

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum til einföldunar á regluverki.

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um bókhald, nr. 145/1994.

1. gr.

43. gr. laganna fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997.

2. gr.

Orðin „sbr. þó II. kafla“ í 2. mgr. 1. gr. laganna falla brott.

3. gr.

4. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

II. kafli laganna ásamt fyrirsögn fellur brott.

III. KAFLI

Breyting á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015.

5. gr.

Við 1. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Við gerð samnings skal fasteignasali gæta að skyldum samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, m.a. um framkvæmd áreiðanleikakönnunar og könnun á raunverulegum eiganda eftir því sem við á.

6. gr.

25. gr. laganna orðast svo:

Ef eftirlitsnefnd fasteignasala berast upplýsingar um að maður sem hefur ekki fengið lög-gildinguna til fasteignasölu stundi slíka starfsemi, sjálfstætt eða í félagi, eða að fasteignasali fullnægi ekki lengur lögum á skilyrðum til löggildingar sem fasteignasali en starfi þó áfram sem slíkur skal hún með atbeina lögreglu loka viðkomandi starfsstöð eða starfsemi þegar í stað.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um lausafjárkaup, nr. 50/2000.

7. gr.

Á eftir XV. kafla laganna kemur nýr kafli, XVI. kafli, **Frjáls uppboð**, með einni grein, 99. gr., ásamt fyrir sögn, svohljóðandi, og breytist röð annarra kafla og greina samkvæmt því:

Uppboð.

Sá sem ber ábyrgð á uppboði á lausafé er nefndur uppboðsstjóri.

Uppboðsstjóri má hvorki gera boð á uppboði sjálfur né láta aðra gera það fyrir sína hönd.

Uppboðsstjóri skal kynna uppboðsskilmála skriflega og skulu þeir lesnir upp áður en uppboð hefst.

Í uppboðsskilmálum skal gera grein fyrir gjöldum, sem leggjast ofan á söluverð, greiðsluskilmálum, ef ekki er um staðgreiðslu að ræða, ásamt öðrum skilmálum sem uppboðsstjóra er skylt að geta og hvenær ábyrgð á hinu selda flyst úr hendi seljanda til kaupanda.

Munir sem bjóða á upp skulu vera til sýnis og skoðunar í hæfilegan tíma fyrir uppboð, hvort sem er á uppboðsstað eða með rafrænum hætti.

Kaupandi uppboðsmunar getur ekki borið fyrir sig galla á honum, nema hann svari ekki til þess heitis er hann var auðkenndur með við söluna, seljandi hafi haft svik í frammi eða almennt sé talið óheiðarlegt að skjóta sér undan ábyrgð.

V. KAFLI

Breyting á höfundalögum, nr. 73/1972.

8. gr.

1. málsl. 8. mgr. 25. gr. b laganna fellur brott.

VI. KAFLI

Brottfall laga um verslunaravinnu, nr. 28/1998.

9. gr.

Lög um verslunaravinnu, nr. 28/1998, falla brott.

VII. KAFLI

Brottfall laga um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981.

10. gr.

Lög um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981, falla brott.

VIII. KAFLI

Breyting á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

11. gr.

23. tölul. 1. mgr. 10. gr. laganna fellur brott.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. skulu þeim sem það kjósa gefinn kostur á að ljúka prófum til viðurkenningar bókara fyrir 1. mars 2023.

Ráðherra skipar án tilnefningar þrjá menn í prófnefnd sem skal sjá um undirbúning og framkvæmd prófa samkvæmt ákvæði þessu.

Kostnaður við prófin, þ.m.t. þóknun prófnefndarmanna, greiðist með próftökugjaldi sem ráðherra ákveður. Prófnefndin skal ljúka störfum eigi síðar en 1. mars 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Frumvarpið er liður í aðgerðaáætlun ráðuneytisins um einföldun regluverks á málefnasviði ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, sem ætlað er að einfalda starfsumhverfi atvinnulífsins eins og kostur er og taka til endurskoðunar og eftir atvikum fella brott úrelt lagaákvæði og óþarfa leyfisveitingar. Með frumvarpinu er fram haldið þeirri vinnu sem hafin var með frumvarpi ráðherra um breytingu á ýmsum lögum varðandi leyfisveitingar sem varð að lögum nr. 19/2020 á 150. löggjafarþingi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis kemur fram að ríkisstjórnin leggi áherslu á að stjórnsýslan sé skilvirk og réttlát og að átak verði gert í einföldun regluverks í þágu atvinnulífs og almennings. Í því skyni hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sett sér aðgerðaáætlun um einföldun regluverks á málefnasviði ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Frumvarp þetta er annar áfangi í aðgerðaáætlun ráðuneytisins á málefnasviði ráðherra og gert er ráð fyrir þriðja áfanga aðgerðaáætlunarinnar á vorþingi 2021.

Stjórnvöld á hverju sviði bera ábyrgð á því að það regluverk sem gildir um atvinnustarfsemi hér á landi sé til þess fallið að efla skilyrði fyrir virkri samkeppni á mörkuðum þar sem henni verður komið við og að gæta þess að regluverkið feli ekki í sér óþarfa reglubyrði eða aðgangshindranir. Betri skilyrði virkrar samkeppni skila sér í aukinni samkeppni á mörkuðum, dregur úr kostnaði og leiðir til hagræðis, leiðir til lægra verðs til neytenda og aukinnar framleiðni og fjárfestingar í atvinnulífinu. Framangreind atriði leiða almennt til aukinna lífsgæða almennings og fleiri starfa.

Á síðustu misserum hefur Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) unnið að gerð samkeppnismats á lögum og reglum sem gilda um byggingariðnað og ferðaþjónustu samkvæmt samningi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Niðurstaða verkefnisins var nýlega kynnt í skýrslu OECD um samkeppnismat á regluverki ferðaþjónustu og byggingariðnaðar. Þar kom fram að reglubyrði atvinnustarfsemi hér á landi er töluvert meiri en í þeim löndum sem við berum okkur alla jafna saman við og aðgangshindranir á markaði víða. Það er til þess fallið að draga úr skilyrðum fyrir virkri samkeppni, auka kostnað í rekstri fyrirtækja og draga úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs í alþjóðlegum samanburði. Það er mikilvægt að stjórnvöld gæti þess að lög og reglur sem gilda um atvinnustarfsemi í landinu styðji við framþróun og hamli henni ekki óþarflega umfram það sem nauðsynlegt er með tilliti til mikilvægra almannahagsmuna hverju sinni.

Leggja þarf ítarlegt mat á þá almannahagsmuni sem liggja til grundvallar reglusetningu atvinnulífsins enda geta slík sjónarmið breyst og úrelst með tímanum og önnur orðið meira ráðandi á einstökum sviðum. Stjórnvöld þurfa þannig að gæta þess að þróun regluverksins sé í samræmi við þarfir atvinnulífsins og samfélagsins í heild og forðast í lengstu lög að leggja óþarfa reglubyrði á atvinnulífið.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar sem eru til samræmis við þá vinnu sem unnin hefur verið af OECD og miðar að því að fella niður óþarfa leyfisveitingar, draga úr aðgangshindrunum að mörkuðum og efla umhverfi virkrar samkeppni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið skiptist efnislega í átta kafla þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um bókhald, nr. 145/1994, lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, lögum um lausafjárkaup, nr. 50/2000, höfundalögum, nr. 73/1972, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, og brottfall laga um verslunaratvinnu, nr. 28/1998, og laga um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga og hagfræðinga, nr. 27/1981.

3.1. Viðurkenning bókara samkvæmt lögum um bókhald, nr. 145/1994.

Með frumvarpinu er lagt til að próf til viðurkenningar bókara sem ráðherra veitir verði aflögð. Upphaflegt markmið með viðurkenningu bókara var að auka gæði reikningsskila og skattframtala með aukinni þekkingu bókara á þeim sviðum. Sú leið var þá farin að fela ráðherra að standa fyrir námskeiði og prófi til viðurkenningar bókara. Viðurkenning bókara var tekin upp með lögum nr. 29/1997, um breytingu á lögum nr. 145/1994, um bókhald og var verkefnið í fjármálaráðuneytinu fyrst um sinn en síðan fært til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og er nú hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Nú er svo komið að nám bókara er orðið viðurkennt í atvinnulífinu sem mikilvægur hlekkur í keðju reikningsskila og er því ekki lengur talin þörf á að ráðherra hlutist til um að veita þessa viðurkenningu og standa fyrir sérstökum prófum. Fyrsta skrefið í þessu ferli var tekið með lagabreytingu árið 2011 þegar felld var brott skylda ráðherra til að hlutast til um að námskeið yrðu haldin. Talið er tímabært að taka næsta skref og er lagt til að viðurkenningu ráðherra verði hætt og lögverndun starfsheitisins því aflögð.

Lagt er til að próf til viðurkenningar bókara, en um þrjú próf er að ræða, verði haldin næstu tvö ár svo að þeim sem hafa hafið nám til undirbúnings prófi til viðurkenningar bókara standi til boða að klára það nám og þreyta prófin. Þannig er talið eðlilegt að gefinn sé nokkur fyrirvari á þeim áformum að leggja af próf til viðurkenningar bókara. Er því gert ráð fyrir því að próf verði haldin á árunum 2021 og 2022 ef þess þarf fyrir þá sem óska eftir að klára próf til viðurkenningar bókara og að prófnefnd muni ljúka störfum eigi síðar en 1. mars 2023, sbr. ákvæði til bráðabirgða.

3.2. Niðurlagning tryggingardeildar útflutningslána.

Lagt er til að II. kafli laga um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, falli brott. Kafliinn felur í sér lagagrundvöll fyrir rekstri tryggingardeildar útflutningslána sem þó hefur ekki verið virk um langt árabil. Upphaflega var tryggingardeild útflutningslána deild við Ríkisábyrgðasjóð, sbr. lög nr. 60/1970. Með lögum nr. 61/1997 var deildin færð til Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins við stofnun hans. Tilgangur hennar hefur í fyrsta lagi verið að tryggja lán sem lánastofnanir veita innlendum framleiðendum vöru eða þjónustu til fjármögnunar á útflutningslánum sem veitt eru eða útveguð erlendum kaupendum. Í öðru lagi að tryggja kröfur íslenskra útflytjenda á hendur erlendum kaupendum. Í þriðja lagi að selja ábyrgðir fyrir þjónustu sem íslenskir aðilar veita erlendis sem og tryggja verkábyrgðir innlendra aðila vegna framkvæmda sem fara að umfangi yfir þau viðmiðunarmörk sem gera opinberar framkvæmdir útboðsskyldar á Evrópska efnahagssvæðinu. Í fjórða lagi að tryggja fjárfestingar innlendra fjárfesta erlendis vegna stjórnmálalegrar áhættu. Í fimmta lagi að tryggja búnað sem innlendir

aðilar flytja á erlenda grund í tengslum við verkefni þar vegna stjórnmalalegrar áhættu. Með stjórn deildarinnar fer sérstök stjórnarnefnd sem í eiga sæti fimm menn.

Starfsemi tryggingardeildar útflutningslána hefur að mestu leyti legið niðri frá því að hún varð fyrir verulegu tapi vegna ábyrgða á árunum 2002 og 2003. Ríkisábyrgðasjóður bætti tryggingardeild útflutningslána tapið eins og lög nr. 61/1997 kveða á um en það var yfir 400 millj. kr. á árunum 2002–2007.

Veiting útflutningsábyrgða er ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. EES-samningsins. Ríkisaðstoð er til þess fallin að draga úr samkeppni og veikja rekstrargrundvöll fyrirtækja sem ekki njóta ábyrgðar ríkissjóðs sem og þeirra sem njóta slíkrar aðstoðar til lengri tíma. Æskilegra er að aðstoða útflutningsfyrirtæki sem eru á viðkvæmu vaxtarstigi á gegnsærri hátt eins og með styrkjum úr sjóðum sem hafa slíkt hlutverk og lágmarka afskipti hins opinbera af frjálsum markaði. Óæskilegt er að hafa tvöfalt kerfi ríkisábyrgða. Annars vegar Ríkisábyrgðasjóð þar sem samþykki Alþingis þarf fyrir veitingu ábyrgða úr Ríkisábyrgðasjóði ásamt veðtryggingum, skráningu og sérstöku eftirliti með ábyrgðum. Hins vegar tryggingardeild útflutningslána þar sem eftirlit og skilyrði um samþykki Alþingis og veðtryggingar er ekki fyrir hendi við veitingu útflutningsábyrgða. Er því lagt til að tryggingardeild útflutningslána verði lögð niður og um ríkisábyrgðir hvers konar gildi aðeins lög um Ríkisábyrgðasjóð.

3.3. Breyting á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015.

Í frumvarpinu eru lagðar til tvær breytingar á lögum um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015. Í fyrsta lagi er lagt til að styrkja framkvæmd laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, sbr. einnig lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Fasteignasalar eru tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt lögum nr. 140/2018 og bera því skyldur eftir því sem kveðið er á um í lögnum. Lagt er til að við gerð samnings um þjónustu fasteignasala sem kveðið er á um í 9. gr. laga um sölu fasteigna og skipa, nr. 70/2015, komi árétting á skyldum fasteignasala samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, m.a. um framkvæmd áreiðanleikakönnunar og könnun á raunverulegum eiganda eftir því sem við á.

Í öðru lagi er lögð til breyting á orðalagi 25. gr. laganna en í greininni er kveðið á um að ef eftirlitsnefnd fasteignasala berast upplýsingar um að maður sem hefur ekki fengið löggildingu til fasteignasölu stundi slíka starfsemi eða að fasteignasali fullnægi ekki lögmæltum skilyrðum til löggildingar en starfi þó áfram sem slíkur sé nefndinni heimilt að óska þess við sýslumann að starfsstöð viðkomandi verði lokað þegar í stað. Líkt og ákvæðið er orðað er ljóst að sýslumaður, sem er hliðsett stjórnvald við eftirlitsnefnd fasteignasala, er ekki skyldugur til að verða við ósk eftirlitsnefndarinnar. Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 9446/2017 kemur fram að ósk eftirlitsnefndar til sýslumanns um lokun starfsstöðvar sé ekki stjórnvaldsákvörðun og afstaða sýslumanns er heldur ekki í formi stjórnvaldsákvörðunar. Ljóst er því að réttaröryggi þeirra sem taldir eru starfa án löggildingar er ekki fyllilega tryggt og þá er málsmeðferð ákvæðisins mjög óheppileg sem felst í því að eftirlitsstjórnvald þarf í raun að bera ákvörðun sína undir hliðsett stjórnvald. Er því lagt til að orðalagi ákvæðisins verði breytt til samræmis við 4. mgr. 22. gr. laga um sölu fasteigna og skipa, en þar kemur fram að telji eftirlitsnefnd að hætta sé á að aðili stundi milligöngu um sölu fasteigna, sem sviptur hefur verið löggildingu ótímabundið, skuli eftirlitsnefndin með atbeina lögreglu loka starfsstöð hans. Rétt þykir að samræma málsmeðferð um lokun starfsstöðva þar sem stunduð er fasteignasala án löggildingar.

3.4. Frjáls uppboð samkvæmt lögum um verslunarátvinnu, nr. 28/1998.

Í V. kafla laga um verslunarátvinnu, nr. 28/1998, er kveðið á um frjáls uppboð sem lagt er nú til að verði endurskoðuð og það sem eftir standi af þeim fært í lög um lausafjárkaup, nr. 50/2000, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Í lögum um verslunarátvinnu er kveðið á um að þeim sem hafa skráðan verslunarrekstur sé heimilt að selja lausafjármuni á frjálsu uppboði og er þar jafnframt gerð krafa um leyfi sýslumanns fyrir slíkum frjálsu uppboðum, fari þau fram utan fastrar starfsstöðvar. Þessi krafa um leyfi sýslumanns á rætur að rekja til þess frumvarps er varð að lögnum þar sem lögreglustjórar í því umdæmi þar sem uppboð skyldi haldið utan fastrar starfsstöðvar veittu leyfi til þess, með vísan til almannareglu. Sérstakar reglur giltu og gilda hins vegar enn um uppboð á listmunum.

Frjáls uppboð eru orðin sjaldgæf nú á dögum og felast helst í uppboði lögreglu á óskilamunum, uppboði tryggingafélaga á tjónuðum ökutækjum og uppboðum félagasamtaka í fjáröflunarskyni. Önnur uppboð sem fram fara nú eru nauðungaruppboð á grundvelli sérlaga sem og uppboð á listmunum en um slík uppboð verður fjallað nánar síðar. Þá hefur athugun ráðuneytisins leitt í ljós að sýslumenn hafa ekki gefið út leyfi til frjálsra uppboða í nokkur ár og að ekki hafi markvisst verið gengið eftir því að sótt sé um slík leyfi. Af þeirri ástæðu og í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur á löggjöf og í atvinnulífinu telur ráðuneytið að rétt sé að fella brott hluta þeirra ákvæða laga um verslunarátvinnu sem varða frjáls uppboð og leyfi til slíks. Þó mun hluti ákvæða verða fluttur yfir í lög um lausafjárkaup og er þar um að ræða efnisákvæði sem segja til um hvernig uppboð á lausafjármunum skuli fara fram. Ekki þótti rétt að afnema með öllu lagakröfur og efniskröfur til slíkra uppboða þar sem uppboðin fara enn fram þó að í litlum mæli sé. Séu listmunir seldir á uppboði fer um greiðslu fylgiráttargjalds samkvæmt ákvæðum höfundalaga, m.a. um skyldu seljenda, kaupenda og miðlara til að standa á sex mánaða fresti skil á skilagrein til Myndstefs vegna endursölu listmuna, sbr. umfjöllun í kafla 3.5.

3.5. Fylgiráttargjald samkvæmt lögum um verslunarátvinnu, nr. 28/1998.

Á grundvelli 23. gr. og 23. gr. a laga um verslunarátvinnu, nr. 28/1998, ber þeim sem selja listmuni á uppboði að innheimta svokallað fylgiráttargjald. Um fylgiráttargjald þetta er einnig kveðið í 25. gr. b höfundalaga, nr. 73/1972, en tilgreint að þar undir falli ekki sala listmuna á uppboði.

Fylgiráttargjald var fyrst tekið upp með lögum um listmunauppboð o.fl., nr. 36/1987, áður en slík ákvæði komu í höfundalög. Þegar ákvæði um fylgiráttargjald var síðan tekið upp í höfundalög með breytingalögum nr. 57/1992 voru listmunauppboð enn leyfisskyld og m.a. þess vegna var talið rétt að ákvæði um fylgiráttargjald í höfundalögum tækju ekki til þeirra. Gildandi ákvæði um fylgiráttargjald í höfundalögum voru lögfest með lögum nr. 97/2006. Rök fyrir fylgiráttargjaldi eru þau að rétt sé að höfundar listaverka fái hlutdeild í þeim hagnaði sem verður vegna hækkandi verðgildis myndlistarverka á markaði. Taka má fram að við upptöku fylgiráttargjalds á sínum tíma var felldur niður 24,5% söluskattur, sbr. 3. gr. laga um listmunauppboð o.fl., nr. 36/1987, en síðar 22% virðisaukaskattur vegna sölu á listmunauppboðum, sjá 4. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, sbr. 2. gr. breytingalaga nr. 119/1989. Þetta hefur átt að tryggja að verð til kaupandans hækkaði ekki þrátt fyrir fylgiráttargjaldið. Ákvæði beggja laga, þ.e. laga um verslunarátvinnu og höfundalaga, um upphæð fylgiráttargjalds byggjast á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/84/EB um rétt höfundar til þóknunar við endursölu frumgerðar listaverks (fylgirátt). Hins vegar er ljóst að ákvæði höfundalaga og laga um verslunarátvinnu eru að ýmsu leyti mismunandi, ekki bara að því er varðar framfylgd og viðurlög

heldur líka að efnisrétti, t.d. er fylgiréttargjald samkvæmt lögum um verslunaratvinnu ótakmarkað í tíma en fylgiréttargjald samkvæmt höfundalögum er aftur á móti bundið við lengd verndar viðkomandi verks. Ekki er heldur greint á milli fyrstu sölu og endursölu listaverka í lögum um verslunaratvinnu. Myndstef skal annast innheimtu fylgiréttargjalda og sér um að koma þeim í hendur viðeigandi höfunda, sbr. 5. mgr. 25. gr. b höfundalaga og 7. mgr. 23. gr. laga um verslunaratvinnu.

Ekki þykja vera til staðar rök fyrir því að hafa á tveimur stöðum lagaákvæði um álagningu og innheimtu fylgiréttargjalds ásamt því að forsendur gjaldsins eru ólíkar eftir því hvort listaverk er selt beinni sölu eða á uppboði. Ljóst er jafnframt að þessi mismunur sem er á efnisreglum um gjaldið er ekki ákjósanlegur og rétt þykir að einfalda þetta regluverk.

Myndstef, höfundaréttarsamtök höfunda sjónlista, hefur jafnframt kallað eftir skoðun á málefnum fylgiréttar þannig að auka mætti skýrleika og einfalda eftirfylgni með fylgiréttargjaldi. Helstu kröfur Myndstefs eru að sala listmuna sé háð leyfi sem hægt væri að svipta aðila ef ákvæði um fylgiréttargjöld væru brotin og að samræma þyrfti betur refsiaákvæði um fylgiréttargjöld í höfundalögum og lögum um verslunaratvinnu. Stefna ríkisstjórnar um einföldun regluverks leiðir hins vegar til þess að ekki er hér lagt til að sala listmuna verði háð sérstöku leyfi en að öðru leyti heyrir málaflókkur höfundaréttar undir mennta- og menningarmálaráðuneytið sem fer með stefnumótun varðandi innheimtu fylgiréttargjalds.

Óháð stöðu varðandi leyfisveitingar til listmunasölu, er það til mikillar einföldunar að ákvæði um fylgiréttargjald verði aðeins á einum stað í lögum. Eðlilegt þykir að slík ákvæði sé að finna í höfundalögum og er það í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum. Af þessari breytingu leiðir að skylt verður að greiða fylgiréttargjald vegna sölu listaverka á uppboðum samkvæmt höfundalögum eins og á við annars konar sölu listaverka. Við þessa breytingu munu ekki lengur gilda sérreglur um fylgiréttargjald vegna sölu listaverka á uppboðum þannig að ekki verður lengur hægt að krefjast fylgiréttargjalds af fyrstu sölu verks og ekki heldur hægt að krefjast fylgiréttargjalds vegna sölu verks sem fallið er úr höfundarétti. Þær sérreglur sem munu leggjast af eru ekki í samræmi við þau rök sem færð eru fyrir fylgiréttargjaldi og ekki heldur í samræmi við tilskipun 2001/84/EB um rétt höfundar til þóknunar við endursölu frumgerðar listaverks (fylgirétt).

3.6. *Brottfall laga um verslunaratvinnu, nr. 28/1998.*

Af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu varðandi fylgiréttargjald og frjáls uppboð leiðir að rétt er að leggja til brottfall laga um verslunaratvinnu, nr. 28/1998. Með lögum um breytingu á ýmsum lögum varðandi leyfisveitingar (einföldun regluverks), nr. 19/2020, var löggilding fyrir sölu notaðra ökutækja afnumin. Hins vegar voru ákveðnar efnisreglur sem taka til háttsemi þeirra sem í atvinnuskyni stunda milligöngu um sölu notaðra ökutækja eða selja í atvinnuskyni eigin notuð ökutæki ekki felld brott. Viðkomandi reglur varða aðallega skyldur bifreiðasala í tengslum við samningsgerð, skyldu þeirra til að skila eigendaskiptaskráningum og upplýsingaskyldu þeirra en á þeim grundvelli hefur einnig verið sett reglugerð um upplýsingaskyldu í viðskiptum með notuð ökutæki, nr. 44/2003. Lagt er til að þessar sérreglur verði felldar brott enda fellur upplýsingamiðlun þeirra sem selja notuð ökutæki í atvinnuskyni eða stunda milligöngu um sölu þeirra og háttsemi að öðru leyti undir lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005, og fellur þar með undir eftirlit Neytendastofu. Þá eru sum þeirra ákvæða sem nú gilda um bifreiðasala úrelt og óþörf í ljósi breytinga sem orðið hafa á viðskiptum með notuð ökutæki og þróun í neytendavernd. Á grundvelli 18. gr. laga nr. 57/2005 getur Neytendastofa gefið fyrirtækjum sérstök fyrirsmæli um að gera ráðstafanir til að auðvelda viðskiptavinum að meta verð og gæði og geta fyrirsmælin

falið í sér skyldu til að tilgreina verð, viðskiptakjör, gæði og aðra eiginleika og hvernig vara skuli mæld, vegin og flokkuð. Þá getur Neytendastofa á grundvelli 1. mgr. 21. gr. c laganna gefið út leiðbeinandi reglur um góða viðskiptahætti á afmörkuðum sviðum viðskipta sem talin eru mikilvæg fyrir hagsmuni neytenda og skuli stofnunin við þá vinnu ráðgast við hlutaðeigandi samtök neytenda og fyrirtækja áður en slíkar reglur eru settar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun Neytendastofa taka til skoðunar hvort rétt sé að setja reglur um upplýsinga-skyldu seljenda notaðra ökutækja á grundvelli 18. gr. eða 1. mgr. 21. gr. c laga nr. 57/2005.

3.7. Brottfall laga um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981.

Menntun og starfsheiti viðskiptafræðinga og hagfræðinga hefur fest sig í sessi og er sú menntun nú kennd í fleiri háskólum hérlendis sem og erlendis en áður fyrr. Með alþjóðlegum og evrópskum stöðlum er auðveldara að bera saman nám erlendis við nám hérlendis. Auk þess veitir lögverndun starfsheita viðskiptafræðinga og hagfræðinga ekki réttindi umfram það að geta kallað sig viðskiptafræðing eða hagfræðing og því þykir rétt að leggja til brottfall laganna. Vísast um það einnig til skýrslu OECD um samkeppnismat á regluverki byggingariðnaðar og ferðaþjónustu þar sem fram kemur að lögverndun starfsheita sé ein tegund samkeppnishindrunar á viðkomandi sviðum. Þó lögverndun starfsheitis sé vægari leið en aðrar, svo sem lögverndun viðkomandi starfs og einkaréttur til tiltekinnar starfa, er þrátt fyrir það um fyrir-komulag að ræða sem felur í sér óþarfa samkeppnishömlur sem rétt er að fella úr gildi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem eru til þess fallnar að einfalda lög og reglur og stjórnsýslufrákvæmd til hagsbóta fyrir atvinnulífið og stjórnvöld. Í frumvarpinu er m.a. lagt til að ákveðnar leyfisveitingar fyrir tiltekinni atvinnustarfsemi verði felldar brott enda ekki taldar þjóna málefnalegum tilgangi og að ná megi fram viðunandi eftirliti á framkvæmd laga með öðrum og minna íþyngjandi hætti. 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. Líkt og áður sagði er það mat ráðuneytisins nú að ekki séu málefnaleg rök byggð á sjónarmiðum um almannahagsmuni sem réttlæti það að atvinnufrelsi sé skert í þeim tilfellum sem um ræðir.

Ákvæði frumvarpsins gáfu ekki sérstakt tilefni til mats á samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Drög að frumvarpi þessu voru kynnt til samráðs á samráðsgátt stjórnvalda frá 17. nóvember til 1. desember 2020 (mál nr. S-249/2020). 15 umsagnir bárust, frá Viðskiptaráði Íslands, Pro-mennt, Félagi viðurkenndra bókara, Neytendastofu, Bilgreinasambandinu, Félagi viðskipta- og hagfræðinga, Samtökum verslunar og þjónustu, Samkeppniseftirlitinu, Samiðn, Hugverka-stofunni, Félagi fasteignasala og Myndstefi auk þriggja umsagna frá einstaklingum. Reifaðar verða helstu athugasemdir sem bárust.

Í nokkrum umsögnum voru gerðar athugasemdir við tillögu frumvarpsins um brottfall laga um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga og hagfræðinga. Vísað er til kafla 3.7 varðandi rökstuðning tillögunnar. Rétt er að gera greinarmun á annars vegar lögverndun starfsheita og hins vegar lögverndun starfsgreina. Ekki heyra allar lögverndaðar starfsgreinar undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og er því aðeins á forræði viðkomandi ráðuneyta að

taka lögverndun þeirra starfsgreina sem heyra undir þau til endurskoðunar. Tillögu frumvarpsins var ekki að finna í skýrslu OECD um samkeppnismat á regluverki ferðaþjónustu og byggingariðnaðar enda tengjast viðskipta- og hagfræðingar ekki þeim málaflokkum beint. Unnið er að nánari greiningu þeirra tillagna sem komu fram í skýrslunni og varða lögverndun starfsheita og starfsgreina.

Í umsögn Promennts voru lagðar til breytingar á fyrirkomulagi prófa til viðurkenningar bókara þess efnis að prófin yrði opin öllum sem kjósa að þreyta þau þar til þeim verði hætt. Bent var á að nú væru nemendur í námi til undirbúnings prófi til viðurkenningar bókara og eðlilegt að þeim gæfist færi á að þreyta prófið þó að þeir hefðu ekki þegar hafið prófraun. Athugasemdin er réttmæt og talið er rétt að fallast á tillögunu.

Í umsögnum Hugverkastofunnar og Neytendastofu kom fram að stofnanirnar hefðu komið sér upp verklagi við leyfisveitingar og skráningu vörumerkja sem fælu í sér notkun þjóðfánans. Kom fram að af alþjóðlegum skuldbindingum leiddi að leyfi viðkomandi ríkis þyrfti til að nota þjóðfánann í skráð vörumerki. Án slíkrar leyfisveitingar Neytendastofu yrði því ekki unnt að nota þjóðfánann í skráðu vörumerki þrátt fyrir að notkunin uppfyllti skilyrði 12. gr. laga um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldarmerkið, nr. 34/1944. Af því leiðir að fallið er frá þeirri tillögu.

Í umsögnum um tillögur til breytinga á lögum um sölu fasteigna og skipa, m.a. frá Félagi fasteignasala, voru gerðar athugasemdir við þá tillögu sem birtist í drögum að frumvarpinu í samráðsgátt um að fella brott eignarhaldsskilyrði löggiltra fasteignasala á meiri hluta félags sem stundar fasteignasölu. Bent er á að reynsla annars staðar á Norðurlöndum um frjálst eignarhald félaga í fasteignasölu hafi ekki gefist vel og leitt til þess að fjármálafyrirtæki eigi stóran hluta félaga í fasteignasölu og að þóknarir þar séu mun hærrí en hér á landi. Þá er bent á að sambærileg tillaga hafi verið tekin til ítarlegrar skoðunar við undirbúning frumvarps þess sem varð að lögum nr. 70/2015 sem leiddi til þess að ekki var lögð til breyting á fyrirkomulagi eignarhalds á félögum í fasteignasölu. Var það sérstaklega rökstutt með vísan til reynslu af fyrirkomulaginu annars staðar á Norðurlöndum og þeirra sjónarmiða að mikilvægt væri að fasteignasalar væru sjálfstæðir og óháðir svo að þeir gætu sinnt hlutverki sínu sem óháðir ráðgjafar kaupenda og seljenda með faglegum hætti. Sú tillaga að heimila frjálst fyrirkomulag félaga í fasteignasölu er talin geta leitt til aukinnar samkeppni og fjölbreyttara þjónustuframboðs fyrir neytendur. Af aukinni samkeppni á almennt að leiða lægra verð til neytenda og aukin gæði þjónustunnar. Líkt og vikið er að í greinargerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 70/2015 hefur það ekki verið raunin annars staðar á Norðurlöndum og reynslan af þeirri breytingu hefur því ekki leitt til jákvæðrar þróunar fyrir neytendur að því leyti. Þá verður ekki litið fram hjá því að fjöldi löggiltra fasteignasala hefur nærri tvöfaldast frá gildistöku laga nr. 70/2015 og þóknarir fasteignasala hafa almennt lítið hækkað á síðustu árum. Bendir þetta til þess að á markaðnum sé nokkuð virk samkeppni sem feli í sér aðhald gagnvart verðlagningu fasteignasala á þjónustu sinni. Þá þarf einnig að horfa til þess að krafa um eignarhald löggiltra fasteignasala á félagi í fasteignasölu tekur einungis til meiri hluta í félaginu, eða 51% hlutafjár þess. Eignarhaldsskilyrðið gengur því eins skammt og mögulegt er svo að neikvæðum áhrifum þess á samkeppni sé haldið í lágmarki en að skilyrðið stuðli þó með virkum hætti að því að markmiðum laga nr. 70/2015 er snúa að neytendavernd verði náð. Löggiltir fasteignasalar geta því átt félag um fasteignasölu ásamt aðilum sem ekki stunda fasteignasölu en geta komið með annars konar þekkingu eða reynslu að rekstri félagsins. Með vísan til þess grundvallarsjónarmiðs sem býr að baki lögum nr. 70/2015 og einkarétti fasteignasala til milligöngu um sölu fasteigna og skipa, um að gæta að hagsmunum neytenda, og mikilvægi þess að löggiltir fasteignasalar séu sjálfstæðir og óháðir í störfum sínum, er fallið frá þeirri

tillögu sem kynnt var í samráðsgátt um að fella brott skilyrði um eignarhald löggiltra fasteignasala á meiri hluta félags um fasteignasölu.

Í umsögn Myndstefs er að meginstefnu til tekið undir þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu um einföldun á fyrirkomulagi fylgiráttargjalds. Samtökin gera þó athugasemdir við brottfall leyfisskyldu til frjálsra uppboða utan fastrar starfsstöðvar og reifa erfiðleika við innheimtu fylgiráttargjalds. Bent er á að brottfall leyfisskyldu til frjálsra uppboða utan fastrar starfsstöðvar leiðir ekki til þess að þeir aðilar sem falla undir 25. gr. b höfundalaga geti haldið frjáls uppboð utan sinnar föstu starfsstöðvar og þannig komið sér hjá greiðslu fylgiráttargjalds. Frumvarpið felur í sér brottfall 1. másl. 8. mgr. 25. gr. b höfundalaga, sem undanskilur listmunauppboð ákvæðum greinarinnar, sem felur í sér að um greiðslu fylgiráttargjalds af listmunauppboðum sem haldin eru af aðilum sem falla undir 25. gr. b fer samkvæmt því ákvæði höfundalaga. Uppboð sem haldin eru í öðrum tilgangi, svo sem í fjáröflunar- eða góðgerðarskyni, falla utan gildissviðs ákvæðisins og ekki gerð krafa um greiðslu fylgiráttargjalds af slíkum uppboðum sem er í samræmi við efni tilskipunar 2001/84/EB. Varðandi fyrirkomulag á innheimtu fylgiráttargjalds munu reglur um fylgiráttargjald og innheimtu þess alfarið falla undir ákvæði höfundalaga eftir samþykkt frumvarps þessa.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er lagt til að lögverndun starfsheita viðskipta- og hagfræðinga verði felld brott, að hætt verði viðurkenningu ráðherra á prófi til viðurkenndra bókara, að tryggingardeild útflutningslána verði lögð niður, að lagaumgjörð fylgiráttargjalds verði einfölduð og samræmd, að felldar verði brott sérstakar efnisreglur um sölu notaðra ökutækja og að reglur Neytendastofu komi í stað lagareglna auk tveggja minni háttar breytinga á lögum um sölu fasteigna og skipa. Breytingarnar eru til þess fallnar að einfalda lagaumgjörð þeirra málaflokka sem frumvarpið nær til, fækka leyfisveitingum og bæta þannig starfsskilyrði fyrirtækja og skilyrði fyrir virkri samkeppni.

Fjárhagsáhrif frumvarpsins á ríkissjóð eru óveruleg og mun það ekki hafa áhrif á áætlaðar fjárheimildir.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að 43. gr. laga um bókhald falli brott en í 43. gr. laganna er kveðið á um lögverndun starfsheitis viðurkenndra bókara, um skilyrði þess, próf og prófnefnd. Sjá nánar kafla 3.1.

Um 2.–4. gr.

Í 2.–4. gr. er lagt til að ákvæði er varða tryggingardeild útflutningslána verði felld brott úr lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997. Sjá nánar umfjöllun í kafla 3.2.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er hnykkt á skyldum fasteignasala samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, sem rétt þykir að áréttu sérstaklega í lögum um sölu fasteigna og skipa, enda er vel þekkt að fasteignaviðskipti eru sérstaklega útsett fyrir peningabætti. Í greininni felst einungis áréttun um umræddum lagaskyldum þeirra sem annast milligöngu um sölu og kaup fasteigna og vísast um inntak umræddra skyldna til nánari ákvæða laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Um 6. gr.

Í greininni er lögð til orðalagsbreyting á 25. gr. laganna sem varðar heimildir eftirlitsnefndar fasteignasala til að loka starfsstöð eða starfsemi þar sem stunduð er milliganga um sölu fasteigna og skipan án þess að sá sem stundar þá milligöngu hafi hlotið til þess löggildingunna sýslumanns. Rétt þykir að samræma orðalag ákvæðisins við 4. mgr. 22. gr. laganna sem tekur til lokunar eftirlitsnefndar fasteignasala á starfsstöð aðila sem sviptur hefur verið löggildingunna ótímabundið telji nefndin hættu á að hann hafi þrátt fyrir það milligöngu um fasteignaviðskipti, sbr. nánari umfjöllun í kafla 3.3.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að tiltekin ákvæði um fjáls uppboð verði færð í lög um lausafjárkaup, nr. 50/2000. Ekki er lagt til að taka upp í lög ákvæði 20. gr. laga um verslunarátvinnu, nr. 28/1998, sem falla úr gildi skv. 9. gr. frumvarpsins, og sleppa 4.–7. mgr. 23. gr. laganna einnig. Í 20. gr. þeirra laga er kveðið á um heimild til að halda frjálst uppboð á starfsstöð og krafa gerð um leyfi sýslumanns ef uppboð skal halda utan starfsstöðvar. Til samræmis við umfjöllun fyrr í greinargerðinni, um að ekki hafi verið gefið út slíkt leyfi síðustu árin, er lagt til að horfið verði frá þessum kröfum. Þá er jafnframt lagt til að taka ekki upp í lög þad ákvæði 23. gr. laga nr. 28/1998 sem kveður á um leyfi sýslumanns til að halda lokuð uppboð í því skyni að styrkja viðurkennt líknarstarf og kirkjustarf, menntir, vísindi og menningu, m.a. íþróttastarfsemi. Þessi tegund leyfa, þ.e. leyfi fyrir lokað uppboð hefur heldur ekki verið gefin út af hálfu sýslumanna frá árinu 2014 og er því lagt til að leyfisskylda þessi skuli einnig afnumin. Um skyldu seljenda, kaupenda og miðlara til að standa skil á skilgrein og fylgiréttargjaldi til Myndstefs fer samkvæmt ákvæðum höfundalaga. Nánari umfjöllun er að finna í kafla 3.5.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að felldur verði brott fyrri másl. 8. mgr. 25. gr. b höfundalaga, nr. 73/1972, en hann er svohljóðandi: „Ákvæði þessarar greinar taka ekki til listaverka sem seld eru á listmunauppboðum, en um gjaldtöku í þeim tilvikum gilda sérákvæði laga um verslunarátvinnu.“

Eins og fram kom í kafla 3.5 er kveðið á um innheimtu fylgiréttargjalds í lögum um verslunarátvinnu og í höfundalögum. Ákvæði beggja laga byggjast á tilskipun 2001/84/EB um rétt höfundar til þóknunar við endursölu frumgerðar listaverks (fylgirétt). Hins vegar er ljóst að ákvæði höfundalaga og laga um verslunarátvinnu eru að ýmsu leyti mismunandi, ekki bara að því er varðar framfylgd og viðurlög heldur líka að efnisrétti, t.d. er fylgiréttargjald samkvæmt lögum um verslunarátvinnu ótakmarkað í tíma en fylgiréttargjald samkvæmt höfundalögum aftur á móti bundið við lengd verndar viðkomandi verks. Ekki er heldur greint á milli fyrstu sölu og endursölu listaverka í lögum um verslunarátvinnu. Verði frumvarp þetta að lögum mun aðeins vera kveðið á um sölu listmuna og fylgiréttargjald á einum stað, þ.e. í höfundalögum. Ekki þykja vera rök fyrir því að hafa ákvæði á tveimur stöðum um álagningu og innheimtu fylgiréttargjalds ásamt því að forsendur gjaldsins eru ólíkar eftir því hvort listaverk er selt beinni sölu eða á uppboði. Rétt er að áréttá að öll endursala listmuna á vegum þeirra aðila sem falla undir 25. gr. b laganna ber fylgiréttargjald, óháð því hvernig sú sala fer fram.

Um 9. og 10. gr.

Lagt er til að lög um verslunaratvinnu, nr. 28/1998, og lög um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981, falli brott. Vísast um það til umfjöllunar í kafla 3.6 og 3.7 frammar í greinargerðinni.

Um 11. gr.

Í X. kafla er lagt til að 23. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, falli brott. Í ákvæðinu kemur fram að fyrir útgáfu leyfa til viðskiptafræðinga og hagfræðinga skuli greiða 11.000 kr. gjald í ríkissjóð. Þar sem lagt er til að lög um rétt manna til að kalla sig viðskiptafræðinga eða hagfræðinga, nr. 27/1981, falli brott verður ekki lengur grundvöllur fyrir útgáfu þeirra leyfa sem löggin gera ráð fyrir og því ekki lengur grundvöllur gjaldtöku fyrir útgáfu þeirra. Er því lagt til að gjaldtökuliðurinn í lögum um aukatekjur ríkissjóðs falli brott.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í greininni er lagt til bráðabirgðaákvæði þess efnis að próf til viðurkenningar bókara verði haldin næstu tvö ári og endurupptökupróf og sjúkrapróf verði þess þörf. Er með þessu gefinn aukinn fyrirvari á þeim áformum að leggja af próf til viðurkenningar bókara. Er því lagt til að ný prófnefnd verði skipuð við gildistöku laganna, verði frumvarpið samþykkt, sem starfa muni næstu tvö ár.