



Reykjavík, 31. október 2019

Efni: Umsögn um drög að fimm ára aðgerðaáætlun 2020-2024 og fimmtán ára samgönguáætlun 2020-2034.

Hinn 17. október sl. birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið drög að samgönguáætlunum til fimm og fimmtán ára á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is.

Samgönguáætlunir mun ráðherra leggja fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu í samræmi við ákvæði laga nr. 33/2008, um samgönguáætlun, en markmið þeirra er að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum. Í samgönguáætlunum felst stefnumörkun og markmiðasetning miðað við fimm ára tímabil næstu fimmtán ár og setning aðgerðaráætlunar til fimm ára. Áætlunadrögin hafa verið yfirfarin á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum ábendingum á framfæri. Í stað þess að fjalla um hvora áætlun fyrir sig verður í umsögn þessari snert á atriðum sem koma fram í báðum áætlunadrögunum.

Eins og fram kemur í athugasemdum 15 ára áætlunardraganna grundvallast núverandi drög á áætlun sem lögð var fram og samþykkt á 149. löggjafarþingi auk þess sem tekið hefur verið tillit til samgöngusáttmála, niðurstaðna starfshóps um fjármögnun samgönguframkvæmda, nýrrar stefnu ríkisins í flugmálum og almenningsamgöngum og niðurstöðum verkefnishóps um jarðgangakosti á Austurlandi og um lagningu Sundabrautar. Eftir því sem við á vísa SAF til athugasemda og ábendinga sem koma fram í sameiginlegri umsögn SAF, Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu frá 149. löggjafarþingi, sjá [dbnr. 307](#).

Ferðaþjónusta

Hagsmunir íslenskrar ferðaþjónustu skarast óhjákvæmilega við alla flokka samgangna og þá ekki síst í ljósi markmiðs sem SAF og stjórnvöld hafa unnið að þess efnis að tryggja beri æskilega dreifingu ferðamanna um landið og stuðla þannig að hagkvæmri nýtingu innviða og framleiðsluþátta. Löggjafinn hefur fengið þessu samhengi vægi en í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um skyldu ráðherra til að meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bætтар samgöngur í samgönguáætlun. Skilningur SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar er að í því felist m.a. að leggja beri m.a. ferðamannanotkun, markmið um æskilega dreifingu ferðamanna um landið, markmið um jafnari dreifingu ferðamanna milli árstíma og mikilvægi ferðaþjónustu í atvinnuuppbyggingu um allt land til grundvallar við þarfagreiningu í samgöngum.

Áhersla á hagsmuni ferðaþjónustunnar endurspeglast t.d. í umfjöllun á bls. 2 í 15 ára áætlunardrögunum (2.1.4) þar sem segir: *Samgöngukerfið taki tillit til þarfa ferðaþjónustunnar, m.a. vegna markmiða um dreifingu ferðamanna um landið. Sérstaklega skuli hugað að vetrarþjónustu á vegakerfinu.* Í umfjöllun um markmið um jákvæða byggðapróun á bls. 6 (2.5.4) er lagt upp með að mótuð verði stefna um vegi sem aðallega þjóna ferðamönnum. Eins og fram kemur á bls. 29 í athugasemdum 15 ára áætlunardraganna hefur ríkisstjórnin m.a. sett hagsmuni ferðaþjónustunnar á oddinn við forgangsöröðun í vegamálum. Megináherslan í vegamálum er því á uppbyggingu stofnleiða en einnig endurbætur á tengivegum, þ.m.t. þeirra sem liggja á fjölförnum ferðamannastöðum, sjá bls. 30. Á bls. 31 segir eftirfarandi m.a. um vegþjónustu:

Vetrarþjónusta (snjómokstur og hálkuvarnir) á mikilvægustu köflum vegakerfisins og fjölförnustu ferðamannaleiðum verður tryggð bæði til að viðhalda umferðaröryggi og greiða fyrir samgöngum. Sumarþjónusta á mikilvægustu ferðamannavegum verður tryggð og þjónusta að öðru leyti bætt. Þá skal leitast við að halda lengur opnum stofnvegum á hálendi að vinsælum ferðamannastöðum með fyrirvara um ástand vegar, nánasta umhverfi og náttúruvernd.

