

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Í stað orðanna „vöruflutninga og efnisflutninga“ í 1. másl. 1. gr. og 1. másl. 2. gr. laganna kemur: farmflutninga.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vöruflutninga og/eða efnisflutninga“ í a-lið kemur: og farmflutninga.
- b. I-liður orðast svo: *Farmflutningar í atvinnuskyni*: Flutningur á hvers kyns 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.
- c. J-liður orðast svo: *Farmflutningar í eigin þágu*: Flutningur farms þegar ekki er innheimt sérstakt gjald fyrir flutninginn. Sem dæmi má nefna flutning 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.

3. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Hver sá sem stundar fólksflutninga og/eða farmflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess almennt rekstrarleyfi.

Leyfi má veita einstaklingum eða lögaðilum, hvort sem 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 skal gefið út af Vegagerðinni og skal leyfishafi hafa það sýnilegt í bifreið sinni. Leyfi skal gilda í fimm ár og vera óframseljanlegt.

Ekkert leyfi þarf til flutnings í eigin þágu.

Óheimilt er að stunda leyfisskyldan fólks- eða farmflutning án tilskilins leyfis og er slíkt brot gegn ákvæðum laganna og refsivert, sbr. 16. gr.

4. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

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

1. Hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
2. Fullnægja skilyrðum um starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
3. Hafa ekki verið dæmdir til refsivistar eða framið alvarleg eða ítrekuð brot á lögum og reglugerðum sem um starfsgreinina gilda, svo sem stundað leyfisskyldan akstur án tilskilins leyfis. 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.

5. gr.

9. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vöru- og efnisflutninga“ í 1. másl. kemur: og farmflutninga.
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Fólks- og farmflutningar innan Evrópska efnahags- svæðisins og milli aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu.*

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vöru- og efnisflutninga“ í 1. tölul. 2. mgr. kemur: og farmflutninga.
- b. Í stað orðanna „eftirliti og leyfisveitingum“ í 4. mgr. kemur: framkvæmd leyfisveitinga.
- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Leyfisgjöld.*

8. gr.

14. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Brottfall leyfis.

Leyfi skv. 4. gr. fellur niður ef leyfishafi eða forsvarsmaður leyfishafa verður gjaldþrota eða er sviptur fjárræði.

Hafi Vegagerðinni borist tilkynning um að leyfishafi eða forsvarsmaður leyfishafa uppfylli ekki lengur skilyrði 5. gr. getur hún fellt leyfi skv. 4. gr. úr gildi. Um tilkynningar gilda ákvæði 1. mgr. 15. gr. eftir því sem við á. Áður en leyfi er fellt úr gildi skal Vegagerðin senda viðvörun um fyrirhugaða niðurfellingu leyfis þar sem koma skal fram tilefni niðurfellingar og leyfishafa gefinn kostur á að bæta úr annmörkum. Vegagerðin leggur mat á hvort skilyrði 5. gr. eru uppfyllt.

Komi til brottfalls leyfis skv. 2. mgr. skal Vegagerðin senda leyfishafa skriflega tilkynningu þess efnis og frá hvaða tíma leyfi telst niður fallið.

9. gr.

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

Tilkynningar um brot og eftirfarandi eftirlit.

Tilkynna má til Vegagerðarinnar ef leyfisskyld starfsemi samkvæmt lögum þessum er stunduð án tilskilins leyfis. Tilkynningar geta verið hvort sem er munnlegar eða skriflegar og skulu innihalda, eftir því sem við á, greinargóðar lýsingar og skýringar á meintu broti, upplýsingar um þá starfsemi sem stunduð er, ökutæki sem notuð eru við starfsemina og aðila sem hana stunda. Berist Vegagerðinni slík tilkynning skal hún þegar senda skriflega fyrirspurn um starfsemi og gefa viðkomandi færi til skýringa. Vegagerðin leggur mat á hvort starfsemi er leyfisskyld og skal veita viðkomandi hæfilegan frest til úrbóta.

Hafi Vegagerðinni borist tilkynning um leyfisskylda starfsemi sem stunduð er án tilskilins leyfis og ljóst þykir af skýringum frá viðkomandi að starfsemin er leyfisskyld, en ekki er orðið við áskorunum um að sækja um leyfi skv. 4. gr., er sérstökum eftirlitsmönnum Vegagerðarinnar heimilt að stöðva ökutæki hans og kyrrsetja það uns sótt hefur verið um leyfi. Ef ekki er orðið við ítrekuðum áskorunum Vegagerðarinnar um skýringar á starfsemi er eftirlitsmönnum Vegagerðarinnar heimilt að stöðva ökutæki viðkomandi til að kanna um hvernig flutning er að ræða og hvort starfsemi er leyfisskyld. Vegagerðin getur leitað aðstoðar lögreglu við að stöðva ökutæki í þessum tilvikum.

Ökumanni er skylt að stöðva ökutæki þegar lögreglan eða eftirlitsmaður Vegagerðarinnar gefur stöðvunarmerki og verða við fyrirmælum um að hætta akstri. Ökumaður ber ábyrgð á farni sem hann flytur þegar ökutæki er stöðvað samkvæmt þessari grein og ber ábyrgð á að útvega áframhaldandi flutning farmsins til viðtakanda.

10. gr.

15. gr. laganna, er verður 16. gr., orðast svo ásamt fyrirsögn:

Refsingar.

Brot gegn ákvæðum 4., 6., 7., 10. og 12. gr. laga þessara varðar sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum og skal fara með slík mál að hætti opinberra mála.

Sektir allt að 100.000 kr. fyrir brot gegn lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim skulu ákveðnar í reglugerð sem dómsmálaráðherra setur að fengnum tillögum ríkissaksóknara.

11. gr.

Á undan 16. gr. laganna kemur ný grein er verður 17. gr. laganna og orðast svo ásamt fyrirsögn:

Málskot.

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

12. gr.

Í stað orðanna „vöruflutningum og efnisflutningum“ í 2. mgr. 16. gr. laganna, er verður 18. gr., kemur: og farmflutningum.

13. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi.**

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2005.

Ákvæði til bráðabirgða.

Leyfishafar sem hafa gild leyfi til vöruflutninga og efnisflutninga í atvinnuskyni við gildistöku laga þessara skulu skila inn leyfum og sækja að nýju um leyfi til Vegagerðarinnar innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara.

Öll leyfi til vöruflutninga og efnisflutninga í atvinnuskyni sem gefin hafa verið út fyrir gildistöku laga þessara falla úr gildi sex mánuðum eftir gildistöku laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Ástæða endurskoðunar.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi.

Tilfni endurskoðunar á lögunum og þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpi þessu eru ýmsar athugasemdir og ágreiningur sem komið hefur upp við framkvæmd laganna frá setningu þeirra sem og athugasemdir ráðgjafanefndar um opinbert eftirlit við efni laganna. Hefur það einungis beinst að ákvæðum laganna um vöru- og efnisflutninga og varða breytingartillögur þann hluta laganna.

Í núgildandi lögum er greint á milli vöruflutninga og efnisflutninga. Einnig milli flutninga í atvinnuskyni og flutninga í eigin þágu. Efnisflutningar eru skilgreindir í lögunum sem flutningar á jarðefni, svo sem mól eða sandi. Í reglugerð er hugtakið víkkað út og látið taka til ýmiss konar flutnings, svo sem á hráefni til iðnaðar og vökvum í tönkum. Með þessu eru nánast allir efnisflutningar gerðir leyfisskyldir.

Í núgildandi lögum er flutningur í eigin þágu undanskilinn leyfisskyldunni, hvort sem er flutningur á vörum eða efni. Sú takmörkun er þó gerð ef um fyrirtæki er að ræða að flutningur í eigin þágu er aðeins leyfislaus að flutningurinn sé lítill hluti af starfsemi viðkomandi fyrirtækis og ökumaður starfsmaður þess. Lögin hafa hins vegar engin nánari ákvæði um það hvernig þetta mat á að fara fram eða hvaða gögnum skuli framvísa þessu til staðfestingar og hefur ágreiningur er þetta varðar komið til kasta dómstóla.

Ýmis vandamál hafa komið upp við túlkun á þessu ákvæði og þá aðallega hvort efnisflutningur er í eigin þágu eða ekki þegar um flutning ýmiss konar iðnfyrirtækja er að ræða með hráefni eða vörur fyrirtækisins sem og jarðefnaflutningar.

Ágreiningur hefur einnig orðið um túlkun á því hvað fellur undir efnisflutninga og hefur verið bent á að skilgreining reglugerðarinnar hafi ekki lagastoð. Þetta hefur verið staðfest með dómi héraðsdóms þar sem ekki var talið koma fram með nægilega skýrum hætti að refsíákvæði laga nr. 73/2001 taki til þeirrar tegundar flutninga sem ákært var fyrir.

II. Endurskoðun.

Í ljósi alls framangreinds var ákveðið að ráðast í endurskoðun á lögunum með það fyrir augum að leysa úr þeim vandamálum sem upp hafa komið varðandi túlkun þeirra og framkvæmd. Við undirbúning að þeirri endurskoðun og með hliðsjón af athugasemdum ráðgjafanefndar um opinberar eftirlitsreglur og framangreindum héraðsdómum var sérstaklega skoðað og metin þörfin á að viðhalda atvinnuleyfum fyrir starfsgreinina og því eftirliti með henni sem komið var á með lögum nr. 73/2001.

Í því skyni var leitað til ýmissa hagsmunaaðila um álit á leyfisskyldunni og eftirlitinu. Í ljós kom að skoðanir eru mjög skiptar innan akstursgreinanna á því hvernig til hefur tekist og hver þörfin er.

Almennt má segja að hagsmunaaðilar séu ánægðir með leyfisskylduna og þau námskeið sem umsækjendum er skylt að sækja. Telja þeir fagmennsku akstursgreinanna í heild hafa aukist með þessu og að leyfin feli í sér ákveðinn gæðastimpil á starfseminni. Það hafi bætt starfsumhverfi stéttarinnar í heild, ekki síst út á við gagnvart neytendum.

Hins vegar hefur einnig komið fram gagnrýni tiltekinna hagsmunaaðila á að með lögum nr. 73/2001 hafi starfsgreinar verið settar undir leyfisskyldu sem áður hafi ekki lotið slíku og með því hafi verið sett íþyngjandi skilyrði sem takmarki aðgang að stéttinni. Gagnrýni hefur einnig komið fram á að lögín séu ekki nægilega skýr um hvaða starfsemi er leyfisskyld og hvað er akstur í eigin þágu.

Einnig má segja að stór hluti hagsmunaaðila sé sáttur við eftirlitið og samstarf við Vegagerðina um það. Strax hafi mátt sjá árangur af eftirlitinu og voru mál stéttarinnar að komast í mjög góðan farveg þegar framangreindir dómur féllu um skilgreiningu á eigin akstri og efnisflutningum. Eftir það hafi eftirlit minnkað og er þess þegar farið að gæta innan stéttarinnar með því að fagmennska hefur minnkað sem og virðingin fyrir lagaumhverfi því sem lög nr. 73/2001 komu á.

Sumir hafa jafnvel gagnrýnt að eftirlitið væri ekki nóg og ekki sé brugðist nægilega við tilkynningum um að leyfisskyld starfsemi sé stunduð án leyfis. Aðilar komist því upp með það árum saman að aka án leyfis. Veita þurfi Vegagerðinni meiri heimildir til viðbragða, t.d. til að stöðva ökutæki og kyrrsetja, þar til sótt er um leyfi.

Aðrir hagsmunaaðilar hafa hins vegar bent á að eins og með leyfisskylduna hafi lög nr. 73/2001 sett starfsgreinar undir eftirlit sem áður þurftu ekki að hlíta slíku. Eftirlitið sé auk þess allt of strangt og íþyngjandi.

Sjónarmið aðila innan stéttarinnar eru þannig mjög ólík hvað varðar leyfisskylduna og ekki síst það eftirlit sem Vegagerðinni er falið að hafa með starfseminni enda er um ólíkra flutningastarfsemi að ræða.

III. Helstu breytingar og nýmæli.

1. Leyfisskyldan.

Með vísan til þess sem að framan er rakið þykir ekki ástæða til að afnema leyfisskylduna sem komið var á með lögum nr. 73/2001 eða þau skilyrði sem sett eru fyrir leyfi. Ekki er talið óeðlilegt að atvinnustarfsemi sem þessi sé háð leyfum og er það í takt við aðra atvinnustarfsemi í landinu. Leyfi leiði auk þess til þess að ákveðin formfesta skapist um stéttina og hafi það almennt í för með sér ákveðin gæði fyrir stéttina sjálfa og ekki síður þá aðila sem nýta sér þjónustu hennar.

Nýjar skilgreiningar á því hvað er flutningur í atvinnuskyni og hvað í eigin þágu eiga að gera það einfaldara og skýrari hverjir þurfa leyfi og koma til móts við sjónarmið ólíkra hagsmunaaðila innan stéttarinnar á því hverjir stundi leyfisskylda starfsemi.

2. Farmflutningar.

Hætt verður að greina á milli vöruflutninga og efnisflutninga en í staðinn tekið upp heitið farmflutningar. Byggist það á því að allur flutningur er í raun farmflutningur, hugtakið farmur taki yfir hvers kyns vörur og efni. Leyfisskylda farmflutninga mun ráðast af því hvort flytjandi stundar flutninginn í atvinnuskyni, óháð því hvað er flutt.

Með lögnum er ekki verið að undanþiggja vörubílstjóra almennt leyfisskyldu. Gildir það sama um þá og aðrar flytjendur að þeir verða áfram að hafa almennt rekstrarleyfi til að stunda sína flutninga, nema vinna þeirra falli undir flutning í eigin þágu miðað við þá skilgreiningu sem það hugtak hefur í lögnum og lýst er hér á eftir.

Almennt má gera ráð fyrir að allflestir vörubílstjórar þurfi áfram að hafa leyfi eins og þeir þurfa nú, þar sem vinna þeirra felst að mestu leyti í að stunda flutninga fyrir aðra, þótt þeir e.t.v. eigi stundum þann farm sem þeir flytja. Þeir eru verktakar í flutningabransanum og gera út sínar bifreiðar. Vinna þeirra felst í að stunda flutninga, hvort sem er fyrir einstaka aðila eða stærri verk.

Vinna flytjenda getur eflaust skipst á milli þess að vera leyfisskyld starfsemi og í eigin þágu. Í því tilviki þurfa þeir að mega stunda þá flutninga sem eru leyfisskyldir. Ekki er um það að ræða að flytjendur þurfi ýmist að hafa leyfi eða skila því inn, eftir mismunandi störfum, heldur er gert ráð fyrir að þeir sem að einhverju leyti stunda leyfisskyldan flutning þurfi að hafa og viðhalda leyfi. Það á að vera eftirsóknarvert fyrir flytjendur og styrkja stöðu þeirra á samkeppnismarkaði að hafa leyfi og geta framvísað því við viðsemjendur.

3. Flutningur í eigin þágu.

Allir flutningar í eigin þágu verða áfram leyfislausir hvort sem er hjá fyrirtækjum eða einstaklingum. Nýmæli er í lögnum að engu skiptir hversu stór hluti af starfsemi fyrirtækja flutningurinn er, ef flutningurinn er sannanlega í eigin þágu er hann leyfislaus.

Þannig verður flutningur fyrirtækja á eigin hráefni, vörum og öðru er tilheyrir starfseminni leyfislaus ef flutt er með bílum fyrirtækisins en þá er gengið út frá því að ekki komi sérstakt gjald fyrir flutninginn. Hér er miðað við að bifreiðar séu í eigu fyrirtækjanna sem eiga farminn. Eðlilegt þykir að þetta gildi líka um bifreiðar sem notaðar eru í flutningum en eru í eigu bílstjórnanna sjálfra en þá er gert að skilyrði að bílstjórinn sé launþegi hjá fyrirtækinu og hafi þetta að aðalstarfi en taki ekki sérstakt gjald fyrir flutninginn. Ef hins vegar bílstjóri notar bifreið sína einnig til að aka fyrir aðra, gegn gjaldi, þá er sá akstur leyfisskyldur. Á sama hátt er sá leyfisskyldur sem tekur að sér flutning fyrir tiltekinn aðila sem verktaki, þ.e. ekki er launþegasamband, eins og það er skilgreint eftir almennum reglum, milli aðila.

Samkvæmt þessu verða flutningar með bifreiðum sem eru sérútbúnaðar til meðhöndlunar á því sem flutt er eða hafa sérbúnað þar sem vinna með búnaðinn er meginverkefni ökutækisins ekki leyfisskyldir. Sem dæmi um aðila sem undir slíkt falla má nefna:

- Bifreiðar til dreifingar á asfalti og til vegmerkinga.
- Bifreiðar til söfnunar á mjólk frá lögbýlum með til þess gerðum tankbifreiðum.
- Dælubifreiðar til hreinsunar frá ræsa og rotþróa.
- Flutningur á steypu með þar til gerðum steypubifreiðum.
- Notkun björgunarbifreiða.
- Sorpsöfnun frá húsum þar sem notaðar eru til þess gerðar sorpbifreiðar (öskubílar).

Á þetta við svo framarlega sem viðkomandi flytjandi hefur það ekki að atvinnu að eiga og gera út slíkt ökutæki og starfar sjálfstætt við slíka flutninga í atvinnuskyni, í því tilviki væri flutningurinn leyfisskyldur.

4. Flutningur í atvinnuskyni.

Allir farmflutningar í atvinnuskyni, gegn endurgjaldi, verða leyfisskyldir. Áherslan er á því hvort tekið er gjald fyrir flutninginn, þ.e. hvort um sölu á flutningsþjónustunni sem slíkri er að ræða og sú sala óháð annarri starfsemi viðkomandi.

Af þessu leiðir að ef starfsemi viðkomandi er ekki flutningsþjónusta þá þarf ekki leyfi jafnvel þótt einhver akstur sé hluti þess verks sem innt er af hendi svo framarlega sem sérstakt gjald kemur ekki fyrir flutninginn. Sá sem starfar hins vegar við flutninga þarf alltaf leyfi. Starfsemi hans felst þá í verktöku við flutninga og fær hann greitt fyrir það.

Til nánari skýringar má taka sem dæmi verktaka sem tekur að sér byggingu húss. Í verkinu felst eflaust einhver akstur með efni og annað vegna byggingarinnar en sá akstur mundi ekki teljast leyfisskyldur fyrir verktakann, þar sem flutningurinn er ekki sú starfsemi sem hann hefur með höndum, heldur byggingarvinnan og verktakinn fær ekki greitt sérstaklega fyrir flutninginn heldur verkið í heild. Flutningurinn tengist þeirri starfsemi viðkomandi sem hann sinnir og má segja að um flutning í eigin þágu sé að ræða sem er ekki leyfisskyldur.

5. Eignarhald á farmi.

Eignarhald þess sem flutt er skiptir áfram máli en er þó ekki ákvarðandi þáttur varðandi það hvort flutningar eru leyfisskyldir. Flutningur á eigin farmi er alls ekki alltaf flutningur í eigin þágu samkvæmt lögnum heldur þarf að skoða forsendurnar fyrir flutningnum hverju sinni.

Ef flytjandi er að flytja farm sem er í hans eigu og er hluti af öðru verki sem hann sjálfur er að vinna að þarf hann ekki leyfi. Má hér nefna sem dæmi verktakafyrirtæki í byggingarfrankvæmdum, sbr. dæmið hér að framan.

Ef hins vegar flytjandi er að flytja farm sem er í hans eigu en flutningurinn er fyrir einhvern annan aðila, þar sem gjald kemur fyrir flutninginn, þótt það gjald sé hluti af verðinu fyrir farminn, þá þarf leyfi. Má sem dæmi nefna flutning á mól til vegagerðar. Flytjandinn á mölina en er að flytja til ákveðins aðila sem hefur tekið að sér vegagerð. Þótt flytjandinn eigi farminn er hann ekki að flytja farminn í eigin þágu heldur í þágu þess sem ætlar að nota farminn, flutningurinn er því í atvinnuskyni. Hér má einnig benda á að hafi viðskiptavinurinn keypt farminn af flytjandanum og um er að ræða flutning farmsins til hans er ekki lengur um að ræða að flytjandinn eigi farminn og því um hreina og klára flutningsþjónustu flytjandans að ræða sem er leyfisskyld.

IV. Eftirlit.

Eitt helsta nýmæli frumvarpsins er að formlegu eftirliti Vegagerðarinnar með því að flutningsaðilar hafi leyfi og að hún grípi til aðgerða í kjölfarið er hætt. Gert er ráð fyrir að stéttin sjálf hafi eftirlit með sér og tilkynni um aðila sem stunda leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis en slíkt verður áfram lögprot sem er refsivert. Vegagerðin mun í staðinn taka við tilkynningum um meint brot og gera viðeigandi ráðstafanir, en í frumvarpinu eru ákvæði um viðbrögð við slíkum tilkynningum og þau úrræði sem stofnunin getur gripið til í kjölfarið. Jafnframt mun Vegagerðin taka við og bregðast við tilkynningum um að leyfishafi uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir leyfi.

V. Tilkynningar.

Í núgildandi lögum eru engin ákvæði um tilkynningar og aðgerðir, einungis að Vegagerðin geti falið lögreglu að stöðva starfsemi og viðkomandi ökutæki. Því hefur verið nokkuð á reiki hvernig Vegagerðin eigi að fara með tilkynningar um meint brot og hvaða aðgerðir eigi að fylgja í kjölfarið. Ákvæði þessi eiga að taka af allan vafa um það hvert er hlutverk Vegagerðarinnar og skyldur í þessu sambandi.

Með frumvarpinu er Vegagerðinni falin heimild til að stöðva bifreiðar ef í ljós kemur að um brot er að ræða, en sú heimild er einungis í kjölfar tilkynningar og ítarlegrar rannsóknar Vegagerðarinnar á starfsemi viðkomandi og vanrækslu hans á því að bregðast við áskorunum um skýringar og/eða umsókn um leyfi.

Samhliða þessu er kveðið á um skyldu ökumanns til að stöðva ökutæki en án þess væri ákvæðið um stöðvarheimild ekki virkt. Jafnframt er kveðið á um að farmur sé ávallt á ábyrgð flytjanda og hann verður að gera ráðstafanir til að koma honum á áfangastað þrátt fyrir að hafa verið stöðvaður og meinað að halda áfram vegna leyfisleysis.

VI. Brottfall leyfis.

Sérstök ákvæði er varða brottfall leyfis eru nýmæli en ekki er um slíkt að ræða í gildandi lögum. Annars vegar er um að ræða sjálfkrafa niðurfellingu leyfis og hins vegar heimild til að fella leyfi niður. Við niðurfellingu eru höfð til hliðsjónar þau skilyrði sem þarfa að uppfylla og viðhalda til að hafa leyfi. Þykir skýrara og gagnsærra að settar séu ákveðnar reglur hverjar séu afleiðingar þess ef leyfishafi uppfyllir ekki lengur skilyrðin.

VII. Refsingar.

Refsiákvæði laganna er gert skýrara og tekið fram hvaða ákvæði þeirra geta falið í sér refsiverð brot.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Breyting sú sem lögð er til er í samræmi við breytt heiti laganna, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Ekki þykir ástæða til að greina á milli efnisflutninga og vöruflutninga þar sem allur flutningur sé í raun flutningur á hvers kyns farmi. Skýrara og einfaldara sé að nota hugtakið farmflutningur í þessu sambandi.

Um 2. gr.

Breyting á i- og j-lið felur í sér nýja og skýrari skilgreiningu á því hvað er farmflutningur í atvinnuskyni og hvað er farmflutningur í eigin þágu.

Í i-lið er skilgreint hvað er farmflutningur í atvinnuskyni og þar með leyfisskyld starfsemi samkvæmt lögnum. Aðaláherslan er á því hvort um sölu á hinni eiginlegu flutningsþjónustu er að ræða, óháð því hvað flutt er. Ef starfsemi viðkomandi er flutningur, þ.e. tekið er gjald fyrir flutninginn, þá er flutningurinn í atvinnuskyni. Skiptir ekki máli hvort viðkomandi stundar þetta sem aðalstarf eða ekki, áherslan er á að flutningsþjónustan sjálf sé seld, gegn gjaldi. Sem dæmi má nefna ökumann sem sinnir flutningi sem sjálfstæður flytjandi, samhliða annarri launavinnu. Þá þarf hann leyfi fyrir þeim flutningi jafnvel þótt einungis sé um lítinn hluta af atvinnu hans að ræða.

Í j-lið er skilgreint hvað er flutningur í eigin þágu. Allur flutningur í eigin þágu er leyfislaus, hvort sem er hjá fyrirtækjum eða einstaklingum. Áherslan er á að ekki sé tekið gjald fyrir flutninginn, þ.e. ekki aðkeypt flutningsþjónusta. Hér munu helst falla undir fyrirtæki sem flytja eigin hráefni, aðföng og afurðir, oft með sérmerktum bifreiðum, hvort sem eru í eigu fyrirtækjanna sjálfra eða bílstjórnanna sem þá eru launþegar hjá viðkomandi fyrirtæki. Eignarhald á því sem flutt er skiptir áfram máli en þó er það ekki afgerandi um það hvort flutningur er í eigin þágu.

Samkvæmt þessum nýju skilgreiningum á flutningi í atvinnuskyni og flutningi í eigin þágu ræðst leyfisskylda farmflutninga af því hvort flytjandinn stundar flutningana í atvinnuskyni gegn gjaldi, óháð því hvers konar efni er flutt og er litið er til þess í hverju verkið felst hverju sinni. Sami aðili getur þannig bæði stundað leyfisskyldan flutning og flutning í eigin þágu en það leiðir að sjálfsögðu til þess að hann þarf að hafa leyfi.

Þegar efni er í eigu annars en þess sem flytur þarf að líta til forsendu flutningsins og hvort flytjandinn hefur að atvinnu að stunda flutninga eða hvort atvinna hans er á öðru sviði þótt einhver flutningur felist í því. Flutningur sem er hluti af stærri verki, á allt öðru sviði, s.s. byggingaframkvæmdir og framkvæmdir er af þeim sem hefur tekið að sér bygginguna, mundi ekki teljast flutningur í atvinnuskyni enda þá gengið út frá því að byggingaraðilinn þurfi ekki að greiða sérstakt gjald fyrir flutninginn heldur sé flutningurinn hluti af verkinu sem hann fengi sjálfur greitt fyrir. Fá viðkomandi hins vegar aðra til að taka að sér flutninginn þurfa þeir aðila að sjálfsögðu rekstrarleyfi enda þá að taka að sér flutning í atvinnuskyni.

Um 3. gr.

Í greininni eru sameinuð að ákvæði núgildandi 4. og 9. gr. og kveðið á um skyldu til að hafa almennt rekstrarleyfi til að stunda fólks- eða farmflutninga í atvinnuskyni. Ekki er um breytingar að ræða frá núgildandi lögum nema í samræmi við 1. gr. að í stað efnis- og vöruflutninga er notað heitið farmflutningar. Áfram er gert ráð fyrir að leyfishafi geti verið hvort sem er einstaklingur eða lögaðili og að þegar hann er lögaðili verði að vera til staðar forsvarsmaður sem uppfyllir skilyrði laganna er varða einstaklinga.

Leyfin eru áfram gefin út af Vegagerðinni og hafa tímabundinn gildistíma í 5 ár. Þau eru áfram óframseljanleg en nýmæli er að leyfishafi skuli hafa leyfi sýnilegt í bifreið sinni. Er það gert til að þeir sem flutt er fyrir geti auðveldlega sannreynt að tilskilið leyfi sé fyrir hendi.

Þar sem með frumvarpi þessu er horfið frá því að greina á milli mismunandi leyfa fyrir mismunandi flutning þykir ekki ástæða til að hafa ákvæði um heimild til útgáfu mismunandi leyfi eins og nú er í 4. gr. og er það fellt út. Samkvæmt frumvarpinu er einungis gefin út ein tegund leyfis til farmflutninga, almennt rekstrarleyfi, sama hvaða farmur fluttur er og með hvernig flutningabifreið.

Í 4. mgr. er kveðið á um að til flutnings í eigin þágu þurfi ekki leyfi og er það eins og í núgildandi lögum.

Í 5. mgr. er það nýmæli að hafa til skýringar verknaðarlýsing brots gegn ákvæðinu.

Um 4. gr.

Í greininni er kveðið á um þau skilyrði sem umsækjandi um rekstrarleyfi þarf að uppfylla til að fá leyfi og jafnframt að þau skuli hann uppfylla á leyfistíma. Ekki er um breytingar að ræða á skilyrðum frá núgildandi lögum.

Tekið er fram að ef lögaðili er umsækjandi verði forsvarsmaður umsækjanda að uppfylla tiltekin skilyrði til að leyfi fáið og er það í samræmi við 9. gr. núgildandi laga en skýrar þykir að það komi fram í þessari grein.

Áfram er gert ráð fyrir að nánari reglur verði settar um skilyrðin og umsóknir um leyfi í reglugerð.

Um 5. gr.

Vísað er til athugasemda við 3. gr. en að öðru leyti þarfnast grein þessi ekki skýringa.

Um 6. og 7. gr.

Greinarnar þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 8. gr.

Ákvæðið er nýmæli. Engin ákvæði um brottfall rekstrarleyfa eru í núgildandi lögum. Settar eru reglur um hvenær leyfi fellur niður, hvenær heimilt er að fella leyfi niður og þá framkvæmd sem slíkt kallar á. Nauðsynlegt þykir að hafa reglur um þetta skýrar og einfaldar þar sem um íþyngjandi aðgerðir er að ræða gagnvart leyfishafanum.

Greint er á milli þess þegar leyfið fellur niður án aðgerða og þegar heimilt er að fella leyfið úr gildi. Í 1. mgr. er fjallað um sjálfkrafa niðurfellingu leyfis sem ekki kallar á neinar aðgerðir, hvorki af hálfu leyfishafa né Vegagerðarinnar og er allur akstur viðkomandi frá þeim tíma brot gegn ákvæðum laganna. Tímamark brottfalls miðast við úrskurð um töku bús til gjaldþrotaskipta eða úrskurð um sviptingu fjárræðis. Þykir þessi regla eðlileg m.a. í ljósi skilyrðis um fullnægjandi fjárhagsstöðu.

Í 2. mgr. er fjallað um hvenær Vegagerðinni er heimilt að fella leyfi niður. Ekki þykir ástæða til að leyfi falli sjálfkrafa úr gildi þótt leyfishafi eða forsvarsmaður uppfylli ekki lengur öll skilyrði 5. gr. laganna enda getur verið um atriði að ræða sem auðvelt er að bæta úr. Er því lagt til að áður en til leyfissviptingar kemur skuli Vegagerðin gefa viðkomandi færi á að bæta úr því sem gæti verið ástæða brottfallsins. Í því felst að Vegagerðin verður að tilgreina hvaða skilyrði það er sem ekki er lengur uppfyllt og gæta andmælaréttar viðkomandi. Mat á því hvort skilyrði 5. gr. laganna fyrir leyfi eru uppfyllt er hjá Vegagerðinni og er sú ákvörðun stjórnsluákvörðun sem er kæránleg til samgönguráðuneytisins.

Haldi starfsemi áfram eftir niðurfellingu leyfis gilda ákvæði 15. gr. um úrræði vegna aksturs án leyfis. Í því tilviki yrði að koma til ný tilkynning um hina meintu ólögmætu starfsemi, ef Vegagerðin á að geta beitt úrræðum greinarinnar um stöðvun ökutækja.

Í 3. mgr. er síðan kveðið á um að Vegagerðin skuli tilkynna skriflega um brottfall leyfis og tímamörk sem brottfall miðast við. Verður að telja það eðlilega málsmeðferð því það markar upphafstíma þess hvenær ólögmæt starfsemi hefst, ef starfsemi heldur áfram. Mat á því við hvaða tímamark skuli miða er hjá Vegagerðinni því það fer eftir aðstæðum hverju sinni og hvaða skilyrði það er sem ekki er lengur uppfyllt.

Um 9. gr.

Þessi grein er nýmæli og fjallar um tilkynningar til Vegagerðarinnar um starfsemi sem fellur undir lögin en er stunduð án leyfis og hvernig bregðast skuli við slíkum tilkynningum. Einnig er kveðið á um þau úrræði sem Vegagerðin getur gripið til í kjölfar tilkynninga.

Ákvæði þessa efnis eru ekki í núgildandi lögum og hefur það valdið erfiðleikum við hvernig bregðast skuli við tilkynningum. Rétt er að taka fram að einungis er um að ræða aðgerðir af hálfu Vegagerðarinnar í kjölfar tilkynninga um ólögmæta starfsemi sem undir lögin fellur, ekkert eftirlit fer fram að frumkvæði Vegagerðarinnar.

Nauðsynlegt er að reglur um þetta séu skýrar og einfaldar svo að ekki leiki vafi á um hlutverk Vegagerðarinnar og þær heimildir sem stofnuninni hefur til aðgerða.

Í 1. mgr. er kveðið á um að Vegagerðin taki við tilkynningum og að stofnuninni sé skylt að kynna þeim sem tilkynntur er þegar um það og gæta andmælaréttar hans í hvívetna sem

og að gefa honum færi á að sækja um tilskilið leyfi. Mat á því hvort starfsemin er leyfisskyld er hjá Vegagerðinni og er sú ákvörðun stjórnarsýsluákvörðun sem er kæránleg til samgöngu-ráðuneytisins. Ástæða þykir að taka fram að tilkynningar skuli innihalda ákveðnar upplýsingar, annars yrði það erfiðleikum bundið að bregðast við þeim. Nauðsynlegt er að tilkynningar tilgreini númer þeirra ökutækja sem notuð eru við hina meintu ólögsmætu starfsemi til að unnt sé að leita að þeim og stöðva. Einnig er nauðsynlegt að sýna fram á tengsl milli ökutækjanna og þess sem notar þau við farmflutningana.

2. mgr. er um heimild Vegagerðarinnar til að bregðast við þegar sýnt þykir að starfsemin er leyfisskyld en ekki er orðið við áskorunum um að afla leyfis. Í þeim tilvikum þykir nauðsynlegt að Vegagerðin hafi einhver úrræði til að bregðast við slíku annars væri lítið gagn í tilkynningum eða skyldu til að hafa rekstrarleyfi til að stunda starfsemi sem fellur undir lögin. Því er kveðið á um að eftirlitsmenn Vegagerðarinnar geti stöðvað bifreið þess aðila sem var tilkynntur og kannað hvort hann er að stunda flutninga í atvinnuskyni sem undir lögin heyrar.

Heimild þessi til stöðvunar gildir einungis um ákveðna bifreið, eina eða fleiri sem tilkynning beinist að og leiðir af því að tilkynningar verða að varða tilgreinda bifreið, eina eða fleiri, tiltekna aðila sem hefur atvinnu af því að flytja með þeim farm gegn gjaldi. Rétt þykir að stöðvunarheimildin nái einnig til þeirra sem ekki sinna áskorunum Vegagerðarinnar um skýringar á starfsemi enda um fá önnur úrræði að ræða til að kanna starfsemina. Það sama á við hér, að stöðvunarheimildin beinist einungis að tilteknu ökutæki, eins eða fleiri, þess sem tilkynning beinist að.

Í ákvæðinu er Vegagerðinni veitt heimild að leita aðstoðar lögreglu við að stöðva ökutæki. Ástæða þess er sú að það getur verið hagkvæmt og leitt til fljótari afgreiðslu þar sem lögregla er almennt við umferðareftirlit um allt land og því auðveldara að fylgjast með ferðum tiltekinnna ökutækja.

Rétt þykir að ítreka til að taka af allan vafa að ákvæði þetta um stöðvunarheimild Vegagerðarinnar er ekki almenn heimild stofnunarinnar til að stöðva ökutæki sem eru í farmflutningum, einungis er um að ræða heimild til að stöðva nánar tilgreind ökutæki þess sem tilkynning varðar. Tilkynningar verði því að innihalda upplýsingar um skráningarnúmer ökutækja og tengsl við þann sem tilkynntur er.

3. mgr. kveður á um skyldu ökumanns til að stöðva ökutæki og heimila könnun á þeim flutningi sem fram fer en án þess er stöðvunarheimildin óvirk. Til að taka af allan vafa er tekið fram að farmurinn sé alfarið á ábyrgð þess sem flytur og er það hans að útvega annan flutningsaðila til að uppfylla samningsskyldur sínar gagnvart eiganda farmsins.

Um 10. gr.

Grein þessi er að mestu samhljóða 1. mgr. 15. gr. nógildandi laga nema að hér er vísað til þeirra ákvæða laganna sem geta falið í sér refsivert brot. Meginbrotið felst að sjálfsögðu í broti gegn 4. gr., því að stunda leyfisskylda starfsemi án tilskilins leyfis en einnig að stunda reglubundna fólksflutninga á sérleyfisleið, án sérleyfis (6. gr.), flytja tiltekna farþega um einkaleyfissvæði (7. gr.), nota sérútbúna bifreiðar í öðru skyni en þjónustu við ferðamenn (10. gr.) og uppfylla ekki gæða- og tækniröfur (12. gr.).

Áfram er gert ráð fyrir að sektir séu ákveðnar í reglugerð, setti af dómsmálaráðherra samkvæmt tillögum ríkissaksóknara en felld er út heimild til að víkja frá ákvæðum reglugerðarinnar ef veigamikil rök mæla með því.

Einnig er felld út heimild Vegagerðarinnar til leyfissviptingar við alvarleg eða ítrekuð brot gegn lögnum enda eru alvarlegustu og algengustu brotin það að stunda leyfisskylda starfsemi án leyfis og því ekki um að ræða nein leyfi sem unnt er að svipta viðkomandi. Ákvæði þetta þykir því óþarft.

Um 11. gr.

Nýmæli er að kveðið er á um málskotsrétt og málsmeðferð.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 13. gr.

Hér er kveðið á um nýtt heiti á lögnum þannig að orðið „farmflutningar“ kemur í stað orðanna „vöruflutninga og efnisflutninga“.

Um 14. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Með þessu ákvæði er öllum sem hafa útgefið leyfi samkvæmt núgildandi lögum, á sviði vöruflutninga og efnisflutninga, gert að skila inn leyfum og sækja um að nýju fyrir ákveðinn tíma. Er það gert til að hægt sé að ganga úr skugga um að allir leyfishafar uppfylli öll þau skilyrði sem þarf fyrir leyfi. Þykir það nauðsynlegt til að tryggja jafnræði allra leyfishafa, ekki síst vegna samkeppnissjónarmiða og neytendaverndar sem og til að styrkja stéttina í heild.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi, með síðari breytingum.

Tilgangurinn með breytingu laganna er að einfalda túlkun þeirra og framkvæmd. Hætt verður að greina á milli vöruflutninga og efnisflutninga en í staðinn tekið upp heitið farmflutningar. Einnig er fjallað um leyfisskyldu og eftirlit.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi aukinn kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð.