

Frumvarp til laga

um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni.

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

I. KAFLI Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að efla öruggar og umhverfisvænar samgöngur fyrir almenning sem taka mið af þörfum samfélagsins fyrir hagkvæmar og skilvirkar almenningssamgöngur og stuðla að styrkingu byggðar í landinu.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, þ.m.t. réttindi farþega og réttindi og skyldur þeirra sem sinna flutningunum, með fyrirvara um ákvæði annarra laga.

3. gr.

Orðskýringar.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

- Almenningssamgöngur:** Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrir fram birtri áætlun þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp í og settir af á leiðinni á biðstöð eða samgöngumiðstöð.
- Almennt rekstrarleyfi:** Leyfi sem allir þurfa að hafa sem stunda farþegaflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögum þessum.
- Biðstöð:** Allir staðir aðrir en samgöngumiðstöðvar þar sem höfð er viðkoma samkvæmt tímaáætlun á akstursleið í reglubundnum farþegaflutningum og farþegum er hleypt út og inn.
- Eðalvagn:** Ökutæki sem vegna stærðar, eiginleika og gæða er frábrugðið hefðbundnu ökutæki um þægindi og þjónustu, svo sem með útbúnaði hægindasæta, skilrúma, veitingaþjónustu eða öðru sambærilegu.
- Einkaréttur:** Heimild rekstraraðila til að starfrækja reglubundna farþegaflutninga á tiltekinni leið eða leiðakerfi eða á tilteknu svæði sem útilokar aðra slíka rekstraraðila.
- Farþegaflutningar í atvinnuskyni:** Allur flutningur farþega gegn endurgjaldi eða sem liður í opinberri þjónustu. Undir farþegaflutninga í atvinnuskyni falla einnig farþegaflutningar handhafa ferðaþjónustuleyfis þar sem flutningurinn er liður í þjónustu við ferðamenn.
- Ferðamannastaður:** Staður sem er vinsæll viðkomustaður ferðamanna vegna náttúru, sögu og menningar þar sem þjónusta á staðnum tekur mið af þörfum ferðamanna.
- Hópfarþegar:** Aðrir farþegaflutningar með hópfarþegabifreiðum en þeir sem tilgreindir

eru í 10. og 12. tölul. þar sem farþegahópurinn er myndaður fyrir fram eða áfangastaður ferðar er ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna farþegaflutninga.

9. *Léttvagnar:* Vistvæn farartæki sem falla í flokk bifhjóla og eru ætluð til farþegaflutninga.
10. *Reglubundnir farþegaflutningar:* Hvers konar almenningssamgöngur í skilningi 1. tölul.
11. *Samgöngumiðstöð:* Miðstöð þar sem höfð er viðkoma á akstursleiðum almenningssamgangna er lúta einkarétti skv. 14. gr. og farþegum er hleypt inn og út, ásamt aðstöðu, svo sem biðsal og miðasölu.
12. *Sérstakir reglubundnir farþegaflutningar:* Reglubundnir flutningar á ákveðnum, skilgreindum hópi farþega þar sem aðrir eru útilokaðir, svo sem flutningur starfsfólks til og frá vinnustað á kostnað vinnuveitanda eða farþegaflutningur sem liður í opinberri þjónustu, t.d. akstur nemenda til og frá skóla.
13. *Skólaakstur:* Sérstakur reglubundinn akstur milli heimilis eða annars fasts dvalarstaðar og skóla eða annars staðar þar sem skipulögð kennsla fer fram eða milli skóla og annars staðar þar sem skipulögð kennsla fer fram.
14. *Þjónustustaður:* Þéttbýlis- eða þjónustukjarni fyrir íbúa sem er fastur viðkomustaður í reglubundnum farþegaflutningum. Staðurinn getur verið vinsæll viðkomustaður ferðamanna vegna þeirrar þjónustu og afþreyingar sem þar er að finna.

II. KAFLI Stjórnsýsla.

4. gr.

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn farþegaflutninga á landi samkvæmt lögum þessum.

5. gr.

Stjórnsýsla, framsal leyfisveitingarvalds o.fl.

Samgöngustofa fer með framkvæmd laga þessara og stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim nema annað sé tekið fram.

Vegagerðin fer með skipulag almenningssamgangna í landinu. Vegagerðinni er heimilt að fela sveitarstjórnnum eða landshlutasamtökum sveitarfélaga skipulag almenningssamgangna sem og önnur verkefni innan starfssvæðis þeirra innan þeirra marka sem lög þessi heimila, þar á meðal útboð vegna einkaréttar á ákveðnum leiðum eða svæðum innan starfssvæðis þeirra samkvæmt samningum við Vegagerðina.

Sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga eru við framkvæmd þeirra verkefna sem undir skipulag almenningssamgangna falla bundin af öllum ákvæðum þessara laga með sama hætti og Vegagerðin.

III. KAFLI

Framkvæmd almenningssamgangna sveitarfélaga.

6. gr.

Áætlanagerð.

Sveitarfélög, byggðasamlög eða landshlutasamtök sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga, sem með heimild í 2. mgr. 5. gr. hefur verið falið skipulag almenningssamgangna innan síns starfssvæðis, annast gerð áætlana um almenningssamgöngur á ákveðnum svæðum eða leiðum.

7. gr.

Samráðsvettvangur.

Til að tryggja hagkvæmt skipulag almenningssamgangna á nánar tilteknum svæðum skulu sveitarfélög, byggðasamlög eða landshlutasamtök sveitarfélaga samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga þar sem til þeirra hefur verið stofnað og hagsmunaaðilar mynda samráðsvettvang um almenningssamgöngur í hverjum landshluta eða samliggjandi landshlutum.

Markmið samráðsvettvangsins er að leiða saman ólík sjónarmið aðila og vinna að sem hagkvæmustum, greiðustum og tíðustum samgöngum milli aðliggjandi þjónustukjarna og við höfuðborgarsvæðið. Öllum sveitarstjórnnum á viðkomandi svæði skal boðið að eiga þar fulltrúa.

Samráðsvettvangurinn skal setja saman áætlun um skipulag og þróun almenningssamgangna í hverjum landshluta til fimm ára í senn. Skal endurskoða slíkt skipulag ef í ljós koma veigamiklir annmarkar á gildandi áætlunum.

8. gr.

Efni áætlunar um almenningssamgöngur.

Áætlanir samráðsvettvangs skv. 7. gr. skulu endurspeгла gildandi samninga við einkaréttarhafa skv. 14. gr. og væntingar um þróun almenningssamgangna í náinni framtíð.

9. gr.

Samráð milli samliggjandi landshluta.

Til að tryggja heildstæðar almenningssamgöngur fyrir allt landið skal áætlun samráðsvettvangs skv. 7. gr. taka mið af áætlunum um almenningssamgöngur sem gerðar hafa verið fyrir aðliggjandi landshluta.

Miða skal við að farþegar eigi þess kost að komast landleiðina með reglubundnum farþegaflutningum með sem minnstum biðtíma milli upphafsstaðar og áfangastaðar óháð mörkum sveitarfélaga.

10. gr.

Nefnd um almenningssamgöngur milli landshluta.

Nefnd um almenningssamgöngur skipuð fulltrúum allra samráðsvettvanga skv. 7. gr., Vegagerðinni og fulltrúa Sambands íslenska sveitarfélaga skal samræma áætlanagerð milli einstakra landshluta með hliðsjón af þeim markmiðum sem stefnt er að í 9. gr.

Nefndin getur ekki breytt gildandi áætlunum sem samþykktar hafa verið á samráðsvettvangi einstakra landshluta en getur komið með álit eða tillögur að breytingum á gildandi áætlunum.

11. gr.

Veiting upplýsinga til stjórnvalda.

Samráðsvettvangur skv. 7. gr. skal árlega skila Samgöngustofu skýrslu um framkvæmd, skipulag og nýtingu almenningssamgangna á viðkomandi svæði næstliðið ár.

Ráðherra og Vegagerðin geta hvenær sem er óskað eftir þeim upplýsingum frá samráðsvettvangnum eða Samgöngustofu sem þurfa þykir um skipulag, framkvæmd og annað sem nauðsynlegt þykir varðandi framkvæmd almenningssamgangna.

IV. KAFLI

Almennt um farþegaflutninga á landi.

12. gr.

Almennt rekstrarleyfi.

Hver sá sem stundar farþegaflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögum þessum skal hafa til þess almennt rekstrarleyfi.

Leyfi má veita einstaklingum eða lögaðilum, hvort sem eru fyrirtæki, félag eða stofnanir. Leyfishafi skal uppfylla skilyrði 13. gr.

Ef leyfishafi er lögaðili skal starfa hjá honum forsvarsmaður sem ber ábyrgð á rekstrinum. Forsvarsmaður skal uppfylla skilyrði 13. gr.

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

13. gr.

Skilyrði almenns rekstrarleyfis.

Til að öðlast leyfi skv. 12. gr. þarf viðkomandi að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

1. Hafa starfsstöð hér á landi.
2. Hafa fullnægjandi fjárhagsstöðu eins og nánar er kveðið á um í reglu gerð.
3. Fullnægja skilyrðum um starfshæfni eins og nánar er kveðið á um í reglugerð.
4. Hafa óflekkað mannorð og hafa ekki sýnt af sér háttsemi sem rýrt getur traust hans að almenningsáliti ef um einstakling eða forsvarsmann lögaðila er að ræða.
5. Hafa ekki framið alvarleg eða ítrekuð brot á lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

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

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

14. 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 almannahagsmunum 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 þannig 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 40. 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.

Einkaréttarhafa er óheimilt að bæta við leiðum eða biðstöðvum tímabundið yfir ákveðinn árstíma, í tengslum við ferðamannastaði skv. 8. tölul. 3. gr. eða leiðir sem ekki eru þjónustaðar á ársgrundvelli nema sérstök nauðsyn krefji. Heimilt er að fella niður þjónustu á biðstöð eða leið í allt að þrjá mánuði samfleytt á tímabilinu maí til september

ár hvert ef eftirspurn er engin.

Vegagerðinni er heimilt að binda einkarétt skilyrðum sem nauðsynleg eru til að ná því markmiði sem greinir í 1. mgr. Ökutæki sem notuð eru í reglubundnum farþegaflutningum verða ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

15. gr.

Sérstakir reglubundnir farþegaflutningar.

Þrátt fyrir 14. gr. er öðrum en einkaréttarhafa heimilt að stunda sérstaka reglubundna farþegaflutninga skv. 12. tölul. 3. gr. á sama svæði eða sömu leið án sérstaks samþykkis einkaréttarhafa enda hafi viðkomandi almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr. Óheimilt er að taka upp aðra farþega fyrirvaralaust á biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga, sbr. þó 4. mgr. 17. gr.

16. gr.

Skólaakstur og ferðir fatlaðs fólks.

Einstök sveitarfélög hafa forræði á skipulagningu skólaaksturs eða annars sérstaks reglubundins farþegaflutnings innan starfssvæðis síns í samræmi við ákvæði laga um grunnskóla. Um skipulagningu skólaaksturs fyrir önnur skólastig fer samkvæmt ákvörðunum viðkomandi sveitarfélaga.

Samliggjandi sveitarfélögum er heimilt að skipuleggja skólaakstur í samráði sín á milli til að tryggja hagkvæmni og nýtingu. Einnig er heimilt að nýta skólaakstur sem almenningssamgöngur sé tryggt að markmið með hvoru tveggja náist.

Einstök sveitarfélög hafa forræði á skipulagningu og fyrirkomulagi samgangna fatlaðs fólks í samræmi við ákvæði laga um málefni fatlaðs fólks.

Aðilar sem sinna samgöngum skv. 1. og 3. mgr. skulu hafa rekstrarleyfi skv. 12. gr.

Ökutæki sem notuð eru í skólaakstri og samgöngum fatlaðra verða ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

17. gr.

Hópferðir.

Öðrum en einkaréttarhafa er heimilt að stunda hópferðir á sama svæði eða sömu leið án sérstaks samþykkis einkaréttarhafa enda hafi viðkomandi almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr.

Í hópferðum er ávallt óheimilt að taka fyrirvaralaust upp farþega á biðstöðvum og samgöngumiðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga og flytja innan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er heimilt að taka farþega upp á biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga ef áfangastaður farþega er ferðamannastaður skv. 7. tölul. 3. gr. eða þjónustustaður skv. 14. tölul. 3. gr. sem er utan áætlunar reglubundinna farþegaflutninga enda séu farþegar með gilda og fyrir fram greidda farseðla á áfangastað. Sama gildir um skoðunarferðir með sama upphafs- og endastað.

V. KAFLI

Afmörkuð leyfi til ákveðinna farþegaflutninga.

18. gr.

Breytt ökutæki.

Samgöngustofa veitir leyfi til reksturs breyttra, sérútbúinna ökutækja, sem m.a. eru ætluð til aksturs utan þjóðvega, enda hafi leyfishafi almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr. Skilyrði leyfisins er að það sé notað í tengslum við ferðabjónustu og skal umsækjandi hafa rekstrarleyfi sem annaðhvort ferðaskipuleggjandi eða ferðaskrifstofa eða geta sýnt fram á að nýting leyfisins fari fram í tengslum við aðila sem sinna ferðabjónustu og hafa rekstrarleyfi sem annaðhvort ferðaskipuleggjandi eða ferðaskrifstofa.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að setja nánari skilyrði fyrir útgáfu leyfis breyttra, sérútbúinna ökutækja, þ.m.t. um gerð og búnað slíkra ökutækja sem og sérstakar kröfur sem gera má til ökumanna þeirra. Ökutæki sem notuð eru í rekstri breyttra ökutækja verða þó ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

Ökutæki skulu vera merkt rekstraraðila.

19. gr.

Eðalvagnar.

Samgöngustofu er heimilt að veita skilyrt og tímabundið leyfi til reksturs eðalvagnabjónustu. Auk þeirra skilyrða sem fram koma í þessari grein skal leyfið bundið sömu skilyrðum og almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr. Leyfið skal að hámarki vera til fimm ára í senn og ávallt vera bundið því skilyrði að bifreiðin sé notuð í þeim tilgangi og með þeim búnaði sem ákvæði þessara laga gera ráð fyrir.

Sá einn sem hefur óflekkað mannorð og hefur ekki sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem eðalvagnabílstjórar verða almennt að njóta getur fengið leyfi til reksturs eðalvagnabjónustu samkvæmt lögum þessum.

Bifreiðin skal vera útbúin sem sérstök viðhafnarbifreið og þannig verulega frábrugðin í þægindum, útliti, búnaði og bjónustu bifreiðum sem notaðar eru í almennum leiguakstri.

Eðalvagn má einungis nota til aksturs farþega gegn umsömdu gjaldi samkvæmt fyrir fram gerðri þöntun á bjónustu þeirra.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu leyfis til eðalvagnabjónustu, um eiginleika bifreiða og önnur nauðsynleg atriði. Ökutæki sem notuð eru í rekstri eðalvagnabjónustu verða þó ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

20. gr.

Ferðabjónustuleyfi.

Samgöngustofu er heimilt að veita sérstakt leyfi til farþegaflutninga við ferðabjónustu. Auk þeirra skilyrða sem fram koma í þessari grein skal leyfið bundið sömu skilyrðum og almennt rekstrarleyfi skv. 12. gr.

Skilyrði ferðabjónustuleyfis er að það sé notað í tengslum við ferðabjónustu og skal umsækjandi hafa annaðhvort rekstrarleyfi sem ferðaskipuleggjandi eða ferðaskrifstofa. Bjónustan skal veitt samkvæmt fyrir fram umsömdu gjaldi, eigi skemur en sem hálf dagsferð eða sem hluti af annarri viðurkenndri ferðabjónustu, þ.m.t. flutningur farþega til og frá sérhæfðri afþreyingu sem er hluti af ferðabjónustu.

Ökutæki ferðabjónustuleyfishafa skulu vera merkt rekstraraðila.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu ferðabjónustuleyfis, um eiginleika ökutækja, sérstakar merkingar og önnur nauðsynleg atriði. Ökutæki sem notuð eru í farþegaflutningum á grundvelli ferðabjónustuleyfis verða þó ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

21. gr.

Borgarleyfi.

Samgöngustofu er heimilt að veita sérstakt leyfi til skoðunar- og kynnisferða á vistvænum farartækjum öðrum en bifreiðum, svo sem léttvögnum skv. 3. gr. Akstur slíkra farartækja með farþega er einungis heimill þar sem leyfður hámarkshraði er undir 50 km á klst.

Skilyrði leyfis er að það sé notað í tengslum við skoðunar- og kynnisferðir og að uppfyllt séu öll ákvæði annarra laga og reglugerða um öryggis- og verndarbúnað í slíkum ökutækjum. Þjónustan er veitt samkvæmt fyrir fram umsömdu gjaldi.

Borgarleyfi skal uppfylla ákvæði 27. gr. um auðkenni, merkingar og gjaldskrá. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um skilyrði fyrir veitingu borgarleyfis, öryggiskröfur og önnur nauðsynleg atriði. Ökutæki sem notuð eru í farþegaflutningum á grundvelli borgarleyfis verða ekki bundin skilyrðum hvað varðar stærð með tilliti til fjölda farþega.

VI. KAFLI Almenn ákvæði um leyfi.

22. gr. Gjaldskrá.

Greiða skal fyrir útgáfu leyfa og eftirlit með þeim.

Greiða skal gjöld samkvæmt gjaldskrá Samgöngustofu, sem ráðherra staðfestir, fyrir:

1. Rekstrarleyfi skv. 12. gr.
2. Leyfi breyttra ökutækja skv. 18. gr.
3. Leyfi eðalvagna skv. 19. gr.
4. Ferðapjónustuleyfi skv. 20. gr.
5. Borgarleyfi skv. 21. gr.
6. Tímabundna innlögn leyfis.
7. Úttekt leyfis.
8. Annars konar vottorð eða umsýslu.

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

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

23. gr. Gæða- og tækniröfur.

Óheimilt er í farþegaflutningum að aka með standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er meiri en 80 km á klst.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð ákvæði um eftirtalin atriði:

1. Gæða- og tækniröfur fyrir ökutæki sem eru notuð til farþegaflutninga samkvæmt lögum þessum, einkum með tilliti til öryggis farþega.
2. Ökutæki sem eru notuð sérstaklega til:
 - a. farþegaflutninga með breyttum bifreiðum, sbr. 18. gr.,
 - b. farþegaflutninga með eðalvögnum, sbr. 19. gr.,
 - c. farþegaflutninga samkvæmt ferðapjónustuleyfi, sbr. 20. gr.,
 - d. farþegaflutninga samkvæmt borgarleyfi, sbr. 21. gr.,
 - e. skólaaksturs skv. 16. gr.,

f. flutnings fatlaðs fólks skv. 16. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er rekstrarleyfishöfum í reglubundnum farþegaflutningum heimilt að hafa standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er meiri en 80 km á klst. ef farartækið er sérstaklega ætlað fyrir standandi farþega en þá skal farartækinu aldrei ekið hraðar en að hámarki 80 km á klst. Standandi farþegar verða að hafa náð 18 ára aldri.

24. gr.

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

Þeir sem hafa almennt leyfi skv. 12. gr. geta sótt um leyfi til Samgöngustofu til að stunda farþegaflutninga á milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða innan lands í þeim ríkjum eða milli Íslands og Færeyja. Samgöngustofa veitir slík leyfi á grundvelli reglna sem um slík leyfi gilda. Sama gildir um leyfi sem veitt eru á grundvelli samninga við ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins og aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða utan efnahagssamnings Íslands og Færeyja.

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

25. gr.

Málsmeðferð.

Ákvarðanir Samgöngustofu um veitingu, endurskoðun, afturköllun eða niðurfellingu leyfa samkvæmt lögum þessum sæta kæru til ráðherra.

Um aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað er varðar kærana fer samkvæmt ákvæðum stjórnslulaga.

26. gr.

Framsal leyfa.

Framsal, framleiga, veðsetning, annars konar aðilaskipti eða ráðstöfun til þriðja aðila á rekstrarleyfi samkvæmt lögum þessum er óheimil, jafnt í heild sem að hluta.

VII. KAFLI

Samningar um opinbera þjónustu.

27. gr.

Almennar reglur.

Ákveði Samgöngustofa, Vegagerðin eða aðrir aðilar sem til þess hafa heimildir að veita rekstraraðila, sem þeir velja sjálfir, einkarétt eða styrk af hvaða tagi sem er, í skiptum fyrir að sinna skyldum um opinbera þjónustu, skal það gert innan ramma samninga um opinbera þjónustu.

28. gr.

Lögboðið innihald samninga um opinbera þjónustu.

Í samningum um opinbera þjónustu skal:

1. 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.
2. Ákvarða skiptingu kostnaðar og tekna sem tengjast þjónustustarfseminni.
3. Hafa gildistíma takmarkaðan og skal samningur um flutninga með langferðabifreiðum og hópbifreiðum að jafnaði ekki vera lengri en til fimm ára í senn.

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

29. gr.

Gerð samninga um opinbera þjónustu.

Sveitarstjórnir, landshlutasamtök sveitarfélaga eða byggðasamlög sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 14. gr. skulu að jafnaði bjóða út rekstur reglubundinna farþegaflutninga á viðkomandi svæði. Skulu útboð fara fram eigi sjaldnar en á fimm ára fresti en fara skal 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, landshlutasamtökum sveitarfélaga eða byggðasamlögum sveitarfélaga sem njóta einkaréttar skv. 14. 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.

Ákvarðanir og samningar sem gerðir eru á grundvelli þessarar greinar eru kæránlegir til Samgöngustofu.

VIII. KAFLI

Eftirlit, niðurfelling réttinda o.fl.

30. gr.

Eftirlit.

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

Samgöngustofu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfshætti og starfsemi aðila sem falla undir lög þessi.

31. gr.

Veiting upplýsinga til stjórnvalda.

Samgöngustofa getur hvenær sem er krafist þá einstaklinga eða 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. Þar á meðal getur Samgöngustofa 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 bréfluga 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 fjórtán daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð eins fljótt og unnt er. Ákvarðanir Samgöngustofu um dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför.

32. gr.

Tilkynningar um brot.

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

33. gr.

Framkvæmd eftirlits.

Lögreglu er heimilt hvenær sem er að stöðva ökutæki til að kanna um hvernig flutning er að ræða, þar á meðal hvort farþegaflutningur sé leyfisskyldur, hvort brotið sé gegn einkarétti, skv. 14. gr. eða hvort flutningur er 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 eða farangri sem hann flytur þegar för ökutækis er stöðvuð samkvæmt þessari grein og ber ábyrgð á að útvega áframhaldandi flutning og standa straum af þeim kostnaði sem af því hlýst.

34. gr.

Tækifæri til úrbóta.

Hljóti Samgöngustofa vitneskju um brot á lögum þessum skal hún gefa viðkomandi færi á að koma að skýringum sínum. Komi í ljós að aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans skal Samgöngustofa krefjast úrbóta innan hæfilegs frests.

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

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

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

35. gr.

Afturköllun leyfis tímabundið.

Sinni aðili ekki kröfu Samgöngustofu um úrbætur skv. 34. gr. eða gerist brotlegur við ákvæði laga þessara og annarra laga eða gildandi reglur eða uppfyllir ekki lengur skilyrði leyfis er Samgöngustofu heimilt að afturkalla leyfi hans tímabundið eða þar til úr hefur verið bætt. Sinni aðili ekki úrbótum innan hæfilegs frests telst leyfi hans endanlega niður fallið.

Um málsmeðferð við tímabundna afturköllun gilda ákvæði stjórnsýslulaga.

36. gr.

Svipting leyfis.

Svipta skal leyfishafa leyfi samkvæmt lögum þessum ef hann hefur ítrekað gerst

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

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

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

37. gr.

Brottfall leyfis.

Rekstrarleyfi fellur niður við lok gildistíma án aðgerða eða tilkynningar Samgöngustofu.

Leyfi fellur niður ef leyfishafi eða forsvarsmáður leyfishafa verður gjaldþrota eða er sviptur fjárræði.

Hafi Samgöngustofu borist vitneskja um að leyfishafi eða forsvarsmáður leyfishafa uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir útgáfu leyfis og leyfissvipting hefur ekki átt sér stað getur hún fellt leyfið úr gildi. Skal tilkynning um slíkt send með sannanlegum hætti.

Samgöngustofa sendir leyfishafa skriflega tilkynningu um niðurfellingu leyfis og frá hvaða tíma leyfi telst niður fallið.

38. gr.

Innlögn leyfis.

Leyfishafi getur hvenær sem er lagt inn leyfi sín til Samgöngustofu annaðhvort að eigin frumkvæði eða vegna þess að ákvæði laga þessara gera honum það skylt.

Leyfishafa er skylt að skila inn leyfi sínu þegar skilyrðum leyfisins er ekki lengur fullnægt.

Leyfishafi getur nálgast leyfi sín að nýju uppfylli hann skilyrði fyrir útgáfu leyfis sem gerð voru í öndverðu.

Innlögn leyfis hefur ekki áhrif á gildistíma þess.

39. gr.

Niðurfelling einkaréttar.

Vegagerðin getur fellt niður einkarétt skv. 14. gr. ef nauðsynlegt þykir vegna skipulagsbreytinga á almenningssamgöngum. Áður en til slíkrar niðurfellingar kemur er þó skylt að láta fara fram nákvæma skoðun á því hvort aðlögun einkaréttarins að skipulagsbreytingunum sé möguleg.

Einkaréttarhafa skv. 14. gr. er skylt að upplýsa Vegagerðina þegar í stað komi sú staða upp að hann er ófær um að fullnægja kröfum gildandi samnings um þjónustu. Komi í ljós að einkaréttarhafi getur ekki sinnt skyldu sinni til að halda uppi reglubundnum farþegaflutningum á tilteknu svæði eða tiltekinni leið er Vegagerðinni heimilt að fella niður einkaréttinn án bótaskyldu að undangenginni áskorun og fresti til að bæta úr.

IX. KAFLI

Réttindi farþega.

40. gr.

Gildissvið kaflans.

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

Ákvæði þessa kafla gilda að öðru leyti aðeins um farþega með hópþifreiðum:

- a. í reglubundnum farþegaflutningum þegar áætluð vegalengd ferðar er 250 km eða meira,
- b. í hópferðum óháð vegalengd, sbr. þó 45. og 46. gr.

41. gr.

Áskilnaður eða fyrirvari um ábyrgð.

Ógildur 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.

42. gr.

Tilkynning um almenningssamgöngur, aðgengi o.fl.

Upplýsingar um verð, ferðatilhögun og farkost skulu vera aðgengilegar farþega við bókun og kaup farmiða.

Áætlanir og skipulag reglubundinna farþegaflutninga um allt land skal rækilega kynnt og með aðgengilegum hætti. Almennur skal hafa aðgengi að áætlunum einstakra landshluta og landsins í heild á rafrænu formi, skriflegu formi og símleiðis. Upplýsingar um aðgengi fatlaðs fólks í samgöngumiðstöðvum, almenningssamgöngum, hópferðum og ferðum á vegum ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa skulu vera aðgengilegar á sama formi.

Farþegar í reglubundnum farþegaflutningum skulu mega treysta því að komast með flytjanda án takmarkana gegn greiðslu á fargjaldi miðað við áætlanir og að ökutækið sé ekki fullsetið.

Samgöngustofu er heimilt að setja nánari reglur, sem ráðherra staðfestir, um kynningu almenningssamgangna, aðgengi að miðasölu og annað sem nauðsynlegt þykir við fyrirkomulag almenningssamgangna.

43. gr.

Samningsskilmálar og tryggingavernd.

Allir flytjendur sem selja eða annast farþegaflutninga á landi 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, þ.m.t. hjólastólum og öðrum ferlihljálpartækjum fatlaðs fólks, 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 farmiðala og bætur vegna slíks tjóns, sbr. 47. gr.,
- d. fulla ábyrgð flytjanda á nauðsynlegum stoðtækjum hreyfihamlaðra, t.d. hjólastólum.

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

Ferða- og samningsskilmálar skulu ávallt vera farþegum aðgengilegir með einföldum og skýrum hætti á vefsíðu og söluskrifstofum flytjanda, hjá umboðsaðilum hans, ferðaskrifstofum og við innritunarborð til brottfarar.

Gæta skal jafnræðis viðskiptavina við upplýsingagjöf eða aðgengi að farmiðum og farmiðaverði.

44. gr.

Réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga.

Flytjanda í farþegaflutningum, umboðsmanni hans, ferðaskipuleggjanda eða ferðaskrifstofu er óheimilt að synja farþega á grundvelli fötlunar eða hreyfihömlunar um:

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

Þrátt fyrir 1. mgr. er flytjanda, umboðsmanni hans, ferðaskipuleggjanda eða ferðaskrifstofu heimilt að synja farþega um bókun eða kaup á farmiða eða að fara um borð í hópferðabifreið á grundvelli fötlunar eða hreyfihömlunar:

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

Þegar synja þarf farþega um flutning á grundvelli a- eða b-liðar 2. mgr. skal flytjandi, umboðsmaður hans, ferðaskipuleggjandi eða ferðaskrifstofa upplýsa um aðra kosti á flutningi.

Þegar synja þarf farþega um flutning á grundvelli a- eða b-liðar 2. mgr. og flutningsvegalengd er lengri en 250 km skal gefa farþega kost á að óska eftir fylgdarmanni að eigin vali sem veita mun viðkomandi aðstoð þrátt fyrir aðstæður sem tilgreindar eru í a- eða b-lið 2. mgr. Slíkur fylgdarmaður skal fá flutning endurgjaldslaust.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um réttindi farþega sem synjað er um flutning á grundvelli fötlunar eða hreyfihömlunar, kröfur um fylgd farþega á grundvelli öryggissjónarmiða og upplýsingamiðlun til farþega.

45. gr.

Aðstoð við fatlað fólk á samgöngumiðstöðvum og við farartæki.

Allar upplýsingar um aðgengi fatlaðs fólks að þjónustu skulu vera aðgengilegar við bókun eða farmiðakaup. Með fyrirvara um aðgengisskilyrðin sem kveðið er á um í 1. mgr. 55. gr. skulu flytjendur og samgöngumiðstöðvar leitast við að veita fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum aðstoð endurgjaldslaust, m.a. við farmiðakaup.

Þá skulu flytjendur veita fötluðu fólki og hreyfihömluðum einstaklingum aðstoð endurgjaldslaust við að komast um borð í farartækið. Skilyrði þessa eru að farþegi láti vita af þörfum sínum með minnst 36 klst. fyrirvara og sé kominn tímanlega, ekki síðar en 30 mínútum fyrir brottför, í samgöngumiðstöð.

Aðstoðin er takmörkuð við:

- c. að komast að og frá farartæki og um borð í það,
- d. að koma farangri fyrir í farartæki og frá farartæki.

Starfsmenn samgöngumiðstöðva og í farþegaflutningum, þ.m.t. ökumenn, skulu hljóta lágmarkspjálfun í aðstoð við fatlað fólk og umgengni við stoðtæki, þ.m.t. hjólastóla.

46. gr.

Réttindi farþega þegar lengri ferðum er aflýst eða þeim seinkar.

Um almenningssamgöngur og hópferðir þar sem ferðavegalengd er meiri en 250 km og farþegi hefur farmiða á viðkomandi brottför, gilt tímabilskort eða hringmiða gilda sérstakar reglur um tafir á farþegaflutningum.

Sjái flytjandi fram á að þurfa að aflýsa reglubundnum flutningi eða að brottför frá samgöngumiðstöð 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 2. mgr. á farþeginn rétt á bótum sem nema allt að 50% af andvirði farmiðans til viðbótar við endurgreiðsluna skv. b-lið 2. mgr.

Verði seinkun meiri en 90 mínútur skal flytjandi bjóða farþegum aðstoð til að draga úr óþægindum af töfinni, svo sem afnot af síma eða neti, og hressingu sé þess nokkur kostur.

Sé ferð aflýst án þess að ástæða sé veðurskilyrði eða náttúruhamfarir og afleiðingar þeirra skal flytjandi bjóða farþega gistingu á gistiheimili þó ekki lengur en tvær nætur.

Ef reglubundnum flutningi er aflýst eða brottför frá biðstöð seinkar skal leitast við að láta farþega vita um seinkun sé þess nokkur kostur. Verði seinkun meiri en 120 mínútur skulu farþegar eiga rétt á að halda áfram ferðinni, fá akstursleiðinni breytt eða fá andvirði farmiðans endurgreitt frá flytjanda, sbr. 2. mgr.

Farþegum skal tilkynnt um seinkun eins fljótt og auðið er og ekki síðar en 30 mínútum eftir áætlaða brottför með fullnægjandi upplýsingum um áætlan.

Missi farþegi af tengiferð vegna seinkunar af óviðráðanlegum ástæðum skal flytjandi upplýsa farþega um aðra möguleika á flutningi séu þeir til staðar.

Ef hóp bifreið verður óökufær meðan á ferð stendur skal flytjandi annaðhvort bjóða upp á að ferðinni sé haldið áfram með öðru ökutæki eða útvega flutning frá hinu óökufæra farartæki að viðeigandi biðstöð eða umferðarmiðstöð 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.

47. gr.

Dauðsfall eða líkamstjón 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 hóp bifreið.

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 sem og um önnur réttindi farþega þegar slys ber að höndum.

48. gr.

Kvartanir.

Telji farþegar eða aðrir sem hagsmuna hafa að gæta að flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila hafi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt lögum þessum eða reglugerðum settum á grundvelli þeirra getur hlutaðeigandi beint kvörtun til Samgöngustofu um að hún láti málið til sín taka.

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, nr. 37/1993.

Gerist flytjandi, ferðaskrifstofa eða umboðsmaður framangreindra aðila sekur um ítrekuð brot gagnvart farþegum er Samgöngustofu heimilt, auk almennra úrræða, að

svipta viðkomandi aðila starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga þessara.

Samgöngustofu er heimilt að birta ákvarðanir sínar á grundvelli þessa ákvæðis opinberlega og nafngreina þá þjónustuaðila sem hlut eiga að máli.

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.

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

X. KAFLI

Viðurlög.

49. gr.

Févíti.

Rekstraraðila reglubundinna farþegaflutninga er heimilt að leggja févíti á þá farþega sem virða ekki fyrir fram birtar reglur um greiðslu á fargjaldi, aðgangstakmarkanir, notkun aðgangskorta, umgengni eða aðra þætti í þjónustunni.

Skulu reglur um févíti, fjárhæð þess og í hvaða tilvikum það er lagt á farþega koma fram í gjaldskrá þjónustuveitanda, auk þess sem þær skulu koma skýrt og greinilega fram um leið og stigið er upp í farartæki. Auk þess skulu slíkar reglur vera kynntar sérstaklega í öllum samgöngumiðstöðvum, á heimasíðu og á biðstöðvum þar sem því verður við komið.

Komi í ljós að notandi reglubundinna farþegaflutninga misnoti aðgangsheimild ítrekað eða með kerfisbundnum hætti takmarkar ákvæði þetta ekki heimildir rekstraraðila reglubundinna farþegaflutninga til að hafa uppi kröfu á viðkomandi farþega samkvæmt öðrum lögum eða reglum.

50. gr.

Réttarstaða einstaklinga.

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Samgöngustofa skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

51. gr.

Sektir eða fangelsi.

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

1. mgr. 12. gr. um almennt rekstrarleyfi.
4. mgr. 12. gr. um sýnileika og meðferð leyfisbréfs og leyfismerkis.
2. mgr. 13. gr. um skilyrði rekstrarleyfis á leyfistíma.
3. mgr. 14. gr. um einkarétt.
17. gr. um hópferðir.
18. gr. um leyfi til reksturs breyttra ökutækja.
19. gr. um leyfi til eðalvagnaþjónustu.
20. gr. um ferðaþjónustuleyfi.
21. gr. um borgarleyfi.
1. mgr. 23. gr. um bann við notkun ökutækja með standandi farþega.

11. 2. mgr. 23. gr. eða reglugerðum um gæða- og tækniröfur.
12. 24. gr. um samevrópsk leyfi.
13. 25. gr. um bann við framsali, framleigu veðsetningu og aðilaskiptum rekstrarleyfa.
14. 1. mgr. 30. gr. um skyldu til að veita upplýsingar.
15. 2. mgr. 38. gr. um skyldu til að leggja inn leyfi.
16. 44. gr. eða reglugerð um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga.
17. 46. gr. eða reglugerð um réttindi farþega þegar ferð er aflýst eða henni seinkar.

Flytjandi ber hlutlæga refsíabyrgð 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.

52. 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 stjórnisýslulaga 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.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnisýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Samgöngustofu til meðferðar og ákvörðunar.

XI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

53. gr.

Málskot.

Ákvörðunum Samgöngustofu samkvæmt lögum þessum er varða réttindi og skyldur aðila að lögum verður skotið til ráðherra með stjórnisýslukæru samkvæmt ákvæðum stjórnisýslulaga.

Um málsmeðferð fer samkvæmt stjórnisýslulögum.

54. gr.

Reglugerðarheimild.

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

55. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2016.

Við gildistöku laga þessara fellur brott 7. gr. laga um leigubifreiðar, nr. 134/2001.

Ákvæði til bráðabirgða.

Rekstrarleyfishafar sem hafa rekstrarleyfi á grundvelli laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi, nr. 73/2001, halda réttindum sínum þar til gildistíma þeirra lýkur.

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

Ákvæði 3. mgr. 23. gr. fellur brott 1. janúar 2019.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarpið var unnið í innanríkisráðuneytinu á árunum 2012–2016. Vinnan fór fram í vinnuhópi á vegum ráðuneytisins með aðkomu Vegagerðarinnar, Umferðarstofu (nú Samgöngustofu), fulltrúa allra helstu hagsmunaaðila, Sambands íslenskra sveitarfélaga, ásamt Alþýðusambandi Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands. Eyvindur G. Gunnarsson, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, og Oddur Þórir Þórarinnsson laganemi unnu með vinnuhópnum og stilltu upp fyrstu drögum að lagafrumvarpi. Drögin voru kynnt á vef ráðuneytisins í lok ársins 2012 og hefur verið unnið áfram að þeim innan ráðuneytisins fram til þessa dags.

Á undanförunum árum hafa töluverðar breytingar orðið á farþegaflutningum á landi, ekki hvað síst með ört vaxandi ferðapjónustu sem og áherslubreytingum stjórnvalda og markmiðum um eflingu almenningsamgangna. Löggjöf um samgöngur á landi í atvinnuskyni hefur ekki tekið breytingum í samræmi við þá þróun.

Markmiðið með endurskoðun laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni er að samræma og skapa sem heildstæðasta umgjörð um þennan málaflokk sem m.a. taki mið af alþjóðlegri þróun á undanförunum árum og þörfum samfélagsins með tilliti til hagkvæmni og skilvirkni. Þá er miðað að því að við ákvarðanatöku um fyrirkomulag farþegaflutninga sé í ríkum mæli tekið tillit til umhverfissjónarmiða.

Gert var ráð fyrir því í upphafi vinnunnar að í frumvarpinu yrði fjallað um leigubifreiðaakstur og frumvarpið myndi þannig leysa af hólmi lög nr. 134/2001 um leigubifreiðar. Þannig var að finna ákvæði um leigubifreiðaakstur í því frumvarpi sem lagt var fram á 144. löggjafarþingi vorið 2015. Hins vegar hefur nú verið ákveðið að falla frá þeirri hugmynd og hafa því öll ákvæði er snúa að leigubifreiðaakstri verið fjarlægð úr frumvarpinu og gert ráð fyrir að um leigubifreiðaakstur muni áfram fara eftir lögum nr. 134/2001.

Frumvarpið tekur fyrst og fremst til farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, annarra en leigubifreiðaaksturs, og leysir af hólmi lög nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, hvað varðar þau atriði er snúa að fólksflutningum. Tekin var ákvörðun um að lögum nr. 19/2002, um pósthjónustu, yrði haldið fyrir utan gildissvið frumvarpsins þar sem þau varða flutninga nokkuð annars eðlis, auk þess sem þær EES-gerðir, sem hér á eftir eru nefndar, varða ekki framkvæmd pósthjónustu. Af þessu leiðir að ekki er þörf á að breyta þeim lögum. Með sama hætti er ekki lagt til að breytingar verði gerðar á landflutningalögum, nr. 40/2010.

Í tillögum frumvarpsins er tekið mið af þeirri þróun sem orðið hefur á undanförunum árum og nánari grein er gerð fyrir hér á eftir. Í þessu sambandi hefur verið tekið tillit til eftirfarandi EES-gerða: Reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 um almenna farþegaflutninga á landi, um niðurfellingu á reglugerðum (EBE) nr. 1191/69 og (EBE) nr. 1107/70; og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1073/2009 frá 21. október 2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþifreiðum milli landa og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 561/2006 (endurútgefin) og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í hópþifreiðum og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004.

Landflutningalög, nr. 40/2010, gilda einungis um réttarsamband flytjanda, sendanda og móttakanda vörunnar, auk þess sem þau gilda um réttarsamband eiganda vöru og flytjanda, sé eigandi hvorki sendandi né móttakandi vörunnar, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Lögin taka því einungis til einkaréttarlegra lögskipta í réttarsambandi framangreindra aðila. Utan laganna falla því hvers konar álitamál allsherjarréttarlegs eðlis, svo sem leyfisveitingar, rekstrarleyfi, eftirlit, viðurlög o.fl. Í þessu ljósi, og með hliðsjón af því að reglur laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, eru fyrst og fremst af sviði allsherjarréttar og um margt eðlisólíkar núverandi ákvæðum laga nr. 40/2010 er samhliða frumvarpi þessu flutt frumvarp til laga um farmflutninga á landi í atvinnuskyni sem lagt er til að leysi af hólmi lög nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, frekar en að fella sérstakan kafla inn í lög nr. 40/2010, um landflutninga, varðandi farmflutninga. Gert er ráð fyrir að það frumvarp hafi sama gildistöku tíma og frumvarp þetta.

Athugasemdir við frumvarp þetta eru talsvert umfangsmeiri og ítarlegri en almennt gerist. Kemur það til vegna þess að um er að ræða viðamikið frumvarp sem leggja á grunninn að stefnubreytingu í löggjöf um almenningssamgöngur og aðra farþegaflutninga hér á landi. Vonir standa til að það fyrirkomulag sem lagt er upp með í frumvarpinu sé þess eðlis að farþegaflutningar, hvort heldur er á vegum hins opinbera eða einkaaðila, geti þrífist og eflst hlið við hlið og þannig stuðlað að umhverfisvænum, hagkvæmum og skilvirkum samgöngum um landið. Þykir því nauðsynlegt að lögskýringargögn séu bæði skýr og ítarleg og taki á öllum þeim hugmyndum sem að baki frumvarpinu búa.

II. Tilefni, markmið og nauðsyn.

Hingað til hefur ekki verið til heildstæð löggjöf um farþegaflutninga þar sem tekið er á öllum þáttum slíkrar starfsemi. Þá hefur í seinni tíð skapast markaður fyrir ýmiskonar farþegaflutninga í atvinnuskyni sem ekki hafa rúmast innan núgildandi laga og reglna. Í frumvarpinu er miðað við að samræma löggjöf um farþegaflutninga á landi og aðlaga löggjöfina samtímis að EES-rétti á þessu sviði en í EES-samningnum eru nú nýjar gerðir sem ber að innleiða eða hafa nýlega verið innleiddar í íslenskan rétt, svo sem reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1370/2007 um almenningssamgöngur og nr. 181/2011 um réttindi farþega.

Með markmið frumvarpsins að leiðarljósi, að mæta þeirri þróun sem orðið hefur í farþegaflutningum á landi á undanförunum árum, eru hér annars vegar innleiddar þessar nýju gerðir eða opnað fyrir innleiðingu þeirra og hins vegar tekin til endurskoðunar sú löggjöf sem gildir um farþegaflutninga á landi og hún færð í einn heildstæðan lagabálk. Við þessa endurskoðun þótti jafnframt nauðsynlegt að skýra eftirlitsheimildir Samgöngustofu og lögreglu með starfsgreininni í því skyni að tryggja að öruggir farþegaflutningar af ólíku tagi geti þrífist og eflst samhliða.

Hér á undan hefur verið fjallað almennt um meginmarkmið frumvarpsins og tilgang þess. Því til viðbótar þykir nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um þrjá grundvallarþætti í stefnumótuninni sem þóttu kalla á frumvarp af því tagi sem hér er lagt fram. Er hér í fyrsta lagi um að ræða umfjöllun um þau markmið og stefnu stjórnvalda hvað varðar almenningssamgöngur á landi eins og þau koma fram í samgönguáætlun sem gildir til ársins 2022, sbr. lög nr. 33/2008. Í öðru lagi mun sérstaklega fjallað um þau umhverfis- og hagkvæmnissjónarmið sem þykja kalla á þessa lagabreytingu og í þriðja lagi verður fjallað um þær breytingar í ferðaþjónustu sem, ásamt hugmyndum um vistvænar samgöngur, kalla á takmörkun á þeim einkarétti leigubifreiðastjóra sem hingað til hefur falist í lögum um leigubifreiðar nr. 134/2001. Að öðru leyti verður fjallað um tilgang, markmið og nauðsyn lagasetningarinnar í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

Samgönguáætlun.

Samkvæmt lögum nr. 33/2008, um samgönguáætlun, skulu stjórnvöld hafa forustu um stefnumótun í samgöngumálum, þ.m.t. að skilgreina hlutverk og tilgang almenningssamgangna og vera leiðarljós fyrir þá sem fara með skipulag almenningssamgangna á einstökum svæðum á landinu.

Í núverandi samgönguáætlun, sem gildir til ársins 2022, eru sett markmið sem miða að því að efla almenningssamgöngur, þ.m.t. að stuðla að greiðari samgöngum og aukinni ferðatíðni milli helstu atvinnu- og þjónustukjarna í hverjum landshluta. Jafnframt skal stefnt að hagkvæmari samgöngum sem um leið séu umhverfislega sjálfbærar, en öryggi og jákvæð byggðapróun eru einnig höfð að leiðarljósi.

Erfitt er að taka tillit til þessara markmiða í hvívetna við lagasetningu eins og þá sem að er stefnt með frumvarpinu. Þess vegna er fremur um almenna rammalöggjöf á sviði almenningssamgangna að ræða þar sem stjórnvöldum, einkum Vegagerðinni og sveitarfélögum, er falið að ná fram tilætluðum markmiðum.

Frumvarpið tekur mið af metnaðarfullri samgönguáætlun stjórnvalda um eflingu almenningssamgangna. Þrátt fyrir markmið stjórnvalda er þessari almennu rammalöggjöf ekki ætlað að hafa sérstök réttindaákvæði um lágmarkspjónustu almenningssamgangna heldur er ákvörðunar- og skipulagsvaldið í einstökum þéttbýliskjörnum og sveitarfélögum hjá viðkomandi sveitarstjórnnum og landshlutasamtökum þeirra og þeim þannig gefið frelsi til að þróa þjónustuna miðað við þarfir og eftirspurn á hverju svæði. Gert er ráð fyrir að við þróun þessa sé tekið tillit til vilja og þarfa íbúa á tilteknum svæðum og því fari best á því að þarfagreining fari fram sem næst þeim. Slíkt er einnig í samræmi við forræði sveitarfélaga á innri málefnum. Til að tryggja lágmarkspjónustu og samræmingu í áætlunum, sérstaklega milli starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga, er strangt kveðið á um samráð bæði milli sveitarfélaga innan sama starfssvæðis sem og milli starfssvæða þannig að sem mest samlegð náist með sem bestri þjónustu sem komi farþegum á leiðarenda á sem stytum ferðatíma.

Umhverfissjónarmið o.fl.

Við endurskoðun á reglum um sérleyfi og einkaleyfi, sem nú fær heitið einkaréttur, m.a. til samræmis við þær EES-gerðir sem frumvarp þetta byggist á, er leitast við að bæta þjónustu samhliða því að auka vægi umhverfissjónarmiða við ákvarðanir um fyrirkomulag á farþegaflutningum.

Með frumvarpinu er stefnt að því að setja löggjöf um almenningssamgöngur sem byggist á samevrópskum reglum sem leiðir af EES-samningnum en þó þannig að tekið sé tillit til íslenskra aðstæðna. Áhersla er lögð á að auka fjölda farþega sem nota almenningssamgöngur sem aftur leiðir til minni losunar gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á landi, minni kostnaðar almennings vegna samgangna, bæði nýframkvæmda og viðhalds samgöngumannvirkja, með bættri nýtingu innviða. Í þessu sambandi er jafnframt lögð áhersla á að treysta grundvöll byggðar í landinu með tryggunum og öruggum samgöngum. Umhverfissjónarmið eru einnig til grundvallar þeirri breytingu að rekstraraðilum er nú gert kleift að nota minni farartæki, þ.e. ætluð færri en átta farþegum, í almenningssamgöngum þar sem við á, eins og nánar greinir hér að aftan.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í útboði megi skilyrða þátttöku við að ákveðnar vistvænar kröfur séu uppfylltar. Framfarir í gerð ökutækja með tilliti til umhverfissjónarmiða eru örur og því er ekki unnt að skilgreina fyrir fram í lögum hvers konar tækni verður gerð að skilyrði í útboði heldur ræðst það af bestu fánlegu tækni á hverjum tíma.

Farþegafjöldi leigubifreiða/fólksflutningabifreiða.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, telst það leigubifreiðaakstur þegar fólksbifreið er seld á leigu ásamt öikumanni fyrir tiltekið gjald til flutnings á farþegum og farangri þeirra. Það er skilyrði samkvæmt lögnum að fólksbifreiðar séu notaðar til leigubifreiðaaksturs en utan laganna falla aftur á móti bifreiðar sem skráðar eru fyrir fleiri en átta farþega. Af tilvitnuðu ákvæði leiðir að bifreiðar skráðar fyrir fleiri en átta farþega teljast ekki leigubifreiðar í skilningi laganna. Aftur á móti gilda lög nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, um bifreiðar til fólksflutninga í atvinnuskyni sem skráðar er fyrir níu farþega eða fleiri. Undantekningin hefur verið sú að Samgöngustofu er heimilt að veita leyfi til reksturs sérútbúinna og breyttra bifreiða, t.d. til fjallaferða, enda þótt slíkar bifreiðar rúmi ekki fleiri farþega en átta, sbr. 10. gr. laganna. Þá hefur í lögum um leigubifreiðar verið að finna ákvæði sem heimilar Samgöngustofu að veita tímabundið og skilyrt atvinnuleyfi til reksturs eðalvagnþjónustu. Aðrar undantekningar er ekki að finna í lögum frá þeirri reglu að bifreiðar sem eru fyrir færri en níu farþega teljist til leigubifreiða.

Af framansögðu er ljóst að samkvæmt núgildandi lögum ræður fjöldi farþega því hvort bifreið sem notuð er til farþegaflutninga telst leigubifreið eða fólksflutningabifreið. Bent hefur verið á að miklar breytingar hafi orðið á ferðþjónustu á síðustu árum. Sífellt fleiri ferðamenn ferðast í smærri hópum sem kallar á breyttan bílafloa. Miðað við gildandi lög geti einungis leigubifreiðar flutt smærri hópa ferðamanna (átta og færri) en aðrir aðilar, þar á meðal fyrirtæki í ferðþjónustu, eru útilokuð frá slíkum flutningum. Það sama á við um almenningsamgöngur. Þar hafa flytjendur orðið að nota bíla sem taka að lágmarki níu farþega með verulegu óhagræði þar sem farþegafjöldi er lítill. Hafa verið gerðar athugasemdir við þetta fyrirkomulag. Þá hefur verið á það bent að gildandi fyrirkomulag sé óhagkvæmt frá umhverfissjónarmiðum. Núverandi fyrirkomulag komi í veg fyrir að smærri, umhverfissvænni og rekstrarlega ódýrari bifreiðar séu notaðar í þessum fólksflutningum. Samrýmist það því illa markmiðum stjórnvalda um að stuðla að vistvænni samgöngum og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á landi. Fyrirkomulagið kemur ekki heldur til móts við hratt vaxandi fjölda ferðamanna og aukna áherslu stjórnvalda á ferðþjónustu sem atvinnugrein.

Með hliðsjón af framansögðu felast í frumvarpinu rýmkaðar heimildir til annarra en leigubifreiða til þess að flytja farþega í bifreiðum sem ætlaðar eru fyrir átta farþega eða færri.

III. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarp þetta hefur að geyma 55 greinar sem skipt er upp í ellefu kafla. Til samanburðar eru ákvæði laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, aðeins 19 greinar. Hér á eftir fer yfirlit og umfjöllun um meginefni frumvarpsins eftir köflum þess. Ljóst er, svo sem fram hefur komið, að í frumvarpi þessu felast ýmsar grundvallarbreytingar á löggjöf um farþegaflutninga á landi. Því þykir ekki óviðeigandi að í þessum kafla verði að auki, þar sem það á við, fjallað sérstaklega um tiltekna þætti þess sem talið er að þurfi sérstakrar áréttingar við. Þannig er tryggt að við lestur frumvarpsins liggi fyrir allar þær hugmyndir sem að baki ákvæðum þess búa.

I. kafli. Almenn ákvæði (1.–3. gr.).

Í I. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um markmið og gildissvið þess. Þá er að finna skýringar hugtaka í sérstakri grein. Ekki er um grundvallarbreytingar að ræða utan þess að lagt er til að svonefnt einkaleyfi skv. 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, verði nefnt einkaréttur í frumvarpinu. Er það til samræmis við orðalag reglugerðar (EB) nr. 1370/2007, auk þess sem það er gert til aðgreiningar frá

skýru lögfræðilegu inntaki orðsins einkaleyfi í hugverkarétti. Þá koma inn ný hugtök sem varða almenningssamgöngur og hópferðir.

Sérstaklega um gildissvið frumvarpsins.

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins tekur það til farþegaflutninga í atvinnuskyni, réttinda farþega og réttinda og skyldna þeirra sem sinna slíkum flutningum. Í þessu ljósi er lykilatríði að greina á milli þess hvenær flutningur farþega er í telst vera í atvinnuskyni og hvenær ekki.

Mikilvægt er upp á lagasamræmi að sömu hugtök hafi sömu merkingu milli lagabálka. Með lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, var notað hugtakið „fólksflutningar í atvinnuskyni“ en ekki „farþegaflutningar í atvinnuskyni“ sem notað er í umferðarlögum, nr. 50/1987. Í ljósi þess hversu keimlíkar skilgreiningarnar eru verður að ætla að hugtökin hafi sömu merkingu. Hafa verður í huga, með hliðsjón af neytendarétti farþega í fólksflutningum og öryggi sömu einstaklinga á vegum úti, að túlka þessi hugtök rúmt í lagaframkvæmd. Í þessum lögum er notað hugtakið farþegaflutningar í atvinnuskyni.

Það kann að vera álitamál hvernig afmarka beri hugtakið „farþegaflutningar í atvinnuskyni“. Ljóst er að í fyrsta lagi þarf að vera um að ræða flutning á einstaklingi eða einstaklingum. Í öðru lagi er áskilið að verið sé að flytja viðkomandi að lágmarki á milli tveggja staða, óháð vegalengd. Þriðja og ef til vill flóknasta skilyrðið er að flutningurinn sé gegn endurgjaldi eða sé hluti af opinberri þjónustu sem veitt er án endurgjalds. Þannig mundi endurgjaldslaus flutningur björgunarsveita eða annarra sambærilegra aðila ekki falla hér undir. Með hugtakinu endurgjald er ekki eingöngu átt við greiðslu tiltekins fjárverðmætis heldur er átt við hvers konar endurgjald. Það er því ekki skilyrði að peningar skipti um hendur. Af þessu leiðir að flutningar sem sannarlega fara ekki fram í viðskiptalegum tilgangi eru undanskildir ákvæðum laganna. Til dæmis myndi samakstur, þ.e. akstur þar sem vinnufélagar, kunningjar eða vandalausir aðilar sameinast um bílferð milli tveggja staða, að því tilskildu að ekkert endurgjald komi fyrir annað en hlutdeild farþega í eldsneytiskostnaði eða að aðilar skiptist á að vera á bifreið, falla utan gildissviðs frumvarpsins. Sé hins vegar til staðar milliliður sem hefur það hlutverk að koma ótengdum aðilum saman um bílfar til ákveðinna áfangastaða og milliliðurinn hefur ágóða af þjónustu sinni verður að líta svo á að um skipulagða atvinnustarfsemi sé að ræða sem falli undir lög þessi. Jafnframt er ljóst að þar sem flutningskostnaður er umtalsverður hluti af verðmyndun þjónustu er um að ræða farþegaflutninga í atvinnuskyni. Þannig fellur undir lög þessi hluti ferðaþjónustu sem samanstendur af langri ekinni flutningsleið og sérhæfðri afþreyingu enda er sá flutningur hluti af verðmyndun þjónustunnar. Dæmi um slíkt gæti verið flutningur til og frá Þingvöllum í köfun eða flutningur til og frá Sólheimajökli í ísklifur. Utan gildissviðs laganna myndi hins vegar falla flutningur einstaklinga sem liður í annari þjónustu, svo sem þegar bifreiðaverkstæði skutlar viðskiptavini á tiltekinn stað meðan bíll hans er í viðgerð, enda ekki greitt sérstakt endurgjald fyrir þennan hluta þjónustunnar. Rétt er að taka fram að öll slík undantekningartilvik ber að jafnaði að túlka þröngt.

Leigubifreiðaakstur

Lengst af við undirbúning frumvarps þessa var gert ráð fyrir að undir gildissvið frumvarpsins myndi falla leigubifreiðaakstur, eins og hann er skilgreindur í lögum nr. 134/2001, um leigubifreiðar, enda verður að telja leigubifreiðaakstur eina tegund farþegaflutninga í atvinnuskyni. Þannig gerði frumvarpið ráð fyrir að fjallað yrði um leigubifreiðaakstur í einum kafla þess og með gildistöku þess yrðu felld úr gildi núgildandi lög um leigubifreiðar nr. 134/2001.

Þrátt fyrir að þær breytingar sem lagt var til að gerðar yrðu á núgildandi lögum um leigubifreiðar væru takmarkaðar vöktu tillögurnar upp hörð viðbrögð hjá bæði leigubifreiðastjórum og leigubifreiðastöðvum. Þar að auki hafa lengi verið í umræðunni sjónarmið um aukið frelsi í atvinnugreininni og hafa þær raddir sem tala fyrir afnámi takmarkana í leigubifreiðaakstri ekki síst verið áberandi í seinni tíð. Í ljósi þessa og þeirrar staðreyndar að í öðrum köflum frumvarpsins var að finna bæði EES-innleiðingar og ákvæði sem mikið hefur verið kallað eftir til að eyða réttaróvissu á sviði farþegaflutninga var ákveðið að farsælast væri að leigubifreiðaakstur félli utan gildissviðs frumvarpsins að svo stöddu. Þar sem lög um leigubifreiðar nr. 134/2001 skulu halda gildi sínu varðandi þá tegund flutninga er í gildissviðsákvæðinu gerður fyrirvari um gildi annarra lagabálka er fjalla kunna um farþegaflutninga í atvinnuskyni.

Sjúkraflutningar.

Sjúkraflutningar eru nokkuð sérstakur hluti almenningssamgangna þar sem þeir flutningar fara að jafnaði fram gegn sérstöku gjaldi. Samkvæmt gildandi lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, falla þó flutningar milli heilbrigðisstofnana utan gildissviðs laganna, sbr. 3. gr., sem tekur til „fólksflutninga í eigin þágu“. Þarna er því greinarmunur á flutningum milli stofnana og að stofnunum. Sá munur er líka á þessum flutningum að sérstakt gjald er að jafnaði aðeins innheimt þegar um flutning af vettvangi á heilbrigðisstofnun er að ræða. Hvað sem öðru líður þarf ekki að vera ástæða til að gera slíkan mun á flutningum eftir því hver upphafsstaður þeirra er. Líður í sjúkraflutningum er einnig flutningur lögreglu á einstaklingi sem svo er ástatt um sem greinir í 19. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997. Þrátt fyrir að lögregla annist flutninginn er sjúklingurinn ekki „handtekinn“ í skilningi laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, og því um eiginlega farþegaflutninga að ræða þótt ekki sé innheimt sérstakt gjald.

Lagaákvæði um sjúkraflutninga er að finna á víð og dreif í íslenskri löggjöf. Í ákvæðum laga nr. 11/2000, um sjúklingatryggingar, kemur fram að sjúkraflutningar falli þar undir. Í 33. gr. laga nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu, kemur fram að ráðherra setji reglugerð um skipulagningu og framkvæmd sjúkraflutninga. Nánari ákvæði er að finna í reglugerð nr. 262/2011, um framkvæmd og skipulag sjúkraflutninga. Enn fremur eru almenn ákvæði í lögum um almannatryggingar og lögum um sjúkratryggingar þar sem vikið er að réttarstöðu sjúklinga í sjúkraflutningum.

Ljóst er að skilgreining sú sem finna má í 1. gr. reglugerðar nr. 262/2011, um framkvæmd og skipulag sjúkraflutninga, felur í sér mjög vítt gildissvið hugtaksins sjúkraflutninga. Undir sjúkraflutninga falla þannig bæði almennir flutningar á sjúkum einstaklingi sem fer fram í óbreyttri bifreið, flutningur veiks einstaklings á grundvelli 19. gr. lögræðislaga, nr. 71/1997, og flutningar björgunaraðila á slösuðum einstaklingum, t.d. björgunarsveita. Þótt sjúkraflutningar séu að meginstefnu til nokkurs konar farþegaflutningar í atvinnuskyni er ljóst að sérstaða þessara farþegaflutninga er mikil. Núverandi fyrirkomulag byggist að mestu á því að heilbrigðisstofnanir í einstökum heilbrigðisumdæmum sjá um skipulagningu og rekstur sérhæfðra sjúkrabifreiða á hverjum stað. Aðrir óvenjulegir flutningar á landi kunna hins vegar að falla á aðra aðila við tiltekna aðstæður, einkum lögreglu, björgunarsveitir eða jafnvel vakthafandi héraðslækni eða ljósmóður við sérstakar aðstæður. Lagaumhverfi helgast þannig fyrst og fremst af ýmsum ákvæðum á sviði heilbrigðislöggjafarinnar. Þannig hefur í gildandi lögum tekist að byggja upp faglegar kröfur, með umsjónarlækni í hverju héraði og samþykki landlæknis skv. 3. gr. reglugerðar nr. 262/2011, um framkvæmd og skipulag sjúkraflutninga. Í 5. gr. sömu reglugerðar er sérstakt ákvæði um fagråd í sjúkraflutningum. Lagt er til að ákvæði um þetta fagråd verði tekið upp í lög um almenningssamgöngur þar sem hlutverk ráðsins er að nokkru marki það að skipuleggja

flutninga í einstökum héruðum.

Af þessu má ljóst vera að sjúkraflutningar eru farþegaflutningar sérstaks eðlis sem falla að meginstefnu til undir aðra eftirlits- og umsjónaraðila en þeir farþegaflutningar sem lög þessi fjalla um. Af þessu leiðir að rétt þykir að undanskilja sjúkraflutninga gildissviði frumvarpsins, enda verður ekki annað séð en að gildandi lög um sjúkraflutninga tryggi bæði faglegar og nauðsynlegar kröfur.

II. kafli. Stjórnsýsla (4.–5. gr.).

Í II. kafla frumvarpsins eru ákvæði um stjórnsýslu almenningssamgangna á landi. Ákvæði kaflans fela ekki í sér neina grundvallarbreytingu á réttarstöðu miðað við gildandi lög nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi.

III. kafli. Framkvæmd almenningssamgangna sveitarfélaga (6.–11. gr.).

Samhliða þeim breytingum sem orðið hafa á lagaumhverfi sérleyfa síðastliðin ár þar sem sérleyfi hafa verið felld niður hefur einkaréttur verið veittur á almenningssamgöngum á tilteknum leiðum eða svæðum verið veittur einstökum sveitarfélögum eða landshlutasamtökum þeirra.

Kaflinn fjallar um framkvæmd almenningssamgangna og samvinnu um áætlanagerð og skipulag þeirra. Þessi þáttur frumvarpsins, 6.–11. gr., felur í sér talsverð nýmæli á sviði stjórnskipulags almenningssamgangna hérlendis þar sem reynt er að færa skipulag þjónustunnar, og þá sér í lagi áætlanagerð, nær notendum og hagsmunaaðilum með því að koma á samráðsvettvangi á hverju svæði og á milli starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga sem komi með tillögur að áætlunum sem tryggja samhengi í áætlunum milli svæðanna og fyrir allt landið. Því er nauðsynlegt að koma á samræmdri áætlanagerð svo að farþegar eigi þess kost að komast landshluta á milli með sem minnstum biðtíma. Gerir frumvarpið ráð fyrir samræmdri áætlanagerð um allt land þar sem sveitarfélög, landshlutasamtök sveitarfélaga, byggðasamlög, Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunaaðilar hafa hlutverki að gegna. Með góðri samvinnu og samstöðu um áætlanir milli landshluta er vonast til að markmið samgönguáætlunar náist um hagkvæmar og greiðar almenningssamgöngur og vistvænar samgöngur.

IV. kafli. Almenn um farþegaflutninga á landi (12.–17. gr.).

Í IV. kafla frumvarpsins eru ákvæði um rekstrarleyfi, einkarétt o.fl. sem nú er að finna í lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Hér eru lagðar til talsverðar breytingar á lögum, bæði hvað varðar form þeirra og efni. Lagt er til að ákvæði frumvarpsins gildi um alla þá sem flytja fólk í atvinnuskyni, þ.e. þegar ekki er um flutninga í eigin þágu að ræða.

Stærsta breytingin frá fyrri löggjöf er að Vegagerðinni er nú heimilt að framselja einkarétt á almenningssamgöngum, þ.e. reglubundnum farþegaflutningum, til landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í frumvarpinu er stuðst við skilgreiningarnar ferðamannastaður og þjónustustaður til að aðgreina þjónustu almenningssamgangna frá skipulögðum hópferðum í ferðaþjónustu. Einkarétturinn nær til allra biðstöðva og samgöngumiðstöðva sem eru þjónustaðar allt árið. Þar er öðrum óheimilt að taka upp farþega nema sérstaklega hafi verið um það samið eða farþegar hafi undir höndum fyrir fram greidda farseðla á ferðamannastað eða eða á annan stað fyrir utan leiðakerfi reglubundinna farþegaflutninga. Mikilvægt er þó að einkaréttur samkvæmt lagafrumvarpinu skal einungis veittur ef sýnt þykir að þjónusta í reglubundnum farþegaflutningum á viðkomandi svæði sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli þannig að lágmarksþjónusta sé tryggð. Þá skal tryggt að samkeppni fái að halda sér á þeim svæðum

og leiðum þar sem hún er þegar til staðar. Byggist þetta á meginreglum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007 en í reglugerðinni er við það miðað að ríki samkeppni á tilteknum markaði fyrir farþegaflutninga og að almenningur fái fullnægjandi þjónustu sé heimildum reglugerðarinnar um t.d. veitingu einkaréttar ekki beitt. Að baki þessu liggur sú meginregla að samkeppni skili að öllu jöfnu bæði neytendum og samfélaginu í heild mestum ábata og aðeins í undantekningartilvikum sé réttlæt看legt að takmarka hana. Af þessu leiðir að ekki skal grípa til einkaréttar eða annarra ráðstafana ef samkeppni á markaði tryggir nauðsynlegar samgöngur.

Ef til skoðunar er að veita einkarétt á tilteknu svæði eða leið skal Vegagerðin samkvæmt lagafrumvarpinu láta fara fram kostnaðar- og samkeppnismat þar sem tekið er tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði eða leiðum. Þetta má m.a. leiða af meginreglum reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 en til þess að tryggja að slík opinber þjónusta sé veitt gerir reglugerðin ráð fyrir því að stjórnvöld geti veitt fyrirtæki með einkarétt bæt看ur vegna opinberrar þjónustu. Með hugtakinu „bæt看ur“ (bótagreiðslur) er í raun átt við hvers konar umbun, einkum fjárhagslega, sem stjórnvaldið veitir af opinberum fjármunum á því tímabili sem skyldur um opinbera þjónustu eru ræktar. Bæturnar mega ekki vera hærri en nauðsynlegt er til að standa straum af hreinum kostnaði sem til fellur við að rækja skyldur um opinbera þjónustu, að teknu tilliti til tekna sem það hefur í för með sér og eðlilegs hagnaðar. Með samkeppnismati er átt við skyldu Vegagerðarinnar til að leggja mat á hvort einkaréttur hafi takmarkandi áhrif á samkeppni á viðkomandi svæðum og leiðum og hvort tiltækar séu aðrar vægari leiðir til að ná sama markmiði. Í því samhengi sem hér um ræðir gæti þurft að líta til áætlaðrar hlutdeildar á einstökum leiðum miðað við fjölda farþega. Meta þarf áhrif einkaréttarins og hvort líkur séu á að það fyrirkomulag sem hann felur í sér raski samkeppni.

Í kaflanum er fjallað um sérstaka reglubundna fólksflutninga en þar undir fellur m.a. akstur með starfsmenn fyrirtækja til og frá vinnu, skólaakstur og annar akstur þar sem farþegahópurinn er fyrir fram skilgreindur og aksturinn ekki opin og öðrum. Þá er ekki tekið sérstakt gjald fyrir heldur er þjónustan liður í starfskjörum eða liður í annarri opinberri þjónustu, svo sem akstur í skólasund eða þjónusta við fatlað fólk. Þessir flutningar eru ekki opnir almenningi og því óheimilt að taka upp almenna farþega á biðstöðvum. Eigi að síður er sveitarfélögum heimilt að semja um samnýtingu ökutækja í sérstökum reglubundnum farþegaflutningum og almenningssamgöngum enda leiði það til bæt看rar þjónustu og dragi ekki úr öryggi farþega.

Í lögnum er fjallað um skólaakstur en slíkt ákvæði er nýmæli í löggjöf á þessu sviði. Lagaákvæðinu er annars vegar ætlað að vera heimildarákvæði til að samþætta skólaakstur við almenningssamgöngur á ákveðnum svæðum og hins vegar rammi utan um þær öryggiskröfur sem flutningar nemenda vegna skólastarfs þurfa að uppfylla. Þannig er ljóst að ekki er hægt að slaka á öryggiskröfum í skólaakstri með því að gefa heimild til að samþætta hann skipulögðum almenningssamgöngum, þvert á móti verður þá að herða þær öryggiskröfur sem viðkomandi almenningssamgöngur þurfa að lúta.

Loks er fjallað um ferðaþjónustu fatlaðs fólks og hreyfihamlæðra sem ekki geta nýtt sér hefðbundna samgöngukosti. Ekki er um að ræða sjálfstætt réttindaákvæði til slíkra samgöngukosta heldur rammaákvæði sem tryggja á öryggi og gæði í slíkum skipulögðum samgöngum auk þess sem gefinn er möguleiki á að samnýta þessa sérstöku þjónustu í almenningssamgöngum ef því verður við komið án þess að öryggi farþega sé ógnað.

Í frumvarpinu er horfið aftur til hugtaksins hópferðir og það notað um fyrir fram skilgreindar ferðir hópa, t.d. í ferðaþjónustu. Kemur nú orðið hópferð í stað hugtaksins „óreglubundnir farþegaflutningar“. Leitast er við að skilgreina skipulagðar samgöngur sem þjónusta fyrst og fremst ferðamenn með tilliti til skilgreiningar á ferðamannastöðum.

Þannig er litið svo á að skipulagðar hópferðir um hálendið séu fyrst og fremst þjónusta við ferðamenn. Hópferðabílum verður hins vegar óheimilt að taka upp farþega á biðstöðvum almenningssamgangna nema viðkomandi farþegi tilheyri fyrir fram skilgreindum hóp eða áfangastaðurinn sé ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga.

V. kafli. Afmörkuð leyfi til ákveðinna farþegaflutninga (18.–21. gr.).

Auk leyfa til að aka breyttum, sérútbúnum bifreiðum í ferðaþjónustu og eðalvagnaþjónustu bætist við nýjungin ferðaþjónustuleyfi. Þannig er veitt heimild til Samgöngustofu til að veita sérstök ferðaþjónustuleyfi til þjónustu við ferðamenn á bifreiðum átta manna eða færri. Skulu slíkir aðilar uppfylla skilyrði frumvarpsins um almennt rekstrarleyfi og hafa starfsleyfi sem ferðaskipuleggjendur eða ferðaskrifstofa. Skilyrði fyrir slíkum flutningi er að um sé að ræða þjónustu sem veitt er samkvæmt fyrir fram umsömdu gjaldi og ferðin sé ekki styttri en hálf dags ferð eða að ferðin sé hluti af annarri viðurkenndri ferðaþjónustu, t.d. þegar verið er að sækja ferðamenn í ákveðna ferðaþjónustu, svo sem í hestaferð, veiði eða annað slíkt.

Önnur nýjung er borgarleyfi en með því er veitt heimild til að reka léttvagna sem flokkast sem bifhjól, svokallaða „tuk-tuk“, til skoðunarferða. Heimildin er bundin við að um sé að ræða léttvagna sem ganga fyrir vistvænum orkugjöfum (ekki bensín eða dísil) og hámarksaksturhraði sé undir 50 km/klst. og er léttvögnum óheimilt að aka eftir götum sem heimila meiri hraða. Borgarleyfishafar þurfa að uppfylla sömu skilyrði og fyrrgreindir aðilar enda ferðir þeirra hópferðir, þ.e. skoðunarferðir gegn fyrir fram ákveðnu gjaldi.

VI. kafli. Almenn ákvæði um leyfi (22.–26. gr.).

Kaflinn tekur til almennra ákvæða um leyfisveitingar þeirra sem um ræðir í kaflanum. Ekki er um breytingar á gildandi rétti að ræða. Framsal og framleiga rekstrarleyfa er óheimil sem áður og gjald er tekið fyrir útgáfu leyfa.

Vakin er athygli á 1. mgr. 23. gr. en þar er að finna nýmæli þess efnis að óheimilt sé í farþegaflutningum að aka með standandi farþega utan þéttbýlis, þ.e. þar sem hámarkshraði er meiri en 80 km/klst. Ljóst er að veruleg hættu kann að skapast við slíka farþegaflutninga einkum og sér í lagi fyrir farþega. Í 3. mgr. er svo að finna undantekningu frá þessari reglu. Er með undantekningunni gert heimilt að hafa standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er meiri en 80 km á klst. ef farartækið er sérstaklega ætlað fyrir standandi farþega. Hins vegar er þá ekki heimilt að aka því tiltekna farartæki hraðar en að hámarki 80 km á klst. og er jafnframt gerð krafa um að setja ekki í uppnám samninga um almenningssamgöngur þar sem tilboð flutningsaðila hafa miðað við að heimilt sé að aka með standandi farþega. Í þessu sambandi er því rétt að benda á að í ákvæði til bráðabirgða, 3. mgr., er gert ráð fyrir að undanþága þessi falli niður 1. janúar 2019. Frá og með þeim tíma verður með öllu óheimilt að aka með standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er yfir 80 km á klst.

VII. kafli. Samningar um opinbera þjónustu (27.–29. gr.).

Ákvæði kaflans eru nýmæli og byggjast á meginreglum reglugerðar (EB) nr. 1370/2007. Rökin fyrir því að lögfasta meginreglur reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 um samninga um opinbera þjónustu, en láta ekki við það sitja að innleiða þær með reglugerð, er að auka skýrleika laganna og eyða réttaróvissu. Í þessu sambandi er til þess horft að samningar þeir sem hér um ræðir fela í sér nokkrar takmarkanir á frjálsri samkeppni á sviði almenningssamgangna. Skýrt er af ákvæðum reglugerðarinnar að inngríp til að tryggja almannahagsmuni eru heimil. Gert er ráð fyrir að einkarétti og opinberum

styrkjum til reglubundinna farþegaflutninga sé úthlutað á grundvelli útboða. Ákveðnar undantekningar eru frá útboðsskyldunni. Þannig er sveitarfélögum, landshlutasamtökum og byggðasamlögum heimilt að sinna þjónustunni sjálf, að vissum skilyrðum uppfylltum. Þannig er slíkt frávik heimilt þegar velta eða eknir kílómetrar eru innan ákveðinna marka, enda þá að jafnaði heppilegast að semja beint við einhvern staðbundinn aðila, þ.e. þegar markaðsbrestur er varðandi útboð á þjónustunni vegna þess hve velta er lítil eða akstur stopull. Að lokum er undantekning frá útboðsskyldunni heimil við sérstakar aðstæður til að tryggja öryggi o.s.frv. Gert er ráð fyrir að þessi skilyrði sem nefnd eru í lögnum verði útfærð nánar með innleiðingu á reglugerð (EB) nr. 1370/2007 í heild sinni en reglugerðin er hluti af íslenskum rétti skv. 18. gr. laga nr. 73/2001.

VIII. Eftirlit, niðurfelling réttinda o.fl. (30.–39. gr.).

Í þessum kafla er safnað saman almennum ákvæðum um upplýsingaskyldu, eftirlit, tilkynningu um brot og viðbrögð stjórnvalds í framhaldi af því með afturköllun eða sviptingu leyfis sem veitt hefur verið lögum samkvæmt. Jafnframt er að finna nýmæli varðandi heimild og skyldu til að leggja inn leyfi við tiltekna aðstæður, sbr. 38. gr. frumvarpsins. Þannig verður til heildstæður og samfelldur kafla um eftirlit, afturköllun réttinda, niðurfellingu eða sviptingu þeirra.

IX. Réttindi farþega (40.–48. gr.).

Í þessum kafla er fjallað um réttindi farþega. Reglur kaflans fela í sér lagastoð fyrir frekari innleiðingu á reglugerð (ESB) nr. 181/2011 um réttindi farþega í reglubundnum farþegaflutningum og hópferðum sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn. Markmiðið með reglugerðinni er að innleiða sambærilegar reglur og gilda um réttindi farþega í flugi. Með framangreindum ákvæðum í lögum, sem taka mið af meginreglum reglugerðarinnar, verður réttarstaða farþega í áætlunar- og hópþífriðum þegar ferðavegalengd er meiri en 250 km sambærileg við réttarstöðu farþega í flugi, sbr. 125.–126. gr. laga nr. 60/1998. Gert er ráð fyrir því að reglurnar verði nánar útfærðar í reglugerð þar sem kveðið er nánar á um réttarstöðu farþega í einstökum tilvikum.

Þessar reglur varða neytendarétt og þykir nauðsynlegt að innleiða a.m.k. ákveðinn hluta þeirra í lög, t.d. varðandi upplýsingaskyldu, um réttindi við niðurfellingu ferða, skyldu til útgáfu miða, rétt fatlaðs fólks o.fl.

X. kafla. Viðurlög (49.–52. gr.).

Í þessum kafla eru mikilvæg ákvæði um viðurlög við brotum gegn lögnum. Markmiðið er að gera framkvæmd laganna skilvirka og skýra. Tilgreint er nákvæmlega brot á hvaða lagagreinum eða stjórnvaldsfyrirmælum varða sektum eða öðrum refsingum. Enginn vafi ætti að leika á því hvaða háttsemi telst brotleg. Því ætti ekki að þurfa að fara fram umfangsmikil eða matskennd málsmeðferð hjá eftirlitsaðila, þar sem skýrt er að lögbrot eiga að varða tilteknum refsingum. Allur þessi kafla laganna, uppbygging og framsetning er nýmæli á þessu sviði en ein helsta gagnrýni á núgildandi lög hefur einmitt falist í skorti á ákvæðum sem miða að því að framfylgja lögnum.

Svo að lög nái þeim tilgangi að hafa áhrif á athafnir borgaranna er almennt talið að fylgja verði eftir brotum á lögum með viðurlögum. Hin síðari ár hefur þeirri aðferð verið beitt að sérrefsilög enda oftast á lagagrein þar sem mælt er svo fyrir að brot á ákvæðum laganna varði refsingu. Afleiðingin af þessu er sú að nánast öll brot á lögnum, hversu smávægileg sem þau annars kunna að vera, eru gerð refsiverð. Varnaðaráhrif slíkra lagaákvæða kunna að vera lítil þar sem erfitt er að rannsaka og ákæra fyrir öll brot samkvæmt slíkum lagaákvæðum vegna fjölda þeirra og þess kostnaðar sem hlýst af rannsókn, ákæru svo og dómsmeðferð í slíkum málum, auk þess sem ákæra í tilefni af

mörgum smávægilegum brotum teldist augljóslega óhóflega íþyngjandi valdbeiting. Talið hefur verið að það sé óskynsamlegt að lögfesta fangelsisvist sem möguleg viðurlög við nánast öllum brotum á fjölda laga þegar slíkri refsingu er í reynd sjaldan beitt nema vegna fárra og alvarlegra brota. Þess konar lagasetning er til þess fallin að draga úr almennum varnaðaráhrifum refsingar. Þá ber að hafa í huga að þar sem ákært er fyrir slík afbrot og refsing dæmd fyrir þau er ekki alltaf sjálfgefið að slík viðurlög séu hófleg og sanngjörn eða veiti virkt aðhald með því að farið sé að lögum.

Í ljósi framangreindra atriða hefur viðurlagakafla frumvarpsins verið endurskoðaður í grundvallaratriðum miðað við gildandi löggjöf. Í viðurlagaákvæðum er nákvæmlega tilgreint brot á hvaða ákvæðum varða refsingum. Jafnframt hafa verið tekin upp ákvæði um réttarstöðu einstaklinga. Þetta fyrirkomulag miðar að því að auka skýrleika, eyða réttaróvissu og leiða í lög markvissara og auðveldara eftirlit með lögum.

Rétt er að taka fram að frumvarpið innihélt á fyrri stigum ítarleg ákvæði um eftirlitsheimildir Samgöngustofu og var gert ráð fyrir því að vissum brotum á lögum mæti ljúka með stjórnvaldssektum. Fallið hefur verið frá þessari tillögu og gerir frumvarp þetta ekki ráð fyrir að vettvangseftirlit sé í höndum annarra en lögreglu. Engar sektir aðrar en dagsektir verða heldur lagðar á hjá Samgöngustofu. Er þetta eðlileg afleiðing þess að umferðareftirlit Samgöngustofu hefur nú allt verið flutt til lögreglu.

XI. kafli. Ýmis ákvæði (53.–55. gr.).

Í lokakaflanum er að finna ýmis almenn ákvæði um málskot og kærur, reglugerðarheimild og gildistöku.

IV. Sérstök umfjöllun um réttarstöðuna með tilliti til einkaréttar til reglubundinna farþegaflutninga á Norðurlöndunum.

Í ljósi þess að ákvæði um einkarétt til reglubundinna farþegaflutninga á tilteknum svæðum og leiðum hafa hlotið talsverða umræðu undanfarin ár og að í frumvarpinu er leitast við að skýra mörk einkaréttarins gagnvart öðrum farþegaflutningum auk þess sem innleidd eru ákvæði sem miða að því að verja þennan einkarétt gegn ágangi annarra farþegaflutninga þykir rétt að fjalla lítilllega um hvernig þessum málum er háttað í nágrannalöndum okkar.

Danmörk.

Almenningssamgöngur í Danmörku eru skilgreindar með eftirfarandi hætti í lögum um almenningssamgöngur (Lov om trafikselskaber): „Ved rutekørsel forstås regelmæssig befordring af personer med motorkøretøj i en bestemt trafikforbindelse, som finder sted over mindst 3 kørselsdage og mindst én gang om ugen, og hvor på- eller afstigning kan ske inden for forud fastsatte områder“.

Um það hvort almenningssamgöngum séu settar skorður til að vernda hagsmuni ferðaþjónustunnar má nefna að PTA í Kaupmannahöfn rekur almenningssamgöngur í höfninni, svokallaða port-bus, sem er bátur sem gengur reglulega eftir ákveðinni leið um höfnina. Þegar þessari þjónustu var komið á fót fór fram umræða um hvort hún mundi hafa viðskipti af þeim sem sigldu með ferðamenn um höfnina. Þjónustunni var samt sem áður komið á fót. Hugsanlega eru litlar líkur á ágreiningi milli þeirra sem reka almenningssamgöngur og þeirra sem aka með ferðamenn í Danmörku þar sem næstum allar almenningssamgöngur eru með einkafyrirtækjum samkvæmt samningi við PTA. Þar með eru þeir sem sjá um almenningssamgöngur og þeir sem aka með ferðamenn að langmestu leyti sömu aðilarnir.

Noregur.

Í Noregi er lögð áhersla á skiptingu á milli farþegaflutninga samkvæmt áætlun og án áætlunar. Farþegaflutningar sem reknir eru samkvæmt áætlun teljast almenningssamgöngur. Farþegaflutningum sem ekki eru samkvæmt áætlun er aftur skipt niður í leigubíla, með 16 sæti eða minna og ferðamannavagna (turvogn) með níu sæti eða meira. Þessir flutningar eru á rekstrarlegum forsendum þó að stundum sé ekið samkvæmt samningum við opinbera aðila. Til að fá leigubílaþyfi þarf að taka sérstakt próf. Til að fá leyfi til að aka bifreiðum sem flytja ferðamenn þarf eingöngu staðfestingu á að leyfishafi hafi efnahagslega getu til að reka slíka vagna og uppfylli lagaleg skilyrði.

Farþegaflutningar sem reknir eru samkvæmt áætlun, almenningssamgöngur, eru járnbrautasamgöngur, sem reknar eru á ábyrgð ríkisins og styrktar af því, og staðbundnir farþegaflutningar. Staðbundnir farþegaflutningar eru ekki yfir sýslumörk (fylkesintern). Staðbundnir farþegaflutningar eru á ábyrgð staðanna en sumir þeirra kjósa að vinna saman til að finna raunhæfari lausnir. Þjónusta innan staðanna er styrkhæf og er styrkjum fundinn staður á fjárhagsáætlun staðanna og þeir fjármagnaðir með sköttum. Að mestu er hér um að ræða farþegaflutninga með almenningssvögnum samkvæmt áætlun en einnig falla farþegaflutningar með bátum, ferjum, þarna undir auk flutninga með sporvögnum og neðanjarðarlestum í Ósló, Þrándheimi og Bergen. Sýslurnar styrkja einnig farþegaflutninga sem ekki eru samkvæmt áætlun, eins og flutning aldraðra, fatlaðs fólks, skólaakstur o.s.frv. Eru slíkir flutningar þá annaðhvort hluti af almenningssamgöngukerfinu þar sem fyrirtæki, sem rekur almenningssamgöngur, fær greiðslu fyrir aukaumfang, t.d. flutning skólabarna, eða sem kaup á tiltekinni þjónustu sem skilgreind er á tilteknu tímabili fyrir ákveðið einingaverð, t.d. flutningar aldraðra. Flestar sýslur gera samninga um almenningssamgöngur og greiða styrki til þeirra samkvæmt tilboðum til sjö ára í senn. Farið er eftir reglugerð (EB) nr. 1370/2007.

Farþegaflutningar milli sýslna eru á ábyrgð samgönguráðuneytisins. Öllum rekstraráðilum hópferðabifreiða er frjálst að aka þessar leiðir og er aðeins gerð krafa um efnahagslegan styrkleika og að uppfylltar séu tilteknar kröfur að lögum. Fleiri en einu fyrirtæki er heimilt að aka sömu leiðina og sú er gjarnan raunin. Engir styrkir eru veittir. Hér er því um rekstur á ábyrgð einkaaðila að ræða. Sum fyrirtækin hljóta styrk innan sumra sýslna vegna sérstakra skyldna sem hið opinbera leggur á þau.

Árekstrar hafa orðið milli norskra fyrirtækja sem stunda flutninga með ferðamenn og erlendra fyrirtækja, einkum fyrirtækja frá Spáni og Austur-Evrópu þar sem greidd eru lægri laun. Almenningsamgöngum eru ekki settar skorður til að þær ógni ekki fyrirtækjum sem flytja ferðamenn. Hér er um tvo aðskilda markaði að ræða með mismunandi þarfir. Almenningsamgöngur eru að mestu miðaðar við íbúa og einstaklinga. Flutningur ferðamanna er miðaður við hópa og flutninga milli brottfararstaðar og áfangastaðar. Almenn er talið að reyni almenningssamgöngufyrirtæki að keppa á þeim markaði og bjóða upp á reglubundnar ferðir til ferðamannastaða geti þau ekki keppt hvað varðar hraða og aðbúnað, auk þess sem kostnaður ykist að öllum líkindum þegar hópurinn stækkaði. Sem dæmi má taka bifreiðar sem flytja farþega frá viðkomustöðum skemmtiferðaskipa til Holmenkollen enda þótt auðvelt væri að ferðast þangað með almenningssamgöngum.

Í Noregi eru flugvellir ekki skilgreindir sem ferðamannainnvíðir. Þeir eru hluti af samgönguinnviðum og reknir af Avinor, ríkisfyrirtæki sem er ábyrgt fyrir flugvöllum og flugumferð. Samgöngur milli borga og flugvalla eru opnar aðeins ef flugvellirnir eru einu upphafs- eða áfangastaðir ferðanna, þ.e. allir farþegar koma inn eða fara frá borði á flugvöllinum.

Sviþjóð.

Almenningssamgöngur í Sviþjóð eru skilgreindar þannig (á ensku): „Public transport

is pre-organized, regularly accessible transport offered to the public or particular persons“. Lykilatriði er að forsendur ferðar eru gefnar og þekktar fyrir fram og hún boðin reglulega. Almenningsamgöngum er skipt í þrjá hluta: Almennar almenningssamgöngur, sérstakar almenningssamgöngur og hópferðir Almennar almenningssamgöngur eru boðnar með tímatöflu og öðrum upplýsingum. Sérstakar almenningssamgöngur eru flutningar á nemendum og sjúklingum svo dæmi sé tekið. Slíkar samgöngur eru stundum opnar fleirum en þeim sem þær eru skilgreindar fyrir. Slíkar samgöngur eru í sumum tilfellum flutningur á ferðamönnum sem boðnar eru almenningi í því formi að hægt sé að líta á þær sem almenningssamgöngur. Almenningsamgöngur og sérstakar almenningssamgöngur eru styrktar af samfélaginu að hluta en flutningar með ferðamenn eru sjaldan styrktir. Þá er almenningssamgöngum skipt eftir landsvæðum með staðbundnar og svæðisbundnar almenningssamgöngur og almenningssamgöngur milli svæða auk alþjóðlegra almenningssamgangna.

Í Svíþjóð eru flugstöðvar skilgreindar sem hluti af samgönguinnviðum landsins. Almenningsamgönguyfirvöld geta boðið út ferðir til/frá flugvöllum ef þau vilja. Markaðurinn er einnig opinn fyrir alla. Ferðir til/frá flugvelli eru ekki á formlegri ábyrgð flugvallanna.

Ísland.

Að framan er lýst þeim tillögum sem frumvarpið gerir ráð fyrir um skipulag almenningssamgangna hér á landi. Þannig er gert ráð fyrir því að viðhalda gildandi skipulagi hvað varðar einkaleyfi, þannig að inntak þeirra verði svipað og í Noregi, þ.e. einkaréttur til reglubundinna farþegaflutninga. Jafnframt er lagt til að slíkar áætlanir geti náð til allra þeirra áfangastaða sem varða almannahagsmuni og eru hluti af samgönguinnviðum samfélagsins eins og fyrirkomulagið í Noregi og Svíþjóð gerir ráð fyrir, t.d. til hafna, flugvalla og annarra áfangastaða sem almenningur ferðast að jafnaði um í lögmatum erindagjörðum.

V. Samráð.

Svo sem áður hefur komið fram voru fyrstu drög frumvarpsins unnin í vinnuhópi á vegum innanríkisráðuneytisins. Drögin voru kynnt á vef ráðuneytisins í lok ársins 2012 og gefinn frestur til að skila inn athugasemdum. Athugasemdirnar voru svo teknar fyrir í ráðuneytinu og á fundum vinnuhópsins eftir því sem við átti og afstaða tekin til þeirra. Þá var á árinu 2013 verið fundað með öllum helstu hagsmunaaðilum, sumum oftast en einu sinni, bæði að frumkvæði ráðuneytisins og aðilanna sjálfra, og framþróun frumvarpsins kynnt ásamt afstöðu til athugasemda. Frumvarpið var fyrst lagt fram á Alþingi vorið 2015 en var ekki afgreitt úr nefnd. Síðan hafa athugasemdir þær er fram komu í meðferð Alþingis verið yfirfarnar í ráðuneytinu og frumvarpið tekið talsverðum breytingum í kjölfar þeirrar vinnu. Á öllum stigum hefur frumvarpið verið sent þeim sem óskað hefur eftir því til umsagnar og tekið var við athugasemdum frá hagsmunaaðilum allt fram á lokastig frumvarpsvinnunnar. Þannig hefur verið leitað eftir sjónarmiðum þessara aðila og reynt að taka tillit til þeirra tillagna og hugmynda sem þar hafa komið fram.

Samstaða ætti að ríkja um flest ákvæði frumvarpsins þótt skiptar skoðanir kunni að vera um einkaréttinn, sem um getur í 14. 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.

Við samningu frumvarps þessa hefur verið haft að leiðarljósi að skapa almenna löggjöf sem í senn tryggir festu og sveigjanleika á þessu sviði þannig að ólíkir hagsmunahópar og rekstraraðilar geti þrífist.

VI. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu felast ýmsar grundvallarbreytingar á sviði farþegaflutninga sem óneitanlega munu hafa áhrif jafnt innan stjórnsýslunnar sem og á einkaaðila.

Áhrif á einkaaðila felast aðallega í breytingum tengdum leyfisskyldu vegna flutninga. Þannig mun verða heimil starfsemi sem ekki er heimil í dag, svo sem farþegaflutningar í tengslum við ferðaþjónustu með færri farþega en nú eða skoðunarferðir innan bæjar á vistvænum farartækjum, en jafnframt leggjast þá þær kvaðir á þá aðila sem hana vilja stunda að afla sér tilskilins leyfis. Þessi ákvæði munu óhjákvæmilega hafa áhrif á þá sem stunda leigubifreiðaaakstur enda fellur með frumvarpinu niður sá einkaréttur sem leigubifreiðastjórar hafa í dag á farþegaflutningi gegn endurgjaldi í ökutækjum sem ætluð eru fyrir færri farþega en nú. Þó er það svo að galli á núverandi löggjöf hefur takmarkað mjög möguleika hins opinbera til að framfylgja þessum einkarétti og því ýmiskonar farþegaflutningar þrífist sem ekki hafa samræmst einkarétti leigubifreiðastjóra. Því er ekki gert ráð fyrir að raunveruleg áhrif frumvarpsins á leigubifreiðaaakstur verði nema óveruleg. Breytingarnar hafa allar verið vegnar og metnar við undirbúning frumvarpsins og teljast nauðsynlegar til að ná fram stefnu stjórnvalda um hagkvæmar og skilvirkar samgöngur þar sem áhersla er lögð á samspil frjálsrar atvinnustarfsemi og almenningsamgangna.

Áhrif á stjórnsýsluna verða einnig talsverð með frumvarpinu enda má gera ráð fyrir að með auknum heimildum til eftirlits með starfsgreininni og tilkomu aukinna úrræða vegna brota fylgi jafnframt aukin starfsemi eftirlitsaðila. Fjárhagsleg áhrif þessa hafa verið metin af fjármála- og efnahagsráðuneytinu með aðstoð Samgöngustofu.

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

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er að finna markmið frumvarpsins. Þar kemur fram að markmið laganna sé að efla aðgengi almennings að öruggum og umhverfissvænum samgöngum sem taki mið af þörfum samfélagsins á hagkvæmum almenningsamgöngum og stuðli að styrkingu byggðar í landinu. Þessi markmiðssetning er í samræmi við þá stefnu sem mörkuð er í gildandi samgönguáætlun til ársins 2022 og endurspeglar stefnu stjórnvalda.

Um 2. gr.

Í þessari grein er kveðið á um gildissvið frumvarpsins og kemur þar fram að ákvæði þess gildi um almenna farþegaflutninga á landi og réttindi og skyldur þeirra sem sinni þeim flutningum. Þessi skilgreining svarar nokkuð efnislega til skilgreiningar a-liðar 2. gr. reglugerðar (EB) nr. 1370/2007.

Gildissvið frumvarpsins í heild sinni er víðtækara en gildissvið framangreindrar EB-reglugerðar, sbr. almennar athugasemdir. Helgast það af tvennu. Hérna er um að ræða almenn heildarlög um farþegaflutninga á landi. Eru því ekki gerðar þær undanþágur sem finna má í reglugerðinni, sbr. 2. tölul. 1. gr. reglugerðarinnar um almenna farþegaflutninga sem einkum er starfræktir vegna skoðunar á sögufrægum stöðum eða á forsendum ferðaþjónustu. Rökin fyrir þessu eru fyrst og fremst þau að frumvarpið er að meginstefnu til á sviði opinbers réttar að undanskildum IX. kafla um réttindi farþega sem byggist á reglugerð (ESB) nr. 181/2011 og er með ákvæðum hans rennt stöðum undir frekari innleiðingu hennar í íslenskan rétt. Þar er fjallað um þær almennu reglur sem allir flytjendur farþega þurfa að uppfylla en þetta eru fyrst og fremst öryggiskröfur með tilliti til hagsmuna og öryggis þeirra farþega sem kaupa sér far með slíkum rekstraraðilum eða atvinnuleyfihöfum. Þær almennu öryggiskröfur sem felast í VI. kafla laganna um útgáfu

rekstrarleyfis, eftirlit, gæðakröfur o.s.frv. gilda einnig jafnt um alla þá sem flytja farþega héraendis, án tillits til þess í hvaða tilgangi það er gert.

Um 3. gr.

Um 1. tölul. Með almenningssamgöngum samkvæmt lögum þessum er átt við flutninga samkvæmt fyrir fram birtri tímaáætlun sem hafa það markmið að koma farþega milli tveggja staða. Þannig er um hefðbundnar almenningssamgöngur að ræða þar sem allir geta tekið sér far með viðkomandi flytjanda án takmarkana gegn greiðslu á tilteknu fargjaldi. Um er að ræða farþegaflutninga sem að jafnaði fara fram með hópferðabifreiðum eða strætisvögnum. Hugtakið ætti því að hafa svipaða merkingu og í almennri málvenju.

Um 2. tölul. Með frumvarpi þessu er lagt til að allir þeir sem stunda farþegaflutninga í atvinnuskyni þurfi sérstakt rekstrarleyfi, sbr. 13. gr.

Um 5. tölul. Ákvæði um einkaleyfi eða einkarétt er óbreytt frá gildandi lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, þar sem sveitarfélögunum eða landshlutasamtökum þeirra hefur með samningi við Vegagerðina verið falið einkaleyfi til reglubundinna farþegaflutninga á tilteknum svæðum eða leiðum. Til samræmis við ákvæði reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 og til aðgreiningar frá hugtakinu einkaleyfi í hugverkarétti er lagt til að orðið einkaréttur verði notað í frumvarpi þessu.

Um 6. tölul. Mikilvægt er með tilliti til lagasamræmis að sömu hugtök hafi sömu merkingu milli lagabálka. Í lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, var notað hugtakið „fólksflutningar í atvinnuskyni“ en ekki hugtakið „farþegaflutningar í atvinnuskyni“ sem notað er samkvæmt umferðarlögum, nr. 50/1987. Í ljósi þess hversu keimlíkar skilgreiningarnar eru verður að ætla að hugtökin hafi sömu merkingu. Hafa verður í huga, með hliðsjón af neytendarétti farþega í fólksflutningum og öryggi sömu einstaklinga á vegum úti, að nauðsyn ber til að túlka þessi hugtök rúmt í lagaframkvæmd. Til samræmis er því notað hér hugtakið farþegaflutningar í atvinnuskyni. Sjá nánar umfjöllun í almennum athugasemdum.

Um 8. tölul. Með hugtakinu hópferðir er átt við alla óreglubundna farþegaflutninga, þ.e. þá sem hvorki falla undir hugtakið reglubundna farþegaflutninga né sérstaka reglubundna farþegaflutninga. Í skilgreiningunni er það gert að skilyrði að um sé að ræða farþegahóp sem myndaður er fyrir fram eða að áfangastaður ferðar sé ferðamannastaður eða annar áfangastaður utan biðstöðva reglubundinna farþegaflutninga. Með fyrir fram mynduðum farþegahópi er átt við farþega sem hafa keypt farseðla sína fyrir fram fyrir ákveðna ferð. Dæmi um slíkt eru skoðunarferðir ferðamanna, langferðir eða dagsferðir. Hér undir falla einnig ferðir þar sem farseðill tekur til áfangastaðar sem ekki eru þjónustaðir af reglulegum farþegaflutningum en dæmi um slíka áfangastaði eru Landmannalaugar, Þórsmörk, Askja eða Dettifoss. Þá tekur ákvæðið einnig til annarra hópa sem eru fyrir fram myndaðir, svo sem félagahópar eða starfsmannafélög þar sem einstaklingar taka sig saman um að fara í hópferð.

Um 10. tölul. Inntak hugtaksins reglubundnir farþegaflutningar er það sama og inntak hugtaksins almenningssamgöngur í skilningi frumvarpsins.

Um 12. tölul. Með sérstökum reglubundnum flutningum er átt við reglubundna flutninga sem vegna sérstakra þarfa tiltekins hóps farþega er komið á til viðbótar við þá reglubundnu þjónustu sem í boði er fyrir almenning hverju sinni. Um er að ræða flutning á tilteknum, afmörkuðum hópi fólks þar sem aðrir eru útilokaðir. Þar má helst nefna fyrirtæki sem þarf að bjóða starfsmönnum upp á fastar ferðir samkvæmt áætlun til og frá vinnustað, t.d. í þeim tilvikum þar sem algengt er að starfsmenn búi fjarri vinnustað. Einnig má nefna sem dæmi skólaakstur. Ekki er víst að almenningssamgöngur geti í öllum tilvikum uppfyllt þarfir fyrir þjónustu af þessu tagi og því er nauðsynlegt að unnt

sé að bjóða upp á þjónustu sem þessa til viðbótar við þá þjónustu sem almennt stendur til boða.

Um 13. tölul. Hér er nánar vísað til skilgreiningar 1. gr. reglugerðar nr. 656/2009 um skólaakstur í grunnskóla.

Um 4. gr.

Ráðherra samgöngumála fer með yfirstjórn farþegaflutninga á landi samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Um 5. gr.

Í þessari grein er Samgöngustofu falið að fara með framkvæmd laganna, nema annað sé sérstaklega tekið fram. Þá er í greininni sérstaklega fjallað um það verkefni sem Vegagerðinni er falið samkvæmt lögnum, þ.e. skipulag almenningssamgangna, en frumvarpið gerir ráð fyrir að sá málaflokkur verði áfram í höndum Vegagerðarinnar eins og nú er. Nýmæli er sú sérstaka heimild sem Vegagerðinni er veitt með þessu frumvarpi til að framselja vald sitt til eftirlits og yfirstjórnar almenningssamgangna til staðbundinna stjórnvalda. Hérna er einkum um að ræða sveitarfélög eða landshlutasamtök þeirra, með tilliti til stjórnar og skipulags á reglubundnum farþegaflutningum. Tekin eru af öll tvímæli um að staðbundin stjórnvöld sem fá framselt afmarkað vald frá Vegagerðinni eru bundin af öllum sömu lögum og reglum við ákvarðanatöku og Vegagerðin er almennt í störfum sínum. Jafnframt er tekið af skarið um það að einkaleyfi á ákveðnum svæðum eða leiðum skv. 14. gr. verður að jafnaði ekki ráðstafað nema með útbóði sem uppfyllir skilyrði IV. kafla og reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 sem innleidd verður með innleiðingarreglugerð.

Um 6. gr.

Það er hlutverk stjórnvalda að marka stefnu um almenningssamgöngur en slík stefna hlýtur eðli málsins samkvæmt að vera hluti af heildarsamgönguáætlun, sbr. ákvæði laga nr. 33/2008, um samgönguáætlun. Það kann að vera æskilegt að lögfesta efni slíkra áætlana að einhverju marki til að takmarka valdframsal og gera valdsvið þeirra aðila sem getið er um í þessum kafla markvissara.

Í þeim tilvikum þar sem ákvarðanavald um skipulag og framkvæmd almenningssamgangna í einstökum landshlutum hefur verið falið sveitarfélögum og landshlutasamtökum þeirra í samræmi við 14. gr. er ljóst að landshlutasamtök gera áætlanir um almenningssamgöngur á sínum starfssvæðum. Til að áætlanir milli landshluta séu samstilltar þurfa landshlutasamtök sveitarfélaga að eiga með sér samráð um gerð áætlana þannig að myndist heildstætt kerfi almenningssamgangna sem þjónusti landið allt.

Um 7. gr.

Til að tryggja hagkvæmni og skilvirkni í almenningssamgöngum er talið nauðsynlegt að landshlutasamtök sveitarfélaga hafi með sér reglulegt samráð um áætlanagerð þannig að farþegar komist með sem minnstum biðtíma milli áfangastaða. Það verður best gert á formlegum samráðsvettvangi þar sem eiga sæti opinberir aðilar og fulltrúar notenda almenningssamgangna sem eiga hagsmuna að gæta. Þannig má tryggja að sem víðtækust sátt náist um skipulag almenningssamgangna á hverju svæði og markmið laganna um hagkvæmar og greiðar samgöngur. Aðilum sem sinna fólksflutningum á hverjum stað er gefinn kostur á því að koma sínum sjónarmiðum að.

Um 8. gr.

Markmiðið um heildrænar, greiðar og hagkvæmar samgöngur hlýtur eðli málsins samkvæmt að leiða til þess að taka þarf tillit til nánast alls landsins þegar haft er í huga að farþegar vilja fara milli tveggja landshluta á sem skemmstum tíma. Reynt er að skapa þannig heildstæða áætlun fyrir allt landið með 8. og 9. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Þessi grein er rökrétt framhald af því sem kemur í 6.–8. gr. og þeirri þróun sem átt hefur sér stað með framsali Vegagerðarinnar á réttinum til að skipuleggja almenningssamgöngur á ákveðnum svæðum til landshlutasamtaka sveitarfélaga. Telja verður mikilvægt að lögfesta vettvang sem þennan varðandi framkvæmd almenningssamgangna þar sem þessum aðilum hefur þegar verið falið umtalsvert vald af hálfu Vegagerðarinnar með ákvæðum laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, einkum 7. gr. laganna.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að við áætlanagerð skuli miða við að farþegar eigi þess kost að komast landleiðina með almenningssamgöngum með sem minnstum biðtíma milli upphafsstaðar og áfangastaðar. Verður í þessu sambandi að líta til þess tilgangs og markmiðs laganna að skapa skilyrði fyrir hagkvæmar og skilvirkar almenningssamgöngur er taki mið af þörfum notenda. Þannig er hér ekki gert ráð fyrir að þjónusta í almenningssamgöngum skuli veitt allan sólarhringinn og ekki er heldur kveðið á um lágmarksbiðtíma. Gert er ráð fyrir að samráðsvettvangurinn sem um ræðir í ákvæðinu sé best til þess fallinn að meta hvaða þjónustu rétt er að bjóða upp á hverju sinni með hliðsjón af hagkvæmnis- og skilvirknissjónarmiðum.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu felst skylda til að setja á fót ákveðna nefnd um almenningssamgöngur þar sem tilteknir fulltrúar eiga sæti. Hlutverk nefndarinnar er að samræma áætlanagerð milli einstakra landshluta og þannig stuðla að því að ná markmiðum laganna um skilvirkar og hagkvæmar samgöngur.

Um 11. gr.

Ákvæðið er nýmæli og á að tryggja nægjanlega upplýsingagjöf til ráðherra sem ber ábyrgð á almenningssamgöngum í landinu, sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða ákvæði í 4. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi.

Um 13. gr.

Ákvæði um almenn skilyrði rekstrarleyfis er nú að finna í 5. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Í þessari grein eru lagðar til nokkrar efnisbreytingar en skilyrði um fjárhagslega stöðu og starfshæfni eru óbreytt frá eldri lögum. Þannig er hnykkt á því að leyfishafi hafi óflekkað mannorð annars vegar, sbr. 4. tölul. 1. mgr., og hins vegar að leyfishafi hafi ekki rýrt siðferðilegt álit sitt óhæfilega og ekki gerst sekur um brot á lögum er gilda um fólksflutninga. Sé um fyrirtæki eða stofnun að ræða er það skilyrði skv. 12. gr. að forsvarsmaður uppfylli skilyrði 13. gr. Markmiðið með þessum breytingum er að setja skýrari mælikvarða um hvers konar háttsemi og orðspor er til þess fallið að koma í veg fyrir að leyfi verði gefið út og efla þannig þau tæki sem framkvæmdarvaldið hefur til að stemma stigu við óæskilegri háttsemi í þessum geira. Jafnframt er ráðherra heimilað með reglugerð að útfæra þessi skilyrði nánar.

Ítrekað er í 2. mgr. að leyfishafi verður 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 í VIII. kafla þar sem Samgöngustofu er heimilt að krefja leyfishafa um tilteknar úrbætur ef hann uppfyllir ekki skilyrði laganna eða að öðrum kosti svipta hann leyfinu.

Um 14. 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, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, til að sjá almenningi fyrir reglubundnum fólksflutningum með fólksflutningabifreiðum 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 þessum samgöngum hefur orðið sú að sérleyfishöfum hefur fækkað ár frá ári, ásamt því sem farþegum með sérleyfisbílum hefur fækkað. Núna er fyrirkomulag almenningssamgangna með almenningssvögnum, langferðabifreiðum og rútum með þeim hætti að landshlutasamtök sveitarfélaga hafa smám saman tekið við þessum verkefnum frá áramótunum 2011/2012 og runnu síðustu sérleyfin út í lok september 2012.

Það leiðir af 75. gr. stjórnarskrárinnar 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 7. gr. núgildandi 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 fyrir fram birtri áætlun þar sem farþegar eru teknir upp og settir af á leiðinni og ekki þarf að panta þjónustuna sérstaklega með ákveðnum fyrirvara, þ.e. þjónustan er opin öllum samkvæmt ákveðinni tímaáætlun.

Af framansögðu leiðir að öðrum þjónustuaðilum væri heimilt að selja hópum, einstaklingum, fyrirtækjum eða öðrum þjónustu á sömu leið en þá þyrfti að vera um fyrir fram ákveðnar ferðir að ræða. Í þessu felst að aðeins mjög afmarkað svið fólksflutninga er háð einkaleyfinu og atvinnufrelsi eða rekstrarforsendur þeirra sem ekki njóta einkaréttarins ættu því ekki að raskast að marki.

Einkaréttur sá sem lagður er til í 14. gr. frumvarpsins er samkvæmt orðalagi frumvarpsins takmarkaður við reglubundna farþegaflutninga til að tryggja þjónustu sem varðar almannahagsmunum. Með almannahagsmunum þarna er átt við hagsmunum sem snerta borgara almenn og stefna að nauðsynlegum og lögmætum tilgangi í hverju tilviki, svo sem ferðir til skóla, verslunar, þjónustu, læknis, 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 skal 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 þannig að lágmarksþjónusta sé tryggð. Þjónustan sem stefnt er að skal vera nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar, en með almennri efnahagslegri þýðingu er átt við að þjónustan sé efnahagsleg starfsemi sem skilgreind hefur verið af hálfu hins opinbera sem mikilvæg þjónusta í þágu almennings og sem telja má 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 og leiðum þar sem hún er

þegar til staðar. 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 eða leiðum. 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 Evrópuþingsins og ráðsins (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 ber heitið „Samningar um opinbera þjónustu“.

Þrátt fyrir framanrakið verður að leggja áherslu á að í grundvallaratriðum gera þær reglugerðir Evrópusambandsins sem ætlunin er að innleiða með lögum þessum ekki kröfu til að núverandi fyrirkomulagi um leyfisveitingar til farþegaflutninga verði raskað að marki.

Einkaréttur.

Á síðastliðnum tólf 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 bílæign og nýting á flutningsgetu var ekki samræmd heldur óku sérleyfishafar áfangastaða hver á eftir öðrum sama þjóðveginn. Þannig voru árið 2009 voru 40 styrktar sérleiðir. Aðeins tíu leiðir fluttu að meðaltali fleiri farþega en þrjá. Þrettán leiðir fluttu að meðaltali færri en einn farþega, á tíu leiðum voru að meðaltali færri en tveir farþegar og á sjö leiðum til viðbótar að meðaltali færri en þrjú farþegar. Á þessum leiðum voru notaðir bílar ætlaðir fyrir 12–40 farþega enda óheimilt að nota bifreiðar fyrir færri en átta farþega til að þjóna þessum leiðum. Það má öllum vera ljóst að þetta kerfi var óhagkvæmt, óskilvirkt og umhverfislega óverjandi.

Til að tryggja áfram skipulagðar almenningsamgöngur eftir að sérleyfin voru lögð niður voru tekin upp svokölluð einkaleyfi skv. 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, sbr. sérstaklega lög nr. 162/2011, þar sem Vegagerðinni var veitt heimild til að veita sveitarfélögum, byggðasamlögum og landshlutasamtökum sveitarfélaga einkaleyfi til að skipuleggja og sjá um almenningsamgöngur 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 þetta fyrirkomulag verði nefnt einkaréttur. Hugsunin með hinu nýja fyrirkomulagi var að færa skipulag almenningsamgangna til staðbundinna stjórnvalda sem hluta af grunnþjónustu samfélagsins og skapa jafnframt heilsársrekstrargrundvöll um þessa þjónustu með því að einkaleyfishafar hefðu í samvinnu við sveitarfélög á hverjum stað nokkurt frjálrsræði um að skipuleggja þjónustuna. Markmið með þessum breytingum var að tryggja góða almannaþjónustu þannig að til yrði raunhæfur valkostur við einkabílinn.

Í ljósi þess hver réttarstaðan er í dag 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 inngríp 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, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. 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 samkvæmt þessu frumvarpi, að einkaréttarhafar eða aðilar á grundvelli samninga þar um hafi einkarétt á skipulögðum farþegaflutningum samkvæmt fyrir fram ákveðinni tímatöflu, áætlunum, leiðum, 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. 14. gr. frumvarpsins er ákvæði 7. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, varðandi einkaleyfi til reglubundinna farþegaflutninga tekið nánast óbreytt upp fyrir utan að orðið einkaréttur er notað í stað einkaleyfis. 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 sé nauðsynleg vegna almennrar, efnahagslegrar þýðingar hennar og að hún verði ekki rekin á viðskiptagrundvelli 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 hafi verið tillit til sannanlegrar nauðsynjar á opinberum fjárframlögum á viðkomandi svæði eða leiðum. Í 4. mgr. 14. gr. kemur fram að öðrum en einkaréttarhafa er óheimilt nema með samþykki hans að stunda „reglubundna farþegaflutninga“ á svæðum og leiðum þar sem einkaréttur hefur verið veittur. Hins vegar er ítrekað með 15. 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 eða svæðum, sem hafa það að markmiði að tryggja almannahagsmuni. Skv. 3. gr. frumvarpsins eru reglubundnir farþegaflutningar almenningsamgöngur, þ.e. fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrir fram birtri áætlun, þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp og settir af 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 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. 2. mgr. 14. gr. Nú þegar liggja fyrir slíkir samningar á ákveðnum svæðum. Þrátt fyrir þetta er öllum, sem hafa rekstrarleyfi, heimilt að vera með hópferðir fyrir tiltekinn hóp, sbr. 17. gr., 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 upp utan leiðakerfis einkaréttarhafans, fyrirvaralaust, og flytja viðkomandi sömu leið og einkaréttarhafinn væri að aka ef áfangastaður, þ.e. endastöð, væri utan leiðakerfis einkaréttarhafans.

Sú takmörkun á samkeppni sem einkaréttur kann að hafa í för með sér er tvímælaust talin heimil samkvæmt gildandi lögum. Samkvæmt reglugerð (EB) nr. 1370/2007 er skýrt að slíkt inngríp er heimilt af hendi stjórnvalda til að tryggja tiltekin markmið sem m.a.

eru talin upp í 1. mgr. 14. 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 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. 14. gr. frumvarpsins, t.d. byggðakjarna þar sem íbúar sækja opinbera þjónustu. Þannig væri einkaréttarhafa óheimilt að setja upp skipulagðar ferðir og einoka þannig 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 slíkt ekki talist verulegt inngrip í atvinnufrelsi annarra, enda markmiðið með inngripinu skýrt að halda uppi skipulögðum almenningssamgöngum milli allra helstu staða landsins til að borgarar í samfélaginu eigi kost á að sækja opinbera þjónustu, skóla eða sinna einkaerindum.

Um 15. gr.

Þessi grein er samhljóða 8. gr. núgildandi laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Sjálfstæð þýðing lagaákvæðisins er fyrst og fremst að áréttta það að einkaréttur skv. 14. gr. felur aðeins í sér einkarétt til reglubundinna farþegaflutninga, sbr. 3. gr. frumvarpsins, en ekki annars konar farþegaflutninga.

Um 16. gr.

Almennt lagaákvæði um skólaakstur hefur ekki áður verið að finna í íslenskri löggjöf. Í 6. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, er heimild til handa Vegagerðinni til samningagerðar við aðila á sérleyfisleiðum um samnýtingu slíkra fólksflutninga við skólaakstur. Í 22. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla, er ákvæði sem segir til um að kostnaður og ábyrgð á skólaakstri skuli vera hjá viðkomandi sveitarfélagi, en í reglugerð nr. 656/2009 eru nánari ákvæði um ábyrgð á skólaakstri, fyrirkomulag, skipulag og öryggi.

Í ljósi þess að um almenn lög á sviði almenningssamgangna er að ræða þykir nauðsynlegt að hafa inni ákvæði um skólaakstur. Markmiðið er þó ekki að raska gildandi réttarástandi sem lögbundið er með öðrum lögum. Í samræmi við það markmið heildarlöggjafar, sem stefnt er að með þessu frumvarpi, að tryggja hagkvæmar, skilvirkar og vístvænar samgöngur, er við það miðað að auka heimildir einstakra sveitarfélaga til að skipuleggja skólaakstur með hliðsjón af ákvæði 14. gr. um einkarétt á reglubundnum fólksflutningum á ákveðnum svæðum. Slík samnýting á við hvort sem um skipulagðan skólaakstur er að ræða á grunnskólastigi eða framhaldsskólastigi.

Í frumvarpi þessu er ekki kveðið á um almennan rétt til skólaaksturs, tíðni eða fyrirkomulag enda hlýtur slíkt að taka mið af aðstæðum á hverjum stað. Þá hefur einnig verulegur ágreiningur verið uppi um hvort sé rétt að binda slíkar reglur í lög. Þann 9. júlí 1998 sendi umboðsmaður barna menntamálaráðherra álitssgerð um skólaakstur. Í álitssgerðinni kemur m.a. fram sú skoðun að nauðsynlegt sé, til að tryggja ákveðna samræmingu í skólaakstri á vegum sveitarfélaga, að settar verði almennar lágmarksreglur um tilhögun skólaaksturs. Með slíkum reglum væri nemendum, sem þurfa að sækja skóla um langan veg, tryggð eins jöfn aðstaða og framast er unnt, hvað varðar velferð þeirra og öryggi í skólaakstri. Lagði umboðsmaður barna til að inn í núgildandi lög um grunnskóla yrði sett afdráttarlaust ákvæði um ábyrgð og skyldur sveitarfélaga varðandi skólaakstur. Á grundvelli slíks lagaákvæðis yrði síðan sett reglugerð þar sem nánar yrði kveðið á um skipulag og framkvæmd skólaaksturs á vegum sveitarfélaga. Frekari skoðun átti sér stað á þessu og þann 4. nóvember 1998 ritaði menntamálaráðherra umboðsmanni barna bréf þar sem segir að leitað hafi verið álit samráðsnefndar menntamálaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og samtaka kennara og skólustjóra á fyrrgreindri tillögu. Í ljós hafi komið að talsmenn sveitarfélaga mæli ákveðið gegn því að sett verði sérstök lagaákvæði um skólaakstur og að þeir telji allt eins árangursríkt að t.d. Samband íslenskra sveitarfélaga gefi út leiðbeinandi reglur um skólaakstur.

Skólaakstur er í eðli sínu almennings­samgöngur. Taka þarf afstöðu til skörunar á milli farþegaflutninga í atvinnuskyni og farþegaflutninga í eigin þágu. Þegar um fáfarna sveitavegi er að ræða og fáa farþega mæla ýmis rök gegn því að slíkur akstur verði skilgreindur sem farþegaflutningar í atvinnuskyni, þó svo að óverulegt endurgjald tilfallandi farþega annarra en skólabarna komi til enda mundu kröfur og fyrirkomulag til slíkra flutninga breytast mjög mikið ef flutningarnir yrðu skilgreindir farþegaflutningar í atvinnuskyni.

Í 3. mgr. 16. gr. er fjallað um samgöngur fatlaðs fólks. Vegna fötlunar eða annarra aðstæðna kann að vera að einstaklingar geti ekki nýtt sér reglubundnar almennings­samgöngur. Fyrir þessa einstaklinga hafa skapast ferðamöguleikar á síðustu árum, einkum með svokallaðri „ferðaþjónustu fatlaðra“, en þar er um að ræða skipulagða þjónustu á vegum ákveðinna fyrirtækja. Fer þessi þjónusta fram á grundvelli 35. gr. laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks. Þar segir að sveitarfélög skuli gefa fötluðu fólki kost á ferðaþjónustu. Markmið ferðaþjónustunnar sé að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almennings­farartæki kleift að stunda atvinnu eða nám og njóta tóms­stunda. Sveitarfélög setji reglur um rekstur ferðaþjónustunnar. Í 2. mgr. 35. gr. segir jafnframt að fatlað fólk skuli eiga rétt á ferðaþjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á þjónustustofnanir skv. 1.–3. tölul. 2. mgr. 9. gr. laganna eða annarrar sértækrar þjónustu sem veitt sé fötluðu fólki sérstaklega. Í tilvitnuðum lagaákvæðum er skilgreint nokkuð nákvæmlega hvenær einstaklingar sem ekki eiga þess kost að nýta almennings­samgöngur vegna fötlunar sinnar eiga rétt á ferðaþjónustu frá sveitarfélaginu. Ekki er markmiðið að breyta gildandi réttarstöðu, þ.e. um réttindi til ferðaþjónustu fatlaðs fólks, með frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni, heldur að setja almennan lagaramma um öryggiskröfur og form þessarar þjónustu. Þannig verði gerðar ákveðnar kröfur sem flutningsaðili í slíkri þjónustu þarf að uppfylla.

Um 17. gr.

Með ákvæði þessu eru tekin af öll tvímæli um það að hópferðir, sbr. skilgreiningu 9. tölul. 3. gr. frumvarpsins, eru eftir sem áður heimilaðar á sömu leiðum og á sömu svæðum og bundnar eru einkarétti. Hins vegar er skv. 2. mgr. óheimilt í slíkum flutningum að taka upp farþega og flytja milli biðstöðva sem eru innan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga. Þannig tekur ákvæðið af allan vafa um að áætlanarferðir

annarra en handhafa einkaréttar skv. tímatöflu innan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga eru óheimilar. Hins vegar er heimilt að taka upp farþega á biðstöðvum reglubundinna farþegaflutninga skv. 3. mgr. ef þeir eru fluttir út fyrir leiðakerfi reglubundinna farþegaflutninga (almenningsgangna) en þá aðeins ef næsti áfangastaður farþega er utan leiðakerfis reglubundinna farþegaflutninga.

Með ákvæðum 17. gr. er leitast við að skapa umhverfi þar sem blómleg ferðaþjónusta og hagkvæmar og skilvirkar almenningssamgöngur geta þrífist samhliða. Er þannig ekki gert ráð fyrir að í skjóli laganna geti ferðaþjónustuaðilar sett á fót skipulagðar ferðir innan þjónustusvæðis almenningssamgangna, með viðkomu á biðstöðvum þeirra, við aðrar aðstæður en þær sem lýst er í 3. mgr. Gera lögin ráð fyrir því að Samgöngustofa, og eftir atvikum lögregla, hafi eftirlit með því að skilyrðum ákvæðis þessa sé fylgt með úrræðum þeim sem veitt eru í IX. kafla um eftirlit og í XI. kafla um viðurlög.

Við vinnslu frumvarpsins var lengst af gert ráð fyrir að í 5. mgr. þessa ákvæðis yrði að finna takmarkaða heimild til að sinna hópferðum milli tveggja fastra áfangastaða sem ekki væru samgöngumiðstöðvar almenningssamgangna er lytu einkarétti skv. 14. gr. Þegar um væri að ræða tengingu við aðra þjónustu fyrir ferðamenn og áætlun því háð komu- og brottfarartíma þeirrar þjónustu. Gert var ráð fyrir því að ráðherra væri heimilt að kveða á um hvaða þjónusta skyldi að lágmarki vera veitt á slíkum leiðum, væri um að ræða nauðsynlega almannaþjónustu. Ákvæðið hefði t.d. átt við um hina svokölluðu „flugrútu“ eða leiðina á milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur (KEF-REY) þar sem þjónusta er veitt í tengslum við komu- og brottfarartíma flugvéla. Þar hefur hingað til verið miðað við að í tengslum við allar komur og brottfarir sé tryggt að flugfarþegar komist með rútu milli Reykjavíkur og flugstöðvarinnar. Þjónustan er í dag veitt af einkaaðilum í frjálsum rekstri. Til að samkeppni haldist á leiðinni þurfa þeir aðilar sem aka á leiðinni að hafa í huga að tryggð sé sú lágmarksþjónusta sem gerðar eru kröfur um að verði veitt á leiðinni. Sé sú lágmarksþjónusta sem skilgreind hefur verið sem nauðsynleg almannaþjónusta ekki tryggð í frjálstri samkeppni verður að teljast eðlilegast að leiðin verði undirorpin einkarétti skv. 14. gr. Á lokastigum var tekin ákvörðun um að falla frá því að hafa slíkt ákvæði í frumvarpinu þar sem það þótti til þess fallið að skapa óvissu um heimildir til skipulagningar hópferða innan svæðis sem undirorpið er einkarétti. Þannig mátti skilja ákvæðið sem svo að heimilt væri í hvaða tilvikum sem er að skipuleggja reglulegar ferðir milli áfangastaða t.d. ferjusiglinga og helstu þéttbýlisstaða og taka fyrirvaralaust upp farþega á slíkum leiðum ef aðeins væri að gætt að ferðin endaði ekki við samgöngumiðstöð. Ákvæðið var hins vegar smíðað til að bregðast við tilteknu vandamáli þar sem gert var ráð fyrir því í útboði að tiltekin leið innan svæðis yrði færð undir einkarétt þrátt fyrir að lágmarksþjónusta væri tryggð í frjálsum rekstri. Ítarleg ákvæði frumvarpsins um gerð samninga um opinbera þjónustu, sem og ákvæði reglugerðar 1370/2007/EB sem innleidd hefur verið í íslenskan rétt ættu að koma í veg fyrir að boðnar verði út leiðir þar sem skilgreind lágmarksþjónusta er nægilega tryggð í samkeppnisrekstri.

Um 18. gr.

Í greininni er kveðið á um að Samgöngustofa veiti leyfi til reksturs sérútbúinna, breyttra ökutækja, sérstaklega ætlaðra til fjallaferða utan þjóðvega, þ.m.t. aksturs á ís og snjó. Sambærilegt ákvæði er nú að finna í 10. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Hér hefur þó gildissvið ákvæðisins verið víkkað þannig að nú er miðað við ökutæki en ekki aðeins bifreiðar eins og áður var. Í ljósi eðlis þessarar þjónustu þykir ekki ástæða til að lögbinda tiltekna stærð ökutækjanna, með tilliti til fjölda farþega. Rétt er að taka sérstaklega fram að eðli leyfis samkvæmt þessari grein er að um ökutæki sé að ræða sem er sérstaklega útbúið eða breytt til aksturs utan þjóðvega, hugsað eins og orðalag ákvæðisins gefur til kynna. Þannig mundu sérstaklega búin ökutæki sem almennt væru aðeins notuð í almennri umferð falla undir eðlagnaleyfi, ferðapjónustuleyfi eða almennt rekstrarleyfi.

Þannig ætti að jafnaði að telja nauðsynlegt að ökumenn sérútbúinna eða breyttra ökutækja á hálendinu hefðu lokið námskeiði eða fræðslu um reglur þær sem gilda um umgengi á hálendinu. Í þeim tilvikum þar sem leyfishafi verður uppvís að óheimilum utanvegaakstri eða öðrum lögbrotum getur komið til beitingar þeirra úrræða sem Samgöngustofa hefur í VIII. kafla frumvarpsins um eftirlit, niðurfellingu réttinda o.fl. Rétt er að taka fram að rannsókn brota á þeim lögum sem þarna er vísað til er ekki á forræði Samgöngustofu.

Um 19. gr.

Í 7. gr. laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, er almennt orðað ákvæði um að Samgöngustofu sé heimilt að veita tímabundið og skilyrt atvinnuleyfi til reksturs eðlagnar. Í ákvæði um gildistöku í frumvarpi þessu er lagt til að ofangreind 7. gr. laga um leigubifreiðar verði felld úr gildi enda á umfjöllun um leyfi til reksturs eðlagnapjónustu nú frekar heima í þessum lögum.

Ákvæði þetta hafði verið útfært nokkuð frekar í reglugerð nr. 397/2003. Samkvæmt reglugerðarákvæðinu þurfti að vera um að ræða glæsilega fólksbifreið 4–8 manna sem búin væri skilrúmi milli farþega og bílstjóra.

Ákvæðið hefur nokkuð rúma merkingu og ítrekað bærust Vegagerð áður umsóknir sem voru ekki beinlínis í samræmi við markmið ákvæðisins en uppfylltu engu að síður þau skilyrði sem sett voru. Jafnframt hafa sprottið upp fyrirtæki sem sérhæfa sig í akstri á íburðarmiklum bifreiðum, búnum miklum þægindum.

Reynt er að bregðast við framangreindum aðstæðum í frumvarpi þessu. Eðlagn er í eðli sínu bifreið sem búin er sérstökum þægindum en gert er ráð fyrir því að það verði útfært nánar í reglugerð hverjir þessir eiginleikar eigi að vera. Eðlagnar/glæsibifreiðar eru í eðli sínu hugsaðar fyrir annaðhvort sérstaka viðburði, svo sem brúðkaup, eða ákveðna viðskiptavini sem gera kröfu um tiltekna þjónustu. Að jafnaði eru eðlagnar eingöngu notaðir í þéttbýli. Jafnvel eru sérstök fyrirtæki á markaðnum sem gera út á eðlagnapjónustu. Í ljósi eðlis þessarar þjónustu þykir ekki ástæða til að lögbinda tiltekna stærð bifreiða, með tilliti til fjölda farþega, þó að í flestum tilvikum mundi vera átt við það sem oft er kallað limmósínur eða aðrar bifreiðar sem veita sérstaka þjónustu eða gæði sem verið er að sækjast eftir. Skal slík þjónusta ávallt pöntuð fyrir fram og greidd. Þegar horft er til þeirrar þjónustu sem hér er verið að veita þykir rétt að eðlagnar séu undanþegnir skyldu til að hafa uppi gjaldmæli. Þá þykir rétt, með vísan til sömu sjónarmiða og gilda um leigubifreiðastjóra, að krefjast þess að þjónustuveitendur eðlagnapjónustu séu með óflekkað mannorð og geti notið fulls trausts í starfi sínu við að aka með farþega sem hugsanlega eru í viðkvæmu ástandi eða á annan hátt þeim háðir. Jafnframt er lagt bann við því að bifreiðar þessar séu notaðar til hefðbundins leigubifreiðaaksturs og kann slíkt að varða refsingu skv. X. kafla frumvarpsins.

Um 20. gr.

Á undanförunum árum hafa átt sér stað miklar breytingar í ferðaþjónustu og fjöldi ferðamanna sem heimsækir Ísland margfaldast. Eitt af markmiðum þessa frumvarps var að rýmka réttindi annarra en atvinnuleyfishafa í leigubifreiðaaakstri til flutnings ferðamanna á bifreiðum átta manna eða færri. Ljóst er að mikil eftirspurn er eftir slíkri þjónustu og æskilegt að aðlaga lagaumhverfið að þeirri staðreynd. Nauðsynlegt er að formgera fyrirkomulag slíks aksturs þar sem reglubundið eftirlit fer fram, enda ekki markmiðið að slíkir aðilar skerði atvinnumöguleika starfandi leigubifreiðastjóra á farþegaflutningum í hefðbundnum leiguakstri.

Þannig er tekið upp sérstakt leyfakerfi auk þess sem refsing er lögð við því að misnota leyfið. Ekki er gert ráð fyrir takmörkun á grundvelli stærðar bifreiða þannig að rekstrarleyfishöfum er heimilt að stunda slíka farþegaflutninga, þ.e. selja þjónustu sína, á hvaða stærð ökutækis sem er sem uppfyllir þau skilyrði sem sett eru fyrir leyfisveitingu. Í ákvæðinu er ráðherra veitt heimild til að kveða með reglugerð á um gerð og eiginleika þeirra ökutækja sem njóta þessa leyfis svo og kröfur til þeirra ökumanna sem starfa í skjóli þess.

Leyfishafar þurfa að uppfylla skilyrði um rekstrarleyfi, merkja ökutæki sín rekstraraðila og hafa réttindi sem ferðaskrifstofa eða ferðaskipuleggjandi enda er akstur á grundvelli þessa leyfis aðeins heimill sem liður í skipulagðri fyrir fram greiddri ferðaþjónustu. Misnotkun leyfisins getur varðað refsingu skv. ákvæðum X. kafla frumvarpsins.

Um 21. gr.

Ekki hefur verið í lögum nein heimild til að reka svokallaða léttvagna eða „tuk-tuk“ í ferðaþjónustu til skoðunarferða innan bæjar. Samkvæmt skilgreiningu eru léttvagnar bifhjól ætluð til farþegaflutninga sem ganga fyrir vistvænum orkugjöfum, svo sem rafmagni. Hámarkshraði þeirra er 50 km og því er einungis heimilt að aka slíkum ökutækjum eftir götum þar sem hámarkshraði er undir 50 km/klst.

Borgarleyfishafar verða að uppfylla kröfur um rekstrarleyfi, auðkenni og merkingar enda þjónustan aðeins heimil sem fyrir fram greiddar skoðunarferðir.

Um 22. gr.

Í þessu ákvæði er tryggð skýr lagastoð fyrir þeim fjölmörgu þjónustugjöldum sem tekin eru fyrir útgáfu leyfa samkvæmt frumvarpinu. Ákvæði um leyfisgjöld er að mestu óbreytt frá fyrri lögum.

Um 23. gr.

Sambærileg ákvæði um tækni- og gæðakröfur var að finna í lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Gert er ráð fyrir að tæknikröfur þessar snúi fyrst og fremst að öryggi farþega og taki mið af reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja. Þetta lagaákvæði í heild sinni þarfnast frekari útfærslu með stjórnvaldsfyrirmælum. Í 2. mgr. er því að finna heimild til ráðherra til að setja í reglugerð ákvæði um tiltekin atriði.

Svo sem fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið er í 1. mgr. þessa ákvæðis að finna nýmæli þess efnis að óheimilt sé í farþegaflutningum að aka með standandi farþega utan þéttbýlis, þ.e. þar sem hámarkshraði er meiri en 80 km/klst. Ljóst er að veruleg hætta kann að skapast við slíka farþegaflutninga einkum og sér í lagi fyrir farþega. Verður nú fjallað nánar um tilkomu þessa nýmælis.

Í reglugerð nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja (ákvæði 01.12) eru hópþifreiðar skilgreindar með eftirfarandi hætti:

„01.12 Hópbifreið.

(1) Bifreið sem ætluð er til fólksflutninga og gerð er fyrir fleiri en 8 farþega, einnig þótt bifreiðin sé jafnframt ætluð til annarra nota.

Hópbifreið I (M2): Hópbifreið með leyfða heildarþyngd 5.000 kg eða minna.

Hópbifreið II (M3): Hópbifreið með leyfða heildarþyngd meiri en 5.000 kg.

(2) Nánari aðgreining undirflokka hópbifreiða ræðst af útfærslu yfirbyggingar með tilliti til fyrirhugaðrar notkunar (hópbifreið getur verið í fleirum en einum undirflokki).

Undirflokkur I: Hópbifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum og stæðum og ætluð fyrir tíðar hreyfingar farþega í og úr hópbifreið.

Undirflokkur II: Hópbifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum og þar sem gert er ráð fyrir stæðum í gangi og/eða á svæði sem ekki tekur meira rými en tvö tveggja manna sæti.

Undirflokkur III: Hópbifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum.

Undirflokkur A: Hópbifreið fyrir 22 farþega og færri í sætum og stæðum.

Undirflokkur B: Hópbifreið fyrir 22 farþega og færri í sætum.“

Engar hömlur virðast vera á notkun hópbifreiða í undirflokki II, samkvæmt áðurnefndri reglugerð, lögum nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi eða reglugerð nr. 528/2002, um fólksflutninga á landi. Þó er í 2. mgr. 12. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, heimild til handa Vegagerðinni að takmarka notkun strætisvagna utan þéttbýlis. Í lið 24.12 reglugerðar um gerð og búnað ökutækja segir að sæti hópbifreiðar í undirflokki II, III og B skuli búin rúlluöryggisbeltum. Því er skylt að sitjandi farþegar noti öryggisbelti.

Í e-lið 5. gr. reglugerðar nr. 348/2007, um notkun öryggis- og verndarbúnaðar í ökutækjum, segir að ekki sé skylt að nota belt þegar ekið er í atvinnuskyni þar sem hraði er jafnan líttill og fara þarf í og úr ökutæki með stuttu millibili. Ljóst virðist að ákvæðið eigi ekki við á vegi þar sem hámarkshraði er yfir 80 km á klst. og því nokkuð ljóst að sitjandi farþegar þurfa að vera í beltum, með hliðsjón af lið 24.12 reglugerðar um gerð og búnað ökutækja. Engar kröfur eru þó gerðar til þeirra farþega sem standa í þar til gerðum stæðum enda er ekki gerð krafa um að þeir nýti öryggis- eða verndarbúnað.

Af könnun á öryggisbúnaði á öðrum Norðurlöndum kemur í ljós að í Danmörku eru ekki gerðar kröfur um öryggisbúnað í bifreiðunum ef standandi farþegar eru undir 20% af heildarfarþegafjölda í hópbifreið. Þá eru engar takmarkanir á hámarkshraða slíkra bifreiða. Í Noregi er staðan sú að hópbifreið skráð með stæði og sæti, með eða án öryggisbelta, er heimilt að aka á hraða sem nemur allt að 80 km/klst. Þá virðast skilgreiningar á hópbifreiðum og reglur varðandi öryggisbeltanotkun vera nokkurn veginn þær sömu í Noregi og á Íslandi. Í Svíþjóð virðast reglur leyfa standandi farþega svo framarlega sem hópbifreiðin er útbúin fyrir farþega í stæðum og skráð þannig. Engar hraðatakmarkanir gilda um aksturinn. Það er hins vegar yfirlýst stefna þar í landi að því beri að breyta.

Fram kom við gerð frumvarpsins að Samgöngustofa telur að setja þurfi sérstakar reglur um notkun hópbifreiða í undirflokki II og að notkun þeirra verði með einhverjum hætti takmörkuð þannig að öryggi standandi farþega verði sem best tryggt. Þær aðstæður gætu m.a. takmarkast við það að ekki sé heimilt að vera með standandi farþega á vegum þar sem leyfður hámarkshraði er hærri en 80 km/klst. nema tryggt sé að aðskildar akstursstefnur og útafakstursvarnir (vegrið) séu til staðar eða að umhverfi vegarins sé með þeim hætti að ekki skapist hætta á árekstrum við einhvers konar fyrirstöðu, svo sem kletta eða mannvirki. Hafa skal í huga að mikill munur er á vegakerfinu á Íslandi og í Danmörku og Noregi, með tilliti til hönnunar vega og aðstæðna. Á vegum sem helst má bera saman við þjóðvegi utan þéttbýlis á Íslandi þar sem 90 km hámarkshraði er leyfður er hámarkshraðinn 80 km/klst. í Danmörku og 80–90 km/klst. í Noregi, allt eftir

aðstæðum hvað umferðaröryggi varðar. Jafnframt er að mörgu leyti heppilegt að setja inn sérstakt bannákvæði um flutning á standandi farþegum í lög þar sem ljóst er að erfitt yrði að framfylgja eingöngu reglugerðarákvæði þar um. Því er lagt til hér að óheimilt verði að nota farartæki með standandi farþega á vegum utan þéttbýlis þar sem leyfður hámarkshraði er yfir 80 km á klukkustund. Með því er ekki lagt bann við því að nota þá gerð farartækja sem að framan greinir heldur er eingöngu óheimilt að hafa standandi farþega í þeim við þessar aðstæður.

Í 3. mgr. er svo að finna undantekningu frá þessari reglu. Er með undantekningunni gert heimilt að hafa standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er meira en 80 km á klst. ef farartækið er sérstaklega ætlað fyrir standandi farþega. Hins vegar er þá ekki heimilt að aka því tiltekna farartæki hraðar en að hámarki 80 km á klst. og er jafnframt gerð krafa um að standandi farþegar hafi náð 18 ára aldri. Tilgangur þessarar undantekningar er að setja ekki í uppnám samninga um almenningssamgöngur þar sem tilboð flutningsaðila hafa miðað við að heimilt sé að aka með standandi farþega. Í þessu sambandi er því rétt að benda á að í ákvæði til bráðabirgða, 3. mgr., er gert ráð fyrir að undanþága þessi falli niður 1. janúar 2019. Frá og með þeim tíma verður með öllu óheimilt að aka með standandi farþega þar sem leyfður hámarkshraði er yfir 80 km á klst.

Um 24. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 11. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Eru heimildir þær 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, fluttar til Samgöngustofu.

Um 25. gr.

Ákvæðið er í samræmi við gildandi rétt. Kæruheimildin er takmörkuð við tilteknar veigamiklar ákvarðanir. Að jafnaði væri einnig kæruheimild til staðar ef ákvarðanir samkvæmt lögnum mundu varða annað efni en væru engu að síður stjórnvaldsákvarðanir skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga, nr. 37/1993.

Með þessari breytingu er markmiðið að auka skilvirkni í stjórnisýslunni og koma í veg fyrir að allar mögulegar ákvarðanir, stórar sem smáar, verði kærðar til æðra stjórnvalds. Slíkt tekur mikinn tíma í framkvæmd. Jafnvel þótt oft séu veigalitlir eða engir hagsmunir undir. Þannig verða aðilar sem ósáttir eru með aðrar ákvarðanir en kærnanlegar eru samkvæmt þessari grein að leita réttar síns með öðrum hætti, t.d. með því að leita til umboðsmanns Alþingis.

Um 26. gr.

Ákvæðið er í samræmi við gildandi réttarástand á þessu sviði. Þau réttindi sem úthlutað er á grundvelli laganna eru bundin við tiltekinn aðila og því óeðlilegt að hægt sé að framselja þau með einhverjum hætti enda miðað við að viðkomandi aðili uppfylli skilyrði laganna fyrir leyfisveitingu og öðrum aðilum frjálst að sækja um sjálfstætt leyfi kjósi þeir að veita leyfisskylda þjónustu samkvæmt lögnum.

Um 27. gr.

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

Um 28. gr.

Ákvæðið er nýmæli sem lagt er til að lögfest verði vegna innleiðingar reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 er setur tiltekin lágmarksviðmið um innihald samninga um opinbera þjónustu, þ.e. um kostnaðarskiptingu, gildistíma og fleiri efnisatriði, sbr. nánar 4. gr. reglugerðarinnar. Sambærileg ákvæði er að nokkru að finna í 6. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi, varðandi sérleyfi þar sem tiltekið er að nokkru 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 innihald samninga um opinbera þjónustu séu lágmarksákvæði. Þannig sé ráðherra og Vegagerðinni heimilt að gera ríkari kröfur til innihalds slíkra samninga, sbr. og reglugerðarheimild 2. mgr. 28. gr. frumvarpsins.

Um 29. gr.

Með ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 1370/2007 er gerð krafa um að samningar um opinbera þjónustu skuli að meginstefnu til falla undir kvaðir um útboð, með örfáum undantekningum. Verður að skilja þessar kröfur sem sérstök viðbótarskilyrði við ákvæði laga nr. 84/2007, 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. Opið er með reglugerðarheimild að innleiða EB-reglugerðina í heild sinni og því óþarfi í lögum að tilgreina 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 farþegaflutningsþjónustu. 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 30. gr.

Ákvæði 1. mgr. er í samræmi við gildandi lög um eftirlitshlutverk Samgöngustofu.

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

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

Um 31. 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 hvað eina 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 VIII. kafla um afturköllun starfsleyfis eða jafnvel sviptingu starfsleyfis koma til greina ef ítrekuðum óskum um tilteknar upplýsingar væri ekki sinnt.

Um 32. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða 1. mgr. 15. gr. laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Með þessu ákvæði er gert ráð fyrir að tilkynningum um brot á ákvæðum laganna skuli beina til Samgöngustofu enda fer hún, ásamt lögreglu, með eftirlit með lögnum. Ekki er gert ráð fyrir því að Samgöngustofu verði skylt að rannsaka allar tilkynningar um hugsanleg brot heldur verður að meta það í hverju tilviki hver séu rétt viðbrögð við tilkynningu. Stofnunin getur valið milli þess að grípa sjálf til þeirra eftirlitsaðgerða sem henni eru færar skv. lögum, vísa máli til lögreglu til rannsóknar og meðferðar eða eftir atvikum láta mál niður falla.

Um 33. gr.

Ákvæði gildandi laga gera ekki ráð fyrir miklu frumkvæðiseftirliti, sbr. ákvæði laga nr. 73/2001, um fólksflutninga og farmflutninga á landi. Þessu er nokkuð breytt með frumvarpinu. Þannig er gert ráð fyrir tvönn konar eftirliti, annars vegar er óundirbúið og tilviljanakennt úrtak þar sem bifreiðar eru stöðvaðar og flutningar skoðaðir að frumkvæði lögreglu og hins vegar eftirlits í kjölfar tilkynninga eða vitneskju um brot.

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

Um 34. gr.

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

Ákvæði 2. mgr. er nýmæli sem felur í sér að Samgöngustofu er heimilt að gera athugasemdir og krefjast úrbóta jafnvel þó svo að rekstur aðila feli ekki beinlínis í sér lögbrot ef reksturinn og háttsemi aðila verða ekki talin í samræmi við markmið og tilgang laga.

Um 35. gr.

Tímabundin afturköllun leyfis samkvæmt þessari grein frumvarpsins er nýmæli. Framkvæmdin getur annaðhvort komið í beinu framhaldi af aðgerðum skv. 34. gr. frumvarpsins eða sem upphafsáðgerð ef brot eru alvarlegri. Ákvæðið miðar að því að beitt sé sem vægustu úrræði. Þannig er aðila gefinn kostur á því að koma rekstri og háttsemi sinni í viðunandi horf innan hæfilegs frests ella verður leyfi hans fellt endanlega niður. Úrræði þetta kemur aðeins til greina við vægari brot á lögum eða að brotið sé þess eðlis að hægt sé að bæta úr því.

Um 36. gr.

Um neyðarúrræði er að ræða sem tekur gildi jafnskjótt og aðila hefur verið birt bréf þess efnis. Að jafnaði mundi gerð krafa um að bréfið væri birt aðila með sannanlegum hætti, t.d. sem ábyrgðarbréf eða með stefnuvotti. Ákvæðinu skal einungis beitt í

neyðartilvikum þegar aðili hefur gerst sekur um gróf lögbrot eða verið staðinn að refsiverðri háttsemi sem samræmist ekki skyldum hans. Sé uppi einhver vafi um réttarstöðu aðila eða að hann hugsanlega geti átt sér einhverjar málsbætur mundi þá að jafnaði vægara úrræði, svo sem tímabundin afturköllun leyfis, koma til greina.

Um 37. gr.

Ákvæði um brottfall leyfis er að hluta árétting sem leiðir af öðrum ákvæðum laganna.

Ákvæði 3. mgr. um sendingu tilkynningar með sannanlegum hætti gerir ráð fyrir því að notast sé við ábyrgðarbréf eða sambærilega sendingarkosti.

Um 38. gr.

Ákvæðið er sambærilegt við ákvæði laga nr. 134/2001, um leigubifreiðar, þar sem gert er ráð fyrir innlögn leyfis. Hér er jafnframt gert ráð fyrir því að leyfishöfum sé það skylt við tiltekna aðstæður skv. 2. mgr. að leggja inn leyfi sitt, slíkt er nýmæli. Brot á þessari skyldu getur varðað refsingu skv. 51. gr. Þannig er lögð sú skylda á aðila að skila inn leyfi sínu ef hann uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir útgáfu leyfis. Útgáfa opinbers leyfis felur í sér bæði skyldur og kvaðir á aðila og því ekki óeðlilegt að aðili sjálfur hafi þá skyldu að skila inn leyfi að fyrra bragði ef skilyrðum fyrir útgáfu þess eða gildi er ekki lengur fullnægt.

Hafi leyfi verið lagt inn rennur gildistími þess út með sama hætti og það hefði verið í notkun. Þannig fyrnist leyfið ekki beinlínis meðan það er lagt inn en gildistími þess er hinn sami og fyrir innlögn.

Um 39. gr.

Ákvæðið tekur á þeim tilvikum þar sem einkaréttur skv. 14. gr. getur fallið niður. Ákvæðin var að finna á dreif í IX. kafla þess frumvarps sem lagt var fram á Alþingi vorið 2015. Hafa ekki verið gerðar neinar efnislegar breytingar á þeim ákvæðum sem þar var að finna. Þar sem einkaréttur skv. 14. gr. er allt annars eðlis heldur en þau leyfi sem Samgöngustofa veitir á grundvelli laganna, og þar sem Vegagerðin hefur forræði á veitingu einkaréttarins en Samgöngustofa á leyfisveitingunum, þótti ekki rétt að blanda ákvæðum um niðurfellingu einkaréttar inn í umfjöllun um eftirlit með leyfum. Því hefur þeim verið hér safnað saman í eina grein.

Regla 2. mgr. er nýmæli sem er nauðsynlegt til að hægt sé að halda uppi þjónustu við almenning ef áskoranir til einkaréttarhafa um að uppfylla samningsskyldur sínar bera ekki árangur. Nú eru einkaleyfissamningar gerðir til langs tíma og því nauðsynlegt að til staðar sé skýrt lagaúrræði til að bregðast við ef kröfur samnings um þjónustu og annað eru ekki virtar.

Um 40. gr.

Vegna kostnaðar, aukinnar skriffinnsku og óhagræðis sem það kann að valda flutningsaðila er talið nauðsynlegt að takmarka gildissvið IX. kafla um réttindi farþega í samræmi við gildissvið reglugerðar (ESB) nr. 181/2011.

Um 41. gr.

Í þessari grein er mælt svo fyrir að ógildur sé áskilnaður eða fyrirvari sem miði að því að leysa flutningsaðila í fólksflutningum undan ábyrgð eða kveði á um frekari ábyrgðartakmarkanir en greinir í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Af þessu ákvæði leiðir ótvírætt að farþegar geta aldrei notið lakari réttar en leiðir af ákvæðum frumvarpsins. Nauðsynlegt er að koma í veg fyrir að hægt sé að semja sig undan lagaákvæðum sem mæla fyrir um réttindi farþega.

Um 42. og 43. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um 44. gr.

Í þessu ákvæði er kveðið á um réttindi fatlaðs fólks og hreyfihamlaðra. Þrátt fyrir að almennt sé óheimilt að synja farþega um far á grundvelli fötlunar er slíkt þó heimilt ef öryggiskröfur í lögum krefjast þess eða hönnun ökutækis eða annarra grunnvirkja gerir hinum fatlaða ekki fært að nýta sér þjónustuna. Í greininni segir jafnframt að flutningsaðilar skuli gefa hinum fatlaða kost á að hafa með sér fylgdarmann endurgjaldslaust til aðstoðar gerði það honum kleift að nýta sér þjónustuna.

Um 45. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er frekar kveðið á um skyldur flutningsaðila við fatlaða farþega en jafnframt er kveðið á um skyldur hins fatlaða til að láta vita af þörfum sínum með hið minnsta 36 klst. fyrirvara þannig að flutningsaðila sé kleift, sé þess nokkur kostur, að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að flytja hinn fatlaða.

Um 46. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er fjallað um réttindi farþega á lengri ferðum þegar röskun verður á ferðatilhögun, ferðum seinkar verulega eða er aflýst.

Um 47. gr.

Í frumvarpinu er sérstaklega leitast við að færa réttindi farþega í farþegaflutningum á landi að þeirri réttarstöðu sem gildir fyrir farþega í flugi en fyrirmyndin að þessu ákvæði er í reglugerð (ESB) nr. 181/2011. Þar er að finna tiltekna lágmarksupphæð sem bætur vegna dauðsfalla eða líkamstjóns verða að ná. Í ljósi þess að slíkar bætur eru mun hærri en tíðkast hefur í réttarframkvæmd hérlendis er það eftirlátið ráðherra að innleiða reglugerðina í heild sinni, þ.m.t. þetta ákvæði.

Um 48. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 49. gr.

Ákvæðið er nýmæli. Gert er ráð fyrir að í almenningssamgöngum sé heimilt að leggja févíti á þá farþega sem virða ekki fyrir fram birtar reglur um greiðslu á fargjaldi, aðgangstakmarkanir, notkun aðgangskorta, umgengni eða aðra þætti í þjónustunni. Ákvæðið er til komið m.a. vegna ábendinga þeirra sem nú veita þjónustuna. Tilgangur ákvæðisins er að skapa hvata fyrir farþega reglubundinna farþegaflutninga til að lúta reglum þeim er gilda um flutningana, greiðslu fargjalds o.s.frv. Þá er mikilvægt að þeir sem sinna þjónustu í reglubundnum farþegaflutningum á ákveðnum forsendum geti gengið út frá því sem vísu að þau fargjöld sem gert er ráð fyrir við skipulag almenningssamgangna skili sér í reksturinn.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að reglur um greiðslu févítis séu skýrar á samgöngumiðstöðvum, heimasíðu og biðstöðvum þar sem því verður við komið og síðast en ekki síst séu þær skýrar og greinilegar þegar gengið er inn í vagninn. Þannig er litið svo á að með því að þiggja þjónustu í reglubundnum farþegaflutningum hafi farþeginn að sama skapi fallist á að undirgangast þær reglur sem þar um gilda, þar á meðal um greiðslu fargjalds, notkun aðgangskorta, umgengni o.s.frv.

Rétt þykir að taka fram í 3. mgr. að sé aðgangsheimild misnotuð ítrekað eða með

kerfisbundnum hætti takmarki það ekki heimildir rekstraraðila reglubundinna farþegaflutninga til að hafa uppi kröfu á viðkomandi farþega samkvæmt öðrum lögum eða reglum.

Um 50.–52. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um 53. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa. Málskot er með sama hætti og almennt gerist í stjórnkerfinu.

Um 54. og 55. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

DRÖÖG