

Umsagnaraðili: Einar Guðbjartsson, dósent, eg@hi.is

Mosfellsbær, 06. des. 2023.

**Umsögn um lagafrumvarp — 507. mál. til laga
154. löggjafarþing 2023-2024.**

um kílómetragjald vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbifreiða.

Inngangur.

Athugasemdir sér hér birtast eiga ekki ekkert endilega einungis við þetta lagafrumvarp heldur er mjög gott að hafa þessar ábendingar í huga við gerð lagafrumvarpa er snýr að almenningi og þá sérstaklega íþyngjandi vinnuframlagi t.d. beinan og óbeina kostnað er fellur á almenning og fyrirtæki.

Í lagafrumvarpinu um kílómetragjald eru taldar upp margar sögulegar staðreyndir, bæði skyld og óskyld atriði, sem eiga að gefa grundvöll fyrir gjaldtöku á hvern kílómetri. Erfitt er að gera sér grein fyrir því, hvað séu forsendur og hvað sögulegar staðreyndir, sem eiga að styrkja þetta skattfyrirkomulag á ökutæki. t.d. vantar allar fjárhagslegar tölur og heimildir.

Það er áhugavert að styrkur sem veittur er vegna kaupa á hreinorkubifreiðum og tengiltvinnbifreiðum er forsenda þess að leggja á nýjan skatt. Skv. FIB, 09. Júní 2022, hafa um 28 mdr.kr. verið veitt í skattaívilnanir á 10 ára tímabili, 2012-2022. Hluti af þessari fjárhæð hefur aftur farið í umferð sem neysla á öðrum varningi. Bifreiðaumboð hafa þurft að endurbæta og endurnýja húsnæði og þekkingu til að þjónusta nýjar vörur. Einnig hefur þurft að byggja upp hleðslustöðvar víðs vegar um allt land til að þjónusta hreinorkubifreiðar. Skatttekjur af þessum framkvæmdum eru eflaust margir milljarðar, en þess er ekki getið hér. Þessar 28 ma.kr. detta ekki niður „dauðar“ og „engum til gangs“. Það vantar hér heildarmyndina vegna þessara áhrifa. Ekki er að finna slíkt heildaryfirlit í greinargerð með lagafrumvarpi. Ekki svo ég þekki til, hefur verið gerð þjóðhagsleg úttekt á orkuskiptingunni er tengist bifreiðum, t.d. kostnaðar- og ábatagreining. Þar væri hægt að leiða í ljós hin raunverulegu áhrif á samfélagið sem heild en ekki horfa einungis á ákveðnar fjárhæðir.

Við skoðun á drögum að fjárhagsáætlun Ríkissjóðs fyrir árið 2024 kemur í ljós að tekjur af bifreiðum; vörugjald af ökutækjum (8,9 md.kr.), vörugjald af bensíni, almennt og sérstakt (10,9 md.kr.), kolefnisgjald (14,0 md.kr.), olíugjald (15,5 md.kr.) kílómetragjald af ökutækjum (1.800 ma.kr.), og bifreiðagjald (12,3 md.kr.). Þessar tekjur ríkissjóðs eru hærri en útgjöld Vegagerðarinnar fyrir árið 2021, samtals fjárheimild 49,3 md.kr. (Ársskýrsla fyrir 2022 er ekki komin á vefinn). Svo virðist að áætluð skattlagning 2024, fjárhagsáætlun Ríkissjóðs, er tengist bifreiðum og umferð með beinum og óbeinum hætti nægi fyrir rekstri Vegagerðarinnar 2024. Af þessu er ekki hægt að draga þá ályktun að fjármagnsþörf Vegagerðarinnar kalli strax á aukna skattheimtu. Í 6. kafla með lagafrumvarpi kemur fram að áætlaðar tekjur yrðu um 3 ma.kr. á árinu 2024. Frá þessari fjárhæð þarf að draga kostnað vegna innheimtu á kílómetraskattinum.

Á haustfundi Landsvirkjunar, 2023, kom fram að mögulega þarf Ísland að kaupa loftslagskvóta til þess að standa við Kyoto-bókunina frá 2005. Með nýjum skattaálögum á hreinorku bifreiðar dregur úr hvata almennings til þess að fjárfesta í þessum tegundum bifreiða. Þetta gæti leitt til þess að Ísland þyrfti að greiða milljarða til viðbótar fyrir loftlagskvóta eftir nokkur ár. Væri ekki betra að þetta fjármagn rynni til almennings gegnum íviljanir en sem greiðsla á loftlagskvótum. Það kemur einnig fram í fjárlögum fyrir 2024 að sala (tekjur) á heimildum til losunar gróðurhúsalofttegunda er áætluð 2,6 md.kr. (merkt 114.5.2.2.2. í fjárlögum). Er það mögulegt að þessar tekjur sé tilkomnar vegna þess hversu margir

hreinorkubifreiðar eru hér á landi? Væri því ekki réttlátt að láta þetta fjármagn mæta væntanlegri skatta- og gjaldaöflun af hreinorkubifreiðum. Þessi fjárhæð er aðeins lægri en væntar skatttekjur af lagafrumvarpi. Hér á eftir að taka tillit til kostnaðar sem ríkisvaldið verður fyrir til að geta lagt á þessa skatta, t.d. tölvukerfi, mannráðningar, eftirfylgni o.fl. Í 6 kafa lagafrumvarpsins er talið upp að gera má ráð fyrir auknum kostnaði hjá Skattinum og Samgöngustofu. Þegar í dag er ákveðið kílómetragjald innheimt. Ekki hefur verið upplýst um þennan kostnað. Væntar skatttekjur eru ca. 3 ma.kr. og er það ca. 0,72% af tekjum vegna virðisaukaskatts (skv. fjárlögum 2024, vsk = 416.400 m.kr. merkt 114.1.1). Myndi eflaust nægja að hækka virðisaukaskatt um 0,5% til að ná fram sömu áhrifum. Dreifist þá á alla landsmenn.

Að halda því fram að það séu „einungis“ bifreiðaeigendur sem hafi hag af vegakerfinu er óskiljanlegt. Allt samfélagið hefur hag af góðum vegasamgöngum. Ekkert samfélag getur verið án vegasamgangna.

Lagafrumvarp, 507. mál.

Í lagafrumvarpinu á bls. 11 er að finna eftirfarandi greinarskil;

Nýtt tekjuöflunarkerfi á rætur að rekja til sáttmála stjórnarflokkana um ríkisstjórnarsamstarf frá nóvember 2021 þar sem fram kemur að framtíðartekjuöflunarkerfi ríkissjóðs vegna umferðar og orkuskipta verði mótað og innleitt á kjörtímabilinu. Í febrúar á þessu ári var sett á fót sameiginleg verkefnastofa fjármála- og efnahagsráðuneytisins og innviðaráðuneytisins til að móta tillögur um nýtt fyrirkomulag, en forsætisráðuneytið á einnig aðild að stýrihópi vegna verkefnisins. Í þeirri vinnu hefur komið fram að eftirsóknarvert þyki að nýtt fyrirkomulag feli í sér heildstætt og samræmt gjaldtökukerfi á landsvísu þar sem tekjulindir og hagrænir hvatar falli vel saman innbyrðis frekar en að rekast á. Einnig að gagnsæi og einfaldleiki kerfisins verði sem mestur gagnvart greiðendum og að gjaldtaka verði notendavæn og yfirbygging sem minnst þannig að óhagræði og innheimtukostnaði verði haldið í lágmarki. Megináherslan í nýju tekjuöflunarkerfi felist í því að gjaldtakan færist í meira mæli á afnot af samgönguinnviðum þannig að þeir borgi sem noti. Sú leið er í samræmi við framtíðarsýn stjórnvalda víða um heim um gjaldtöku vegna notkunar á samgönguinnviðum.

Hér hafa tvö ráðuneyti haft forystu um að innleiða nýtt tekjuöflunarkerfi fyrir ríkissjóð sem á að vera „heildstætt og samræmt gjaldtökukerfi á landsvísu“. Hvergi er hægt að sjá þau rök færð fyrir því að svo sé, hvorki „samræmt gjaldtökukerfi“ eða „á landsvísu“. Hvað þýða þessi hugtök? Samræmt er það ekki þar sem ekki allar bifreiðar verða skattlagðar eins og ekki heldur í einu, þetta er fyrri eða fyrsta skerf í þessari kerfisbreytingarvegferð. Á landsvísu aka ekki allir jafn marga kílómetra þó svo að ætlunin sé að gera sama hlut, t.d. fara til læknis, vinnu, íþróttaráæfingar o.fl. Venjuleg fjölskylda notar bifreið vegna daglegra þarfa mjög mismikið. Í mynd bls. 18, (ekkert númer á mynd) „Meðalakstur á bifreiðum í km eftir pósthúmerum“. Hér er mælt á hverja bifreið, en það eru tvær og jafnvel þrjár bifreiðar sem tilheyra hverri fjölskyldu, eftir aðstæðum. Það væri betra að sjá hvað „meðalfjölskyldan“ væri með í „meðalakstur“. Það gefur betri samfélagsleg áhrif vegna skattabreytinganna. Á bls. 19 kemur fram að þrátt fyrir skattlagningu þá er rekstrarkostnaður hreinorku bifreiða mun lægri en bensínbifreiða. Þessu til stuðning fylgir mynd á bls. 19 (ekkert númer á mynd) þar sem valdir eru kostnaðarliðir til að sýna rekstrarkostnað, en samt eru þar ekki allir kostnaðarliðir. Hreinorkubifreiðar eru oftast dýrari en sambærilegar bifreiðar af sama stærðarflokki, ekki er t.d. tekið tillit til fjármagnskostnaðar. Gert er ráð fyrir því að gjaldskyldir aðilar minnki akstur sinn og samfélagslegur kostnaður sem fylgir akstri bifreiða, ekki síst vegna loftmengunar og umferðartafa, verður því minni en ella. Engar fjárhæðir eru nefndar hér eða tilvísun í úttekt eða rannsókn.

Möguleg tvísköttun.

Ekki verður sloppið við það að tvískatta sama hlutinn með þessari væntu kerfisbreytingu. Hægt er að nefna t.d. Vaðlaheiðagögn, þar er greitt sérstaklega þegar ekið er um gögnin. Skv. lagafrumvarpi þá þarf einnig að greiða kílómetragjald því til viðbótar, þar sem greiða skal miðað við ekna kílómetra. Kílómetragjaldið er óháð því hvar er ekið eða hvort það hafi verið greitt sérstaklega fyrir aksturinn. Hér er t.d. verið að greiða tvisvar fyrir sömu kílómetrana um göngin. Tveir aðilar rukka, Vaðlaheiðagöng ehf. og ríkissjóður. Ef horft er til framtíðar þá er ætlunin að taka um fleiri gjaldskyld umferðarmannvirki um allt land, t.d. í einkaframkvæmd, og þá þarf að greiða tvöfalt gjald þegar ekið er um þau mannvirki. Ekki er þetta beint notendavænt, að láta greiða tvisvar sinnum fyrir sömu eknu kílómetrana og ekki heldur góð stjórnsýsla.

Gagnsæi og einfaldleiki.

Fram kemur að nýja innheimtukerfið skal vera „Einnig að gagnsæi og einfaldleiki kerfisins verði sem mestur gagnvart greiðendum og að gjaldtaka verið notendavæn og yfirbygging sem minnst þannig að óhagræði og innheimtukostnaði verði haldið í lágmarki“. Þessi setning er mjög hugtakahláðin og vegur þungt í lagafrumvarpinu en engar útskýringar fylgja. Þetta er ákveðin markmiðsyfirlýsing um frumvarpið. Hvorki er lýsing eða mat á hugtökum til staðar né reynt að meta þau fjárhagslega eða samfélagslega.

Hvert er gagnsæið? Það kemur ekki fram. Að vita hversu marga kílómetra hver landsmaður ekur? Hvers vegna er ekki rætt um „slit á vegakerfinu“ frekar en „að nota vegakerfið“? Það er vitað að slit fer eftir þunga ökutækis. Ökutæki sem er 20.000 kg. og notar 100 km. af vegakerfinu notar jafn mikið og fólksbifreið sem er 2.000 kg., en slítur vegakerfinu á við 9.000 fólksbifreiðar. Í þessu liggur munurinn.

Hver er einfaldleikinn í þessu kerfi? Hvaða nágrannalönd, sem við viljum gjarnan bera okkur saman við, hafa þetta fyrirkomulag, þ.e. skattinnheimtu á ekinn kílómetri? Ekki er að finna slíkan samanburð. En fram kemur að „Sú leið sé í samræmi við framtíðarsýn stjórnvalda víða um heim um gjaldtöku vegna notkunar á samgöguinnviðum“. Ekki kemur hér fram hvaða lönd er um að ræða eða hvaða samræmi eða hvernig skattheimtufyrirkomulag. Getur verið að Evrópulönd ætli að innleiða kílómetragjald og allir sem ferðast á bifreiðum á milli landa þurfi að útfylla eyðublöð vegna kílómetrastöðu við hverja og einustu landamærastöð í Evrópu, bæði fólksbifreiðar og flutningabifreiðar?

Mögulegur kostnaður og óhagræði almennings.

Gjaldtaka og óhagræði skal haldið í lágmarki skv. lagafrumvarpinu. Í 9. og 10. gr. frumvarpsins er rædd um fyrirkomulag á skattgreiðslum. Greiða skal fyrirfram áætlaðan kílómetra akstur. Í 9. gr. kemur fram að „Fyrirframgreiðsla kílómetragjalds skal innheimt mánaðarlega fram að álagningu þess.“ Skv. þessu þá ber að greiða mánaðarlega fyrirfram áætlaðan skatt. Fram kemur í lagafrumvarpinu að halda skuli innheimtu í lágmarki. En hvað kostar þetta almenning og fyrirtæki? Ef að það kostar að greiða hvern greiðsluseðill mánaðarlega, kr. 350 og það eru ca. 287.000 ökutæki í landinu þá er kostnaður sem velt er yfir á almenning og fyrirtæki á hverju ári vegna þessa 1.205.400.000 kr. (ca. 1,3 ma.kr. á hverju ári). Þessu til viðbótar kemur mögulegt skoðunargjald hjá bifreiðum sem ekki þurfa að fara í aðalskoðun, sbr. 11. gr. laganna.

Einnig er talað um að gera hlutina „einfaldari“. En einfaldari en hvað? Það kemur ekki fram. Í landinu eru alls 435.822 ökutæki í öllum flokkum (Bifreiðar, eftirvagnar, bifhjól og dráttavélar). Þar af eru 90.381 „úr umferð“ og eftir eru 345.441 „í umferð“ (Samgöngustofa). Gerum ráð fyrir því að öll ökutæki í flokki M1, þ.e. bifreiðar, alls 246.481 sem eru í umferð, greiði km. gjald. Gjald er greitt mánaðarlega og gefum okkur að eigandi endurmeti kílómetrastöðuna 4 sinnum á ári, á 3ja mánaða fresti, þá hverfur fljótt „einfaldleikinn“. Ef gert er ráð fyrir því að það taki 15. mín. að endurmeta kílómetrastöðuna t.d.

á island.is og það gerir 60 mín. á hverju ári fyrir hverja bifreið. Miðað við það þá tekur það u.þ.b. 14,8 milljónir mínútur eða u.þ.b. 246.481 klst. eða 30.810 venjulega 8 klst. vinnudaga. Þetta þýðir að um 137 mannrá á hverju ári myndi almenningur og fyrirtæki þurfa að nota af sínum frítíma svo hægt sé að innheimta kílómetragjaldið. Er tími almennings og fyrirtækja einskins metinn? Ef hvert mannrá kostar með launum og launatengdumgjöldum um 10 m.kr., þá samfélagslegur kostnaður 1,37 ma.kr.

Greiðslukostnaður er áætlaður um 1,2 ma.kr. og samfélagslegur kostnaður um 1,37 ma.kr. og samtals um 2,6 ma.kr. Þegar allar bifreiðar (flokkur M1) verða gjaldskyldar. Hreinorkubifreiðar eru ca. 27,4% af bifreiðafjölda, og eigendur þeirra myndu bera kostað vegna innheimtu ca. 702 m.kr. (0,7 ma.kr.) Tekjur ársins 2024 eru áætlaðar 3,0 ma.kr. í raun skattkostnaður að fjárhæð 3,7 ma.kr.

„Notkun“ eða „slit“ á vegakerfinu.

Hvað er eðlilegt gjald fyrir notkun/slit á vegakerfi landsins? Eflaust er ekki til eitt rétt svar sem allir geti sætt sig við. Tel að taka verður tillit til þess slits er verður á vegakerfinu samhliða notkun. Það er ekki umdeilt, því þyngra sem ökutækið er því meira slit verður á vegakerfinu, þ.e. meiri viðhaldskostnaður fylgir notkun. Því er, að mínu mati, ekki sanngjarnt að horfa til notkunar án þess að taka tillit til þess slits er verður á vegakerfinu samhliða notkun ökutækjanna. Tel að það væri sanngjarnara að taka tillit til þyngdar ökutækis. Sjá svar við fyrirspurn til samgönguráðherra frá Ármanni Kr. Ólafssyni vegna slits flutningabíla á vegum. 135. löggjafabingi 2007-2008, þskj. 949, 575. mál. Þar kemur fram m.a. (hluti af svari);

„Vegir eru í grófum dráttum gerðir úr burðarlagi annars vegar og slitlagi hins vegar. Slitlagið getur síðan verið annaðhvort bundið eða óbundið, þ.e. malarslitlag. Ætla má að stærðargráða niðurbrots vega (þ.e. burðarþolslega) sé hlutfallslega eftirfarandi:

Ein ferð flutningabíls án tengivagns með 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 9.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar.

Ein ferð flutningabíls með tengivagn og 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 12.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar.“

Skv. þessu svari kemur fram að einn flutningabíll án eða með tengivagni slítur á við 9.000 til 12.000 fólksbifreiðar sem eru 1.800 kg. að þyngd. Ekki er hægt að sjá í svari þyngd flutningabíls. „Notkun“ og „slit“ á vegakerfinu er því alls ekki sambærilegt. Það að einblína á „notkun“ en ekki „slit“ er langt frá því að vera réttlátt, hvað þá sanngjarnt. Vörubifreiðar í flokkum N1 (minni en leyfða heildarþyngd 12.000 kg.) og N2 (meiri en leyfða heildarþyngd 12.000 kg.) eru samtals 9.010 vörubifreiðar (Hagstofa). Segjum að ofangreint svar eigi við alla flutningabíla eða 9.010 og það margfaldað með 9.000 fólksbifreiðaferðum, þá jafngildir það sem að í landinu væru 81.090.000 fólksbifreiðar (um 81 milljón fólksbifreiðar séu á þjóðvegum landsins). Er ætlunin að ca. 250.000 fólksbifreiðar greiði meirihlutann vegna slits á vegakerfinu sem samsvarar sliti vegna ígildis 81 milljón bifreiða? Væri kannski réttlátara og sanngjarnara að taka tillit til þyngdar ökutækis og þess slits er ökutækið veldur á vegakerfi landsmanna.

Hér er möguleg sviðsmynd, ökutækjagjald gæti verið 20 kr. á hvert kíló á ári fyrir fólksbifreið. Stór ökutæki, vörubifreiðar o.þ.h., 60 kr. á hvert kíló og eftirvagnar kr. 30 kr. á hvert kíló.

Möguleg samsetning á skattheimtu, miðað við krónugjald á hvert kíló, á ársgrundvelli.

Tegund tæki.	Kr., gjald pr. kg.	Meðalþyngd kg.	Fjöldi ökutækja	Heildar gjald/skattar
Fólksbifreiðar	20	2.500	248.704	12.435.200.000
Stór ökutæki	60	15.000	38.310	34.479.000.000
Eftirvagnar	30	5.000	30.482	4.572.300.000
			Alls innheimt..	51.486.500.000

Hér er eitt gjald fyrir hverja 12 mánuði, einfaldleiki og fyrirsjáanlegt, og mjög lítil fyrirhöfn almennings og fyrirtækja vegna innheimtu. Gjald á hvert kíló er svo breytan í heildartekjum ríkissjóðs og á tegundir ökutækja.

Ábyrgð á virkni mælis – réttaróvissa.

Í 15.gr. kemur fram að eigandi ber ábyrgð á virkni kílómetramælis, sýni rétta stöðu. Flestir nýjar bifreiðar eru í ábyrgð og eigendur hafa ekki leyfi til að gera eitt eða neitt og þá eiga það á hættu að ábyrgð falli niður. Hvernig er hægt að flytja framleiðsluábyrgð bifreiðaframleiðanda yfir á eiganda? Hvernig á eigandi að sannreyna að virkni mælis sé réttur?

Hvað gerist ef virkni mælist hefur ekki verið rétt, segjum í þrjú ár. Bifreiðin hefur verið seld í millitíðinni. Hver ber lagalega ábyrgð? Verður núverandi eiganda gert að greiða framkominn mismun? Eða verður lagt hald á viðkomandi bifreið? Eða ber fyrri eigandi ábyrgð og hann krafinn um greiðslu? Og ef hann neitar að borga? Hver er í raun réttarstaða eiganda bifreiðar þar sem í ljós kemur að virkni mælis er ekki í samræmi við lög? Áhætta vegna kaupa og sölu bifreiða kemur til með að aukist mjög við þessa réttaróvissu. Verður bílasalinn ábyrgur um að gæta að því að allt sé lögum samkvæmt, þar með talið virkni mælis? Getur sú staða orðið raunhæf að bifreið verði haldlögð eða notkun bönnuð vegna atburða fyrri ára sem eru algjörlega ótengd núverandi eiganda og þarf hann að bera fjárhagslegar afleiðingar?

Fyrirkomulag skattinnheimtu – gistináttaskattur

Þetta fyrirkomulag skattinnheimtu, að miða við ekinn kílómetir líkist mjög fyrirkomulagi í ferðapjónustunni, gistináttaskattur. Gistináttaskattur var ein fjárhæð óháð því hvort um var að ræða gistingu á hótelsvítum eða venjulegu hóteli, heimagistingu eða tjaldsvæði. Svo voru einnig ýmsar undanþágur. Skatturinn var í engu samræmi við veitta þjónustu eða fjárhæð. Í lagafrumvarpinu hér er gert ráð fyrir því að lagt verði á 6 kr. kílómetragjald óháð þyngd bifreiðar, staðsetningu bifreiðar á landinu, óháð mikilvægi bifreiðar fyrir fjölskyldur eða fjarlægð á heimili og vinnustað. Eitt gjald óháð öðru. En hver er reynslan af gistináttaskattinum? Skattur óháður öðru. Í skýrslu „Fyrstu drög að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálasætnu 2030“ er fjallað um ýmiss atriði tengt ferðamálum. Þar er m.a. fjallað um gistináttaskattinn. Þetta fyrirkomulag á skattinnheimtu fær þar algjöra felleinkunn. Í skýrslunni er lagt til að gistináttaskatturinn verði aflagður. Skv. fjárlögum 2024 eru tekjur af gistináttaskatti 4.175 ma.kr. (merkt 114.4.9).

Vandséð er hvernig gistináttaskattur nær upphaflegum markmiðum sínum um uppbyggingu og verndun náttúru lands og þjóðar. Gistináttaskattur er efnahagslega brenglandi skattheimta sem skerðir samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í ferðapjónustu og eykur óhagræði á milli ólíkra tegunda gististaða.

Sjá kafla B.2.3, Afnáam gistináttagjalds. (ekkert blaðsíðutal er að finna).

Engin úttekt hefur verið gerð á þessu nýja innheimtukerfi, kílómetragjaldinu, eða sviðsmyndir settar fram hvort og þá hvernig áhrif vegna innleiðingu á þessu nýja innheimtukerfi hefur áhrif á fjölskyldur, höfuðborgarsvæðið, landsbyggð eða aðrar samfélagslegar aðstæður.

Lokaorð

Ríkisvaldið á að sjá til þess að skattheimta verði sem sanngjörnt og allra minnst íþyngjandi fyrir almenning og fyrirtæki. Það er ekkert að því að greiða skatt í ákveðnum tilgangi skv. lögum. Stjórnsýslulög kveða á um að beita skuli minnst íþyngjandi aðferð ef hægt er að ná sama markmiði á annan hátt.

Virðingarfyllt,
Einar Guðbjartsson, dósent, HI.