



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Innanríkisráðuneytið
b.t. Rúnars Guðjónssonar
Sölvhólgötu 7
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. desember 2012
Tilv.: 1211016

Efni: Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við drögum að frumvarpi til laga um almenningssamgöngur á landi.

Samkeppniseftirlitið vísar til auglýsingar sem birt var á vef innanríkisráðuneytisins varðandi drög að lagafrumvarpi um almenningssamgöngur á landi. Kemur þar fram að frumvarpsdrögin hafi verið lögð í opið samráðsferli með birtingu á vef ráðuneytisins þar sem öllum gefst kostur að kynna sér efni þeirra og skila athugasemdum sínum og ábendingum til ráðuneytisins. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsdraganna og ákveðið að gera eftirfarandi athugasemdir vegna þeirra. Vill Samkeppniseftirlitið þó byrja á umfjöllun um fyrri afskipti eftirlitsins af því regluverki sem gilt hefur um almenningssamgöngur á landi hingað til.

Taka ber fram að Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft tækifæri til að rannsaka ítarlega hugsanleg samkeppnisleg áhrif frumvarpsdraganna verði þau að lögum, t.d. með því að leita sjónarmiða hagsmunaaðila. Með þetta í huga óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að fá aðgang að þeim athugasemdum sem umsagnaraðilar munu setja fram við ráðuneytið í því ferli sem nú er í gangi. Vegna þessa áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri á síðari stigum.

Fyrri afskipti Samkeppniseftirlitsins af almenningssamgöngum á landi

Samkeppniseftirlitið telur mjög brýnt að tekið sé fullt tillit til samkeppnislegra sjónarmiða við gerð nýrra lagafrumvarpa og annarra breytinga á lögum. Það leiðir til hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta samfélagsins og eykur hagsæld almennings til lengri tíma litið. Í því samhengi hefur verið bent á að aukin samkeppni leiði til hraðari efnahaglegar uppbyggingar á niðursveiflutímum.¹

¹ Sjá hér m.a. ársrit Samkeppniseftirlitsins 2010, *Samkeppnin flýtir efnahagsbata*.



Samkeppnisyfirvöld hafa í nokkrum málum fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf um ýmis álitæfni tengd almenningssamgöngum og fólksflutningum á landi sem einkum hafa snúið að opinberum aðgangshindrunum að mörkuðum á þessu sviði.

Fyrst má nefna álit samkeppnisráðs nr. 1/1998 *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa*. Þar var fjallað m.a. um mismunun sem fólst t.a.m. í því að handhafar sérleyfa hefðu jafnframt leyfi til hópferðaaksturs án þess að uppfylla ýmsar kvaðir o.fl. sem hvíldu á þeim sem aðeins væru handhafar hópferðaleyfa. Beindi samkeppnisráðs m.a. þeim tilmælum til samgönguráðherra:

- að eyða mismunun í reglum gagnvart hópferðaleyfishöfum miðað við sérleyfishafa á sviði hópferðaaksturs,
- að könnuð yrði rekstrarleg afkoma sérleyfishafa á einstökum leiðum,
- að ráðherra myndi beita sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum yrðu felld úr gildi þar sem rekstur stæði undir kostnaði,
- að þær leiðir sem sannanlega þyrftu að njóta opinberra fjárframlega yrðu boðnar út.

Tilmælin voru áréttuð í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2005, *Erindi Guðmundar Tyrfingssonar hf. vegna viðauka við samning Fjölbrautaskóla Suðurlands og Kynnisferða hf. um skólaakstur*, og í ákvörðun nr. 32/2001, *Erindi Félags hópferðaleyfishafa vegna ríkisstyrkja til sérleyfishafa*.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001, *Erindi Allrahanda Ísferða ehf. er varðar samkeppni Kynnisferða sf. í dagsferðum fyrir ferðamenn frá Reykjavík samkvæmt áætlun*, var komist að þeirri niðurstöðu að skipta bæri markaði fyrir fólksflutninga eftir eðli flutninga. Þannig var t.a.m. komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Hópferðir fælu í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Þá var jafnframt ekki talið að ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar væru á sama markaði. Þó svo unnt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum þá væru ekki leiðsögumenn í hinum fyrrnefndu auk þess sem stansað væri á mörgum stöðum til að hleypa út og taka við farþegum.

