



Reykjavík, 16. júlí 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðapjónustunnar um áform um lagasetningu – frumvörp til laga um breytingu á vegalögum, nr. 80/2007, og um heimild til að stofna til samvinnu opinberra aðila og einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega (SRN18100023 og SRN19060030).

Hinn 2. júlí sl. birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið tvenn áform um lagasetningu á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, annars vegar áform um frumvarp til breytingar á vegalögum, nr. 80/2007, og hins vegar áform um frumvarp til nýrra laga um heimild til að stofna til samvinnu opinberra aðila og einkaaðila um fjármögnun, framkvæmdir og veghald á tilteknum köflum þjóðvega. Af áformaskjölum frumvarpanna verður ráðið að annars vegar sé tilgangurinn að tryggja hinu opinbera heimildir til að semja við einkaaðila um að taka að sér tilteknar vegaf framkvæmdir og innheimta gjald af vegfarendum til að fjármagna þeir að hluta eða heild (PPP-verkefni). Hins vegar er tilgangurinn að tryggja Vegagerðinni nægilegar heimildir til að fjármagna svokallaðar flýtiframkvæmdir með töku notkunargjalda af vegfarendum. Er þannig ætlunin að gera mögulegt að taka tilteknar framkvæmdir sérstaklega fyrir, hraða þeim og opna þannig möguleika á að aðrar framkvæmdir samkvæmt samgönguáætlun færast fram. Í öllum tilvikum er gert ráð fyrir að taka gjalda hefjist þegar framkvæmdirnar eru teknar í notkun.

Skilningur SAF – Samtaka ferðapjónustunnar er að í grundvallaratriðum eigi áformin aðeins að hafa þau áhrif á forgangsröðun framkvæmda innan samgönguáætlunar að felling verkefna í farveg flýtiframkvæmda muni skapa aukið svigrúm til þess að ráðast í aðrar brýnar framkvæmdir. Verði af flýtiframkvæmdum mun því losna um framkvæmdafé í samgönguáætlun sem unnt verður að ráðstafa til verkefna sem öðrum kosti hefðu e.t.v. þurft að bíða eða gera mögulegt ljúka hraðar en þegar hefur verið áætlað.

SAF hafa yfirfarið áformaskjölin og veita hér með umsögn um bæði skjölin í einu.

Hagrænar forsendur

Almennt eru samtökin ekki mótfallin því að framkvæmdahraði við endurbætur samgöngukerfisins verði aukinn með upptöku veggjalda. Þá er að mörgu leyti eðlilegt að þeir sem nota slík mannvirki greiði fyrir gerð þeirra og greiðsluþátttakan verði í samræmi við notkun. Forsendur slíkrar gjaldtöku verða þó að vera skýrt afmarkaðar og ekki má ganga svo langt í framkvæmdaþunga að efnahagslegum stöðugleika verði ógnað. Umfang framkvæmda verður að taka mið af slaka í hagkerfinu og þær mega ekki hafa ruðningsáhrif í öðrum atvinnugreinum. Þá er afar mikilvægt að þungi framkvæmda rúmist innan þess svigrúms sem skapast við markvissa stjórn efnahagsmála, þ.e. þunginn má ekki skapa óviðráðanleg vandamál við fjármálastjórn ríkis og sveitarfélaga og stjórn peningamála.

Í hagfræðilegum skilningi má segja að sá munur sé helstur á áformaskjölnum að áhætta af framkvæmdum hvílir alfarið á hinu opinbera þegar Vegagerðin annast framkvæmdir og gjaldtöku sjálf en hún hvíli hins vegar í meginatriðum á herðum einkaaðila sem tekur að sér að annast PPP-verkefni. Gera má ráð fyrir að áhættunarbær endurspeglar í fjármagnskostnaði hins opinbera annars vegar og einkaaðila og vegfarenda hins vegar. Áhættu verður aðeins útrýmt með vissu og því telja SAF afar mikilvægt að undirbúningur þeirra framkvæmda sem sett verða í feril PPP-verkefna verði faglegur og vandaður. Öðrum kosti er hætt við að kostnaður við slík verkefni verði hár og það mun óhjákvæmilega endurspeglast í fjárhæð gjalda. SAF vilja því árétta mikilvægi þess að vandað verði til undirbúnings af hálfu Vegagerðarinnar og að val á viðsemjendum í PPP-verkefnum verður að verða eins faglegt og frekast er unnt. Við allan undirbúning mun hið opinbera þurfa að leggja sig verulega fram við að skilgreina og meta áhættur áður en af stað er farið.

Forgangsröðun flýti framkvæmda

Skilningur SAF er að þær tillögur sem fram koma í áformaskjölnum byggist á skýrslunni *Vegaframkvæmdir – leiðir til fjármögnunar* sem unnin var starfshópi um leiðir til fjármögnunar samgönguframkvæmda frá apríl síðastliðnum. Við gerð skýrslunnar bar starfshópurinn saman svokallaðar flýti framkvæmdir með hliðsjón af umferðaröryggi, umferðarþunga og fyrsta árs arðsemi. Tilgangur samanburðarins var að skapa forsendur til skynsamlegrar forgangsröðunar framkvæmda. Í viðauka 2 á bls. 40 í skýrslunni er gerð grein fyrir forsendunum og á bls. 43 tíundar starfshópurinn niðurstöður forgangsröðunar. Þau verkefni sem lentu í fyrstu 16 sætum forgangsröðunarinnar eru á suðvesturfjórðungi landsins. Þrátt fyrir að það sé afar brýnt að ráðast í samgöngubætur víða um landið telur SAF forgangsröðunarkerfi starfshópsins og forsendur þess skynsamlegar.

Að mati SAF verður horfa til þess að því fylgir fórnarkostnaður að ráðast í framkvæmdir sem lenda neðarlega í forgangsröðuninni en fresta því á móti að ráðast í framkvæmdir sem lent hafa ofar. Fórnarkostnaðurinn kemur með einum eða öðrum

hætti fram við ákvarðanatöku um umfang framkvæmda hverju sinni m.t.t. slaka í hagkerfinu og í umfangi samfélagslegs ábata.

Upplýsingar um árdagssumferð á suðaustur- og austurhluta landsins gefa til kynna að tiltölulega fáir vegfarendur muni greiða þar veggjald a.m.k. ef tekið er mið af árdagssumferð á suðvesturfjórðungnum. Þegar svo háttar til má ætla að framlag ríkisins til framkvæmda muni þurfa að standa undir framkvæmdakostnaði að stórum hluta, e.t.v. á kostnað fjármögnunar annarra samgönguframkvæmda. Í þessu ljósi eru SAF hugsuð yfir því hvort það geti mögulega verið raunhæft að ráðast í PPP-verkefni vegna framkvæmda við gerð brúar yfir Hornafjarðarfljót og veg yfir Öxi. Hafa ber í huga að þær framkvæmdir er einfaldlega ekki að finna í forgangsröðun fyrrgreinds starfshóps.

Innheimta veggjalda

Að undanfögnu hafa komið upp veruleg vandamál vegna innheimtu notkunargjalda í Vaðlaheiðargöngum og sambærileg vandamál hafa í raun einnig komið upp vegna innheimtu einkaaðila á stöðugjöldum í Reykjavík. Vandamálin skapast þegar ferðamenn sem hafa bílaleigubíla á leigu nýta sér samgöngumannvirki eða stöðureiti sem eru háðir gjaldtöku en greiða ekki þau gjöld sem þeir ættu að standa skil á vegna notkunarinnar. Erfitt er að segja til um skýringar á þessu háttarlagi en reynsla aðildarfyrirtækja SAF er sú að greiðsluvilji sé til staðar en vangreiðsla helgist í mörgum tilvikum af því að ferðamennirnir hafa ekki áttað sig á greiðsluskyldunni eða misskilið umfang hennar. Reynsla aðildarfyrirtækja SAF er að veiting upplýsinga og merkingar vegna gjaldtöku séu í mörgum tilvikum ekki fullnægjandi auk þess sem greiðslufyrirkomulag er ferðamönnum framandi og erfitt viðfangs. Þar sem gagnasamband getur verið stopult hafa ferðamenn í sumum tilvikum ekki náð að ganga frá greiðslu. Þegar svo háttar til að ferðamenn hafa ekki gáð að sér hafa innheimtuaðilar gjaldanna einfaldlega gefið út reikninga á hendur skráðum eigendum og umráðamönnum bílanna sem ferðamennirnir hafa á leigu, þ.e. á hendur bílaleigum. Í þeim tilvikum þegar gjaldtakan á sér stað í mannvirki sem fellur undir gildissvið laga um stofnun hlutafélaga um vegafarmkvæmdir, nr. 97/2010, liggur fyrir að eigandi ökutækis eða umráðamaður, ef um kaupleigu er að ræða, ber ábyrgð á greiðslu gjaldanna. Þegar einkaaðilar innheimta gjöld vegna notkunar stöðureita er engin slík lagaheimild til staðar. Þar sem einkaaðilar hafa engar heimildir til að innheimta stöðuggjöld af bílaleigum vegna notkunar ferðamanna á stöðureitum hafa bílaleigur hafnað greiðslu slíkra krafna. Einkaaðilarnir hafa hins vegar haldið kröfunum til streitu og líkur eru á að atbeina lögfræðinga eða jafnvel dómstóla þurfi til að koma aðilunum í skilning um að þeir eiga ekki lögvarðar kröfur á hendur bílaleigum. Allt að einu endurspeglar misskilningur einkaaðilanna stöðuna að nokkru leyti.

Viðskiptaskilamálar greiðslukortafyrirtækja gera ekki ráð fyrir því að bílaleigur geti endurinnheimt gjöld af ferðamönnum í kjölfar þess að bílaleigubíl er skilað og leigusambandinu er lokið. Engin leið virðist að koma því til leiða að svo geti orðið. Af þeim sökum hafa bílaleigurnar í mörgum tilvikum setið uppi með notkunargjöld í Vaðlaheiðargöngum. SAF hafa fyrir hönd bílaleiga átt samskipti við rekstraraðila

ganganna með það fyrir augum að finna lausn og hraða upplýsingagjöf um notkun ganganna til bílaleiga þannig að gera megi þeim unnt að endurinnheimta gjöld af ferðamönnum um leið og skil á bíl eiga sér stað. Enn sem komið er hafa þau samskipti skilað ófullnægjandi árangri. Á þessum tímavarki eru því verulegar líkur á að bílaleigur muni þurfa að bera kostnaðinn í einhverjum mæli. Þá kallar endurinnheimtan á töluverða vinnu af hálfu bílaleiga og erfitt hefur reynst að fá ferðamenn til að taka þátt í að greiða fyrir hana. Sá kostnaður sem af þessu hlýst mun óhjákvæmilega endurspeglast í leiguverði bílaleigubíla og verri alþjóðlegri samkeppnisstöðu innlendra bílaleiga.

Við þessu hafa bílaleigur reynt að bregðast með útgáfu kynningarblaða um veggjöld. Þeirri útgáfu fylgir hins vegar umtalsverður kostnaður sem ekki hefur fengist bættur.

Skilningur SAF er að tilgangur innheimtuheimildar 2. mgr. 6. gr. laga nr. 97/2010 sé að treysta tekjuflæði vegna notkunar vegamannvirkja sem undir lögin falla. Þar með er rekstraraðila þeirra tryggt innheimtuhagræði sem gera á hann skaðlausan af misnotkun. Í ljósi meðalhófssjónarmiða er hins vegar of langt gengið þegar bílaleigum, þriðja aðila sem hefur enga stjórn á hegðun og vegnotkun ferðamanna og afar takmarkaða möguleika til að endurinnheimta gjöld af ferðamönnum, er gert að bera gjöld vegna notkunar ferðamanns á vegamannvirki.

Þegar kemur að því að útfæra heimildir til innheimtu veg- eða notkunargjalda leggja SAF því mikla áherslu á að þess verði gætt að forðast eins og fremst er unnt að bílaleigur verði láttnar bera þau gjöld sem ferðamönnum ber að greiða vegna notkunar á mannvirkjum. Rétt er að árétt að innan samtakanna hefur byggst upp nokkur reynsla af þessum málum og SAF lýsa sig tilbúin til samstarfs við ráðuneytið þegar að því kemur að finna farsæla lausn.

Skörun við skattlagningu ökutækja

SAF telja óhjákvæmilegt að við útfærslu lagaheimilda til töku veggjalda verði tekið tillit til heildarmyndar álagá á umferð. Tekjur ríkisins af ökutækjum og eldsneyti eru þegar afar miklar. Segja má að flestir vegfarendur greiði nú þegar notkunargjald af vegakerfinu með eldsneytisgjöldum og þar að auki greiða eigendur þungra ökutækja sérstakt gjald vegna vegslits, þ.e. kílómetragjald. Að mati samtakanna þarf að gæta þess sérstaklega að skörunar gæti ekki þegar álagning veggjalda hefst og t.d. yrði ósanngjarnt að kílómetragjald yrði innheimt samhliða veggjalda.

Að lokum vilja SAF nota tækifærið og halda því sjónarmiði til haga að þegar að því kemur að ákveða endanlega hvaða framkvæmdir geti hentað sem PPP-verkefni mun verulegu máli skipta að vegfarendur hafi val um hvort þeir nýta sér viðkomandi framkvæmd eða geti farið aðra leið eins og t.d. átti við í tilviki Hvalfjarðarganga. Ástæðan er sú að þegar ríkisvaldinu er beitt með þeim hætti að borgararnir hafa lítið eða ekkert val aukast líkurnar á því að þau fjárhagslegu útgjöld sem þeir verða fyrir teljist til skatta enda eru einhliða ákvörðun ríkisvaldsins og greiðsluskylda borgaranna meðal skilgreiningarþátta skattthugtaksins. Mörg skattskyldan fellur aðeins á borgarana

Í tilefni af viðskiptum með vöru og þjónustu og þá hafa fræðimenn litið svo á að skylduskil til safna, samkvæmt ákvæðum laga nr. 20/2002, falli innan skatthugtaksins. Af ákvæðum laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, leiðir að skatttekjur falla undir A-hluta starfsemi og verkefna ríkisins. Tekjuöflun ríkisins fer alla jafna fram með sköttum, þjónustugjöldum eða viðskiptum á frjálsum markaði. Þar sem stjórnarskráin gerir strangar kröfur til skattlagningarheimilda kann sú þvingun sem í því er fólgin að vegfarendur verða að greiða veggjöld vegna notkunar á umferðarmannvirki til að komast leiðar sinnar að hafa það í för með sér að kveðið verði á um gjalddöku með nákvæmari hætti en t.d. á við í tilviki þjónustugjalda eða almennra viðskipta. Almennu eru SAF á þeirri skoðun að ferðamenn verði ávallt að hafa val á milli leiða í þeim tilvikum þegar álagning veggjalda þykir koma til greina.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,
f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Gunnar Valur Sveinsson