

Frumvarp til laga

um farmflutninga á landi.

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um farmflutninga á landi í atvinnuskyni með vélknúnum ökutækjum eða samtengdum ökutækjum þar sem leyfilegur massi með hleðslu fer yfir 3,5 tonn og leyfilegur hámarks hraði ökutækjanna er 45 km á klst. eða meira.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um veitingu undanþága frá ákvæðum þessara laga fyrir tiltekna vöruflutninga vegna eðlis varanna sem fluttar eru eða vegna þess hversu stutta vegalengd er um að ræða.

2. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn farmflutninga samkvæmt lögum þessum. Samgöngustofa fer með framkvæmd laga þessara og stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Almennt rekstrarleyfi:* Leyfi skv. 4. gr. sem allir þurfa að hafa sem stunda farmflutninga gegn endurgjaldi.
- Farmflutningar í atvinnuskyni:* Flutningur á hvers kyns farmi gegn endurgjaldi þegar flutningsþjónusta er seld sérstaklega og flytjandi starfar við flutningsþjónustu, t.d. sem flutningsfyrirtæki eða vörubifreiðastjóri.
- Farmflutningar í eigin þágu:* Flutningur farms þegar ekki er innheimt sérstakt gjald fyrir flutninginn, t.d. flutningur iðnfyrirtækis á eigin hráefni eða aðföngum með merktum bifreiðum, einnig flutningur verktaka sem starfa við annars konar verktöku en flutningsþjónustu þótt flutningurinn sé hluti af verki, svo sem verktaka við byggingar.

4. gr.

Almennt rekstrarleyfi.

Hver sá sem stundar farmflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess almennt rekstrarleyfi. Farmflutningar án tilskilins leyfis geta varðað refsing skv. 17. gr.

Leyfi má veita einstaklingum eða lögaðilum, hvort sem þeir eru fyrirtæki, félög eða stofnanir. Leyfishafi skal uppfylla skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 5. gr.

Ef leyfishafinn er einstaklingur skal hann jafnframt uppfylla skilyrði 2. og 3. tölul. 1. mgr. 5. gr.

Ef leyfishafi er lögaðili skal starfa hjá honum forsvarsmaður sem ber ábyrgð á rekstrinum. Forsvarsmaður skal uppfylla skilyrði 2. og 3. tölul. 1. mgr. 5. gr.

Leyfisbréf og leyfismerki skulu gefin út af Samgöngustofu. Leyfishafi skal hafa leyfisbréfið sýnilegt í bifreið sinni og leyfismerki fest í vinstri kant framrúðu eða á númeraplötu bifreiðarinnar. Leyfi skal gilda í fimm ár og vera óframseljanlegt.

Ekkert leyfi þarf til flutnings í eigin þágu.

5. gr.

Skilyrði leyfis.

Til að öðlast leyfi skv. 4. gr. þarf að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Hafa starfsstöð hér á landi.
2. Hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
3. Fullnægja skilyrðum um starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
4. Hafa góðan orðstír, svo sem að hafa ekki verið dæmdur til refsingar eða framið alvarleg eða ítrekuð brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina gilda. Hafi brot verið smávægilegt eða langt er um liðið frá því að brot var framið getur umsækjandi þó öðlast leyfi samkvæmt lögnum.

Skilyrðum skv. 1. mgr. verður leyfishafi einnig að fullnægja á leyfistímanum.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um umsóknir um leyfi, skilyrði fyrir leyfum og framkvæmd leyfisveitinga.

6. gr.

Farmflutningar innan Evrópska efnahagssvæðisins, milli aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og milli Íslands og Færeyja.

Þeir sem hafa almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. geta sótt um leyfi til Samgöngustofu til að stunda farmflutninga á milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða innan lands í þeim ríkjum eða milli Íslands og Færeyja. Samgöngustofa veitir slík leyfi á grundvelli reglna sem um slík leyfi gilda. Sama gildir um leyfi sem veitt eru á grundvelli samninga við ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríki utan stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða ríki utan efnahagssamnings Íslands og Færeyja.

Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um slík leyfi í reglugerð.

7. gr.

Leyfisgjöld.

Greiða skal fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með þeim.

Ráðherra setur að tillögu Samgöngustofu reglur um gjald fyrir:

1. Rekstrarleyfi skv. 4. gr.
2. Tímabundna innlögn leyfis.
3. Úttekt leyfis skv. 2. mgr. 16. gr.
4. Annars konar vottorð eða umsýslu.

Við ákvörðun gjalda skv. 2. mgr. skal leggja til grundvallar kostnað vegna launa og launatengdra gjalda, aksturs, þjálfunar og endurmenntunar, aðkeyptrar sérfræðipjónustu, húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja og stjórnunar- og stoðþjónustu. Fjárhæð gjalda skal taka mið af þeim kostnaði sem almennt hlýst af þeirri þjónustu sem Samgöngustofa veitir.

Framangreind gjöld skulu renna til Samgöngustofu og standa undir kostnaði við veitingu leyfa og eftirliti samkvæmt lögum þessum. Samgöngustofu er heimilt að fela þriðja aðila útgáfu og eftirlit. Í slíkum tilvikum er þriðja aðila heimilt við álagningu gjalda að taka tillit til viðeigandi tekna og hæfilegs hagnaðar af framkvæmdinni.

8. gr.

Veiting upplýsinga til stjórnvalda.

Samgöngustofa getur hvenær sem er krafði þá einstaklinga eða fyrirtæki sem undir lög þessi heyra um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með því að farið sé að lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Þar á meðal getur Samgöngustofa krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem mál snerta.

Samgöngustofu er heimilt, að undangenginni skriflegri áskorun um að verða við upplýsingabeidni skv. 1. mgr., að leggja dagsektir á aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Sektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 100.000 kr. á dag. Skal við ákvörðun dagsekta líta til eðlis og alvarleika aðstæðna hverju sinni.

Aðila er heimilt að kæra ákvörðun Samgöngustofu um beitingu dagsekta skv. 2. mgr. til ráðuneytisins innan fjórtán daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð eins fljótt og unnt er. Ákvarðanir Samgöngustofu um dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför.

9. gr.

Eftirlit.

Samgöngustofa skal fylgjast með að starfsemi aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir eða reglur sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Samgöngustofu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfshætti aðila, enda varði málefnið starfsemi aðila samkvæmt lögum þessum.

10. gr.

Tilkynningar um brot.

Tilkynna skal til Samgöngustofu brot á lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Tilkynningar geta verið hvort sem er munnlegar eða skriflegar og skulu innihalda, eftir því sem við á, greinargóðar lýsingar og skýringar á meintu broti og upplýsingar um þá starfsemi sem stunduð er, ökutæki sem notuð eru við starfsemina og þá sem hana stunda.

11. gr.

Framkvæmd eftirlits.

Lögreglu er heimilt hvenær sem er að stöðva ökutæki til að kanna um hvernig flutning er að ræða og hvort starfsemi sé leyfisskyld. Ef um leyfisskyldan flutning er að ræða sem fram fer án tilskilins leyfis er lögreglu heimilt að fyrirskipa kyrrsetningu ökutækis.

Ökumanni og rekstraraðila er skylt að verða við fyrirmælum lögreglu í tengslum við framkvæmd eftirlits.

Rekstraraðili ber ábyrgð á farmi sem hann flytur þegar ökutæki er stöðvað samkvæmt þessari grein og ber ábyrgð á að útvega áframhaldandi flutning.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur um framkvæmd eftirlits.

12. gr.

Tækifæri til úrbóta.

Hljóti Samgöngustofa vitneskju um brot á lögum þessum skal hún gefa viðkomandi færi á að koma skýringum sínum að. Komi í ljós að aðili fylgir ekki lögum og öðrum

reglum sem gilda um starfsemi hans skal Samgöngustofa krefjast úrbóta innan hæfilegs frests.

Samgöngustofa skal gera athugasemdir ef hún telur hag eða rekstur aðila að öðru leyti óeðlilegan, enda þótt ákvæði 1. mgr. eigi ekki við, og er henni jafnframt heimilt að krefjast þess með sannanlegum hætti að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

Sinni aðili ekki kröfu um úrbætur innan gefins frests er Samgöngustofu heimilt að leggja á viðkomandi dagsektir. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Sektirnar geta numið frá 10.000 til 100.000 kr. á dag.

Aðila er heimilt að kæra ákvörðun Samgöngustofu um beitingu dagsekta skv. 3. mgr. til ráðuneytisins innan fjórtán daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð eins fljótt og unnt er. Ákvarðanir Samgöngustofu um dagsektir eru aðfararhæfar. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför.

13. gr.

Afturköllun leyfis tímabundið.

Sinni aðili ekki kröfu Samgöngustofu um úrbætur skv. 12. gr. eða gerist brotlegur við ákvæði laga þessara eða annarra laga eða gildandi reglur eða hann uppfyllir ekki lengur skilyrði leyfis er Samgöngustofu heimilt að fella rekstrarleyfi hans úr gildi tímabundið þar til úr hefur verið bætt. Sinni aðili ekki úrbótum innan hæfilegs frests telst leyfi hans endanlega niður fallið.

Um málsmeðferð við tímabundna afturköllun gilda ákvæði stjórnssýslulaga.

14. gr.

Svipting leyfis.

Svipta skal leyfishafa leyfi samkvæmt lögum þessum ef hann hefur ítrekað gerst brotlegur við lög þessi eða sé brot stórfellt eða framið af ásetningi eða þess eðlis að ekki verður úr bætt. Jafnframt eru skilyrði leyfissviptingar uppfyllt ef leyfishafi hefur sannanlega gerst sekur um mjög vítavert hátterni og telja verður, með hliðsjón af eðli brotsins eða öðru framferði hans varhugavert að hann njóti leyfis áfram.

Um málsmeðferð við töku ákvörðunar um sviptingu leyfis gilda ákvæði stjórnssýslulaga.

Séu ríkar ástæður til að ætla að skilyrði fyrir sviptingu leyfis séu fyrir hendi og að töf á sviptingu geti haft hættu í för með sér er Samgöngustofu heimilt að svipta leyfishafa leyfi þegar í stað til bráðabirgða þar til endanleg ákvörðun í málinu hefur verið tekin.

15. gr.

Brottfall leyfis.

Almennt rekstrarleyfi fellur niður við lok gildistíma án aðgerða eða tilkynningar Samgöngustofu.

Leyfi fellur niður ef leyfishafi eða forsvarsmaður leyfishafa uppfyllir ekki lengur skilyrði leyfisins.

Hafi Samgöngustofu borist vitneskja um að leyfishafi eða forsvarsmaður leyfishafa uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir útgáfu leyfis getur hún fellt leyfið úr gildi.

Samgöngustofa skal með sannanlegum hætti senda leyfishafa skriflega tilkynningu um niðurfellingu leyfis og frá hvaða tíma leyfi telst niður fallið.

16. gr.

Innlögn leyfis.

Leyfishafi getur hvenær sem er lagt inn leyfi sitt til Samgöngustofu.
Leyfishafi getur nálgast leyfi sitt að nýju uppfylli hann skilyrði fyrir útgáfu leyfis sem sett voru þegar hann fékk það fyrst.
Innlögn leyfis hefur ekki áhrif á gildistíma þess.

17. gr.
Refsingar.

Það varðar sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum að stunda leyfisskyldan farmflutning án tilskilins leyfis, sbr. 4. gr.

Röng upplýsingagjöf skv. 3. mgr. 11. gr. varðar refsingu skv. 146. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

18. gr.
Málskot.

Stjórnsýsluákvörðunum Samgöngustofu samkvæmt lögum þessum má skjóta til ráðuneytisins. Um málsmeðferð fer samkvæmt stjórnsýslulögum, nr. 37/1993.

19. gr.
Reglugerð.

Ráðherra getur með reglugerð kveðið nánar á um framkvæmd laga þessara.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerðir um skipulag á farmflutningum vegna skuldbindinga er leiðir af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

20. gr.
Gildistaka.

Lög þessi taka gildi 1. júní 2016. Samtímis falla úr gildi lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Um farmflutninga á landi gilda í dag lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001. Samhliða frumvarpi þessu er lagt fram á Alþingi frumvarp til heildarlöggjafar um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni. Á undanförunum árum hafa töluverðar breytingar orðið á farþegaflutningum á landi, ekki síst með ört vaxandi ferðapjónustu sem og áherslubreytingum stjórnvalda og markmiðum um eflingu almenningsgangna. Löggjöf um samgöngur á landi í atvinnuskyni hefur ekki tekið breytingum í samræmi við þá þróun. Þá hefur ekki verið fyrir að fara heildstæðri löggjöf um farþegaflutninga heldur er reglur á þessu sviði að finna í nokkrum lagabálkum. Frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni er þannig ætlað að samræma löggjöf um farþegaflutninga í einn heildstæðan lagabálg og aðlaga löggjöfina samtímis að EES-rétti á þessu sviði.

Í tengslum við framlagningu heildarfrumvarps um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni reynist nauðsynlegt að fjarlægja úr löggjöf um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, þau ákvæði er snúa að fólksflutningum. Þá hefur reynslan leitt í ljós að breyta þarf löggjöf um farmflutninga, m.a. með tilliti til eftirlitsheimilda Samgöngustofu með flutningsgreininni.

Frumvarp þetta, sem unnið var í innanríkisráðuneytinu, er þannig lagt fram í því skyni að annars vegar gera nauðsynlegar breytingar á lögum nr. 73/2001 í tengslum við lögfestingu heildarlöggjafar um fólksflutninga á landi í atvinnuskyni og hins vegar að mæta þörfinni á auknu eftirliti með farmflutningagreininni. Þá er að finna í frumvarpinu

viðbætur við núgildandi löggjöf sem tengjast skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Ákveðið var við vinnslu frumvarpsins að hentugra væri og skýrara að setja fram frumvarp til nýrra laga um farmflutninga á landi frekar en að leggja til breytingar á núgildandi lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi.

II. Tilefni, markmið og nauðsyn lagasetningarinnar.

Tilefni þeirra breytinga sem eingöngu leiðir af fyrirhugaðri heildarlöggjöf um farþegaflutninga skýrir sig að mestu leyti sjálf, en ákvæði 2.–6. gr. frumvarpsins eru óbreytt frá núgildandi lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, að öðru leyti en því að fjarlægðar hafa verið allar vísanir í fólksflutninga, enda þykir ástæða til að fara nánar yfir tilefni þeirra ákvæða sem snúa að eftirliti með farmflutningagreininni og innleiðingu tiltekinna EES-reglugerða. Nýlega voru teknar upp í EES-samninginn þrjár reglugerðir sem saman mynda hinn svokallaða „Road-pakka“. Tvær af þessum reglugerðum snúa að farmflutningum, eða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum og um niðurfellingu á tilskipun ráðsins 96/26/EB. Gerðirnar voru teknar upp í samninginn með fyrirvara um lagabreytingu. Svo sem sjá má eru gerðirnar frá 2009 og hafa því verið í gildi í Evrópusambandinu í þó nokkurn tíma. Svo sem nánar er greint frá í kafla III hér á eftir er reglugerð (ESB) nr. 1071/2009 sú af þessum tveimur sem hafa mun mest áhrif hér á landi en tilgangur hennar er m.a. að samræma reglur um aðgang að starfsgrein farmflytjenda á vegum og starfsgrein aðila sem stunda farþegaflutninga á vegum til þess að koma á innri markaði í flutningum á vegum með eðlilegum samkeppnisskilyrðum. Sýnt þótti við setningu þeirrar gerðar að mismæmi á milli landa í beitingu reglna þessu að lútandi hefði í för með sér ýmsar neikvæðar afleiðingar, m.a. röskun á samkeppni, ófullnægjandi gagnsæi á markaði og ósamræmt eftirlit. Reglunum er ætlað að leysa af hólmi þær reglur sem fólgnar voru í tilskipun ráðsins 96/26/EB sem þegar er innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, og reglugerð (ESB) nr. 100/2006 um efnisflutninga á vegum. Á grundvelli skuldbindinga sinna samkvæmt EES-samningnum er íslenska ríkinu þannig skylt gera flutningsstarfsemi á vegum háða starfsleyfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Við framkvæmd núgildandi laga hefur komið í ljós að erfitt hefur reynst fyrir þær stofnanir sem farið hafa með eftirlit með flutningsgreininni, áður Vegagerðina og nú Samgöngustofu, að halda uppi eftirliti auk þess sem þau úrræði sem stofnanirnar hafa haft á grundvelli laganna hafa verið af afar skornum skammti. Þannig hefur reynst erfitt að tryggja það að jafnræði sé meðal þeirra sem stunda leyfisskylda flutningsstarfsemi samkvæmt lögnum og þannig jöfn samkeppnisskilyrði. Hefur þetta komið fram í samtölum ráðuneytisins við hagsmunaaðila í greininni sem ítrekað hafa óskað eftir því að eftirlitið verði virkt og úrræði eftirlitsstofnananna aukin eða leyfið að öðrum kosti lagt niður. Vandinn hefur verið staðfestur með samráði við viðkomandi stofnanir og er það því mat ráðuneytisins að til að raunhæft sé að íslenska ríkið uppfylli skyldur sínar samkvæmt framangreindum reglugerðum og til að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði í farmflutningagreininni sé nauðsynlegt að auka eftirlitsheimildir Samgöngustofu og úrræði til að bregðast við brotum.

III. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið inniheldur í fyrsta lagi ákvæði sem eru efnislega samhliða ákvæðum núgildandi laga nr. 73/2001 að því undanskildu að felld hafa verið brott þau atriði er snúa að fólksflutningum. Þegar um slíkt er að ræða er það tiltekið í athugasemdum við hvert

ákvæði fyrir sig hér á eftir. Ekki þykir ástæða til að gera þessum ákvæðum frekari skil í athugasemdum.

Í öðru lagi er í frumvarpinu að finna auknar heimildir til Samgöngustofu til að hafa eftirlit með og framfylgja því að þeir sem stunda farmflutninga gegn endurgjaldi hafi rekstrarleyfi. Þessar heimildir, auk ákvæða um viðurlög, er að finna í 8.–17. gr. frumvarpsins og eru þær hliðstæðar þeim heimildum til eftirlits sem Samgöngustofu eru veittar í frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi.

IV. Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Við samningu frumvarpsins hefur verið tekið tillit til þeirra alþjóðlegru skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Er það skuldbindingar sem leiðir af aðild íslenska ríkisins að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Nýlega voru teknar upp í EES-samninginn þrjár reglugerðir sem saman mynda hinn svokallaða „Road-pakka“. Tvær þeirra snúa að farmflutningum eða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum og um niðurfellingu á tilskipun ráðsins 96/26/EB. Gerðirnar voru teknar upp í samninginn með fyrirvara um lagabreytingu. Svo sem sjá má eru gerðirnar frá 2009 og hafa því verið í gildi í Evrópusambandinu í þó nokkurn tíma.

Sú fyrrnefnda, reglugerð (ESB) nr. 1072/2009, gildir um vöruflutninga á vegum milli landa gegn gjaldi á yfirráðasvæði bandalagsins (Evrópska efnahagssvæðisins) og hefur hún vegna landfræðilegrar stöðu Íslands lítil áhrif á hérlenda flutningsaðila á vegum.

Sú síðarnefnda, reglugerð (ESB) nr. 1071/2009, gildir hins vegar um aðgang að starfsgrein flutningsaðila á vegum og ástundun slíkrar starfsemi og er þar átt við öll fyrirtæki með staðfestu í bandalaginu (Evrópska efnahagssvæðinu) sem starfa sem flutningsaðilar á vegum. Reglugerðir þessar verða svo nánar innleiddar með stjórnvaldsfyrirmælum á grundvelli þeirra heimilda sem í frumvarpinu felast.

V. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Samgöngustofu og flutningasvið Samtaka verslunar og þjónustu. Þá var frumvarpið kynnt á vef ráðuneytisins og tveggja vikna frestur veittur til athugasemda. Sérstök athygli framangreindra aðila var vakin á því að drög að frumvarpinu hefðu verið birt á vefnum. Að liðnum fresti bárust athugasemdir frá Samtökum atvinnulífsins og ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur. Í báðum umsögnunum var m.a. kallað eftir nánari rökstuðningi í athugasemdum um hvers vegna gera þyrfti áskilnað um leyfi til farmflutninga og að sama skapi hvers vegna auka þyrfti eftirlitsheimildir Samgöngustofu. Brugðist hefur verið við þeim athugasemdunum sem bárust með ítarlegri umfjöllun um tiltekin efni í athugasemdum við frumvarpið, aðallega í I. kafla um tilefni og markmið lagasetningarinnar sérstakri umfjöllun um 17. gr. frumvarpsins.

VI. Mat á áhrifum.

Svo sem fram hefur komið eru efnisákvæði frumvarpsins að meginefni til sá hluti laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, sem fjallar um farmflutninga. Þannig leggur frumvarpið ekki auknar fjárhagslegar kvaðir á eða hefur önnur íþyngjandi áhrif á þá sem stunda farmflutninga í atvinnuskyni í skilningi laganna og hafa til þess tilskilin leyfi, aðrar en þær að þurfa að bregðast við upplýsingabeiðnum Samgöngustofu eða öðrum eftirlitsaðgerðum. Áhrif frumvarpsins á einkaaðila verða því óveruleg. Hins vegar er í frumvarpinu að finna auknar heimildir til Samgöngustofu til eftirlits. Slíkar

heimildir gætu kallað á aukid umfang eftirlits með tilheyrandi kostnaði fyrir stofnunina. Þannig má gera ráð fyrir því að umsóknir um farmflutningaleyfi aukist ef tilætluðum árangri er náð en margt bendir til þess að vegna skorts á eftirlitsheimildum og úrræðum Samgöngustofu hafi ekki allir þeir sem nú stunda leyfisskylda flutninga sótt um tilskilin leyfi. Auknar eftirlitsheimildir Samgöngustofu og úrræði kalla jafnframt á markvissara eftirlit, a.m.k. í samræmi við kröfur reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1971/2009, sem hafa mun í för með sér meiri kostnað fyrir stofnunina.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæði þessu er gildissvið laganna hvað varðar farmflutninga nokkuð þrengt frá því sem er í núgildandi lögum. Svo sem áður hefur komið fram er krafa um flutningsleyfi vegna farmflutninga tilkomin vegna reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1071/2009 sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara um lagasetningu. Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að lögin gildi um „farmflutninga á landi í atvinnuskyni með ökutækjum, hvort sem um eitt ökutæki eða samtengd ökutæki er að ræða“. Þá er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að veita í reglugerð undanþágu frá ákvæðum laganna fyrir tiltekna vöruflutninga og fyrir ákveðnar tegundir ökutækja. Gerðar hafa verið athugasemdir við ákvæðið, m.a. með vísan til þess að undanþáguheimildin sé opin og vekji upp spurningar um hvort lagasetningarinnar sé yfirleitt þörf. Þar sem þær undanþágu sem veittar væru í reglugerð þyrftu alltaf að taka mið af reglugerð (ESB) nr. 1071/2009 er hér farin sú leið að undanþiggja ákvæðum laganna alla þá farmflutninga sem heimilt er að undanþiggja samkvæmt reglugerðinni. Þannig er litið svo á að gildissvið laganna sé gert eins þrengt og skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti heimila, enda kalla innlendir hagsmunir ekki á víðara gildissvið en það.

Þá eru í ákvæðinu felldar niður allar tilvísanir til fólksflutninga, enda er fjallað um þá í öðru frumvarpi sem lagt er fram samhliða þessu.

Um 2.–6. gr.

Ákvæðin eru samhljóða 2.–5. gr. og 11. gr. núgildandi laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, að öðru leyti en því að felldar hafa verið brott allar tilvísanir til fólksflutninga enda samhliða þessu lagt fram frumvarp til heildarlaga um farþegaflutninga (fólksflutninga) á landi í atvinnuskyni. Ákvæðin þarfnast því ekki frekari skýringa.

Um 7. gr.

Ákvæðið er nokkuð breytt frá núgildandi ákvæði um leyfisgjöld en í stað þess að kveðið sé á um fjárhæð leyfisgjalda í lögnum er tiltekið sérstaklega fyrir hvaða þjónustu Samgöngustofu er heimilt að taka gjald og ráðherra svo falið að mæla nánar fyrir um gjaldtökuna í samræmi við ákveðinn ramma sem tiltekinn er í 3. mgr. ákvæðisins. Þykir þetta eðlileg breyting og í samræmi við aðrar gjaldtökuheimildir Samgöngustofu.

Um 8. gr.

Með þessu ákvæði er lagt til að hert sé nokkuð á þeim ákvæðum sem áður mátti finna um upplýsingaskylda rekstraraðila í lögum nr. 73/2001. Lögð er til afdráttarlaus skylda aðila til að upplýsa Samgöngustofu um hvað eina sem snertir framkvæmd þessara laga. Jafnframt er sérstakt ákvæði í 2. mgr. um þvingunarúrræði ef þessari skylda er ekki sinnt. Slíkar dagsektir verða þó ekki lagðar á nema að undangenginni skriflegri áskorun um að verða við upplýsingabeidni og að veittum eðlilegum fresti. Þessu til viðbótar mundu

önnur ákvæði frumvarpsins um afturköllun starfsleyfis eða jafnvel sviptingu starfsleyfis koma til greina ef ítrekuðum óskum um tilteknar upplýsingar væri ekki sinnt.

Um 9. gr.

Ákvæði 1. mgr. er í samræmi við gildandi lög um eftirlitshlutverk Samgöngustofu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012.

Í 2. mgr. er lagt til nýmæli um að Samgöngustofa geti birt tilmæli eða leiðbeiningar um starfshætti. Snýr það einkum að góðum starfsháttum í greininni en ógerningur er að skilgreina nákvæmlega fyrir fram hvert efni slíkra tilmæla er.

Um skilgreiningu á heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum má t.d. vísa til 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Markmið með slíkum viðmiðum er að stuðla að því að fyrirtæki og einstaklingar starfi í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur og auka þannig traust og trúverðugleika viðskiptavina á starfseminni. Markmið þeirra er einnig að tryggja að rekstur sé heilbrigður og eðlilegur með tilliti til hagsmuna viðskiptavina og eigenda og raunar einnig með almannahagsmuni að leiðarljósi.

Um 10. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 1. mgr. 15. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Með þessu ákvæði er gert ráð fyrir að tilkynningum um brot á ákvæðum laganna skuli beina til Samgöngustofu enda fer hún með eftirlit með lögnum. Samgöngustofa metur það í hverju tilviki hver séu rétt viðbrögð við tilkynningu.

Um 11. gr.

Ákvæði gildandi laga gera ekki ráð fyrir miklu frumkvæðiseftirliti. Þessu er nokkuð breytt með frumvarpinu. Þannig er gert ráð fyrir tvenns konar eftirliti, annars vegar er óundirbúið og tilviljanakennt úrtak þar sem bifreiðar eru stöðvaðar og flutningar skoðaðir að frumkvæði lögreglu og hins vegar eftirlit í kjölfar tilkynninga eða vitneskju um brot.

Um 12. gr.

Ákvæði um tækifæri til úrbóta er að finna í gildandi löggjöf. Sá frestur sem um getur í lok 1. mgr. er breytilegur eftir aðstæðum en mundi að jafnaði vera styttri eftir því sem brotið er alvarlegra með tilliti til öryggis farþega og réttarstöðu þeirra.

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli sem felur í sér að Samgöngustofu er heimilt að gera athugasemdir og krefjast úrbóta jafnvel þó svo að rekstur aðila feli ekki beinlínis í sér lögbrot ef reksturinn og háttsemi aðila verða ekki talin í samræmi við markmið og tilgang laga. Hérna mundi væntanlega falla undir ef aðili væri grunaður um brot en slíkt sannaðist ekki.

Um 13. gr.

Tímabundin afturköllun leyfis samkvæmt þessari grein frumvarpsins er nýmæli. Afturköllun getur annaðhvort komið í beinu framhaldi af 12. gr. frumvarpsins eða sem upphafsáðgerð ef brot eru alvarlegri. Ákvæðið miðar að því að beitt sé sem vægustu úrræði. Þannig er aðila gefinn kostur á því að koma rekstri og háttsemi sinni í viðunandi horf innan hæfilegs frests ella verður leyfi hans fellt endanlega niður. Úrræði þetta kemur aðeins til greina við vægari brot á lögum eða sé brotið þess eðlis að hægt sé að bæta úr því.

Um 14. gr.

Um neyðarúrræði er að ræða sem tekur gildi jafnskjótt og aðila hefur verið birt bréf þess efnis. Að jafnaði mundi gerð krafa um að bréfið væri birt aðila með sannanlegum hætti, t.d. sem ábyrgðarbréf eða með stefnuvotti. Ákvæðinu skal einungis beitt í neyðartilvikum þegar aðili hefur gerst sekur um gróf lögbrot eða verið staðinn að refsiverðri háttsemi sem samræmist ekki skyldum hans. Sé uppi einhver vafi um réttarstöðu aðila eða geti hann hugsanlega átt sér einhverjar málsbætur mundi að jafnaði vægara úrræði koma til greina svo sem afturköllun leyfis.

Um 15. gr.

Ákvæði um brottfall leyfis er að hluta árétting sem leiðir af öðrum ákvæðum laganna. Ákvæði 4. mgr. um sendingu tilkynningar með sannanlegum hætti gerir ráð fyrir að notast sé við ábyrgðarbréf eða sambærilega sendingarkosti.

Um 16. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 17. gr.

Ákvæði 1. mgr. er sambærilegt við ákvæði 1. mgr. 16. gr. núgildandi laga nr. 73/2001 og þarfnast ekki frekari skýringar.

Í 2. mgr. er að finna nýmæli en þar er gert ráð fyrir að röng upplýsingagjöf við eftirlit með farmflutningum skv. 3. mgr. 11. gr. varði refsingu skv. 146. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Er ákvæði þetta tilkomið vegna ákalls aðila í farmflutningagreininni um að heimildir til eftirlits með rekstrarleyfum verði aukið. Það sem erfiðast hefur reynst við að sinna eftirliti með rekstrarleyfum er að sannreyna að sá farmur sem viðkomandi flutningsaðili hefur til flutnings sé fluttur „í atvinnuskyni“ en ekki „í eigin þágu“, sbr. orðskýringar í 3. gr. frumvarpsins. Eftirlitsmenn Samgöngustofu hafa ekki haft úrræði til að sannreyna fullyrðingar flutningsaðila um í hvers þágu flutningur fer fram hverju sinni og þannig ekki hvort viðkomandi flutningsaðila er skylt að hafa rekstrarleyfi eða ekki. Þá hefur röng upplýsingagjöf ekki haft neinar afleiðingar fyrir viðkomandi flutningsaðila og hvatinn því lítill til að afla sér lögbundins rekstrarleyfis. Vonir standa til að með því að kveða skýrt á um það í lögnum að röng upplýsingagjöf sé refsiverð samkvæmt almennum hegningarlögum muni farmflutningum í atvinnuskyni án rekstrarleyfis fækka.

Um 18. gr.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 17. gr. núgildandi laga nr. 73/2001 og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 19. gr.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 18. gr. núgildandi laga nr. 73/2001 og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 20. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.