

Frumvarp til laga

um farþegaflutninga og farmflutninga á landi.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um:

- a. farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni með bifreiðum sem eru skráðar fyrir níu farþega eða fleiri, sbr. þó 8. og 9. gr., þ.m.t. réttindi farþega og réttindi og skyldur þeirra sem sinna flutningunum,
- b. farmflutninga á landi í atvinnuskyni með vélknúnum ökutækjum eða samtengdum ökutækjum þar sem leyfð heildarþyngd fer yfir 3,5 tonn og leyfilegur hámarkshraði ökutækjanna er 45 km á klst. eða meiri.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla fyrir um veitingu undanþágu frá ákvæðum þessara laga hvað varðar flutninga vegna eðlis þeirra vara sem fluttar eru eða vegna þess hversu stutta vegalengd er um að ræða.

2. gr.

Yfirstjórn, stjórnýsla o.fl.

Ráðherra fer með yfirstjórn farþegaflutninga, farmflutninga og almenningssamgangna samkvæmt lögum þessum.

Samgöngustofa fer með framkvæmd laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla settra samkvæmt þeim.

Vegagerðin fer með skipulag almenningssamgangna í landinu.

3. gr.

Orðskýringar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð svofellda merkingu:

1. *Almenningssamgöngur*: Hvers konar reglubundnir farþegaflutningar í skilningi 14. tölul.
2. *Almennt rekstrarleyfi*: Leyfi skv. 4. gr. sem þeir sem stunda farþegaflutninga og farmflutninga gegn endurgjaldi þurfa að hafa.
3. *Biðstöð*: Allir staðir, aðrir en miðstöð, á akstursleið reglubundinna farþegaflutninga þar sem höfð er viðkoma samkvæmt tímaáætlun og farþegum er hleypt inn eða út.
4. *Einkaréttur*: Heimild rekstraraðila til að starfrækja reglubundna farþegaflutninga á tiltekinni leið eða leiðakerfi eða á tilteknu svæði sem útilokar aðra slíka rekstraraðila.

5. *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.
6. *Farmflutningar í eigin þágu*: Flutningur farms þegar ekki er innheimt sérstakt gjald fyrir flutninginn. Sem dæmi má nefna flutning iðnfyrirtækis á eigin hráefni eða aðföngum með merktum bifreiðum, svo sem flutning á gosdrykkjum, flutning með mjólkurbifreiðum og flutning verktaka sem starfa við annað en flutningsþjónustu þótt flutningurinn sé hluti af verki, t.d. verktaka við byggingar.
7. *Farþegaflutningar í atvinnuskyni*: Flutningur fólks gegn endurgjaldi þar sem farþeginn er ekki tengdur rekstri fyrirtækisins sem sér um flutninginn.
8. *Farþegaflutningar í eigin þágu*: Flutningur fólks þar sem ekki er innheimt gjald fyrir. Sem dæmi má nefna flutning starfsfólks til og frá vinnustað eða á milli vinnustaða ef bifreiðin er í eigu vinnuveitanda og ökumaður er starfsmaður hans; einnig flutning sjúklinga og vistmanna heilbrigðisstofnana, enda sé bifreiðin í eigu stofnunarinnar og ökumaður starfsmaður hennar.
9. *Flutningastjóri*: Einstaklingur sem starfar hjá fyrirtæki, þ.m.t. eigin einstaklingsfyrirtæki, eða annar einstaklingur, þar sem kveðið er á um slíkt, sem fyrirtækið tilnefnir í samningi og stýrir flutningastarfsemi fyrirtækisins í reynd og að staðaldri.
10. *Flytjandi*: Einstaklingur eða lögaðili, þ.e. flutningsaðili, sem býður almenningi reglubundinn eða óreglubundinn farþegaflutning eða farmflutning samkvæmt lögum þessum.
11. *Miðstöð*: Miðstöð, mönnuð starfsfólki, með t.d. innritunarborði, biðsal eða miðasölu, þar sem höfð er viðkoma á tiltekinni akstursleið samkvæmt tímaáætlun og farþegum er hleypt inn eða út.
12. *Óreglubundnir farþegaflutningar*: Aðrir farþegaflutningar en þeir sem eru tilgreindir í 13. og 14. tölul. Með óreglubundnum flutningum er að jafnaði átt við flutning á hópi fólks sem orðið hefur til fyrir frumkvæði viðskiptavinar eða leyfishafans sjálfs. Slíkar ferðir geta verið farnar með reglulegu millibili án þess að teljast reglubundnir flutningar.
13. *Reglubundnir farþegaflutningar*: Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrirframbirtri áætlun þar sem farþegum er hleypt inn og út á leiðinni. Þjónustan er öllum opin, þ.e. almenningssamgöngur.
14. *Sérstakir reglubundnir farþegaflutningar*: Reglubundnir flutningar á fyrirframákveðnum hópi farþega þar sem aðrir farþegar eru útilokaðir.

II. KAFLI

Leyfisveitingar.

4. gr.

Almennt rekstrarleyfi.

Hver sá sem stundar farþegaflutninga 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. 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.

Óheimilt er að stunda leyfisskyldan farþega- eða farmflutning án tilskilins leyfis og er slíkt brot gegn ákvæðum laga þessara og refsivert, sbr. 29. gr.

Samgöngustofu er heimilt að veita almennt rekstrarleyfi til aksturs skólabifreiða, enda þótt slíkar bifreiðar rúmi færri en níu farþega.

5. gr.

Skilyrði leyfis.

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

1. Hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
2. Hafa viðeigandi starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
3. Hafa gott orðspor eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
4. Hafa staðfestu hér á landi sem er virk og traust eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.

Skilyrðum skv. 1. mgr. verður leyfishafi að fullnægja allan leyfistímann.

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

6. gr.

Flutningastjóri.

Ef leyfishafi er lögaðili skal hann tilnefna a.m.k. einn einstakling sem flutningastjóra. Flutningastjóri þarf að uppfylla skilyrði 2. og 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. og stýra flutningastarfsemi fyrirtækisins í reynd og að staðaldri, hafa raunveruleg tengsl við fyrirtækið og vera búsettur á Evrópska efnahagssvæðinu.

Samgöngustofa gefur út vottorð um starfshæfni flutningastjóra svo sem nánar er kveðið á um í reglugerð.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um tilnefningu flutningastjóra og hlutverk hans í reglugerð, sem og nánar um skilyrði þess að mega starfa sem flutningastjóri og undanþágur frá skyldu til að tilnefna flutningastjóra.

7. gr.

Einkaréttur.

Vegagerðin getur veitt sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga einkarétt á að skipuleggja og sjá um reglubundna farþegaflutninga á tilteknum svæðum eða tilteknum leiðum eða leiðakerfum til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmuni allt árið, m.a. tíðni ferða, öryggi og kostnað.

Einkaréttur er einungis veittur ef sýnt er fram á að eftirfarandi skilyrði séu uppfyllt:

1. Þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum á viðkomandi svæði og leiðum eða leiðakerfum sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli svo að lágmarksþjónusta sé tryggð. Tryggt skal að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar fyrir hendi.
2. Vegagerðin hafi látið fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið hefur verið tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði, leiðum eða leiðakerfum.

Reglubundnum farþegaflutningum á grundvelli einkaréttar skv. 1. mgr. skal að jafnaði úthlutað með útboði í samræmi við ákvæði 15. gr.

Öðrum en einkaréttarhafa er óheimilt, nema með samþykki hans, að stunda reglubundna farþegaflutninga á tilteknum leiðum eða leiðakerfum eða svæðum þar sem einkaréttur til reglubundinna farþegaflutninga hefur verið veittur.

Vegagerðinni er heimilt að binda einkarétt skilyrðum sem nauðsynleg eru til að ná því markmiði sem greinir í 1. mgr.

Þeir aðilar sem stunda reglubundna flutninga samkvæmt einkarétti skulu í einu og öllu uppfylla skilyrði þessara laga, þar á meðal hafa almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. og fullnægja gæða- og tækniröfum Samgöngustofu.

8. gr.

Sérstakir reglubundnir farþegaflutningar.

Þrátt fyrir ákvæði 7. gr. er öðrum en einkaréttarhafa heimilt að stunda sérstaka reglubundna farþegaflutninga, enda hafi viðkomandi almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr. Til sérstakra reglubundinna farþegaflutninga teljast flutningar starfsfólks til og frá vinnustað á kostnað vinnuveitanda enda falli þeir ekki undir 8. tölul. 3. gr. og akstur skólanemenda. Flytjandi þarf að uppfylla skilyrði laga þessara og þær gæða- og tækniröfur sem Samgöngustofa setur.

9. gr.

Akstur sérútbúinna bifreiða.

Samgöngustofa veitir leyfi til reksturs sérútbúinna bifreiða, t.d. til fjallaferða, enda þótt slíkar bifreiðar rúmi færri farþega en níu. Skilyrði slíks leyfis er að það sé notað í tengslum við þjónustu við ferðamenn og að umsækjandi hafi almennt rekstrarleyfi skv. 4. gr.

10. gr.

Farþega- og farmflutningar innan Evrópska efnahagssvæðisins, milli aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu og milli Íslands og Færeyja.

Flutningar milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða innan lands í þeim ríkjum eða milli Íslands og Færeyja eru háðir sérstöku leyfi, bandalagsleyfi og, ef ökumaður er ríkisborgari í landi utan Evrópska efnahagssvæðisins, ökumannsvottorði.

Þeir sem hafa almennt leyfi skv. 4. gr. geta sótt um leyfi til Samgöngustofu til að stunda farþega- og farmflutninga skv. 1. mgr. Sama gildir um leyfi sem veitt eru á grundvelli samninga við ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða utan efnahagssamnings Íslands og Færeyja.

Samgöngustofa gefur út ökumannsvottorð hér á landi fyrir handhafa leyfis skv. 2. mgr. sem ráðið hefur til sín ökumann sem er hvorki ríkisborgari á Evrópska efnahagssvæðinu né hefur þar fasta búsetu.

Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um umsóknir um bandalagsleyfi, skilyrði fyrir leyfum og framkvæmd leyfisveitinga. Þá er ráðherra heimilt að kveða í reglugerð á um rafræna skráningu upplýsinga um leyfishafa og framkvæmd slíkrar skráningar.

III. KAFLI

Rekstrarleyfi og gjöld.

11. gr.

Gæða- og tækniröfur.

Bifreið sem notuð er til farþegaflutninga samkvæmt lögum þessum skal uppfylla gæða- og tækniröfur Samgöngustofu og hana má eingöngu nota til slíkra flutninga meðan leyfið gildir, sbr. þó 9. gr. Þó er heimilt að flytja frakt í þar til gerðu rými, enda uppfylli bifreiðin að öðru leyti skilyrði farþegaflutningabifreiðar.

Samgöngustofu er heimilt að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis.

Samgöngustofu er heimilt að gera sérkröfur vegna bifreiða sem eru notaðar til flutnings skólabarna.

Framangreindar kröfur Samgöngustofu skulu staðfestar af ráðherra.

12. gr.

Útgáfa leyfa og eftirlit.

Fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með því að skilyrði þeirra séu uppfyllt, útgáfu vottorða og aðra umsýslu skal greiða gjöld til Samgöngustofu samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar. Nánar tiltekið skal greiða gjöld fyrir eftirfarandi:

1. Almennt rekstrarleyfi, sbr. 4. gr.
2. Leyfi til aksturs sérútbúinna bifreiða, sbr. 9. gr.
3. Bandalagsleyfi, sbr. 10. gr.
4. Ökumannsvottorð, sbr. 10. gr.
5. Gjald vegna kvartana, sbr. 21. gr.
6. Annars konar vottorð eða umsýslu.

Ráðherra staðfestir gjaldskrána sem skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöldunum er ætlað að standa straum af eftirfarandi:

- a. launum og launatengdum gjöldum starfsfólks sem sinnir þjónustunni,
- b. þjálfun og endurmenntun starfsfólks,
- c. aðkeyptri sérfræðiþjónustu,
- d. kostnaði við öflun og rekstur húsnæðis, starfsaðstöðu, búnaðar og tækja.
- e. stjórnunar- og stoðþjónustu, svo sem akstri og flutningi.

Gjöldin skulu ekki vera hærri en nemur raunkostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar. Við ákvörðun fjárhæða er heimilt að taka mið af raunkostnaði við veitingu þjónustu sem telja má sambærilega.

Á grundvelli þjónustusamnings er Samgöngustofu heimilt að fela öðrum að annast útgáfu leyfa og eftirlit samkvæmt lagagrein þessari. Í slíkum samningi skal kveðið á um að gagnaðila Samgöngustofu beri að innheimta gjöld skv. 1. mgr. vegna veitingar þjónustunnar. Um fjárhæð gjaldanna fer skv. 3. mgr. Ákvæði stjórnsýslulaga og upplýsingalaga sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar gilda um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast. Um þagnarskyldu hans og starfsmanna hans fer samkvæmt ákvæðum 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt almennum hegningarlögum. Ákvarðanir hans eru kærnanlegar til ráðherra.

IV. KAFLI

Samningar um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga.

13. gr.

Almennar reglur.

Ákveði Vegagerðin eða aðrir aðilar sem til þess hafa heimildir að veita rekstraraðila einkarétt eða styrk í skiptum fyrir að sinna skyldum um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum skal það gert innan ramma samninga um opinbera þjónustu.

14. gr.

Lögboðið efni samninga um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum.

Í samningum um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum skal:

- a. tilgreina með skýrum hætti þær skyldur um þjónustu sem rekstraraðila opinberrar þjónustu er skylt að uppfylla á viðkomandi svæði og afmarka skýrt eðli og umfang þess einkaréttar sem veittur er,
- b. ákvarða skiptingu kostnaðar og tekna sem tengjast þjónustustarfseminni,
- c. takmarka gildistíma og skal samningur um flutninga með hópþifreiðum að jafnaði ekki vera lengri en til fimm ára í senn og aldrei lengri en til tíu ára.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari skilyrði um inntak, form og annað það sem nauðsynlegt þykir varðandi efni samninga um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum.

15. gr.

Gerð samninga um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga á vegum.

Sveitarstjórnir, byggðasamlög eða landshlutasamtök sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 7. gr. skulu að jafnaði bjóða út rekstur reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi svæði. Skulu útboð að jafnaði fara fram á fimm ára fresti en eigi sjaldnar en á tíu ára fresti. Fara skal um útboð samkvæmt ákvæði þessu eftir ákvæðum laga um opinber innkaup eftir því sem við á. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd og fyrirkomulag útboða.

Sveitarstjórnnum, byggðasamlögum eða landshlutasamtökum sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 7. gr. er heimilt að fela reglubundna farþegaflutninga rekstraraðila sem er alfarið í eigu og undir stjórn viðkomandi einkaréttarhafa. Ráðherra setur í reglugerð nánari skilyrði um þessa heimild.

Heimilt er að víkja frá skilyrði 1. mgr. ef sú þjónusta sem verið er að semja um nær aðeins yfir afmarkaða heildarvegalengd eða meðaltalsársvirði þjónustunnar er undir tiltekinni lágmarksfjárhæð. Einnig er heimilt að víkja frá 1. og 2. mgr. ef röskun hefur orðið á þjónustu eða bráð hætta er á slíkri röskun. Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari reglur um frávik frá útboðsskyldu, þ.m.t. lágmarksfjárhæð.

V. KAFLI

Réttindi farþega.

16. gr.

Áskilnaður eða fyrirvari um ábyrgð.

Flytjendur skulu gefa út farmiða til handa farþega nema önnur skjöl veiti rétt til flutnings. Upplýsingar um verð, ferðatilhögun og farkost skulu vera farþega aðgengilegar við bókun og kaup farmiða.

Farþegar skulu njóta jafnræðis í hvívetna, þ.m.t. við verðlagningu þjónustu, nema þegar fargjöld eru greidd niður af félagslegum ástæðum.

Ogildur er áskilnaður eða fyrirvari sem miðar að því að leysa flytjanda í farþegaflutningum undan ábyrgð eða kveður á um frekari ábyrgðartakmarkanir en greinir í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

17. gr.

Bætur til farþega.

Farþegar eiga rétt á bótum vegna dauðsfalls, þ.m.t. sanngjarns útfararkostnaðar, líkamstjóns og taps eða skemmda á farangri af völdum slysa sem rekja má til notkunar á hópþifreið eða vegna annarra atvika sem flytjandi eða framkvæmdastjórn miðstöðvar ber ábyrgð á.

Ef farþegi lætur lífið gildir þessi réttur um einstaklinga sem farþeginn hafði eða hefði haft lagalega skyldu til að hafa á framfæri sínu.

Ráðherra kveður í reglugerð á um lágmarksfjárhæð bóta vegna farangurstjóns, líkamstjóns eða dauðsfalla í þeim tilvikum reglubundinna farþegaflutninga þar sem áætluð vegalengd ferðar er 250 km eða meira, sem og um önnur réttindi farþega þegar slys ber að höndum.

18. gr.

Réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga.

Óheimilt er í reglubundnum farþegaflutningum að synja farþega á grundvelli fötlunar eða hreyfihömlunar um:

- a. bókun eða farmiða í ferð hér á landi,
- b. að fara í hópbifreið hér á landi enda hafi farþegi gildan farmiða.

Þrátt fyrir 1. mgr. er heimilt að synja farþega um bókun eða kaup á farmiða eða að fara í hópbifreið á grundvelli fötlunar eða hreyfihömlunar:

- a. þar sem öryggiskröfur í lögum krefjast þess,
- b. ef hönnun ökutækis eða samgöngumannvirkis, þ.m.t. biðstöðvar og miðstöðvar, gerir það að verkum að ógerlegt er af líkamlegum orsökum að hleypa fötluðum eða hreyfihömluðum einstaklingi inn eða út úr farartæki eða flytja hann á öruggan og rekstrarlega hagkvæman hátt.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um skyldur flutningsaðila og réttindi farþega í þeim tilvikum sem um getur í 2. mgr., þ.m.t. réttinn til að hafa með sér fylgdarmann, endurgreiðslurétt og réttinn til að fá tilteknar upplýsingar, m.a. um aðgengisskilyrði, úr hendi flutningsaðila. Jafnframt skal í reglugerð kveðið á um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga þegar kemur að aðstoð á miðstöðvum og um borð í hópbifreiðum, skilyrði þess að slík aðstoð sé veitt, þjálfun ökumanna og starfsfólks miðstöðva í tengslum við fötlun, og annað það sem nauðsynlegt þykir til að tryggja eins og kostur er aðgengi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga að reglubundnum farþegaflutningum.

19. gr.

Samningsskilmálar og tryggingavernd.

Flytjendur sem selja eða annast farþegaflutninga á vegum skulu láta farþegum í té skriflega eða rafrænt á öllum samgöngumiðstöðvum og sölustöðum, þ.m.t. við símsölu og sölu á vef, upplýsingar um:

- a. helstu ákvæði sem gilda um bótaábyrgð á farþegum og farangri þeirra, þ.m.t. mörk bótaábyrgðar á lífs- og líkamstjóni, eyðileggingu, tapi eða skemmdum á farangri, svo sem hjólastólum og öðrum ferliþjálpartækjum fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga, auk tafa á ferðaáætlun,
- b. frest til að gera kröfu um bætur,
- c. leiðir til að leggja fram tilkynningu varðandi tap eða tjón á farangri á öllum sölustöðum farmiða og bætur fyrir slíkt tjón,
- d. fulla ábyrgð flytjanda á nauðsynlegum hjálpartækjum hreyfihamlaðra, t.d. hjólastólum.

Nú býður flytjandi farþegum rýmri bótarétt en lög þessi kveða á um og skal þá þeim aukna rétti lýst skilmerkilega.

20. gr.

Réttindi farþega þegar ferð í reglubundnum farþegaflutningi er aflýst eða henni seinkar.

Sjái flytjandi fram á að þurfa að aflýsa ferð eða að brottför seinki um meira en 120 mínútur eða ef um er að ræða yfirbókun skal farþega tafarlaust boðið að velja á milli þess:

- a. að halda ferðinni áfram eða fá akstursleið breytt til lokaáfangastaðar án viðbótarkostnaðar og við sambærileg skilyrði og þau sem tilgreind eru í flutningssamningnum eins fljótt og unnt er,
- b. að fá andvirði farmiðans endurgreitt og, ef við á, fá endurgjaldslaust far til baka til fyrsta brottfararstaðar eins fljótt og unnt er.

Ef flytjandi býður farþega ekki að velja á milli þeirra kosta sem getur í 1. mgr. á farþeginn rétt á bótum sem nánar er kveðið á um í reglugerð.

Ef hópbifreið verður óökufær meðan á ferð stendur skal flytjandi annaðhvort bjóða upp á að ferðinni sé haldið áfram með öðru ökutæki frá þeim stað þar sem óökufæra ökutækið er statt eða útvega flutning frá þeim stað þar sem óökufæra ökutækið er statt til viðeigandi biðstöðvar eða miðstöðvar, þaðan sem mögulegt er að halda ferðinni áfram.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um réttindi farþega vegna seinkunar eða niðurfellingar ferðar, þ.m.t. um skyldu flytjanda til upplýsingagjafar og aðstoðar og takmörkun bótaskyldu vegna óviðráðanlegra aðstæðna.

Ákvæði þetta á einungis við í reglubundnum farþegaflutningum þegar áætluð vegalengd ferðar er 250 km eða meira. Þá gildir ákvæðið ekki um farþega með opna farmiða, svo fremi brottfarartími sé ekki tilgreindur, að undanskildum farþegum með áskriftar- eða tímabilskort.

21. gr.

Kvartanir vegna brota á réttindum farþega.

Telji farþegar eða aðrir sem hagsmuna eiga að gæta að flytjandi hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Samgöngustofu.

Berist Samgöngustofu slík kvörtun skal hún m.a. leita álits viðkomandi flytjanda á kvörtuninni, ganga úr skugga um að upplýsingar sem þar eru veittar eigi við rök að styðjast og jafnframt freista þess að jafna ágreining aðila á skjótan og markvissan hátt.

Náist ekki samkomulag skv. 2. mgr. skal úr ágreiningi skorið með ákvörðun Samgöngustofu. Ákvörðun stofnunarinnar er heimilt að kæra til ráðherra. Um kæru gilda ákvæði VII. kafla stjórnsýslulaga.

Gerist flutningsaðili sekur um ítrekuð brot gagnvart farþegum samkvæmt lögum þessum og reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra er Samgöngustofu heimilt að svipta viðkomandi aðila leyfi í samræmi við ákvæði laga þessara.

Samgöngustofu er heimilt að innheimta gjald vegna kostnaðar af kvörtunum sem berast frá neytendum á grundvelli þessarar greinar. Stofnuninni er heimilt að innheimta gjaldið af viðkomandi þjónustuveitanda sem kvartað er yfir í hlutfalli við fjölda ákvarðana sem af kvörtunum leiðir. Gjaldið og kostnaðargrunnur þess fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um meðferð kvartana á grundvelli þessa ákvæðis og tímafresti.

VI. KAFLI

Eftirlit, niðurfelling leyfis, svipting leyfis, viðurlög o.fl.

22. gr.

Stjórnsýslueftirlit.

Samgöngustofa hefur eftirlit með því að starfsemi flytjenda sé í samræmi við lög, reglugerðir eða reglur sem um starfsemina gilda.

23. gr.

Tilkynningar um brot.

Tilkynna skal til lögreglu eða Samgöngustofu um brot á lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Tilkynningar má setja fram hvort sem er munnlega eða skriflega og þær skulu innihalda, eftir því sem við á, greinargóða lýsingu og skýringar á meintu broti, upplýsingar um þá starfsemi sem stunduð er, ökutæki sem notuð eru við starfsemina og aðila sem hana stunda.

24. gr.

Upplýsingagjöf til stjórnvalda.

Samgöngustofa getur hvenær sem er krafist einstaklinga og fyrirtæki sem undir lög þessi heyra um allar þær upplýsingar og skriflegar skýringar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með því að skilyrði leyfis samkvæmt lögum þessum séu uppfyllt. Samgöngustofa getur m.a. krafist afhendingar á skýrslum, skjölum, bókunum og öllum öðrum gögnum sem hún metur nauðsynleg.

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 innan hæfilegs frests. 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. 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 14 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 sektir í ríkissjóð.

25. gr.

Tímabundin niðurfelling og afturköllun almenns rekstrarleyfis.

Telji Samgöngustofa staðfest að handhafi almenns rekstrarleyfis uppfylli ekki lengur þau skilyrði sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 5. gr. eða að hann hafi með öðrum hætti gerst brotlegur við lög þessi og reglugerðir settar á grundvelli þeirra skal Samgöngustofa tilkynna leyfishafa það með sannanlegum hætti og gefa viðkomandi færi á að setja fram skýringar og gögn þeim til stuðnings.

Liggi fyrir að leyfishafi uppfylli ekki lengur skilyrði 1. mgr. 5. gr. er Samgöngustofu heimilt að krefjast úrbóta innan hæfilegs frests og, telji stofnunin þess þörf, fella leyfið niður tímabundið. Sinni leyfishafi ekki úrbótum innan hæfilegs frests skal leyfi afturkallað.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að setja nánari reglur um tímabundna niðurfellingu og afturköllun leyfis skv. 1. og 2. mgr.

26. gr.

Svipting leyfis.

Svipta skal leyfishafa leyfi samkvæmt lögum þessum ef hann hefur ítrekað gerst brotlegur við lög þessi, brot er stórfellt, það framið af ásetningi eða þess eðlis að ekki verður úr bætt. Jafnframt er unnt að svipta leyfishafa leyfi ef hann hefur sannanlega gerst sekur um vítavert hátterni og telja verður með hliðsjón af eðli brotsins varhugavert að hann njóti leyfis áfram.

Séu ríkar ástæður til að ætla að skilyrði fyrir sviptingu leyfis séu fyrir hendi og að töf á sviptingu geti haft almannahættu 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.

27. gr.

Yfirlýsing um að flutningastjóri sé óhæfur.

Ef flutningastjóri hefur ekki lengur gott orðspor, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 5. gr., skal Samgöngu- stofa lýsa hann óhæfan til að stjórna flutningastarfsemi á grundvelli laga þessara og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra.

28. gr.

Vettvangseftirlit.

Lögreglu er heimilt hvenær sem er að stöðva ökutæki, sem falla undir lög þessi, til að kanna hvernig flutning sé um að ræða, þar á meðal hvort flutningurinn sé leyfisskyldur, hvort brotið sé gegn einkarétti skv. 7. gr. eða hvort flutningur sé að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga þessara. 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 fólki og farangri sem hann flytur þegar för ökutækis er stöðvuð samkvæmt þessari grein og ber ábyrgð á að standa straum af þeim kostnaði sem af áframhaldandi flutningi hlýst.

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

29. gr.

Sektir eða fangelsi.

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngrri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglum settum á grundvelli þeirra:

1. 1. mgr. 4. gr. um almennt rekstrarleyfi.
2. 2. mgr. 5. gr. um skilyrði rekstrarleyfis á leyfistíma.
3. 4. mgr. 7. gr. um einkarétt.
4. 9. gr. um leyfi til reksturs sérútbúinna ökutækja.
5. 10. gr. um bandalagsleyfi.
6. 1. mgr. 11. gr. eða reglugerðum um gæða- og tækniröfur.
7. 18. gr. eða reglugerð um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga.
8. 20. gr. eða reglugerð um réttindi farþega þegar ferð er aflýst eða henni seinkar.
9. 1. mgr. 24. gr. um skyldu til að veita upplýsingar.

Flytjandi ber hlutlæga refsíábyrgð á brotum starfsmanna sinna á lögum þessum og á reglum settum á grundvelli þeirra.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varða sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Röng upplýsingagjöf til lögreglu eða til Samgöngustofu skv. 24. gr. varðar refsingu skv. 146. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

30. gr.

Málsmeðferð.

Brot gegn lögum þessum geta sætt rannsókn lögreglu hvort heldur sem er að frumkvæði lögreglu eða að undangenginni kæru Samgöngustofu.

Með kæru Samgöngustofu skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Samgöngustofu um að kæra mál til lögreglu.

Samgöngustofu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem kærð eru.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Samgöngustofu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og nauðsynleg eru til að Samgöngustofa geti sinnt eftirlitshlutverki sínu.

VII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

31. gr.

Rafræn landsskrá.

Samgöngustofa heldur rafræna landsskrá yfir rekstraraðila sem stunda farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Í rafrænni landsskrá skulu m.a. koma fram upplýsingar um heiti fyrirtækis og rekstrarform, nöfn flutningastjóra, tegund starfsleyfa og fjölda ökutækja sem þau taka til, upplýsingar um hvort rekstraraðili eða flutningastjóri hafi gerst sekur um alvarleg brot á lögum þessum eða þeim reglugerðum sem settar eru á grundvelli þeirra eða þurft að sæta stjórnsýsluviðurlögum þeim sem kveðið er á um í 25.–27. gr.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um rafræna landsskrá, framkvæmd slíkrar skráningar og heimildir Samgöngustofu til að veita upplýsingar úr skránni.

32. gr.

Stjórnsýsluákvörðanir og málskot.

Stjórnsýsluákvörðunum Samgöngustofu samkvæmt lögum þessum má skjóta til ráðherra. Um málsmeðferð við ákvarðanatöku og meðferð kærumála fer samkvæmt stjórnsýslulögum.

33. gr.

Reglugerð.

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

34. gr.

Gildistaka og lagaskil.

Lög þessi taka gildi 1. febrúar 2017. Jafnframt falla úr gildi lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, með síðari breytingum.

Leyfi til farm- og farþegaflutninga sem gefin hafa verið út samkvæmt lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, halda gildi sínu samkvæmt lögum þessum þar til gildistími þeirra er útrunninn eða leyfi fellur niður samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Einkaleyfissamningar sem gerðir hafa verið á grundvelli 7. gr. laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, halda gildi sínu þar til gildistíma þeirra lýkur nema um annað sé samið.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu og er því ætlað að tryggja eða styrkja laga-
stoð fyrir innleiðingu fimm EES-gerða er snúa að landflutningum. Gerðirnar sem um ræðir eru:
reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi
skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum, reglugerð Evrópu-

þingsins og ráðsins (EB) nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþifreiðum milli landa, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþifreiðum og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum.

Þrjár fyrstnefndu gerðirnar fjalla um aðgengi að flutningsmarkaðnum og þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að mega starfa sem flutningsaðili á vegum. Reglugerðunum er ætlað að skapa samræmdar reglur innan Evrópska efnahagssvæðisins um skilmála og skilyrði til að mega stunda flutningastarfsemi á landi og tryggja að þeim kröfum sé hægt að fylgja eftir með viðeigandi eftirliti og viðurlægum. Sú fjórða fjallar um réttindi farþega í hópþifreiðum og felst í ákvæðum hennar mikil réttarbót fyrir farþega í hópþifreiðum. Segja má að réttindi farþega í hópþifreiðum séu með gerðinni færð nær því sem gerist í farþegaflutningum með öðrum samgöngumáta, svo sem flugi og skipum. Loks er um að ræða ákvæði sem skerpa á lagastoð fyrir reglugerð EB um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum þar sem kveðið er á um heimildir til að semja um skyldur um opinbera þjónustu.

Í innanríkisráðuneytinu hefur nú um nokkurt skeið verið unnið að heildarendurskoðun þeirra lagabálka er snúa að farþega- og farmflutningum á landi. Var gert ráð fyrir innleiðingu framangreindra gerða í þeirri vinnu. Á 144. löggjafarþingi voru lögð fram tvö frumvörp (503. og 504. mál), eitt um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni og annað um farmflutninga á landi. Frumvörpin hlutu ekki afgreiðslu og hafa ekki verið endurflutt. Í ljósi þessa, og þrýstings sem er á stjórnvöld að innleiða fyrrgreindar gerðir og uppfylla þannig skyldur íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, hefur nú verið fallið frá áformum um að tryggja lagastoð fyrir innleiðingu gerðanna með heildarendurskoðun þeirra lagabálka sem gilda um landflutninga. Er þannig til komið frumvarp þetta, sem er að mestu leyti hreint innleiðingarfrumvarp, sbr. þó 2. gr. sem leiðir af breytingum á skipulagi stjórnáskilgæfna á sviði samgöngumála.

Við undirbúning frumvarpsins kom í ljós að gerðirnar kölluðu á talsverðar breytingar á ýmsum ákvæðum laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, sem og mikið af nýjum ákvæðum. Því þótti skýrast fyrir afgreiðslu málsins að fara ekki fram með breytingalagafrumvarp heldur leggja til ný heildarlög um fólks- og farmflutninga á landi og fella úr gildi þau gömlu. Rétt er að taka fram að þrátt fyrir þessa nálgun var tekin sú ákvörðun að engar breytingar aðrar yrðu gerðar á núgildandi lögum en þær sem Evrópugerðirnar kalla á. Önnur ákvæði voru látin óhreyfð með öllu og vísast um skýringar með þeim til skýringa með eldri lögum. Er það í samræmi við þá stefnu að öll frumvörp sem eru til komin vegna EES-skuldbindinga séu „hrein“ innleiðingarfrumvörp. Gert er ráð fyrir að heiti laganna verði lög um farþegaflutninga og farmflutninga á landi í stað laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, enda sé það í betra samræmi við orðalag þeirra gerða sem frá Evrópusambandinu stafa og gilda um landflutninga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Svo sem fram kemur í inngangi er frumvarpinu ætlað að tryggja eða styrkja lagastoð fyrir innleiðingu fimm EES-gerða á sviði landflutninga. Um er að ræða reglugerðir sem, að fenginni lagastoð, verða teknar upp í landsrétt í heilu lagi. Innleiðing þessara gerða hefur dregist samhliða drætti á afgreiðslu frumvarpa um heildarendurskoðun þeirra lagabálka sem gilda um farþega- og farmflutninga á landi. Stjórnskipulegir fyrirvarar voru gerðir við upptöku gerðanna í EES-samninginn á sínum tíma en vegna þeirra reglna sem gilda um tímamörk á slíkum fyrirvara hefur þeim verið aflétt. Eftirlitsstofnun EFTA hefur nú tilkynnt íslenskum stjórnvöldum að verði

lagastoð ekki tryggð með hraði og þessar gerðir innleiddar, auk fimm annarra afleiddra gerða, verði Íslandi stefnt fyrir EFTA-dómstólinn vegna níu óinnleiddra gerða. Slík staða er fordæmalaus í EFTA-samstarfinu og kæmi sér afar illa fyrir íslenska ríkið. Efnisákvæði reglugerðanna eru með frumvarpinu tekin upp í lög að svo miklu leyti sem þau fela í sér aukin skilyrði eða íþyngjandi reglur. Annars staðar er bætt við reglugerðarheimildum sem heimila innleiðingu gerðanna. Í reglugerðunum er að finna ákvæði um aukin skilyrði fyrir atvinnuleyfum og ýmis úrræði til að framfylgja reglunum, svo sem stjórnslu- og refsivíðurlög. Þá fylgja auknum réttindum farþega auknar skyldur á flutningsaðila sem rétt er að kveða á um í lögum.

Markmið frumvarpsins er því að stuðla að því að íslenska ríkið uppfylli skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum og taki þannig virkan þátt í að greiða fyrir farm- og farþegaflutningum innan innri markaðarins, íslenskir flutningsaðilar fái notið sömu réttinda og lúti sömu skyldum og aðrir flutningsaðilar innan Evrópska efnahagssvæðisins og að réttindi farþega í farþegaflutningum með hópbifreiðum hér á landi séu þau sömu og réttindi farþega annars staðar innan Evrópska efnahagssvæðisins. Stefnt er að því að flutningsaðilar á vegum öðlist betri faglega menntun og hæfi og að gæði þjónustunnar aukist í þágu flutningsaðila og viðskiptavina þeirra og í þágu almenns öryggis á vegum. Þá eru samræmdar reglur taldar tryggja jöfn samkeppnisskilyrði flutningsaðila, hvort sem er í reglubundnum eða óreglubundnum farþegaflutningum eða í farmflutningum. Þær breytingar sem gerðar eru á ákvæði 2. gr. um yfirstjórn, stjórnslu o.fl. eiga ekki rætur að rekja til EES-löggjafar heldur er um að ræða nauðsynlegar breytingar í kjölfar stofnunar tveggja nýrra samgöngustofnana, Samgöngustofu og Vegagerðarinnar, er tóku til starfa 1. júlí 2013. Það er mat ráðuneytisins að í núgildandi lögum sé ekki gerður skýr greinarmunur á hlutverki Samgöngustofu annars vegar og Vegagerðarinnar hins vegar. Er þannig til komin tillaga að breytingum þessum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Efnid leiðir af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

Svo sem fram hefur komið byggist frumvarpið á ákvæðum núgildandi laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Efni þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á þeim ákvæðum í frumvarpi þessu, eða bætt við lögin, markast af efni þeirra gerða sem frumvarpinu er ætlað að styrkja lagastoð fyrir.

Fyrstu fjórar reglugerðir voru teknar upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara þar sem ljóst var að tiltekin ákvæði reglugerðanna yrðu ekki innleidd án lagabreytinga. Fyrirvaranum var aflétt með ályktunum Alþingis á 144. löggjafarþingi (516. mál) fyrir fyrstu þrjár reglugerðirnar og fyrir þá fjórðu á 145. löggjafarþingi (430. mál) án þess að lagabreytingin hefði farið fram. Var það í gert í ljósi þess hve langt var um liðið síðan gerðirnar voru teknar upp í samninginn en einnig vegna þess að þegar hafði verið mælt fyrir frumvörpum sem ætlað var að tryggja lagastoð fyrir innleiðingu gerðanna. Svo sem fram hefur komið voru þau frumvörp ekki afgreidd úr þinginu og lagastoðin því enn ekki tryggð.

Fimmta reglugerðin (sjá e-lið) hefur þegar verið innleidd hér á landi en við framkvæmd hennar og í samskiptum stjórnvalda við Eftirlitsstofnun EFTA í tengslum við hana hefur komið í ljós að tiltekin ákvæði hennar er nauðsynlegt að taka upp í lög, ekki síst til aukins skýrleika.

a. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1071/2009 um sameiginlegar reglur varðandi skilyrði sem uppfylla þarf til þess að mega starfa sem flutningsaðili á vegum.

Reglugerðinni er ætlað að skapa samræmdar reglur innan Evrópska efnahagssvæðisins um skilmála og skilyrði sem þarf að uppfylla til að mega stunda flutningastarfsemi á landi. Helstu skilyrðin eru að flutningastjóri hafi umsjón með flutningum, að flutningsaðili hafi fullnægjandi

fjárhagsstöðu og uppfylli skilyrði um starfshæfni, að flutningsaðili hafi staðfestu hér á landi sem er virk og traust og að hann hafi góðan orðstír. Þá gerir reglugerðin ráð fyrir að aðildarríkin kveði á um tiltekin stjórnsluúrræði sem beita má við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar. Þau stjórnsluúrræði sem gert er ráð fyrir í reglugerðinni eru tímabundin niðurfelling leyfis til að starfa sem flutningsaðili á vegum, afturköllun slíks leyfis og yfirlýsing um að flutningastjóri sé óhæfur. Þá krefst reglugerðin þess að aðildarríkin setji reglur um viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar og geri allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt. Í reglugerðinni er jafnframt mælt fyrir um rafræna landsskrá fyrir flutningafyrirtæki sem hefur verið veitt leyfi til að starfa sem flutningsaðili á vegum. Í slíka skrá ber að færa allar nauðsynlegar upplýsingar um flutningsaðila og flutningastjóra, m.a. þau viðurlög sem viðkomandi hefur verið beittur vegna brota á ákvæðum reglugerðarinnar. Gildissvið reglugerðarinnar er takmarkað við tiltekna tegund flutninga með tiltekinni gerð ökutækja og markast gildissvið laganna af því.

Rétt er að taka fram að skv. 5. mgr. 1. gr. reglugerðarinnar geta aðildarríki veitt flutningsaðilum á vegum, sem stunda eingöngu flutninga innan lands, undanþágu frá ákvæðum reglugerðarinnar enda hafi flutningarnir hverfandi áhrif á flutningsmarkaðinn vegna eðlis varanna sem fluttar eru eða vegna þess hversu stutta vegalengd er um að ræða. Við innleiðingu reglugerðarinnar yrði þetta haft í huga og gera reglugerðarheimildir frumvarpsins ráð fyrir svigrúmi í samræmi við það.

b. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1072/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir farmflutninga á vegum milli landa.

Reglugerðin fjallar um farmflutninga á vegum milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins gegn gjaldi. Þegar af þeirri ástæðu hefur reglugerðin, í ljósi legu Íslands, takmörkuð áhrif hér á landi. Gerð er krafa um að flutningsaðili í slíkri starfsemi hafi fengið útgefið svokallað bandalagsleyfi og í ákveðnum tilvikum einnig öikumannsvottorð. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir stjórnsluviðurlögum við brotum, bæði í staðfesturíki og gistiríki. Lögbær yfirvöld hafi þannig m.a. heimild til að afturkalla tímabundið eða varanlega bandalagsleyfi og endurrit af þeim, fresta tímabundið útgáfu öikumannsvottorða eða afturkalla slík vottorð, setja viðbótarskilyrði fyrir útgáfu öikumannsvottorða o.fl. Þá krefst reglugerðin þess að aðildarríkin setji reglur um viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar og geri allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt.

c. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópbifreiðum milli landa.

Reglugerðin fjallar um tiltekna farþegaflutninga á vegum milli landa innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þegar af þeirri ástæðu hefur reglugerðin, í ljósi legu Íslands, takmörkuð áhrif hér á landi. Gerð er krafa um að flutningsaðili í þeirri starfsemi sem reglugerðin nær til hafi fengið útgefið svokallað bandalagsleyfi. Í reglugerðinni er svo nánar fjallað um gerð og tilhögun leyfisveitingar, eftirlit með flutningastarfseminni o.s.frv. Í reglugerðinni er að finna sambærileg stjórnsluviðurlagaákvæði og heimildir lögbærra yfirvalda og í reglugerð (EB) nr. 1072/2009. Sömuleiðis er tekið fram í þessari reglugerð að aðildarríkin skuli setja reglur um viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt. Þá er í reglugerðinni fjallað um skyldu aðildarríkanna til að halda rafræna landskrá.

d. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópbifreiðum.

Reglugerðin hefur það að markmiði að bæta réttindi og neytendavernd farþega á landi til jafns við réttindi og neytendavernd flugfarþega og farþega á sjó. Reglugerðin tekur fyrst og fremst til farþega í áætluðum ferðum sem eru a.m.k. 250 km og á það bæði við um ferðir innan lands og milli ríkja. Sum ákvæði reglugerðarinnar eiga þó einnig við um styttri ferðir. Reglugerðin leggur íþyngjandi kvaðir á flutningsaðila í farþegaflutningum, svo sem um bætur ef ferðir frestast eða falla niður og um þjálfun starfsfólks. Þá er gert ráð fyrir að aðildarríkin setji á fót kerfi til að taka á móti kvörtunum vegna ferða í hópbifreiðum og setji reglur um viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar og geri allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að þeim sé beitt.

e. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum.

Reglugerðin nær til almennra farþegaflutninga á vegum bæði innan lands og milli landa. Í reglugerðinni eru ákvæði sem setja ramma um skipulag almenningssamgangna, opinbera styrki til slíkra verkefna og í hvaða tilfellum veita megj einkaleyfi á ákveðnum leiðum. Settar eru samræmdar reglur á Evrópska efnahagssvæðinu um útboð á almenningssamgöngum að því er varðar farþegaflutninga á landi.

3.2. Um inntak „einkaréttar“ í skilningi 7. gr. frumvarpsins.

Á síðastliðnum fimmtán árum, frá setningu laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, hefur orðið gjörbylting í fyrirkomulagi á svokölluðum „sérleyfisakstri“. Áður tíðkaðist að einstakar leiðir væru eknar af sérleyfishafa sem hafði einkarétt á fólksflutningum á viðkomandi leið. Þetta fyrirkomulag var afar óhagstætt þegar farþegum fækkaði með aukinni bílaeign og nýting á flutningsgetu var ekki samræmd heldur óku sérleyfishafar áfangastaða hver á eftir öðrum sama þjóðveginn. Þannig voru árið 2009 fjörutíu styrktar sérleiðir í akstri.

Til að tryggja áfram skipulagðar almenningssamgöngur eftir að sérleyfin voru lögð niður voru tekin upp svokölluð einkaleyfi skv. 7. gr. laga nr. 73/2001, sbr. sérstaklega lög nr. 162/2011. Með lögunum var Vegagerðinni heimilað að veita sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningssamgöngur á tilteknu svæði og á tilteknum leiðum. Nú hafa verið gerðir samningar um einkaleyfi í öllum landshlutum til nokkuð langs tíma. Í þessu frumvarpi er lagt til að þetta fyrirkomulag verði nefnt einkaréttur. Hugsunin með hinu nýja fyrirkomulagi var að færa skipulag almenningssamgangna til staðbundinna stjórnvalda sem hluta af grunnþjónustu nærsamfélagsins og skapa jafnframt heilsársrekstrargrundvöll fyrir þessa þjónustu með því að einkaleyfishafar hefðu, í samvinnu við sveitarfélög á hverjum stað, nokkurt frjálsræði um að skipuleggja þjónustuna. Markmið með þessum breytingum var að tryggja góða almannaþjónustu þannig að til yrði raunhæfur valkostur við einkabílinn.

Í ljósi þess núgildandi laga og þeirra samninga sem gerðir hafa verið á grundvelli þeirra er nauðsynlegt að viðhalda gildandi fyrirkomulagi, enda verður því ekki kollvarpað nema gegn greiðslu bóta til þeirra aðila sem nú starfa á grundvelli einkaleyfis. Þrátt fyrir það er ljóst að löggjafanum er heimilt að skilgreina nánar hvað felst í gildandi réttindum, enda kann að felast í hvers konar einkarétti inngrip í samkeppnisaðstæður á frjálsum markaði og takmarkanir á atvinnufrelsi annarra aðila er starfa á sama markaði.

Í lagaframkvæmd virðist ekki teljandi ágreiningur um hvað felist í einkaleyfi í skilningi laga nr. 73/2001. Í þessu frumvarpi er ekki lagt til að inntaki þessa réttar verði breytt. Áfram verður miðað við það skipulag sem var í gildi með sérleyfum, síðar einkaleyfum og einkarétti sam-

kvæmt þessu frumvarpi, að einkaréttarhafar eða aðilar á grundvelli samninga þar um hafi einkarétt á skipulögðum farþegaflutningum samkvæmt fyrirframákveðinni tímatöflu, áætlunum, leiðum, leiðakerfum, svæðum eða öðru skipulagi. Þrátt fyrir að þetta sé nokkuð skýrt er nauðsynlegt að skýra nánar hvað felst í einkaréttinum, einkum og sér í lagi hvert sé umfang hans og takmörk gagnvart farþegaflutningum annarra aðila. Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er ákvæði 7. gr. laga nr. 73/2001 varðandi einkaleyfi til reglubundinna farþegaflutninga tekið nánast óbreytt upp fyrir utan að orðið einkaréttur er notað í stað einkaleyfis. Þá er ekki tekið sérstaklega fram að heimilt sé að fela öðrum tímabundið að annast reglubundna farþegaflutninga samkvæmt einkaleyfi. Skv. 1. tölul. 2. mgr. skal einkaréttur þó aðeins veittur ef sýnt er fram á að þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum á viðkomandi svæði og leiðum eða leiðakerfum sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskipta-grundvelli þannig að lágmarksþjónusta sé tryggð. Tryggt skal einnig að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum og leiðum þar sem hún er þegar til staðar. Þá skal Vegagerðin skv. 2. tölul. 2. mgr. láta fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið er tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði eða leiðum eða leiðakerfum. Í 4. mgr. 7. gr. kemur fram að öðrum en einkaréttarhafa er óheimilt nema með samþykki hans að stunda „reglubundna farþegaflutninga“ á svæðum og leiðum eða leiðakerfum þar sem einkaréttur hefur verið veittur. Hins vegar er ítrekað með 8. gr. frumvarpsins að öðrum en einkaréttarhafa er heimilt að stunda „sérstaka reglubundna farþegaflutninga“ á sama svæði og sömu leiðum enda uppfylli viðkomandi önnur skilyrði laganna.

Samkvæmt framangreindu tekur einkarétturinn aðeins til reglubundinna farþegaflutninga á tilgreindum leiðum, leiðakerfum eða svæðum, sem hafa það að markmiði að tryggja almanna-hagsmuni. Skv. 3. gr. frumvarpsins eru reglubundnir farþegaflutningar almennings-samgöngur, þ.e. fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrirframbirtri áætlun, þar sem þjónustan er öllum opin og farþegum er hleypt inn og út á leiðinni fyrirvaralaust gegn greiðslu á fargjaldi. Einkarétturinn nær ekki til annarra flutninga. Þannig hefur einkaréttarhafinn einkarétt á því að halda uppi skipulögðum farþegaflutningum á tiltekinni leið, leiðakerfi eða svæði og selja farþegum fyrirvaralaust og óundirbúið far á tilteknum leiðum, gegn greiðslu á fargjaldi, sem birtar hafa verið áætlanir um.

Öðrum en einkaréttarhafa er því aðeins heimilt að stunda farþegaflutninga á sömu leið samkvæmt skipulagðri tímaáætlun að fyrir liggja samningar við einkaréttarhafa skv. 4. mgr. 7. gr. Þrátt fyrir þetta er öllum sem hafa rekstrarleyfi heimilt að vera með hópferðir fyrir tiltekinn hóp þar sem ekki er um reglubundna farþegaflutninga að ræða. Öllum sem hafa rekstrarleyfi er heimilt að stunda reglubundna farþegaflutninga til annarra áfangastaða en skipulagðir flutningar einkaréttarhafa liggja til. Þá er öðrum en einkaréttarhafanum heimilt að taka óundirbúið og fyrirvaralaust upp farþega á leið sem sætir einkarétti að því tilskildu að þeir farþegar séu að fara á áfangastað sem er fyrir utan leiðakerfi einkaréttarhafans. Hins vegar er óheimilt að flytja farþega milli tveggja staða innan leiðakerfis einkaréttarhafans án samninga við einkaréttarhafann. Með sama hætti væri öðrum aðilum en einkaréttarhafanum heimilt að taka farþega fyrirvaralaust upp utan leiðakerfis einkaréttarhafans og flytja viðkomandi sömu leið og einkaréttarhafinn æki ef áfangastaður, þ.e. endastöð, væri utan leiðakerfis einkaréttarhafans.

Sú takmörkun á samkeppni sem einkaréttur kann að hafa í för með sér er tvímælalaust talin heimil samkvæmt gildandi lögum. Samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1370/2007 er skýrt að slíkt inngrip er heimilt af hendi stjórnvalda til að tryggja tiltekin markmið sem m.a. eru talin upp í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Rétt er að taka fram að ákvæði IV. kafla frumvarpsins og reglugerð (EB) nr. 1370/2007 gera að meginstefnu ráð fyrir því að einkaréttur til aksturs á tilteknum leiðum, leiðakerfum eða svæðum sé boðinn út. Slíkt heimilar öllum fyrirtækjum eða aðilum á

viðkomandi markaði að gera tilboð og eiga möguleika á þessum viðskiptum. Að framan var farið yfir skilgreiningar frumvarpsins, þess efnis að einkarétturinn næði aðeins til reglulegra farþegaflutninga innan leiðakerfis einkaréttarhafans, sem verður að vera til eða milli áfangastaða sem varða almannahagsmuni skv. 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins, t.d. byggðakjarna þar sem íbúar sækja opinbera þjónustu. Einkaréttarhafa væri því óheimilt að setja upp skipulagðar ferðir og einoka þar með flutninga til ferðamannastaða eða um ferðamannaleiðir sem hafa enga þýðingu með tilliti til almannahagsmuna og opinberrar þjónustu. Í ljósi þess hversu afmarkaður þessi einkaréttur er getur hann ekki talist fela í sér inngríp í atvinnufrelsi annarra umfram meðalhóf, enda markmiðið með inngrípinu að halda uppi skipulögðum almenningssamgöngum milli allra helstu staða landsins til að borgarar eigi kost á að sækja opinbera þjónustu, vinnu, skóla eða sinna einkaerindum.

3.3. Helstu breytingar frá núgildandi lögum.

Í ljósi þess sem að framan greinir um efni þeirra fimm reglugerða sem frumvarpinu er ætlað að innleiða eru helstu breytingar frumvarpsins frá gildandi lögum eftirtaldar:

- Orðinu „fólksflutningar“ er hvarvetna breytt í „farþegaflutningar“ enda í betra samræmi við orðalag EES-gerðanna.
- Gildissvið varðandi farmflutninga takmarkað við gildissvið Evrópuþerðanna.
- Bætt er inn skilgreiningum úr EES-gerðunum að því marki sem nauðsynlegt er vegna þeirra ákvæða sem tekin eru upp í lögum.
- Skilyrði almenns rekstrarleyfis skv. 4. gr. eru færð í betra samræmi við þau skilyrði sem fram koma í reglugerð (EB) nr. 1071/2009.
- Kveðið er á um skyldu leyfishafa til að tilnefna flutningastjóra og hlutverk hans.
- Ákvæði um sérleyfi fellur brott enda úrelt.
- Hugtakinu einkaleyfi vegna skipulags almenningssamgangna er breytt í einkarétt og skilyrði fyrir því að veita slíkan einkarétt nánar skýrð. Breytingunni er ætlað að tryggja að einkaréttur verði ekki veittur nema í samræmi við reglugerð (EB) nr. 1370/2007. Í ákvæðinu er einnig tekinn af allur vafi um að öðrum en einkaréttarhafa sé óheimilt nema með samþykki hans að stunda reglubundna farþegaflutninga á tilteknum leiðum eða leiðakerfum þar sem einkaréttur til reglubundinna farþegaflutninga hefur verið veittur.
- Kveðið er á um skyldu tiltekinna aðila sem stunda flutninga milli landa til að hafa, auk bandalagsleyfis, ökumannsvottorð.
- Gjaldtökuheimild Samgöngustofu í lögum nr. 73/2001 kveður á um tilteknar fjárhæðir fyrir ákveðin leyfi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Samgöngustofa setji gjaldskrá vegna framkvæmdar laganna sem ráðherra staðfestir.
- Í frumvarpinu eru þrjú ný ákvæði í nýjum kafla um samninga um opinbera þjónustu sem ekki er að finna í lögum nr. 73/2001. Ákvæðin eiga rætur að rekja til reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 og fjalla um skyldu til að gera samninga um opinbera þjónustu við rekstraraðila í almenningssamgöngum, lögboðið efni slíkra samninga og útboðsskyldu vegna þeirra.
- Í frumvarpinu eru sex ný ákvæði í nýjum kafla um réttindi farþega sem er ekki að finna í lögum nr. 73/2001. Ákvæðin eiga rætur að rekja til reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 og fjalla um réttindi farþega í hópþjónu. Ákvæðin taka m.a. til atriða eins og jafnræðis í verði og aðgengis að farþegaflutningum, bótaréttar farþega, upplýsingaskyldu flutningsaðila, réttinda fatlaðra og hreyfihamlaðra og réttinda farþega þegar ferð í reglubundnum farþegaflutningi er aflýst eða henni seinkar. Þá er sett á fót kerfi fyrir kvartanir fyrir farþega sem telja að brotið hafi verið á rétti sínum. Kerfið er sambærilegt við það sem fyrir

hendi er á sviði farþegaflugs og farþegasiglinga og er gert ráð fyrir því að Samgöngustofa taki við kvörtunum og skeri úr um ágreiningsefni.

- Þó nokkrar breytingar á núverandi kerfi felast í ákvæðum frumvarpsins um eftirlit og viðurlæg. Kveðið er á um eftirlitshlutverk Samgöngustofu og stofnuninni veittar ákveðnar heimildir til að sinna því hlutverki, svo sem til að krefjast upplýsinga úr hendi rekstrar- aðila. Þá er kveðið á um heimildir Samgöngustofu til að fella niður tímabundið eða afturkalla rekstrarleyfi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Lögreglunni er í frumvarpinu fengið ákveðið hlutverk við eftirlit á vegum úti. Loks er ákvæði frumvarpsins um refsiviðurlög nokkuð ítarlegra en sambærilegt ákvæði gildandi laga.

4. Samráð.

Svo sem áður segir hefur heildarendurskoðun laga á sviði farm- og farþegaflutninga staðið yfir í ráðuneytinu síðustu misseri. Fyrstu drög að frumvarpi um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni voru unnin í vinnuhópi á vegum innanríkisráðuneytisins og kynnt til umsagnar á vef ráðuneytisins í lok ársins 2012. Þær athugasemdir sem bárust voru svo teknar fyrir í ráðuneytinu og á fundum vinnuhópsins eftir því sem við átti og afstaða tekin til þeirra. Þá var á árinu 2012 fundað með öllum helstu hagsmunaaðilum í flutningagreininni og framþróun frumvarpsins kynnt ásamt afstöðu til athugasemda. Frumvarp til laga um farmflutninga á landi var unnið samhliða framangreindu frumvarpi um farþegaflutninga. Haft var samráð við Samgöngustofu og Samtök verslunar og þjónustu um efni þess frumvarps. Frumvörpin voru fyrst lögð fram á Alþingi vorið 2015 en voru þá ekki afgreidd úr nefnd. Við ritun þessa frumvarps var farið yfir athugasemdir við fyrri frumvörp hvað varðar þau ákvæði þeirra sem ætlað var að styrkja lagastoð fyrir innleiðingu sömu Evrópugerða og þessu frumvarpi er ætlað að gera. Þá var þetta frumvarp jafnframt kynnt á vef innanríkisráðuneytisins og tækifæri gefið til umsagna. Umsagnir bárust frá Strætó bs., Samtökum ferðaþjónustunnar og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Flestar umsagnirnar sneru að þeirri staðreynd að ýmis ákvæði sem voru í þeim frumvörpum sem lögð voru fram á Alþingi árið 2015 er ekki að finna í þessu frumvarpi. Í ljósi þess að til stóð að einkorða frumvarpið við þær breytingar sem Evrópugerðirnar kalla á reyndist ekki unnt að verða við þeim athugasemdum að sinni. Ráðuneytið reyndi þó að koma til móts við þær athugasemdir sem bárust að svo miklu leyti sem þær sneru að ákvæðum þar sem lagðar eru til breytingar frá gildandi lögum og mátti samræma þær því markmiði að frumvarpið innihéldi ekki aðrar tillögur en þær sem leiða má af ákvæðum þeirra Evrópugerða sem því er ætlað að tryggja innleiðingu á. Einnig var við vinnslu frumvarpsins haft samráð við Samgöngustofu.

Samstaða ætti að ríkja um flest ákvæði frumvarpsins. Helst hafa verið skiptar skoðanir um einkaréttinn, sem um getur í 7. gr. frumvarpsins, einkum og sér í lagi hversu víðtækur hann eigi að vera. Með frumvarpinu er leitast við að skýra nánar inntak einkaréttarins, hvað í honum felst og hvaða heimildir samkeppnisaðilar hafa til að flytja farþega á sömu leiðum eða svæðum.

5. Mat á áhrifum.

Svo sem fram hefur komið byggist frumvarpið að miklu leyti á ákvæðum gildandi laga nr. 73/2001. Þær viðbætur og breytingar við ákvæði þeirra laga sem er að finna í frumvarpi þessu helgast af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Er þar aðallega um að ræða auknar heimildir til eftirlits og ákvörðunar viðurlega auk ákvæða um eftirlit með réttindum farþega í farþegaflutningum.

Frumvarpið mun hafa áhrif á stjórnsýsluna enda má gera ráð fyrir að með auknum heimildum til eftirlits með starfsgreininni og tilkomu aukinna úrræða vegna brota fylgi jafnframt aukin starfsemi eftirlitsaðila.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Samgöngustofa setji gjaldskrá vegna útgáfu leyfa og eftirlits með þeim. Samkvæmt gildandi lagaákvæðum eru fjárhæðir leyfisgjalda sérstaklega tilgreindar í lögnum en með þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að gjöldin taki mið af kostnaði sem hlýst af þjónustu sem Samgöngustofa veitir. Gert er ráð fyrir að tekjur af þessum gjöldum muni flokkast sem rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs, sbr. 51. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og er þeim ætlað að standa undir framkvæmd leyfisveitinga og eftirliti samkvæmt lögnum. Rekstrartekjurnar munu færast bæði sem tekjur í yfirliti fyrir ríkissjóð í heild og í reikningum hlutaðeigandi ríkisaðila í A-hluta. Áætlað er að gjaldtökuákvæði þessa frumvarps muni skila um 9,7 m.kr. auknum tekjum á ársgrundvelli en samkvæmt núgildandi lögum hafa samsvarandi gjaldtökuheimildir verið að skila nærri 7 m.kr. árinu 2016. Að samanlögðu má því áætla að heildartekjur gjaldtökunnar geti verið nálægt 17 m.kr. á ári. með lögfestingu þessa frumvarps.

Gert er ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á þá aðila sem stunda farþega- eða farmflutninga í atvinnuskyni verði óveruleg en álagning gjalda á starfsemina mun þó hækka. Hins vegar munu auknar heimildir til Samgöngustofu til eftirlits kalla á aukið umfang eftirlits með tilheyrandi kostnaði fyrir stofnunina. Áætlað er að sá viðbótarkostnaður geti numið allt að 9,7 m.kr. á ársgrundvelli. Gert er ráð fyrir hálfu stöðugildi lögfræðings við að sinna m.a. stjórnsýslueftirliti, auknum heimildum til leyfissviptinga og ákvörðun viðurlaga. Þá mun skilyrðið um rafræna landsskrá, sbr. 31. gr. frumvarpsins, kalla á talsverðan kostnað, bæði við uppsetningu slíkrar skrár og rekstur hennar, sem metinn er á 31 m.kr.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að rekstrartekjur Samgöngustofu í A-hluta ríkissjóðs muni hækka um 9,7 m.kr. á ársgrundvelli. Innanríkisráðuneytið gerir ráð fyrir að útgjöld stofnunarinnar muni hækka samsvarandi auk 31 m.kr. tímabundins kostnaðar á árinu 2018. Finna þarf þessum útgjöldum stað í útgjaldaramma þessa málaflokks innanríkisráðuneytisins í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum.

Ekki er talið að frumvarpið muni hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið er efnislega sambærilegt ákvæði 2. gr. laga nr. 73/2001 um gildissvið að því er varðar farþegaflutninga. Hins vegar er gildissvið laganna hvað varðar farmflutninga nokkuð þrengt frá því sem er í gildandi lögum. Krafa um flutningsleyfi vegna farmflutninga hér á landi er til komin vegna reglugerðar (EB) nr. 1071/2009. Lög nr. 73/2001 gilda 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 ákveðnar tegundir ökutækja. Gerðar hafa verið athugasemdir við ákvæðið, m.a. með vísan til þess að undanþáguheimildin sé opin og veki upp spurningar um hvort lagasetningarinnar sé yfirlétt þörf. Þar sem þær undanþágur sem veittar væru í reglugerð þyrftu alltaf að taka mið af reglugerð (EB) nr. 1071/2009 er hér farin sú leið að undanþiggja ákvæðum laganna alla þá farmflutninga sem heimilt er samkvæmt reglugerðinni. Litið er svo á að gildissvið laganna sé gert eins þröngt og skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti heimila, enda kalli innlendir hagsmunir ekki á víðara gildissvið. Markmið löggjafarinnar er að sameiginlegar reglur um að mega starfa sem flutningsaðili á vegum gildi, í þágu sanngjarnrar samkeppni, með eins víðtækum hætti og unnt er fyrir öll fyrirtæki. Hins vegar er ekki nauðsynlegt að fella undir gildissvið laganna fyrirtæki sem stunda flutninga sem hafa óveruleg áhrif á flutningsmarkaðinn. Því þykir rétt að nýta þá heimild sem er að finna í 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 1071/2009 og halda opnum möguleikanum á frekari undanþágum frá

gildissviði laganna ef tilefni er til þeirra. Gert er ráð fyrir að mælt sé fyrir um slíkar undanþágur, umfang þeirra og skilyrði í reglugerð.

Um 2. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða ákvæði gildandi laga um hlutverk ráðherra og Samgöngustofu. Hins vegar er í gildandi lögum einnig gert ráð fyrir að Vegagerðin fari, ásamt Samgöngustofu, með hlutverk við framkvæmd laganna. Ástæða þótti til að gera skýrari greinarmun á verkefnum Samgöngustofu og Vegagerðarinnar samkvæmt lögnum og tiltaka þannig með óyggjandi hætti það verkefni sem Vegagerðinni væri falið samkvæmt lögnum, þ.e. skipulag almenningssamgangna.

Um 3. gr.

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til frá því sem er í orðskýringum 3. gr. laga nr. 73/2001:

- Tekin eru af öll tvímæli um það að „almenningsamgöngur“ eru „reglubundnir farþegaflutningar“ í skilningi laganna.
- Skilgreining á hugtakinu „sérleyfi“ fellur brott, enda er ekki gert ráð fyrir sérleyfum í skilningi laga nr. 73/2001 í reglugerð (EB) nr. 1370/2007. Engin sérleyfi eru nú í gildi.
- Bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „biðstöð“. Hugtakið er skilgreint í reglugerð (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþíflu og kemur fyrir í ákvæðum V. kafla um réttindi farþega. Því þótti rétt að taka upp skilgreiningu hugtaksins eins og hún er í reglugerðinni.
- Bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „einkaréttur“. Hugtakið er skilgreint í reglugerð (EB) nr. 1370/2007 og kemur fyrir í ákvæðum þessa frumvarps sem ætlað er að tryggja innleiðingu hennar. Því þótti rétt að taka upp skilgreiningu hugtaksins eins og hún er í reglugerðinni.
- Bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „flutningastjóri“. Hugtakið er skilgreint í reglugerð (EB) nr. 1071/2009 og kemur fyrir í ákvæðum þessa frumvarps sem ætlað er að tryggja innleiðingu hennar. Því þótti rétt að skilgreina hugtakið í frumvarpinu.
- Hugtakið „flytjandi“ er skilgreint til að tryggja skýrleika við notkun þess.
- Bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „miðstöð“. Hugtakið er skilgreint í reglugerð (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþíflu og kemur fyrir í ákvæðum V. kafla um réttindi farþega. Því þótti rétt að taka upp skilgreiningu hugtaksins eins og hún er í reglugerðinni.
- Lagt er til að í skilgreiningu á sérstökum reglubundnum farþegaflutningum sé talað um fyrirframákveðinn hóp farþega í stað þess að vísa til flutnings á „ákveðnum hópi farþega“. Tillagan felur ekki í sér efnislega breytingu.

Um 4. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða ákvæði í 4. gr. laga nr. 73/2001 að öðru leyti en því að lagt er til að ákvæði 3. og 4. mgr. 4. gr. þeirra laga, þar sem fjallað er um kröfur til forsvarsmanna flutningsaðila, verði ekki að finna í nýjum lögum um farþegaflutninga og farmflutning á landi. Hvergi í EES-löggjöfinni eru gerðar sérstakar kröfur til forsvarsmanna flutningsaðila. Hins vegar er gerð sú krafa að flutningsaðilar tilnefni flutningastjóra og hann uppfylli ákveðin skilyrði til að mega sinna starfi sínu. Fjallað er um hlutverk flutningastjóra í skýringum við 6. gr.

Um 5. gr.

Ákvæði um almenn skilyrði rekstrarleyfis er nú að finna í 5. gr. laga nr. 73/2001. Í þessari grein eru lagðar til nokkrar efnisbreytingar frá því ákvæði en skilyrði um fjárhagslega stöðu og starfshæfni eru óbreytt. Hnykkt er á því að leyfishafi hafi gott orðspor, sbr. 3. tölul. 1. mgr., og að leyfishafi hafi staðfestu hér á landi sem sé virk og traust. Skilyrðin eru í samræmi við þau skilyrði sem mælt er fyrir um í reglugerð (EB) nr. 1071/2009 og gert er ráð fyrir að ráðherra innleiði í heild sinni með reglugerð. Því er í ákvæðinu vísað til þeirrar reglugerðar til nánari skýringar á inntaki hvers skilyrðis fyrir sig.

Ítrekað er í 2. mgr. að leyfishafi verði að fullnægja skilyrðum 1. mgr. á öllum leyfistímanum. Til að bregðast við atvikum sem kunna að koma upp er lagt til í frumvarpinu að lögfest verði sérstök úrræði þar sem Samgöngustofu verði heimilt að krefja leyfishafa um tiltekna úrbætur ef hann uppfyllir ekki skilyrði laganna eða fella að öðrum kosti niður leyfi hans tímabundið eða afturkalla það.

Um 6. gr.

Í ákvæði þessu er að finna nýmæli, þ.e. kröfu um að flutningsaðilar tilnefni flutningastjóra, sem er ekki að finna í gildandi lögum. Ákvæðið á rætur að rekja til 4. gr. reglugerðar (EB) nr. 1071/2009 þar sem fram kemur bæði krafa um tilnefningu flutningastjóra og hvaða skilyrðum hann þurfi að fullnægja. Rétt er að taka fram, m.a. í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til frá 4. gr. gildandi laga, að ekkert er því til fyrirstöðu að flutningastjóri sé jafnframt fyrirsvarsmáður.

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til að kveða nánar á um tilnefningu flutningastjóra og hlutverk hans í reglugerð sem og undanþágu frá þeirri skyldu að tilnefna flutningastjóra. Er þannig gert ráð fyrir innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 1071/2009.

Um 7. gr.

Í 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, er nú með reglum um einkaleyfi kveðið á um takmörkun atvinnufrelsis. Samkvæmt gildandi lögum er annars vegar gert ráð fyrir að Vegagerðin úthluti sérleyfum skv. 6. gr. laga nr. 73/2001 til að sjá almenningi fyrir reglubundnum fólksflutningum með hópþjónustum og hins vegar að Vegagerðin úthluti einkaleyfum skv. 7. gr. sömu laga þar sem sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga er veitt einkaleyfi til að skipuleggja og annast reglubundna farþegaflutninga. Þróunin í slíkum samgöngum hefur orðið sú að sérleyfishöfum hefur fækkað ár frá ári, ásamt því sem farþegum með sérleyfisbílum hefur fækkað. Núna er fyrirkomulagi almenningsgangna með hópþjónustum þannig háttað að landshlutasamtök sveitarfélaga hafa smám saman tekið við þessum verkefnum frá áramótunum 2011/2012 og runnu síðustu sérleyfin út í lok september 2012.

Af 75. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að ef takmarka á atvinnufrelsi einstaklinga er nauðsynlegt að um slíkar takmarkanir sé skýrt kveðið á í lögum. Jafnframt verður réttindaskerðingin að stefna að lögmætu markmiði. Í þessu ljósi er lagt til að það ákvæði sem nú er í 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, taki nokkrum breytingum og m.a. verði mælt fyrir um í hvaða tilgangi veiting einkaréttar sé heimil. Jafnframt verður útgáfa einkaréttar takmörkuð við reglubundna farþegaflutninga, þ.e. þegar um er að ræða fastar ferðir á ákveðinni leið eða á ákveðnu svæði samkvæmt fyrirframþri áætlun þar sem farþegum er hleypt inn og út á leiðinni og ekki þarf að þjónustuna sérstaklega með ákveðnum fyrirvara, þ.e. þjónustan er opin öllum samkvæmt tímaáætlun. Af framansögðu leiðir að öðrum þjónustuaðilum yrði heimilt að selja hópum, einstaklingum, fyrirtækjum eða öðrum þjónustu á sömu leið en þá þyrfti að vera um fyrirframákveðnar ferðir að ræða sem ekki væru farnar samkvæmt áður útgefinni

tímaáætlun. Í þessu felst að aðeins mjög afmarkað svið fólksflutninga er háð einkaleyfi og atvinnufrelsi eða rekstrarforsendur þeirra sem ekki njóta einkaréttar ættu því ekki að raskast að marki.

Sá einkaréttur sem lagður er til í 7. gr. frumvarpsins er samkvæmt orðalagi frumvarpsins takmarkaður við reglubundna farþegaflutninga til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmunum. Með almannahagsmunum er átt við hagsmunum sem snerta borgara almennt og þjónustu sem hefur nauðsynlegan og lögmætan tilgang í hverju tilviki, svo sem ferðir til og frá vinnu og skóla, verslun, þjónustu, lækni, ættingja o.s.frv. Hins vegar eru reglubundnar ferðir til útsýnisstaða eða á viðurkennda ferðamannastaði utan þjónustusvæðis reglubundinna farþegaflutninga ekki hluti af almannahagsmunum og því eru slíkar ferðir ekki undirorpnar einkarétti samkvæmt lögum þessum.

Mikilvægt er að samkvæmt frumvarpinu verður einkaréttur aðeins veittur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Sýna þarf fram á að þjónusta á sviði reglubundinna farþegaflutninga sem til stendur að veita einkarétt á verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli svo að lágmarksþjónusta sé tryggð. Þjónustan sem stefnt er að verður að vera nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar, en þá er átt við að þjónustan felist í efnahagslegri starfsemi sem skilgreind hafi verið af hálfu hins opinbera sem mikilvæg þjónusta í þágu almennings og sem telja megi að verði ekki veitt eða ekki veitt undir sömu skilyrðum ef ekki væri fyrir aðkomu hins opinbera. Þá skal tryggt að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum, leiðum og leiðakerfum þar sem hún er þegar til staðar. Við mat á því hvenær samkeppni telst vera til staðar ber að hafa í huga að almenningsangangur eru þjónusta sem veitt er á heilsársgrundvelli og að skipuleggjendum almenningsangangna skal tryggt ákveðið svigrúm til að skilgreina, út frá þörfum almennings, hvað telst vera lágmarksþjónusta, sbr. framangreint. Sé lágmarksþjónusta ekki tryggð í samkeppnisrekstri er ekki hægt að líta svo á að búast megi þar við samkeppni. Enn fremur er nauðsynlegt að Vegagerðin hafi látið fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið hefur verið tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði, leiðum eða leiðakerfum. Við matið þarf að hafa í huga að fjárframlög eða bætur séu ekki ofgreiddar. Þá þarf að meta áhrif einkaréttarins á samkeppni og hvort líkur séu á að fyrirkomulagið hafi skaðleg samkeppnisleg áhrif. Byggjast þessi atriði á meginreglum reglugerðar (EB) nr. 1370/2007. Í ljósi þess að um samkeppnistakmarkandi aðgerðir á frjálsum markaði er að ræða þarf tilhögun þessi að uppfylla skilyrði reglugerðar (EB) nr. 1370/2007, einkum og sér í lagi um útboð. Í frumvarpinu er því lagt til að helstu meginreglur reglugerðarinnar verði innleiddar með sérstökum kafla í frumvarpinu sem beri heitið „Samningar um opinbera þjónustu“ svo sem nánar verður fjallað um hér á eftir.

Mikilvægt er að gerður sé skýr greinarmunur á reglubundnum farþegaflutningum samkvæmt fyrirframákveðinni tímatöflu, þ.e. eiginlegum almenningsangangum, og annars konar farþegaflutningum með hópþjónustu. Í 4. mgr. 7. gr. er nýmæli þar sem skýrt er kveðið á um að öðrum en einkaréttarhafa sé óheimilt, nema með samþykki hans, að stunda reglubundna farþegaflutninga á tilteknum leiðum eða leiðakerfum eða svæðum þar sem einkaréttur til reglubundinna farþegaflutninga hefur verið veittur. Ákvæðið felur þó ekki í sér efnislegar breytingar frá núgildandi rétti enda bæði skilningur löggjafans og framkvæmdarvaldsins að af einkaleyfi skv. 7. gr. laga nr. 73/2001 leiði að öðrum aðilum sé óheimilt að stunda reglubundna farþegaflutninga á sömu leið eða svæði. Í framkvæmd hefur það sýnt sig að tilefni er til að kveða skýrar á um þetta í lögum. Með ákvæði þessu er allur vafi tekinn af um það að áætlunarferðir annarra en handhafa einkaréttar samkvæmt tímatöflu innan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga eru óheimilar. Þannig þjónar ákvæðið þeim tilgangi að skerpa á þeirri réttarstöðu sem leiðir af gildandi lögum hvað þetta varðar og koma í veg fyrir að rekstrargrundvelli almenningsangangna

sé stefnt í hættu. Ákvæðið kallast á við ákvæði í 3. tölul. 1. mgr. 29. gr. þar sem kveðið er á um að brot gegn einkarétti varði refsingu. Slíkt úrræði hefur skort í núgildandi löggjöf.

Rétt er að taka fram að hefðbundnar hópferðir eða það sem í frumvarpinu kallast „óreglubundnir farþegaflutningar“ með ferðamenn eða aðra hópa verða eftir sem áður heimilar innan leiðakerfis einkaréttarhafa. Eingöngu verður óheimilt að stunda áætlunarferðir samkvæmt tímatöflu í beinum samkeppnisrekstri við einkaréttarhafa á þeim leiðum þar sem hann heldur uppi almenningssamgöngum og taka fyrirvaralaust upp farþega á biðstöðvum hans og flytja þá innan leiðakerfis einkaréttarhafans.

Um 8. gr.

Þessi grein er í samræmi við 8. gr. gildandi laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001. Sjálfstæð þýðing lagaákvæðisins er fyrst og fremst að áréttu það að einkaréttur skv. 7. gr. felur aðeins í sér einkarétt til reglubundinna farþegaflutninga, sbr. 3. gr. frumvarpsins, en ekki annars konar farþegaflutninga. Einnig er rétt að undirstrika að hugtakið sérstakir reglubundnir farþegaflutningar, eins og það er skilgreint í 14. tölul. 3. gr., á við reglubundna flutninga á fyrirframákveðnum hópi farþega og eru aðrir farþegar þar með útilokaðir. Í því felst t.d. brot gegn einkarétti skv. 7. gr. ef rekstraraðili slíkra flutninga tæki upp aðra farþega á biðstöðvum almenningssamgangna til flutnings innan leiðakerfis þeirra en þá sem tilheyra þeim fyrirframákveðna hópi farþega sem hann hefur tekið að sér að flytja.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 73/2001 var tekið fram að sú ítrekun sem fram kemur í 8. gr., um að flutningaæðili þurfi að uppfylla gæða- og tæknikröfur, sé til komin vegna álits umboðsmanns barna um kröfur sem gera verður til bílstjóra og ökutækja sem notuð eru í skólaakstri grunnskólabarna. Ákvæðið ber að lesa með hliðsjón af þeirri heimild að gera sérkröfur vegna bifreiða sem notaðar eru til aksturs skólabarna, sem Samgöngustofu er veitt í 11. gr. þessa frumvarps, sbr. 12. gr. gildandi laga nr. 73/2001.

Um 9. gr.

Ákvæðið er óbreytt frá ákvæði 10. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi.

Um 10. gr.

Í 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er að finna nýmæli. Þar er kveðið skýrt á um þá meginreglu að flutningar milli landa séu háðir sérstöku leyfi og, eftir atvikum, ökumannsvottorði. Ákvæðið á allt rætur að rekja til reglugerða (EB) nr. 1072/2009 og (EB) nr. 1073/2009 og er ætlað að tryggja lagastöð fyrir innleiðingu þeirra.

Í 2. mgr. er að finna ákvæði sem er í efnislegu samræmi við 11. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Þær heimildir sem áður voru í höndum Vegagerðarinnar, til að gefa út leyfi til að stunda farþegaflutninga á milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða innan lands í þeim ríkjum eða milli Íslands og Færeyja, eru fluttar til Samgöngustofu.

Í 3. mgr. er nýmæli sem kveður á um skyldu leyfishafa til að afla ökumannsvottorðs í þeim tilvikum sem hann hefur ráðið til sín ökumann sem hvorki er ríkisborgari á Evrópska efnahagssvæðinu né hefur þar fasta búsetu.

Í 4. mgr. er að finna heimild til ráðherra til að setja nánari reglur um bandalagsleyfi og ökumannsvottorð og verklag, framkvæmd og umsýslu vegna þeirra leyfa.

Rétt er að ítreka að vegna legu Íslands hafa ákvæði þetta og þær reglugerðir sem því er ætlað að innleiða afar takmörkuð áhrif hér á landi.

Um 11. gr.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði 12. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi.

Um 12. gr.

Í 12. gr. frumvarpsins er að finna þó nokkrar breytingar frá gjaldtökuákvæðinu í 13. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Gjaldtökuheimild Samgöngustofu í lögum nr. 73/2001 kveður á um tiltekna fjárhæðir fyrir ákveðin leyfi. Þannig er mælt fyrir um að fyrir almennt rekstrarleyfi skuli árlega greiða 3.000 kr., fyrir sérútbúnað bifreiðar 4.000 kr. o.s.frv. Í ákvæði þessu er hins vegar gert ráð fyrir að Samgöngustofa setji gjaldskrá vegna framkvæmdar laganna. Sú gjaldskrá verði svo staðfest af ráðherra. Þetta fyrirkomulag er í betra samræmi við gjaldtökuheimildir í lögum í dag og veitir eðlilegt svigrúm fyrir stofnunina til að tryggja að gjaldið endurspegli raunverulegan kostnað ríkisins við þjónustuna. Þá er ákvæðið í samræmi við 13. gr. laga nr. 119/2012, um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála. Í 1. mgr. 13. gr. þeirra laga eru talin upp þau verkefni Samgöngustofu sem heimilt er að taka gjald fyrir og í 2. mgr. er tilgreindur sá kostnaður sem leggja skal til grundvallar ákvörðun um gjöld skv. 1. mgr.

Gert er ráð fyrir því að Samgöngustofa geti á grundvelli þjónustusamnings falið öðrum, t.d. stofnun eða lögaðila reknun á einkaréttarlegum grundvelli, að annast útgáfu leyfa o.fl. og eftirlit með því að skilyrði þeirra séu uppfyllt. Dæmi eru um að stofnunum og einkaaðilum hafi verið fengin sambærileg verkefni, t.d. skoðunarstöðvum samkvæmt lögum um bifreiðagjald. Geri Samgöngustofa þjónustusamning mun gagnaðili hennar að samningnum takast á hendur að annast lögbundið verkefni. Af þeim sökum er eðlilegt að á slíkum aðilum hvíli sömu skyldur og hvíla á Samgöngustofu og ætlað er að treysta réttindi borgaranna gagnvart stjórnsýslunni samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og meginreglum stjórnsýsluréttar. Komi til slíks samnings mun verktakinn annast innheimtu gjalda samkvæmt greininni. Svo að til staðar séu hvatar fyrir viðkomandi til að haga þjónustunni þannig að sem minnstur kostnaður hljótist af veitingu hennar er gert ráð fyrir að fjárhæðir takið mið af áætluðum kostnaði Samgöngustofu við veitingu þjónustunnar. Mætti þannig t.d. hugsa sér að samningur yrði gerður til 5 ára og í honum væri samið um fjárhæð gjalda á samningstímanum, e.t.v. þannig að þau mætti hækka eða lækka eftir breytingum á vísitölu neysluverðs frá gildistökudegi.

Um 13. gr.

Ákvæðið er nýmæli og byggist á 1. gr. reglugerðar (EB) nr. 1370/2007. Það þykir auka skýrleika að innleiða þær meginreglur sem koma fram í reglugerðinni um samninga um opinbera þjónustu og til þess fallið að koma í veg fyrir réttaróvissu, einkum og sér í lagi þar sem samningar þessir geta falið í sér verulegar takmarkanir á frjálsri samkeppni á sviði almennings-samgangna.

Um 14. gr.

Ákvæðið er nýmæli sem lagt er til að lögfest verði vegna innleiðingar reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 þar sem tiltekin lágmarksviðmið eru sett um efni samninga um opinbera þjónustu, svo sem kostnaðarskiptingu, gildistíma og fleiri atriði, sbr. nánar 4. gr. reglugerðarinnar. Nokkuð sambærileg ákvæði er að finna í 6. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, varðandi sérleyfi þar sem tiltekið er að vissu marki hvers efnis slíkir samningar skuli vera, þ.e. um þjónustustig, tíðni ferða, viðkomustaði, gildistíma, uppsögn, greiðslur o.fl.

Líta verður svo á að ákvæði laganna um efni samninga um opinbera þjónustu séu lágmarks-ákvæði. Þannig sé ráðherra og Vegagerðinni heimilt að gera ríkari kröfur um efni slíkra samninga, sbr. einnig reglugerðarheimild 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Með ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 er gerð krafa um að samningar um opinbera þjónustu á sviði farþegaflutninga skuli að meginstefnu til falla undir kvaðir um útboð, með örfáum undantekningum. Verður að skilja þessar kröfur sem sérstök viðbótarskilyrði við ákvæði laga um opinber innkaup.

Ákvæði þetta er nýmæli sem miðar að því að festa í lög skuldbindingar á grundvelli 5. gr. reglugerðar (EB) nr. 1370/2007. Þrátt fyrir að ákvæði reglugerðarinnar verði skilið svo að útboð sé að meginstefnu til skylda þá er heimild til að víkja frá þeirri skyldu þegar opinber aðili tekur sjálfur á eigin áhættu að sér þjónustuna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Reglugerðarheimild til að innleiða EB-reglugerðina í heild sinni er opin og því óþarfi að tilgreina í lögum slíka undantekningu í smáatriðum enda slíkum samningum ekki fyrir að fara enn sem komið er á Íslandi. Einnig er heimilt að víkja frá útboðsskyldunni þegar meðaltalsársvirði samnings er metið lægra en 1 milljón evra eða 300.000 km af almennri farþegaflutningaþjónustu. Hækka má þessi lágmark um helming þegar samið er við fyrirtæki sem er með færri en 23 bíla í sinni þjónustu.

Eðli málsins samkvæmt er þarna um tæknilegar reglur að ræða og nauðsynlegt að hafa opna reglugerðarheimild þar sem ráðherra setur nánari reglur um frávik frá útboðsskyldunni.

Um 16. gr.

Í V. kafla frumvarpsins, nánar tiltekið í 16.–21. gr., er að finna nýmæli. Í kaflanum er fjallað um réttindi farþega í hópþjónu og er honum ætlað að tryggja lagastoð reglugerðar (ESB) nr. 181/2011. Í kaflanum er m.a. fjallað um bætur til farþega í hópþjónu. Rétt er að taka fram að ákvæði kaflans skal aldrei túlka á þann veg að þau takmarki þann skaðabótarétt farþega í hópþjónu sem þeir kunna að eiga samkvæmt almennum reglum íslensks skaðabótaréttar.

Í 3. mgr. 16. gr. er mælt fyrir um að áskilnaður eða fyrirvari sem miðar að því að leysa flutningsaðila í farþegaflutningum undan ábyrgð eða kveður á um frekari ábyrgðartakmarkanir en leiðir af lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sé ógildur. Af þessu leiðir að farþegar geta aldrei notið lakari réttar en leiðir af ákvæðum frumvarpsins. Ákvæðið á rætur að rekja til 4.–6. gr. reglugerðar (ESB) nr. 181/2011.

Um 17. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til 7.–8. gr. reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 18. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til ákvæða III. kafla reglugerðar (ESB) nr. 181/2011. Í 3. mgr. er gert ráð fyrir reglugerðarheimild ráðherra fyrir frekari innleiðingu ákvæða þess kafla í íslenskan rétt.

Um 19. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 og þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 20. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til ákvæða IV. kafla reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 og fjallar um réttindi farþega þegar ferð er aflýst eða henni seinkar. Í a-lið 1. mgr. er talað um „flutnings-samning“ og er þar átt við samning um flutning sem flutningsaðili og farþegi gera um einn eða fleiri reglubundna eða óreglubundna flutninga, þ.e. þann samning sem til verður þegar farmiði er keyptur eða gengið er með öðrum hætti frá samningi um farþegaflutning. Rétt er að taka fram, eins og fram kemur í 5. mgr., að ákvæðið á einungis við þegar áætluð vegalengd ferðar er 250 km eða meira. Þá gildir ákvæðið ekki um farþega með opna farmiða, svo fremi brottfarartími sé ekki tilgreindur, að undanskildum farþegum með áskriftar- eða tímabilskort. Með opnum farmiða er átt við farmiða sem ekki er seldur í tiltekna ferð heldur virkjast bara þegar hann er innlestur. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra geti í reglugerð kveðið nánar á um réttindi farþega vegna seinkunar eða niðurfellingar ferðar, þar á meðal um skyldu flytjanda til upplýsingagjafar og aðstoðar og takmörkun bótaskyldu vegna óviðráðanlegra aðstæðna (force majeure). Er þannig gert ráð fyrir innleiðingu reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 þar sem m.a. verði mælt fyrir um að flutningsaðili þurfi ekki að bjóða farþegum endurgjaldslaust upp á hótélherbergi eða aðra gístiádstöðu þegar ferð er aflýst eða seinkun verður vegna slæmra veðurskilyrða eða meiri háttar náttúruhamfara sem ógna öryggi flutninga með hópþreifendum.

Um 21. gr.

Í 26. gr. reglugerðar (ESB) nr. 181/2011 er nýmæli þar sem lagt er til að kveðið verði á um rétt farþega í hópþreifendum til að kvarta til Samgöngustofu telji þeir flutningsaðila hafa brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Kveðið er á um hvernig Samgöngustofa skuli bregðast við slíkum kvörtunum og heimild hennar til að skera úr um ágreining. Er ákvörðunin kæránleg til ráðherra, en Samgöngustofu heimilt að framfylgja henni með þeim stjórnisýsluviðurlögum sem leiðir af ákvæðum frumvarpsins. Samgöngustofu er einnig heimilt að svipta aðila sem ítrekað gerast brotlegir gagnvart farþegum rekstrarleyfi.

Ákvæðinu er ætlað að tryggja innleiðingu 28. gr. reglugerðar (ESB) nr. 181/2011. Ákvæðið er í samræmi við ákvæði 126. gr. c laga um loftferðir, nr. 60/1998, sem var innleiðing á sambærilegu ákvæði EES-löggjafar á sviði farþegaflugs.

Um 22. gr.

Ákvæðið er í samræmi við gildandi lög um eftirlitshlutverk Samgöngustofu, sbr. lög nr. 119/2012, um Samgöngustofu, stjórnisýslustofnun samgöngumála.

Um skilgreiningu á heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum má t.d. vísa til 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Markmiðið 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 viðskiptavina á starfseminni. Markmið þeirra er einnig að tryggja að starfsemin sé heilbrigð og eðlileg með tilliti til hagsmuna viðskiptavina, eigenda og almanna-hagsmuna.

Við framkvæmd gildandi laga hefur komið í ljós að erfitt hefur reynst fyrir þær stofnanir sem farið hafa með eftirlit með flutningagreininni 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 jafnræði meðal þeirra sem stunda leyfisskylda flutningastarfsemi samkvæmt lögnum og 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 leyfisskyldan að öðrum kosti lögð niður. Vandinn hefur verið

staðfestur með samráði við viðkomandi stofnanir og er það mat ráðuneytisins að nauðsynlegt sé að auka eftirlitsheimildir Samgöngustofu og úrræði til að bregðast við brotum svo að raunhæft sé að íslenska ríkið uppfylli skyldur sínar samkvæmt reglugerðum (EB) nr. 1071/2009, (EB) nr. 1072/2009 og (EB) nr. 1073/2009 og til að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði í flutningagreininni. Ákvæði þessa kafla um eftirlit og viðurlög taka mið af þessu.

Um 23. gr.

Ákvæðið felur ekki í sér miklar breytingar frá ákvæði 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, ásamt lögreglu, með eftirlit með lögunum. Ekki er gert ráð fyrir því að skylt sé að rannsaka allar tilkynningar um hugsanleg brot heldur verður að meta það í hverju tilviki hver séu rétt viðbrögð við tilkynningu.

Um 24. gr.

Með þessu ákvæði er lagt til að hert sé nokkuð á þeim ákvæðum sem áður mátti finna um upplýsingaskyldu rekstraraðila. Lögð er til afdráttarlaus skylda aðila til að upplýsa Samgöngustofu um hvaðeina sem snertir framkvæmd þessara laga. Jafnframt er sérstakt ákvæði í 2. mgr. um þvingunarúrræði ef þessari skyldu er ekki sinnt. Þessu til viðbótar mundu önnur ákvæði laganna um tímabundna niðurfellingu og afturköllun almenns rekstrarleyfis eða jafnvel sviptingu leyfis koma til greina ef ítrekuðum óskum um tilteknar upplýsingar væri ekki sinnt.

Um 25. gr.

Í ákvæði þessu er að finna þau stjórnsýsluviðurlög sem reglugerðir (EB) nr. 1071/2009, (EB) nr. 1072/2009 og (EB) nr. 1073/2009 gera ráð fyrir að sé að finna í löggjöf aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins, en þar er mælt fyrir um að aðildarríkin skuli a.m.k. tryggja að viðurlög eins og tímabundin niðurfelling leyfis og afturköllun leyfis séu fyrir hendi. Gert er ráð fyrir að áður en úrræðum í ákvæðinu verði beitt skuli almennt veita aðilum tækifæri til að koma með skýringar eða eftir atvikum bæta úr þeim vanköntum sem Samgöngustofa bendir á. Frestur til úrbóta getur verið breytilegur eftir aðstæðum en mundi að jafnaði vera styttri eftir því sem brotið er alvarlegra með tilliti til öryggis farþega og réttarstöðu þeirra. Heimilt er jafnframt að fella rekstrarleyfi niður tímabundið á meðan unnið er að úrbótum telji Samgöngustofa þess þörf. Sinni leyfishafi ekki úrbótum innan hæfilegs frests skal leyfið afturkallað.

Um 26. gr.

Í ákvæðinu er veitt heimild til leyfissviptingar við tilteknar aðstæður. Ákvæðinu skal einungis beitt í neyðartilvikum þegar aðili hefur gerst sekur um ítrekuð eða stórfelld brot, brotin hafa verið framin af ásetningi eða þess eðlis að ekki verður úr bætt. Ef einhver vafi er um mat á alvarleika brota eða ef aðili á sér hugsanlega einhverjar málsbætur skal vægara úrræði að jafnaði beitt. Ákvæðið er til komið vegna skyldu íslenska ríkisins til að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að hægt sé að framfylgja ákvæðum laganna.

Um 27. gr.

Ákvæðið á rætur að rekja til reglugerðar (EB) nr. 1071/2009 þar sem gert er ráð fyrir að stjórnvöld geti lýst flutningastjóra óhæfan til að stjórna flutningastarfsemi ef hann hefur ekki gott orðspor. Ákvæðið er íþyngjandi og þótti því nauðsynlegt að mæla fyrir um þetta úrræði stjórnvalda í lögum.

Um 28. gr.

Ákvæði gildandi laga gera ekki ráð fyrir miklu frumkvæðiseftirliti, sbr. ákvæði laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Það er eitt af því sem staðið hefur í vegi fyrir að hægt sé að tryggja að ákvæðum laganna sé beitt og að þau séu raunverulega virk. Þessu er breytt að sumu leyti í þessu frumvarpi. Þannig er gert ráð fyrir tvenns konar eftirliti, annars vegar er óundirbúið og tilviljanakennt úrtak þar sem bifreiðar eru stöðvaðar og flutningur kann- aður að frumkvæði lögreglu og hins vegar eftirlit í kjölfar tilkynninga eða vitneskju um brot.

Í 3. mgr. eru tekin af öll tvímæli um að rekstraraðili beri ábyrgð á því að útvega áfram- haldandi flutning á áfangastað heimili lögregla ekki áframhaldandi för ökutækis. Hafi rekstrar- aðili ekki tilskilin leyfi verður hann að standa straum af þeim kostnaði sem hlýst af því að fá annan aðila til að annast flutninginn.

Um 29. gr.

Ákvæðið er sambærilegt 16. gr. laga nr. 73/2001 en þó nokkuð ítarlegra. Viðurlög sem beitt er samkvæmt ákvæðinu skulu vera skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og letjandi.

Um 30. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 31. gr.

Í reglugerð (EB) nr. 1071/2009 er gert ráð fyrir að hvert aðildarríki skuli halda rafræna landsskrá yfir flutningafyrirtæki á vegum, sem hefur verið veitt leyfi til að starfa af hálfu lög- bærs yfirvalds sem aðildarríkið hefur tilnefnt. Gögn sem geymd eru í skránni skulu unnin undir eftirliti opinbers yfirvalds sem er tilnefnt í þeim tilgangi. Í þessari skrá skulu vera upplýsingar um heiti fyrirtækis og rekstrarform þess að lögum, heimilisfang starfsstöðvar fyrirtækisins, nöfn flutningastjóra sem teljast uppfylla skilyrði um gott orðspor og starfshæfni eða, eins og við á, nafn lagalegs fyrirsvarsmanns, tegund starfsleyfis, fjölda ökutækja sem það tekur til og fjölda, flokk og tegund alvarlegra brota sem leitt hafa til sakfellingar eða viðurlaga á undanförunum árum og nafn þess aðila sem er lýstur óhæfur til að stjórna flutningastarfsemi fyrirtækis o.s.frv. Þá er gert ráð fyrir að upplýsingar séu veittar úr þessari skrá til annarra lögbærra yfirvalda innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Í ljósi þess að um er að ræða rafræna skrá sem mögulega getur innihaldið viðkvæmar upp- lýsingar, m.a. um saknæma háttsemi aðila, þótti rétt að mæla fyrir um hana í lögum.

Um 32. og 33. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um 34. gr.

Gert er ráð fyrir að lög þessi taki gildi 1. maí 2017. Á sama tíma falli úr gildi lög nr. 73/ 2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Öll leyfi sem gefin hafa verið út samkvæmt núgildandi lögum skulu þó halda gildi sínu þar til gildistími þeirra er útrunninn eða leyfið fellt niður, afturkallað eða leyfishafi sviptur því samkvæmt ákvæðum þessa frumvarps. Þá skulu einkaleyfissamningar sem gerðir hafa verið á grundvelli 7. gr. laga nr. 73/2001 einnig halda gildi sínu á samningstímanum.