Nánar er fjallað um þarfir ferðaþjónustu sem grundvöll ákvarðanatöku á ýmsum stöðum í drögunum án þess að sérstakt tilefni sé til að endurtaka það hér. Í stuttu máli fagna SAF þeim áherslum sem lagðar eru á ferðaþjónustu í drögunum. Er í þessu samhengi rétt að benda á að ferðaþjónusta er stærsti útflutningsatvinnuvegur Íslendinga og án hennar væri t.a.m. viðskiptajöfnuður neikvæður um þessar mundir þrátt fyrir niðursveiflu.

Vegasamgöngur

Í áætlunardrögunum endurspeglast áform fjármálaáætlunar 2020–2024 um verulega innspýtingu opinberra fjármuna til samgönguframkvæmda. Ekki verður annað sagt að það sé vel og í samræmi við uppsafnaða þörf til uppbyggingar innviða. Það er ánægjulegt að ætlunin sé að leggja áherslu á skynsamlega og ábatasama nýtingu fjármuna í þjóðhags- og þjóðfélagslegu samhengi.

Í drögunum er töluverð áhersla lögð á fjármögnum samgönguframkvæmda með notendagjöldum og hagkvæma nýtingu samgangna. SAF hafa verið þeirrar skoðunar að það sé eðlilegt og sanngjarnt að þeir sem nota samgöngumannvirki greiði fyrir uppbyggingu þeirra og viðhald. Í umfjöllun um markmið um hagkvæmar samgöngur á bls. 40 (2.3) í 15 ára áætluninni segir m.a.:

Með gagnsæri verðlagningu sem tekur mið af útgjöldum vegna reksturs kerfisins og einnig ytri kostnaði svo sem slysakostnaði, mengunaráhrifum og tafatíma má hvetja til skynsamlegrar nýtingar samgöngu- og orkukosta og stuðla að auknum þjóðhagslegum ábata. Mikilvægt er að einstaklingar og heimili hafi val um ódýrari leiðir og geti þannig dregið úr samgöngukostnaði sínum.

SAF lýsa sig sammála þeim áherslum sem þarna koma fram en vilja þó vekja athygli á nokkrum atriðum sem þau telja afar mikilvæg í þessu samhengi.

Fyrirsjáanleiki

Umræða um notendagjöld og veggjöld (hér eftir sameiginlega nefnd veggjöld) ber um þessar mundir sterkan keim af þeirri óvissu sem ríkir um hvort áform stjórnvalda muni breyta eða

jafnvel auka skatta- og gjaldabyrði þeirra sem eiga og reka ökutæki. Óhætt er að halda því fram að öflun skatttekna í formi eldsneytisgjalda og annarrar skattlagningar sem tekur beint eða óbeint mið af eldsneytisnotkun ökutækja sé á fallandi fæti og ríkið muni þurfa að bregðast við því með einhverjum hætti. Hins vegar er ekki skýrt hvort ætlunin sé að veggjöld bætist við þá skattlagningu sem þegar á sér stað eða hvort þau eigi að koma í stað hennar. Á meðan svo er búa fyrir tæki og einstaklingar við óvissu sem hefur endurspeglast í neikvæðum viðhorfum til breyttrar skatta- eða gjaldtöku. Þegar nýtt fyrirkomulag fjármögnunar samgönguframkvæmda hefur svo verið spyrnt saman við nýframkvæmdir getur neikvæðnin komið fram í nokkurskonar andstöðu við framkvæmdir. Að mati SAF er það pólitískt verkefni að bregðast við þessari stöðu með viðunandi hætti en það er ljóst að takast verður á við þessa stöðu af einurð. SAF leggja áherslu á mikilvægi þess að ákvarðanir um nýtt fyrirkomulag fjármögnunar samgönguframkvæmda stuðli ekki að auknum íþyngjandi álögum á fyrirtæki í ferðaþjónustu.

