

Nefndasvið Alþingis  
Stefán Árni Auðólfsson, nefndarritari  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 18. apríl 2005  
Tilvísun: 2005040026/90.12; lagafrumvörp; reglur  
SE/BH  
07.04.2005

**Efni: Frumvarp til laga um breyting á lögum um fólks-, vöru og efnisflutninga á landi.**

Með bréfi dags. 07.04. sl. er óskað umsagnar Vegagerðarinnar um frumvarp til laga um breyting á lögum um fólks-, vöru og efnisflutninga á landi nr. 73/2001.

Vegagerðin hefur annast framkvæmd laga um fólks-, vöru- og efnisflutninga á landi sbr. 2. gr. laganna. Hafa verkefni einkum falist í leyfisveitingum samkvæmt III. kafla laganna, umsýslu vegna leyfa, fræðslu og kynningu á reglunum. Auk þess að veita leyfi og annast umsýslu vegna leyfisveitinga hefur umferðareftirlit Vegagerðarinnar litið eftir því að flutningsaðilar hefðu leyfi samkvæmt lögnum. Eftirlit hefur ekki beinst sérstaklega að þessu atriði heldur farið fram samhliða öðru eftirliti sem leiðir af hlutverki Vegagerðarinnar að lögum, þ.e. þungaeftirliti og eftirliti með aksturs- og hvíldartíma ökumanna. Samhliða vigtun ökutækis og athugun á ökurita hafa eftirlitsmenn Vegagerðarinnar innt bílstjóra eftir því hvort flutningur væri á vegum aðila með tilskilin leyfi skv. ofangreindum lögum. Hafi komið í ljós ítrekuð brot hefur umferðareftirlit Vegagerðarinnar óskað eftir því að lögregla stöðvaði leyfisskylda flutninga á vegum viðkomandi flutningsaðila, sbr. 14. gr. laganna, þar til leyfi er fengið. Sæki viðkomandi um leyfi er hætt öllum afskiptum af flutningum á hans vegum. Um formleg afskipti af flutningsaðilum varðandi eftirlit með leyfisskyldri starfsemi hefur ekki verið að ræða að öðru leyti.

Í greinargerð með fyrirleggjandi frumvarpi kemur fram að ástæða endurskoðunar laganna eru vandkvæði sem upp hafa komið í tengslum við túlkun á ákvæðum laganna er varða undanþágu frá leyfi fyrir vöru- og efnisflutninga í eigin þágu. Ennfremur segir að ætlunin sé að bregðast við ágreiningi sem upp hefur komið varðandi túlkun á því hvað teljist til efnisflutninga. Vegagerðin hefur bent á vandkvæði varðandi þessi atriði og er því fagnað að tekið skuli á þeim. Fallast má á þá niðurstöðu sem fellst í frumvarpinu, að hætt verði að greina á milli efnisflutninga annars vegar og annarra farmflutninga hins vegar. Hins vegar verður ekki fallist á að tillögur frumvarpsins um breyting á i og j-liðum 3. gr. laganna verði almennt til bóta eða skýri betur en í núgildandi lögum hvenær leyfisskylda er fyrir hendi.

Í núgildandi lögum eru vöru- og efnisflutningar í atvinnuskyni og í eigin þágu skilgreindir í i og j liðum 3. gr. laganna með eftirfarandi hætti:

„i. Vöruflutningar og efnisflutningar í atvinnuskyni: Flutningur á vöru eða efni gegn endurgjaldi sem ekki fellur undir j-lið um flutning í eigin þágu. Með efnisflutningi er átt við flutning á jarðefnum, svo sem mól eða sandi“.

„j. Flutningur vöru/efnis sem er í eigu skráðs eiganda eða umráðamanns bifreiðar sem flutt er með eða flutningur á vörum/efni sem hann hefur á leigu eða að láni, hefur í útleigu eða til láns eða hefur í vörslum sínum í því skyni að kaupa, selja, framleiða, umbreyta eða til viðgerðar eða í öðrum sambærilegum tilgangi. Ef um fyrirtæki er að ræða telst flutningur því aðeins í eigin þágu að flutningur sé lítill hluti af starfsemi viðkomandi fyrirtækis og ökumaður sé starfsmaður þess“.

Í fyrirleggjandi frumvarpi er til að leysa úr þessu lagðar til eftirfarandi breytingar á i og j liðum 3. gr.:

„i. Farmflutningur í atvinnuskyni: Flutningur á hverskyns farmi gegn endurgjaldi þegar flutningsþjónusta er seld sérstaklega og flytjandi starfar við flutningsþjónustu. Sem dæmi má nefna farmflutningafyrirtæki og vörubifreiðastjóra sem starfa sem verktakar við flutning á farmi“.

„j. Flutningur farms þegar ekki er innheimt sérstakt gjald fyrir flutninginn. Sem dæmi má nefna flutningi iðnfyrirtækis á eigin hráefni og/eða aðföngum með merktum bifreiðum, svo sem flutning á gosdrykkjum og flutning með mjólkurbifreiðum. Einnig flutningur verktaka sem starfa við annars konar verktöku en flutningsþjónustu þótt flutningurinn sé hluti af verki, svo sem verktaka við byggingar“.

Í fljótu bragði verður ekki séð að tillaga frumvarpsins verði til einföldunar og skýri betur en núgildandi lög hvenær leyfisskylda er fyrir hendi og hvenær ekki. Að vísu má fallast á þá tillögu að ekki verði byggt á því skilyrði að flutningur sé lítill hluti starfsemi. Hins vegar er áfram óskýrt hvenær flutningur, sem tengist annarri starfsemi flytjanda, teljist leyfisskyldur og er þar einkum átt við starfsemi jarðvinnuverktaka. Í greinargerð með frumvarpinu segir á bls. 6 að áherslan sé á það atriði hvort tekið sé gjald fyrir flutninginn, þ.e. hvort um atvinnustarfsemi er að ræða eða ekki. Ennfremur er lögð áhersla á það atriði að flutningsþjónustan sé seld óháð annarri starfsemi og miðað við að ekki sé innheimt sérstakt gjald fyrir flutning hverju sinni. Þetta skilyrði getur valdið vandkvæðum í framkvæmd.

Í frumvarpinu kemur fram að ætlunin er að flutningur á jarðefni til vegagerðar verði sem fyrr leyfisskyldur, sjá kafla III. lið 5 á bls. 7 í frumvarpinu. Í jarðvinnuverkum er að jafnaði ekki greitt sérstaklega fyrir flutning á efni heldur er hann innifalinn í verði fyrir efnið ásamt kostnaði við losun og ámokstur á flutningstæki. Í útboðsverkum Vegagerðarinnar er flutningur á efni aldrei sérstakur tilboðsliður heldur innifalinn í öðrum tilboðslið. Tillaga frumvarpsins eins og hann kemur fram í greinargerð nær því ekki tilgangi sínum. Ennfremur verður að telja varasamt að gera á því greinarmun hvað leyfisskyldu varðar, hvort vörubifreiðastjóri starfar sem verktaki eða launþegi við flutninginn. Það gæti leitt til mismununar hvað leyfisskyldu varðar milli verktaka annars vegar og einyrkja í vörubifreiðastjórastétt hins vegar.

Tillaga Vegagerðarinnar er samkvæmt framangreindu að liðir i. og j. verði svohljóðandi:

„i. Farmflutningur í atvinnuskyni: Flutningur á hverskyns farmi gegn endurgjaldi þegar flutningsþjónusta er seld sérstaklega *eða er innifalin í endurgjaldi fyrir framkvæmd verks* , og flytjandi starfar við flutningsþjónustu. Sem dæmi má nefna farmflutningafyrirtæki, *vörubifreiðastjóra og verktaka sem starfa við* flutning á farmi“.

„j. Flutningur farms þegar ekki er innheimt *endurgjald* fyrir flutninginn. Sem dæmi má nefna flutningi iðnfyrirtækis á eigin hráefni og/eða aðföngum með merktum bifreiðum, svo sem flutning á gosdrykkjum og flutning með mjólkurbifreiðum. Einnig flutningur verktaka sem starfa við annars konar verktöku en flutningsþjónustu þótt flutningurinn sé hluti af verki, svo sem verktaka við byggingar *aðrar en jarðvinnumannvirki*. “

Auk framangreindra tillagna inniheldur frumvarpið veigamiklar breytingar á tilhögun eftirlits með framkvæmd laganna. Núgildandi lög eru fáorð um eftirlit með framkvæmd laganna. Einungis er kveðið á um það í 13. gr. i.f. að Vegagerðinni sé heimilt að fela þriðja aðila eftirlit með leyfisskyldum. Ennfremur er í 14. gr. kveðið á um úrræði Vegagerðarinnar gegn aðilum sem stunda leyfisskylda flutninga án tilskilins leyfis. Er Vegagerðinni heimilað að fela lögreglu að stöðva viðkomandi starfsemi.

Tillaga frumvarpsins er á þá leið að fela eigi Vegagerðinni að rannsaka réttmæti tilkynninga um meint brot á lögnum. Hún fái nokkurs konar skilyrtar heimildir til að stöðva ökutæki hafi henni borist tilkynning, munnlega eða skriflega, um að brot hafi verið framin. Í IV. kafla greinargerðar með frumvarpinu, bls. 7, segir að gert sé ráð fyrir að „...stéttin sjálf hafi eftirlit með sér og tilkynni um aðila sem stunda leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis en slíkt verði áfram lögbrot sem er refsivert“. Ekki er að finna ákvæði í frumvarpinu í þá veru að lagðar séu sérstakar skyldur á hagsmunaaðila í greininni að hafa eftirlit með flytjendum. Í núgildandi lögum er Vegagerðinni heimilað að fela þriðja aðila eftirlit eins og áður er getið. Hafi hagsmunaaðilar áhuga á að taka að sér eftirlit væri unnt að skerpa þá heimild sem þegar er fyrir hendi og áréttá að heimilt sé að fela hagsmunasamtökum í flutningastarfsemi eftirlit með því að ákvæðum laganna um leyfisskyldu sé fylgt. Dæmi um slíkt er að finna í löggjöf um leigubifreiðar. Ákvæði frumvarpsins miða ekki að þessu eftir því sem best verður séð.

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins verður kveðið á um eftirlit í nýrri grein, sem verður 15. gr. laganna. Verði frumvarpið að lögum er ráð fyrir því gert að eftirlit með framkvæmd laganna verði skilyrt við það að fram komi tilkynning um brot. Væntanlega er þar átt við aðra en eftirlitsmenn Vegagerðarinnar eða lögreglu. Eftirlitsmönnum Vegagerðarinnar og lögreglu verður þannig óheimilt að gera athugasemdir við refsiverð lögbrot sem þeir verða áskynja um hafi ekki borist tilkynning um það og rannsókn fari fram skv. nánari ákvæðum þar um. Þegar tilkynning hefur borist, annað hvort munnleg eða skrifleg, er gert ráð fyrir að Vegagerðin óski eftir skýringum frá viðkomandi og framkvæmi ítarlega rannsókn á starfsemi viðkomandi aðila til að ganga úr skugga um að leyfisskylda sé fyrir hendi.

Tilkynning um brot verður að beinast að tilteknum ökutækjum sem teljast brotleg en verður óheimilt að hafa afskipti af öðrum ökutækjum sama flytjanda. Leyfi eru ekki gefin út á ökutæki heldur flutningsaðila. Hver flutningsaðili getur átt margar bifreiðar sem hann notar undir leyfinu. Samkvæmt því gæti brotlegur aðili án leyfis stundað leyfisskylda flutninga óáreitt með öðrum bifreiðum en þeim sem tilkynning nær til, sjá athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins, bls. 11 í greinargerð.

Ekki verður séð að með góðu móti verði unnt að framfylgja eftirliti með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Ekki er raunhæft að gera ráð fyrir að margar skriflegar tilkynningar um brot muni berast enda er sjaldgæft að menn tilkynni um slíkt nema með munnlegum og jafnvel nafnlausum ábendingum. Þrátt fyrir heimild til að byggja athugun á munnlegum ábendingum má benda á að skortur á sönnun fyrir því að munnleg tilkynning hafi borist kynni að valda því að rannsókn málsins teldist óheimil og því ólögmat. Sjaldnast yrði því talið fært að byggja rannsókn máls á munnlegum tilkynningum. Þegar skrifleg tilkynning bærst yrði samkvæmt frumvarpinu að fara fram ítarleg rannsókn á starfsemi fyrirtækis. Engar heimildir er að finna til að framfylgja slíkri rannsókn neiti viðkomandi að hlýta henni, s.s. með leit, haldlagningu gagna o.s.frv., og næði frumvarpið því ekki tilgangi sínum að þessu leyti. Vegagerðin leggur því til að fallið verði frá því að taka upp þá tilhögun eftirlits sem ráð er fyrir gert í frumvarpinu. Þess í stað verði Vegagerðinni heimilað að hafa eftirlit með framkvæmd laganna og eftirlitsmönnum hennar fengnar skýrar heimildir. Einungis með því móti er unnt að framkvæma eftirlit með því að farið sé að ákvæðum laganna. Er lagt til að 9. gr. frumvarpsins orðist svo:

**„Við bætist ný grein er verður 15. gr. laganna og orðast svo ásamt fyrirsögn:**

***Eftirlit með framkvæmd laganna.***

***Eftirlitsmenn Vegagerðarinnar hafa heimild til að stöðva ökutæki og gera þær athuganir á því og farmi þess sem nauðsynlegar eru til að kanna hvort um leyfisskylda flutninga sé að ræða. Ökumanni er skylt að hlýta fyrirmælum eftirlitsmanns um stöðvun ökutækis og framkvæmd eftirlits.***

***Eftirlitsmenn Vegagerðarinnar geta hvenær sem er krafist þess að framvísað sé þeim gögnum sem þurfa þykir í þágu eftirlits samkvæmt lögum þessum. Þeir geta m.a. óskað eftir að framvísað sé ökuskirteini, skráningarskirteini, farmbréfi og öðrum þeim gögnum sem nauðsynleg eru í þágu eftirlits.***

***Verði aðili uppvís að því að stunda flutninga samkvæmt lögum þessum án tilskilins leyfis, eða eftir atvikum án undanþágu frá leyfisskyldu, er eftirlitsmönnum Vegagerðarinnar heimilt að stöðva viðkomandi flutning þegar í stað, þar til leyfi eða undanþága frá leyfisskyldu hefur fengist“.***

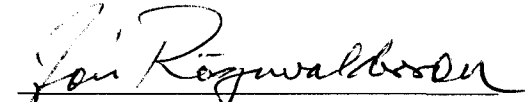
Að mati Vegagerðarinnar væri til mikillar einföldunar fyrir eftirlit og framkvæmd laganna að fara svipaða leið og dæmi eru um erlendis að áskilja sérstakt vottorð um undanþágu vegna eigin flutninga. Þá lægi strax fyrir við framkvæmd umferðareftirlits lögreglu eða Vegagerðar hvort viðkomandi flytjandi væri brotlegur eða ekki og þyrfti því ekki að koma til slíkrar rannsókn og íþyngjandi formlegt eftirlit sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Þá væri skýrt frá byrjun hvort viðkomandi flutningur væri með tilskilin leyfi. Lögð er til eftirfarandi viðbót við 3. gr. frumvarpsins, sem yrði 2. mgr. 4. gr. laganna:

**„Þeir sem stunda akstur sem fellur undir lög þessi en ekki er leyfisskyldur samkvæmt ákvæðum laganna, skulu sækja um vottorð þess efnis hjá Vegagerðinni. Vegagerðin gefur út vottorð samkvæmt yfirlýsingu umsækjanda þess efnis að hann stundi ekki leyfisskylda starfsemi. Röng og/eða villandi yfirlýsing umsækjanda er refsiverð. Vottorð um að starfsemi sé ekki leyfisskyld skulu höfð í bifreiðum og vera til sýnis sé þess krafist“.**

Vegagerðin getur fyrir sitt leyti fallist á aðrar tillögur frumvarpsins og telur þær til bóta.

Virðingarfyllst,



Jón Rögnvaldsson,  
vegamálastjóri