

Alþingi
Erindi nr. P 139/1399
komudagur 18. 2. 2011

Nefndasvið skrifstofu Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík.
Reykjavík

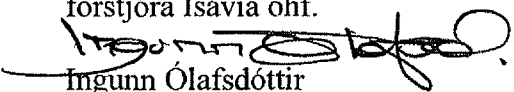
Efni: Umsögn um frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttagjald, (heildarlög). Frumvarpið er lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010 – 2011, þskj. 459 – 359 mál.

Isavia vísar til tölvupósts dags. 3. febrúar sl. þar sem Efnahags- og skattanefnd sendi Isavia til umsagnar frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttagjald. Meðfylgjandi er umsögn Isavia við frumvarpið.

Til útskýringar á uppsetningu umsagnarinnar er fyrst farið yfir almennar athugasemdir. Í framhaldi eru gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Isavia óskar eftir því að félagið fái tækifæri til að koma fyrir Efnahags- og skattanefnd og fara yfir umsagnarinnar.

Virðingarfyllt
F.h. Björns Óla Haukssonar
forstjóra Isavia ohf.


Ingunn Ólafsdóttir
skrifstofustjóri yfirstjórnar Isavia, Reykjavík.

Umsögn Isavia um frumvarp til laga um farþegagjald og gistináttagjald, (heildarlög). Frumvarpið er lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010 – 2011, þskj. 459 – 359 mál.

- I. Isavia bendir á 15. gr. stofnsáttmála Alþjóðaflugmálastofnunarinnar, ICAO, eða svokallaðan Chicago samning frá 1944, um alþjóðlegar flugsamgöngur, en Ísland er aðili að samningnum. Með því að gerast aðili að samningnum hafa íslensk stjórnvöld undirgengist að m.a. fylgja reglum og leiðbeiningum ICAO varðandi skatt- og gjaldtöku af flugfarþegum. Í samningnum eru settar fram nokkrar meginreglur um heimildir aðildarríkjanna til skatt- og gjaldtöku í flugsamgöngum og hefur ICAO leitast við að skýra þessar reglur og leiðbeina aðildarríkjum sínum um túlkun þeirra. Þannig gerir ICAO töluverðan greinarmun á milli skatta og gjalda, þar sem gjöld eru álögur á notendur sem standa eiga undir kostnaði við veitingu þjónustu og aðstöðu en skattar eru álögur sem lagðar eru á af ríkisstjórnnum og renna til verkefna sem ekki eru tengd flugmálum. Í „ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport - doc 8632“ kemur fram samþykkt fastaráðs ICAO er lýtur að því að hvert samningsríki skuli hætta að leggja skatt á alþjóðlega loftflutninga, eins og mögulegt er. Þannig skal hvert samningsríki gera tilteknar áætlanir um að fella alla slíka skatta brott eins fljótt og aðstæður leyfa, þ.mt skatta sem lagðir eru beint á farþega eða farmsendendur.¹ Bent er á að með frumvarpi til laga um farþegagjald og gistináttargjald er þvert á móti verið að leggja á nýja skatta sem ljóst er að gengur þvert á ofangreind tilmæli ICAO og brjóta í bága við Chicago samninginn og leiðbeiningarefni með honum.
- II. Lög nr. 15/2009 og 89/2010 fólu í sér breytingar á lögum nr. 60/1998 um loftferðir, sbr. 71., 71.a. og 71.b. laganna. Breytingarnar voru að miklu leyti innleiðing á ákvæðum tilskipunar Evrópusambandsins, nr. 2009/12/EB um gjaldtöku á flugvöllum, en markmið tilskipunarinnar er að setja meginreglur um gjaldtöku á flugvöllum innan aðildarríkja Evrópusambandsins. Tilskipunin kveður á um gagnsæi gjalda, samráð vegna gjaldtöku og jafnræði notenda. Ef litið er til 71. gr. loftferðalaga segir þar að rekstraraðila sé heimilt að innheimta gjöld til að standa undir rekstri flugvallar og fyrir þeirri aðstöðu, búnaði og mannvirkjum sem starfsemi tengd flugsamgöngum nýtir á flugvöllum. Þannig er rekstraraðila beinlínis óheimilt að innheimta önnur gjöld en þau sem þarf til að standa straum af kostnaði vegna ofangreindrar þjónustu við rekstur flugvallar. Í 71. gr. a. er fjallað um notendanefndir þar sem lögð er sú skylda á rekstraraðila flugvallar eða flugvallarkerfis, þar sem farþegar eru fleiri en 1 milljón á ári, að setja á stofn notendanefnd. Notendanefnd skal gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri varðandi málefni sem varða rekstur flugvallarins og sem hafa m.a. áhrif á gjaldtöku. Þannig er álagning farþegagjalds skv. frumvarpinu án samráðs við notendanefnd því beinlínis óheimil. Að síðustu er í 71.gr.b. laganna kveðið á um gagnsæi gjalda, þar sem lögð er sú skylda á rekstraraðila að leggja fram, a.m.k. einu sinni á ári, sundurliðun kostnaðar sem lagður er til grundvallar gjaldtöku. Ofangreindar

¹ „The Council resolves that:

...
With respect to taxes on the sale and use of international air transport: each Contracting State shall reduce to the fullest practicable extent and make plans to eliminate as soon as its economic conditions permit all forms of taxation on the sale or use of international transport by air, including taxes on gross receipts of operators and taxes levied directly on passengers or shippers;“

breytingar fela í sér umtalsverða breytingu á því tekjuöflunarkerfi sem rekstraraðilar flugvalla og notendur þeirra hafa búið við á Íslandi. Með breytingunum var verið að leitast við að fella niður ógegnsæja skatta og koma þess í stað á kerfi notendagjalda og samráðs við þá sem nota þjónustu þá sem í boði er á flugvöllum. Endurskoðun þessi var ekki síst tilkomin vegna þess að árið 2003 stefndi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) íslenska ríkinu fyrir EFTA dómstóllinn þar sem krafist var viðurkenningar á að flugvallargjald það sem innheimt væri skv. lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála nr. 31/1987, væri ólöglegt í ljósi þess að gjald þetta væri lægra fyrir farþega í innanlandsflugi en fyrir farþega í millilandaflugi. Dómstóllinn féllst á kröfu ESA og taldi að mismunandi fjárhæð flugvallargjalds gerði þjónustuveitendum í flugrekstri mishátt undir höfði, allt eftir því hvort þeir byðu þjónustu til annarra EES ríkja eða til Íslands. Flugvallargjaldið var afnumið í kjölfar dómsins, sbr. lög nr. 95/2004. Á sama tíma var lagt á nýtt gjald, varaflugvallargjald. ESA hefur hins vegar enn gert athugasemdir og nú við varaflugvallargjaldið, en í maí 2005 sendi stofnunin erindi til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins og óskaði svara við spurningum er lutu að kostnaðargrunni gjaldsins, notkun varaflugvalla, á hverja gjaldið væri lagt o.s.frv. ESA hefur bent á að varaflugvallargjaldið standist ekki kröfur EES sammingsins um jafnræði á þremur sviðum; a) innanlandsfarþega og millilandaferþega, b) viðkomufarþega annarsvegar og þeirra sem komu og fóru vegna dvalar á Íslandi hins vegar og c) farþegaflugs og vöruflutningaflugs. Varaflugvallargjaldið tryggi þannig ekki með skýrum hætti jafnræði milli viðskiptavina flugvalla, sjá VI. hluta athugasemda með frumvarpi til laga um brottfall laga um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987.

- III. Í samræmi við þetta liggur nú fyrir Alþingi frumvarp til laga sem fela í sér brottfall laga um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987, með síðari breytingum. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. í I hluta þess að með breytingunni sé markvisst verið að hverfa frá skatttöku yfir í gjaldtöku sem leiði af kostnaði við þjónustuna. Þannig skuli notandi greiða í samræmi við kostnað. Í III. hluta athugasemda með frumvarpinu segir að stofnaður hafi verið starfshópur sem ætlað var að endurskoða gjaldtöku flugvalla og gera tillögur til ráðherra um tilhögun á tekjuöflun til flugvalla þannig að þeir starfi í heilbrigðu viðskiptaumhverfi og í fullu samræmi við alþjóðareglur þar að lútandi. Starfshópurinn var sammála um að það fyrirkomulag tekjuöflunar á flugvöllum að blanda saman nefsköttum á farþega, beinum greiðslum úr ríkissjóði og þjónustugjöldum skv. gjaldskrá hafi reynst ógagnsætt og lítt til þess fallið að efla kostnaðarvitund þeirra sem greiða fyrir þjónustuna. Hópurinn lagði því til að skattar af farþegum yrðu afnumdir og að þjónustugjöld yrðu tekin upp í þess stað. Síðan segir í athugasemdunum að sú tillaga sé í samræmi við þá almennu stefnubreytingu sem orðið hafi hjá ríkinu að taka upp þjónustugjöld í stað skatta og draga þannig úr umfangi ríkissjóðs.

Í ljósi alls þess sem að ofan greinir, bendir Isavia á misræmi á framkomnu frumvarpi til laga um farþegagjald og gistináttgjald, en skv. ofansögðu er ljóst að ákvæði frumvarpsins hvað varðar farþegagjald ganga í fyrsta lagi þvert á alþjóðlega þróun varðandi gjaldtöku á flugvöllum þar sem horft er til gagnsæis og ætlast er til að ávallt skuli fara fram skoðun og greining á raunverulegum kostnaði og hann lagður til grundvallar allrar gjaldtöku. Í öðru lagi gengur frumvarpið þvert á alla þróun og stefnubreytingu hjá íslenska ríkinu þar sem markvisst er verið að hverfa frá skatttöku í

flugtengdri starfsemi yfir í gjaldtöku, sem leiðir af kostnaði við þjónustuna. Athygli vekur að á sama tíma og lagt er til að lagður verði á skattur í formi farþegagjalds skv. frumvarpi til laga um farþegagjald og gistináttgjald, er lagt fram frumvarp til laga um brottfall laga um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987 þar sem lagt er til að flugvallaskattur og varaflugvallargjald verði lagt niður. Í þriðja lagi fela lögin í sér mismunun á því hvort er um er að ræða innanlandsflug og millilandaflug í formi mishárra gjalda, en eins og segir í kafla II. hér að ofan hefur ESA lagt áherslu á að slíkt sé ekki í samræmi við EES samninginn.

Athugasemdir við einstakar greinar:

Fyrst vill Isavia benda á að félagið innheimtir farþegagjald fyrir þjónustu sem fyrirtækið veitir á flugvöllum sínum. Þetta gjald kemur í stað flugvallarskatts og byggir á kostnaðartengdri gjaldtöku í samræmi við tillögur ICAO og tilskipun 2009/12/EU. Því er ruglandi að nota hugtakið í frumvarpi til laga um farþegagjald og gistináttgjald. Réttara væri að tala um „farþegaskatt“, enda ljóst að frumvarpið felur í sér hreina skattheimtu.

Í 1. gr. er talað um markmið laganna sem skv. ákvæðinu er að afla tekna til að stuðla að uppbyggingu, viðhaldi og verndun fjölsótttra ferðamannastaða, friðlýstra svæða og þjóðgarða. Í almennum athugasemdum með lagafrumvarpinu segir að fjármálaráðherra hafi skipað nefnd sem fjalla skyldi um umhverfisgjöld. Nefndin hafi skoðað ýmsa kosti og talið þann kost heppilegastan að taka upp blandaða leið með gistinátta – og farþegagjaldi og dreifa gjaldtökunni á sanngjarnan hátt á innlenda og erlenda ferðamenn. Vart verður séð að sanngirni geti falist í því að leggja gjald á tiltekna starfsemi til að byggja upp aðra starfsemi, en ekkert sambandi er á milli þess að aðili sem fer í flugi t.d. til New York, skuli þurfa að greiða gjald sem nota á til uppbyggingar á ferðamannaáðstöðu á t.d. Gullfossi eða Geysi. Hafi menn viljað hafa sanngirnissjónarmið að leiðarljósi við öflun teknanna hlýtur að vera eðlilegast að tekið verði gjald á þeim stöðum sem verið er að byggja upp af þeim ferðamönnum sem eru að nota staðina.

Í 2. gr. er fjallað um fjárhæð gjaldsins og segir í athugasemdum með greininni að málefnalegt hafi þótt að hafa fjárhæðina hærri eftir því sem ferðin er lengri. Með sama hætti og segir í athugasemdum félagsins með 1. gr. frumvarpsins, er engan veginn unnt að fallast á að málefnaleg sjónarmið séu að baki því að sá sem ferðast lengri leið með flugi, skuli greiða hærri gjald til uppbyggingar á ferðamannastöðum á Íslandi. Það eru engin tengsl á milli lengdar flugferðar og ágangs á ferðamannastöðum á Íslandi. Þá er ljóst að Íslendingar sem ferðast til útlanda eru ekki að nota þjóðgarða eða aðra ferðamannastaði á Íslandi. Að auki má benda á það sem segir í II. hluta þar sem EFTA dómstóllinn féllst á þau rök Eftirlitsstofnunar EFTA að flugvallargjald skv. lögum nr. 31/1987 væri ólöglegt þar sem það fæli í sér mismunum á þjónustuveitendum í flugrekstri, allt eftir því hvort um væri að ræða innanlandsflug eða millilandaflug. Ljóst er að nákvæmlega sömu rök eiga við um farþegagjald skv. frumvarpi til farþegagjalds og gistináttgjald. Þau fela í sér samskonar mismunum. Þá má benda á að flug sem taka lengri tíma, eru mun viðkvæmari fyrir allri gjaldtöku, en meiri líkur eru á að aukning verði á styttri flugleiðum en lengri. Í því sambandi má benda á að tilraunir flugfélaga til að hefja flug til fjarlægari staða hafa ekki gengið eins vel og til staða sem eru nær Íslandi.

Í 2. ml. sömu greinar segir einnig að þeir sem séu farþegar með ferjum og flóabátum í áætlunarferðum séu undanþegnir gjaldinu, enda komi ferjan í stað þjóðvegasambands

og rekstur hennar njóti styrks samkvæmt vegalögum nr. 80/2007. Isavia bendir á að áætlunarflug til Bíldudals, Gjögers og Grímseyjar er ríkisstyrkt flug, enda kemur það í stað þjóðvegasambands. Ekki verður séð að nein rök styðji það að gjald skuli tekið af farþegum sem fljúga til þessara fyrrgreindu staða en ekki af farþegum sem nýta sér ferju eða flóabátasiglingar sem falla undir sömu skilgreiningu. Þá virðist skatturinn eiga að leggjast á flug og ferjur, en svo vill til að ferjur eru allar undanskildar eða falla ekki undir skilgreininguna “reglubundnar”. Þá er skatturinn ekki lagður á rútuferðir en töluverður hópur útlendinga ferðast með rútum. Þannig er verið að mismuna samgöngumátum og þá á kostnað flugsins.

Í 1. mgr. 5. gr. segir að öllum þeim sem í atvinnuskyni flytja farþega með loftförum eða farþegaskipum innanlands eða frá Íslandi til annarra landa beri skylda til að standa skil á farþegagjaldi. Ekki er alveg ljóst hvað átt er við með “í atvinnuskyni”. Hvort eingöngu sé verið að tala um farþegaflug eða einnig annað flug, eða svokallað almannaflug, sem er t.d. einkaflug og annað flug sem almenningur hefur ekki aðgang að. Þannig má t.d. benda á að nokkuð er um að farið sé í útsýnisflug með ferðamenn milli lendingarstaða á Íslandi í atvinnuskyni. Þess má einnig geta að kennsluflug er almennt stundað í atvinnuskyni. Orðalag greinarinnar hvað þetta varðar þarf að skýra betur. Með frumvarpinu virðist ætlað að undanskilja minni ferðapjónustuaðila, án þess að til þess standi sérstök rök.

Isavia vill einnig benda á að hingað til hefur ekki verið haldið utan um flughreyfingar á lendingarstöðum í landinu og ljóst að töluverður kostnaður felst í því að taka upp virkt eftirlitskerfi á þessum lendingarstöðum svo unnt verði að fylgjast með því hvort viðkomandi eigi að greiða farþegaskatt eða ekki.

Í 7. gr. 2. mgr. segir orðrétt: “Farþegagjald vegna farþega sem ferðast með loftförum sem skráð eru erlendis loftförum sem ekki er flogið á áætlunarleiðum skal greiða rekstraraðilum flugvallar fyrir brottför loftfars”. Orðalag greinarinnar er ekki fyllilega skýrt. Ekki er ljóst um hvaða farþega er að ræða eða vísað er til. Enn vísar Isavia til þess að fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um niðurfellingu laga um flugmálaáætlun, m.a. vegna athugasemda Eftirlitsstofnunar EFTA.

Ljóst er að nokkur kostnaður mun falla til við innleiðingu á töku farþegaskatts, en hingað til hefur ekki verið skoðað hversu langa vegalengd einstakur farþegi ætlar sér að fljúga í hvert sinn, enda er kostnaður við þjónustu þá sem einstakur farþegi nýtir flugvelli óháð þeirri vegalengd sem viðkomandi ætlar að fljúga. Því þarf að taka upp nýtt eftirlitskerfi og endurskipuleggja verkferla. Þannig þarf að rýna hvern farseðil og um farseðla getur verið að ræða með mörgum áfangastöðum með einum áfangastað hér á landi. Þá getur fyrirkomulag svokallaðra “viðkomu” farþega verið með ýmsum hætti og jafnvel falið í sér áningu hér á landi í einhverja sólarhringa, en viðkomandi telst samt vera viðkomufarþegi sem er undanþegin skattinum. Ekki hefur farið fram nákvæm greining á því hversu miklum kostnaðarauka má búast við, en ljóst er að hann er nokkur. Ekki liggur fyrir í frumvarpinu með hvaða hætti skuli mæta þessum aukna kostnaði.

Í ljósi alls ofangreinds varar Isavia við að þessi leið til fjáröflunar á uppbyggingu á viðhaldi og verndun ferðamannastaða verði farin, enda brýtur aðferðin í bága við ICAO reglur og tilmæli, felur í sér mismunun sem er óheimil skv. Eftirlitsstofnun EFTA og gengur auk þess þvert á alla þróun í landinu hvað varðar gjaldtöku fyrir flug og flugþjónustu. Isavia telur því ljóst að frumvarp til farþegagjalds og gistináttagjalds þurfi að taka til verulegrar endurskoðunar áður en frumvarpið getur orðið að lögum.