

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Alþingishúsið við Austurvöll

101 Reykjavík

umsagnir@althingi.is



Reykjavík 19.03.2025

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar um frumvarp til laga um kílómetragjald á ökutæki

Samtök ferðapjónustunnar – SAF hafa tekið til umsagnar ofangreint mál. Frumvarpið er endurflutt. Það fór ekki í samráð á Samráðsgátt stjórnvalda áður en það var lagt fram nú. Frumvarpið var sett á Samráðsgátt sl. haust. Eftir stutt samráð þá var það lagt fram á síðasta löggjafarþing en það tók stórum breytingum hvað varðar fjárhæð daggjalds fyrir bifreiðar í útleigu hjá ökutækjaleigum.

Núverandi ríkisstjórn er að leggja fram frumvarp frá síðustu ríkisstjórn. Samtökin skiluðu inn [umsögn](#) um það frumvarp 31. október sl. en sömu sjónarmið gilda eftir sem áður enda lítið búið að breytast frá því frumvarpið var lagt fram á síðasta þingi.

1. Vinnubrögð og nefndarálit

Á síðasta þingi var af hálfu efnahags- og viðskiptanefndar frumvarpinu vísað til ríkisstjórnarinnar. Að mati meirihluta nefndarinnar, þingmanna Viðreisnar, Flokks fólksins, Framsóknar og Sjálfstæðisflokks var talið mikilvægt að brugðist yrði við og einfalt og gagnsætt fyrirkomulag gjaldtöku á ökutæki og eldsneyti innleitt til framtíðar með auknu jafnræði eigenda og umráðamanna ökutækja að leiðarljósi. Hins vegar taldi meiri hlutinn að það yrði ekki fram hjá því lítið að kallað yrði eftir frekari greiningu og auknu samráði við hagsmunaaðila.

„Frumvarpið felur í sér umfangsmikla breytingu á gjaldtöku fyrir notkun ökutækja og því mikilvægt að það sé undirbyggt með frekara samráði og greiningu og áhrifamati þannig að hið nýja kerfi skapi ekki óæskileg áhrif fyrir almenning og atvinnugreinar. Meiri hlutinn leggur áherslu á að hafist verði handa við þá vinnu án tafar.“

Með ofangreind orð í huga þá ætla samtökin að gerast svo djörf að benda stjórnvöldum á að atvinnulífið gerði ráð fyrir að málið yrði unnið frekar með hagsmunaaðilum eftir þetta. Til að gera stutta sögu enn styttri þá var einungis einn fundur með ráðuneytinu. Niðurstaða ráðuneytisins á þeim fundi var að keyra málið áfram óbreytt án þess að koma til móts við atvinnulífið.

2. Tekjuöflun til framtíðar

Ökutækjaleigur telja mikilvægt að benda stjórnvöldum á að líklegt sé að bifreiðum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti muni fækka jafnt og þétt næsta aldarfjórðunginn og því skýtur skökku við að gera boðaðar breytingar úr tryggu innheimtukerfi yfir í ótryggt og flókið kerfi.

Ökutækjum sem greiða á dælu í dag mun sjálfkrafa fækka á næstu misserum og því ættu stjórnvöld að skoða að á láta núverandi kerfi líða undir lok. Stjórnvöld virðast hins vegar vera ákveðin að stofna til þessa kerfis fyrir ökutæki sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Þá vilja samtökin benda stjórnvöldum á að það þurfi að laga nokkur atriði svo gildistaka frumvarpsins verði ekki stórslys.

Gildistaka frumvarpsins er fyrirhuguð um mitt sumar, nánar tiltekið 1. júlí. Gildistakan ætti hins vegar að vera með að lágmarki sex til tólf mánaða fyrirvara og ætti þannig **að vera í fyrsta lagi 1. janúar 2026**. Stjórnvöld þurfa að átta sig á því að þegar þau ákveða að gjörbreyta tekjuöflunarkerfi af ökutækjum þá gengur ekki að nálgast verkefnið líkt og um sé að ræða einhvers konar árstíðabundið verkefni sem renni úr greipum ef ekki er aðhafst með hraði. Sér í lagi, þegar verið er að ráðast í jafn stóra breytingu og þessa til lengri framtíðar. Það er mikilvægt að innleiðingin gangi smurt fyrir sig, sé ekki gerð á harðahlaupum og að við hana myndist ekki sóun á fjármunum, hjá fyrirtækjum, atvinnulífínu í heild sinni eða ríkinu.

Frumvarpið mælir fyrir um að færa innheimtu af löggildum mælum af dælu yfir til ökutækjaleiga. Ökutækjaleigur verða því innheimtuaðilar skattsins og því er mikilvægt að koma í veg fyrir að ökutækjaleigur sitji ekki uppi með kostnað sem ökumenn, leigjendur, hafa leitt af sér og eiga að greiða. Þegar rísa kerfisbreyting á sér stað þarf að vanda til verka. Gefa þarf ökutækjaleigum andrými og svigrúm þegar kemur að innheimtu gjaldsins. Þess ber að geta að innheimtuferlar hjá stjórnvöldum eru ekki tilbúnir heldur einungis á vinnslustigi þó þetta kerfi hafi verið til staðar í rúmlega ár. Þessi stutti tími er nefnilega alltof lítill. Samtökin vilja því leggja til að stjórnvöld fari hægt í sakirnar svo það skapist sátt og takmarka neikvæðar afleiðingar af frumvarpinu fyrir íslenska ferðaþjónustu og samkeppnishæfni áfangastaðarins Íslands.

3. Innleiðing um mitt sumar er ekki góð hugmynd

Háönn í útleigu ökutækja á Íslandi er á sumrin. Innleiðing á nýju kerfi sem hefur áhrif á næstum allan bílaflota ökutækjaleiga gerir starfsumhverfi þeirra margfalt þyngri á þeim tíma þar sem hvað mest er að gera. Það kallar á aukinn kostnað og sóun á fjármunum. Sérstaklega í ljósi þess að ýmsum tækni málum er enn ósvarað. Það þarf að passa uppá að þær skyldur sem lagðar eru á ökutækjaleigur fylgi ekki mikil og ósanngjörn byrði í formi aukins vinnuafis og kostnaðar. Ef frumvarpið verður samþykkt óbreytt þá er hætta á því að það þýði aukinn starfsmannakostnað og hætta á sektum ef ekki er fylgst mjög nákvæmlega með öllum ökutækjunum í flotanum. Það þarf að gera skráningu og leiðréttingar á skráningu einfalda fyrir stórnotendur annars er hætta á vandræðum og viðbótar kostnaði.

Ef stjórnvöld ætla að keyra lögin í gegn þá munu lögin hafa neikvæð áhrif á rekstur ökutækjaleiga enda fylgir þessum breytingum óhjákvæmilegt flækjustig. Innheimtan virðist nokkuð ósveigjanleg og þá má ætla að innleiðingaferlið verði bæði flókið og dýrt. Frumvarpið leggur of mikla skriffinnsku á ökutækjaleigur með fjölmörgum skráningar- og upplýsingaskyldum sem krefjast sérstakra innri ferla. Ökutækjaleigurnar þurfa að halda utan um daglegar upplýsingar um akstursmæla, skráningu, gjöld og bera ábyrgð á greiðslu, sem krefst fjárfestinga í innviðum og aukinn starfsmannakostnað. Fyrirhugað kerfi mun bætast ofan á síauknar kröfur á ökutækjaleigur um upplýsingar og innheimtu sem ekki tengist þeirra kjarnastarfsemi. Að uppfæra starfsemi ökutækjaleiga í samræmi við frumvarpið tekur tíma. Það er ekki hægt að hefja slíka vinnu fyrr en allir núansar hins nýja kerfis eru ljósir og þeir eru ekki ljósir fyrr en frumvarpið er orðið að lögum. Því er mikilvægt að ökutækjaleigur fái svigrúm til að aðlaga sína starfsemi að því umhverfi sem þeim er ætlað.

Ökutækjalegur þurfa að uppfæra alla leigusamninga og innleiða rafrænt samþykki fyrir km-gjaldi til að koma í veg fyrir að ökutækjaleigan beri gjaldið, þarf leigutaki að samþykkja það rafrænt. Nauðsynlegt er að tryggja að allir samningar séu skýrir og staðfesti ábyrgð leigutaka. Hugmyndin á bakvið km-gjaldið er að sá sem notar greiði fyrir innviði landsins. Miðað við þann stutta fyrirvara sem ökutækjaleigur fá til að setja inn km-gjald í sitt rekstrarfyrirkomulag mun það fyrst um sinn allt enda hjá þeim sjálfum. Nýjar álögur sem þessar enda sem nýr skattur á ökutækjaleigur sem er greiddur innan úr rekstri fyrirtækjanna sjálfra en ekki úr vasa þess sem notar, leigjanda bifreiðarinnar. Það eru veruleg vonbrigði að stjórnvöld kjósi að leggja á auka skatt á ökutækjaleigur sem hljóðar að óbreyttu uppá rúman milljarð króna.

Stjórnvöld mega ekki gleyma því að stjórnkerfið, Skatturinn og Samgöngustofa, sem snýr að km-gjaldinu og þeirra starfsmenn taka út sitt sumarleyfi á sumrin. Sumarleyfisleyfistíminn nær hámarki í júlí þegar innleiða á nýtt kerfi. Það skapast alltaf vaxtaverkir við innleiðingu nýrrar framkvæmdar og til þess að innleiðing sé farsæl þá er skynsamlegast að taka upp nýtt kerfi þegar allir starfsmenn stjórnvalda eru á staðnum og utan háannar hjá ökutækjaleigum.

4. Íslensk ferðapjónusta er í alþjóðlegri samkeppni

Miklar hækkanir undanfarinna ára á flestum kostnaðarliðum fyrirtækja í ferðapjónustu og hinum ýmsu álögum hafa þyngt róður þeirra verulega og dregið úr samkeppnishæfni íslenskra ferðapjónustufyrirtækja. Til marks um erfiða samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðlegum mörkuðum er raungengi íslensku krónunnar hátt í sögulegu samhengi, bæði á mælikvarða verðlags og launa, og hækkaði að meðaltali árið 2024 frá fyrra ári, um 3,2% m.v. hlutfallslegt verðlag og 2,7% m.v. hlutfallslegan launakostnað. Samkvæmt niðurstöðum viðhorfskönnunar SAF og KPMG sem 221 ferðapjónustufyrirtæki svöruðu og kynntar voru í upphafi árs telja 43% þátttakenda að samkeppnishæfni íslenskrar ferðapjónustu muni veikjast á árinu 2025.

Það eru blikur á lofti í alþjóðamálum, svo vægt sé til orða tekið, og óljóst hvaða áhrifa kunni að gæta á íslenska ferðapjónustu. Frá áramótum hafa um 268 þúsund erlendir farþegar farið frá Íslandi, sem er um 5,7% fækkun frá því á sama tíma í fyrra. Uppfærð gervigreindarspá Ferðamálastofu gerir ráð fyrir tæplega 4% samdrætti frá fyrra ári um fjölda erlendra farþega til landsins árið 2025.

Stjórnvöld virðast gleyma því að íslensk ferðapjónusta starfar í alþjóðlegri samkeppni og selji þjónustu sína marga mánuði fram í tímann. Þegar ákvörðun um ferðalag er tekin og verð á áfangastaðnum eru könnuð þá skoða ferðamenn helst kostnað á þremur þáttum; flugi, hóteli og bílaleigubíl. Ferðamenn skoða sjaldnast verð á eldsneyti við dælu. Auka gjöld á bílaleigubíl munu því hafa áhrif á samkeppnishæfni Íslands sem áfangastaðar.

5. Samskipti íslenskrar ferðapjónustufyrirtækja við leigjendur, erlenda söluaðila og birgja

Íslensk ferðapjónusta reynir í hvívetna að vera fagleg. Hluti af því ferli er að upplýsa þá sem ætla sér að koma til landsins hvert endanlegt verð sé og ekki hækka þau verð eftir að pantað eða borgað er. Slíkt er í samræmi við lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Viðskiptavinir íslenskra ferðapjónustufyrirtækja eiga að geta treyst því að uppgæfið verð sé hið endanlega verð á vöru og þjónustu.

Stjórnvöld þurfa því að gefa ferðapjónustunni og fyrirtækjum almennt góðan frest þegar kemur að hækkun á sköttum og gjöldum. Annað er ekki faglegt. Að gera risa kerfisbreytingu með stuttum fyrirvara er ekki faglegt og dregur úr hinu jákvæða orðspori sem íslensk ferðapjónusta byggir á.

Við lögfestingu laga sem eiga að taka gildi um leið þar sem gjöld og álögur hækka hefur áhrif á þá þúsundir erlenda ferðamenn sem eiga fyrirfram bókuð ökutæki hjá ökutækjaleigum hér á landi. Ökutækjaleigur sitja uppi með það þurfa að útskýra hækkun á verði og skilmálabreytingum. Því fylgir tilheyrandi óánægja sem mun hafa bein áhrif á ökutækjaleigur og íslenska ferðaþjónustu í heild sinni með tilheyrandi orðsporsáhættu og tekjutapi til framtíðar.

Þó að breytingar sem þessar geti hugsanlega staðist íslensk lög og skilmála íslenskra ökutækjaleiga þá hafa erlendir birgjar og söluaðilar nú þegar gefið það út að þeir muni ekki innheimta viðbótarkostnað vegna gjaldsins enda telja þeir að slíkar breytingar standist ekki evrópskt regluverk. Að öllu óbreyttu mun þessi nýja skattheimta nær öll lenda á íslenskum ökutækjaleigum fyrst um sinn og er fjárhagslegt tjón metið á milljarða króna.

Í dag er verið að innheimta km-gjald af hreinorkubifreiðum og eru innheimtur af leigjendum mjög litlar, það er hægt að skipta því í tvennt. Leigjendur bifreiða í langtímaleigu greiða oftast km-gjaldið en það gengur ekki vel að innheimta km-gjaldið af skammtímaleigunni og lendir því km-gjaldið í mörgum tilfellum allt á ökutækjaleigunum.

Síðast þegar málið var kynnt með stuttum fyrirvara fór daggjalda fjárhæð frumvarpsins úr kr. 670 í 1.340 á innan við hálfum mánuði. Texti í greinargerð var ekki einu sinni samræmdur við texta lagaákvæða. Á þessum stutta tíma reyndu ökutækjaleigur að undirbúa sína viðskiptavini fyrir km-gjald á daggjaldi að fjárhæð kr. 670 sem var svo breytt í kr. 1.340.

Undirbúningur fyrirtækja fyrir nýtt kerfi fyrir starfsmenn eða fyrir viðskiptavini sína á ekki og hefjast fyrr en kerfið er samþykkt. Undirbúningur fyrir óstaðfesta hluti getur falið í sér sokkinn kostnað og soun á tíma og þar með á fjármunum.

6. Nauðsynlegar sérreglur fyrir stórnotendur og ökutækjaleigur

Ökutækjaleigur selja sína þjónustu áður en afhending fer fram. Leigu- og önnur gjöld eru innheimt fyrirfram og sjálfvirknivæðing í rekstri þeirra nýtt. Að því sögðu þá er mikilvægt að þær eigi þess kost að geta lagt á sérstakt daggjald þannig að það er fyrirfram vitað hvað þjónustan kostar og innheimt við upphaf eða áður en leigutími hefst. Leigjendur geta því skilað bifreiðum utan opnunartíma án þess að hitta nokkurn mann. Þá er, sem betur fer, nær ómögulegt að innheimta gjöld eftir á. Því er nauðsynlegt að frumvarpið geri ráð fyrir daggjaldi.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru engin ákvæði sem lúta að því að stórnotendur eða aðilar með stóra bílafloata geti með einföldum hætti veitt upplýsingar og nálgast skráðar upplýsingar eða gert upp raunakstur. Vegna þessa er viðbúið að ökutækjaleigur lendi í miklum fjárútlátum og kostnaði vegna tæknilegra annmarka. Samtökin fara fram á að stjórnvöld ráði fram úr mögulegum hnökrum, þ.m.t. upplýsingaflæði og uppgjörsmál áður en boðuð lög taka gildi.

Samtökin setja stórt spurningamerki við ákvæði 20. gr. frumvarpsins um að Skatturinn og Samgöngustofa geti óskað eftir upplýsingum frá ökutækjaleigum og öðrum bílaeigendum endurgjaldslaust. Farið er fram að þetta verði skilgreint nánar og með hvaða hætti þetta samræmist opinberri stjórnsýslu. Þá þarf að ganga úr skugga um að daggjaldið sé endanleg álagning og það komi ekki bakreikningur frá Skattinum þegar bíll er seldur.

7. Daggjaldið og fjárhæð þess

Í frumvarpinu nú er miðað við daggjald sem miðar við um 200 km á dag. Þau gögn sem miðað er við eru fengin úr rannsókn sem unnin var fyrir Vegagerðina árið 2017 og byggist sú rannsókn á könnun meðal erlendra ferðamanna árið 2016. Könnunin var tekin af erlendum ferðamönnum sem voru að keyra bílaleigubíla úti á landi. Ökutækjaleigur hafa ekki lagst í sérstaka rannsókn á því hvað bílaleigubílar eru keyrðir mikið á dag í útleigu. Óformleg könnun meðal fyrirtækja innan samtakanna leiddi hins vegar í ljós að frumvarpið miði við of marga km. Það miðar við ekna km af erlendum ferðamönnum á háönn. Eknir km hina átta mánuðina eru færri og því er gert ráð fyrir að km-gjaldið utan háannar sé umtalsvert hærra en á háönn.

Verð á bílaleigubíl við álagningu þessa gjalds hækkar hlutfallslega hvað mest á ódýrum bílum í vetrarleigu. Samtökin hafa áhyggjur af því að innleiðingin hafi hvað mest áhrif á dreifingu ferðamanna um landsbyggða. Of hátt km-gjald mun draga úr vilja leigjanda til að aka lengra á landsbyggðina og verja tíma sínum þar. Því lengur sem bílaleigubíll er í leigu því eru meiri líkur á því að erlendur ferðamaður ferðist meira og lengra um landið.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ökutæki á daggjaldi séu föst í því umhverfi í þrjú mánuði. Þessi ráðstöfun er mjög takmarkandi fyrir starfsemi ökutækjaleiga og er nauðsynlegt að hægt verði að breyta á milli daggjalds og km-gjalds við mánaðarmót.

Daggjaldið þarf að vera lægra til að byrja með og þá mögulega hækka þegar líður á enda lendar gjaldið til að byrja með á ökutækjaleigunum sjálfum. Samtökin leggja til að skýrslugjöf vegna daggjalds verði unnin í samráði ökutækjaleiga og Skattsins í stað þess að Skatturinn fái alfarið að ráða forminu og að fyrsta árið verði notað til að safna upplýsingum um akstur bílaleigubíla þannig að til lengri tíma verði hægt að miða daggjaldið við raun akstur bílaleigubíla á ári. Með því að safna gögnum þá er hægt að finna út eðlilega fjárhæð daggjaldsins. Stjórnvöld þurfa að finna út hver sé eðlileg fjárhæð gjaldsins enda er um að ræða skattlagningu til framtíðar.

8. Gildistíma afsláttar fyrir stærri ökutæki – aðlögun.

Leggja verður upp með að afláttur af km-gjaldi stærri bifreiða hafi a.m.k. sama gildistíma og gert var ráð fyrir í fyrra frumvarpi. Þá átti afsláttur vegna þyngdarstuðla að gilda allt árið 2025 og 2026. Samtökin fara fram á að afsláttur gildi í heil tvö ár frá því að frumvarpið verði samþykkt eða fyrst til 31. júní 2026 og svo til 31. júní 2027.

9. Hvetja þarf til orkuskipta hjá hóp bifreiðafyrirtækjum

Orkuskipti innan hóp bifreiðageirans eru ekki langt á veg komin og eru afar kostnaðarsöm fyrir þau fyrirtæki sem hafa hafið þá vegferð. Hleðsluinnviðir eru takmarkaðir fyrir stærri bifreiðar og hver kílóvattsstund meira en tvöfalt dýrari en almennt gengur fyrir fólksbifreiðar. Í fyrirliggjandi frumvarpi er gert ráð fyrir 80% afslætti af km-gjaldi út árið 2027, fyrir hóp bifreiðar sem ganga fyrir hreinni orku og er það að mati samtakanna of skammt gengið til að hvetja til orkuskipta. Til að hvetja hóp bifreiðafyrirtæki til að huga að orkuskiptum þarf afslátturinn að vera 100% í þrjú ár og verði endurskoðað með góðum fyrirvara með tilliti til þeirrar stöðu sem þá verður.

10. Lokaorð

Samtökin krefjast þess að frumvarpinu verði breytt í samræmi við athugasemdir samtakanna. Það er ekki hægt að samþykkja frumvarpið óbreytt. Það er ekki ásættanlegt að stjórnvöld lofi ferðaþjónustunni á tyllidögum að hún muni einungis leggja ný gjöld á greinina með góðum fyrirvara enda er mikilvægt að regluverk á greinina sé skilvirkt, ábyrgt og hagkvæmt. Stjórnvöld hafa bent á að gæta þurfi að stöðugleika og fyrirsjáanleika, sem forsenda sjálfbærs reksturs fyrirtækja í greininni. Í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er rætt um aukna skilvirkni í samskiptum fyrirtækja og hins opinbera. Í aukinni skilvirkni á ekki að felast afnám á fyrirsjáanleika við álagningu skatta og gjalda. Nýir skattar eins og km-gjald eiga að ganga út á að ferðamaðurinn, sá sem nýtir innviðina, borgi skattinn en ekki fyrirtækin. Með óbreyttu frumvarpi munu fyrirtækin, fyrstu mánuði eftir gildistöku laganna, greiða skattinn innan úr rekstri sínum en ekki ferðamaðurinn. Formenn ríkisstjórnarflokkanna töluðu allar mjög skýrt fyrir kosningar um að fyrirvari á skattlagningu á ferðaþjónustu væri lykilatriði sem þær myndu leggja áherslu á og virða. Samtökunum þykir miður að það sé ekki ætlun þeirra í þessu mikilvæga máli.

Góð lagasetning er ekki að keyra breytingar í gegn með engum aðlögunartíma. Kerfisbreytingar kalla óhjákvæmilega á flækjustig og hitinn og þunginn við þær breytingar á ekki að lenda á ökutækjaleigum á háannatíma. Stjórnvöld eiga ekki að keppast við að leggja hindranir á fyrirtæki líkt og um hindrunarhlaup sé að ræða. Stjórnvöld eiga frekar að fjarlægja hindranir og einfalda fyrirtækjum að takast á við nýjar áskoranir.

Samtökin óska eftir að koma fyrir nefndina og rökstyðja mál sitt auk þess að áskilja sér rétt að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar