

Nefndarálit

um frumvarp til laga um kílómetragjald á ökutæki.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Minni hlutinn getur ekki stutt framkomið frumvarp um kílómetragjald á ökutæki í núverandi mynd og leggur til að því verði hafnað í heild sinni. Minni hlutinn telur að frumvarp ríkisstjórnarinnar um innleiðingu kílómetragjalds á ökutæki sé ekki til bóta fyrir íslenskt samfélag og að sá vandi sem upphaflega var stefnt að því að leysa hafi þegar verið leystur.

Á síðasta kjörtímabili voru unnar ítarlegar tillögur að upptöku kílómetragjalds sem viðbrögð við lækkandi tekjum af bensín- og olíugjöldum. Tekjufallið mátti fyrst og fremst rekja til þess að eigendur ýmiss konar nýorkufólksbíla lögðu orðið lítið til þrátt fyrir að hafa fulla notkun á vegakerfinu. Ákveðið var að innleiða nýtt kílómetragjald með varfærum og markvissum skrefum og beina hinu nýja gjaldi að eigendum rafmagnsbíla og tengiltvinnbíla. Samhliða var ákveðið að hækka bifreiðagjald á eyðslugrönn ökutæki og taka upp svokallað lágmarksvörugjald þannig að allir eigendur og umráðamenn bifreiða tækju þegar upp væri staðið nokkuð sambærilegan þátt í kostnaði við vegakerfið.

Á 155. löggjafarþingi var ákveðið að staldra við og var fallið frá innleiðingu kílómetragjalds á öll ökutæki (þskj. 359, 301. mál). Í staðinn var ákveðið að nýta áfram núverandi kerfi, en til að mæta dvínandi tekjum ríkissjóðs var fjárhæð kolefnisgjalds hækkuð. Með þessum ráðstöfunum var tryggt að eigendur allra ökutækja tækju þátt í að greiða fyrir vegakerfið. Fyrirliggjandi frumvarpi var vísað aftur til ríkisstjórnarinnar og kallað eftir frekari greiningu og auknu samráði við hagsmunaaðila.

Í frumvarpinu sem nú er fjallað um er lagt til að innleidd verði viðamikil kerfisbreyting sem felur í sér skattlagningu á akstur hvers ökutækis í stað núverandi kerfis eldsneytisgjalda sem hefur reynst einfalt og skilvirkt. Frumvarpið er endurflutt frá fyrra þingi án teljandi breytinga þrátt fyrir að þá hafi Alþingi samþykkt frávísunartillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar. Minni hlutinn telur kerfisbreytinguna óþarfa, óskilvirka og að hún auki flækjustig skattheimtu.

Þá er vert að minnast á að gestakomur við umfjöllun um frumvarpið voru takmarkaðar. Til dæmis var Landssambandi vörubifreiðaeiganda ekki boðið til fundar við efnahags- og viðskiptanefnd auk þess sem Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ) og Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) fengu ekki að fylgja eftir framhaldsumsögnum. Lítið var unnið með athugasemdir sem bárust og veigamikilli gagnrýni var ekki svarað í nefndaráliti meiri hlutans. Fram kom í meðförum nefndarinnar að stefnt væri að því að málið kæmi aftur fyrir nefndina milli 2. og 3. umræðu.

Kostir núverandi kerfis og óskilvirkni fyrirhugaðs kerfis.

Núverandi kerfi, þar sem eldsneytisgjöld eru í raun innifalin í greiðslu fyrir eldsneyti á dælu, hefur marga ótvíræða kosti sem mikilvægt er að halda til haga. Þetta kerfi er einfalt og gagnsætt, gjaldtakan er skýr og einföld og notendur sjá strax hversu mikið þeir greiða við

hver kaup. Það krefst hvorki sérstakrar skráningar né eftirlitsbúnaðar í ökutækjum sem gerir kerfið að afar skilvirkri leið til innheimtu veggjalds. Innheimta gjalda er því sem næst beintengd við raunverulega notkun enda greiðir notandinn í samræmi við það magn eldsneytis sem keypt er. Þetta leiðir til mjög lítillar umsýslu fyrir bæði notendur og stjórnvöld og er kostnaðarlítið kerfi.

Aftur á móti er fyrirhugað kílómetragjaldskerfi mun flóknara og veldur verulegum áhyggjum vegna óskilvirkni. Fyrst ber að nefna aukna umsýslu sem felst í að skrá nákvæma notkun ökutækis, sem krefst sérstaks tækja- og hugbúnaðar og eftirlits. Þetta leiðir til aukins kostnaðar fyrir notendur og stjórnkerfið. Skráningarkrafan eykur hættu á mistökum sem geta leitt til rangrar innheimtu og íþyngjandi eftiraleiðréttinga.

Þá má búast við að þetta kerfi auki álag á stjórnsýslu þar sem ríkið þarf að halda úti eftirliti og umsjón með skráningum, auk þess að innheimta gjöld eftir á sem kallar á umfangsmikla vinnu við afstemmingar. Þetta getur haft áhrif á almenning með því að skapa ófyrirsjáanlegan kostnað og flækjustig í fjárhagsáætlanagerð einstaklinga, heimila og fyrirtækja. Kerfið verður óþarflega flókið og tímafrekt og eykur auk þess möguleika á mistökum, misræmi og jafnvel undanskotum.

Einnig má búast við auknum erfiðleikum fyrir þá sem búa á landsbyggðinni vegna þess hve nauðsynleg notkun ökutækja er í þeirra daglega lífi. Auknar skriffinnsku- og skráningarkröfur gætu reynst sérstaklega þungbærar fyrir minni fyrirtæki og einstaklinga sem hafa ekki burði til að takast á við meiri stjórnsýslu og eftirlit.

Tæknilegir þættir nýja kerfisins eru heldur ekki fyllilega útfærðir og gætu leitt til vandamála sem tengjast nákvæmni og áreiðanleika gagna. Þetta skapar hættu á bæði vafasömum innheimtuaðferðum og mögulegum ágreiningi milli notenda og innheimtuaðila.

Samkvæmt hagfræðilegum sjónarmiðum einkennist skilvirk skattheimta af einfaldleika, gagnsæi, fyrirsjáanleika og lágum kostnaði við framkvæmd. Skilvirkt skattkerfi ætti að lágmarka álag á atvinnulíf og einstaklinga með því að tryggja að skattheimtan sjálf sé ekki íþyngjandi í framkvæmd. Núverandi kerfi eldsneytisgjalds uppfyllir þessi skilyrði vel.

Samkvæmt þessu telur minni hlutinn að núverandi kerfi, þar sem einföld gjaldtaka á söluaðila sem endurspeglast í verði á eldsneytisdaðu er grundvöllur veggjalds, sé bæði skilvirkara og einfaldara en fyrirhugað kílómetragjaldskerfi sem skapar óþarfaflækjustig, kostnað og stjórnsýslubyrði.

Veggjöld betri leið til að fjármagna uppbyggingu vegakerfisins.

Hugmyndin um að nýta tekjur af veggjöldum til fjármögnunar vegakerfisins á sér skýra stoð í fyrri stefnumótun stjórnvalda. Árið 1990 samþykkti Alþingi lög nr. 45/1990, um veggtingu um utanverðan Hvalfjörð, þar sem veggjöld voru forsenda þess að ráðast í þá samgöngubót en nú hafa göngin verið greidd upp að fullu og þeim skilað til ríkisins.

Í nefndaráli meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2019–2033 (þskj. 879, 172. og 173. mál á 149. löggjafarþingi) var áhersla lögð á að hefja undirbúning innleiðingar veggjalda í samfélagsþágu. Í áli nefndarinnar var meðal annars fjallað um möguleikann á að nýta veggjöld til að hraða framkvæmdum við stór samgönguverkefni og til að stuðla að sjálfbærari fjármögnun. Var það meðal annars gert með það í huga að fjármagna uppbyggingu vegakerfisins þegar skatttekjur af eldsneyti myndu dragast saman vegna orkuskipta.

Á sama tíma var fyrirhuguð frumvarpsgerð um veggjöld skráð á þingmálaskrá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Fram kom að notkun veggjalda væri talin geta aukið skilvirkni í samgöngukerfinu og dregið úr þörf fyrir beina fjármögnun ríkissjóðs. Þá var sérstaklega

horft til reynslu Norðurlandanna og annarra Evrópuríkja, þar sem slík gjaldtaka hefur verið nýtt með góðum árangri.

Að innleiða veggjöld með aðgengilegum, stafrænum lausnum, t.d. með sjálfvirkri skráningu ökutækja án hindrana í flæði, myndi nýfast bæði við fjármögnun og stýringu umferðar. Slíkt kerfi gæti verið sveigjanlegt eftir staðsetningu, tíma dags eða tegund ökutækja og inniborið hvata til notkunar umhverfisvænni ferðamáta og bættrar nýtingar á innviðum. Þannig mætti innheimta skatta af umferð með skilvirkum og einföldum leiðum sem bæði Íslendingar og ferðamenn þekkja vel.

Minni samkeppnishæfni útflutningsgreina og herra vöruverð á landsbyggðinni.

Nái frumvarpið fram að ganga verður mælieiningin eknir kílómetrar og þyngd ökutækja en ekki eyðsla eldsneytis þegar kemur að skattheimtu. Þetta kemur bifreiðaeigendum sem jafnan eyða eldsneyti fastir í umferð mjög vel, enda er útblástur þeirra bíla að öðru óbreyttu mun meiri en bifreiðaeigenda á landsbyggðinni, þar sem umferðarteppur þekkjast vart, við sama akstur. Við hundrað kílómetra akstur á landsbyggðinni er alla jafna brennt mun minna eldsneyti en við hundrað kílómetra akstur á höfuðborgarsvæðinu, á sama ökutæki.

Ekki er að sjá að tekið hafi verið tillit til þeirrar staðreyndar að á landsbyggðinni aka margir á ónýtum vegum en eiga samt að greiða jafn mikið og aðrir. Flestir íbúar landsbyggðarinnar þurfa að sækja grunnþjónustu utan heimabyggðar og margir þeirra eiga oft til einn sparneytinn bíll en annan eldri, þyngri og eyðslufrekari. Sú staða skekkir alla meðaltalsútreikninga sem nefndir hafa verið í kynningu á frumvarpinu og þar birtist því bjöguð mynd af áhrifum frumvarpsins.

Verði frumvarpið að lögum hækka jafnframt verulega gjöld á þungaflutninga sem slíta vegum meira en fólksbílar og önnur léttari farartæki. Þá er vert að hafa í huga að eigendur þungaflutningabíla greiða nú þegar mun meira en eigendur annarra bíla, bæði beint og í formi annarra skatta á borð við virðisaukaskatt. Tilvist vöruflutninga á landi eru ein forsenda verðmætasköpunar um allt land. Vörubifreiðastjórar flytja annars vegar nauðsynjavörur og hins vegar velferðarkerfið okkar, í formi útflutningsverðmæta. Útflutningsverðmætin verða ekki til af sjálfu sér og svo sannarlega ekki á höfuðborgarsvæðinu sé horft til íbúafjölda. Útflutningsgreinarnar eru grundvöllur þess að hér sé hægt að styðja þá sem þurfa á stuðningi að halda. Þær eru grundvöllur þess að hér sé hægt að halda uppi grunnþjónustu. Þrátt fyrir það hefur grunnþjónustan undanfarna áratugi verið flutt hægt og rólega í burtu frá samfélögunum þar sem fólk vinnur í raunhagkerfinu. Útflutningsgreinarnar eru flestar í alþjóðlegri samkeppni og skattahækkun á vöruflutninga gerir ekkert annað en að torvelda þessa samkeppni. Þar að auki eru vegir í raun hluti opinberrar grunnþjónustu, líkt og heilbrigðis- og menntakerfið, og alla jafna er slík þjónusta fjármögnuð úr sameiginlegum sjóðum. Þótt eitthvað sé rukkað fyrir veitingu þjónustunnar þá er það sjaldnast raunkostnaður í samræmi við notkun. Eigi þungaflutningar að borga í samræmi við notkun hefur það mikil áhrif til lengri tíma á samkeppnishæfni útflutningsgreina, sem standa undir velferðarkerfinu, og leiðir þar að auki til hækkunar vöruverðs á landsbyggðinni.

Skilvirkni skattheimtu.

Hugtakið skilvirkni, í skattalegu tilliti, skírskotar til ýmissa þátta sem skipta máli varðandi framkvæmd skattheimtunnar, þ.m.t. hvernig til tekst varðandi framtalsskil, álagningu, innheimtu og eftirlit með skattundanskotum. Hugtakið skilvirkni vísar einnig til uppbyggingar skattkerfisins sjálfs. Í samhengi við kílómetragjaldið þýðir þetta að gjaldstofn ætti að vera sem breiðastur, skattbyrði lág og framkvæmd einföld. Fyrirhugað kerfi kílómetragjaldsins,

sem felur í sér skráningu á hverjum eknum kílómetra fyrir yfir 300.000 ökutæki í 29 mismunandi gjaldbilum, er hins vegar óþarflega flókið og íþyngjandi og eykur líkur á mistökum í álagningu og innheimtu.

Þá felur skilvirkni í sér að skattkerfið hafi sem minnst truflandi áhrif á efnahagslífið, þ.e. það raski sem minnst eðlilegri hegðun einstaklinga og fyrirtækja. Verði frumvarpið að lögum mun það hins vegar hafa verulega truflandi áhrif með því að skapa aukið flækjustig, kostnað og vinnu, ekki einungis fyrir notendur heldur einnig fyrir stjórnvöld.

Enn fremur þarf að líta til þess hversu mikill kostnaður fylgir innheimtu skattsins í samanburði við ávinninginn sem skatttekjurnar skila. Kostnaður við rekstur innheimtukerfis kílómetragjaldsins yrði mikill, bæði fyrir einstaklinga, fyrirtæki og hið opinbera. Þessi mikli kostnaður dregur úr skilvirkni kerfisins.

Loks skírskotar skilvirkni skattheimtu til þess hversu langan tíma tekur að leysa ágreining um skattamál milli skattgreiðenda og skattyfirvalda. Í einföldu kerfi þar sem skatturinn er innheimtur með einföldum og gagnsæjum hætti eins og núverandi eldsneytisgjaldakerfi og greiðendur eru fyrst og fremst fjögur olíufélög er skilvirknin mikil með tilliti til skattheimtu enda er erfitt að stunda skattundanskot í núverandi kerfi.

Met í óskilvirkri skattlagningu verði frumvarpið að lögum.

Sú hugmynd að fella öll ökutæki undir kílómetragjald yrði íþyngjandi aðgerð. Það fylgir því mikill kostnaður og vinna að innheimta gjald frá eigendum og umráðamönnum yfir 300.000 ökutækja í 29 gjaldbilum eftir notkun og eðli hvers og eins ökutækis. Hver eigandi þarf að skrá notkun skilmerkilega eða fara til þjónustuaðila til að fá hann til að skrá hana fyrir sig, líklega gegn gjaldi nema ríkið ætli að greiða fyrir vinnuna. Hið opinbera þarf tölvukerfi og mannskap til að taka á móti skráningum og senda út til innheimtu sem kostar litlar 38 kr. í seðilgjald á hvert ökutæki í hverjum mánuði sem eitt dæmi af mörgum, í hvert skipti, en dæmi eru um að sumir fái þegar fleiri en einn reikning mánaðarlega vegna áætlunar og raunskráningar. Gjaldið getur komið illa í bakið á fólki sem hefur minna á milli handanna eða er ekki í góðri stöðu til að skrá reglulega akstur sinn með bakreikningum upp á háar upphæðir. Þannig getur fólk lent í óvæntum vanskilum sem getur verið erfitt að bregðast við fyrir marga. Það verður að teljast mjög ólíklegt að lækkun á eldsneytisverði hafi þau áhrif að neytendur fari að leggja til hliðar til þess að greiða kílómetragjaldið seinna.

Fyrirtæki sem hafa mörg ökutæki til umráða, stofnanir og sveitarfélög þurfa að halda utan um flotann sinn með tilheyrandi kostnaði og fyrirhöfn. Margir aðilar innan atvinnulífsins höfðu áhyggjur af slæmum áhrifum sem kílómetragjaldið kallar fram sem mun hafa víðtæk áhrif. Gjaldið hækkar til dæmis leiguverð bílaleigubíla um 12–17% sem getur haft áhrif á komu ferðamanna til landsins, hversu langt út á land ferðamenn fara og þar með á dreifingu þeirra um landið. Flutningafyrirtækin telja þetta auka flutningskostnað á vörur sem fluttar eru út á land og framleiðslu af landsbyggðinni á markað héraðs sem erlendis. Einnig hafa komið fram miklar áhyggjur af áhrifum á byggingarkostnað vegna skattahækkunar á eigendur þeirra tækja sem eru á litaðri olíu í dag. Þá breytist kostnaðarmunur vegna innkaupa á umhverfisvænu íblöndunarefni svo verulega að líklega mun íblöndun dragast saman með tilheyrandi áhrifum á losun frá vegasamgöngum.

Þá eru uppi ýmis álitamál sem tengjast eftirvögunum, landbúnaðartækjum, fornbílum, mótörhjólum og hvort yfirhöfuð sé heimilt vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum að skattleggja erlend ökutæki með þessum hætti. Lýst hefur verið efasemdum í umsögnunum og almennri umræðu um að olíufélögin skili eldsneytisgjaldalækkun til neytenda og erfitt verði að fylgjast með því þar sem verð er með ýmsu móti á mörg hundruð dælum um land

allt. Þannig bendir Samkeppniseftirlitið á mikilvægi þess að stjórnvöld grípi til sérstakra aðgerða vegna lagasetningarinnar til að tryggja viðeigandi aðhald með verðlagningu olíufélaganna, við og eftir gildistöku breytinganna, og leiti samstarfs við FÍB, Neytendasamtökin, ASÍ og eftir atvikum fleiri. Það verður að teljast varhugavert að kalla lagabreytingu skilvirka sem kallar á mikla vinnu utanaðkomandi aðila. Þá hefur verið bent á að auðvelt sé að svindla á þessu og að þarna sé verið að taka gjald af óvottuðum mælum.

Þá gerir frumvarpið einnig ráð fyrir enn frekari hækkun á kolefnisgjaldi á skipagasolíu. Nú þegar er sú skattlagning svo há að æ stærri hluti íslenska fiskiskipa- og flutningaskipaflotans fer að fordæmi Landhelgisgæslu Íslands og tekur olíu í Færeyjum. Um er að ræða gott dæmi um að hærri skattar skila oft minni tekjum og í þessu tilviki mikilli óskilvirkni.

Ítarlegar umsagnir atvinnulífsins, svo sem frá Samtökum ferðaþjónustunnar (SAF), Viðskiptaráði og Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ), segja m.a. frá því að innleiðing kílómetragjalds feli í sér aukna fjárhagslega byrði og flækjustig fyrir atvinnulífið. Er meðal annars bent á, sem minni hlutinn tekur undir, að samþykkt frumvarpsins hafi sérstaklega neikvæð áhrif á landsbyggðinni, meðal annars vegna hækkunar flutningskostnaðar sem leiði til hækkunar á verðlagi.

Minni hlutinn tekur jafnframt undir umfangsmiklar athugasemdir SAF, sem lýsa miklum áhyggjum vegna áhrifa á ökutækjaleigur og neikvæðra áhrifa á ferðaþjónustu og atvinnulíf. Ökutækjaleigur hafa selt sína þjónustu til viðskiptavina með góðum fyrirvara og gert var ráð fyrir því að viðskiptavinir myndu greiða til vegakerfisins í gegnum eldsneytisdætur víða um land. Verði kílómetragjaldið tekið upp á þessu ári þurfa eigendur ökutækjaleigna að greiða fyrir það úr eigin vasa, þar sem búið er að gera samningana og það er nær ómögulegt að breyta þegar gerðum samningum eftir á. Hagkvæmast væri fyrir ökutækjaleigur og viðskiptavinum þeirra sem og landsmenn alla að gjalddakan yrði áfram í gegnum eldsneytisdætur.

Þá er óásættanlegt að kílómetragjaldið leiðir til þess að fyrirtæki og einstaklingar standa frammi fyrir flóknum skráningar- og eftirlitsskyldum sem fela í sér verulega aukið bákn í skattheimtu. Nýleg dæmi eru af notendum sem fengu ranga skráningu hjá skoðunarstöð og engin leið var að laga skráninguna, nema með því að aka aftur á skoðunarstöðina og greiða af þeim akstri kílómetragjald. Þá hafa aðrir óvart skráð ranga stöðu án þess að uppgötva það fyrr en síðar. Nær óhugsandi er að slíkt komi fyrir við eldsneytisdætur. Samkvæmt umsögn SAF er innheimtuhlutfall kílómetragjalds vegna rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbíla eingöngu um 70%. Ökutækjaleigur eru lykillinn að því að dreifa ferðamönnum hringinn í kringum landið og hafa reynst mörgum sveitarfélögum ómetanlegt framlag í að byggja upp ferðaþjónustu þar sem rútur hafa ekki skipulagt ferðir. Þá telur minni hlutinn að horfa verði til greiningar Hagrannsóknar sf. sem unnin var að beiðni SAF þar sem QMM-þjóðhagslíkanið fyrir ferðaþjónustu bendir til þess að samþykkt frumvarpsins hafi í för með sér lækkun á vergri landsframleiðslu sem nemi 2,7 milljörðum kr. og aukinn viðskiptahalla sem nemi 3,3 milljörðum kr. miðað við gefnar forsendur í greiningunni.

Loks telur minni hlutinn nauðsynlegt að benda á að frumvarpið tekur ekki nægilegt tillit til þess að nauðsynlegir innviðir, til að styðja flókið gjalddökukerfi, eru ekki til staðar og að skilvirkari leiðir séu til að tryggja nauðsynlegar tekjur til uppbyggingar vegakerfisins.

Mikill tími og vinna hefur farið í undirbúning tillagna og er sú vinna sokkinn kostnaður sem margt má læra af. Þeir sem hafa kynnt sér kerfið hafa áttað sig á því að breytingarnar eru ekki til bóta, jafnvel þótt ekki sé endilega deilt um nauðsyn þess að greitt sé fyrir notkun á vegakerfinu. Þó má benda á að vegakerfið er grunnþjónusta.

Í ljósi þessa leggur minni hlutinn til að frumvarpinu verði hafnað í heild sinni og áfram verði byggt á núverandi kerfi sem hefur sannað sig sem einfalt, sanngjarnt og skilvirkt.

Minni hlutinn leggur til að frumvarpinu verði hafnað.

Alþingi, 12. júní 2025.

Vilhjálmur Árnason,
frsm.

Nanna Margrét
Gunnlaugsdóttir.

Þórdís Kolbrún R.
Gylfadóttir.

Stefán Vagn Stefánsson.