Innheimta

Óhætt er að segja að ferðaþjónustufyrirtæki hafi ekki skemmtilega reynslu af þeirri innheimtu gjalda sem þegar er komin til framkvæmda. Nægir í því samhengi að vísa til framkvæmdar innheimtu veggjalda í Vaðlaheiðargöngum og stöðugjalda í Þjóðgörðum og í einkareknum bílastæðahúsum. Vaðlaheiðargöng njóta þeirrar sérstöðu að þeim er lögum samkvæmt heimilt að leggja veggjald á skráða eigendur eða umráðamenn ökutækja sem um göngin fara. Þjóðgarðar og einkarekin bílastæðahús hafa innheimt vangreidd gjöld á grundvelli þeirrar löglíkindareglu að skráður eigandi eða umráðamaður hafi líklega nýtt stöðureit án þess að greiða fyrir. Slík regla á hins vegar engan vegin við í tilviki ökutækjaleiga þar sem segja má að löglíkindareglan sé í raun þveröfug, það eru löglíkindi fyrir því að skráður eigandi eða umráðamaður hafi ekki nýtt stöðureit án greiðslu. Í ljósi þess hafa ökutækjaleigur alfarið hafnað greiðslu krafna sem settar hafa verið fram á ólögfestum grundvelli og utan samninga. Framangreindu fylgir töluvert óhagræði og kostnaður fyrir ökutækjaleigurnar sem í sumum tilvikum þurfa að halda úti heilum starfsmanni sem einvörðungu hefur það hlutverk að greiða úr flækjum og endurkrefja leigutaka um veggjöld og stöðugjöld í Þjóðgörðum og göngum.. Ökutækjaleigunum tókst að greiða að miklu leyti úr flækjunum í samráði við Þjóðgarðinn á Þingvöllum og hafa í raun tekið að sér milligöngu um innheimtu stöðugjalda sem falla til í honum. Í grunninn hefur reynsla ökutækjaleiganna hins vegar leitt skýrlega í ljós að það er hvorki skilvirkt né hagkvæmt að ná fram innheimtuhagræði gjalda af ökutækjum með því að færa áhættuna af réttum skilum yfir á ferðaþjónustufyrirtæki.

Að framangreindu sögðu er afstaða SAF gagnvart innheimtu veggjalda skýr: Ábyrgð á greiðslu gjaldanna verður að hvíla á ökumanni sjálfum og í tilviki ferðaþjónustufyrirtækja kemur einvörðungu til greina að þau taki ábyrgðina á sig á grundvelli samnings sem m.a. tryggir að áhætta af vangreiðslu gjalda verði óbætt ekki borin af fyrirtækjunum.

Framangreindu til viðbótar telja SAF sérstakt tilefni til að stjórnvöld beiti sér fyrir því að álagningar- og innheimtukerfi veggjalda verði samræmd og geti átt snurðulaus samskipti við bókhalds- og reikningakerfi ferðaþjónustufyrirtækja. Einungis með slíku móti verður skilvirkni álagningar og innheimtu tryggð.

Gjaldbyrði

Á vettvangi SAF hefur töluvert verið rætt um gjaldflokka veggjalda, einkum m.t.t. ökutækja sem eru þyngri en 3,5 tonn að eigin þyngd. Bent hefur verið á að ekki virðist skipta máli hvort

þyngd ökutækis nemi t.d. 3,6 tonnum að eigin þyngd eða 47 tonna heildarþyngd, gjaldið er í mörgum tilvikum hið sama þrátt fyrir að mikill munur sé á slitáhrifum. Að mati SAF er þessi staða einfaldlega hvorki sanngjörn né málefnaleg og því telja samtökin mjög mikilvægt að þetta verði haft í huga við ákvörðun gjaldskrár veggjalda.

Flugsamgöngur

SAF veittu ítarlega umsögn um drög að grænbók að flugstefnu Íslands og vísa til hennar eftir því sem við á. Samtökin vilja hins vegar lýsa ánægju með eftirfarandi áherslur sem koma fram á bls. 32 í 15 ára áætlunardrögunum:

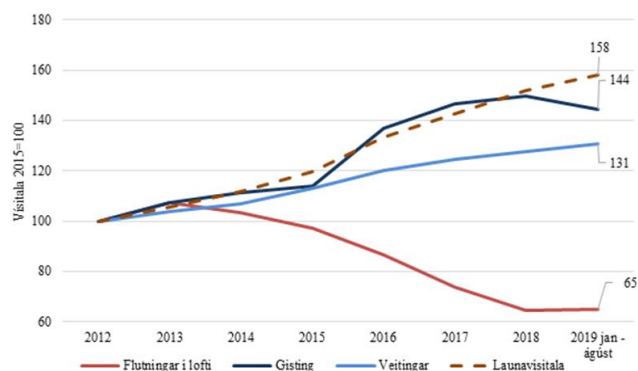
Mikilvægt er að stuðla að aukinni dreifingu ferðamanna um landið með auknu millilandaflugi til fleiri staða en Keflavíkurlflugvallar og góðri kynningu á innanlandsflugi sem valkosti.

