

Samgöngustofnun

I. KAFLI Almenn ákvæði

1. gr.

Hlutverk og markmið

Samgöngustofnun er sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn ráðherra.

Samgöngustofnun fer með stjórnábyrgð og stjórnun samgöngumála samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir. Stofnunin annast stjórnábyrgð og eftirlit er lýtur að:

1. flugmálum,
2. hafnamálum og málum sem varða sjóvarnir,
3. siglingamálum,
4. umferðarmálum,
5. vegamálum.

Samgöngustofnun skal í starfsemi sinni stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Þá skal stofnunin stuðla að því að samgöngur þróist í samræmi við samfélagsleg og umhverfisleg markmið.

Stofnunin annast framkvæmd laga á þeim sviðum sem undir hana heyra, sbr. 2. mgr., skv. nánari fyrirmælum þeirra laga.

2. gr.

Skipulag stofnunar ofl.

Ráðherra skipar forstjóra stofnunarinnar til fimm ára í senn og staðfestir skipurit hennar.

Forstjóri ber ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnunarinnar, mótar helstu áherslur, verkefni og starfshætti og annast daglega stjórn hennar.

Forstjóri ræður annað starfsfólk til stofnunarinnar.

Samgöngustofnun skal árlega birta skýrslu um starfsemi sína.

3. gr.

Samvinna og samráð

Samgöngustofnun skal hafa samvinnu og samráð við þá aðila, félög, samtök og stofnanir sem tengjast starfsemi hennar.

Ráðherra getur sett á stofn fagráð með fulltrúum stofnunarinnar, hagsmunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum stofnunarinnar.

II. KAFLI Verkefni

4. gr.

Almennt

Samgöngustofnun skal vera ráðgefandi fyrir ráðherra, veita honum aðstoð við undirbúning að setningu laga og reglugerða á starfssviði sínu og aðstoða við stefnumótun og ákvarðanatöku í samgöngumálum.

Stofnunin setur reglur um gerð og búnað ökutækja, skipa og loftfara og annast framkvæmd þeirra.

19. maí 2010

Stofnunin setur öryggiskröfur til samgöngumannvirkja, ásamt því að kveða á um skipulag umferðar- og leiðsögukerfa í lofti, á láði og legi.

Samgöngustofnun tekur þátt í gerð samgönguáætlunar.

Samgöngustofnun skal annast fræðslu og upplýsingamiðlun um samgöngumál, eftir því sem við á.

Stofnunin annast rekstur tölvu- og upplýsingakerfa er lúta að starfsemi stofnunarinnar.

Stofnunin tekur afstöðu til tillagna sem berast frá rannsóknarnefnd samgönguslysa.

Stofnunin heldur slysaskrá á sviði samgangna.

Samgöngustofnun skal annast önnur verkefni sem stofnuninni eru falin samkvæmt ákvörðun ráðherra.

5. gr.

Eftirlit með samgöngumannvirkjum

Samgöngustofnun hefur eftirlit með að fylgt sé kröfum til öryggis samgöngumannvirkja og öryggisstjórnunar við rekstur þeirra.

Stofnunin annast öryggisúttekt á samgöngumannvirkjum.

6. gr.

Eftirlitsskyld starfsemi, rannsóknarheimildir ofl.

Samgöngustofnun skal hafa eftirlit með því að starfsemi, umferð og flutningar sem henni er að lögum falið að hafa eftirlit með, séu í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um viðkomandi starfsemi gilda.

Samgöngustofnun er við athugun á rekstri og starfsemi eftirlitsskyldra aðila heimill aðgangur að starfsstöðvum eftirlitsskylds aðila og öðrum stöðum sem nauðsynlegt er til að framkvæma eftirlit að mati stofnunarinnar. Samgöngustofnun er einnig heimill aðgangur að ökutæki, loftfari, skipi og öðru samgöngutæki, sem og búnaði þeirra og farmi til að framkvæma vettvangsathuganir, úttektir og skoðanir sem stofnunin telur nauðsynlegar í þágu eftirlits. Stofnunin getur einnig lagt hald á þau gögn og muni sem hún telur nauðsyn á í þágu eftirlits.

Samgöngustofnun er heimilt að fyrirskipa stöðvun og kyrrsetningu ökutækis, loftfars, skips og annars samgöngutækis eins og nauðsyn kann að vera á í þágu eftirlits og að gera allar nauðsynlegar athuganir á þeim, búnaði þeirra og farmi. Samgöngustofnun getur látið færa samgöngutæki til athugunar á þann stað sem henta þykir hverju sinni í þágu eftirlits.

Eftirlitsskyldum aðila er skylt að fara eftir fyrirmælum Samgöngustofnunar vegna eftirlits og veita upplýsingar og aðgang að þeim gögnum í vörslu hans sem Samgöngustofnun gerir kröfu um í þágu eftirlits.

Eftirlitsskyldum aðilum er skylt að veita Samgöngustofnun upplýsingar um starfsemi sína og aðgang að þeim gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina og Samgöngustofnun telur nauðsyn á að fá aðgang að.

Eftirlitsskyldur aðili skal án fyrirvara geta sýnt fram á að hann uppfylli skilyrði leyfisveitingar og, ef með þarf, gangast undir þau próf sem Samgöngustofnun er heimilt að krefjast að gengist sé undir.

Samgöngustofnun er heimilt að leita aðstoðar lögreglu við framkvæmd eftirlits og við öflun nauðsynlegra upplýsinga í þágu eftirlits. Stofnunin getur krafist upplýsinga og gagna frá öðru stjórnvaldi, óháð þagnarskyldu þess, ef slíkt er nauðsynlegt til að unnt sé að sinna lögbundnu eftirliti.

Um eftirlitsheimildir Samgöngustofnunar fer að öðru leyti eftir ákvæðum þeirra laga sem um viðkomandi starfsemi gilda, svo og annarra laga eftir því sem við á.

7. gr.

Verkefni tengd samgöngum á landi

Samgöngustofnun skal m.a.:

1. annast skráningu ökutækja í ökutækjaskrá,
2. annast eftirlit með ökutækjum, ástandi þeirra og skráningu, stærð og þyngd, hleðslu og frágangi farms,
3. annast eftirlit með aksturs- og hvíldartíma ökumanna,
4. annast ökuþróf, veita leyfi til að starfrækja ökuskóla og hafa umsjón með ökunámi og eftirlit með ökukennslu,
5. veita leyfi til að annast skoðun ökutækja og hafa eftirlit með þeirri starfsemi
6. annast skráningu umferðarslysa,
7. annast útgáfu leyfa vegna ökugerða og hefur eftirlit með þeim,
8. veita undanþágur frá ákvæðum laga um stærð og þyngd ökutækja, að fengnu samþykki Framkvæmdastofnunar,
9. veita rekstrar- og atvinnuleyfi til fólks- og farmflutninga á landi,
10. annast eftirlit með framkvæmd samninga um ríkisstyrktar almenningssamgöngur.

8. gr.

Verkefni tengd loftferðum

Samgöngustofnun skal m.a.:

1. skrá loftför í íslenska loftfaraskrá,
2. veita leyfi til hvers konar reksturs sem skilgreindur er í loftferðalögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra, eins og flugreksturs, reksturs viðhaldsstöðva, flugskóla, skóla fyrir flugleiðsögupjónustu og flugvéltækna, flugleiðsögupjónustu, reksturs flugvalla og flugstöðva, sem og að hafa samfellt eftirlit með þessari starfsemi,
3. gefa út heimildir í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar og hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem grundvallast á þessum heimildum,
4. gefa út skírteini til einstaklinga í samræmi við lög og reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar og tryggja framkvæmd prófa,
5. kveða á um skipulag loftrýmis og flugleiðsögu, eða gera tillögu um slíkt til ráðherra,
6. annast eftirlit með framkvæmd flugverndar í samræmi við lög, reglugerðir og alþjóðlegar skuldbindingar á sviði flugverndar,
7. gæta hagsmuna almenningss með því m.a. að:
 - a. stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við flugrekendur og aðra leyfisskylda aðila svo og aðila sem selja flugferðir til og frá Ísland með erlendum flugrekendum,
 - b. stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun flugsamgangna,
 - c. tryggja réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra sem ferðast með flugi.

Með gögn og aðrar upplýsingar, sem Samgöngustofnun aflar við eftirlit með flugstarfsemi eða af öðrum ástæðum, skal fara sem trúnaðarmál. Það sama gildir um gögn sem rekstrarleyfishafar afhenda stofnuninni og varða rekstrarleyfi þeirra.

9. gr.

Verkefni tengd siglingum

Samgöngustofnun skal m.a.:

1. annast eftirlit með skipum, þar á meðal mælingu þeirra og skráningu,
2. annast mál er varða varnir gegn mengun sjávar að því leyti sem slíkt varðar skip og búnað þeirra, samkvæmt reglum sem umhverfisráðherra setur,

3. fylgjast með rannsókn sjóslysa og veita aðstoð við rannsókn þeirra og rita umsögn um sjópróf til ríkissaksóknara,

4. annast mál er varða siglinga- og sjómannaölög að því leyti sem þau tengjast skipum, skráningu þeirra og búnaði, siglingaöryggi og öðrum málum sem ráðuneytið kann að fela stofnuninni varðandi siglingar og áhafnir skipa,

5. að annast málefni er varða siglingavernd,

6. gefa út skírteini til einstaklinga og veita heimildir til hvers konar reksturs sem skilgreindur er í sérlögum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra,

7. annast stjórnsýsluverkefni hafnalaga, laga um sjóvarnir, laga um vitamál og laga um vaktstöð siglinga.

10. gr.

Alþjóðlegt samstarf

Samgöngustofnun tekur þátt í alþjóðlegu samstarfi og mótun alþjóðareglna á starfssviði sínu, eftir því sem kveðið er á um í lögum, alþjóðasamningum eða með ákvörðun ríkisstjórnar. Stofnunin skal m.a.:

1. annast undirbúning samninga við erlend ríki og alþjóðastofnanir og eftir atvikum gerð slíkra samninga,
2. vinna að innleiðingu og framfylgd alþjóðasamninga og EES-gerða,
3. hafa eftirlit með að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðasamningum og annast undirbúning og þátttöku í alþjóðlegum úttektum.

11. gr.

Rannsóknir og þróunarstarf

Samgöngustofnun tekur þátt í og annast rannsóknir, greiningu og þróun á starfssviði sínu.

Ráðherra skal setja reglugerð um hlutverk Samgöngustofnunar á sviði rannsókna, greiningar og þróunar.

III. KAFLI

Gjaldtaka ofl.

12. gr.

Gjaldtaka

Leggja skal á sérstakt umferðaröryggisgjald er renni til Samgöngustofnunar, að fjárhæð kr. 500,- og greiðist það við almenna skoðun ökutækis, skráningu ökutækis og skráningu eigendaskipta að ökutæki. Ráðherra setur reglur um innheimtu gjaldsins og um skil þess í ríkissjóð.

Gjald fyrir fyrstu útgáfu lofthæfisskírteina og hljóðsstigs- og mengunarvottorða skal innheimta miðað við hámarksflugtaksmassa loftfars:

1. fyrir loftför allt að 2.700 kílógrömmum skal greiða kr. 16.117 og að auki kr. 11,00 fyrir hvert kílógramm,
2. fyrir loftför 2.701 til 5.700 kílógrömmum skal greiða kr. 24.034 og að auki kr. 9,20 fyrir hvert kílógramm,
3. fyrir loftför 5.701 til 50.000 kílógrömmum skal greiða kr. 113.100 og að auki kr. 9,90 fyrir hvert kílógramm,
4. fyrir loftför yfir 50.000 kílógrömmum skal greiða kr. 565.502 og að auki kr. 5,70 fyrir hvert kílógramm.

Heimilt skal að endurgreiða hlutfallslega gjald vegna fyrstu útgáfu lofthæfisskírteinis ef skráning loftfars varir skemur en 12 mánuði.

Gjald fyrir útgáfu tímabundins lofthæfisskírteinis sem gilda skal skemur en 30 daga skal greiða $\frac{3}{12}$ af gjaldi fyrir fyrstu útgáfu lofthæfisskírteinis.

Nú er loftfar skráð erlendis fært á flugrekandaskírteini íslensks flugrekanda og skal þá greiða fyrir útgáfu lofthæfisskírteinis eins og um fyrstu útgáfu þess væri að ræða.

13. gr.

Þjónustugjöld skv. gjaldskrá

Samgöngustofnun er heimilt að innheimta þjónustugjöld vegna:

1. útgáfu skírteina/korta og heimilda einstaklinga, breytinga, endurnýjunar og endurútgáfu, mat og vottun á gögnum er fylgja umsókn. Einnig skal heimilt að innheimta gjald fyrir tiltekin skírteini og heimildir á grundvelli tímagjalds,
2. útgáfu starfsleyfa, heimilda og skírteina/korta lögaðila, breytinga á leyfum og skírteinum, endurnýjunar og endurútgáfu heimilda, útgáfa skírteina og undanþágna slíkrar útgáfu, mats og vottunar á gögnum er fylgja umsókn fyrir hverja klukkustund sem matið tekur, einnig skal heimilt að innheimta gjald fyrir tiltekin starfsleyfi, skírteini, undanþágur og heimildir á grundvelli tímagjalds, heimilt skal að krefja umsækjanda um fyrirframgreiðslu vegna yfirferðar gagna og samskipta meðan á mats- og vottunarferli stendur, fyrir tímabundna innlögn skírteina skal greiða gjald,
3. skráningar, afskráningar og breytingar á eigenda- og umráðaskiptum loftfars, ökutækis, skips og vegna útgáfu skipskjala,
4. skoðana á skipum og búnaði þeirra, eftirlits með viðgerðum og nýsmíði og breytinga þeirra,
5. skráningar, skoðunar köfunarbúnaðar og próftöku til köfunarréttinda,
6. flugverndar, siglingaverndar, staðfestingar áhættumats og verndaráætlunar og námskeiða fyrir hafnargæslumenn og verndarfulltrúa,
7. eftirlit með skráðum loftförum, skipum og sjálfvirkum tilkynningaskyldukerfum skipa,
8. eftirlits með handhafa heimilda, starfsleyfa og skírteinis/korta útgefna af Samgöngustofnun,
9. próftöku, hæfni- og akstursmats, þ.e. til framkvæmdar prófa, skriflegra og/eða verklegra, eða yfirferðar og eftirlits með próftöku og hæfni/akstursmati, mats og vottunar á gögnum er fylgja umsókn um námskeiðahald fyrir hverja klukkustund sem matið tekur,
10. skráningamerkja og skoðunarmiða,
11. heimilda sem tengjast einstökum atburðum og afgreiðslum, svo sem flugsýningum, flugkeppnum, fallhlífarstökki, lágflugi, listflugi, flugeldasýningum, yfirflugi með takmarkað lofthæfisskírteini og yfirferð váttryggingaskilmála vegna loftferða,
12. ökunámsbóka,
13. samhæfingar eða samstarfs við erlend stjórnvöld í þágu eftirlitsskylds aðila, þ.m.t. vegna samningagerðar, yfirferðar samninga og framsals eftirlits, samkvæmt gjaldi á hverja unna klukkustund,
14. sölu á sérhæfðri þjónustu vegna lögmæltra verkefna á starfssviði stofnunarinnar, þ.m.t. sérstakrar þjónustu sem óskað er vegna vottunar, viðurkenningar, prófunar eða veitingar heimilda, samkvæmt gjaldi á hverja unna klukkustund,
15. útgáfu vottorðs til staðfestingar á lofthæfi skal greiða samkvæmt tímagjaldi, sbr. 2. mgr 14. gr.

16. verkefna sem kveðið er á um í sérlögum sem gilda um starfsemi stofnunarinnar.

Við ákvörðun gjalda skal leggja til grundvallar kostnað vegna launa og launatengdra gjalda, framleiðslu, aksturs, þjálfunar og endurmenntunar, aðkeyptrar sérfræðipjónustu, húsnæðis, starfsaðstöðu, fjarskiptabúnaðar og tækja, stjórnunar- og stoðþjónustu og alþjóðlegrar samvinnu í þágu samgangna auk ferða og uppihalds, útlagðs kostnaðar, svo sem við ferðir, uppihald og aðkeypta sérfræðipjónustu í þágu eftirlitsskylds aðila. Fjárhæð gjalda tekur mið af þeim kostnaði sem almennt hlýst af eftirliti og þjónustu.

Gjaldskráin skal staðfest af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Sé óskað eftir þjónustu utan hefðbundins skrifstofutíma skal greiða fyrir vinnu starfsmanns samkvæmt útseldum taxta með álagi skv. gjaldskrá Samgöngustofnunar.

14. gr.

Tekjur

Samgöngustofnun er heimilt að hafa tekjur af sérhæfðri þjónustu og verksamningum svo og af rannsóknarstarfsemi og þróunarverkefnum.

Gjaldtaka skv. 1. mgr. skal ákveðin í viðmiðunargjaldskrá sem Samgöngustofnun setur.

Þann hluta starfsemi Samgöngustofnunar sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald taka mið af markaðsverði. Sala á þjónustu skal byggjast á samningum.

Ráðherra staðfestir gjaldskrá samkvæmt þessari grein.

15. gr.

Aðfarahæfi gjaldtöku

Gjöld Samgöngustofnunar skv. 13. gr. eru aðfarahæf án undangengins dóms eða sáttar.

IV. KAFLI

Ýmis ákvæði

16. gr.

Framsál eftirlits ofl.

Samgöngustofnun getur með samningi, að undangengnu samþykki ráðherra, falið öðrum stjórnvöldum, viðurkenndu flokkunarfélagi, skoðunarstofum eða öðrum aðilum einstaka þætti eftirlits samkvæmt lögum þessum.

Samgöngustofnun er heimilt með samþykki ráðherra að kaupa og fara með hlut ríkisins í rannsóknar- og þróunarfyrirtækjum. Jafnframt er stofnuninni heimilt að bjóða fram sérþekkingu á alþjóðamarkaði og afla tekna með útflutningi sérfræðipækningar sem hún býr yfir.

17. gr.

Þvingunarúrræði

Heimilt er Samgöngustofnun að fella úr gildi og afturkalla því til staðfestingar leyfi, heimildir, viðurkenningar eða skírteini, sem veitt hafa verið, ef hún telur að viðkomandi aðili fullnægi ekki lengur skilyrðum, sem kveðið er á um í leyfi, heimild, viðurkenningu eða skírteini eða hann hafi brotið í mikilvægum atriðum ákvæði laga og reglna sem um starfsemina eða réttindin gilda. Sama gildir ef aðili telst ófær um að sinna þeirri starfsemi sem leyfið, heimildin, viðurkenningin eða skírteinið nær til. Svípting og afturköllun getur verið bundin við tiltekna hluta leyfisins, heimildarinnar, viðurkenningarinnar eða skírteinisins.

Um þvingunarúrræði Samgöngustofnunar fer að öðru leyti eftir ákvæðum sérlaga sem stofnunin starfar eftir, svo og annarra laga eftir því sem við á.

18. gr.

Kæruheimild ofl.

Ákvarðanir Samgöngustofnunar sæta kæru til ráðherra í samræmi við ákvæði stjórnarsýslulaga.

Telji notandi samgönguþjónustu eða aðrir að leyfisskyldur aðili brjóti gegn skyldum sínum samkvæmt lögum sem stofnunin starfar eftir, reglum settum samkvæmt þeim eða gegn skilyrðum sem mælt er fyrir um í leyfi getur hlutaðeigandi beint kvörtun til stofnunarinnar sem skal láta málið til sín taka ef við á.

Starfsmenn Samgöngustofnunar mega ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra aðila sem þeir hafa eftirlit með. Þeir mega ekki vera í hagsmuna- eða fjárhagstengslum við slíka aðila eða samtök þeirra.

19. gr.

Þagnarskylda og veiting upplýsinga

Starfsmenn Samgöngustofnunar eru bundnir þagnarskyldu. Þeir mega ekki, að viðlagðri ábyrgð, skýra óviðkomandi frá því sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara, þar á meðal um rekstur eða viðskipti aðila sem þeir hafa eftirlit með. Sama gildir um sjálfstæða sérfræðinga þegar þeir starfa á vegum Samgöngustofnunar. Þagnarskylda helst þótt látið sé af störfum eða verksamningi ljúki.

Samgöngustofnun er heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar um samgöngumál og skulu þeir sem reka leyfisbundna starfsemi skyldir til að láta í té slíkar upplýsingar ef eftir er leitað.

Þrátt fyrir lagaákvæði um þagnarskyldu má veita eftirlitsstjórnvöldum annarra ríkja og eftirlitsaðilum á vegum viðurkenndra alþjóðasamtaka, sem Ísland er aðili að, upplýsingar sé það liður í samstarfi ríkja um eftirlit með starfsemi eftirlitsskyldra aðila og slík upplýsingagjöf er nauðsynleg til að unnt sé að framfylgja eftirlitinu.

20. gr.

Gildistaka og brottfallin lög

Lög þessi öðlast þegar gildi en koma ekki til framkvæmda fyrir en 1. janúar 2011.

Frá 1. janúar 2011 falla úr gildi lög nr. 6/1996 um Siglingastofnun Íslands og lög nr. 100/2006 um Flugmálastjórn Íslands. Einnig falla úr gildi ákvæði 111. til 115. gr. umferðarlaga nr. 30/1987.

Ákvæði til bráðabirgða

1. Starfsmönnum stofnana sem sinnt hafa þeim verkefnum sem munu heyra undir Samgöngustofnun samkvæmt lögum þessum og eru í starfi við gildistöku laga þessara skal boðið starf hjá hinni nýju stofnun. Um réttarvernd starfsmanna til starfa hjá Samgöngustofnun fer eftir ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002 eins og við á hverju sinni. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessum tölulið.

2. Þrátt fyrir 1. tl. ákvæðis til bráðabirgða verða störf forstöðumanna þeirra stofnana, sem sameinast í Samgöngustofnun lögð niður þegar lög þessi koma til framkvæmda. Ráðherra er heimilt að taka ákvörðun um að flytja forstöðumann úr hópi núverandi forstöðumanna samgöngustofnananna í embætti forstjóra Samgöngustofnunar, skv. 36.gr.

laga nr. 70/1996. Þeim forstöðumönnum sem ekki hljóta áframhaldandi skipun skulu boðin störf í Samgöngustofnun eða framkvæmdastofnun.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

Með frumvarpi þessu er lagt til að sett verði á fót samgöngustofnun sem sinni stjórnslu og eftirliti á sviði samgöngumála. Myndun stofnunarinnar er hluti af heildarendurskoðun á skipulagi samgöngustofnana sem felur í sér að settar verði á fót tvær stofnanir, annars vegar samgöngustofnun og hins vegar framkvæmdastofnun.

Stofnanirnar verða reistar á grunni núverandi samgöngustofnana, þ.e. Siglingastofnunar Íslands, Flugmálastjórnar Íslands, Umferðarstofu og Vegagerðarinnar. Samhliða þessu frumvarpi er flutt frumvarp um framkvæmdastofnun. Myndun stofnanna tveggja er samþætt verkefni og því eru almennar athugasemdir við þetta frumvarp að miklu leyti samhljóða almennum athugasemdum við frumvarp um framkvæmdastofnun.

Endurskipulagning samgöngustofnana á sér nokkurn aðdraganda. Í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar “*Samgönguframkvæmdir – Stjórnsluúttekt*” (Ríkisendurskoðun, júní 2008) eru settar fram tillögur um breytt stofnanakerfi samgöngumála þar sem lagt er til að settar verði á fót tvær stofnanir, þ.e. stjórnslustofnun og framkvæmdastofnun ásamt ríkisfyrirtæki á sviði rekstrar- og viðhalds.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði í janúar 2009 nefnd um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Nefndin skilaði skýrslu sinni „*Framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Greining og valkostir*“ í lok júní 2009. Þar voru kynntir fimm valkostir um stofnanaskipan, auk tillagna og ábendinga um meiri samhæfingu í samgöngumálum, t.d. um að bæta verklag við undirbúning samgönguáætlunar og efla stefnumótunarhlutverk ráðuneytisins.

Að vel athuguðu máli og með hliðsjón af tillögum Ríkisendurskoðunar ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að hefja undirbúning að myndun tveggja stofnana í samræmi við einn valkosta nefndarinnar:

1. Stjórnslustofnunar með sameiningu Umferðarstofu, Flugmálastjórnar og stjórnsluverkefna Siglingastofnunar og Vegagerðar.
2. Framkvæmda- og rekstrarstofnunar með sameiningu framkvæmda- og rekstrarverkefna Vegagerðar og Siglingastofnunar.

Undirbúningur

Skipaður var stýrihópur til að vinna nákvæma greiningu á kostum endurskipulagningarinnar og leggja fram tillögur um breytta stofnanaskipan samgöngumála. Hlutverk stýrihópsins var:

1. Stjórn verkefnisins, stefnumótun, áætlanir, tillögugerð til ráðherra og undirbúningur lagafrumvarps.
2. Tillögur til ráðherra um verkaskiptingu stofnana og mótun helstu hlutverka og viðfangsefna þeirra.
3. Mótun framtíðarsýnar, markmiða, áherslna og meginskipulags nýrra samgöngustofnana.
4. Skilgreining verkefna vinnuhópa, móttaka niðurstaðna og tillagna þeirra.
5. Athugun á mögulegu samstarfi við aðrar stofnanir og opinber hlutafélög, s.s. á sviði framkvæmda og viðhalds flugvalla og leiðsögukerfis hafsins.
6. Öflun frekari upplýsinga um skipan samgöngumála í öðrum löndum.
7. Samráð við hagsmunaaðila og samskiptaáætlun.

Í stýrihópnum áttu sæti Ragnhildur Hjaltadóttir, ráðuneytisstjóri, formaður, Karl Alvarsson, skrifstofustjóri, Ingilín Kristmannsdóttir, skrifstofustjóri, Sigurður Örn Guðleifsson, lögfræðingur, ritari stýrihópsins og Ingvar Sverrisson, aðstoðarmaður ráðherra, öll frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Pétur K. Maack, flugmálastjóri og Hlín Hólm, Flugmálastjórn Íslands, Hermann Guðjónsson, siglingamálastjóri og Stefán Pálsson Siglingastofnun Íslands, Karl Ragnars, forstjóri og Sædís Jónasdóttir Umferðarstofu, Hreinn Haraldsson, vegamálastjóri, Aron Bjarnason og Ólöf Thorarensen Vegagerðinni. Verkefnisstjóri var Sigurður H. Helgason ráðgjafi frá Stjórnháttum.

Í starfi stýrihópsins hefur verið lögð áhersla á samstarf og samráð við stofnanir og á að halda vel á starfsmannabætti breytinga. Settur var upp innri vefur þar sem upplýsingar um verkefnið voru aðgengilegar öllum starfsmönnum.

Á vegum stýrihópsins hafa starfað sjö vinnuhópar skipaðir starfsmönnum stofnananna og ráðuneytisins sem vinna að greiningu og útfærslu einstakra þátta. Viðfangsefni hópanna voru:

1. Verkefni, verklag og verkferlar. Hópurinn setti fram tillögur um skiptingu verkefna núverandi stofnana milli nýrra stofnana. Þá vann hann greiningu á öllum helstu verkferlum núverandi stofnana og lagði mat á mögulega samþættingu þeirra miðað við nýja stofnanaskipan.
2. Starfsmannamál, þ.m.t. virkt upplýsingastreymi til starfsmanna. Hópurinn greindi meðal annars starfsmannahópin og lagði mat á mögulega fækkun starfsmanna á næstu árum vegna starfsmannaveltu. Þá lagði hann fram greiningu og samanburð á mannauðs- og launastefnu.
3. Fjármál og fjármögnun. Hópurinn greindi fjármál núverandi stofnana og fjallaði um gjaldtöku. Hópurinn vann nákvæma greiningu á fjármálum, meðal annars með tilliti til skiptingar framlaga og tekna milli nýrra stofnana.
4. Upplýsingatækni. Hópurinn lagði fram lýsingu og mat á fyrirkomulagi upplýsingatæknimála og upplýsingakerfa og lagði fram tillögur í því efni.
5. Árangurs- og gæðastjórnun. Hópurinn lagði fram lýsingu og mat á fyrirkomulagi árangurs- og gæðastjórnunar og lagði fram tillögur í því efni.
6. Húsnæðismál. Hópurinn greindi núverandi húsnæði og undirbjó þarfagreiningu vegna nýrra stofnana.
7. Þróun, rannsóknir og tækifæri. Hópurinn kortlagði núverandi starfsemi og fjallaði um ýmsar hugmyndir að framtíðarfyrirkomulagi.

Stýrihópurinn mun áfram vinna að undirbúningi sameiningar. Við gildistöku laganna er ætlunin að fyrir liggi endanleg samrunaáætlun sem taki m.a. til starfsmannamála, fjármála og húsnæðismála. Stefnt er að því að sameina sem fyrst höfuðstöðvar hvorrar stofnunar fyrir sig í húsnæði, enda er slíkt forsenda þess að áform um hagræðingu nái fram að ganga.

Markmið

Markmiðin með endurskipulagningu samgöngustofnana eru að:

1. Auka faglegan styrk.
2. Skýra verkaskiptingu, bæta þjónustu og árangur.
3. Efla, einfalda og auka gagnsæi stjórnsýslunnar.
4. Tryggja markvissara samráð við hagsmunaaðila.
5. Efla samgönguáætlun og tryggja markvissa framkvæmd hennar.
6. Auka hagkvæmni og bæta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til samgöngumála.
7. Samþætta þróun og rannsóknir á sviði samgöngumála.

Rök fyrir endurskipulagningu

Með sameiginlegri samgönguáætlun allra samgöngugreina var mótuð ný sameiginleg framtíðarsýn þar sem litið er á samgöngugreinarnar sem eina heild með sameiginleg markmið. Þar er mörkuð stefna um sameiginlega áætlanagerð og stefnumótun fyrir allar greinar samgangna, samræmda forgangsroðun, hagkvæmari notkun fjármagns og mannafla. Þar er jafnframt horft til þriggja meginviðfangsefna: (1) samgöngukerfisins, (2) stjórnsýslu og eftirlits og (3) starfsemi sem nýtir samgöngukerfið. Samgönguáætlun hefur náð fram að ganga en samgöngustofnanirnar og skipulag þeirra endurspeglar enn fyrra umhverfi. Mikilvægt er að samgöngustofnanir þjóni nýjum markmiðum og nýrri hugsun.

Skipulag samgöngumála í Evrópu og víða annars staðar hefur einkennst af aukinni aðgreiningu þriggja meginhlutverka samgöngukerfisins í:

1. Regluvæðingu (Regulation) sem felur í sér stýringu á athöfnun einstaklinga og lögaðila með því að framfylgja reglum og tryggja þannig öryggi, heilsu, umhverfi og rekstrarskilyrði fyrirtækja.
2. Innviði (Infrastructure) sem felur í sér skipulag, uppbyggingu, viðhald og rekstur samgöngumannvirkja, s.s. vega, járnbrautakerfis, hafna, flugvalla, ásamt tilheyrandi stýri-, eftirlits-, og leiðsögukerfum.
3. Starfsemi (Operations) sem felur í sér rekstur og notkun farartækja og tilheyrandi þjónustu.

Þessi þróun hefur þegar haft umtalsverð áhrif hér á landi og var ein meginástæða fyrir því að hluti verkefna Flugmálastjórnar var færður til Flugstoða ohf. Sterk rök eru fyrir því að skipulag samgöngumála lúti ofangreindum aðskilnaði hlutverka og má vænta þess að kröfur um aðskilnað muni aukast á næstu árum. Íslensk stjórnsýsla hefur tekið miklum breytingum á undanförunum árum. Ríkar kröfur eru um öflugra, gagnsæja, óháða og sterka en einfalda stjórnsýslu. Í samgöngumálum er talið að óháð stjórnsýsla eigi ekki samleið með framkvæmdum og rekstri samgöngukerfisins.

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að gera þurfi umtalsverðar umbætur og breytingar á stjórnkerfinu til að nýta takmarkaða fjármuni eins vel og unnt er, en jafnframt með það að markmiði að stjórnsýsla og þjónusta hins opinbera við almenning og atvinnulíf verði eins góð og kostur er. Verulegum hluta af lækun ríkisútgjalda á næsta ári verður að ná með aukinni hagræðingu í rekstri ríkisins, svo sem með endurskipulagningu stofnanakerfisins og opinberrar þjónustu.

Ávinningur af endurskipulagningu samgöngustofnana

Endurskipulagning samgöngustofnana getur bæði falið í sér faglegan ávinning og rekstrarlega hagræðingu.

Faglegur ávinningur liggur einkum í bættum möguleikum stofnana til að sinna hlutverki sínu í samfélaginu og bregðast við breyttum kröfum til starfsemi þeirra. Aðgreining stjórnsýslu frá framkvæmdum og rekstri mætir innlendum og erlendum kröfum um faglega og hlutlausu stjórnsýslu og tryggir að sambærilegar kröfur séu gerðar til framkvæmda og rekstrar mannvirkja og annarra þátta samgöngumála. Aukin samþætting þvert á samgöngugreinar endurspeglar heildstæða samgönguáætlun og leggur áherslu á hagkvæmni og virkni samgöngukerfisins fremur en þær leiðir sem bundnar eru einstökum samgöngugreinum. Sérhæfing stofnana gefur færi á að efla vinnubrögð, fagmennsku og árangur t.d. á sviði stjórnsýslu og framkvæmda.

Hagræðing samfara endurskipulagningu bætir möguleika stofnana til að taka á sig lækun útgjalda án skerðingar þjónustustigs. Reynslan sýndir að stærri stofnanir hafa yfirleitt hlutfallslega lægri kostnað vegna rekstrar, þjónustu og yfirstjórnar en minni stofnanir. Greining á verkferlum samgöngustofnana sýnir að þeir eru í mörgum tilfellum sambærilegir milli stofnana og að samþætta megi ýmsa þætti í starfsemi núverandi stofnana í nýjum stofnunum. Starfsemi utan kjarnaviðfangsefna tekur oft mikla athygli frá

meginhlutverki og því stuðlar einfalt og skýrt hlutverk að markvissari stjórnun og starfsemi.

Hagræðing í rekstri er ekki einungis fjárhagsleg spurning, heldur snýst hún einnig um pólitískar ákvarðanir um fjárhagslegan ramma stofnunar og með hvaða hætti yfirstjórn stofnunar starfar innan þess ramma. Útreikningar um hagræðingu geta leitt líkur að því hvaða rekstrarlegir og fjárhagslegir möguleikar eru fyrir hendi en hinn eiginlega hagræðing byggir á skýrum pólitískum skilaboðum til stofnana ásamt vilja og eftirfylgd stjórnenda þeirra.

Hagræðingarmöguleikar samgöngustofnananna tveggja eru talsvert ólíkir. Við myndun samgöngustofnunar er verið að sameina tvær heilar stofnanir auk hluta úr tveimur öðrum og má gróflega segja að þetta samsvari sameiningu þriggja stofnana. Við myndum framkvæmdastofnunar er verið að sameina hluta úr tveimur stofnunum. Stærðarmunur Vegagerðar og væntanlegrar framkvæmdastofnunar er hlutfallslega lítill eða um 6%.

Möguleikar á hagræðingu við myndun samgöngustofnunar voru metnir með tveimur aðferðum. Í fyrsta lagi á grundvelli mats á samþættingarmöguleikum ólíkra verkferla og í öðru lagi með samanburði á kostnaði vegna yfirstjórnar og stoðþjónustu stærri stofnana. Við mat á mögulegri hagræðingu vegna verkferla voru notaðar eftirfarandi forsendur:

1. Verferlar sem eru samþættingarlegir frá upphafi 100% hagræðing.
2. Verferlar sem eru samþættingarlegir eftir eitt ár 25% hagræðing.
3. Verkferlar sem eru hugsanlega samþættingarlegir og þá að hluta 5% hagræðing.

Miðað við greiningu á samþættingarmöguleikum gefa þessar forsendur möguleika á 14% hagræðingu.

Samanburður á hlutfalli stjórnenda og starfsmanna stoðdeilda þeirra stofnana sem mynda samgöngustofnunina og stærri stofnana (með um 150 starfsmenn eða fleiri) bendir til þess að tækifæri séu til að lækka yfirstjórnarkostnað um allt að 50% eða sem samsvarar rúmum 11% af heildarrekstrarkostnaði. Þó að stofnanir séu aldrei algerlega samanburðarhæfar verður að hafa í huga að í þessu mati eru ótaldir hagræðingarmöguleikar í faglegri starfsemi stofnananna.

Þó að ávallt sé álitafni hvaða forsendur skuli notaðar við mat á mögulegri hagræðingu, bendir ofangreind greining til þess að ekki sé óvarlegt að áætla að möguleikar á beinni innri hagræðingu við myndun samgöngustofnunar séu a.m.k. 10-15% af rekstrargjöldum.

Hagræðingarmöguleikar framkvæmdastofnunar eru af talsvert öðrum toga en samgöngustofnunarinnar. Endurskipulagningin felur í sér óverulega stækkun og hagræðing í stoðþjónustu og yfirstjórn því mun minni en í tilfalli samgöngustofnunar. Möguleikar á faglegri samlegð eru hins vegar fyrir hendi sem m.a. kemur fram í því að nær engir verkferlar eru fyrirfram taldir ósamþættingarlegir. Stór stofnun sem hefur trausta innviði og markvissa stjórnun getur oft bætt við sig verkefnum án þess að kostnaður aukist að ráði. Í þessu felst að jaðarkostnaður vegna viðbótarverkefna er takmarkaður. Auk þess felur sameining í sér tækifæri til að endurmeta og bæta starfsemina. Þegar horft er til þessara atriða má áætla að myndun framkvæmdastofnunar feli í sér hagræðingarmöguleika sem geta numið a.m.k. 10% af rekstrargjöldum.

Þörf fyrir hagræðingu á næstu árum

Samkvæmt áætlunum um þróun ríkisfjármála er þörf á verulegri lækkun ríkisútgjalda árin 2010-2013. Samgöngustofnanir falla undir þann flokk stofnana sem þurfa að sæta mestri lækkun fjárveitinga. Þó ekki sé hægt að fullyrða um hlutfallslega lækkun má gera ráð fyrir að hún geti numið allt að 10% á ári. Miðað við þessar forsendur má gera ráð fyrir því að fjárveitingar geti lækkað um 1/3 á fjögurra ára tímabili. Þó að tækifæri kunní að

vera til aukinnar tekjuöflunar, eru möguleikar til að leggja auknar álögur á atvinnulífið takmarkaðir.

Ljóst er að gerðar verða kröfur um lækkun útgjalda samgöngustofnana hvert sem skipulag þeirra verður. Það er því ekki spurning hvort útgjöld lækki heldur hverjar verði afleiðingar slíkrar lækkunar. Ýmsar aðgerðir eru mögulegar til að lækka útgjöld. Sumar þeirra er hægt að framkvæma skjótt og án verulegs sársauka. Aðrar taka lengri tíma og geta bitnað á starfsemi og hag starfsmanna. Endurskipulagning samgöngustofnana hefur ekki síst að markmiði að hægt verði í lengstu lög að forðast sársaukamestu aðgerðir til útgjaldalækkunar.

Lækkun útgjalda getur byggt á hagræðingu eða niðurskurði. Við hagræðingu eru aðgerðir sem hægt er að framkvæma tiltölulega skjótt. Hins vegar sýnir reynslan að samhengi er milli umfangs og væntanlegs árangurs hagræðingaraðgerða. Sagt með öðrum orðum, þá er ekki hægt að vænta mikillar hagræðingar af aðgerðum sem fela aðeins í sér takmarkaðar breytingar. Stærri breytingar eins og sameining stofnana skapa mun meiri tækifæri til hagræðingar.

Ef ekki er gripið til hagræðingar hlýtur niðurstaða útgjaldalækkunar að vera niðurskurður þjónustunnar. Þó að fyrstu skref í niðurskurði geti verið tiltölulega sársaukalítill, fela þau viðameiri í sér verulega skerðingu á hagsmunum notenda þjónustu.

Við mat á hagræðingu verður að taka tillit til þess að oft felur sameining eða endurskipulagning stofnana í sér kostnað, til dæmis vegna sameiningar húsnæðis, flutninga, samræmingar tækjakosts, þjálfunar starfsfólks, starfsloka og ráðgjafar. Líta má á þennan kostnað sem fjárfestingarkostnað til að ná fram hagræðingu. Hafa verður í huga að þegar lagt er í kostnað vegna sameiningar er það ávallt gert með hliðsjón af væntanlegum ávinningi. Við erfiða fjárhagsstöðu verður oft að dreifa þessum kostnaði á lengri tíma en ella. Til lengri tíma getur ónóg fjárfesting í upphafi dregið úr hagkvæmni endurskipulagningar. Einnig tekur nokkurn tíma að fá nýjar stofnanir til að virka sem ein heild. Því má vænta þess að bein hagræðing skili sér ekki að fullu fyrr en á öðru og þriðja ári frá sameiningu.

Þegar meta á hagræði samfélagsins af einfaldara stofnanakerfi er ekki nægilegt að líta eingöngu til beinnar hagræðingar vegna rekstrarlegrar samlegðar, þ.e. vegna fækkunar stjórnenda, endurskipulagningar ýmskonar stoðþjónustu, samþættingar verkferla, hagkvæmari innkaupa, minni húsnæðiskostnaðar o.s.frv. Þegar vel tekst til getur þekking sem skiptist milli margra stofnana skapað margvísleg tækifæri þegar hún er sameinuð hjá einni stofnun. Fækkun stofnana getur ein og sér skilað hagræði vegna einföldunar á stjórnsýslu, bættrar samhæfingar og markvissari þjónustu við notendur. Loks er ótalið að öflugri stofnanir geta haft jákvæð áhrif á efnahagslífið. Nægir að nefna í þessu sambandi að jafnvel mjög litlar breytingar á virkni samgöngukerfisins geta skilað umtalsverðum þjóðhagslegum ávinningi.

Helstu ákvæði frumvarpsins

Samgöngustofnun mun annast framkvæmd fjölmargra laga og þar er að finna flest þau lagafyrirmæli sem hún starfar eftir. Að stofni til lýsir frumvarpið markmiðum, hlutverkum og heimildum nýrrar samgöngustofnunar. Tilgangurinn er meðal annars að verkaskipting hennar og framkvæmdastofnunar sé skýr. Þá hefur verið leitast við að taka inn í frumvarpið þá þætti úr löggjöf um núverandi stofnanir sem best hafa reynst.

Í ákvæðum til bráðabirgða er fjallað um málefni starfsmanna. Öllum starfsmönnum stofnanna fjögurra, að frátöldum forstöðumönnum, verður boðið starf hjá nýjum stofnunum. Þá er gert ráð fyrir að forstöðumenn nýrra stofnana verði skipaðir þegar lögin öðlast gildi og vinni að undirbúningi stofnsetningar nýrra stofnana fram til 1. janúar 2011 en þá er gert ráð fyrir að stofnanirnar taki formlega til starfa.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í greininni er mælt svo fyrir að Samgöngustofnun skuli vera sérstök stofnun sem heyrir undir yfirstjórn samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og fari með stjórnslu á sviði samgöngumála eins og nánar er talið upp í 2. mgr. greinarinnar.

Markmiðið með starfsemi stofnunarinnar er að stuðla að öruggum, sjálfbærum, greiðum og hagkvæmum samgöngum. Með markmiði um sjálfbærar samgöngur er átt við eflingu almenningsgangna og annarra vistvænna samgöngumáta, auk þess sem dregið verði úr losun koltvísýrings frá samgöngum og annarra efna sem skaðleg áhrif hafa á umhverfið.

Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að forstjóri stofnunarinnar sé skipaður til fimm ára í senn og að hann beri ábyrgð á og fari með stjórn stofnunarinnar, ásamt því að móta starf hennar. Í því sambandi er gert ráð fyrir að hann ráði starfsfólk til stofnunarinnar.

Mikilvægt er að skipurit stofnunarinnar taki mið af þeim kröfum á alþjóðavettvangi sem gerðar eru til ýmisa verkefna og verkferla við úrlausn þeirra á starfssviði stofnunarinnar. Til að tryggja það er lagt til að ráðherra staðfesti skipurit stofnunarinnar.

Fyrirmynd 4. mgr. er sótt í 11. gr laga um Flugmálastjórn Íslands nr. 100 frá 2006. Skýrslur Flugmálastjórnar Íslands hafa gefið góða mynd af starfi stofnunarinnar og rétt að hin nýja stofnunin tileinki sér einnig þau vinnubrögð og vinni árlega skýrslu um starfsemi sína sem gefi raunsanna mynd af því starfi sem stofnuninni er að lögum falið að sinna.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu eru felld niður ákvæði gildandi laga um hafnaráð og siglingaráð skv. 4. og 6. gr. laga um Siglingastofnun Íslands nr. 6 frá 1996 sem og flugráð skv. 3. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands nr. 100 frá 2006. Eftir sem áður er það grundvallaratriði að að stofnunin hafi traust samráð og samvinnu við stofnanir, hagsmunaaðila og almenning um þau verkefni sem henni eru falin. Um það fjallar 1. mgr. frumvarpsins. Í stað þess fyrirkomulags sem nú er, með lögbundnum ráðum á einstökum starfssviðum, er lagt til að ráðherra geti skipað fagråd eins og þörf krefur hverju sinni eða skipulagt samráð um ýmis sérmál og tæknileg úrlausnarefni.

Um 4. gr.

Ákvæði 1. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Í 2. og 3. mgr. er mælt svo fyrir að stofnunin ákvarði annars vegar tæknilegar reglur til gerðar og búnaðar ökutækja, skipa og loftfara og hinsvegar öryggiskröfur til samgöngumannvirkja. Með öryggiskröfum vegamannvirkja er vísað til Evrópureglugerða og tilskipana, ISO staðla og annarra alþjóðlegra krafna sem gilda í öðrum löndum og íslensk stjórnvöld ákveða að beita hér á landi. Er mikilvægt að vinna við mótun og setningu slíkra tæknilegra reglna og krafna sé unnin hjá stofnuninni þar sem sérfræðipækkingu um málefni samgöngutækja og öryggi samgöngumannvirkja er að finna. Slíkar reglur og kröfur skal birta svo þeir sem fara eiga eftir þeim séu upplýstir um hvaða þeim ber að fara eftir. Þá er mælt fyrir um að stofnunin ákvarði skipulag umferðar- og leiðsögukerfa á öllum sviðum samgangna.

Samgöngustofnun er ætlað að taka þátt í gerð samgönguáætlunar í samræmi við ákvæði sérlaga sem um þær áætlanir gilda.

Lagt er til að eitt af verkefnum stofnunarinnar verði fræðsla og upplýsingamiðlun um samgöngumál, þ.á.m. samgönguöryggi. Stór þáttur í að tryggja öryggar samgöngur er fræðsla og upplýsingamiðlun til almennings sem og annarra sem nýta sér samgöngur með einum eða öðrum hætti. Í dag er mikið starf unnið á þessu sviði hjá þeim stofnunum sem verða hluti af Samgöngustofnun. Mikilvægt er að sérstaklega sé í lögnum getið um þetta verkefni stofnunarinnar.

Þær stofnanir sem verða hluti af Samgöngustofnun reka í dag ýmis tölvu- og upplýsingakerfi önnur en þau almennu upplýsingakerfi sem stofnanir almennt reka eins og skjalastjórnunarkerfi. Lagt er til að slíkur rekstur verður áfram hluti af verkefnum Samgöngustofnunar. Má þar nefna ökutækjaskrá og skipaskrá.

Um 5. gr.

Í dag eru framkvæmdir á sviði vegamála og hafnamála annars vegar á hendi Vegagerðarinnar og hafnarframkvæmdir eru hins vegar verkefni Siglingastofnunar Íslands. Gagnrýnt hefur verið að engin óháður aðili fari með eftirlit með því að vega- eða hafnarframkvæmdir uppfylli settar kröfur. Þessu má m.a. finna stað í skýrslu nefndar á vegum samgönguráðherra frá júní 2009 um framtíðarskipan stofnana samgöngumála. Til að bregðast við þessu er lagt til að Samgöngustofnun sé falið eftirlit með framfylgd krafna um annars vegar öryggi samgöngumannvirkja og hins vegar öryggistjórnun við rekstur þeirra. Þá er lagt til í 2. mgr. að stofnunin annist úttekt á öryggisatriðum samgöngumannvirkja sem framkvæmdastofnun á sviði samgöngumála hefur byggt. Felst í slíkri lokaúttekt skoðun á því hvort kröfum, sem stofnunin hefur mælt fyrir um skv. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins, hafi verið fylgt við uppbyggingu viðkomandi samgöngumannvirkis. Það er nýmæli að óháð stofnun framkvæmi slíka úttekt, sem felst til dæmis í því að gera reglubundnar úttektir á vegakerfinu, þar sem gátlistar eru notaðir við að dæma útfærslur sem flestra öryggisþátta, eins og hvernig staðlar eru uppfylltir, umhverfi vega, fláa, yfirborðsmerkingar, vegrið o.þ.h.

Um 6. gr.

Ákvæðið sækir uppruna sinn í 5. gr. laga um Flugmálastjórn Ísland nr. 100 frá 2006. Í greininni er fjallað almennt um eftirlitsheimildir Samgöngustofnunar, en ákvæðinu er ekki ætlað að raska sértækum heimildum sem stofnuninni eru veittar í öðrum lögum. Hér er kveðið almennt á um eftirlitsskyldu stofnunarinnar en eftirlit hennar lýtur að því að fylgjast með því að eftirlitsskyld starfsemi sé á hverjum tíma í samræmi við lög og reglur sem um starfsemina gilda. Þá er tekið fram að stofnuninni sé í þeim tilgangi heimilt að kanna rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir og að stofnuninni sé við það eftirlit heimilaður aðgangur að starfsstöðvum, ökutækjum, loftförum, skipum og öðru samgöngutækjum, sem og búnaði þeirra og farmi og sé heimilt að framkvæma hvers konar vettvangsathuganir, úttektir og skoðanir. Þá er kveðið á um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að veita upplýsingar um starfsemina og aðgang að gögnum sem nauðsynleg eru til að unnt sé að sinna eftirlitinu auk þess sem þeir verða að geta sýnt fram á að þeir uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til leyfisveitingarinnar á hverjum tíma. Þá er kveðið á um það í greininni að stofnuninni sé heimilt að leita aðstoðar lögreglu við framkvæmd eftirlits og krefja önnur stjórnvöld, óháð þagnarskyldu þeirra, um upplýsingar varðandi leyfisskylda aðila eða starfsemi þeirra, ef slíkt er nauðsynlegt til að sinna lögbundnu eftirliti.

Um 7. gr.

Ákvæðið sækir uppruna sinn að hluta til 112. gr. umferðarlaga nr. 50 frá 1987 þar sem kveðið er á um verkefni sem Umferðarstofa sinnir lögum samkvæmt á sviði leyfisveitinga og eftirlits. Samkvæmt frumvarpinu mun Samgöngustofnun annast þetta

eftirlit auk annars eftirlits sem nú er á hendi Vegagerðarinnar. Einnig er kveðið á um verkefni á sviði leyfisveitinga og eftirlits sem sem ekki er að finna í gildandi lögum um þessar stofnanir.

Í umferðarlögum er ráðherra heimilað að setja reglur um sérstök svæði sem notuð verði til æfingaaksturs án löggilts ökukennara. Í frumvarpi til nýrra umferðarlaga, sem lagt var fram á 138. löggjafarþingi, þingmál 553, er ráðherra heimilað að setja reglur um notkun ökugerða til kennsluaksturs án ökukennara. Lagt er til stofnuninni verði falið það verkefni að veita leyfi og sinna eftirliti með starfrækslu ökugerða. Um er að ræða verkefni sem fellur vel að því að öðrum leyfisveitingum og eftirliti sem stofnuninni er ætlað að sinna.

Vegagerðin sinnir eftirliti með stærð og þyngd ökutækja, hleðslu og frágangi farms og aksturs- og hvíldartíma ökumanna samkvæmt nánari ákvæðum þar um. Er lagt til að stjórnslustofnun samgöngumála verði falin þessi verkefni.

Vegagerðin hefur haft það hlutverk að annast útgáfu sérleyfa og gerð þjónustusamninga um almenningssamgöngur, sem styrktar eru af ríkinu. Heimildir til eftirlits með framkvæmd almenningssamgangna hafa hins vegar ekki verið skýrar. Til að bæta úr því er lagt til að stjórnslustofnun taki að sér það eftirlit með öðrum eftirlitsverkefnum.

Vegagerðinni hefur á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum um olíugjald og kílómetragjald o.fl. nr. 87/2004 verið falið eftirlit með notkun litaðrar olíu á ökutæki, notkun ökurita og skráningu aksturs vegna álagningar sérstaks kílómetragjalds. Gert er ráð fyrir að stjórnslustofnun samgöngumála kunnir einnig að verða falið að sinna síðastnefndu eftirliti enda á það samleið með öðrum eftirlitsverkefnum. Forræði á því að fela stofnuninni það eftirlit yrði hins vegar áfram hjá skattayfirvöldum en rétt þykir að gera ráð fyrir því að heimilt sé að fela stofnuninni þetta eftirlit.

Um 8. gr.

Ákvæðið sækir uppruna sinn í 4. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands nr. 100 frá 2006 og er hvorki ætlað að auka við né fækka verkefnum sem Flugmálastjórn Íslands sinnir lögum samkvæmt og lagt er til að Samgöngustofnun taki yfir. Í 7. tl. eru lögð til nýmæli tengd neytendavernd og bætt hefur verið við vegna aukinna verkefna sem snerta hagsmuni almennings. Samgöngustofnun skal gæta hagsmuna almennings með því að stuðla að vernd neytenda gagnvart flugrekendum og öðrum leyfisskyldum aðilum svo og aðilum sem selja flugferðir til og frá Íslandi með erlendum flugrekendum, stuðla að birtingu greinargóðra upplýsinga fyrir notendur og að krefjast þess að gjaldskrár og skilmálar fyrir notkun flugsamgangna séu gagnsæ og tryggja réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra sem ferðast með flugi.

Ákvæði 6. mgr. sækir uppruna sinn í 2. mgr. 7. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands nr. 100 frá 2006 og er ætlað að tryggja að trúnaðar sé gætt um gögn og aðrar upplýsingar sem aflað er í eftirliti með flugstarfsemi sem og gögn sem rekstrarleyfishafar afhenda stofnuninni og varða rekstrarleyfi þeirra.

Um 9. gr.

Ákvæðið sækir uppruna sinn í 3. gr. laga um Siglingastofnun Íslands nr. 6 frá 1996. Í ákvæðinu eru talin upp þau stjórnsluverkefni sem Siglingastofnun Íslands sinnir og Samgöngustofnun er ætlað að sinna á sviði samgangna á sjó.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 11. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um það mikilvæga hlutverk Samgöngustofnunar að sinna rannsóknum, greiningu og þróun á starfssviði sínu. Falla þar undir bæði einstök rannsóknarverkefni sem stofnunin sinnir sjálf sem og þátttaka í verkefnum með öðrum aðilum sem stunda rannsóknir, greiningu og þróun á sama sviði.

Í 2. mgr. er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerða um hlutverk stofnunarinnar á sviði rannsókna, greiningar og þróunar.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. er að finna skattlagningarheimild vegna sérstaks umferðaröryggisgjalds og í 2. mgr. sömu greinar er skattlagningarheimild vegna útgáfu lofthæfisskírteinis. Vegna fyrstu útgáfu lofthæfisskírteina er farin sú leið að ákvarða fast gjald eftir þyngd loftfarsins og hafa upphæðir verið uppfærðar skv. þeirri hækkun sem orðið hefur á gjaldskrá Flugmálastjórnar frá því nógildandi gjaldaheimild var sett. Þar sem vottunarvinna við útgáfu fyrsta lofthæfisskírteinis er óháð því hversu lengi loftfar er á skrá er ekki rökrétt að endurgreiða alla þá vottunarvinnu ef loftfar er afskráð innan árs frá skráningu. Er því talið rétt að koma til móts við umráðendur loftfars og heimila endurgreiðslu að hluta til og skal það nánar útfært í gjaldskrá. Þá er kveðið á um að gjald vegna tímabundins lofthæfisskírteinis sem gilda skuli skemur en 30 daga sé 3/12 af gjaldi fyrir fyrstu útgáfu lofthæfisskírteinis. Er hér um að ræða tímabundna framlengingu lofthæfisskírteinis og ferjuheimildir („permit to fly“) sem hefur takmarkaðan gildistíma og er háð tilteknum skilyrðum vegna m.a. lofthæfis og reksturs loftfarsins. Gert er ráð fyrir gjaldi vegna útgáfu vottorðs á staðfestingu lofthæfis („Airworthiness Review Certificate“). Vegna vinnu við útgáfu vottorðsins er kveðið á um greiðslu tímagjalds, sbr. 2. mgr.

Um 13. gr.

Í 1. mgr. er lögfest heimild Samgöngustofnunar til innheimtu þjónustugjalda í átján liðum. Að meginstefnu er í ákvæðinu miðað við innheimtu þjónustugjalda þar sem endurgjaldið er sérgreint. Flest þeirra gjalda sem upp eru talin í 1. mgr. eiga sér fyrirmynd í nógildandi lögum og gjaldskrá.

Vegna útgáfu starfsleyfa, skírteina/korta, heimilda, eftirlits og vottunar, skv. 1. og 2. tölul. í 1. mgr. 15. gr. ákvæðisins, er miðað við tímagjald sem grundvallast á fyrirfram ákvörðuðum kostnaðarliðum sem greindir eru í 2. mgr. ákvæðisins. Jafnframt geymir ákvæðið heimild til að innheimta fast gjald fyrir tiltekin skírteini og heimildir á grundvelli tímagjalds. Er þá miðað við einfalda afgreiðslu sem ekki krefst mikillar yfirlegu af hálfu starfsmanna. Miðað er við meðaltalstíma í afgreiðslu þar sem fast gjald er ákvarðað. Er heimilt að krefjast fyrirframgreiðslu til yfirferðar gagna og samskipta meðan á mats- og vottunarferli stendur. Þar sem slík vinna er oft og tíðum mjög tímafrek og kann að dreifast yfir langt tímabil, án þess að tryggt sé að umsækjandi muni ljúka umsóknarferli, er talið nauðsynlegt að slík heimild sé fyrir hendi.

Í 3. tölul. er miðað við fast gjald sem byggir á tímagjaldi, sbr. 2. mgr. ákvæðisins, við skráningu, afskráningu og breytingar á skráningu loftfars, ökutækis, skips og útgáfu skipskjala.

Í 4. tölul. er átt við gjaldtöku við skoðanir á skipum og búnaði, eftirlit með viðgerðum og nýsmíði og breytingar þeirra og getið er um í lögum um eftirlit með skipum nr. 47/2003, lög um skráningu skipa nr. 115/1985, lög um skipamælingar nr. 146/2002.

Í 5. tölul. er átt við gjaldtöku við skráningu og skoðun köfunarbúnaðar og einnig próftöku til köfunarréttinda samkvæmt lögum um köfun nr. 31/1996.

Í 6. tölul. er átt við gjaldtöku vegna siglingaverndar, staðfestingar áhættumats og verndaráætlunar, námskeið fyrir hafnargæslumenn og verndarfulltrúa samkvæmt lögum um siglingavernd nr. 50/2004.

Í 7. og 8. tölul. er heimild til gjaldtöku fyrir árlegt eftirlit með þeim fjölmörgu aðilum sem sæta eftirliti stofnunarinnar. Ekki eru taldar upp allar tegundir starfsleyfa heldur gert ráð fyrir árgjaldi með öllum starfsleyfum sem heyra undir stofnunina. Þar sem eftirlitið með einstökum aðilum er misyfirgripsmikið er hér miðað við tímagjald vegna árlegs eftirlits, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Í 9. tölul. er heimild til gjaldtöku fyrir verkleg og bókleg próf sem og hæfnismat sem ýmist eru haldin af Samgöngustofnun eða öðrum aðilum, sem og yfirferð og eftirlit með slíkri próftöku og mati. Er liðnum m.a. ætlað að taka gjald til að mæta kostnaði vegna prófdómara, verklegra prófa og eftirlitsmanna í flughermi hérlendis og erlendis, námskrár- og prófagerðar.

Í 10. tölul. er heimild til gjaldtöku fyrir skráningarmarki og skoðunarmiða skv. föstu gjaldi á hverja klukkustund, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

11. tölul. Samgöngustofnun annast útgáfu margs konar heimilda sem tengjast einstökum atburðum og afgreiðslum svo sem talið er upp í dæmaskyni í 12. tölul. 1. mgr. ákvæðisins. Almennt er við það miðað að fyrir þjónustu stofnunarinnar skuli greitt tímagjald vegna afgreiðslu á slíkum heimildum í samræmi við 2. mgr. ákvæðisins.

Í 12. tölul. er gjaldtökuheimild vegna kostnaðar sem hlýst af gerð ökunámsbóka.

Í 13. tölul. er gjaldtökuheimild vegna samhæfingar og samstarfs við erlend stjórnvöld í þágu eftirlitsskylds aðila, svo sem vegna samningagerðar og framsals á eftirliti. Hér getur til að mynda verið átt við flugrekanda sem hyggst þurrleigja loftfar á flugrekandaskírteini sitt frá öðrum erlendum flugrekanda. Í slíkum tilvikum er samið um flugöryggiseftirlit með viðkomandi loftfari milli hlutaðeigandi flugmálastjórna, auk þess sem iðulega bætast við fullgildingar skírteina innlendra og erlendra flugliða eftir atvikum. Eðlilegt má telja að viðkomandi flugrekandi beri þann kostnað sem af slíkri samningagerð og eftirliti hlýst.

Í 14. tölul. er gjaldaheimild vegna annarra sérstakrar þjónustu sem óskað er af eftirlitsskyldum aðila, svo sem veitingar heimilda, vottunar eða viðurkenningar, sem ekki fellur undir aðra liði 1. mgr., og er ákvörðuð samkvæmt föstu gjaldi á hverja klukkustund, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

Í 15. tölul. Er gjaldtökuheimild fyrir útgáfu vottorðs til staðfestingar á lofthæfi.

Í 16. tölul. er gjaldaheimild vegna gjalda sem kveðið er á í sérlögum sem um stofnunina gildir. Til sérlaga skv. 18. tölul. teljast lög um eftirlit með skipum, nr. 47/2003, lög um skráningu skipa, nr. 115/1985, lög um skipamælingar, nr. 146/2002, lög um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa, nr. 76/2001, lög um köfun, nr. 31/1996, lög um lögskráningu sjómanna, nr. 43/1987, lög um vaktstöð siglinga, nr. 41/2003, lög um siglingavernd, nr. 50/2004, hafnalög, nr. 61/2003, lög um íslenska alþjóðlega skipaskrá, nr. 38/2007, lög um áhafnir íslenskra fiskiskipa, varðskipa, skemmtibáta og annarra skipa, nr. 30/2007, lög um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 og lög um leigubifreiðar nr. 134/2001.

Í álitum umboðsmanns Alþingis hefur alloft verið bent á óskýrleika gjaldtökuheimilda, m.a. að óljóst sé hvaða kostnaðarliðum viðkomandi gjaldi sé ætlað að standa undir. Ákvæði 2. mgr. tilgreinir því þann kostnað sem ætlað er að standa undir með gjöldunum skv. 1. mgr. 15. gr. Með því eru skýrlega afmarkaðir þeir kostnaðarliðir sem staðið geta til útreiknings þeirra gjaldaliða sem heimilt er að innheimta skv. 1. mgr.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um heimild til handa stofnuninni að afla sér tekna vegna tiltekinna verkefna og þjónustu. Gert er ráð fyrir að gjaldtaka vegna starfsemi sem rekin er á samkeppnismarkaði taki mið af markaðsverði og skal starfsemin skilin fjárhagslega frá öðrum rekstrarþáttum í starfsemi stofnunarinnar.

Um 15. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 16. gr.

Ákvæðið felur í sér heimild fyrir stofnunina, þar sem því verður við komið og hagkvæmnissjónarmið mæla því bót, að fela öðrum aðilum, sem hafa á að skipa sérþekkingu, að sinna tilteknu afmörkuðu eftirliti sem stofnuninni er að lögum falið að sinna. Ákvarðanir um réttindi og skyldur aðila í einstökum málum verða þó ekki framseldar.

Ákvæði 2. mgr. sækir uppruna sinn í 3. mgr. 3. gr. laga um Siglingastofnun Íslands og hefur þann tilgang m.a. að stuðla að hagkvæmri nýtingu og vexti íslenskrar þekkingar á starfsviði stofnunarinnar m.a. til útflutnings.

Um 17. gr.

Ákvæðið sækir uppruna sinn í 6. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands nr.100 frá 2006. Í greininni er fjallað almennt um heimild Samgöngustofnunar til leyfissviptingar, en ákvæðinu er ekki ætlað að raska sértækum heimildum sem stofnuninni eru veittar í öðrum lögum eða þeim þvingunarúrræðum sem þar er mælt fyrir um.

Um 18. gr.

Ákvæði 1. mgr. þarfnast ekki skýringar.

Ákvæði 2. mgr. sækir uppruna sinn í 8. gr. laga um Flugmálastjórn Íslands nr. 100 frá 2006 og var nýmæli í þeim lögum. Er ástæða til að samsvarandi heimild sé fyrir hendi í lögum um Samgöngustofnun enda til þess fallið að styrkja eftirlit stofnunarinnar með leyfisbundnum aðilum. Með ákvæðinu er notendum þjónustunnar tryggður farvegur til að koma kvörtunum sínum á framfæri við stofnunina.

Skv. 3. mgr. frumvarpsins mega starfsmenn stofnunarinnar ekki vera stjórnarmenn félaga eða annarra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Þeir mega heldur ekki vera í hagsmuna- eða fjárhagstengslum við slíka aðila eða samtök þeirra. Mega starfsmenn stofnunarinnar þar af leiðandi t.d. ekki eiga hlutabréf í félögum sem þeir hafa eftirlit með ef ástæða er til að ætla að hlutafjáreignin sé til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Eru að þessu leyti gerðar ríkari hæfiskröfur til starfsmanna stofnunarinnar en til starfsmanna stjórnarsýslunnar almennt þar sem starfsmenn stofnunarinnar teljast ekki uppfylla almenn hæfisskilyrði til starfsins vegna framangreindra tengsla. Að öðru leyti gilda um starfsmenn reglur II. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt hæfi vegna meðferðar einstakra mála sem eru til umfjöllunar hjá stofnuninni. Ákvæði 3. mgr. kemur ekki í veg fyrir að þeir starfsmenn Samgöngustofnunar, sem um gilda sérstakar reglur um viðhald starfsréttinda, sbr. til dæmis reglugerð um skírteini útgefin af Flugmálastjórn Íslands, geti viðhaldið réttindum sínum með því að sinna störfum hjá félagi eða fyrirtæki sem stundar flugrekstur eða flugleiðsögurekstur sem Samgöngustofnun hefur eftirlit með enda hafa starfsmenn ekki möguleika á að viðhalda umræddum réttindum með störfum sínum hjá Samgöngustofnun. Um slíkt skal þó í öllum tilvikum gera sérstakan samning milli Samgöngustofnunar, viðkomandi starfsmanns og þess félags eða fyrirtækis sem um ræðir.

Um 19. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um þagnarskyldu starfsmanna. Er það til viðbótar við almennt þagnarskylduákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Er í grein þessari sérstaklega tiltekið að starfsmenn skuli gæta þagmælsku gagnvart óviðkomandi um það sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara, m.a. varðandi rekstur og viðskipti aðila sem þeir hafa eftirlit með. Þá er tekið fram að þagnarskylda nái ekki eingöngu til starfsmanna Samgöngustofnunar heldur einnig til þeirra sjálfstæðu sérfræðinga sem starfa á vegum stofnunarinnar. Jafnframt er gert ráð fyrir því, í samræmi við almennt ákvæði 18. gr. laga nr. 70/1996, að þagnarskylda haldist þótt látið sé af störfum. Gildir það einnig um þá sérfræðinga sem starfað hafa fyrir stofnunina.

Í 2. mgr. greinarinnar er tekið fram að stofnuninni sé heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfraðilegar upplýsingar um samgöngur í lofti, á landi eða sjó og að heimilt sé að krefja þá sem stunda leyfisbundna starfsemi um slíkar upplýsingar. Er gert ráð fyrir að um meðferð slíkra upplýsinga og meðferð gagna, sem aflað er í þessum tilgangi, fari samkvæmt lögum um persónuvernd og vernd persónuupplýsinga, nr. 77/2000, eftir því sem við á.

Í 3. mgr. greinarinnar er fjallað um heimild Samgöngustofnunar til að veita eftirlitsstjórnvöldum annarra ríkja eða eftirlitsaðilum á vegum viðurkenndra alþjóðasamtaka, sem Ísland er aðili að, upplýsingar sem samkvæmt grein þessari kunna að vera háðar þagnarskyldu, enda sé slíkt liður í eftirlitssamstarfi ríkja og nauðsynlegt til að framfylgja lögmæltu eftirliti. Er ákvæði þetta sett til að tryggja alþjóðlegt eftirlit með leyfisskyldum aðilum. Mætti eftir atvikum líta svo á að eftirlitsstjórnvöld annarra ríkja, sem eru í samstarfi við íslensk stjórnvöld að þessu leyti, séu ekki óviðkomandi aðilar í skilningi 1. mgr. greinarinnar, en málsgrein þessari er ætlað að taka þar af öll tvímæli.

Um 20. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.