

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015 (stjórnvaldssektir).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Á eftir 4. mgr. 6. gr. kemur ný málsgrein er verður 5. mgr. og orðast svo: Óheimilt er að breyta kílómetrastöðu akstursmælis skráningarskylds ökutækis.

2. gr.

Í stað orðanna „7. mgr.“ í 9. tl. 1. mgr. 12. gr. kemur: 8. mgr.

3. gr.

Í stað orðanna „laga þessara og starfrækir ökutækjaleigu eða einkaleigu án leyfis.“ í 1. mgr. 13. gr. kemur: eða 5. mgr. 6. gr. laga þessara.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Lög nr. 65/2015 um leigu skráningarskyldra ökutækja voru lögð fram á 144. löggjafarþingi og tóku gildi 9. júlí 2015. Tildrög laganna mátti rekja til fjölgunar erlendra ferðamanna, en frá árinu 2010 og þar til lögin tóku gildi fjölgaði ferðamönnum um tæp 20% á ári. Samhliða fjölguninni jókst eftirspurn eftir bílaleigubílum og í kjölfarið fjölgaði aðilum sem buðu skráningarskyld ökutæki til leigu. Lögin tóku mið af breyttu rekstrarumhverfi, styrktu lagarammann um starfsemi ökutækjaleiga og komu til móts við þróun í greininni. Auk þess skerptu lögin á réttindum og skyldum leigusala og leigutaka.

Lög nr. 65/2015 gilda um leigu skráningarskyldra ökutækja í atvinnuskyni án ökumanns. Í 10. gr. laganna segir að Samgöngustofa skuli hafa eftirlit með að ákvæðum laganna sé fylgt. Í 11. gr. (niðurfelling leyfis), 12. gr. (dagsektir) og 13. gr. (stjórnvaldssektir o.fl.) er kveðið á um úrræði sem Samgöngustofu er heimilt að grípa til vegna brota á lögnum, misnotkunar á starfsleyfi eða ef engin starfsemi hefur farið fram af hálfu ökutækjaleigu í samfelld þrjú ár.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að Samgöngustofu verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á leyfishafa (einstakling eða lögaðila) sem hefur orðið uppvís að því að breyta kílómetrastöðu skráningarskylds ökutækis, sem skráð er hjá Samgöngustofu í

notkunarflokkki ökutækjaleigu. Samkvæmt gildandi lögum fellur háttsemin undir brot á góðri viðskiptavenju, sbr. 5. mgr. 6. gr., án viðlagðra stjórnvaldssekta.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frá gildistöku laga nr. 65/2015 hélt erlendum ferðamönnum áfram að fjölga, eða um 39% milli ára 2015 og 2016. Þá voru brottfarir ferðamanna um Keflavíkurflugvöll 2,3 milljónir árið 2018, eða 120.600 fleiri en árið 2017. Fjölgunin leiddi til enn aukinnar eftirspurnar eftir bílaleigubílum sem leiddi til áframhaldandi vaxtar í starfsemi ökutækjaleiga. Hlutdeild ökutækjaleiga af nýskráðum bifreiðum hefur verið tæp 40% undanfarin fjögur ár, en í ágúst mánuði 2019 nam fjöldi skráðra bílaleigubíla í landinu 24.938. Þessi aukna eftirspurn hefur meðal annars leitt til þess að tekjur ökutækjaleiga hafa vaxið hratt og starfsemi þeirra orðið fjölbreyttari. Birtist það meðal annars í auknu framboði bílaleigubíla í hæsta og lægsta verðflokkki, sem og framboði ökutækjaleiga á öðrum skráningarskyldum ökutækjum svo sem fjórhjólum og vélsleðum.

Frá gildistöku laganna hefur Samgöngustofa aldrei þurft að fella niður leyfi til reksturs ökutækjaleigu sbr. 11. gr., beita dagsektum sbr. 12. gr., né stjórnvaldssektum sbr. 13. gr., vegna brota á lögnum eða misnotkunar á leyfi.

Þann 15. mars 2019 sendi Samgöngustofa tiltekinni ökutækjaleigu hins vegar viðvörðun um fyrirhugaða niðurfellingu leyfis til reksturs ökutækjaleigu með vísan til 1. mgr. 11. gr. laganna. Ástæða viðvörðunarinnar mátti rekja til háttseminar sem fólst í því að færa niður kílómetrastöðu skráningarskyldra ökutækja meðan ökutækin voru boðin til leigu. Viðvörðun Samgöngustofu var send í samræmi við 3. mgr. 11. gr., sem kveður á um skyldu Samgöngustofu að senda leyfishafa skriflega viðvörðun og veita hæfilegan frest til úrbóta á annmörkum áður en til niðurfellingar starfsleyfis kemur. Með ákvörðun Samgöngustofu voru ráðstafanir ökutækjaleigunnar í kjölfar viðvörðunarinnar hins vegar metnar fullnægjandi og ekki kom til niðurfellingar leyfis.

Stjórnvaldsákvörðun um niðurfellingu leyfis er afar íþyngjandi, varðar atvinnurekstur fólks, atvinnufrelsi þess og eignarrétt, sem nýtur verndar af ákvæðum 75. og 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þessi sjónarmið endurspeglast í ákvæði 3. mgr. 11. gr. laganna sem, líkt og fyrr segir, skyldar Samgöngustofu að veita leyfishafa frest til að bæta úr annmörkum áður en kemur til niðurfellingar leyfis.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Samgöngustofu verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á leyfishafa, einstakling eða lögaðila, sem breytir kílómetrastöðu skráningarskylds ökutækis, sem skráð er hjá Samgöngustofu sem ökutæki í notkunarflokkki ökutækjaleigu. Niðurfærsla kílómetrastöðu felur í sér villandi viðskiptahætti og gefur ranga ásjón af ökutæki, sem og ranga ásjón af rekstri leyfishafa, í þeim tilgangi að leiða fram fjárhagslegan hagnað. Þá getur háttsemin komið í veg fyrir að eigandi eða umráðamaður ökutækis geti framfylgt reglubundnu viðhaldi öryggisbúnaðar og nauðsynlegum viðgerðum í tæka tíð. Háttsemin getur þannig haft áhrif á öryggi í akstri sem er sér í lagi alvarlegt í ljósi þess að leigutakar aka oft hundruð kílómetra á dag í aðstæðum sem þeir eru óvanir. Í þessu samhengi má benda á að samkvæmt reglugerð nr. 1087/2018, um breytingu á reglugerð nr. 8/2009 um skoðun ökutækja, fer fyrsta lögbundna aðalskoðun nýskráðs ökutækis (fólksbíl undir átta sætum) fram fjórum árum eftir nýskráningu og á tveggja ára fresti eftir það. Því er ekki óalgengt að bílaleigubílar séu eknir þúsundir kílómetra án skoðunar.

Niðurfærsla kílómetrastöðu ökutækis er þekkt háttsemi. Í skýrslu Evrópusambandsins (Research for TRAN Committee – Odometer tampering: measures to prevent it) frá nóvember 2017 er meðal annars greint frá tölfræðilegum upplýsingum sem varpa ljósi á umfang

háttseminnar í aðildarríkjum sambandsins frá því fyrir aldamót. Þá segir í skýrslunni að áætlað sé að 5-12% notaðra ökutækja innan aðildarríkja sambandsins gefi ranga kílómetrastöðu á akstursmæli. Enn fremur segir að tæki sem notuð eru til að breyta kílómetrastöðu ökutækis séu fánleg fyrir lágar fjárhæðir í verslunum. Er því ljóst að með tilkomu nýlegrar tækni geta einstaklingar breytt kílómetrastöðu fjölda ökutækja án mikillar fyrirhafnar.

Til viðbótar fyrrnefndri viðvörun Samgöngustofu, og síðar ákvörðun Samgöngustofu, réðst Samgöngustofa í almennt eftirlit með þeim 113 ökutækjaleigum sem skráðar eru hér á landi. Enn er unnið úr innsendum upplýsingum og kortleggja þarf framtíðareftirlit stofnunarinnar. Með vísan til framangreinds, fjölda skráðra bílaleigubíla hérlandis og umferðaröryggis, er mikilvægt að kveðið sé skýrt á um viðurlög við brotum leyfishafa sem felast í því að breyta kílómetrastöðu ökutækis, svo fælingarmáttur laganna verði sem virkastur hvað þessi brot varðar.

Stjórnvaldssektir eru skilvirk viðurlagaúrræði. Ólíkt 11. gr. laganna (niðurfelling leyfis) er hægt að beita stjórnvaldssektarákvæði 13. gr. án undanfarinnar skriflegrar viðvörunar til leyfishafa um að láta af hinn brotlegu háttsemi. Með því að færa háttsemi sem felst í að breyta kílómetrastöðu ökutækis undir 13. gr. má vega upp von um ábata af háttseminni auk þess sem sektarheimildin hefði almenn og sértæk varnaðaráhrif. Sektarheimildin yrði til þess fallin að koma í veg fyrir háttsemina, og leiða þannig til aukins umferðaröryggis, en sem fyrr segir voru 24.938 bílaleigubílar skráðir í notkun í ágúst 2019.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lögð til sú breyting að Samgöngustofu verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á leyfishafa (á grundvelli 13. gr. laganna) sem hefur orðið uppvís að því að breyta kílómetrastöðu skráningarskylds ökutækis, sem skráð er hjá Samgöngustofu sem ökutæki í notkunarflokki ökutækjaleigu. Hingað til hefur háttsemin fallið undir brot á góðri viðskiptavenju, sbr. 5. mgr. 6. gr. laganna, án viðlagðra stjórnvaldssekta. Breytingin sem lögð er til mun ekki hafa áhrif á önnur lög.

Samkvæmt gildandi stjórnvaldssektarákvæði 13. gr. laganna hefur Samgöngustofa einungis heimild til að beita stjórnvaldssektum vegna brota á 1. mgr. 3. gr. laganna, sem kveður á um skyldu um starfsleyfi fyrir rekstur ökutækjaleigu. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. geta sektir sem lagðar eru á einstaklinga numið frá 100.000 kr. til 500.000 kr. Sektir sem eru lagðar á lögaðila geta hins vegar numið frá 500.000 kr. til 2.000.000 kr.

Óæskilegt er að öll brot, sama hversu smávægileg, geti varðað stjórnvaldssektum. Þess í stað ber að meta hvaða brot það eru sem helst koma til álita þegar stjórnvaldssekt er beitt. Er því lagt til að kveðið sé skýrt á um bann við að færa niður kílómetrastöðu ökutækis og Samgöngustofu veitt sektarheimild innan viðmiða 13. gr. laganna. Þannig yrði fælingarmáttur laganna aukinn hvað þessi brot varðar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Haft var samráð við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samgöngustofu við vinnslu frumvarpsins. Þá voru áform um lagasetninguna kynnt á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun Samgöngustofa fá heimild til að leggja stjórnvaldssektir á leyfishafa (einstakling eða lögaðila) sem er uppvís að hafa breytt kílómetrastöðu ökutækis. Nauðsynlegt mun reynast að uppfæra reglugerð nr. 840/2015 með tilliti til umræddra breytinga.

Frumvarpið gerir ráð fyrir ríkari heimild til innheimtu stjórnvaldssekta á grundvelli 13. gr. laganna. Sektor geta numið allt að 500.000 kr. vegna brota einstaklinga og 2.000.000 kr. vegna brota lögaðila með hverri ákvörðun Samgöngustofu. Erfitt er að áætla hvaða fjárhæðir geti verið um að ræða en í eðli sínu eru stjórnvaldssektir viðurlög sem eiga að hafa fælingarmátt og því ekki gert ráð fyrir verulegum tekjum af þessari aðgerð til frambúðar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verða fjárhagsáhrif á afkomu ríkissjóðs óveruleg þar sem ekki er gert ráð fyrir verulegum tekjum í kjölfar samþykktar þess.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu bætist ný málsgrein við 6. gr. gildandi laga og verður 5. mgr. þar með er kveðið skýrt á um bann leyfishafa við að breyta kílómetrastöðu skráningarskylds ökutækis, sem skráð er hjá Samgöngustofu sem ökutæki í notkunarflokki ökutækjaleigu.

Um 2. gr.

Tilvísun breytist vegna breytinga á 4. mgr. 6. gr. laganna.

Um 3. gr.

Lögð er til viðbót við 1. mgr. 13. gr. laganna þar sem Samgöngustofu er heimilað að leggja stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn 5. mgr. 6. gr. laganna innan sektarramma 2. mgr. 13. gr. laganna.

Um 4. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem þarfnast ekki frekari skýringa.