

Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 26. febrúar 2015

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um til leigu skráningarskyldra ökutækja,
421. mál .**

Þann 6. febrúar 2015 óskaði atvinnuveganefnd Alþingis eftir umsögn Félags atvinnurekenda (FA) um frumvarp til laga um leigu skráningarskyldra ökutækja (heildarlög), 421. mál, sem leysa eiga af hólmi nágildandi lög um bílaleigur nr. 64/2000. Umrætt frumvarp samið af starfshópi sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði í ágúst 2013. Starfshópurinn vann að gerð frumvarpsins frá september 2013 og var afurð þeirrar vinnu lögð fram á vorþingi 2014 en frumvarpið ekki tekið til umræðu. Í áframhaldandi vinnu við frumvarpið sumarið 2014 lagði FA fram umsögn um efni þess sem finna má í fylgiskjali með umsögn þessari. FA fagnar því að tekið var að nokkru tillit til þeirra athugasemda sem fram komu í umsögn félagsins áður en frumvarp þetta var lagt fyrir þingið að öðru sinni. FA telur hins vegar tilefni til að staldra við nokkur atriði sem betur mega fara og verða þau útlistuð hér að neðan. Að öðru leyti vísast til þeirra athugasemda sem fram koma í fylgiskjali með umsögn þessari.

I. Framsal eftirlits – heimild Samgöngustofu

Samkvæmt 10 .gr. frumvarpsins er Samgöngustofu falið að hafa eftirlit með því að ákvæðum laganna sé fylgt og hefur hún til þess tilteknar heimildir, sbr. t.d. 2. mgr. 10. gr. Í 4. mgr. sama ákvæðis er síðan Samgöngustofu falin almenn heimild til að framselja eftirlitshlutverk sitt öðrum aðilum, nánar tiltekið faggiltum skoðunarstofum, ýmist að hluta eða í heild. Þessar skoðunarstofur eru almennt einkareknar og er hér í raun verið að veita Samgöngustofu opna framsalsheimild til að fela einkaaðilum að framkvæma eftirlit sitt, jafnvel að öllu leyti, ákveði Samgöngustofa svo. Þess ber þó að geta að í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins er aðeins kveðið á um að Samgöngustofu verði heimilt að „*fela faggiltum aðilum að sinna hluta af eftirlitshlutverki sínu, eftir því sem við á.*“ Er því nokkuð ósamræmi milli lagatextans, sem er öllu rýmri hvað framsalsheimildina varðar, og lögskýringargagna.

Í þessu samhengi ber að líta til þess að hluti af eftirlitshlutverki Samgöngustofu er skv. 2. mgr. sama ákvæðis að athuga svo oft sem þurfa þykir hvort starfsemi leyfishafa sé í

samræmi við ákvæði laganna. Enn fremur hefur Samgöngustofa heimild skv. 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins til að óska eftir öllum upplýsingum er varða starfsemina og rekstur leigunnar. Hefur því Samgöngustofa umtalsverðar heimildir til að sinna eftirliti sínu skv. lögnum. Með einni setningu ætlar löggjafinn að veita Samgöngustofu heimild til að framselja þetta eftirlitsvald og þar með allar heimildir sem því fylgja til einkarekinna fyrirtækja. FA telur að löggjafinn hafi ekki heimild til slíks og vísar því til stuðnings í fylgiskjal með umsögn þessari. Afmarka þarf með skýrari hætti hvaða eftirlitshlutverki Samgöngustofu er heimilt að framselja til umræddra aðila. Sú almenna heimild sem finna má í frumvarpinu dugar engan veginn í þeim efnum..

II. Jákvað umsögn sveitarstjórnar

Í athugasemdum FA, í fylgiskjali við umsögn þessa, var gerð athugasemd við það ákvæði frumvarpsins sem laut að að hinum lögbundna undanfara veitingu starfsleyfis, þ.e. að sveitarstjórn veiti jákvaða umsögn um þá ökutækjaleigu sem óskar leyfis. Umrætt ákvæði má finna óbreytt í fyrirliggjandi frumvarps, sbr. 2. mgr. 3. gr. Er með ákvæðinu gert ráð fyrir því að Samgöngustofu sé óheimilt að fallast á umsókn um starfsleyfi skv. lögnum sé umsögn viðeigandi sveitarstjórnar neikvæð.

FA telur framangreinda skipan varhugaverða enda er með henni verið að færa ákvörðunarvald um leyfisveitingu yfir til sveitarstjórn. Er um að ræða breytingu frá núverandi lögum sem einungis gera ráð fyrir að umsögn fáist frá lögreglustjóra í því umdæmi sem ræðir. FA gerir ekki athugasemdir við að breytt sé um lögbundinn umsagnaraðila en telur hins vegar varhugavert að veita umsagnaraðila það vald sem umrætt frumvarp gerir ráð fyrir. FA leggur því til að hugtakið jákvaðri í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins sé tekið út.

III. Ökutækjaleiga eigandi allra ökutækja sem leigð eru út

Líkt og í fyrra frumvarpi er í fyrirliggjandi frumvarpi gert ráð fyrir því að ökutækjaleiga verði að vera „*skráður eigandi skráningarskylds ökutækis eða skráður fyrsti umráðamaður samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða fjármögnumnarfyrirtæki*“¹, sbr. 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins Í athugasemdum við ákvæðið er ekki sérstaklega tiltekinn tilgangur þess en í athugasemdum við ádurframlagt frumvarp var ljóst að með þessu væri verið að koma í veg fyrir að leigð séu út í atvinnuskyni ökutæki sem tilheyra einstaklingi persónulega enda þarf ökutækjaleigan að vera eigandi allra ökutækja sem leigð eru út, eða skráð sem fyrsti umráðamaður.

FA vill áréttu að umrætt ákvæði gæti komið einstaklega illa niður á litlum og meðalstórum ökutækjaleigum sem treysta á það fyrirkomulag sem nú er við lýði, þ.e. að bílaleigur leigi sín á milli ökutæki vegna t.d. yfirbókana og jafnvel bilana í einstökum tækjum. Er tilgangur þessa fyrirkomulags að auka nýtingarhlutfall á þeim tækjum sem fyrir hendi eru enda hagstæðara að tækin séu í útleigu heldur en að þau standi óhreyfð á bílaplaní leigusalans. Enn fremur er þetta fyrirkomulag hagstætt fyrir minni bílaleigur sem hafa ekki fjármuni til að fjárfesta í stórum bílaflota en geta þó með þessum hætti annað eftirspurn á háannatíma með því að framleigja bifreiðar frá öðrum bílaleigum.

FA telur umrætt ákvæði frumvarpsins koma verst niður niður á litlum og meðalstórum fyrirtækjum, dregur úr sveigjanleika í greininni og minnkar möguleikann á því að unnt sé að hagnýta bílaflota fyrirtækjanna að fullu. Telur FA því að breyta eigi ákvæðinu með framangreind sjónarmið að leiðarljósí.

IV. Dagsektir enn úr hófi

Líkt og í áðurframlögðu frumvarpi er gert ráð fyrir að Samgöngustofa hafi heimild til að leggja dagsektir, *allt að 500.000 kr.* á dag, á hvern þann sem brýtur gegn nánar tilgreindum skyldum samkvæmt frumvarpinu, sbr. 12. gr. Dagsektir, öðru nafni féviti, hafa það að markmiði að knýja fram efndir og eru ekki eiginleg refsing í lagalegum skilningi heldur þvingunarúrræði. Á því hefur alla jafna verið byggt að í ljósi eðlis dagsekta falli óinnheimtar dagsektir niður eftir að skyldu þeirri, sem borgaranum er gert að fullnægja, er framfylgt. Í framangreindu ákvæði er hins vegar gert ráð fyrir fráviki frá umræddri reglu og kveðið á um að óinnheimtar dagsektir fallir ekki niður þótt adili efni síðar þá skyldu sína sem 12. gr. kveður á um, nema Samgöngustofa ákveði það sérstaklega. Ekki er tiltekið í þeim eftirnum hvaða sjónarmiðum Samgöngustofa ber að beita við slíka ákvörðun. Þess ber enn fremur að geta að í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins er talið upp til hvaða sjónarmiða eigi að líta við ákvörðun fjárhæðar umræddra dagsekta en þau lúta að alvarleika brotsins, hversu lengi það hefur staðið yfir og hvort um ítrekun er að ræða.

FA telur, í ljósi þess hversu íþyngjandi úrræði er sem um ræðir og þess að frávik sé frá almennum reglum um álagningu óinnheimtra dagsekta, að taka þurfi sérstakt tillit til lítilla og meðalstórra fyrirtækja á markaði fyrir ökutækjaleigur. Er það einstaklega íþyngjandi fyrir litla aðila að standa undir greiðslu dagsekta, að fjárhæð 500.000 kr. á dag og getur slík álagning virkað sem hindrun í samkeppnislegu tilliti. Eiga til að mynda stærri ökutækjaleigur mun auðveldara með að bera slíkan kostnað en þær minni. Í þessu samhengi ber að líta til þess að Samgöngustofu er ekki veitt heimild skv. áðurnefndri 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins til að líta til fjárhagslegs styrkleika þess fyrirtækis sem til stendur að leggja á dagsektir.

Í ljósi framangreinds leggur FA til að hámark dagsekta sé lækkað verulega og/eða í 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins sé bætt við því sjónarmiði að líta beri til fjárhagslegs styrkleika þess fyrirtækis sem til stendur að leggja á dagsektir. Ætti það sjónarmið einnig að hafa áhrif á þá ákvörðun Samgöngustofu að fella niður óinnheimtar dagsektir, eftir að ökutækjaleigan eða einkaleigan hafa fullnægt skyldum sínum skv. lögunum.

V. Krafa um tilkynningu til Samgöngustofu

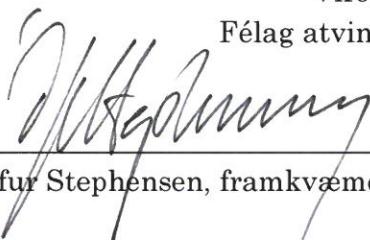
Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða er gerð sú krafa að leyfishafar, sem hafa gild leyfi til reksturs bílaleigu, þurfi að tilkynna Samgöngustofu fyrir 1. maí 2015 hvort þeir hyggist halda starfsemi áfram. FA telur óljóst hvaða afleiðingar skortur á slíkri tilkynningaskyldu hefði í för með sér. Ljóst er að nú eru starfsleyfi ökutækjaleiga gefin út til 5 ára í senn og því hafa leyfishafar réttmætar væntingar til þess að halda leyfi sínu út þann tíma. Umrædd tilkynningarskylda á í engu að hagga þeim rétti. Pyrfti hið

minnsta að vera fullljóst hvaða afleiðingar skortur á þeirri tilkynningarskyldu myndi hafa í för með sér.

Standi til að stjórnvöld hafi heimild til að fella niður starfsleyfi þeirra ökutækjaleiga sem tilkynna ekki um áframhaldandi starfsemi fyrir framangreint tímamark þá þarf það hið minnsta að koma skýrt fram í lögunum. Þarf þá að taka til skoðunar að hér er um að ræða stjórnarskrárvarinn rétt leyfishafanna sem verður ekki af þeim tekinn með afturvirkum hætti né heldur á grundvelli almennra og óskýrra lagaákvæða.

VI. Niðurlag

Að lokum áskilur Félag atvinnurekenda sér rétt til að koma frekari athugasemduum á framfæri á síðari stigum. Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,
Félag atvinnurekenda

Ólafur Stephensen, framkvæmdastjóri FA

**Fylgiskjal nr. 1 – Umsögn FA um frumvarp til laga um leigu skráningarskyldra
ökutækja, dags. 30. júní 2014.**

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Fylgiskjal nr. I

Reykjavík, 30. júní 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til leigu skráningarskyldra ökutækja

Þann 5. júní 2014 óskaði iðnaðar- og viðskiptaráðherra eftir umsögn um frumvarp til laga um leigu skráningarskyldra ökutækja, sem leysa eiga af hólmi nágildandi lög um bílaleigur nr. 64/2000. Umrætt frumvarp var lagt fram á 143. löggjafarþingi, þskj. nr. 587, af fyrrgreindum ráðherra en var ekki tekið til umræðu á þinginu. Hyggst ráðherra nú betrumbæta frumvarpið og leggja það síðan fram að nýju á komandi hausti.

Félag atvinnurekenda (FA) er hagsmunafélag og eru félagsmenn þess m.a. bílaleigur sem starfa á grundvelli laga nr. 64/2000. Þeir félagsmenn hafa mikla hagsmuni af því að vel sé staðið að málum í tengslum við setningu nýrra laga um leigu bifreiða, og annarra skráningarskyldra ökutækja, og óskar því FA eftir því að litið sé til neðangreindra athugasemda félagsins við áframhaldandi vinnu frumvarpsins.

Hér að neðan verða útlistaðar athugasemdir FA við einstök efnisatriði umrædds frumvarps og forsendur þess.

I. Hagsmunir lítilla og meðalstórra fyrirtækja

FA hefur barist fyrir hagsmunum lítill og meðalstórra fyrirtækja og talið mikilvægt að löggjafinn hafi hagsmuni slíkra félaga til hliðsjónar við lagasmíð. Hafa slík fyrirtæki, sérstaklega lítil fyrirtæki sem leita eftir því að hasla sér völl á nýjum markaði, aðrar þarfir en stór fyrirtæki og þá sérstaklega þau sem eru í markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði.

Við gerð frumvarpsins telur FA að ekki hafi verið hugað nægilega vel að stöðu lítilla og meðalstórra ökutækjaleiga. Má í því skyni nefna samsetningu þess starfshóps sem fenginn var til að endurskoða lög um bílaleigur. Þar sátu tveir einstaklingar frá tveimur stærstu bílaleigum landsins en þar skorti sérstakan málsvara lítilla og meðalstórra ökutækjaleiga. Sú nefndarskipan vekur óneitanlega upp spurningar um það hvort við vinnslu þessa lagafrumvarps hafi hagsmunir minni aðila verið hafðir til hliðsjónar. Ber að hafa hér í huga grundvallarskyldur framkvæmdarvaldsins um að gæta jafnræðis í störfum sínum og á sú regla einnig við þegar ráðuneytið hlutast til um skipan starfshóps sem hefur það að markmiði að endurskoða gildandi löggjöf.

Hér að neðan verða reifuð þau sjónarmið sem FA telur mikilvægt að hafa til hliðsjónar við endurskoðun umrædds lagafrumvarps.

A. Gera verður ráð fyrir nýjungum og fjölbreytileika

Í frumvarpi þessu er aðallega tekið mið af hefðbundnum bílaleigum en minna horft til þeirra nýjunga sem eiga sér stað á þessum markaði. Enn fremur er lítið horft til þeirra fyrirtækja sem starfa tímabundið á markaðnum, þ.e. einungis yfir sumartímann, og eru þannig að bregðast við auknu álagi í ferðaþjónustu. FA telur mikilvægt, í þessari annars ágætu viðleitni til að betrumbæta lagaumhverfi ökutækjaleiga, að gera ráð fyrir þeim misjöfnu rekstarformum og áherslum í markaðssetningu sem nú eru við lýði á umræddum markaði.

Föst starfsstöð

Í 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins er hugtakið *föst starfsstöð* skilgreind. Ekki er að finna almenna skilgreiningu í íslenskum rétti á hugtakinu föst starfsstöð og er til að mynda ekki um sömu skilgreiningu að ræða í lögum um verslunarvatvinnu nr. 28/1998, sbr. 3. gr.¹ Er sú skilgreining sem finna má í fyrrgreindu frumvarpi ítarlegri og afmarkaðri. Má því ætla að það muni reynist erfidara fyrir ökutækjaleigur skv. umræddu frumvarpi að uppfylla skilyrðið um fasta starfsstöð heldur en til að mynda gildir um bílasala, sem starfa á grundvelli laga um verslunarvatvinnu.

FA telur mikilvægt að endurskoða notkun á hugtakinu *föst starfsstöð* eða ef til vill breyta skilgreiningunni á henni enda útilokar hún tilteknar tegundir ökutækjaleiga frá markaðnum. Má í því skyni nefna net- og símaleigur sem gera ekki ráð fyrir að almenningur hafi aðgang að fastri starfsstöð en dæmi um slíkt er nýjung sem hefur átt mikilli velgengni að fagna og gengur undir heitinu Zip-car. Tæki, í því tilfelli, núverandi skilgreining um *fasta starfsstöð*, skv. 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins, ekki til viðkomandi starfsemi enda starfsstöð ekki „bundin við ákveðna staðsetningu eða heimilisfang eða tiltekinn varanleika.“ Enn fremur má ætla að árstíðarbundnar ökutækjaleigur myndu ekki falla undir viðkomandi skilgreiningu á *fastri starfsstöð* enda uppfylli þær líklega ekki skilyrðið um *varanleika*. Er það bagalegt enda er það grundvallarskilyrði þess að fyrirtæki geti rekið ökutækjaleigu, skv. umræddu frumvarpi, að hún sé rekin á fastri starfsstöð.

Leggur FA því til að umrætt frumvarp sé endurskoðað með hliðsjón af framangreindum athugasemdum og taki í ríkara mæli tillit til breyttarrekstrarforms í greininni.

Úrræðið um rafræna þjónustu gengur ekki nægilega langt

Í umdeildu frumvarpi er gert ráð fyrir að leyfishafa sé heimilt að reka starfsemi sína á rafrænan hátt og ber þá að fara eftir lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, sbr. 7. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Er þó ávallt gert það skilyrði að leyfishafi sé með fasta starfsstöð, opin almenningi.

¹ Ákvæðið hljóðar svo: .. *föst starfsstöð*: húsnæði eða annað rými þar sem rekin er, staðbundið og reglulega, verslun í atvinnuskyni.

Þá er gert það skilyrði að starfsstöðin sé opin á auglýstum afgreiðslutínum og á starfsstöðinni sé enn fremur framkvæmdastjóri eða yfirmaður sem fullnægir skilyrðum 4. gr. frumvarpsins.

Þó FA telji mikilvægt að viðskiptavinir hafi greiðan aðgang að þjónustuaðila, í þessu tilviki ökutækjaleigu, þá er ljóst að með framangreindum kröfum er verið að takmarka um of heimildir fyrirtækja til að koma með nýjar lausnir í leigu ökutækja. Er því verið að takmarka inngöngu nýrra aðila, og að mati FA, umfram það sem nauðsynlegt þykir. Hið minnsta telur FA að taka skuli tillit til þessa við gerð umrædds frumvarps en ljóst er að hvergi í athugasemdum við frumvarpið kemur umfjöllun um þessi atriði.

B. Dagsektir úr samhengi við stærð aðila

Í 10. gr. frumvarpsins er í 1. mgr. gert ráð fyrir að Samgöngustofa hafi heimild til að leggja dagsektir, allt að 500.000 kr. á dag, á hvern þann sem brýtur gegn nánar tilgreindum skyldum samkvæmt frumvarpinu. Í 3. mgr. greinarinnar er síðan talið upp hvaða sjónarmið eigi að líta til við ákvörðun sekta. Þau lúta að alvarleika brotsins, hversu lengi það hefur staðið yfir og hvort um ítrekun er að ræða. Félag atvinnurekenda telur að hér skorti á að taka tillit til lítilla og meðalstórra fyrirtækja á markaði fyrir ökutækjaleigur, að tvennu leyti.

Í fyrsta lagi þá er í frumvarpinu valið að stilla hámarki dagsekta með þeim hæstu sem finnst í íslenskum lögum. Í langflestum lögum þar sem finna má ákvæði um dagsektir þá eru sektir undir 500.000 kr. á dag. Má til að mynda nefna að í lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980 og lögum um ársreikninga nr. 3/2006 er hámark dagsekta 100.000 kr. á sólarhring. Það er vissulega að finna hærri mörk í öðrum lögum, og hæst er það tvær milljónir króna í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, sbr. 4. mgr. 11. gr. þeirra laga. Þess ber að geta að þau fyrirtæki sem falla undir þau lög velta mun hærri fjárhæðum heldur en ökutækjaleigur.

Í öðru lagi þá er ekki gert ráð fyrir því að við ákvörðun dagsekta hafi stjórnvald heimild til að líta til fjárhagslegs styrkleika viðkomandi fyrirtækis. Prátt fyrir að þau sjónarmið sem lögð eru fram í umræddu frumvarpi og liggja umræddri ákvarðanatöku til grundvallar séu lögmæt og í samræmi við það sem tíðkast hefur þá skortir að sjónarmið um stærð fyrirtækja, þ.e. fjárhagslegan styrkleika komi til skoðunar. Sérstaklega í ljósi þeirra háu dagsekta sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Er það sjónarmið að finna víða í íslenskri löggjöf sem grundvöllur álagningu dagsekta. Hér skiptir máli að leggja mat á það með hvaða hætti umræddar sektir hafa áhrif á þau fyrirtæki, sem í hlut eiga, en ætla má að dagsektir að fjárhæð kr. 500.000 á dag myndi koma mjög illa niður á litlum ökutækjaleigum en gæti verið innan marka þegar slíkar sektir eru lagðar á stærstu ökutækjaleigurnar.

Leggur FA því til að hámark dagsekta sé lækkað verulega og/eða í 3. mgr. 10. gr. frumvarpsins sé bætt við því sjónarmiði að líta beri til fjárhagslegs styrkleika þess fyrirtækis sem til stendur að leggja á dagsektir.

II. *Heimild ráðherra of víðtæk*

I. Veiting undanþága

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt almenn og opin heimild til að ákveða hvort tilteknir flokkar ökutækja eða tiltekin tegund leigustarfsemi eigi að teljast undanskilin leyfisskyldu samkvæmt lögnum. Þrátt fyrir að sambærileg heimild sé til staðar í nágildandi lögum um bílaleigur þá telur FA varhugavert að veita ráðherra slíkt vald án frekari afmörkunar. Ástæða þess er einföld. Þetta er of víðtæk heimild og samræmist ekki kröfum lögmætisreglunnar og 2. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir „stjórnarskráin“), um þrískiptingu ríkisvaldsins. Löggjafinn verður að afmarka með skýrari hvenær heimilt sé að beita slíkri undanþáguheimild og þá hvaða takmörk séu á henni.

Eins og ákvæðið stendur, bæði í nágildandi lögum sem og umræddu frumvarpi, þá hefur ráðherra í raun frjálsar hendur um það hvenær hann undanskilur tiltekin ökutæki eða starfsemi leyfisskyldu. Er fyrirsjáanlegt að slíkt gæti raskað samkeppni í greininni og er því ótækt.

Sé fyrirsjáanlegt að einhver hluti af leyfisskyldum ökutækjum eða starfsemi eigi að hljóta slíka undanþágu, sem hér er gert ráð fyrir að ráðherra veiti, þá á löggjafinn að mæla fyrir um undanþágu þeirra í lögum. Er það betur í samræmi við kröfur um fyrirsjáanleika, gegnsæi og jafnræði.

II. Setning reglugerðar

Í 8. mgr. 3. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt almenn heimild til að kveða nánar á um kröfur varðandi starfsleyfi, leyfisumsóknir og framkvæmd leyfisveitinga með reglugerð. Í 8. tölul. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins er ráðherra enn fremur veitt almenn heimild til að setja nánari ákvæði um starfsábyrgðartryggingu, sem er eitt af skilyrðum þess að starfsleyfi sé veitt. Pannig getur ráðherra kveðið á um skyldu til að hafa tiltekna vátryggingarskilmála í tryggingunni sem og hvert lágmark slíkrar tryggingar sé. Við mat á heimild löggjafans til að veita ráðherra heimild til reglusetningar af þessu tagi þá verður að horfa til þeirra krafna sem stjórnarskráin setur löggjafanum þegar til stendur að fjalla um eða jafnvel skerða stjórnarskrárvarin réttindi, í þessu tilviki atvinnufrelsi fyrirtækja.

Í 75. gr. stjórnarskráinnar er að finna bann við því að framkvæmdarvaldið sem og löggjafarvaldið takmarki atvinnufrelsi nema fyrir hendi séu nánar tiltekin skilyrði. Í fyrsta lagi þarf takmörkun að byggja á lögum, í annan stað þarf að vera fyrir hendi lögmætt markmið og í þriðja lagi þarf að gæta meðalhófs. Er hér um að ræða svokallaða lagaáskilnaðarreglu sem hefur verið margstaðfest í íslenskri dómaframkvæmd. Reglan felur það í sér að einungis er heimilt að takmarka atvinnufrelsi með lögum. Í samræmi við hina stjórnskipulegu lögmætisreglu, sem m.a. má leiða af 2. gr. stjórnarskráinnar, verða lögir að stafa frá löggjafarvaldinu. Í þessu tilviki Alþingi.

Eigi framkvæmdarvaldið að fá heimild til að setja reglur til takmörkunar á atvinnufrelsi borgaranna þá verður að vera fyrir hendi fullnægjandi reglugerðarheimild. Sú reglugerðarheimild þarf að fullnægja þeim skilyrðum að *mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang beirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.*

Að fá starfsleyfi til að stunda tiltekinn atvinnurekstur er grundvallarpáttur í atvinnurekstri fyrirtækja sem hyggjast leigja skráningarskyld ökutæki. Sú almenna reglugerðarheimild sem hér um ræðir veitir ráðherra heimild til að takmarka það frelsi, t.d. í tengslum við kröfur varðandi starfsleyfi, fullnægir ekki framangreindum skilyrðum.

Leggur FA til að löggjafinn mæli með tæmandi hætti á um þær kröfur sem hægt er að gera til fyrirtækja í tengslum við starfsleyfi, þar á meðal hvernig starfsábyrgðartryggingu fyrirtækin þurfa að hafa, og enn fremur að reglugerðarheimildin sé útfærð til samræmis við þær kröfur sem stjórnarskráin setur löggjafanum, sbr. framangreind umfjöllun.

III. Framsal eftirlits – heimild Samgöngustofu

Í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins er Samgöngustofu falin almenn heimild til að fela faggiltum skoðunarstofum að sinna eftirlitshluverki sínu – í heild eða hluta. Um er að ræða mjög umfangsmikla framsalsheimild til Samgöngustofu sem engin takmörkun er á. Hluti af eftirlitshlutverki Samgöngustofu er skv. 2. mgr. sama ákvæðis að athuga *svo oft sem þurfa þykir* hvort starfsemi leyfishafa sé í samræmi við ákvæði laganna. Enn fremur hefur Samgöngustofa heimild skv. 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins til að óska eftir *öllum* upplýsingum er varða starfsemina og rekstur leigunnar. Hefur því Samgöngustofa umtalsverðar heimildir til að sinna eftirliti sínu skv. lögunum.

Með einni setningu ætlar löggjafinn að veita Samgöngustofu heimild til að framselja þetta eftirlitsvald og þar með allar heimildir sem því fylgja til einkarekinna fyrirtækja, þ.e. faggiltra skoðunarstöðva. FA telur, með vísan til umfjöllunar í II. kafla hér að framan, að löggjafinn hafi ekki heimild til slíks. Afmarka þarf með skýrari hætti hvaða hluta af eftirlitshlutverki Samgöngustofu stofnunin hafi heimild til að framselja til umræddra aðila.

IV. Jákvað umsögn sveitarstjórnar

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir lögbundnum undanfara veitingu starfsleyfis, þ.e. að sveitarstjórn veiti *jákvaða umsögn* um þá ökutækjaleigu sem óskar leyfis. Mæli sveitarstjórn því ekki með veitingu starfsleyfis þá er Samgöngustofu óheimilt, skv. ákvæðinu, að fallast á umsókn enda er lögbundinn undanfari leyfisveitingu *jákvað umsögn sveitarstjórnar*.

FA telur varhugavert að færa ákvörðunarvald um leyfisveitingu með þessum hætti yfir til sveitarstjórn. Er um að ræða breytingu frá núverandi lögum sem einungis gera ráð fyrir að *umsögn* fáist frá löggreglustjóra í því umdæmi sem ræðir. FA gerir ekki athugasemdir við að breytt sé um lögbundinn umsagnaraðila en hins vegar telur varhugavert að veita umsagnaraðila það vald sem umrætt frumvarp gerir ráð fyrir.

FA leggur því til að hugtakið jákvæðri í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins sé tekið út.

V. Óhóflega íþyngjandi skilyrði starfsleyfis

Í 4. gr. frumvarpsins eru talin upp þau skilyrði sem umsækjandi, eða forsvarsmaður umsækjanda, um starfsleyfi þarf að fullnægja svo heimilt sé að veita honum leyfið. Umrætt ákvæði er að mestu í samræmi við 4. gr. núgildandi laga um bílaleigur en þó koma inn ný skilyrði sem FA telur mikilvægt að staldra við.

Í 4. tölul. 2. mgr. 4. gr. kemur fram nýtt og enn fremur mjög íþyngjandi skilyrði um veitingu starfsleyfis. Samkvæmt ákvæðinu þá má umsækjandi, eða forsvarsmaður umsækjanda ekki hafa misst starfsleyfi á grundvelli laganna á síðustu þremur árum. Engar athugasemdir eru að finna við umrædda viðbót í frumvarpinu aðra en þá að þetta sé nýmæli.

FA telur varhugavert að innleiða slíkar takmarkanir á veitingu starfsleyfis, af tveimur ástæðum. Í fyrsta lagi þá er um óhóflega langan biótíma að ræða sem engin skýring er fyrir. Ætli löggjafinn að setja svohljóðandi ákvæði um takmörkun á atvinnufrelsi þá telur FA að hið minnsta þurfi að liggja fyrir því málefnaleg sjónarmið. Þau sjónarmið er hvorki að finna í athugasemdum við ákvæðið né á öðrum stað í frumvarpinu. Í öðru lagi þá er ekki að finna sambærilegt ákvæði í öðrum sambærilegum lögum og með engu móti hægt að átta sig á því afhverju strangari reglur eigi að gilda um ökutækjaleigur en aðra atvinnustarfsemi.

Með hliðsjón af þessu telur FA að fella eigi umrætt ákvæði út eða hið minnsta stytta umræddan biótíma niður í 1 ár.

VI. Ökutækjaleiga eigandi allra ökutækja sem leigð eru út

Samkvæmt 2. Mgr. 5. Gr. frumvarpsins kemur fram að ökutækjaleiga verði að vera „skráður eigandi skráningarskylds ökutækis eða skráð fyrsti umráðamaður samkvæmt samningi við löggilt kaupleigu- eða rekstrarleigufyrirtæki.“ Í athugasemdum við ákvæðið er ljóst að með þessu er verið að koma í veg fyrir að leigð séu út í atvinnuskyni ökutæki sem tilheyra einstaklingi persónulega enda þarf ökutækjaleigan að vera eigandi allra ökutækja sem leigð eru út, eða skráður sem fyrsti umráðamaður.

Staðan er hins vegar sú að umrætt ákvæði kemur í veg fyrir það þekkta fyrirkomulag sem er við lýði í dag að bílaleigur leigja sín á milli ökutæki vegna t.d. yfirbókana og jafnvel bilana í einstökum tækjum. Er tilgangur þessa fyrirkomulags að auka nýtingarhlutfall á þeim tækjum sem fyrir hendi eru enda hagstæðara að tækin séu í útleigu heldur en að þau standi óhreyfð á bílaplaní leigusalans. Enn fremur er þetta fyrirkomulag hagstætt fyrir minni bílaleigur sem hafa ekki fjármuni til að fjárfesta í stórum bílaflota en geta þó með þessum hætti annað eftirspurn á háannatíma með því að framleigja bifreiðar frá öðrum bílaleigum.

FA telur umrætt ákvæði koma verst niður niður á litlum og meðalstórum fyrirtækjum, dregur úr sveigjanleika í greininni og minnkar möguleikann á því að unnt sé að hagnýta bílaflota fyrirtækjanna að fullu. Telur FA því að breyta eigi ákvæðinu með framangreind sjónarmið að leiðarljósi.

VII. *Takmörkun á samningsfrelsi – val á samningsaðila*

Í 8. mgr. 5. gr. frumvarpsins kemur fram að leyfishafa sé skylt að bjóða ökutæki til útleigu *jafnt til almennings sem fyrirtækja*. Í athugasemdum við ákvæðið kemur fram að ákvæðið eigi rætur að rekja til núgildandi laga um bílaleigur og tengist *fyrirkomulagi vegna afsláttar af vörugjöldum af bifreiðum*. Í nefndaráliti, sem lá til grundvallar breytingartillögu samgöngunefndar í aðdraganda setningu núgildandi laga um bílaleigur, kemur fram eftirfarandi setning um umrætt ákvæði; „*Lagt er til að bílaleigur skuli jafnt bjóða bifreiðar til leigu almennings sem fyrirtækja*.“ Enn fremur kom fram í álitinu að lagt væri til að „*skilgreining hugtaksins „bílaleiga“ í frumvarpinu yrði breytt þannig að ekki verði einungis um að ræða leigu til almennings heldur einnig til fyrirtækja*.“ Er í lögskýringarögnum til grundvallar lögum um bílaleigu hvergi að finna tengingu á milli skyldu bílaleigna til að leigja tækin sín bæði til almennings og fyrirtækja og þess að afsláttur fáist af vörugjöldum. Í 2. Umræðu á þingi var hins vegar rætt um umræddan afslátt í tengslum við heimildir bílaleigna til að leigja bíla til eigenda og starfsmanna bílaleigna og talið mikilvægt að takmarka slikt vegna þess afsláttar sem um ræðir.

Í ljósi framangreinds skilur FA ekki rökstuðning þann sem lagður er til grundvallar 8. mgr. 5. gr. frumvarpsins sem takmarkar samningsfrelsi fyrirtækja. Fyrirtæki og einstaklingar eiga í grunninn að geta valið við hvern þeir semja og um hvað. Er það grundvallarregla í íslensku samfélagi. Með umræddu ákvæði er verið að takmarka það samningsfrelsi og rökstuðningurinn fyrir þeirri takmörkun er ófullnægjandi. Ekki er hægt að sjá hvernig sá afsláttur sem ökutækjaleigur fá af vörugjöldum réttlæti þá tilhögun að ökutækjaleigur þurfi að semja við bæði almenning og fyrirtæki. Í sumum tilvikum gætu ökutækjaleigur talið hag sínum borgið við að markaðssetja fyrirtæki sitt eingöngu til annarra fyrirtækja. Er það til að mynda þekkt rekstrarform í öðrum atvinnugreinum að fyrirtæki stundi einungis viðskipti við önnur fyrirtæki og má þar nefna heildsölur. Er þetta einfaldlega hluti af viðskiptamódeli viðkomandi fyrirtækis og jafnvel kröfum markaðarins. Í tilviki ökutækjaleiga þá er engin haldbær ástæða til takmarka samningsfrelsi fyrirtækjanna með þessum hætti. Sú krafa að fyrirtækin sannanlega leigi út ökutækkin, sem fá umræddan afslátt, er réttlætanleg en krafan um það hvert tækið sé leigt er það ekki.

FA leggur því til að umrætt ákvæði verði fellt úr frumvarpinu og fyrirtækjum þannig veitt heimild til að þróa rekstur sinn áfram í samræmi við kröfur markaðarins.

VIII. *Krafa um endurnýjun leyfis – ólögmæt afturvirkni*

Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða er gerð sú krafa að leyfishafar, sem hafa gild leyfi til reksturs bílaleigu, þurfi að sækja um ný leyfi til Samgöngustofu innan þriggja mánaða frá gildistöku laganna ellegar falli leyfin úr gildi. Í núgildandi lögum um bílaleigu þá er starfsleyfi veitt til 5 ára í senn.

Samkvæmt íslenskum rétti þá er óheimilt að skerða réttindi borgaranna með afturvirkum hætti og á það einnig við um veitingu leyfa eða starfsréttinda. Sá aðili sem fær tímabundið atvinnuleyfi hefur rétt á að halda því leyfi þó lagaákvæðum sé breytt áður en gildistími leyfisins rennur út. Er þetta grundvallarregla og felst í stjórnarskrárvörðum rétti borgaranna til friðhelgis eignarréttar og atvinnufrelsис.

Að þessu sögðu þá telur FA ótækt að gera þá kröfu til fyrirtækja við gildistöku nýrra laga um leigu skráningarskyldra ökutækja að sækja aftur um leyfi sem þau hafa nú þegar aflað sér. Eiga þessi fyrirtæki einfaldlega rétt á að halda sínum leyfum út tilgreindan leyfistíma og að þeim tíma liðnum ber þeim að sækja að nýju um leyfi á grundvelli nýrra laga. Leggur FA því til að framangreint bráðabirgðarákvæði sé fellt úr umræddu frumvarpi.

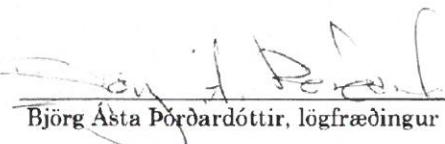
IX. Verðlagsbróun – óskýrt

Að lokum vill FA benda á orðalagið í 3 mgr. 10. gr. frumvarpsins þar sem ráðherra er veitt heimild til að breyta hámarksupphæð dagsekta í samræmi við verðlagsþróun. Umrætt ákvæði er of óskýrt að mati FA enda getur verðlagsþróun vísað til margra atriða, þar á meðal verðlagsþróun launa.

FA telur að tilgreina eigi sérstaklega í lögnum við hvaða vísitölu eigi að miða, og þá frá hvaða tímamarki, við uppfærslu á fjárhæðum dagsekta. Ekki á að veita ráðherra sjálfsvald um þau efni.

X. Niðurlag

Að lokum áskilur Félag atvinnurekenda sér rétt til að koma frekari athugasemduum á framfæri á síðari stigum. Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.



Björg Ásta Þórdardóttir, lögfræðingur