

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
Bt. efnahags- og viðskiptanefndar
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 15. febrúar 2019

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ökutækjatrýggingar, 436. mál

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til frumvarps til laga um ökutækjatrýggingar. Eftirfarandi eru athugasemdir samtakanna.

Úrræði vegna óváttryggðra ökutækja og vantryggingargjald

Ökutækjatrýggingar eru ein tegund váttrygginga sem hafa verið gerðar að skyldu hér á landi. Með því er leitast við að tryggja að þeir sem verða fyrir tjóni af völdum ökutækja fái tjón sitt bætt óháð því hvort sá aðili sem tjóninu veldur hafi fjárhagslega getu til að bæta tjónið.

Þegar ökutækjatrýgging, af einhverri ástæðu, fellur úr gildi er það hlutverk Alþjóðlegra bifreiðatrýgginga á Íslandi (ABÍ) að ábyrgjast og gera upp tjón af völdum ökutækisins. Öllum váttryggingafélögum sem taka að sér ábyrgðartryggingar ökutækja hér á landi er skylt að vera aðilar að ABÍ og taka þátt í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar. Þegar ökutæki af einhverjum ástæðum er ekki lengur með lögboðna ökutækjatrýggingu fær Samgöngustofa tilkynningu þess efnis. Ef í ljós kemur að ökutækið hafi ekki verið afskráð og ný fullnægjandi ökutækjatrýgging er ekki í gildi, skal lögreglustjóri þar sem eigandi er skráður til heimilis hlutast til um að skráningarmerki séu tafarlaust tekin af ökutækinu sbr. 13. gr. reglugerðar um ökutækjatrýggingar.

Kostnaður váttryggingafélaganna vegna uppgjöra á tjónum sem verða vegna óváttryggðra ökutækja er áætlaður rúmlega 90 m.kr. árlega. Þá er búið að taka tillit til innheimtu endurkrafna sem skila einungis 5-10 m.kr. árlega eða um 7-8%. Einnig er ótalin kostnaður af tjónum sem greinin ver vegna óþekkttra ökutækja en þar getur árlegur greiddur kostnaður numið allt að 50 mkr. sé miðað við reynslu hin seinni ár. Það er ljóst að núverandi kerfi vegna óváttryggðra ökutækja virkar ekki sem skyldi og hefur augljósa vankanta sem er hægt að færa til betri vegar.

SFF telja að nú, þegar setja á ný lög um ökutækjatrýggingar, sé mikilvægt að tækifærið sé notað til að koma þessum málum til betri vegar. En þess má geta að nú hafa öll Norðurlöndin nema Ísland tekið upp nýtt kerfi varðandi óváttryggð ökutæki sem hefur gefið góða reynslu og að mati SFF er ekkert því til fyrirstöðu að farið verði að fordæmi nágrannaríkja okkar við að takmarka fjölda óváttryggðra ökutækja í umferð og því tjóni sem slík ökutæki valda.

Frá árinu 1978 hefur verið í gildi kerfi í Svíþjóð sem byggir á einkaréttarlegri ábyrgð eigenda ökutækja í gegnum Samtök ökutækjatrýggjenda þar á landi þ.e. Trafikförsäkringsföreningen, hér eftir TFF en finna má nánar um samtökin á heimasíðu þeirra www.tff.se. TFF er í eigu váttryggingafélaga sem selja ökutækjatrýggingar en öllum váttryggingafélögum sem selja ökutækjatrýggingar í Svíþjóð er skylt samkvæmt lögum að vera aðilar að samtökunum. Fari iðgjöld ökutækjatrýggingar í vanskil er eigandi ökutækis upplýstur að verði þau ekki greidd innan tiltekins frests mun vantryggingargjald falla á ökutækið. Séu iðgjöld þá enn í vanskilum leggst vantryggingargjald á ökutækið. Vantryggingargjaldið, ásamt áföllnum vöxtum og kostnaði sem hlýst af innheimtu þess, nýtur lögveðsréttar í ökutækinu og telja verður að það skýri að einhverju leyti þá skilvísí og endurheimtu sem sænska kerfið skilar.

Nýlega hafa bæði Danmörk og Noregur samþykkt lög þar sem farin er sama leið og Svíþjóð. Öll Norðurlöndin, að Íslandi undanskildu, hafa því tekið upp sömu aðferð og Svíþjóð, en 1. janúar 2017 var gerð breyting á finnsku lögunum um ökutækjatriyggingar þar sem vantryggingargjald er lagt á óváttrygð ökutæki. Lög um vantryggingargjald tóku gildi í Noregi 1. janúar 2018 og í Danmörku 1. janúar 2019.

Á heimasíðu Traffikkforsikringsforeningen í Noregi (<https://www.tff.no/informasjon/statistikk/>) er hægt að sjá þróun á fjölda óváttryggðra ökutækja frá því lögin tóku gildi.

Frá því í janúar 2018 fram til janúar 2019 hefur fjöldi óváttryggðra ökutækja farið úr 114 þús. ökutækjum niður í 34. þús. ökutæki. Það sést vel af þessum tölum að gjaldið er að hafa tilætluð áhrif.

Tilgangurinn með álagningu vantryggingargjalds er að reyna að koma í veg fyrir að óváttrygð ökutæki séu í umferð og er því ekki um refsingu að ræða. Að þessu leyti má miklu fremur jafna vantryggingargjaldi við gjaldtöku sveitarfélaga vegna notkunar stöðureita í umdæmum þeirra, sbr. 2. og 3. mgr. 83. gr. núgildandi umferðarlaga nr. 50/1987 með síðari breytingum og álagningar aukastöðugjalds og stöðvunarbrotagjalda skv. auglýsingu nr. 798/2012 um gjaldskrá vegna stöðvunarbrota í Reykjavíkurborg, sbr. 5. mgr. 108. gr. umferðarlaga. Hér er fyrst og fremst verið að koma í veg fyrir brotið sé gegn lagafyrirmælum um skyldu til að váttryggja skráningarskyld ökutæki með því að leggja á lögbundið váttryggingariðgjald með álagi og koma þar með í veg fyrir að slík ökutæki séu óváttrygð í umferðinni.

Hugmyndir hafa verið uppi um að vantryggingargjaldi í líkingu við það sem að framan greinir skuli komið á fót en að gjaldið skuli renna í ríkissjóð og innheimta þess verði á vegum hins opinbera og þannig sé gjaldið einhvers konar ígildi sektar. Til þess ber hins vegar að líta að réttaráhrif þess að óváttryggt ökutæki er í umferð eru fyrst og síðast einkaréttarlegs eðlis. Annars vegar verður það váttryggingafélag sem váttrygði viðkomandi ökutæki af iðgjaldskrá vegna ökutækisins og hins vegar, og það sem er mest um vert, að verði tjón af völdum hins óváttryggðra ökutækis kemur það í hlut bifreiðatryggingafélaganna í gegnum aðild þeirra að ABÍ að greiða tjónið, m.ö.o. aðrir bifreiðaeigendur greiða tjónið með iðgjöldum sínum. Það eru því aðallega fjárhagslegir hagsmunir þessara aðila sem eru í húfi þegar óváttrygð ökutæki eru í umferðinni. Verður því að telja rétt og eðlilegt að innheimta vantryggingargjaldsins verði í höndum ABÍ.

Samkvæmt öllu framangreindu leggja SFF til að ABÍ sjái um innheimtu vantryggingargjaldsins og fari þar af leiðandi með alla framkvæmd sem við kemur óváttryggðum ökutækjum. SFF telja að þar sem ABÍ beri allan kostnað sem hlýst af óváttryggðum ökutækjum sé það eðlilegt að vantryggingargjald sé innheimt af ABÍ og renni til ABÍ. Vantryggingargjaldið yrði nýtt til greiðslu bóta vegna tjóna sem verða vegna óváttryggðra ökutækja og á rekstarkostnaði ABÍ eftir því sem það hrekkur til. Sé tekið mið af af sænsku leiðinni þá yrði hlutverk ABÍ í þessu regluverki sambærilegt og hlutverkt sambærilegra skrifstofa á Norðurlöndunum.

SFF leggja til að inn í frumvarpið komi nýtt ákvæði, sem verði 14. gr., með fyrirsögninni Vantryggingargjald og hljóði svo:

Falli ábyrgðartrygging skráningarskylds vélknúins ökutækis samkvæmt 8. gr. niður, og hvorki er tekin ný samskonar váttrygging né er ökutækið afskráð eða skráningarmerki þess lögð inn hjá Samgöngustofu, skulu Alþjóðslegar bifreiðatryggingar á Íslandi sf. Innheimta vantryggingargjald fyrir tímabilið sem váttryggingin er ekki í gildi. Ábyrgð á greiðslu gjaldsins ber sá sem váttryggingarskyldan hvílir á samkvæmt 1. mgr. 10. gr.

Vantryggingargjald skal vera hæsta ársiðgjald hvernar tegundur ökutækja skv. Iðgjaldaskrá aðildarfélag Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi að viðbættu 10% álagi. Fjármálaeftirlitið skal ákveða og birta vantryggingargjald einstakra ökutækja árlega.

Vantryggingargjald, ásamt áföllnum vöxtum og kostnaði sem hlýst af innheimtu þess, nýtur lögveðsréttar í ökutækinu. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Vantryggingargjald nýtur einnig lögveðsréttar hjá þeim sm ábyrgð ber á greiðslu gjaldsins skv. 1. mgr.

Vantryggingagjaldi skal varið til greiðslu á kostnaði við innheimtu þess og, eftir því sem til hrekkur til greiðslu bóta fyrir tjón sem Alþjóðslegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. Er gert að bæta skv. 2. mgr. 15. gr. og þeirra reglna sem þar er vísað í.

Númer greina sem á eftir koma í frumvarpinu breytist með tilliti til þessa og tilvísanir í texta frumvarpsins breytist sömuleiðis eftir atvikum með tilliti til þessa.

Fallist nefndin ekki á tillögu SFF að sett verði ákvæði í lög á þessum tímavarki um innheimtu vantryggingagjalds óska SFF eftir því að nefndin beinin þeim tilmælum til ráðuneytisins að skipaður verður starfshópur sem hefur það verkefni að undirbúa tillögu að útfærslu á vantryggingagjaldi í samræmi við það sem þekkist í nágrannaríkjum okkar.

Aðrar athugasemdir

4. gr. Grundvöllur ábyrgðar

2. mgr.

SFF gera athugasemdir við orðalag 2. málslíðar 2. mgr. þar sem segir „Undanskilin skaðabótaábyrgð eru ökutæki í eigu björgunarsveita Slysavarnarfélagsins Landsbjargar þegar þau draga önnur ökutæki í björgunarstarfi með sannanlegu samþykki eiganda (umráðamanns).“

SFF telja ekki æskilegt að ákveða sérreglu um tiltekinn lögaðila eða félagasamtök með þessum hætti í löggjöf af þessu tagi heldur þurfi að orða ákvæðið með almennari hætti. Samtökin telja að gæta þurfi jafnræðis og sé það vilji löggjafans að undanskilja björgunarsveitir þegar þær draga önnur tæki í björgunarstarfi að sama skuli gilda um aðra aðila sem sinna samskonar verkefni.

SFF telja að skýra verði þetta tiltekna ákvæði frumvarpsins þannig að ætlunin sé að víkja frá sérreglum umferðarlöggjafar um hlutlæga ábyrgð eiganda vegna tjóns sem verður við björgunarstarf, en ekki sé ætlunin að undanskilja bótaábyrgð á grundvelli almennrar sakarábyrgðar. Lagt er til að þetta verði áréttað í nefndaráli.

Þá telja SFF að mikilvægt að áréttu að undanþáginni sé eingöngu ætlað að ná til tjóns á því ökutæki sem verið er að draga, en taki ekki til slyss á fólki sem getur orðið í tengslum við framkvæmdina. Sem dæmi um slík tilvik má nefna að dráttartóg losnar eða slitnar og slasar nærstaddan björgunarsveitarmann eða ökumann/farþega bílsins sem á að draga. Það er eðlileg regla að eigandi þeirra hagsmuna (ökutækis) sem verið er að bjarga beri áhættuna af skemmdum sem orðið geta á henni við eðlilegar björgunaráðstafanir en jafnframt mikilvægt að búa svo um hnúta að einstaklingar verði ekki sviptir bótarétti vegna líkamstjóns við slíkar aðstæður.

Í núverandi frumvarpi er gert ráð fyrir því að björgunaraðili þurfi sannanlegt samþykki eiganda (umráðamanns) en telja má að ströng krafa um slíkt dragi verulega úr vægi ákvæðisins, enda væri björgunaraðila þá eins unnt að semja um ábyrgðarleysi hverju sinni og ákvæðið þannig óþarft í raun. Þá er vafasamt hvornig umráðamaður (t.d. ferðamaður á bílaleigubíl) geti með samþykki sínu skuldbundið eiganda ökutækis til að halda tjónvaldi skaðlausum enda hefur hann vart umboð til þess að veita slíkt samþykki. SFF leggja því til áskilnað um beiðni eiganda/umráðamanns/lögreglu í stað sannanlegs samþykks og gilda þá almennar sönnunarreglur um að slík beiðni hafi komið fram.

Tillaga SFF er að 2. málslíður 2. mgr. 4. gr. orðist svona:

„Tjón á ökutæki sem dregið er af öðru ökutæki í björgunarstarfi að beiðni eiganda (umráðamanns) eða lögreglu eru undanskilin skaðabótaábyrgð.“

3. mgr.

SFF fagna þeirri breytingu sem lögð er til í 3. mgr. 4. gr. sem orðast svo: „Þegar ökutæki dregur eftirvagn eða annað tæki sem fest er við það telst það vera ein heild og eigandi (umráðamaður) ökutækisins er ekki skaðabótaskyldur ef tjón verður á eftirvagninum eða tækinu“.

Skilja má núverandi orðalag málsgreinarinnar á þann veg að undanþágan eigi einungis við þegar ökutækið dregur eftirvagn eða annað tæki. SFF telur rétt að áréttu að ákvæðið nái einnig til annarra áfastra tækja svo sem snjótanna,

kрана, osfrv. sem tengdir eru við ökutækið og verða fyrir skemmdum við venjulega notkun ökutækisins án þess þó að vera dregin. Ætla má af orðalagi greinargerðar að þetta sé í samræmi við tilgang frumvarpsins.

Til að tryggja skýrleika ákvæðisins leggja samtökin til eftirfarandi breytingu á 3. mgr. 4. gr.:

„Þegar ökutæki dregur eftirvagn eða annað tæki er fest við það telst það vera ein heild og eigandi (umráðamaður) ökutækisins er ekki skaðabótaskyldur ef tjón verður á eftirvagninum eða tækinu.“

11. gr. Undanþága frá váttryggingarskyldu

Í greinargerð kemur skýrt fram að undanþága frá váttryggingarskyldu vegna torfærutækja sem eingöngu eru ætluð til aksturs utan vega og í brautum, sé bundin við slysáttryggingu ökumanns og eiganda. Skilja má orðalag ákvæðisins svo að undanþágan nái einnig til ábyrgðartryggingarinnar, en það er væntanlega ekki heimilt samkvæmt ökutækjatilskipunum ESB. Til áréttingar á þessu leggja SFF til eftirfarandi breytingu á 2. mgr. 11. gr.

„Ökutæki sem eru eingöngu ætluð til aksturs utan vega eða í brautum og skráð eru sem torfærutæki eru undanþegin váttryggingarskyldu skv. 9.-10. gr.“

14. gr. Réttarstaða tjónþola

Komið geta upp tilvik þar sem ökutæki er notað og veldur þriðja aðila tjóni þrátt fyrir að ökutækið hafi verið afskráð eða númer þess innlögð. Ekki er tekið á því í ákvæðinu né í greinargerð hvenær 4 vikna ábyrgðartími tryggingafélaga byrjar að líða þegar engin tilkynning er send Samgöngustofu vegna afskráningar eða innlagnar númera skv. 3. mgr. 13. gr. Nauðsynlegt er að kveða á um upphafstíma ábyrgðartímans í lagaákvæðinu í þessum tilvikum en tillaga SFF felur í því að niðurfelling váttryggingar skv. 3. mgr. 13. gr. hafi sömu réttaráhrif og tilkynning til Samgöngustofu, bæði hvað varðar upphafstíma 4 vikna ábyrgðartíma vegna ábyrgðartryggingar og lok ábyrgðar vegna slysáttryggingar ökumanns.

SFF leggja til eftirfarandi breytingu á 1. og 2. mgr. 14. gr.:

„Váttryggingafélag ber áfram ábyrgð á tjóni gagnvart þriðja manni sem verður þótt ábyrgðartrygging sé fallin úr gildi þar til fjórar vikur eru liðnar frá því að váttryggingafélag sendi Samgöngustofu tilkynningu skv. 1. mgr. 13. gr. eða það felldi niður trygginguna skv. 3. mgr. 13. gr.“

Váttryggingafélag ber ekki ábyrgð á grundvelli slysáttryggingar ökumanns og eiganda, sbr. 9. gr., eftir að tilkynning skv. 1. mgr. 13. gr. hefur verið send eða það felldi niður trygginguna skv. 3. mgr. 13. gr.“

Viðbrögð Samgöngustofu við móttöku tilkynningar um niðurfellingu ábyrgðartryggingar

Fallist nefndin ekki á tillögu SFF um vantryggingagjald er nauðsynlegt að kveða á um það hver viðbrögð Samgöngustofu skulu verða þegar henni berast tilkynningar um niðurfellingu ökutækjatrýggingar vegna vanskila eða annarra ástæðna skv. 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Ákvæði um þetta eru í 13. gr. gildandi reglugerðar um lögmæltar ökutækjatrýggingar nr. 424/2008. Þetta má gera með því að setja inn nýja 14. gr. í frumvarpið þar sem efnisatriði reglugerðarákvæðisins verða tekin upp eða kveða á um í bráðabirgðaákvæði að reglugerð um lögmæltar ökutækjatrýggingar haldi gildi sínu eins og við getur átt eftir að frumvarpið verður að lögum.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur