

Alþingi við Austurvöll
Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is
150 Reykjavík

Hafnarfirði, 10. október 2022
2201002KA

Vísað er til frumvarps um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023 þskj. 2 á 153. þingi. Í frumvarpinu kemur fram að dregið er úr „afslætti“ áfengisgjalds og tóbaksgjalds sem lagt er á í tollfrjálsum verslunum. Afleiðing þessarar breytingar leiðir til verulegrar hækkunar áfengisgjalds og tóbaksgjalds í fríhöfninni á Keflavíkurflugvelli. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð að breytingin auki tekjur ríkissjóðs um 700 millj.kr.

Isavia ohf. sem er eigandi Fríhafnarinnar og rekstraraðili Keflavíkurflugvallar telur að þessi breyting hafi umtalsverð neikvæð áhrif á starfsemina og muni ekki skila tilætluðum tekjum. Það er mat félagsins að heildaráhrif breytinganna fyrir ríkissjóð, Fríhöfnina og Isavia ohf. muni leiða til þess að tapaðar tekjur verði í heildina mun hærrí áætlaðar tekjur, auk annarra óbeinna áhrifa sem m.a. leiða af lakari samkeppnisstöðu gagnvart fríhöfnum í nágrennanríkjunum. Gerð verður nánari grein fyrir þessu hér á eftir. Samkvæmt tollalögum hafa ferðamenn ákveðna heimild til innflutnings á tollfrjálsum áfengi og tóbaki. Fríhöfnin er í samkeppni við erlendar fríhafnir og flugfélög sem selja tollfrjálstan varning. Með hækkun á áfengis- og tóbaksgjaldi myndi samkeppnisstaða Fríhafnarinnar gagnvart þessum aðilum versna verulega og því hætta á að sú verslun sem nú á sér stað á Íslandi myndi flytjast úr landi til erlendra brottfarafríhafna.

I.Áhrif af skattahækkun á rekstur Fríhafnarinnar og samkeppnisstöðu

Fram til ársins 2011 var hvorki innheimt áfengisgjald né tóbaksgjald í fríhöfninni á Keflavíkurflugvelli. Með breytingu á lögum nr. 90/2003 árið 2011 var tollfrjálsum komuverslunum gert að greiða 10% af áfengisgjaldi og 40% af tóbaksgjaldi. Í athugasemdum við þessa breytingu í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum sem lagt var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011 kemur skýrt fram að löggjafinn gerir ráð fyrir því að álagning áfengis- og tóbaksgjalds á komufríhafnir leiði til tekjutaps og að ef þjónusta rekstraraðila fríhafna eigi að haldast óbreytt kalli slíkt tekjutap á hagræðingu eða nýja tekjuöflun. Af þessu má sjá að löggjafinn hafi á þeim tíma gert sér grein fyrir að gjöldin yrðu að vera innan þeirra marka að samkeppnisstaða tollfrjálstra komuverslana myndi ekki skerðast þar sem ekki var gert ráð fyrir því að þau yrðu lögð ofan á vöruverð.

Þrátt fyrir að áfengis- og tóbaksgjald sem tollfrjálssar komuverslanir greiða hafi hlutfallslega ekki breyst frá því að það var lagt á árið 2011 hafa orðið umtalsverðar hækkanir á gjaldinu frá þeim tíma. Bæði vegna almennra hækkana og kerfisbreytinga sem gerðar voru árið 2016 á áfengisgjaldi og virðisaukaskatti af áfengi. Áfengi var fært í neðra þrep virðisaukaskatts en áfengisgjald hækkað á móti svo gjaldtaka yrði sem næst óbreytt af áfengissölu innanlands. Þar sem tollfrjálssar verslanir greiða áfengisgjald en ekki virðisaukaskatt höfðu þessar breytingar í för með sér verulega hækkun á gjaldtöku vegna áfengissölu í komuverslun Fríhafnarinnar.

Í II. kafla frumvarpsins er lögð til hækkun á því hlutfalli sem greitt er af gjaldi á áfengi og tóbaki sem selt er í tollfrjálsum verslunum sem falla undir ákvæði 2. mgr. 104. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Tillagan gerið ráð fyrir að hlutfall áfengisgjalds hækkar úr 10% í 25% af almennu áfengisgjaldi og hlutfall

tóbaksgjalds úr 40% í 50% af almennum tóbaksgjaldi. Af þessu leiðir 150% hækkun á álögum vegna áfengisgjalds og 25% hækkun á álögum vegna tóbaksgjalds.

Síðast liðin tvö ár hafa tekjur Fríhafnarinnar ehf. verið afar takmarkaðar vegna áhrifa kórónaveirunnar. Árin þar á undan var félagið rekið með 100-200 m.kr. hagnaði á ári. Það er því ljóst að reksturinn ber, að óbreyttu, ekki 700 m.kr. aukningu í gjöldum.

Til að standa skil á 150% hækkun á áfengisgjaldi og 25% hækkun á tóbaksgjaldi þarf félagið að velja milli tveggja kosta. Annars vegar að leggja hækkunina ofan á vöruverð á áfengi og tóbaki í komufríhöfn sem mun leiða til lakari samkeppnisstöðu og samdráttar í sölu þegar verslun færir frá landinu til erlendra fríhafna. Hins vegar að lækka álagningu og auka aðhald í rekstri sem mun leiða af sér fækkun starfa og samdrátt í þeim tekjum sem Fríhöfnin aflar Keflavíkurflugvelli. Gerð verður nánari grein fyrir áhrifum hvorrar leiðar fyrir sig á rekstur Fríhafnarinnar.

Áhrif þess að leggja hækkun gjalda ofan á vöruverð.

Fríhöfnin er í samkeppni við erlendar fríhafnir og flugfélög sem selja tollfrjálsan varning um borð þar sem þessi tollfrjálsa heimild er nýtt. Hækkun á áfengis- og tóbaksgjaldi mun leiða til verulega lakari samkeppnisstöðu Fríhafnarinnar gagnvart erlendum fríhöfnum og flugfélögum. Þannig myndi sú verslun sem núna á sér stað í Fríhöfninni flytjast úr landi. Þegar gerður er samanburður á verðum á nokkrum vinsælum áfengistegundum í Fríhöfninni sem hlutfall af verði á flugvöllum í Danmörku og Noregi, þá mun sem dæmi gin flaska hækka úr 3.699 krónum í 6.328 krónur en sama flaska kostar um 3.500 krónur í fríhöfnum á Oslóarflugvelli og Kaupmannahafnarflugvelli.

Af þessum tölum má ráða að breytingin sem ráðgerð er í frumvarpinu muni hafa veruleg áhrif. Hætta er því á að kaup á áfengi, sér í lagi sterku áfengi, muni að einhverju marki flytjast úr landi til erlendra fríhafna og kaup á léttvíni og bjór muni dragast saman, sem hefur veruleg áhrif á sölu innlands bjórs. Verðteygni í Fríhöfninni er töluverð og verðhækkun mun leiða til nokkurs samdráttar. Ef samdrátturinn verður 20% mun breytingin einungis auka tekjur ríkissjóðs um 399 m.kr. auk þess sem tekjur Keflavíkurflugvallar mun dragast saman um 550 m.kr.

Af þessu má ráða að ef skattabreytingunni verður mætt með verðhækkun er líklegt að breytingin skili ekki tilætlaðri tekjuaukningu í ríkissjóð vegna samdráttar í sölu, jafnframt því sem tekjur Fríhafnarinnar og Isavia dragast saman.

Áhrif þess lækka álagningu og auka hagræðingu í rekstri.

Til að verja samkeppnisstöðu félagsins og jafnframt til að reyna að koma í veg fyrir að verslunin færir frá landi m.a. til annarra fríhafna, þarf að draga úr framlegð af áfengi með lækkun álagningar. Það mun kalla á verulega hagræðingu m.a. minnkun verslunar og fækkun starfa. Samdráttur á tekjum Fríhafnarinnar mun draga úr rekstrartekjum Keflavíkurflugvallar. Það hefur neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu Keflavíkurflugvallar þar sem það dregur úr möguleikum á að nýta tekjur af Fríhöfninni til að niðurgreiða þau gjöld eins og gert hefur verið. Nánar er fjallað um óflugtengdar tekjur og gildi þeirra síðar í umsögninni.

II. Óflugtengdar tekjur á flugvöllum

Tekjur flugvallar eru í meginatriðum tvennskonar þ.e. flugtengdar- og óflugtengdar tekjur. Þær fyrrnefndu eru tekjur sem aflað er beint frá farþegum eða flugfélögum í formi notendagjalda sem eru reglusettt og setur flugvöllum þröngan ramma um kostnaðartengingu gjaldanna (lendingargjöld o.fl.). Óflugtengdar tekjur eru aðrar tekjur, eins og leigutekjur og tekjur af rekstri verslana og veitingastarfsemi, bílastæðagjöld o.þ.h.

Óflugtengdar tekjur eru mikilvægar fyrir flugvelli þar sem þær gera þeim kleift að halda niðri kostnaði í rekstri, niðurgreiða að hluta flugtengdu gjöldin eða styrkja flugrekendur t.d. þegar opnaðar eru nýjar flugleiðir sem eru mjög mikilvægar fyrir hagkerfi landsins. Heildargjaldtaka flugvallar skiptir miklu fyrir samkeppnishæfni flugvallar og hefur mikil áhrif á getu hans til þess að laða til sín flugfélög, farþega og ferðamenn. Þær tekjur sem Keflavíkurlugvöllur fær frá Fríhöfninni spila lykilhlutverk í rekstri hans þar sem þær eru nýttar til frekari uppbyggingar og framkvæmda sem styrkja samkeppnisstöðu flugvallarins, skjóta stoðum undir frekari fjölgun flugtenginga sem skilar sér á endanum í auknum lífsgæðum og velsæld á Íslandi.

Fríhafnarverslun er almennt í sókn á flugvöllum í Evrópu þar sem hækkandi rekstrarkostnaður flugvalla og flugfélaga gerir það að verkum að flugvellir leita sífellt leiða til að auka óflugtengdar tekjur sínar og bæta samkeppnisstöðu sína. Tollfrjálssar komuverðslanir á flugvelli er leið til þess að auka tekjur hans, draga úr flutningi á þungum varningi með flugi t.d. áfengi og til þess að færa verslun inn í landið.

Komuverðslanir eru á fáum flugvöllum, en eina ástæða þess er að innan Evrópusambandsins hefur ekki verið heimilt að bjóða upp á tollfrjálssa verslun fyrir komufarþega en samtök frihafna- og ferðaverslana (ETRC) í Evrópu eru í viðræðum við Evrópusambandið um breytingu á þessu. Í Noregi og Sviss eru reknar komufríhafnir og Bretar eru að undirbúa opnun komufríhafnar. Helstu röksemdir eru þær sömu og byggt hefur verið á hér þ.e. flytja verslunina til landsins og auka tekjur flugvalla til að bæta samkeppnisstöðu þeirra.

Benda má á að óflugtengdar tekjur Oslóarflugvallar árið 2018 voru 64% af heildartekjum flugvallarins, en á Keflavíkurlugvelli var hlutfall óflugtengdra tekna 43% af heildartekjunum. Með fyrirhuguðum breytingum er því verið að stefna í öfuga átt án þess að skoða heildstætt neikvæð langtímaáhrif gjaldtökunnar.

Af því sem rakið hefur verið hér að ofan er ljóst að hækkun á áfengis- og tóbaksgjaldi muni hafa neikvæð áhrif á rekstur flugvallarins og draga úr samkeppnishæfni hans gagnvart öðrum flugvöllum sem eru að keppa um flugrekendur og farþega. Líklegt er að breytingin muni leiða til þess að verslun flytjist frá landinu um leið og sala á íslenskri vöru í Fríhöfninni eins og bjór dragist verulega saman. Þannig að niðurstaðan af lagabreytingunni verður líklega eftirfarandi:

- Tekjur ríkissjóðs dragast saman.
- Óflugtengdar tekjur Keflavíkurlugvallar dragast saman sem líklegt er til að draga úr samkeppnishæfni Keflavíkurlugvallar.
- Áfengi verður í auknu mæli flutt með farþegaflugi. Flugvélar þyngjast sem leiðir til aukins kostnaðar vegna meiri eldsneytisnotkunar og aukinnar mengunar.
- Ef tollfrjálssri heimild er ráðstafað í erlendri fríhöfn dragast kaup á íslenskri framleiðslu sem seld er í komuverðslun Fríhafnarinnar saman. Um 23% af áfengi sem selt er í komuverðslun er íslensk framleiðsla og 80% af seldum bjór er íslenskur. Þessi samdráttur mun einnig koma fram í sölu á annarri íslenskri framleiðslu sem seld er í komuverðslun Fríhafnarinnar.

Félagið leggur áherslu á að lagt verði heildarmat á áhrif af lagabreytingunni áður en frumvarpið verður tekið til annarrar umræðu. Þá óskar Isavia ohf. eftir því að koma á fund efnahags- og viðskiptanefndar til þess að skýra nánar efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt,
f.h. Isavia Isavia ohf.



Karl Alvarsson, yfirlögfræðingur