

Alþingi  
Efnahags-og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. febrúar 2013

## **Varðar: frumvarp til laga um ökutækjatrýggingar, mál 439.**

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til frumvarps til laga um ökutækjatrýggingar. SFF áttu fulltrúa í þeirri nefnd sem vann að gerð frumvarpsins en frumvarpið hefur tekið miklum breytingu hjá í meðförum Atvinnuvegaráðuneytisins frá því að nefndin skilaði af sér drögum að frumvarpi. Ýmsar breytingar sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eftir að nefndin lauk störfum sínu eru að mati SFF til þess fallnar að skerða rétt neytenda og líklegar til að hafa neikvæð áhrif á samkeppni á váttryggingamarkaði og á rekstur eignaleigufyrirtækja. Að því sögðu vilja SFF koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

### **Ábyrgð eiganda og umráðamanns á notkun ökutækis**

Frá því frumvarpið var síðast lagt fram á Alþingi, sjá mál 733 frá 140. löggjafarþingi, hefur orðið sú breyting á að hugtakið „umráðamaður“ er nú skilgreint, sbr. 3. tl. 3. gr. Einnig er heimilt að semja um að umráðamaður ökutækis váttryggi það í eigin nafni, sbr. 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins. SFF telja að þessi breyting sé til bóta enda er mikill fjöldi umráðamanna skráðir yfir ökutækjum í dag og hugtakið hefur verið óskilgreint í langan tíma.

Þrátt fyrir þessa breytingu er ábyrgð á því tjóni sem valdið er með ökutæki og ábyrgð á því að ökutækið sé með lögboðnar tryggingar hjá eiganda þess, sem í mörgum tilfellum er eignaleigur. Það er því á forræði eiganda ökutækisins að ákveða hvar ökutækið er váttryggt og nokkuð ljóst að hann váttryggir þá ökutækið í sínu nafni. Frumvarpið gerir þó eins og áður segir ráð fyrir því að eigandi geti samið við umráðamann um að hann váttryggi ökutækið í sínu nafni.

Þetta er breyting frá núgildandi lögum þar sem eigandi og umráðamaður bera sameiginlega ábyrgð á því að lögboðnar tryggingar séu til staðar. SFF telja óljóst við hvaða vandamáli er verið að bregðast með þessari breytingu enda hafa ekki verið vandkvæði við framkvæmd núgildandi laga þegar kemur að váttryggingu ökutækja. Framkvæmdin hefur verið á þá leið að ef um eignaleigusamning er að ræða ber umráðamaður ökutækis ábyrgð á notkun ökutækisins og að það sé váttryggt. Umráðamaðurinn ákveður hvar það er váttryggt. Eins og frumvarpið er nú orðað er verulega dregið úr forvarnaráhrifum þess að sá sem hefur raunveruleg umráð ökutækis beri ábyrgð á meðferð og notkun þess.

Lög um váttryggingarsamninga, nr. 30/2004 gilda um váttryggingarsamninga um skaðatryggingar og persónutryggingar. Lög um samningsgerð, umboð og ógilda löggæringa nr. 7/1936 taka við þar sem þeim sleppir. Lög um váttryggingarsamninga eru sérstaklega hugsuð með samninga einstaklinga við váttryggingafélög í huga þ.e. hún er mjög neytendamiðuð. Með því að gera eigendur ökutækja eina ábyrga fyrir váttryggingaskyldu þeirra er hætt við því að verið sé að minnka vægi laga um váttryggingarsamninga.

Þegar kemur að ákvörðun um að váttryggja ökutæki þarf váttryggingafélag að framkvæma áhættumat. Váttryggingafélag þarf að eiga í samningssambandi við þann aðila sem er í stakk búinn til að veita þær upplýsingar sem félagið þarf til að framkvæma sitt áhættumat. Ef eigandi ökutækis er fyrirtæki en hinn raunverulegi notandi hins váttryggða hlutar er einstaklingur skeykir það verulega áhættumatið. Váttryggingafélag er þá að áhættumeta viðskipti við fyrirtæki þrátt fyrir að raunverulegur notandi hins váttryggða hlutar sé einstaklingur sem váttryggingafélagið hefur þá enga tjóna-, eða greiðslusögu um. Þetta fyrirkomulag er á skjön við lög um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010 sem mæla fyrir um það að iðgjöld skulu vera í samræmi við þá áhættu sem í váttryggingum felst sbr. 2. mgr. 65. gr. þeirra laga.

Þess má geta að lög um váttryggingarsamninga eru frávíkjanleg þegar kemur að váttryggingum vegna atvinnurekstrar, sbr. 46. gr. laga um váttryggingasamninga. Það er því mun meira samningsfrelsi þegar kemur að samningum vegna atvinnurekstrar heldur en samningum við einstaklinga. Hætt er við að kostnaður neytenda við váttryggingar ökutækja munu aukast vegna missis afsláttakjara, umsýslukostnaðar eignaleigufyrirtækja og óhagræðis af því að geta ekki samið við eigið tryggingafélag um heildartryggingar fjölskyldu eða fyrirtækis. Frumvarpið er því ekki neytendavænt að þessu leyti.

Óvíst er hvaða áhrif þessi breyting mun hafa á samkeppni á váttryggingamarkaði þar sem líkleg afleiðing þessarar breytingar er að eignaleigufyrirtæki beini öllum viðskiptavinum sínum í viðskipti hjá einu váttryggingafélagi eða geri samninga við váttryggingafélög um að váttryggja öll sín ökutæki. Hætta er á að samkeppnismarkaði með ökutækjatrýggingar yrði þ.a.l. að miklu leyti stýrt af fyrirtækjum í eignaleigustarfsemi.

Samkvæmt framangreindu leggja SFF til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu. Breytingartillögur eru undirstrikaðar:

#### **4. gr.**

Eigandi og umráðamaður ökutækis, sbr. 6. gr., skal bæta það tjón sem hlýst af notkun þess þótt tjónið verði ekki rakið til bilunar eða galla á ökutækinu eða ógætni ökumanns. Eigandi og umráðamaður ökutækis, sbr. 6. gr., sem notað er til dráttar er skaðabótaskyldur ef tjón hlýst af þegar það dregur annað ökutæki. Ábyrgðin nær þó ekki til eftirvagna í skilningi umferðarlaga eða annarra tækja sem fest eru við ökutæki í notkun, enda teljast þau þá vera hluti ökutækisins.

#### **6. gr.**

Eigandi og umráðamaður ökutækis ber ábyrgð á ökutæki og er fébótaskyldur skv. 4. og 5. gr. Fébótaskyldan færir þó yfir á þann sem notar ökutækið í algeru heimildarleysi. Auk ábyrgðar skv. 1. mgr. fer um bótaábyrgð eftir almennum skaðabótareglum.

#### **9.gr.**

Váttryggingarskylda skv. 7. og 8. gr. hvílir á eiganda og umráðamanni ökutækisins; heimilt er þó að semja um að umráðamaður ökutækis váttryggi það í sínu nafni og skal hann þá hafa val um hjá hvaða váttryggingafélagi hann váttryggir. Eigi er skylt að kaupa váttryggingu vegna ökutækis í eigu ríkissjóðs.

### **Lögfesting lögveðsréttar**

Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins hvíla lögboðin váttryggingaiðgjöld ásamt vöxtum og kostnaði sem lögveð á ökutæki sem gengur fyrir öllum skuldbindingum sem á því hvíla í eitt ár frá gjalddaga nema gjöldum til ríkissjóðs. Skiptar skoðanir eru um þetta ákvæði frumvarpsins meðal aðildarfélaga SFF:

Váttryggingamarkaður:

Aðildarfélag SFF á váttryggingamarkaði styðja framangreinda breytingu og taka undir þau sjónarmið sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu. Þau áréttu að um lögboðnar váttryggingar er að ræða þar sem váttryggingafélagum er skylt að váttryggja ökutæki. Hefðbundin sjónarmið frjálsra viðskipta eigi því ekki við. Ökutækjatrýggingar séu þess eðlis að váttryggingafélagum sé skylt að selja eigendum ökutækja lögboðnar tryggingar óháð fyrri viðskiptasögu við váttryggingafélagið. Váttryggingafélag geti því ekki eins og aðrir aðilar á frjálsum markaði hafnað viðskiptum við viðskiptavin sem sagan sýnir að muni ekki standa við skuldbindingar sínar. Af þessum sökum telja váttryggingafélagin að sú breyting sem hér er lögð til sé nauðsynleg í ljósi aðstæðna og eðlis.

### Eignaleigumarkaður

Aðildarfélag SFF í eignaleigustarfsemi leggja gegn framangreindri breytingu sem þau telja skerðingu á eignarétti þeirra, vegna kaupa sem þriðji aðili óskar eftir hjá váttryggingafélagi. Lögveðið myndist vegna þess að váttryggingafélag semur við váttryggingataka um sölu þjónustunnar með greiðslukjörum en ekki gegn staðgreiðslu. Á váttryggingafélagum hvílir engin skylda til þess að veita greiðslufresti á váttryggingum. Ákveði þau að gera það er það mat eignaleigufyrirtækja að eðlilegt sé þau beri ábyrgð og fjárhagslega áhættu af þeirri ákvörðun. Frumvarpið muni hafa íþyngjandi áhrif á kostnað fjármögnunaraðila og telja eignaleigufyrirtækin að með þessari breytingu sé verið að láta þau taka á sig rekstraráhættu sem óeðlilegt sé að falli á þau. Það er mat eignaleiga að líkleg afleiðing af slíkri lagabreytingu verði að annað hvort muni fjármögnunaraðilar fara fram á að váttryggingaiðgjöld séu staðgreidd eða leita leiða til að váttryggja ökutækin sjálf, t.d. með því að semja sérstaklega við váttryggingafélagin.

Af framansögðu er ljóst að hagsmunir aðildarfélaga SFF fara ekki saman hér. Því telja samtökin rétt að gera grein fyrir mismunandi hagsmunum aðildarfélaga án þess að taka afstöðu til breytingarinnar að öðru leyti.

### **Vantryggingagjald**

Eins og áður hefur komið fram í umsögnum SFF um frumvarp sama efnis<sup>1</sup> eru samtökin ósátt við framsetningu á fyrirhuguðu vantryggingagjaldi vegna óváttryggðra ökutækja. Það eru váttryggingatakar og váttryggingafélag sem bera í gegnum ABÍ kostnað vegna óváttryggðra ökutækja.

ABÍ eða Alþjóðlegar bifreiðatrýggingar á Íslandi sf. eru sá aðili sem skal greiða tjónþola bætur fyrir líkamsáverka eða missi framfæranda vegna slyss hér á landi ef ætla má að tjónið hafi hlotist af notkun óþekkts eða óváttryggðs ökutækis. Fjallað er um hlutverk ABÍ í reglugerð um lögmæltar ökutækjatrýggingar, sbr. 20 og 21. gr. reglugerðar nr. 424/2008. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði um ABÍ verði framvegis í lögum um ökutækjatrýggingar, sbr. 14 og 15. gr. frumvarpsins. Öllum váttryggingafélagum sem taka að sér ábyrgðatrýggingar ökutækja hér á landi ber að vera aðilar að ABÍ og taka þátt í starfsemi tjónsuppgjörsmiðstöðvar og upplýsingamiðstöðvar. Iðgjöld ökutækjatrýgginga taka alltaf mið af tjóna- og rekstrarkostnaði og eftir því sem kostur er endurspeglast það í iðgjöldunum. Váttryggingafélagin og þar með váttryggingatakar bera því í gegnum ABÍ kostnað sem hlýst af óváttryggðum ökutækjum sem valda tjóni í umferð.

Það er því óeðlilegt að gjaldið skuli renna í ríkissjóð en komi ekki til móts við þann kostnað sem váttryggingatakar bera í gegnum ABÍ. Auk framangreinds benda SFF á að mjög stór hluti tryggingaskyldra ökutækja er í eigu eignaleiga og kemur því gjaldið til með að leggjast á aðra en umráðamenn ökutækjanna. Eigendur ökutækja, þar sem umráðamaður er annar en eigandi, eiga litla möguleika á að verjast vantryggingagjaldinu þegar bifreið er í vörslum umráðamanns sem vanefnir váttryggingaskyldu sína. Það er ljóst að ákvæði um vantryggingagjald felur í sér töluverð fjárútlát fyrir fjármögnunaraðila, sem þeir eiga litla möguleika á að verjast m.a. vegna nýlegra breytinga á

---

<sup>1</sup> Sjá umsögn SFF frá 140. löggjafarþingi, dags. 9. maí 2012 og umsögn SFF frá 139. löggjafarþingi dags. 26. maí 2011.

innheimtulögum. Eins og fyrr segir telja SFF óeðlilegt að ábyrgð ökutækis liggja eingöngu hjá eiganda, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem umráðamaður er fyrir hendi. En í þeim tilvikum eru varnaðaráhrif gjaldsins hverfandi.

SFF ítreka tillögu sína frá eldri umsögnum um að ef það er vilji löggjafans að leggja á sérstakt vantryggingagjald á óvátryggð ökutæki að byggt verði á sömu aðferð og hefur verið við lýði í Svíþjóð frá árinu 1978. Tillagan felur í sér að Alþjóðlegar bifreiðatryggingar á Íslandi sf. sjái um innheimtu vantryggingargjaldsins og fari þar af leiðandi með alla framkvæmd sem við kemur óvátryggðum ökutækjum. SFF telja að þar sem ABÍ, og þar af leiðandi váttryggingatakar, bera allan kostnað sem hlýst af óvátryggðum 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 óvátryggðra ökutækja og kostnaðar vegna umsýslu gjaldsins.

Nú þegar eru um 5000 óvátryggð ökutæki í umferðinni hér á landi. Fjöldmörg þessara ökutækja myndu ekki standast lögbundna skoðun og eru beinlínis hættuleg almennu umferðaröryggi. Samkvæmt 5. mgr. 12. gr. getur lögreglan aftrað notkun ökutækis með að fjarlægja skráningarmerki ökutækis. Í frumvarpinu virðist ekki vera gert ráð fyrir auknum fjárheimildum til lögreglu til að sinna þeirri skyldu að fjarlægja númeraplötur af óvátryggðum ökutækjum í umferð. Það hefur sýnt sig að lögreglan hefur hvorki haft tíma né fjármagn til að sinna þessu hlutverki nema að mjög takmörkuðu leyti. Það skýtur því skökku við að í frumvarpinu sé eingöngu gert ráð fyrir að lögreglan hafi þetta hlutverk. Þetta þarf að skoða sérstaklega þegar ákvæði um vantryggingargjald og úrræði til að fækka óvátryggðum ökutækjum eru ákveðin. Í því efni mætti t.d. skoða að tryggja eiganda eða eftir atvikum öðrum aðilum heimild til að láta fjarlægja skráningarmerki af ökutæki sínu, sem er í umráðum þriðja manns, án þess að slíkt verði talið brjóta gegn lögum.

Í samræmi við framangreint leggja SFF til eftirfarandi breytingu á 5. mgr. 12. gr og 23. gr.

#### 5. mgr. 12. gr.

Falli váttrygging úr gildi, sbr. 1. mgr. gr. 11. gr., er notkun ökutækis óheimil. Til að aftra óheimilli notkun skal lögregla, eða eftir atvikum aðrir aðilar sem hafa til þess heimild samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur, þegar fjarlægja skráningarmerki ökutækis, festa á það tilkynningu um að notkun þess sé óheimil eða beita öðrum úrræðum til að hindra notkun þess.

#### Við 1. mgr. 23. gr. bætist nýr stafliður:

d. hvaða aðilar geta sinnt því hlutverki að fjarlægja skráningarmerki ökutækis, festa á það tilkynningu um að notkun þess sé óheimil eða beita öðrum úrræðum sem heimilt er að beita til að hindra notkun þess, og hvaða skilyrði viðkomandi aðilar þurfa að uppfylla

### **Slysatrygging ökumanns og eiganda**

Þegar frumvarpið var lagt fram á 140. löggjafarþingi var lögð til breyting á gildissviði slysatryggingar ökumanns og eiganda svo að hún tæki aðeins til ökumanna sem stjórna ökutæki í almennri umferð, en þessi breyting hefur verið felld út. Í ljósi umræðu varðandi þetta atriði þegar frumvarpið var lagt fram á 140. löggjafarþingi vilja SFF taka það sérstaklega fram að með þessari breytingartillögu var ekki ætlunin að leggja til að tryggingin félli úr gildi um leið og ökutæki færi af almennum vegi. Heldur að váttryggingaskyldan félli niður af þeim ökutækjum sem eingöngu væru skráð til utanvegaaksturs s.s. sérstökum torfærumótorhjólum og vélsleðum.

Upphafleg tillaga SFF um breytt gildissvið slysatryggingar ökumanns og eiganda var að skilja á milli gildissviðs þeirrar tryggingar og ábyrgðartryggingar. Ástæða þess er sú að flóra ökutækja hefur tekið miklum breytingum frá því ákvæðið var fyrst sett í lög árið 1987. Tilgangur ákvæðisins var að vernda

ökumenn og eigendur hefðbundinna samgöngutækja þ.e. fólksbifreiða, hópferðabifreiða, vöru- og sendibifreiða og eftir atvikum eigendur annarra ökutækja sem eingöngu eru ætluð til aksturs á vegum.

Á þeim árum sem liðin eru frá gildistöku laganna hefur ökutækjum fjölgað til mikilla muna og samsetning þeirra gjörbreyst. Í upphafi voru ökutæki fyrst og fremst notuð sem venjuleg samgöngutæki til að koma fólki á milli staða. Þetta eru samgöngutæki sem eru þjóðhagslega nauðsynleg og sátt um í samfélaginu að ákveðin sjónarmið gildi um váttryggingar þeirra. Nú á síðustu árum hefur ökutækjum sem notuð eru í öðrum tilgangi, svo sem torfærutæki til íþróttaiðkunar af ýmsu tagi og annars konar tómsunda eða frístundaiðkunar fjölgað verulega. Slík tæki eru fyrst og fremst notuð til tómsunda og eru hvað varðar eignarhald og notkun eðlisskyld t.d. skemmtibátum og svifdrekum og öðrum tómsundum og íþróttum sem fela í sér mikla áhættutöku. Ökutæki sem notuð eru í slíkum tilgangi voru ekki höfð í huga þegar slysatrygging ökumanns og eiganda var lögfest í núverandi mynd. Áhætta sem fylgir akstri slíkra ökutækja er ekki í nokkru samræmi við það sem horft var til varðandi þau ökutæki sem slysatryggingin tók aðallega til við gildistöku núgildandi umferðalaga. Slík áhætta á ekki samleið við þá samfélagslegu sátt hvað varðar öryggi og váttryggingar í hefðbundnum samgöngum.

Þá er ljóst af þeirri miklu slysatíðni sem fylgir akstri slíkra ökutækja að váttryggingaiðgjöld vegna þeirra eru mjög há. Þau eru það há að eigendur og/eða notendur eiga erfitt með að standa undir iðgjaldagreiðslum og reyna því í miklum mæli að komast hjá lögboðinni váttryggingaskyldu. Vandséð er hvaða rök liggja að baki því að notendur slíkra tækja skuli njóta víðtækrar váttryggingaverndar en ekki notendur ýmissa annarra tómsundartækja, svo sem báta og svifdreka. Hin samfélagslegu sjónarmið sem búa að baki slysatryggingu ökumanns og eiganda samkvæmt umferðalögum eiga að mati SFF ekki við um þessi tæki. Eðlilegra er að hver og einn eigandi slíkra tækja geri sínar ráðstafanir varðandi þær váttryggingar sem tengjast tómsundaiðkunni sinni. Á hinn bóginn er mikilvægt að áfram hvíli váttryggingaskylda gagnvart tjóni þriðja manns. Mikilvægt er að halda því til haga að þó slysatrygging ökumanns og eiganda yrði ekki lögboðin trygging fyrir torfærutæki eru til frjálssar slysatryggingar fyrir eigendur slíkra tækja. Eigendur torfærutækja geta þá tekið ákvörðun um hverskonar slysatrygging hentar þeirra notkun á tækinu á sama hátt og eigendur annarra tómsundartækja gera og í samræmi við þá áhættu sem þeir kjósa að taka við notkun þeirra.

Samkvæmt upplýsingum frá einstökum aðildarfélögum SFF mun tíðni tjóna í slysatryggingu ökumanns og eiganda vera umtalsvert hærri á torfærutækjum en á öðrum váttryggingaskyldum ökutækjum. Slyss sem verða t.d. við notkun torfæruhjóla tengjast oft hreinni áhættuhegðun ökumanns. Fæst slyssanna tengjast venjulegum akstri torfæruhjóla enda má segja að venjuleg notkun torfæruhjóla sé áhættusöm, þ.e. hjól eru notuð sem leiktæki við torfæruakstur þar sem markmiðið er iðullega að fara sem hraðast yfir tiltekna torfæra brautir.

Í ljósi alls framangreinds telja SFF mikilvægt að takmarka slysatryggingu ökumanns og eiganda við þær gerðir ökutækja sem tryggingin var upphaflega hugsuð fyrir.

Tilskipun 2009/103/EB sem skilgreining á hugtakinu ökutæki er byggð á tekur einungis til ábyrgðartrygginga og því ekkert því til fyrirstöðu að nota aðra skilgreiningu á hugtakinu ökutæki eða undanskilja ákveðna tegund ökutækja undan slysatryggingu ökumanns og eiganda. SFF leggja því eindregið til að lögumælt slysatrygging ökumanns og eiganda verði takmörkuð við fólksbifreiðar, hópferðabifreiðar, vöru- og sendibifreiðir, bifhjól og eftir atvikum önnur ökutæki sem skráð eru til aksturs á vegum. En sú váttryggingaskylda haldi sér að sjálfsögðu þótt ökutæki fari tímabundið út fyrir veg.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja



Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur