153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015, með síðari breytingum.

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

1. gr.

2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna, verður svohljóðandi: *Geymslustaður* er svæði eða annað rými þar sem ökutækjaleiga geymir skráningarskyld ökutæki.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „hafa fasta starfsstöð“ í 1. málsl. 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: geyma skráningarskyld ökutæki.
2. Í stað orðsins „ökutækjaleigu“ í 2. málsl. 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: geymslustaðar.
3. 5. mgr. 3. gr. laganna verður svohljóðandi: Ökutækjaleiga skal hafa geymslustað þar sem skráningarskyld ökutæki eru geymd. Ökutækjaleiga getur á grundvelli starfsleyfis sett á fót geymslustaði í fleiri en einu sveitarfélagi, og skal hún þá tilkynna Samgöngustofu um geymslustaðina, auk þess sem jákvæð umsögn sveitarstjórnar skal liggja fyrir.

3. gr.

 Í stað orðanna „umsækjandi eða forsvarsmaður“ í 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: „umsækjandi og/eða forsvarsmaður.“

4. gr.

 Orðin „en leyfishafi skal þó alltaf hafa fasta starfsstöð“ í 1. málsl. 6. mgr. 3.gr., falla brott.

5. gr.

 Við 8. mgr. 6. gr. laganna, bætist: Sé ökutækjaleiga rekin án fastrar starfsstöðvar skal leyfisbréf vera sýnilegt á vefsíðu leyfishafa eða framvísað leigutaka með öðrum hætti.

6. gr.

 Við 6. mgr. 9. gr. laganna bætist: eða sýnilegt á vefsíðu eða framvísað leigutaka með öðrum hætti.

7. gr.

 Í stað orðanna „leyfishafi eða forsvarsmaður“ í 1. málsl. 1. mgr. 11. gr. laganna kemur: „leyfishafi og/eða forsvarsmaður.“

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

1. Í stað orðanna „starfsstöð eða útibú“ í 2. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: starfsemina.
2. Við 9. tölul. 1. mgr. 12. gr. laganna, bætist: Eða eftir atvikum sé sýnilegt á vefsíðu eða aðgengilegt leigutaka með öðrum hætti.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í menningar- og viðskiptaráðuneytinu og með því eru lagðar til breytingar á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015. Frumvarpið byggir á tillögum Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD (*e. Organisation for Economic Co-operation and Development*), sem gerði 121 afmarkaðar tillögur til breytinga á laga- og reglugerðarákvæðum í ferðatengdri þjónustu, sem birtust í skýrslu OECD um samkeppnismat íslenskrar ferðaþjónustu og byggingariðnaðar, sem birt var þann 10. nóvember 2020.

Breytingar í frumvarpi þessu varða í fyrsta lagi afnám skilyrðisins um að ökutækjaleiga skuli rekin á fastri starfsstöð. Í öðru lagi er lagt til að skerpt verði á orðalagi um skilyrði fyrir útgáfu og niðurfellingu starfsleyfis til að fyrirbyggja mistúlkun og auka skýrleika.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Árið 2019 gerðu íslensk stjórnvöld samning við OECD um framkvæmd á sjálfstæðu samkeppnismati á regluverki íslenskrar ferðaþjónustu og byggingariðnaðar. Þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafði umsjón með verkefninu, sem unnið var í samvinnu við Samkeppniseftirlitið, önnur ráðuneyti og stofnanir.

Verkefnið leiddi m.a. í ljós að draga mátti úr óþarfa reglubyrði fyrir atvinnustarfsemi og breyta regluverki í þeim tilgangi að regluverkið styddi betur við virka samkeppni innan íslenskrar ferðaþjónustu. Alls voru 632 gildandi lög og reglugerðir yfirfarin við vinnslu verkefnisins. Af þeim 676 mögulegu samkeppnishindrunum sem greindar voru í regluverkinu við vinnuna gerði OECD 438 tillögur til úrbóta. Þá mat OECD að áhrif þeirra 438 tillagna gætu leitt til aukinnar landsframleiðslu sem næmi 200 milljón evrum á ári, eða sem svarar til um 1% af landsframleiðslu Íslands. Í framhaldinu, nánar tiltekið í janúar 2021, var stofnaður vinnuhópur, skipaður fulltrúum þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, innviðaráðuneytis, sem og Samkeppniseftirlitsins, sem var ætlað að vinna drög að fyrstu laga- og reglugerðarbreytingum sem byggðu á fyrrnefndum tillögum OECD varðandi ferðatengda þjónustu og falla m.a. undir málefnasvið menningar- og viðskiptaráðuneytisins.

 Með frumvarpi sem varð að lögum nr. 90/2021, um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, um breytingu á lögum um aukatekjur ríkissjóðs og um breytingu á lögum um leigu skráningarskyldra ökutækja, var brugðist við hluta tillagna OECD sem féllu undir málefnasvið þáverandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, nú menningar- og viðskiptaráðuneytis. Með umræddum lögum var stigið mikilvægt skref í að efla viðspyrnu hagkerfisins í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru, stuðla að einfaldara regluverki, aukinni framleiðni og fjölgun starfa, s.s. með afnámi nákvæmra forskriftarákvæða í stöðlum um gististaði, styttingu málsmeðferðartíma vegna útgáfu tækifærisleyfa, rýmkun á aldursskilyrði umsækjanda eða forsvarsmanns umsækjanda um rekstrarleyfi, og lækkun gjalda vegna rekstrarleyfa tiltekinna veitinga- og gististaða. Þá var afnumið það skilyrði að starfsstöð ökutækjaleigu skyldi vera opin almenningi, ásamt því að ýmsar kröfur um búnað sem hótelum og gistiheimilum var skylt að hafa til staðar voru afnumdar, svo sem krafa um tvö handklæði fyrir hvern gest, spegil á snyrtingu og stól í hverju herbergi.

Það frumvarp sem hér um ræðir er síðari liður í viðbrögðum við tillögum OECD á því málefnasviði sem nú heyrir undir menningar- og viðskiptaráðuneyti. Með frumvarpinu er fram haldið þeirri vinnu sem hófst árið 2021 í þeim tilgangi að bæta enn frekar rekstrarskilyrði íslenskrar ferðaþjónustu. Með frumvarpinu er stigið annað mikilvægt skref í að efla viðspyrnu hagkerfisins, stuðla að einfaldara regluverki, aukinni framleiðni og fjölgun starfa, en í ljósi þess efnahagssamdráttar í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru sem hefur komið illa niður á starfsskilyrðum ferðaþjónustu má fullyrða að tillögur OECD séu sérstaklega mikilvægar.

Verði frumvarpið að lögum mun reynast nauðsynlegt að uppfæra reglugerð um leigu skráningarskyldra ökutækja nr. 840/2015, m.a. með tilliti til eftirlitshlutverks Samgöngustofu og áskorana sem geta skapast samhliða nýjum viðskiptaháttum, svo eftir sem áður verði unnt að halda uppi öflugu eftirliti með leyfishöfum. Í þeim tilgangi að auka umferðaröryggi verður jafnframt bætt við skilyrði í reglugerðina, um að í leigusamningi við erlenda aðila, skuli leyfishafi sérstaklega vekja athygli á helstu hættum sem geta skapast á íslenskum vegum, svo sem vegna ísingar og einbreiðra brúa. Auk heldur verða gerðar frekari breytingar á reglugerðinni í samræmi við tillögur OECD um afnám skilyrðis um starfsábyrgðartryggingu sem ætlað er að bæta leigutökum almennt fjártjón er stjórnendur og starfsfólk ökutækjaleigu kunna að baka leigutökum af gáleysi vegna vanefndar á leigusamningi. Loks verður ráðist í breytingar á reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 1677/2016, samhliða samþykkt frumvarpsins hvað varðar ákvæði um þjálfun og fjölda dyravarða á veitingahúsum og öðrum samkomum.

Rétt er að geta þess að þær breytingatillögur OECD sem snúa að innviðaráðuneyti eru ýmist til skoðunar, í vinnslu og frekara samráði við hagsmunaaðila. Þá er unnið að úrvinnslu tillagna sem snúa að umhverfis- orku og loftslagsráðuneyti í því ráðuneyti.

3. Meginefni frumvarpsins.

Breytingar í frumvarpi þessu varða í fyrsta lagi afnám skilyrðisins um að ökutækjaleiga skuli rekin á fastri starfsstöð. Í öðru lagi er lagt til að skerpt verði á orðalagi um skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis.

3.1. Afnám skilyrðis um að ökutækjaleiga skuli rekin á fastri starfsstöð.

Með breytingunni er lagt til að ökutækjaleigum verði ekki lengur skylt að reka starfsemi sína á fastri starfsstöð heldur einungis hafa geymslustað þar sem skráningarskyld ökutæki eru geymd. Verður því ekki lengur þörf á að húsnæði eða annað rými sé til staðar þar sem ökutækjaleiga er rekin, staðbundin og reglulega, í atvinnuskyni, en samkvæmt 3. gr. gildandi laga um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015, er eitt af skilyrðum fyrir útgáfu starfsleyfis að ökutækjaleiga sé rekin á fastri starfsstöð. Með breyttum viðskiptaháttum er talið rétt að falla frá umræddri kröfu m.a. í því skyni að liðka enn frekar fyrir rafrænum viðskiptum og fjölbreyttari viðskiptaháttum, en skilyrði um fasta starfsstöð verður að teljast sérstaklega íþyngjandi fyrir smærri ökutækjaleigur. Umrædd breyting er því til þess fallin að auka fjölbreytni og nýsköpun ásamt því að auðvelda nýjum rekstraraðilum að hefja starfsemi með minni tilkostnaði.

3.2. Útgáfa og niðurfelling starfsleyfis til reksturs ökutækjaleigu.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. gildandi laga um leigu skráningarskyldra ökutækja nr. 65/2015 þarf umsækjandi eða forsvarsmaður umsækjanda, ef hann er lögaðili, að uppfylla skilyrði sem eru upptalin í átta töluliðum. Að mati ráðuneytisins felst aukinn skýrleiki í orðunum „og/eða“ í stað orðins „og“ s.s. þegar kemur að mati leyfisveitanda á skilyrði 7. tölul. 2. mgr. 4. gr. Rétt er að geta þess að orðalagsbreytingin felur ekki í sér breytingu á gildandi efnisrétti og er í samræmi við markmið og tilgang laganna, sem og stjórnsýsluframkvæmd. Sama breyting, í sama tilgangi, hvað varðar heimild leyfisveitanda til að fella niður starfsleyfi, er gerð á 1. mgr. 11. gr. laganna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpi þessu er lagt til að þeim sem reka starfsemi í atvinnuskyni, þar sem almenningi eða fyrirtækjum er boðið til leigu skráningarskylt ökutæki án ökumanns, að jafnaði til skemmri tíma, verði ekki lengur gert skylt að reka starfsemina á fastri starfsstöð. Skilyrðið er ekki talið þjóna málefnalegum tilgangi auk heldur sem það felur í sér aðgangshindrun að þeim mörkuðum sem um ræðir. Með frumvarpinu er þannig komið til móts við nýja og framsækna viðskiptahætti ökutækjaleiga jafnframt því sem liðkað er fyrir rafrænni starfsemi í auknum mæli. Frumvarpið felur þar af leiðandi í sér breytingar sem eru hvort tveggja til hagsbóta fyrir atvinnulífið og stjórnvöld. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósi en því frelsi megi þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Að mati ráðuneytisins eru ekki málefnaleg rök byggð á sjónarmiðum um almannahagsmuni sem réttlæta það að atvinnufrelsi sé skert í þeim tilfellum sem hér um ræðir.

Ákvæði frumvarpsins gáfu ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuld­bindingar að öðru leyti.

5. Samráð.

Haft var samráð við Samband Íslenskra sveitarfélaga, Samtök ferðaþjónustunnar, Samgöngustofu, Reykjanesbæ og Reykjavíkurborg. Áform um lagasetninguna voru kynnt á fundi ráðuneytis­stjóra allra ráðuneyta. Þá var skýrsla OECD, sem frumvarp þetta byggir á, unnin í náinni samvinnu við Samkeppniseftirlitið sem og önnur ráðuneyti og stofnanir.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur almennt í för með sér að dregið er úr óþarfa reglubyrði og íþyngjandi kvöðum á atvinnurekstur sem ekki er talið að málefnaleg rök standi til að viðhalda í lögum. Breytingarnar fela í sér að dregið er úr aðgangshindrunum að mörkuðum með afnámi þess skilyrðis að ökutækjaleiga skuli rekin á fastri starfsstöð. Með því er einnig komið til móts við nýja og framsækna viðskiptahætti ökutækjaleiga sem og aukna rafræna starfsemi. Líkt og áður kemur fram er markmið breytinganna að bæta skilyrði fyrir virkri samkeppni og efla viðspyrnu hagkerfisins. Af frumvarpinu munu því leiða bætt skilyrði fyrir samkeppni og rekstur smærri fyrirtækja.

Frumvarpið felur hvorki í sér tekju- eða útgjaldabreytingar fyrir ríkissjóð. Verði frumvarpið óbreytt að lögum kemur það ekki til með að hafa áhrif á áætlaðar fjárheimildir málefnasviðs 14.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

 Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 2. gr.

Með greininni er afnumin sú skylda að ökutækjaleiga, eftir atvikum einkaleiga, skuli rekin staðbundið í húsnæði eða öðru rými þar sem framkvæmdastjóri eða yfirmaður fullnægir skilyrðum 4. gr. laganna og leyfisbréf liggur frammi. Ákvæði greinarinnar opna þess í stað fyrir möguleikann um að reka ökutækjaleigu alfarið án fastrar starfsstöðvar, s.s. í gegnum vefsíðu, að því tilskildu að sveitarfélag, eða eftir atvikum sveitarfélög, hafi samþykkt geymslusvæði fyrir skráningarskyld ökutæki sem ökutækjaleiga hefur til umráða. Eftir sem áður getur starfsleyfi verið bundið skilyrðum sem fram koma í umsögn sveitarfélags.

Um 3. og 7. gr.

  Með greinunum er skýrleiki ákvæða 4. og 11. gr. gildandi laga aukinn í þeim tilgangi að fyrirbyggja mistúlkun hvað varðar skilyrði fyrir útgáfu starfsleyfis og heimild til niðurfellingar starfsleyfis.

Um 4., 5., 6. og 8. gr.

Sé ökutækjaleiga hvorki rekin á fastri starfsstöð né haldi úti vefsíðu skal leyfisbréf engu að síður vera sýnilegt leigutaka, s.s. á bókunarsíðu eða framvísað leigutaka með öðrum hætti áður en að leigusamningur er undirritaður.

Um 9. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem þarfnast ekki frekari skýringa.