Stefna stjórnvalda er í þá átt að auka verði millilandaflug um Akureyri eða Egilsstaði til að auka dreifingu ferðamanna um landið og efla ferðapjónustu á landsbyggðinni.

Varaflugvellir

Í grænbókardrögunum og í drögum að samgönguáætlunum er rík áhersla lögð á uppbyggingu varaflugvalla með áherslu á Egilsstaðaflugvöll í forgangsröðun. Í báðum tilvikum er hins vegar lagt upp með að flugrekendur greiði sjálfir fyrir uppbygginguna í formi „hóflegs varaflugvallargjalds“. Þessu mótmæla SAF harðlega. Staða flugrekenda er knöpp og alþjóðleg samkeppni mjög virk auk þess sem þjónustugjöld á flugvöllum eru há á Íslandi. Benda má á að

Verðþróun á nokkrum „ferðapjónustuvörum og launavísitala
Samræmd vísitala neysluverðs 2012=100



verðlagning flugferða hefur farið stöðugt lækkandi síðan 2013 vegna alþjóðlegrar samkeppni og litlar líkur virðast á hækkunum í fyrirsjáanlegri framtíð (sjá mynd). Ákvarðanataka um flug til og frá landinu ræðst ekki einungis af áhuga ferðamanna á því að heimsækja landið heldur einnig af því flugframboði sem er til staðar hverju sinni. Frekari hækkun gjalda mun draga úr ákjósanleika Íslands sem

áfangastaðar í augum flugrekenda og hafa óumdeilanlega neikvæð áhrif á samkeppnishæfni íslenskra flugfélaga. Fjárfesting í flugvöllum, flugstöðvum og varaflugvöllum skilar þjóðhagslegum ábata sem ekki kemur einungis fram í flugrekstri heldur einnig í ferðapjónustu og með afleiddum hætti í rekstri annarra fyrirtækja. SAF getur í engu fallist á að það geti verið áhættunnar virði að fjármagna uppbyggingu varaflugvalla með nýrri gjaldtöku. Þvert á móti er mun áhættuminna að ríkissjóður standi einfaldlega undir nauðsynlegri uppbyggingu varaflugvalla með langtímahagsmuni að leiðarljósi. Slík ráðstöfun er skynsamleg til lengri tíma hvort sem litið er til efnahagslegra og þjóðhagslegra þátta, uppbyggingar ferðapjónustu og atvinnulífs að öðru leyti eða byggðasjónarmiða.

Innanlandsflug

SAF hafa lýst því yfir að þau telji rekstrarforsendur innanlandsflugs brostnar. Flugrekendur, aðrir ferðaþjónustuaðilar, íbúar landsins, sveitarfélög og ríkið hafa í raun öll verið óánægð með stöðu flugsins um nokkra hríð. Ljóst er að ráðast þarf í verulegt átak ef tryggja á tilvist innanlandsflugs til framtíðar. Á bls. 47 í 15 ára áætlunardrögunum og bls. 28 í 5 ára áætlunardrögunum eru sett fram áform um kostnaðarþátttöku ríkisins sem gera á íbúum á landsbyggðinni betur kleift að nýta sér innanlandsflug. Ætla verður að það sé liður í markmiðinu um 3,5 klst. hámarksferðatíma. Í 5 ára áætlunardrögunum eru svo sett fram tölusett markmið sem sýna eiga aukningu nýtingar innanlandsflugs.

Í þessu samhengi telja SAF rétt að láta í ljós þá skoðun sína að rekstrarvandi innanlandsflugs er dýpri en svo að hann verði leystur með ríkisniðurgreiðslu flugmiða landsbyggðarfólks. SAF fagna viðleitninni sem endurspeglast í áformunum en telja þau einfaldlega ekki nægjanleg og heildstæðari lausn þurfi að koma til. Fyrir liggur að erlendir ferðamenn nýta einungis um 20% nýtttra sæta í innanlandsflugi og þá lágu nýtingu má a.m.k. að hluta til rekja til vandkvæða sem komið hafa upp við tengingu alþjóðaflugs og innanlandsflugs í Keflavík. Þá er til þess að horfa að íbúar landsbyggðarinnar eru líklega of fáir til þess að halda viðunandi flugstigi uppi þrátt fyrir niðurgreiðslu. Má í þessu sambandi einnig benda á að verkalýðsfélög á landsbyggðinni hafa um langa hríð niðurgreitt flugfargjöld félagsmanna sinna og því má ætla að dálítill hluti áhrifa lægra verðlags farmiða hafi þegar komið fram.

Að mati SAF þarf að taka rekstrarforsendur innanlandsflugs til heildstæðrar og djúprar skoðunar. Tilfinning samtakanna er að vandinn verði ekki leystur nema með beinni stuðningi við flugrekstraraðila en lagt er upp með í áætlunardrögunum.

Lækkun framlaga

Af 5 ára áætlunardrögunum verður ekki betur séð en að framlög til flugvalla og flugleiðsöguþjónustu taki verulega takmarkaðri hækkun frá samþykktri samgönguáætlun fyrir árin 2019–2023. Eitt ár hefur reyndast bæst við áætlunardrögin en samkvæmt þeim munu útgjöldin í raun dragast saman að verðgildi.

Í ljósi þeirra verkefna sem stjórnvöld og SAF standa frammi fyrir komast samtökin ekki hjá því að lýsa miklum vonbrigðum.

Almenningssamgöngur

Víða í áætlunardrögunum er fjallað um almenningssamgöngur bæði í höfuðborgarsvæðinu og um landið allt.

Með hliðsjón af loftslags- og umhverfismarkmiðum stjórnvalda hvetja SAF stjórnvöld til að beita sér með virkum hætti fyrir orkuskiptum í almenningssamgöngum. Eftir því sem fram kemur í 15 ára áætlunardrögunum stendur til að málaflokkur almenningssamgangna verði færður til Vegagerðarinnar á tímabilinu. SAF vilja nota tækifærið og hvetja til þess áhersla verði lögð á hagkvæma þjónustu í því samhengi. Veruleg tækifæri felast í samræmingu aksturs hópþjónustu og almenningssamgangna á mörgum leiðum sem mikilvægt er að fari ekki til spillis. Í því ljósi telja SAF afar mikilvægt að tekið verði til nánari skoðunar hvort og að hvaða leyti er unnt að koma á meira samstarfi milli ferðaþjónustufyrirtækja og rekstraraðila almenningssamgangna með aukna nýtingu í huga, hvort sem nýtingin snýr að rekstri þjónustu eða innviða að öðru leyti, þ.m.t. farþegaskýla eða samgöngumiðstöðva. Í því samhengi sjá SAF t.d. fyrir sér að í ríkari mæli verði ferðir á tilteknum leiðum boðnar út með samvinnun

ferðaleiða og almenningssamgangna að leiðarljósi. Möguleikana þarf að þróa í ríku samráði við ferðapjónustuna.

Loftslags- og umhverfismál

Ástæða er til að lýsa ánægju með þá áherslu sem lögð er á loftslags- og umhverfismál í áætlanagerðunum. Slík áhersla er ekki aðeins verulega tímabær út frá markmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér heldur einnig efnahagslegt hagsmunamál.

Að lokum

SAF taka að öðru leyti undir efnisatriði sameiginlegrar umsagnar Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins um áætlanagerðin.

Eins og áður hefur komið fram skarast hagsmunir ferðapjónustu við ýmsa málaflokka. Uppbygging ferðapjónustu er t.d. þarft byggðamál þar sem dreifing ferðamanna um landið stuðlar að bættum forsendum atvinnuþróunar og búsetu. Fjárfesting stjórnvalda í samgöngum er því í raun fjárfesting í tækifærum og batnandi lífskjörum um landið allt. Að mati SAF þarf stefnumótun í samgöngumálum því óhjákvæmilega að taka tillit til langtímahagsmuna ekki síður en hagsmuna til skemmri tíma.

Virðingarfyllt,

F.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri