt til að gerðar yrðu umtalsverðar breytingar á lagaumhverfi almenningsamgangna, bæði í skattalegu og rekstrarlegu tilliti. Af hálfu ráðuneytisins var í framhaldinu unnið að frekari stefnumótun um almenningsamgöngur, í góðri samvinnu við



samtök sveitarfélaga, sem kynnt var í september 2010. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki enn lagt fram frumvarp að heildstæðri löggjöf um almenningssamgöngur. Þingmannafrumvarp um það efni var þó lagt fram á 138. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Ástæða er til þess að benda á að Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur sent frá sér greinargerð um VSK-umhverfi sveitarfélaga, þar sem m.a. er fjallað um skattlagningu almenningssamgangna. Slíkar skattkerfisbreytingar eru að áliti sambandsins forsenda þess að almenningssamgöngur verði skilgreindar sem skylduverkefni sveitarfélaga, enda er það með öllu óásættanlegt að ríkið skattleggi þjónustu sveitarfélaga sem starfrækt er í almannabágu.

Athugasemdir við einstakar greinar

Um 1. gr.

Ljóst er að þar sem sérleyfi hafa verið í gildi til einkaaðila um fólksflutninga á milli sveitarfélaga hefur það staðið þróun almenningssamgangna á vegum sveitarfélaga fyrir þrífum. Sambandið styður því að gerð verði sú lagabreyting að heimila Vegagerðinni að veita sveitarfélögum einkaleyfi á sérleyfisleiðum milli sveitarfélaga. Með vísan til framangreindra almennra athugasemda telur sambandið þó allt eins koma til greina að slík heimild verði frekar lögfest með bráðabirgðaákvæði við lögin, jafnframt því sem hafin verði vinna við gerð frumvarps til laga um almenningssamgöngur sveitarfélaga.

Um 2. gr.

Sambandið styður þá breytingu sem lögð er til í greininni, að bæði sérleyfis- og einkaleyfishafar geti fengið leyfi til þess að nota bifreiðar fyrir færri en níu farþega við akstur á tilteknum leiðum, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna

Um 3. gr.

Sambandið styður sömuleiðis þær breytingar sem lagðar eru til á 7. gr. laganna, að Vegagerðinni verði heimilað að veita sveitarfélögum, byggðasamlögum eða landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til að sjá um og skipuleggja almenningssamgöngur á tilteknu svæði eða leiðum. Sambandið telur þó, líkt og fram kemur í athugasemd við 1. gr. frumvarpsins, allt eins koma til greina að lögfesta þessa breytingu með bráðabirgðaákvæði við lögin.

Lokaorð

Eins og ráða má af athugasemdum sem fram koma í umsögn þessari telur sambandið nauðsynlegt að mótaður verði lagarammi um almenningssamgöngur sveitarfélaga sem tekur mið af því að um er að ræða þjónustu sem veitt er af opinberum aðila. Sá lagarammi sem markaður er í lögum nr. 73/2001 er af allt öðrum toga og verður tæpast séð að eðlilegt sé að fella þjónustu sveitarfélaga undir sömu löggjöf og starfsemi sem er að meginstefnu á samkeppnismarkaði.

Eðlilegt hefði verið að endurskoða ýmis ákvæði laganna í tengslum við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, m.a. 2. mgr. 12. gr. sem heimilar Vegagerðinni að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis. Jafnframt skal



bent á að í 13. gr. laganna er kveðið á um gjaldtöku fyrir útgáfu sérleyfa og einkaleyfa, m.a. fast gjald vegna hvernar bifreiðar. Að áliti sambandsins er full ástæða til þess að spyrja hvort sú gjaldtaka eigi að ganga á sama hátt yfir sveitarfélög og fyrirtæki á samkeppnismarkaði.

Loks telur sambandið ástæðu til að minna á athugasemdir sem það gerði í umsögn sinni um frumvarp til laga um Farsýsluna, 385. mál, og Vegagerðina, 386. mál, á 139. löggjafarþingi. Skýrt er samkvæmt frumvörpunum um Vegagerðina og Farsýsluna, sem nú hafa verið lögð fram að nýju á Alþingi, að almenningsamgöngur verða verkefni Vegagerðarinnar. Að áliti sambandsins er hlutverk Vegagerðarinnar á þessu sviði mjög þröngt skilgreint í 7. gr. síðarnefnda frv. Má sem dæmi nefna að ekkert er vikið að stefnumótun á sviði almenningsamgangna og samstarfi við sveitarfélög um framþróun almenningsamgangna. Sætir þetta furðu í ljósi þess að það er eitt af skilgreindum markmiðum stofnunarinnar skv. 1. gr. frv. að stuðla að sjálfbærum samgöngum. Einnig verður að telja ástæðu til þess að tilgreina útgáfu sérleyfa sem eitt af verkefnum stofnunarinnar skv. áðurnefndri 7. gr.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND SVEITARFÉLAGA
Á SUÐURNESJUM

Skógarbraut 945 • 235 Reykjanesbær • Kt. 640479-0279
Sími 420 3288 • Fax 421 3766 • Netfang sss@sss.is

Alþingi
Erindi nr. P 140/282
komudagur 21.11.2011

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

b/t. Kristín Einarasdóttir. (kristine@althingi.is)

Efni: Umsögn um lagafrumvarp á 140. löggjafarþingi um fólks- og farmflutninga á landi (einkaleyfi) – 192. mál.

Í umræðuskjali um almenningsamgöngur sem lagt var fram á fundi með atvinnuþróunarfélögum sveitarfélaga í maí 2010 má m.a. lesa;

„Efling samgangna hefur verið ofarlega á dagskrá stjórnvalda í fjölda ára enda eru öflugar samgöngur taldar ein af undirstöðum í verðmætasköpun þ.m.t. í hagvexti. Öflugar almenningsamgöngur eru hluti þess verkefnis og liður í markmiði samgönguáætlunar um styttingu ferðatímans m.a. til höfuðborgarsvæðisins.“

Í stefnumótum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins/ráðherra í almenningsamgöngum segir m.a.; „Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mun taka upp viðræður við landshlutasamtök sveitarfélaga með það að markmiði að þau taki að sér almenningsamgöngur á sínu svæði. Samtökin verði hvött til að stofna samgöngufélög um málið.

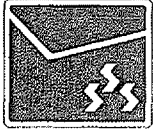
Lögd verði áhersla á að þar sem stjórnvöld taka þátt í að greiða fyrir samgöngur verði gerð skuldbinding um vaxandi notkun umhverfisvænna orkugjafa.“

Eins og segir í skýringum með lagafrumvarpi þessu er tilgangur með lögunum að færa skipulagningu almenningsamgangna til landshlutasamtaka sveitarfélaga en lúti yfirumsjón Vegagerðarinnar.

Undanfarna áratugi hefur skort á skipulag í almenningsamgöngum á landi sem skýrist best á því að sérleyfum hefur verið úthlutað til skamms tíma í senn og oft verið framlengt frá ári til árs vegna þess að stefnu hefur skort.

Með þessum breytingum er verið að stíga stórt skref fram á við í skipulagningu almenningsamgangna með því að færa skipulagsvaldið til landshlutasamtaka sveitarfélaganna. Með því geta þau skipulagt sem eina heild allar almenningsamgöngur innan síns landshluta og náð með því fram hagkvæmustu kostunum á hverjum tíma til hagsbóta fyrir umhverfið og íbúana. Þessi lagabreyting tefur ekki eða raskar á nokkurn hátt heildar endurskoðun laga um almenningsamgöngur sem er í gangi í Innanríkisráðuneytinu, heldur er skref í rétta átt.

Samkeppni er oft af hinu góða en á því geta verið mörk eins og í þessu tilfalli. Víða háttar þannig til að ein sérleyfisleið eða leggur innan ákveðins landshluta er mögulega hægt að reka með hagnaði og kynni því að bjóða upp á samkeppni á þeirri leið. Þar má t.d. nefna eftirfarandi leiðir: Reykjavík – Selfoss; Reykjavík – Akranes; Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Fleiri leiðir kunna að standa undir sér án stuðnings frá hinu opinbera. Ef taka á út einstaka leggi og opna þá fyrir óheftri samkeppni á þeim forsendum að þeir standi undir sér, er búið að útiloka þann möguleika sveitarfélaganna á hverju svæði að skipuleggja



SAMBAND SVEITARFÉLAGA Á SUÐURNESJUM

Skógarbraut 945 • 235 Reykjanesbær • Kt. 640479-0279
Sími 420 3288 • Fax 421 3766 • Netfang sss@sss.is

almenningsamgöngur sem eina heild og ná fram hagkvæmustu lausnum sem í boði eru fyrir allt svæðið.

Á sama hátt mætti spyrja: Af hverju eru ekki boðnar út strætisvagnleiðirnar Hafnarfjörður – Hlemmur leið 1 og Breiðholt – Miðbær leið 3, þar sem ljóst er að þær leiðir kunna að standa undir sér og hægt væri að hafa samkeppni á þeim leiðum?

Vegagerðin hefur ákveðið verð á öllum sérleyfisleiðum og því er ekki um það að ræða að einstakur sérleyfis- eða einkaleyfishafi geti ákveðið verð og látið farþega á einhverri ákveðinni leið niðurgreiða fyrir aðra farþega. Samræmis er gætt í verðlagningu á öllum leiðum þar sem tekið er mið af vegalengdum og þjónustustigi sem í boði er.

Ef opnað verður fyrir ákveðnar leiðir eins og t.d. þær sem nefndar eru hér að ofan er trúlegt að tveir stórir aðilar keppi um farþegana eins og nú gerist á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar, **en það heitir fákeppni en ekki samkeppni**. Fákeppni hefur aldrei gagnast viðskiptavininum af þeirri einföldu ástæðu að á slíkum markaði myndast verð ekki af samkeppnisgrunni. Það er því rangt að tala um samkeppni á þeirri leið eins og gert hefur verið.

Ef aftur á móti ætti að vera samkeppni á þessari leið, þarf ISAVIA að opna fyrir fleiri fyrirtæki sem hefðu sambærilega aðstöðu og þau tvö fyrirtæki sem eru þar nú. Allir sem þekkja til í Flugstöð Leifs Eiríkssonar sjá að sú aðstaða er ekki fyrir hendi, sérstaklega ekki utan dyra. Fyrir utan flugstöðina er ekki aðstaða nema fyrir eitt fyrirtæki með góðu móti. Eins og það er í dag, er stórkostleg hættu fyrir farþegana vegna þess að tvö fyrirtæki eru þar sem eitt var áður og því þurfa öllum stórra rútbíla að bakka ítrekað innan um fjölda farþega. Aðstaða fyrir fleiri fyrirtæki við núverandi aðstæður eru því ekki fyrir hendi.

Á Suðurnesjum hefur verið byggt upp heildstætt samgöngukerfi og með þessum breytingum á lögunum væri hægt að stíga skrefið til fulls og skipuleggja svæðið enn betur. Framtíðin í því er að tengja Suðurnesin við höfuðborgarsvæðið með tengingu við strætó en forsendan fyrir því er að hægt sé að hafa alla skipulagningu á einni hendi.

Í öllum hinum vestræna heimi er meginreglan sú að almenningsamgöngur eru á hendi sveitarfélaga eða hins opinbera í einhverri mynd. Lestarsamgöngur og rútusamgöngur milli byggðalaga, bæja, borga, flugstöðva og innan landshluta eru skipulagðar sem heild. Það næst aldrei ef taka á út einstaka leggi og láta óheft markaðssjónarmið ráða á þeim en láta sveitarfélögin eða hið opinbera sjá um að halda úti samgöngum á þeim leggjum sem fyrirtækin hafa ekki áhuga á.

Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum mótmælir því harðlega og vísar á bug að verið sé að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra heimild til að koma í veg fyrir samkeppni. Útboð á akstri á Suðurnesjum tryggir eðlilega samkeppni og kemur í veg fyrir einokun. Þá bendir ráðaneytið á stofnun Samgöngufélags landshlutasamtaka til að tryggja hagsmuni svæðanna.

Í dag eru 9 brottfarir frá Suðurnesjum til Reykjavíkur virka daga og 10 frá Reykjavík. Um helgar eru 5 brottfarir frá hvorum enda, alls Með því að taka út Flugrútuna úr kerfinu en hún er eina leiðin sem stendur undir samkeppni, þá vildi enginn keyra í Voga, eða Grindavík, ekki í Reykjanesbæ, Sandgerði eða Garð. Þjónustustigið mun hrynja og heildar brottförum til og



**SAMBAND SVEITARFÉLAGA
Á SUÐURNESJUM**

Skógarbraut 945 • 235 Reykjanesbær • Kt. 640479-0279
Sími 420 3288 • Fax 421 3766 • Netfang sss@sss.is

frá Suðurnesjum fækka úr 105 í 76 á viku eða um 30%. Það er ekki í samræmi við þau markmið sem áður er minnst á.

Fulltrúar Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum óska eftir því að koma á fund Umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis til að skýra frekar út sjónarmið Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Með vinsemd

F.h. Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum.

Berglind Kristinsdóttir, framkvæmdastjóri



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið skrifstofu Alþingis
b.t. Umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/220
komudagur 17.11.2011

Reykjavík, 17. nóvember 2011

Tilv.: 1111024

Nú liggur fyrir á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 (þingskjal 197, 192 mál). Í gegnum tíðina hefur Samkeppniseftirlitið þurft að hafa afskipti af málum er varða fólksflutninga á landi og vill eftirlitið því af þessu tilefni koma á framfæri sjónarmiðum tengdum þessu málefni.

Í september 2007 ógilti Samkeppniseftirlitið samruna eignarhaldsfélagsins Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf. Reynimelur hafði verið stofnaður af hópferðafélagunum SBA-Norðurleið ehf. og Hagvögnum/Hópbílum ehf. gagngert til þess að kaupa Kynnisferðir af FL Group hf. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins var m.a. litið til þess að bæði Kynnisferðir og SBA-Norðurleið voru umsvifamikil félög í sérleyfisakstri og höfðu Kynnisferðir haft hve mest umsvif af hérlendum hópferðaleyfishöfum á þessu sviði, t.d. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Þá höfðu Kynnisferðir og Hagvagnar/Hópbílar sinnt strætisvagnaakstri fyrir ýmis sveitarfélög. Í ákvörðuninni var m.a. fjallað um styrk samrunaaðila vegna umfangsmikilla sérleyfa og stóð þar upp úr hin svokallaða flugrúta sem flytur farþega á milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Í ákvörðuninni kom fram að fjöldi farþega á þeirri sérleið einni var rúmlega 205 þúsund árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Samkvæmt útreikningum Samkeppniseftirlitsins sem birtir voru í ákvörðuninni skilaði sérleyfið Kynnisferðum verulegum árstekjum þegar frá hafði verið talinn sá kostnaður sem fyrirtækið hafði greitt fyrir að fá sérleyfið í sínar hendur. Vakti það athygli Samkeppniseftirlitsins að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum væri haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins, sérstaklega í ljósi þess að sterkar vísbendingar voru um að áætlunarleiðin skilaði viðkomandi sérleyfishafa góðri afkomu.

Hinn 27. nóvember 2008 gaf Samkeppniseftirlitið út skýrslu nr. 2/2008 undir heitinu *Öflug uppbygging - opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*. Tilgangur skýrslunnar var að leggja fram tillögur og vekja athygli á hugmyndum sem ætlað er að opna markaði og efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun í kjölfar efnahagshrunsins. Í skýrslunni var m.a. fjallað um fólksflutninga á landi og var bent á að í lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 og reglugerð nr. 528/2002 væri að finna umtalsverðar



aðgangshindranir að markaðnum. Var vísað til framangreinds samruna auk eldra álits samkeppnisráðs nr. 1/1998, *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*, og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2005, *Erindi Guðmundar Tyrfingssonar hf. vegna viðauka við samning Fjölbrotaskóla Suðurlands og kynnisferða hf. um skólaakstur*. Í báðum þessum málum var fjallað um nauðsyn þess að þau sérleyfi yrðu felld úr gildi þar sem rekstur stæði undir kostnaði og var þeim tilmælum beint til samgönguráðherra. Jafnframt var bent á að til staðar væru vísbendingar um að aðstaða sem sérleyfum fylgja væri nýtt í þágu samkeppnisferða.

Síðastliðið sumar hafði Samkeppniseftirlitið á nýjan leik afskipti af þessum markaði þótt með óformlegum hætti hafi verið. Eftirlitinu barst ábending um að sérleyfi að baki flugrúttunni hefði verið fellt niður en Kynnisferðir héldu engu að síður áfram akstri á þessari leið í skjóli einkaleyfis. Samkvæmt núgildandi lögum er sveitarfélagi eingöngu heimilt að veita einkaleyfi fyrir fólksflutninga innan vébanda þess sveitarfélags en ekki á milli byggðarlaga. Því var álitamál hvort einkaleyfi það sem Kynnisferðir töldu sig hafa væri lögmætt. Í kjölfar viðræðna sem Samkeppniseftirlitið átti við hagsmunaaðila var sú breyting gerð að keppinauti Kynnisferða var heimilað að hefja svipaða þjónustu og Kynnisferðir hafa lengi gert með flugrúttunni. Var þeim keppinauti jafnframt veitt sama aðstaða og Kynnisferðum í og við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Með þessu var loksins komin samkeppni á flutningaleið sem lengi var búið að benda á að gæti vel borið samkeppni en hafði engu að síður um árabil verið bundin sérleyfi.

Með þeim breytingum sem nú eru lagðar fram með frumvarpi því sem hér um ræðir stendur til að heimila veitingu einkaleyfa fyrir fólksflutninga á landi á milli sveitarfélaga og byggðarlaga. Fram kemur í frumvarpinu að þetta sé liður í því að færa skipulag sérleyfisaksturs frá Vegagerðinni og til sveitarfélaganna. Samkeppniseftirlitið telur mjög brýnt að þessar breytingar, verði þær að lögum, leiði ekki af sér afturför á þeim vettvangi sem að ofan er lýst. Ennfremur skal á það bent að það er hagur þjóðfélagsins í heild að framleiðsluþættir þjóðfélagsins séu nýttir með hagkvæmnum hætti en besta leiðin til þess er að efla samkeppni. Þetta er og markmið samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 1. gr. laganna. Í ljósi þessa er það mat Samkeppniseftirlitsins að skylda eigi þá aðila, sem annast skipulag sér- og einkaleyfa og útgáfu þeirra, að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi við töku ákvarðana á þessu sviði. Á það ekki sísti við um mat á því hvort binda þurfi fólksflutninga á einstökum leiðum sér- eða einkaleyfi og hvernig staðið sé að veitingu slíkra leyfa og skilyrða sem þau eru bundin. Sérstaklega er mælt til þess að gætt verði að því að ekki verði veitt sér- eða einkaleyfi á leiðum þar sem tekjur af rekstri standa bersýnilega undir kostnaði við hann. Að mati Samkeppniseftirlitið myndi það koma í veg fyrir að rekstraraðili á slíkri sérleið ætti möguleika á að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi við aðra leyfishafa til fólksflutninga og skekkja þannig samkeppnisstöðu annarra aðila á markaðnum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Lára Sigurðardóttir



Alþingi
Erindi nr. P 140/193
komudagur 16.11.2011



Skrifstofa Alþingis
Umhverfis og samgöngunefnd
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. nóvember 2011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001. Þskj. 197 - 192. mál.

Samtök ferðaþjónustunnar hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001 og farið yfir það með Samtökum atvinnulífsins.

Samtök ferðaþjónustunnar hafa ekkert komið að samningu þessa frumvarps þótt frumvarpið snerti augljóslega hagsmuni félagsmanna þess sem starfa í ferðaþjónustu og sinna nú þegar reglulegum fólksflutningum innan og milli þéttbýlisstaða (sveitarfélaga) og til alþjóðaflugvalla s.s. Keflavíkurflugvallar og vinsælla ferðamannastaða innanlands. Fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins að frumvarpið sé lagt fram til færa skipulagningu sérleyfisaksturs til landshlutasamtaka sveitarfélaga og nú þegar sé í gangi vinna, samningsgerð við landshlutasamtök sveitarfélaga í samræmi við þetta. Það ætti að vekja athygli Alþingis að Vegagerðin skuli hefja samningsgerð við landshlutasamtök sveitarfélaga án þess að lagaheimild sé til þeirra samninga.

Samtök ferðaþjónustunnar lýsa áhyggjum sínum af því að með fyrirhuguðum breytingum á lögum um fólksflutninga sé einungis verið að lagfæra lítinn hluta af lögnum til að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra heimild til að koma í veg fyrir samkeppni. Jafnframt benda samtökin á að í langan tíma hefur verið óskað eftir heildarendurskoðun á þessum lögum vegna formgalla á ákvæðum um leyfismál og eftirlit, en sú vinna hefur setið á hakanum þar sem að slík breyting þykir of léttvæg.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að aðeins einkaleyfishöfum sé heimilt að stunda reglubundna fólksflutninga nema einkaleyfishafi gefi til þess sérstakt leyfi. Þessi breyting er til þess fallin að styðja við einokun sveitarfélaga eða samtaka sveitarfélaga á fólksflutningum. Leiðir sem í dag teljast fólksflutningar á samkeppnisgrundvelli eru í mikilli hættu verði frumvarpið að lögum þar sem margar leiðir eru reknar án aðkomu opinberra aðila. Þessu til stuðnings benda samtökin á leiðir sem að ferðaþjónustufyrirtækin stunda samkeppni á í dag, eins og á milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Lagafrumvarpið getur einnig stuðlað að því að ýmsir aðrir þjónustubættir á Íslandi verði bundnir einkaleyfi sveitarfélaga eða samtaka þeirra nái þau fram að ganga.

Augljóst er að þar sem samkeppnisrekstur er nú þegar til staðar án sérleyfa, t.d. milli Rvk og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar þá verður því ekki breytt án skaðabótaskyldu ríkissjóðs. Ekki er hægt að veita landshlutasamtökum einkaleyfi og útiloka samkeppnisaðila án skaðabóta.

Í stað þess að veita sveitarfélögum og samtökum þeirra þetta vald til einokunar (einkaleyfi) væri nær að leyfa frjálsa samkeppni á öllum samgönguleiðum og nýta frekar það fjármagn sem fer í málaflökkinn til að styðja við þær fáu leiðir sem frjálsa samkeppnin þjónustar ekki. Vegagerðin gerði fyrir ári síðan könnun á því hversu margar leiðir fengju þjónustu án fjármagns frá opinberum aðilum og var það meirihluti núverandi samgöngukerfis.

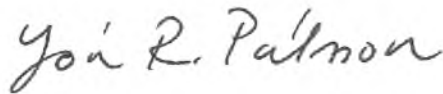
SAF benda einnig á að nú stendur yfir vinna í innanríkisráðuneytinu sem miðar að því að endurskoða lög um almenningssamgöngur í heild sinni og því er það á skjön við hægaganginn á þeirri vinnu að setja inn þessar samkeppnishamlandi breytingar í fljótfærni vegna hagsmuna örfárra sveitarfélaga. Samtökin benda einnig á að hugmyndir varðandi breytingu á lögum um fólks- og farmflutninga sem snúa að leyfis og eftirlitsmálaum voru settar í bið þar sem ekki þótti ástæða til að gera litlar breytingar.

Samtök ferðaþjónustunnar og Samtök atvinnulífsins mótmæla fyrirhugðum breytingum á lögum um fólksflutninga, þar sem að sú breyting sem fyrirhuguð er á lögnum er samkeppnishamlandi og sveitarfélögum eða landshlutasamtökum þeirra verður veitt vald til að ákveða hvaða þjónustu ferðaþjónustufyrirtæki geti veitt á hverju svæði.

Virðingarfyllst



Samtök ferðaþjónustunnar
Gunnar Valur Sveinsson



Samtök atvinnulífsins
Jón Rúnar Pálsson

Alþingi
Erindi nr. P 140/257
komudagur 18.11.2011



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 17. nóvember 2011
Tilvísun: 2011110010
SE/BH
Tölvupóstur dags. 03.11.2011.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fólks- og farmflutninga nr. 73/2001, 192. mál.

Með tölvubréfi dags. 3. nóvember sl. var óskað umsagnar Vegagerðarinnar um ofangreint lagafrumvarp sem varðar reglur um einkaleyfi til reglubundinna fólksflutninga með hópferðabifreiðum.

Vegagerðin telur þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu æskilegar og vera til þess fallnar að styðja við almenningsamgöngur með hópferðabifreiðum. Engar athugasemdir eru gerðar við frumvarpið.

Virðingarfyllst,

Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri.