



Minnisblað

Viðtakandi	Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis	Dagsetning	19. febrúar 2024
Sendandi	Innviðaráðuneytið	Málsnúmer	IRN2311185

Frumvarp til laga um breytingu á umferðarlögum (EES-reglur) – Viðbrögð við umsögnum.

Efni minnisblaðsins.

Minnisblað þetta er unnið að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis. Í því koma fram viðbrögð ráðuneytisins við helstu athugasemdum sem fram hafa komið í umsögnum til nefndarinnar um frumvarp til laga um breytingar á umferðarlögum (EES-reglur).

Umsögn Samtaka ökuskóla.

Umsögn Samtaka ökuskóla varðar takmarkanir á heimildum atvinnuökumanna til loka endurmenntunar að öllu leyti í fjarnámi og vísa samtökin til þess að breytingin eigi rætur að rekja til ákvæða tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/645 og að með c-lið 1. tölul. viðauka við tilskipunina hafi viðauka 1 við tilskipun 2003/59/EB, um grunnþjálfun og reglubundna þjálfun ökumanna tiltekinna ökutækja til vöru- eða farþegaflutninga, verið breytt. Eftir breytinguna komi meðal annars fram í 1. mgr. 4. hluta viðauka 1 við tilskipunina 2003/59/EB, í íslenskri þýðingu, að kennsla í formi rafræns náms skuli ekki vara lengur en tólf klukkustundir og leggja samtökin sérstaka áherslu á orð þess efnis.

Benda samtökin þó á að samkvæmt ii-lið c-liðar 2. tölul. 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 155/2022, eigi takmarkanir á umfangi rafræns náms í 1. mgr. 4. hluta viðauka 1 við tilskipun 2003/59/EB ekki við um Ísland. Vekja samtökin um leið athygli á því að tilskipun (ESB) 2018/645 er fallin úr gildi innan Evrópusambandsins, en að í stað hennar hafi tekið gildi tilskipun (ESB) 2022/2561 um grunnþjálfun og reglubundna þjálfun ökumanna tiltekinna ökutækja til vöru- eða farþegaflutninga. Hún hafi þó ekki verið tekin upp í EES-samninginn og sé samkvæmt upplýsingasíðu utanríkisráðuneytisins til skoðunar hjá EES-ríkjunum.

Vísa samtökin til þess að samkvæmt 7. gr. tilskipunar (ESB) 2022/2561 skuli reglubundin þjálfun eiga sér stað á viðurkenndri þjálfunarstöð og samanstanda af kennslu í kennslustofu, raunþjálfun, og ef mögulegt sé, þjálfun með upplýsingatekni (e. ICT tools) eða með hágæða hermum. Innan Evrópusambandsins sé því ljóst að kennsla sem eingöngu fari fram í fjarnámi fullnægi ekki kröfum hinnar nýju tilskipunar og um það segi í 25. tölul. aðfararorða hennar, sem samtökin vísa orðrétt til, með undirstrikun samtakanna: e.

„Member States should be provided with a clear option to improve and modernise training practices with the use of information and communication technology (ICT) tools, such as e-learning and blended learning, for part of the training, while ensuring the quality of the training. When improving and modernising training practices with the use of ICT tools, it is important to take into account the fact that some specific topics require hands-on training and cannot be properly addressed with such learning tools: for example, fitting snow chains or securing loads, or other training elements where the practical side is important. Practical training could, but does not have to, consist of driving. A substantial amount of the training required under this Directive should be carried out at an approved training centre.required under this Directive should be carried out at an approved training centre.“



Segja samtökin það mat sitt að rafrænar menntunaraðferðir geti vissulega verið hagkvæmar frá efnahagslegu sjónarmiði en hætt sé við því að of mikið umfang slíkra aðferða komi niður á gæðum menntunarinnar. Þeirri afstöðu sé enda lýst í 25. tölul. aðfararorða tilskipunar (ESB) 2022/2561 að sum viðfangsefni reglulegrar endurmenntunar sé ekki unnt að fara yfir í fjarnámi. Endurspeglislist það sjónarmið þá einnig í umfjöllun 12. tölul. aðfararorða tilskipunar (ESB) 2018/645 þar sem efnislega sé vikið að ýmsum þjálfunarþáttum sem ekki sé talið unnt að koma við með rafrænum menntunaraðferðum. Því sé gert ráð fyrir því í tilskipuninni að töluverður hluti kennslunnar eigi sér stað í viðurkenndri þjálfunarmiðstöð.

Segir að lokum að afstaða Samtaka ökuskóla sé skýr og að í 2. gr. frumvarpsins ætti beinlínis að kveða á um að ljúka megi að hámarki 12 klukkustundum endurmenntunar í fjarnámi. Það sé þrátt fyrir þá undanþágu sem felist í ii-lið c-liðar 2. tölul. 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 155/2022, engri loku fyrir slíka útfærslu skotið. Sé enda ljóst að beinlínis sé gert ráð fyrir því í nýrri tilskipun (ESB) 2022/2561 að endurmenntun skuli eiga sér stað hjá viðurkenndri þjálfunartöð þar sem þjálfunin samanstandi af kennslu í kennslustofu, raunþjálfun og, ef mögulegt sé, þjálfun með upplýsingatækni eða með hágæða hermun. Fari Samtök ökuskóla því fram á að 2. gr. frumvarpsins verði breytt áður en frumvarpið hlýtur endanlega afgreiðslu á Alþingi.

Afstaða ráðuneytisins.

Með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/645 eru þær kröfur gerðar að endurmenntun atvinnubílstjóra samanstandi af kennslu í kennslustofu, verklegri þjálfun og, ef mögulegt er, þjálfun með notkun upplýsinga- og fjarskiptatæknibúnaðar eða hágæða hermismis en hömlur settar á umfang fjarnáms.

Meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis tók undir álit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um gerðina, þar sem fram kom að brýnt þætti að Íslands sæktist eftir aðlögunartexta vegna hamla á fjarnámi svo að atvinnubílstjórum yrði ekki íþyngt umfram það sem nauðsynlegt væri og að kostnaði yrði haldið í lágmarki. Var þar sérstaklega vísað til hagsmuna atvinnubílstjóra á landsbyggðinni.

Ráðuneytið óskaði aðlögunar og var gerðin tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið með aðlögun þess efnis að takmörkun á umfangi við endurmenntun atvinnubílstjóra ætti ekki við um Ísland. Eftir stendur að kenna verður einhvern hluta endurmenntunar í staðnámi þó takmarkanir á tímafjölda í fjarnámi eigi að öðru leyti ekki við. Sökum þess er það nauðsynlegt að breyta ákvæði 3. másl. 10. mgr. 58. gr. umferðarlaga því til samræmis en leitast er við, meðal annars í samræmi við vilja fastanefnda Alþingis, að íþyngja atvinnubílstjórum ekki umfram það sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Að lokum skal tekið fram, líkt og samtökin benda á, að tilskipun (ESB) 2022/2561 hefur ekki verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og er til umfjöllunar hjá EES/EFTA-rikinum.

Umsögn Samtaka iðnaðarins.

Umsögn Samtaka iðnaðarins varðar breytingu á reglum um aksturs- og hvíldartíma og endurmenntun atvinnubílstjóra og draga samtökin áherslur svo saman að þau fagni því að tillit hafi verið tekið til sjónarmiða þeirra á fyrri stigum samráðs sem lytu að útvíkkun gildissviðs reglna um aksturs- og hvíldartíma en gera þau athugasemdir við að enn standi til að aðeins verði heimilt að ljúka endurmenntun að hluta í fjarnámi, þar sem hingað til hafi verið heimilt að ljúka endurmenntun að öllu leyti í fjarnámi. Gera samtökin þá athugasemd við að til standi að ganga lengra en nauðsyn þykir við innleiðingu íþyngjandi Evrópureglna sem Íslandi hafi verið veitt sérstök undanþága frá og leggja þau sérstaka áherslu á að þörf á endurskoðun námskrár endurmenntunar atvinnubílstjóra verði metin, taki frumvarpið ekki breytingum.

Áhersluatriðum sínum til nánari skýringar vísa samtökin til þeirra raka sem íslensk stjórnvöld lögðu sjálf fram er þau óskuðu eftir aðlögun á ákvæðum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/645 um



Minnisblað

takmarkanir á fjölda kennslustunda í fjarnámi. Kom þar fram að fengist aðlögun ekki yrði nemendum utan höfuðborgarsvæðisins gert erfitt um vik að sækja sér endurmenntun. Því skjóti það skökku við að nú sé lögð til umrædd breyting á 58. gr. umferðarlaga þrátt fyrir að aðlögunartexti hafi verið samþykktur og án nokkurrar umfjöllunar um áður nefnd byggðasjónarmið sem urðu þess valdandi að aðlögunar var óskað. Með þessu sé starfsstétt atvinnubílstjóra íþyngt umfram það sem nauðsynlegt þyki að mati sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Að mati samtakanna beri þá að hafa hugfast að í námskrá endurmenntunar atvinnubílstjóra sé bæði gert ráð fyrir bóklegri og verklegri kennslu, en að í flestum tilvikum sé verklegur hluti valkvæður. Nemendur geti því, líkt og kennsluáætlunin er sett fram, sinnt endurmenntunarskyldu sinni alfarið í bóklegu námi kjósi þeir það, en verði frumvarpið óbreytt að lögum leiði það til þess að valkvæðir verklegir hlutar endurmenntunar atvinnubílstjóra verði að skyldu án þess að fjallað sé um áhrif þess í greinargerð frumvarpsins.

Með hliðsjón af aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sé það því mat samtakanna að ekki skuli ganga lengra en nauðsynlegt sé við lögfestingu og innleiðingu íþyngjandi Evrópureglna sem Íslandi hefur verið veitt sérstök aðlögun vegna. Ákvæði 3. másl. 10. mgr. 58. gr. umferðarlaga sé í fullu samræmi við efni tilskipunarinnar á grundvelli ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar og þarfnist því ekki breytinga. Sé það mat löggjafans og stjórnvalda að nauðsynlegt sé nú að atvinnubílstjórar sækji tiltekna endurmenntun á nánar tilgreindu tímabili sé eðlilegra að sú krafa verði nánar útfærð í reglugerð ráðherra um ökuskírteini, nr. 830/2011, með vísan til 2. másl. 10. mgr. 58. gr. umferðarlaga og eftir atvikum við endurskoðun námskrár endurmenntunar atvinnubílstjóra.

Afstaða ráðuneytisins.

Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/645 skal endurmenntun samanstanda af kennslu í kennslustofu, verklegri þjálfun og, ef mögulegt er, þjálfun með notkun upplýsinga- og fjarskiptatæknibúnaðar eða hágæða hermis. Hömlur eru lagðar á hve stór hluti endurmenntunar má fara fram í fjarnámi og er kveðið á um 12 klukkustunda hámark. Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar á sú takmörkun ekki við um Ísland.

Þrátt fyrir að aðlögunar hafi verið óskað og hún fengist varðandi fjölda kennslustunda sem kenna má í fjarnámi gildir sú krafa eftir sem áður samkvæmt tilskipuninni að einhver hluti endurmenntunar verði í formi verklegrar þjálfunar, sem ekki getur farið fram í fjarnámi. Hér á landi verður því að kenna einhvern hluta endurmenntunar í staðnámi þó takmarkanir á tímafjölda í fjarnámi eigi ekki við. Sökum þess er nauðsynlegt að breyta ákvæði 3. másl. 10. mgr. 58. gr. umferðarlaga því til samræmis.

Bæði námskeiðshaldarar og atvinnubílstjórar hafa kallað eftir meiri sveigjanleika við námið en talinn hefur verið rúmast innan gildandi námskrár. Samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu er því unnið að uppfærslu námskrárinnar með þetta í huga.

Viðurkenndir námskeiðshaldarar eru víða um landið og í ljósi þess að aðeins lítill hluti endurmenntunar verður að vera í formi verklegrar þjálfunar í staðnámi er það því mat ráðuneytisins að ekki sé fyrir séð að breytingunni muni fylgja teljandi kostnaður eða fyrirhöfn hagsmunaaðila.

Umsögn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun vísar til þess að gert sé ráð fyrir að henni verði falið markaðseftirlit með vélknúnum ökutækjum og öðru þeim tengdu og gegni stöðu markaðseftirlitsstjórnvalds, líkt og það sé skilgreint í reglugerð (ESB) 2018/858. Sem markaðseftirlitsstjórnvaldi bæri stofnuninni að framkvæma reglulegar athuganir til þess að sannprófa að ökutæki, kerfi, íhlutir og aðskildar tækieiningar uppfylli viðeigandi kröfur. Þær sannprófanir séu annars vegar framkvæmdar með sannprófun skjala og hins vegar



Minnisblað

með prófunum á rannsóknarstofu og á vegum úti. Gert sé ráð fyrir að lágmarki fimm prófunum árlega en aðildarríkjum heimilt að semja við markaðseftirlitsyfirvald annars aðildarríkis um að annast prófanir fyrir sína hönd.

Segir stofnunin réttilega koma fram í áhrifamatskafla frumvarpsins að gera verði ráð fyrir auknum og óhjákvæmilegum kostnaði stofnunarinnar vegna markaðseftirlits og prófunar ökutækja samkvæmt reglugerðinni. Sé hann talinn nema um 20 millj. kr. á ári en það sé mat stofnunarinnar að um verulega vanáætlun sé að ræða. Að mati stofnunarinnar yrði kostnaður af kaupum og prófunum á ökutækjum aldrei lægri en 60 millj. kr. á ári ef gert sé ráð fyrir að minnsta kosti fimm prófunum á ári. Þá hafi ekki verið horft til aukins kostnaðar vegna stöðugilda hjá stofnuninni við þau verkefni sem gert sé ráð fyrir í frumvarpinu að stofnunin muni sinna.

Vísar stofnunin til þess að kostnaðarmat frumvarpsins byggir á frummati Samgöngustofu yrði henni falið verkefnið. Sé það dags. í júní 2022 og komi þar sem að áætlað sé að kostnaður við prófun á einu ökutæki næmi um 65.000 evrum og kostnaður við ökutæki til leigu næmi um 6.000 evrum en væri hærrí ef ökutæki væri keypt. Kostnaður við prófun eins ökutækis næmi því að lágmarki 76.000 evrum eða um 12 millj. kr. Kostnaður við prófun fimm ökutækja (sem væri lágmarksfjöldi samkvæmt efni frumvarpsins) kæmi því til með að nema um 60 millj. kr. Þá ætti eftir að gera ráð fyrir kostnaði við hálf stöðugildi sem Samgöngustofa hefði gert ráð fyrir og reiknað með að kostnaður vegna næmi um 12 millj. kr. á ársgrundvelli. Segir að miðað við þær forsendur sem lágu til grundvallar við gerð mats á áhrifum frumvarpsins væri árlegur kostnaður að lágmarki 72 millj. kr.

Segir stofnunin þá að í ljósi þess að gerð hefði verið krafa um að hún hagræddi sem nemur um 400 millj. kr. í rekstri árið 2024, sem væri um 260 millj. kr. umfram almenna aðhaldskröfu ríkisins væri ómögulegt að sjá að henni væri mögulegt að sinna verkefninu nema viðhlítandi fjárheimildir fylgdu.

Afstaða ráðuneytisins.

Með reglugerð (ESB) 2018/858, sbr. 2. mgr. 8. gr. hennar, er markaðseftirlitsstjórnvöldum gert að framkvæma að lágmarki eina prófun fyrir hver 40.000 nýskráð ökutæki innan viðkomandi ríkis á liðnu ári. Framkvæmdar prófanir skulu þó líkt og fram kemur ekki vera færri en fimm og er í kostnaðarmati gert ráð fyrir prófun fimm ólíkra atriða, sem talin eru í viðauka II við reglugerðina, á einu og sama ökutækinu. Það er það til samræmis við upplýsingar um framkvæmd prófana sem aflað var hjá samanburðarríki. Kom þá einnig fram að þar annaðist einn starfsmaður verkefni tengd markaðseftirlit samkvæmt reglugerðinni, en að hann sinnti auk þess öðrum verkefnum. Var því í kostnaðarmati gert ráð fyrir auknum kostaði sem næmi hálfu stöðugildi.

Fyrirliggjandi kostnaðarmat umrædds verkefnis nemur því um 20 m.kr. á ári, en miðast við verðlag og launakostnað í júní 2022. Það mat byggir á reynslu erlendis frá og þeirri forsendu að markaðseftirlitsstjórnvald hér á landi gangi til samninga við viðurkennda tækniþjónustu í Þýskalandi, sökum þess að engin slík er hér á landi. Kostnaðarmatinu hefur ekki verið hnekkkt en það er rétt að eftir stendur að tryggja fjármögnun verkefnisins til framtíðar en hún er óháð því hvaða stofnun annast markaðseftirlit samkvæmt reglugerðinni.

Umsögn Ferðafélagsins Melrakka.

Í umsögn Ferðafélagsins Melrakka eru lagðar til breytingar á umferðarlögum auk reglugerðar um gerð og búnað ökutækja, til viðbótar við þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu. Leggur ferðafélagið til að í stað þess að heimilt sé að aka torfærutækjum á einkavegum verði heimilt að aka þeim á landsvegum.

Leggur ferðafélagið þá til að heimilt verði að færa torfærutæki til viðurkenndrar skoðunarstöðvar þar sem ljósabúnaður, skermun hjóla og annar viðeigandi öryggisbúnaður er skoðaður og að skoðuninni uppfylltri



Minnisblað

teljist torfærutækið viðurkennt og fullnægjandi til notkunar í almennri umferð. Viðurkennt torfærutæki skuli þá fært til aðalskoðunar að lágmarki annað hvert ár. Aðrar breytingar sem lagðar eru til varða reglugerð um gerð og búnað ökutækja, nr. 822/2004, og er þar lagt til að bætt verði við nýjum flokki viðurkenndra torfærutækja.

Bendir ferðafélagið á að Ísland sé víðfeðmt en landið torfært og veður og árstíðir geri ferðalög erfiðari þó svo að menn haldi sig á annars ágætum vegum og slóðum. Leggur ferðafélagið framangreindar tillögur fram með vísan til ríkrar ferðahefðar hér á landi, og hefðar fyrir því að aðlaga ökutæki krefjandi aðstæðum.

Jeppum hafi um áratugabil verið breytt og þeir notaðir sem „breytt ökutæki“. Nú sé hins vegar hægt að kaupa torfærutæki, mótörhjól, fjórhjól og e. „buggy“ bíla, sem séu tilbúin til nota við okkar erfiðu aðstæður en notkun þeirra takmörkunum háð þegar við kemur almennri umferð. Þeim sé auðvelt að breyta og aðlaga almennri umferð og það í raun einfaldara en að breyta jeppa. Oft sé það ekki flóknara en að búa torfærutækin viðbótar ljósabúnaði og mögulega að auka skermun hjóla.

Segir ferðafélagið að í áratugi hafi torfærutæki verið notuð til ýmissa nota, þar með talið ferðalaga, og það með vísan til 47. gr. umferðarlaga þar sem segi meðal annars að sá sem aka þurfi yfir veg megi aka eftir honum skemmstu leið sem hentug er. Leggur ferðafélagið sérstaka áherslu á framangreint en segir í kjölfarið að undanfarið hafi borið á því að lögregluþyriföld túlki 47. gr. þrengra en áður hafi verið og hafi í einhverjum tilvikum stöðvað för manna á torfærutækjum og einnig í öðrum tilvikum sent þeim sektarboð.

Ferðafélagið segir lausnina vera að haldið verði sérstaklega utan um þau torfærutæki sem eigandi hyggst nota til ferðalaga og í almennri umferð og slík torfærutæki útbúin svo að öryggi notenda og annarra vegfarenda sé tryggt.

Afstæða ráðuneytisins.

Að mati ráðuneytisins væri sú þróun varhugaverð að flutt yrðu til landsins ökutæki sem ekki liggur fyrir að fullnægi kröfum sem gerðar eru til ökutækja í almennri umferð, en að veitt verði undanþága til breytingar á ökutækjaflokki. Verður í því skyni bent á að torfærutæki er heimilt að flytja inn og forskrá samkvæmt þeim gögnum sem gerð er krafa um við innflutning ökutækja sem eingöngu eru ætluð til aksturs utan vega, sem eru vægari en þær kröfur sem gerðar eru til ökutækja í almennri umferð. Þá bera gögnin það heldur ekki með sér að þær Evrópukröfur varðandi ökutæki til notkunar í almennri umferð sem innleiddar hafi verið í reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja séu uppfylltar. Það hefur þess vegna ekki verið heimilt að skrá ökutæki í annan ökutækjaflokk sem gerðar eru ríkari kröfur til þegar ekki liggur fyrir að ökutækið samræmist gerðum kröfum. Verður þá á það bent að hér á landi bjóðast torfærómótörhjól, fjórhjól og e. „buggy“ bílar sem skráð hafa verið til aksturs í almennri umferð og fyrir liggur að samræmast gerðum kröfum.

Til viðbótar verður vakin athygli á að samkvæmt 1. mgr. 69. gr. umferðarlaga skal ökutæki svo gert og við haldið að það megi nota án þess að af því leiði hætta eða óþægindi fyrir aðra eða skemmd á vegi og það valdi ekki óþarfa hávaða eða mengun. Ráðherra er þá, sbr. 4. mgr., falið að setja reglugerð þar sem nánari kröfur eru gerðar til gerðar og búnaðar ökutækis og er þær aðallega að finna í fyrirnefndri reglugerð um gerð og búnað ökutækja. Þá er markmið umferðarlaga samkvæmt 1. gr. þeirra að vernda líf og heilsu vegfarenda með auknu umferðaröryggi þar sem jafnræðis er gætt á milli vegfarenda, óháð samgöngumáta, og tillit tekið til umhverfissjónarmiða við skipulagningu umferðar.

Til skoðunar hefur komið að heimila einstaklingum að breyta skráningu torfærutækja svo að akstur þeirra verði heimill í almennri umferð, en sú heimild hefur ekki verið veitt. Það er meðal annars sökum þess að þeim fylgi ekki tilskilin gögn og þar með ekki hægt að sýna fram á að þau samræmist þeim kröfum sem gerðar eru til ökutækja í almennri umferð. Með því hefur um leið ekki verið unnt að sýna að þau fullnægi



Minnisblað

Þeim kröfum sem fram koma í 1. mgr. 69. gr. umferðarlaga og verður að telja umferðaröryggissjónarmið mæla gegn þeirri breytingu sem óskað hefur verið.

Þyki nefndinni ástæða til að auka heimildir til aksturs torfærutækja í almennri umferð þarfnast það að mati ráðuneytisins nánari skoðunar og útfærslu.