

Reykjavík, 13. janúar 2020

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Efni: Umsögn SVP – Samtaka verslunar og þjónustu um fimmtán ára samgönguáætlun 2020–2034 og fimm ára aðgerðaáætlun 2020–2024 (þingmál mál nr. 434 og 435).

Hinn 9. desember 2019 sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis SVP – Samtökum verslunar og þjónustu beiðni um umsögn um tvö þingmál, fimmtán ára samgönguáætlun 2020–2034 og fimm ára aðgerðaáætlun 2020–2024. Annars vegar er um að ræða 15 ára áætlun sem markar stefnu og markmið í samgöngumálum til lengri tíma og hins vegar 5 ára aðgerðaáætlun innan fyrrnefndu áætlunarinnar.

Afar stutt er síðan samgönguáætlanir fyrir árin 2019–2033 og 2019–2023 voru lagðar fyrir Alþingi og samþykktar. Við það tilefni veittu SVP – Samtök verslunar og þjónustu, Samtök atvinnulífsins, SAF – Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og Samtök iðnaðarins sameiginlega umsögn. Vísast til efnisatriða þeirrar umsagnar eftir því sem við á, sjá [Dbnr. 307 frá 149. löggjafarþingi](#).

Eins og fram kemur í lokamálslið 1. mgr. ályktunarorða 5 ára áætlunarinnar og á bls. 22 í greinargerð 15 ára áætlunarinnar taka þær mið af ramma fjármálaáætlunar fyrir árin 2020–2024. Með fjármálaáætluninni voru áætluð framlög til samgöngumála aukin verulega í ljósi fjárfestingasvigrúms ríkisins og í þeim tilgangi að hraða framkvæmdum sem ekki voru taldar þola bið. Framlagaaukningin endurspeglar í þeim áætlunum sem nú liggja fyrir í formi þingsályktunartillagna. Þar með hefur ríkisstjórnin tekið áskorun sem komið var á framfæri í framangreindri sameiginlegri umsögn SVP, SA, SAF, SFS og SI. Ástæða er til að lýsa ánægju með viðbrögðin.

Forsendur forgangsröðunar

Í þeim áætlununum sem nú liggja fyrir í drögum er áætluðum framkvæmdum forgangsraðað með tilliti til útgjaldaáforma. Meginmarkmið 15 ára áætlunarinnar eru tíunduð á eftirfarandi hátt á bls. 28–29 í athugasemdahluta hennar:

Að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar, auk þess að stuðla að bættum búsetugæðum. Leitast skal við að ná fram samræmdri forgangsröðun, skipulagi og stefnumótun samgöngugreina, fyrirtækja og stofnana og stuðla að hagkvæmri notkun fjármagns. Þá er tekið mið af áherslum ríkisstjórnar og ráðherra við stefnumótun og forgangsröðun.

Að mati SVP er markmiðasetningin nokkuð skýr og skynsamleg. Samtökin eru þeirrar afstöðu að ákvarðanataka um samgönguframkvæmdir þurfi að grundvallast á vandaðri kostnaðar- og ábatagreiningu og við sjálfa ákvarðanatökuna þurfi þjóðhagslegur ábati að hafa ríkt vægi. Í því samhengi telja samtökin t.d. að framkvæmdir sem stuðla að fækkun slysa, stytta leiðir, auka skilvirkni samgangna og stuðla að bættri nýtingu framleiðsluþátta þurfi að vera í forgangi. SVP mælir beinlínis gegn því að aðrir og veigaminni þættir fái að raska faglega mótaðri forgangsröð framkvæmda.

Notenda- og veggjöld

Í fyrirliggjandi áætlunum er í ýmsu tilliti gert ráð fyrir upptöku notenda- og veggjalda (hér eftir sameiginlega nefnd *veggjöld*).¹ Að mati SVÞ er það í grundvallaratriðum hluti af eðlilegri þróun. Eftir því sem orkuskipti í samgöngum þróast og dregur úr notkun jarðefnaeldsneytis standa stjórnvöld frammi fyrir þverrandi skattstofnum sem til langs tíma voru nýttir til að afla fjár til samgönguframkvæmda og viðhalds. Á alþjóðavettvangi virðast flest ríki líta svo á að veggjöld muni með einum eða öðrum hætti koma í stað eldsneytisgjalda með tíð og tíma. Sangirnirök mæla einnig með því að notendur samgöngumannvirkja greiði fyrir notkunina frekar en að skatta- og gjaldbyrðin færast á eigendur og umráðamenn ökutækja óháð notkun. En einmitt í áformum um upptöku veggjalda liggur helsti veikleiki áætlanna, a.m.k. í augum SVÞ. Fyrir liggja grunnhugmyndir um álagningu veggjalda vegna almennrar fjármögnunar samgönguframkvæmda, fjármögnunar einstakra framkvæmda og jafnvel fjármögnunar framkvæmda og almenningsgangna í einstökum landshlutum. Þá hefur verið gefið í skyn að til þess geti komið að fjárhæðir gjalda verði ákveðnar með hlidsjón af sjónarmiðum um að vinna gegn neikvæðum ytri áhrifum, t.d. umferðarþéttni eða jafnvel slæmum loftgæðum eða loftslagsáhrifum.

Með áætlunum, og að teknu tilliti til umfjöllunar á vettvangi stjórn mála, hefur þannig teiknast upp mjög gróf mynd af umfangi skatta- og gjaldtöku framtíðarinnar og réttlættingarástæðum hennar á meðan endanleg útfærsla er hins vegar langt frá því að vera fyrirliggjandi. Myndin er enn svo gróf að ekki er nein leið að ætla hvernig skatta- og gjaldbyrði muni dreifast á notendur. Til dæmis liggur lítt fyrir hvort samhliða upptöku veggjalda verði dregið úr núverandi skattlagningu á eigendur, umráðamenn og rekstraradila ökutækja eða hvort ætlunin sé að veggjöld komi til viðbótar núverandi skattlagningu til lengri eða skemmri tíma. Undir slíkum kringumstæðum skapast óvissa sem leiðir af sér óánægju. Í þessu samhengi er þó rétt að nefna að það er afar jákvætt að sú almenna áhersla komi fram að verðlagning á samgöngum verði gagnsæ og endurspegli kostnaðinn sem þeim fylgir (sjá almenna áherslu 2.3.2 á bls. 5 í 15 ára áætluninni).

Í ljósi framangreinds telja SVÞ tilefni til að áréttta sjónarmið sem komið hafa fram á vettvangi samtakanna. Þar sem segja má að umræða um veggjöld, fyrirkomulag þeirra og innheimtu sé enn óþroskuð verða sjónarmiðin einungis sett fram með knöppum hætti. Tilgangur framsetningarinnar er hins vegar sá að vekja athygli á atriðum sem geta skipt verulegu máli við útfærslu veggjalda.

- Heildarútfærsla fyrirkomulags og umfangs skattlagningar og veggjalda þarf að liggja fyrir hið fyrsta. Fyrirtæki í verslun og þjónustu þurfa að hafa sem fyrst tök á því að áætla skatta- og gjaldabyrði við áætlanagerð.
- Eins og fram kemur á bls. 39 (2.3) í 15 ára áætluninni hafa veggjöld m.a. þann kost að verðlagning nota er gagnsæ þar sem hún tekur mið af útgjöldum vegna reksturs samgöngukerfisins ásamt ytri kostnaði. Í því ljósi er álitid að veggjöld hvetji til skynsamlegrar nýtingar samgöngu- og orkukosta og stuðli að auknum þjóðhagslegum ábata. Hafa verður í huga að veggjöld munu með einum eða öðrum hætti verða greidd af neytendum, annað hvort beint eða í óbeint í gegnum verðlagningu vara og þjónustu. Eftir því sem atvinnulífið ber stærri hluta veggjalda verður verðlagning nota óskýrari í augum neytenda.
- Það er óljóst hvort og í hvaða umfangi veggjöld verða lögð á ökutæki í atvinnurekstrarnotum. Að mati SVÞ er afar mikilvægt að uppsöfnuð byrði veggjalda sem falla til vegna flutninga vöru og veitingar þjónustu milli einstakra svæða verði ekki svo mikil hún dragi úr eða jafnvel útrými rekstrarlegum forsendum til að stunda slíka starfsemi. Í því samhengi verður að bæði að líta til

¹ Sjá t.d. á bls. 5 og 40 í ályktunarorðum og greinargerð 15 ára áætlunarinnar.

byggðadreifingar og löndunar afla víða um landið og dreifingar birgðageymslna, verslana og þjónustufyrirtækja um höfuðborgarsvæðið.

- Við ákvörðun uppbyggingar sem fjármagna á með veggjöldum þarf að gæta þess að gjaldbyrði dreifist með skynsamlegum hætti. Til dæmis má það ekki henda að veggjöld safnist upp í rekstrarkostnaði fyrirtækja og þar með verðlagi til neytenda á afmörkuðum svæðum eða landshlutum.
- Ef upptaka veggjalda kemur til með að orsaka hækkun á rekstrarkostnaði flutningafyrirtækja mun sá kostnaður leiðast út í verðlag og hafa í för með sér hækkun flutningskostnaðar fyrirtækja sem starfa á landsbyggðinni eða eru að selja þar vörur. Sama á við um einstaklinga, hækkandi flutningskostnaður lendir einnig á þeim bæði beint og óbeint vegna hærra vöruverðs í ljósi hærri flutningskostnaðar.
- Innheimta veggjalda þarf að verða einföld, skilvirk og örugg. Innheimtan þarf þannig að vera hverjum manni skiljanleg, hún má ekki valda umferðartöfum og villutíðni þarf að halda í lágmarki. Allar flækjur og úrlausn þeirra kosta samfélagið bæði vinnu og fjármuni.
- Rekstrarkostnaði álagningar og innheimtu verður að halda í lágmarki. Öðrum kosti verða forsendur kerfisbreytingar skatta- og gjaldheimtu afar hæpnar. Á almennum vettvangi hefur verið nefnt að um 1.000 bíla árdagsumferð á vegkafla sé í raun forsenda hagkvæmrar innheimtu veggjalda. Í því samhengi vekur mynd 11 á bls. 49 í greinargerð 15 ára áætlunarinnar mann til umhugsunar.
- Innheimta veggjalda og innheimtukerfi þurfa að vera samræmd á landsvísu ásamt því sem innheimtukerfið þarf að vera opið fyrir tengingu við öll bókhalds- og rekstarkerfi fyrirtækja. Þannig ber að forðast að sjálf innheimtan kalli á umstang og kostnað hjá gjaldanda. Jafnframt þarf að tryggja upplýsingar um álögð gjöld liggja fyrirtækjum til reiðu með eins lítilli töf og unnt er.
- Ef til greina kemur að leggja á það sem kallað hefur verið *tafagjöld*, þ.e. gjöld sem hafa beinlínis það markmið að draga úr umferð, þarf markmiðið að vera skýrt og útfærslan í samræmi við tilefnið. SVP gjalda því varhug við því að ökutæki í atvinnurekstrarnotum verði gjaldskyld enda er notkun þeirra ein forsenda verðmætasköpunar í þjóðfélaginu.

Flugstefna og fraktflug

Á bls. 2 í greinargerð 15 ára áætlunarinnar eru settar fram almennar áherslur í ljósi markmiðs um greiðar samgöngur sem tengjast flutningum. Þegar að fraktflugi kemur er öll umfjöllun mjög rýr. Flugstefna Íslands er fyrirbyggjandi á vef Alþingis en hún er einnig fylgiskjal við greinargerð 15 ára áætlunarinnar. Við lestur hennar er auðsætt að fraktflug hefur einnig þar fengið takmarkað vægi. Þegar Grænbók um flugstefnu Íslands var í umsagnarferli á samráðsgátt stjórnvalda vöktu SVP athygli á þessu.

Umtalsverður hluti ferskra matvara sem eru á boðstólum á innlendum markaði er fluttur inn með fraktflugi. Í tilviki grænmetis og ávaxta er hlutdeildin afar há. Slíkar vörur eru jafnan kælivörur sem erfitt er að flytja samhliða farþegaflutningi. Innflutningur á ferskum matvörum tryggir góða nýtingu á vörurými fraktflugvéla í innflutningi og hefur ríkt samspil við útflutning á ferskum fiski. Hafa verður í huga að innflutningur á grænmeti og ávöxtum er verulegur hluti innflutnings með fraktflugi. Ef innflutningsins nyti ekki við má gera ráð fyrir að útflutningur á fiski væri mun óhagstæðari sem aftur kæmi niður á samkeppnisstöðu innlendra sjávarútvegsfyrirtækja. Í mörgum tilvikum eru ferskar matvörur viðkvæmar vörur með stuttan líftíma. Tíðni fraktflugs skiptir því sköpum fyrir vöruframboð hér á landi og þar með fyrir vöruúrval og lífsgæði borgaranna. Þar sem stærstur hluti vörumarkaðar á Íslandi er á höfuðborgarsvæðinu og helstu dreifingarmiðstöðvar eru þar staðsettar tóku SVP sérstaklega undir þá megináherslu grænbókarinnar að bæta bæri aðstöðu og þjónustu við fraktflug á Keflavíkurflugvelli.

Ástæða er til að vekja sérstaka athygli á því að tíðni fraktflutninga dróst verulega saman með falli Wow air. Að mati SVP hefði því verið tilefni til að setja mælanleg markmið fyrir fraktflug í samgönguáætlunum og fjalla jafnframt um gildi þess og mikilvægi.

Virðingarfyllt,

F.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur