

Reykjavík, 16. apríl 2004

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um olúgjald og kílómetragjald o.fl.

Í bréfi dagsettu 6. apríl 2004 er óskað umsagnar Olúdreifingar ehf. um 849. mál, frumvarp til laga um olúgjald og kílómetragjald o.fl., sem fjármálaráðherra hefur lagt fram á Alþingi.

Olúdreifing ehf. hefur við vinnslu umsagnarinnar leitað álits eigenda félagsins, Olíuverzlunar Íslands hf. og Olúfélagsins ehf, og er umsögnin sameiginleg umsögn fyrir þessi þrjú fyrirtæki.

Annars vegar er um að ræða breytingu á lögum um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Eru engar athugasemdir gerðar við þær breytingar.

Hins vegar er um að ræða lög sem koma í stað laga um fjáröflun til vegagerðar nr. 3/1987 og miða að því að afleggja þungaskatt á gasolíudrífín ökutæki að hluta og setja hluta skattheimtunnar í eldsneytisverðið.

Olúdreifing ehf, sem dreifingaraðili á stærstum hluta þess eldsneytis sem frumvarpið á að ná yfir og sem stórnotandi á gasolíu og móðurfélög þess sem stórir gjaldskyldir aðilar samkvæmt umræddu frumvarpi, gera margháttáðar athugasemdir við frumvarpið og leggja gegn því í óbreyttri mynd.

Helstu ágallar frumvarpsins eru eftirfarandi:

- Samkvæmt frumvarpinu er alltof stuttur tími ætlaður til undirbúnings. Eftir er að setja reglugerð um framkvæmd laganna, að því loknu þarf að velja og kaupa búnað, fá hann afhentan og setja hann upp, þjálfa starfsmenn, löggilda búnað og verkferla. Félögin geta ekki séð að hægt sé að koma svo flóknu máli farsælega í gegn á svo stuttum tíma. Ófullnægjandi undirbúningur mun óhjákvæmilega bitna á framkvæmd laganna, notendum og innheimtuaðilum. Fjárhagsáætlanir fyrir yfirstandandi ár miðast ekki við að olúgjald verði innleitt og er afar óeðlilegt að löggjafinn setji fram kröfur sem kosta fleiri hundruðir milljóna króna í fjárfestingu á miðju fjárhagsári. Eðlilegra væri að láta frumvarpið koma til framkvæmda um þar næstu áramót, eftir að framkvæmdar hafa verið á því nauðsynlegar lagfæringar.
- Í frumvarpinu er lagt til að innheimta og framkvæmd skattlagningar sé færð frá hinu opinbera til einkaaðila, sem hafa allt aðra og óljósari réttarstöðu. Umrædd félög geta valdið sér refsíabyrgð ef framkvæmdin er ónákvæm, mistök eiga sér stað, eða vegna misstiga einstakra starfsmanna, með tilheyrandi neikvæðri umfjöllun og lýti á orðspori. Þetta hefur í för með sér að auk eftirlits hins opinbera með framkvæmd laganna þurfa félögin einnig að hafa eftirlit með framkvæmdinni sem veldur aukakostnaði fyrir samfélagið, því sá kostnaður fellur jafnt á alla í viðkomandi rekstri og fer því væntanlega beint út í verðlag. Sem dæmi um óljósa réttarstöðu er staða afgreiðslumanns sem beðinn er um að afgreiða gjaldfrjálsa olíu á tæki sem ekki hafa heimild til

að nota slíka olíu eða á geymi þar sem ljóst er að olían er notuð að hluta á bíla. Á starfsmaðurinn að kveða úr um það og hvenær á hann að leita sér ráðgjafar um það og bæri hann hugsanlega refsíabýrgð á þeim gjörningi, sem þó væri að ósk viðskiptavinar?

- Sú leið sem lagt er til að sé farin er sú leið sem hefur hvað mestan kostnað í för með sér af þeim þremur leiðum sem færar eru. Þannig má nefna að fjárfesting Olíudreifingar og móðurfélaga þess er áætluð 220 milljónir króna og aukinn rekstrarkostnaður er áætlaður 100 milljónir króna á ári, sé miðað við 10 ára afskriftatíma. Ef gert er ráð fyrir að aukakostnaður annarra aðila á markaðnum sé svipaður hlutfallslega séð, er hér um að ræða 140 milljóna króna aukakostnað í eldsneytisdreifingunni, sem kemur á móti þeim 10 milljón króna sparnaði sem ríkið ætlar sér að ná með frumvarpi þessu. Munar þar um 130 milljónum króna á ári hið minnsta fyrir utan þann kostnað sem fellur á notendur olíu sem þurfa að sækja sér hana um lengri leið en áður eða að fjárfesta í meiri búnaði vegna minni þjónustu sem hægt er að veita.
- Þá er rétt að benda á að við gildistöku laganna mun verulegt magn skattskyldrar olíu vera staðsett hjá notendum, sem á þeim tímapunkti var afgreidd ólituð og ósköttuð. Það er gróft mat félaganna að þetta geymarými sé allt að 10.000.000 lítrar, sem jafngildir um 500 milljónum króna í tapaða skattheimtu. Er þá ekki tekið tillit til þeirra aðila sem munu sjá sér leik á borði og fara út í að skaffa sér aukið geymarými vegna þessa.
- Um mikla fjárhagslega hagsmuni er að ræða fyrir aðila og því er freistingin til undanskota mikil. Samkvæmt upplýsingum frá Norðurlöndunum þarf þar að taka sýni af eldsneyti viðkomandi bíls og verður að ná mönnum með litað eldsneyti á geyminum til að hægt sé að sekta þá fyrir undanskot, En einungis er hægt að sekta fyrir það eldsneyti sem á geymi bílsins í viðkomandi skipti. Ljóst er því að eftirlit þarf að vera umfangsmikið til að undanskot verði ekki umtalsverð, en áætla má að allt að 10.000 aðilar hafa aðgang að gjaldfrjálsri olíu sem er ekki í vörslu olíufélaganna.
- Í núverandi kerfi er innheimta gjalda tryggð með lögveði í viðkomandi farartæki, skv 11. gr laga nr 3/1987. Um slíkt verður ekki að ræða miðað við framkomið frumvarp og verða kröfur hins opinbera mun ótryggari.
- Skattheimta í gegnum eldsneytið er afar ósanngjörn gagnvart þeim sem þurfa að aka brattar brekkur, illfæra vegi og í ófærð þar sem mun hærra upphæð er greidd fyrir ekinn kílómeter þegar um olúgjald er að ræða en ef um kílómetragjald er að ræða.
- Ökutæki sem eru vinnuvélar að hluta, t.d. kranabílar, steypubílar, olíubílar, mjólkurbílar og viðlíka tæki sem standa stóran hluta dags og vinna við hífingar, dælingar eða aðra vinnu án aksturs, þurfa að greiða veggjald af því eldsneyti sem er notað til vinnu, sem er afar ósanngjarnt.
- Hægt er að ná markmiðum frumvarpsins um fjölgun gasolíudrifinna bifreiða með minniháttar breytingum á núverandi þungaskattskerfi, samanber nánari umfjöllun hér á eftir. Lækka mætti gjaldið á léttustu þyngdarflokkana og setja mæla í alla atvinnubíla. Löggildanlegir mælar í minni bíla eru ódýrir í innkaupum og ísetningu. Einnig væri hægt að kanna þann möguleika að innsigla akstursmæla í mælaborði bíla. Þá er auðvelt að fjölga gjalddögum án

þess að fjölga aflestrum með því að notast við áætlanir milli aflestra eins og tíðkast í viðskiptum með hita og rafmagn.

- Sem stór gjaldandi og flutningsaðili er það mat félagsins að frumvarpið muni að óbreyttu auka skattbyrði félagsins um 11% frá núverandi þungaskattskerfi, sem er veruleg íþynging.

Leiðir að markmiðum og rök fyrir olúgjaldi

Í greinargerð með frumvarpinu eru eftirfarandi rök færð fyrir niðurstöðu nefndarinnar:

1. ýtt sé undir kaup á nýjum og sparneytnari gasolíudrífnum ökutækjum,
2. gasolíudrífnum ökutækjum fjölgi á kostnað bensíndrífina,
3. greiðslubyrði hvers gjaldanda verði jafnari,
4. undanskot frá skattheimtu minnki,
5. sparnaður við framkvæmd og umsýslu náist.
6. tilkostnaður hins opinbera við litunarleið sé minni en við endurgreiðsluleið.

Um þessi rök hafa félögin eftirfarandi athugasemdir:

1. Við núverandi fyrirkomulag er kostnaður við gasolíunotkun þegar það mikill að t.d. Olíudreifing ehf. hefur lagt í verulegan kostnað við innkaup bíla og þjálfun ökumanna til að draga úr kostnaði. Þessar aðgerðir hafa margborgað sig. Sama gildir um aðra rekstraraðila stórra bíla svo að þeir hafa nú þegar mikinn hvata til að endurnýja sína bíla.
2. Með auknum mun á milli flokka léttari ökutækja er á einfaldan hátt hægt að gera gasolíudrífni ökutæki hagkvæman kost, bæði í fastagjaldskerfinu og ökumælakerfi. Ökutæki í atvinnurekstri þyrftu öll að vera með ökumæli sbr álit Samkeppnisráðs, en í greinargerðinni er því ekki haldið til haga, að álit Samkeppnisráðs á ekki við venjulega einkabíla heldur einungis bíla í atvinnurekstri.
3. Afar einfalt er að dreifa greiðslubyrði þeirra sem eru á fastagjaldskerfinu með því að fjölga gjalddögum gjaldsins og gefa þeim sem eru með ökumæli kost á því að láta lesa oftar af, ef þeir óska þess, eða greiða samkvæmt áætlun eins og venja er með orkureikninga heimilanna og láta lesa af einu sinni á ári, t.d. við aðalskoðun.
4. Samkvæmt upplýsingum frá olíufélögum á Norðurlöndunum eru ýmis vandmál við framkvæmd litunar, einmitt vegna fjölda möguleika á undanskotum. Afgreiðslumenn eru beittir margvíslegum þrýstingi til að afgreiða ólitaða olíu í stað litaðrar og gjaldfæra sem litaða. Þá er það ítrekað að allt að 10.000 aðilar munu hafa aðgang að litaðri olíu, sbr framangreint. Er þetta stórt vandamál þar sem litun er framkvæmd erlendis og kostar að setja þarf upp flókinn tæknibúnað með tilheyrandi bilanatíðni og kostnaði. Vegna þessa þarf að hafa umfangsmikið eftirlit með því að ökutæki séu ekki að aka á ógjaldskyldri olíu og er sá kostnaður ekki tekinn með í greinargerðinni með frumvarpinu. Er því með öllu ómögulegt að koma í veg fyrir undanskot með upptöku litunar, hversu fullkomin kerfi sem sett verða upp.
5. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stefnt sé að því að kostnaður hins opinbera við umsýslu fari úr 40 milljónum króna í 30 milljónir króna með því að leggja niður núverandi kerfi og taka upp olúgjald, sem jafngildir 10

milljón króna sparnaði. Eðli máls samkvæmt verður að taka tillit til aukins kostnaðar olíufélaganna þegar þjóðhagsleg áhrif af framkvæmdinni eru metin, en eins og þegar hefur komið fram er sá kostnaður um 130 milljónum króna hærri en sú fjárhæð sem sparast hjá hinu opinbera. Í greinargerðinni er sagt að aukinn kostnaður olíufélaganna á gjaldskyldan lítra yrði að meðaltali 1,40 kr/ltr. en eins og kemur fram í bréfi Olíudreifingar frá 25. júlí 2001. Ekki er þar tekið tillit til þess aukakostnaðar sem notendur olíunnar verða fyrir vegna takmörkunar á þeirri þjónustu sem hægt er að veita þeim. Má sem dæmi nefna að eigendur vinnuvéla sem áður gátu tekið eldsneyti á bensínstöðvum munu líklegast ekki geta það eftirleiðis og þurfa að koma sér upp búnaði til geymslu og flutnings á olíunni. Er hér um mikla afturför að ræða, en á undanförunum árum hafa olíufélögin unnið mikið í því að fá þessa aðila til að taka eldsneyti á þjónustustöðvum vegna minni tilkostnaðar og betri umhverfisáðstæðna við afgreiðslu. Þá er rétt að benda á að kostnaðaraukningin verður hlutfallslega mun meiri í dreifðari byggðum landsins þar sem vegalengdir eru meiri og minna magn til að bera fjárfestingar.

6. Endurgreiðsluleið er sögð hafa tæplega 50 milljóna króna kostnað í för með sér fyrir ríkið, meðan kostnaður olíufélaganna við upptöku litunar á olíu er um 140 milljónir króna á ári. Hvoru tveggja er kostnaður fyrir samfélagið og er því með ólíkindum að yfirvöld beri ekki þessar tvær tölur saman við val á gjaldtökuleið. Við endurgreiðslu eru það líka yfirvöld sem framkvæma skattheimtuna og ákvarða hverjir eru gjaldskyldir og hverjir ekki en í hinu tilfallinu er það starfsmaður einkafyrirtækis tekur þá ákvörðun.

Einstakar greinar frumvarpsins:

Í einstökum greinum frumvarpsins eru einnig þó nokkur atriði gera verður athugasemdir við.

1. gr Ekki eru skilgreind þau markmið, sem yfirvöld ætla að ná með frumvarpinu, enda er ekki gerð tilraun til að gera grein fyrir tilgangi þeirra í upphafi laganna og sömuleiðis er hætt við að túlkun þeirra verði ómarkviss þar sem hugtök þau sem notuð eru í frumvarpinu eru hvergi skilgreind, eins og venja er í vandaðri lagasetningu. Er því lagt til að inn komi ný grein. 1. gr sem gæti hljóðað:

Markmið laga þessara er að afla fjár til reksturs vegakerfisins með gjaldtöku af akstri skráðra ökutækja. Jafnframt er það markmið laganna að skapa hagræna hvata til að auka hlut gasolíudrífanna ökutækja í umferð.

3. gr Ekki er gerð grein fyrir því hvernig mæla eigi stærð afgreiðslustaðar. Lagt er til að skilgreint verði í hugtakaskilgreiningum, nýrri grein, að stærð birgðastöðvar sé mæld í birgðarými stöðvarinnar.

5. gr. Í 1. mgr er kveðið á um að einungis þeir aðilar sem eru gjaldskildir skv 3. gr. geti fengið heimild til að lita olíu. Þar sem Olíudreifing ehf sér um alla dreifingu á olíu fyrir Olíufélagið ehf og Olíuverzlun Íslands hf, sem eru gjaldskildir aðilar skv 3. gr., verður frumvarpið að gera ráð fyrir því að fyrirtækið geti fengið heimild til að lita olíu sem það hefur í vörslu sinni. Er því lagt til að 1. mgr verði breytt og hún hljóði:

Þeir sem óska eftir að fá heimild til að bæta litar- og/eða merkiefnum í gas- og dísilólíu vegna sölu eða afhendingar án gjalds, sbr. 4. gr., skulu senda umsókn til ríkisskattstjóra. Einungis þeim sem fengið hafa leyfi hjá ríkisskattstjóra er

heimilt að bæta litar- og/eða merkiefnum í gas- og dísilolíu samkvæmt lögum þessum.

Ákvörðun um framkvæmd litunar er lögð fjármálaráðherra í hendur með reglugerðarheimild. Án þess að drög að þeirri reglugerð liggi fyrir er erfitt að taka afstöðu til kostnaðar vegna margra atriða lagafrumvarpsins, enda er þetta sá hluti sem mestu máli skiptir fyrir framkvæmd litunarinnar. Liggja þarf fyrir hvaða efni er ætlað að nota til litunar og fyrir þurfa að liggja óyggjandi sannanir á að þau séu ekki að valda þeim sem meðhöndla þeim hættu á heilsutjóni. Leggja félögin mikla áherslu á að það fái að koma að gerð þeirrar reglugerðar sem boðuð er.

9. gr Greinin er afar óljós þar sem seljendur olíu eiga í margháttuðum viðskiptum við viðskiptavini sína, ekki einvörðungu með olúvörur og því erfitt að ákvarða hvað af niðurfellingu viðskiptaskuldar er vegna viðskipta með gjaldskylda olíu og hvað vegna annarra viðskipta. Þá er hugsanlegt að viðskiptareikningi sé lokað vegna vanskila en áfram selt gegn staðgreiðslu. Taka verður tillit til aðstæðna sem þessara, t.d. við uppgjör þrotabúa og skýra framkvæmdina að öðru leyti til að ákvæðið verði framkvæmanlegt.

10. gr Þar sem engar skilgreiningar eru í frumvarpinu er ákvæðið afar óskýrt. Hvergi er skilgreint í hvaða einingum magn skuli gert upp og hvernig sanna skuli rýrnun.

11. gr Í 1. málsgrein er kveðið á um að gjalddagi olúgjalds sé fimmtándi dagur annars mánaðar eftir lok uppgjörstímabils. Miðað við reynslu af innheimtu í olúviðskiptum verður að telja líklegt að hækkun eldsneytisverðs lengi enn innheimtutíma viðskiptakrafna. Því er talið nauðsynlegt að gjalddaginn verði fimmtándi dagur þriðja mánaðar í stað annars mánaðar eftir úttekt.

13. gr. Vegna skorts á skilgreiningum á hugtökum í lögnum er þessi grein um margt mjög óljós og ómögulegt að taka afstöðu til hennar eins og hún er sett fram. Því er fagnað að kílómetragjald eftirvagna sé ekki tvöfalt kílómetragjald vélknúinna ökutækja sem var í því frumvarpi sem var lagt fram til kynningar á 127. löggjafarþingi. Sú röksemdafærsla að ekki sé greitt olúgjald af akstri eftirvagna átti ekki við rök að styðjast, því að sjálfsögðu eyðir ökutækið sem dregur eftirvagninn meira eldsneyti en ella.

14. gr. Ákvæði 3. mgr eru afar torskilin og erfitt að sjá hvað nákvæmlega er átt við með orðalaginu “rangt skráð í álestrarskrá”. Afar óheppilegt væri ef verið væri að taka út heimild til að skrá gjaldþyngd ökutækis lægra en sem nemur hámarksþyngd þess skv reglugerð nr 528/1998 m.s.b. um stærð og þyngd ökutækja.

16. gr í 1. mgr er ekki gert ráð fyrir því að fleiri en einn ökumaður aki sama ökutækinu innan hvers vinnudags. Það er mjög algengt að fleiri en einn ökumaður aki sama ökutækinu innan hvers vinnudags og verður frumvarpið að taka tillit til þess. Í 3. málsgrein eru gefnir afar stuttir frestir um að mælar skuli færðir til viðgerðar á löggilt verkstæði. Í ljósi þess að ætlunin er að fækka ökutækjum með ökumælum verður að teljast líklegt að löggiltum verkstæðum fækki.

20. gr Hér er verið að setja strangari viðurlög en gilda um samsvarandi brot í almennum hegningarlögum og eðlilegra að vísað sé í almenn hegningarlög hvað varðar þau auðgunarbrott sem hér um ræðir.

23. gr Í dag eru tæpir 8 mánuðir þar til lög samkvæmt þessu frumvarpi eiga að taka gildi. Ef þessi lög verða staðfest, þá verður væntanlega rúmt hálf ár til gildistöku þeirra. Eftir er að semja reglugerð um framkvæmd þeirra sem er grundvöllur

16. apríl 2004

framkvæmdar laganna, kaupa á búnaði og skipulagningu að öðru leiti. Er því með öllu ómögulegt að sjá hvernig koma eigi lögum í framkvæmd á þeim tíma sem gefinn er og verður að ætla 12 mánuði til viðbótar hið minnsta frá setningu reglugerðar, sem hlýtur að taka 4 mánuði hið minnsta í undirbúningi auk tafa vegna sumarleyfa. Er því lagt til að löggin öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2006. Þá gera fjárfestingaáætlanir félaganna ekki ráð fyrir fjárfestingum vegna þessa á yfirstandandi ári, eins og þegar hefur komið fram.

Af ofansögðu má ljóst vera að margir gallar eru á framkomnu frumvarpi og ekki verður séð að neinn sá ávinningur sé af breytingunum, sem ekki er hægt að ná með öðrum hætti sem réttlæti þann kostnað og þær álögur sem frumvarpið leggur á atvinnulífið og samfélagið í heild sinni án þess að tekjur eða hagræði sé aukið.

Er því lagt til að frumvarpið verði endurskoðað frá grunni í samvinnu við hagsmunaaðila.

Virðingarfyllst,
Olúdreifing ehf.,

Hörður Gunnarsson
Framkvæmdastjóri

Olúuverzlun Íslands hf

Olúfélagið ehf.

Einar Benediktsson
Forstjóri

Hjörleifur Jakobsson
Forstjóri