Af þeim málum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar varðandi fólksflutninga á landi ber helst að nefna ákvörðun eftirlitsins nr. 51/2007 þar sem fjallað var um samruna Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf. Aðdragandi málsins var sá að Reynimelur keypti Kynnisferðir af FL Group hf., en félagið hafði gagngert verið stofnað vegna þessara kaupa m.a. af hópferðafyrirtækjunum SBA-Norðurleið ehf. og Hagvögnum/Hópbílum hf. Framangreind félög höfðu um margra ára skeið verið umfangsmikil í fólksflutningum hér á landi, t.d. á sviði hópferða og skipulagðra dagsferða. Auk þess voru Kynnisferðir á þessum tíma umsvifamesta fyrirtæki landsins í þáverandi sérleyfisakstri, t.d. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (flugrúta). Kynnisferðir höfðu áður verið skilgreindar markaðsráðandi á tilteknum samkeppnismörkuðum fyrir dagsferðir. Þessi félög stunduðu líka akstur fyrir sveitarfélög á strætisvagnaleiðum. Samkeppniseftirlitið taldi samrunann hindra virka samkeppni á markaði fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum og ógilti því samrunann.



Í málinu var fjallað ítarlega um aðgangshindranir á markaðinn þar sem m.a. vikið var að styrk samrunaaðilanna í málinu vegna umfangsmikilla sérleyfa. Er þar vísað til þess að Kynnisferðir höfðu til langs tíma haft yfir að ráða sérleyfi á flugrútunni svokölluðu. Fjöldi farþega á þeirri sérleið einni var rúmlega 250 þúsund árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Þá var félagið einnig með sérleyfi á öðrum áætlunarleiðum sem voru að meginstefnu áætlunarakstur á milli Reykjavíkur og áfangastaða á Suðurnesjum sem og áætlunarakstur á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum. Með umræddu sérleyfi á flugrútunni var ljóst að ekki var öðrum keppinautum til að dreifa á hinum skilgreinda markaði og var það mat Samkeppniseftirlitsins að það gengdi furðu að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum væri haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins sem umrædd áætlunarleið næmi eða um 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega. Sérstaklega þegar haft var í huga að sterkar vísbendingar voru um að áætlunarleiðin skilaði handhafa sérleyfisins góðri afkomu en Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga við meðferð framangreinds samrunamáls sem bentu til þess að tekjur Kynnisferða af flugrútunni hefðu verið umtalsverðar og gætu vel staðið undir kostnaði án sérstakra ríkisstyrkja og einkaréttar. Í ákvörðuninni var einnig fjallað um sterk viðskiptatengsl á milli samrunaaðila og ýmissa viðskiptavina þeirra. Þar voru m.a. samningar þar sem ýmist var kveðið á um að viðkomandi fyrirtæki sinntu öllum eða nær öllum akstri fyrir viðkomandi viðskiptavin og á meðal slíkra samninga voru samningar við sveitarfélög og aðra opinbera aðila. Bent var á að slíkir samningar takmörkuðu með alvarlegum hætti möguleika nýrra aðila til þess að hasla sér völl á markaðnum sem og þáverandi keppinauta til að auka hlutdeild sína.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging - Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, var með ítarlegum hætti fjallað um aðstæður á fjölmörgum mörkuðum á Íslandi, hindrunum að þeim og lagðar fram tillögur að úrbótum á þeim sviðum. Fjallað var sérstaklega um fólksflutninga og opinberar aðgangshindranir að þeim markaði. Fram kom að umtalsverðar aðgangshindranir væru til staðar sem fælust í veitingu þáverandi sérleyfa, sem veittu Vegagerðinni heimild til að takmarka fjölda aðila í reglubundnum fólksflutningum á einstökum leiðum. Var sérstaklega fjallað í þessu sambandi um sérleyfi á flugrútunni og reifaðar ofangreindar rannsóknir og niðurstöður í samrunamáli Reynismels og Kynnisferða. Í skýrslunni var sérstaklega áréttað það sem áður hefur komið fram að í málum þar sem samkeppnisyrirvöld hafa fjallað um markaði fyrir fólksflutninga hefur mörkuðum jafnan verið skipt eftir eðli flutninga. Þannig teldust ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar ekki tilheyra sama markaði jafnvel þótt hægt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum.

Niðurstaða samgöngukafla skýrslunnar var sú að leggja skyldi á það áherslu að gripið yrði m.a. til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum til stækkunar á fólksflutningamarkaði:

- Að sérleyfi yrðu afnumin á þeim leiðum sem stæðu undir sér.
- Að ríki og sveitarfélög gættu samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðaði einstaka þjónustupætti.

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2011, *Samkeppnin eftir hrun*, voru sömu markaðir og í skýrslu nr. 2/2008 endurskoðaðir og þróun þeirra könnuð. Í ljós kom að þær hindranir



sem höfðu verið að mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi voru nær þær sömu og árið 2008 þrátt fyrir tilmæli Samkeppniseftirlitsins.

Á vordögum 2011 óskaði hópferðaleyfishafinn Iceland Excursions Allrahanda ehf. (Allrahanda) eftir íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna mismununar sem félagið taldi sig verða fyrir af hálfu Isavia ohf. sem rekur Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Fólst mismununin í því að Isavia neitaði Allrahanda um leyfi til að leggja áætlunarbílum sínum í stæði flugrútunnar við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Málavextir voru þeir að Allrahanda taldi sérleyfi á flugrútunni hafa fallið niður þar sem breytingar á lögum nr. 73/2001 um fólksflutninga og farmflutninga á landi gerðu ekki ráð fyrir einkaleyfi á leiðum milli sveitarfélaga en einkaréttur til flugrútunnar á þeim tíma var byggður á slíku einkaleyfi. Í kjölfar viðræðna við málsaðila var það niðurstaðan að einkaleyfi eins og orðalagi laganna var þá háttað næðu ekki til áætlanaleiða milli sveitarfélaga og af þeim sökum ætti einkaleyfi á flugrútunni ekki við lög að styðjast. Var þessi túlkun laganna m.a. staðfest af fulltrúum Vegagerðarinnar samkvæmt bréfi Isavia, dags. 23. júní 2011. Í kjölfarið hóf Allrahanda áætlunarakstur á leiðinni Reykjavík - Flugstöð Leifs Eiríkssonar í samkeppni við Kynnisferðir sem áður hafði sinnt þessum akstri á grundvelli sérleyfis um árabíl. Hafa báðir þessir keppinautar lýst því yfir að samkeppni á þessum markaði hafi verið mikið framfaraskref, sem hafi t.d. skilað sér í hærra þjónustustigi.

Í nóvember 2011 var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á lögum nr. 73/2001 sem fólu í sér einkum þær breytingar að heimilt yrði að veita einkaleyfi sem tæki til áætlunarleiða eða svæða milli sveitarfélaga. Samkeppniseftirlitið veitti Alþingi umsögn um breytingarnar með bréfi, dags. 17. nóvember 2011, þar sem rakin var sú þróun sem átt hafði sér stað um sumarið. Brýndi Samkeppniseftirlitið mikilvægi þess fyrir þinginu að breytingarnar mættu ekki leiða af sér afturför á þeim vettvangi. Ennfremur var áréttuð sú afstaða eftirlitsins að við töku ákvarðana á þessu sviði bæri að hafa samkeppnisleg sjónarmið að leiðarljósi, einkum við mat á því hvort binda þyrfti fólksflutninga á einstökum leiðum sér- eða einkaleyfi. Sérstaklega var mælst til þess að gætt yrði að því að ekki yrðu veitt sér- eða einkaleyfi á leiðum þar sem tekjur af rekstri stæðu bersýnilega undir kostnaði við hann. Var frumvarpið samþykkt óbreytt þrátt fyrir tilmæli Samkeppniseftirlitsins. Í febrúar 2012 barst Samkeppniseftirlitinu erindi Allrahanda þar sem fram kom að félaginu hefði verið tilkynnt bréflaga að öðrum en Sambandi Sveitarfélaga á Suðurnesjum væri óheimilt, án samþykkis sambandsins, að stunda reglubundna fólksflutninga á starfssvæði sambandsins, þ.m.t. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Samhliða því bárust Samkeppniseftirlitinu jafnframt ábendingar um að í sumum tilvikum hafi ferðaþjónustuaðilum verið meinað að sinna þjónustu sinni við erlenda ferðamenn vegna einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga. Þessar ábendingar voru staðfestar í júní sl. þegar út kom greinargerð sérstaks starfshóps sem innanríkisráðuneytið skipaði til þess m.a. að skilgreina hlutverk almenningsamganga og aðgreiningu þeirra frá þjónustu við ferðamenn. Í viðauka greinargerðarinnar er m.a. að finna bréf Reykjavík Excursions Kynnisferða til starfshópsins þar sem fram kemur að Kynnisferðir hafi þurft að sækja um sérstakt leyfi til Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga til þess að mega halda áfram að starfrækja skipulagðar dagsferðir með erlenda ferðamenn á tilteknum leiðum sem taldar voru skarast á við áætlunarleiðir í almenningsamgöngukerfi samtakanna. Í bréfinu segir orðrétt:



„Það verður að teljast óeðlilegt að ferðaþjónustufyrirtæki sem að markaðssetur Ísland og sínar vörur fyrir tugi milljóna króna á ári að þurfa að vera undir það kominn að forsvarsmenn sveitarfélaga geti ákveðið ár frá ári hvort að viðkomandi ferðaþjónustuaðili geti framkvæmt sína ferðaþjónustu óáreittur eða hvort að honum sé ekki leyft að framkvæma hana vegna einkaleyfis. Til að auka á óöryggið þá getur tími sveitarstjórnarmanna við stjórnvölinn verið skammur og því geta loford í dag orðið markleysa á morgun með nýjum aðilum í sveitarstjórnnum. [...] Einnig hlýtur að teljast eðlilegt að farþegar geti keypt sér einstaka leggi hvort sem er á leiðum utan almenningsamgangna sem og á leiðum þar sem að almenningsamgöngur eru til staðar. Ferðamenn eiga að hafa val um það hvort að þeir nýta hraða, góða og ódýra þjónustu almenningsamgangna eða hvort að þeir vilji fá að ferðast hægar, stoppa á ferðamannastöðum og fá leiðsögn og þá væntanlega greiða hærra verð fyrir vikið.“

Nú síðast barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun Kynnisferðar yfir m.a fyrirhuguðu útboði samtaka sveitarfélaga á Suðunesjum á flugrúttunni svokölluðu. Í erindinu er m.a. bent á að Flugrútan sé skráð vörumerki Kynnisferða og fyrirtækið hafi eytt miklum fjármunum í áranna rás í markaðssetningu þess. Þá segir beinum orðum í erindinu að samkeppni á þessari leið hafi verið virk og lífleg. Í erindinu er því haldið fram að útgáfa einkaleyfis á flugrúttunni feli í sér alvarlegar samkeppnishömlur og skerðingu atvinnuréttinda og atvinnufrelsis sem njóti verndar 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Þá segir að hið veitta einkaleyfi stangist á við reglugerð Evrópuráðsins og -þingsins nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og vegum en reglugerðin hefur lagagildi hér á landi á grundvelli reglugerðar nr. 128/2011. Ennfremur er því haldi fram að útboðið standist ekki kröfur laga um útboð og opinber innkaup, m.a. vegna þess að það feli í sér ólögmeta verðstýringu. Er í erindinu m.a. óskað eftir því að Samkeppniseftirlitið taka bráðabirgðaákvörðun til þess að koma í veg fyrir alvarlegar samkeppnishömlur á viðkomandi markaði. Erindið sætir nú meðferðar Samkeppniseftirlitsins.

Til hægðarauka má draga saman þau álitamál sem Samkeppniseftirlitið hefur lagt áherslu á varðandi fólksflutninga á landi í eftirfarandi:

- Einkaréttur til fólksflutninga er veruleg hindrun við samkeppni og á ekki rétt á sér nema á leiðum sem sannanlega þurfa að njóta opinberra fjárframlega.
- Ekki er forsvaranlegt að skerða samkeppni með opinberum fjárframlögum á leiðum sem annaðhvort standa undir sér eða á leiðum þar sem samkeppni ríkir.
- Einkaréttur til fólksflutninga á ekki að skerða samkeppni og atvinnufrelsi á öðrum mörkuðum, s.s. ferðaþjónustu.

Athugasemdir við frumvarpsdrögin

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluáætta þjóðfélagsins. Þetta byggir á viðurkenndum hagfræðilegum sjónarmiðum enda hafa samkeppnislög með sambærileg markmið verið sett í flestum ríkjum. Með vísan í ofangreint markmið samkeppnislaga og þar með þá almannahagsmuni sem lögunum er ætlað að verja hafa samkeppnisyfirvöld sem fyrr segir ítrekað komið á framfæri tilmælum og ábendingum til stjórnvalda um að draga úr samkeppnishindrunum og grípa til aðgerða til að efla samkeppni á mörkuðum fyrir fólksflutninga á landi. Þegar framangreint er haft í huga veldur það vonbrigðum að í



frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar skuli ekki tekið tillit til tilmæla út ábendinga samkeppnisyfirvalda. Í frumvarpsdrögum er einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga festur í sessi án nokkurs tillits til þess hvort þörf sé á slíkum einkarétti eða ekki. Í þessu sambandi verður að minna á að á einni áætlunarleið hið minnsta (sk. flugrútu) ríkir nú þegar samkeppni sem gefið hefur góða raun og hefur þörfum markaðarins verið betur sinnt en í tíð fyrri einkaréttar.

Þessu til viðbótar eru ákvæði frumvarpsdraganna um skyldu til þess að bjóða út áætlunarleiðir óljós. Til að mynda er í frumvarpsdrögum gert ráð fyrir að sveitarstjórnir, landshlutasamtök sveitarfélaga eða byggðasamlög sveitarfélaga er njóta einkaréttar sé heimilt að sinna reglubundnum farþegaflutningum eða fela það rekstraraðila sem sé alfarið í eigu og undir stjórn viðkomandi aðila. Af þessu verður ekki annað ráðið en að það hvíli engin útboðsskylda á sveitarfélögum heldur geti þau sinnt þessum verkefnum sjálf. Verði fólksflutningar aftur á móti boðnir út gera frumvarpsdrögin ráð fyrir því að þeim verði ráðstafað þannig að jafnaði til tíu ára. Ekki eru færð fyrir því sérstök rök í drögum eða greinargerð með þeim hvers vegna miða skuli að jafnaði við svo langt tímabil en til samanburðar skal þess getið að þegar sérleyfi voru veitt eftir útboð var oftast miðað við fjögur ár. Lenging þessa tíma eykur aðgangshindranir með verulegu móti og hefur skaðleg áhrif á þá takmörkuðu samkeppni sem útboð í dag bjóða upp á.

Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið benda á að hugtakið „samkeppnisútboð“ sem notað er í frumvarpsdrögum hefur enga þýðingu í samkeppnisrétti og ekki verður séð að nokkur greinarmunur sé á því og venjulegu útboði. Þá er ekki útskýrt í drögum hvers vegna gripið sé til þessa orðalags. Því er við að bæta að í hugtaki þessu felast ákvæðin öfugmæli enda þjónar það aldrei hag samkeppninnar að koma á einkarétti í starfsemi þar sem samkeppni er til staðar enda þótt til standi að bjóða einréttinn út til einhverra ára.

Enn alvarlegra verður þó að telja þá þróun sem virðist hafa átt sér stað í kjölfar breytinga á lögum nr. 73/2001 sem tóku gildi í upphafi þessa árs og lýsa sér í því að einkaréttur skv. lögum er farinn að standa í vegi fyrir þjónustu við erlenda ferðamenn. Þessu má líkja við að verið sé að kyrkja gullgæsina því á tímum efnahagslægðar hefur ferðaþjónustan verið sá atvinnuvegur sem best hefur dafnað og haldið áfram að skila tekjum þegar hjól atvinnulífsins á mörgum öðrum sviðum virtust ætla að stoppa. Rannsóknir hafa sýnt, eins og Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað áréttað í ritum sínum, að samkeppni á mörkuðum hraðar efnahagslegri uppbyggingu.²

Í þessu samhengi er rétt að benda á að Í greinargerð með drögum segir að tilgangur frumvarpsins sé m.a. að innleiða í íslenskan rétt EES-gerðir og er m.a. fjallað sérstaklega um reglugerð 1370/2007/EB. Af þessu tilefni er vakin athygli á því að reglugerð 1370/2007/EB hefur nú þegar verið innleidd í íslenskan rétt í heild sinni með reglugerð nr. 128/2011. Verði frumvarpsdrög þessi að lögum er í raun verið að gera hið gagnstæða og fella úr gildi meginefni þessara EES-gerðar með þeim afleiðingum að efni hennar skrumskælist. Alvarlegast í þessu sambandi er frumvarpið samræmist ekki gildissviði reglugerðarinnar. Skýrt kemur fram í 1. gr. reglugerðarinnar að þjónusta á sviði farþegaflutninga sem starfrækt er vegna sögulegs gildis eða vegna ferðamennsku sé

² Sjá hér t.d. ársrit Samkeppniseftirlitsins árið 2010 *Samkeppnin flýtir efnahagsbata* og skýrslu nr. 2/2008 *Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*.



undanþegin gildissviði hennar. Þetta þýðir að reglur um einkaleyfi eða einkarétt eiga ekki að gilda um ferðapjónustu enda aðskildir markaðir. Með öðrum orðum á einkaréttur í almenningssamgöngum ekki að standa í vegi fólksflutningum í þágu ferðamennsku. Þetta er nánar skýrt í 13. aðfararorðum reglugerðarinnar en þar segir:

Sumar tegundir þjónustu, sem oft tengjast tilteknum grunnvirkjum, eru aðallega starfræktar vegna sögulegs gildis eða ferðamennsku. Þar sem markmið þessa rekstrar er augljóslega annað en að veita almenna farþegaflutningaþjónustu er ekki þörf á að þeir falli undir gildissvið reglnanna og málsmeðferðarinnar sem gilda um kröfur um opinbera þjónustu.

Þá kemur skýrt fram í sama ákvæði að markmið reglugerðarinnar sé að skilgreina hvernig yfirvöld geti beitt sér á sviði almennra farþegaflutninga til að tryggja þjónustustarfsemi sem er m.a. meiri, öruggari, með auknum gæðum eða ódýrari en sú sem markaðsöflin ein geta veitt. Í þessu felst það grundvallarsjónarmið að aðkoma stjórnvalda á þessu sviði á að vera til uppfyllingar í þeim skilningi að þar sem markaðsöflin og samkeppnin skila ekki grundvallarþjónustu sé yfirvöldum heimilt að grípa inn í, s.s. með veitingu einkaréttar eða einkaleyfis. Í þessu sambandi þarf einnig að líta til 8. aðfararorða reglugerðarinnar en þar segir að markaðir fyrir farþegaflutninga þar sem reglur hafa verið numdar úr gildi og þar sem enginn einkaréttur er til staðar skuli halda eiginleikum sínum og starfsháttum að svo miklu leyti sem þeir samrýmist kröfum sáttmálans. Að baki þessum reglum búa þau sjónarmið sem Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað komið á framfæri við yfirvöld samgöngumála og reifuð eru hér að ofan.

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á því að aðildarríki EES samningsins kunna að baka sér bótaskyldu vegna tjóns sem verður af völdum þess að ekki hefur verið staðið rétt að innleiðingu EES-gerða.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum er stutt yfirferð yfir fyrirkomulag almenningssamgangna í nágrannaríkjum okkar. Mest er fjallað um það kerfi sem við er haft í Noregi og segir í greinargerðinni að frumvarpsdrögin geri ráð fyrir að tekið verði upp svipað kerfi og þar. Umfjöllun um fyrirkomulag almenningssamgangna í Noregi í greinargerðinni gefur þó ekki rétta mynd af aðstæðum þar, hvað varðar veigamikil atriði. Ber þar fyrst og fremst að nefna að Norðmenn hafa tekið reglugerð 1370/2007/EB óbreytta upp í landsrétt sinn. Þetta þýðir að lög og reglur um almenningssamgöngur í Noregi taka ekki til fólksflutninga í þágu ferðamennsku. Ferðapjónustan er því berum orðum undanskilin gildissviði reglna um almenningssamgöngur enda um aðskilda og ólíka markaði að ræða sem lúta ekki sömu lögmálum. Að sama skapi hefur samkeppni fengið að halda sér á þeim leiðum og mörkuðum sem samkeppni var komin á fyrir gildistöku reglugerðarinnar.

Þær breytingar sem Samkeppniseftirlitið telur að gera þurfi á frumvarpsdrögum má draga saman á eftirfarandi hátt:

- Gildissvið einkaréttar til reglubundinna fólksflutninga verði takmarkað við almenningssamgöngur en tekin verði af öll tvímæli um að fólksflutningar í þágu ferðapjónustu séu undanþegnir einkarétti skv. lögum.



- Einkaréttur til reglubundinna fólksflutninga verði eingöngu veittur að undangenginni þarfagreiningu þar sem tekið sé tillit til sannanlegrar nauðsynjar opinberra fjárframlaga á hverri tiltekinni áætlunarleið fyrir sig.
- Samkeppni fái að halda sér á þeim leiðum þar sem hún er nú þegar til staðar, t.d. á leiðinni Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar.
- Skýra þarf skyldu opinberra aðila til þess að bjóða út framkvæmd fólksflutninga skv. einkaleyfi og stytta verulega þann tíma sem heimilt er að deila út verkefnum á þeim grunni.

Samkeppniseftirlitið vill að lokum taka fram að umsögn þess miðast við drögin að frumvarpinu eins og þau liggja fyrir að svo stöddu. Áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna frumvarps á síðari stigum verði það lagt fram, sbr. þann fyrirvara sem settur var fram í upphafi þessarar umfjöllunar.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Lárus Sigurður Lárusson