

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík
srn@srn.is

Reykjavík, 28. nóvember 2019

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um samvinnuverkefni um vegaframkvæmdir.

Hinn 14. nóvember sl. birti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið drög að frumvarpi til laga um samvinnuverkefni um vegaframkvæmdir á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Frumvarpsdrögin hafa verið yfirfarin á vettvangi SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar, SFF – Samtaka fjármálafyrirtækja og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*) sem veita sameiginlega umsögn.

Með frumvarpsdrögunum er ætlunin að tryggja Vegagerðinni heimild til að fela einkaréttarlegum aðilum að annast undirbúning, rekstur og gjaldtöku fyrir notkun tiltekinna samgönguframkvæmda. Í drögunum kristallast að ætlunin er að veggjöld vegna notkunar samgöngumannvirkjana komi til viðbótar almennri skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Sú fjárfesting sem felst í framkvæmdunum verður þar með að hluta eða heild fjármögnuð af notendum þeirra utan ríkisreiknings í stað þess að henni sé jafnað á alla skattgreiðendur í gegnum almenna skattlagningu. Sá hópur sem mun greiða fyrir framkvæmdirnar verður þrengri en ella auk þess sem innheimtufyrirkomulag þeirra tekna sem standa eiga undir framkvæmdunum verður allt annað en hin hefðbundna.

Telja verður ljóst að nýju fyrirkomulagi fjármögnunar samgönguframkvæmda munu fylgja áskoranir. Af greinargerð frumvarpsins leiðir að til grundvallar þeim tillögum sem felast í frumvarpsdrögunum liggur sú meginröksemd að forgangsriðun ríkisútgjalda, eins og hún birtist í gildandi fjármálaáætlun, leyfi vart að mikilvægar samgöngubætur verði fjármagnaðar af ríkissjóði í nánustu framtíð. Í því ljósi fela frumvarpsdrögin í raun í sér áform um flutning verkefna, sem í eðli sínu eru opinber, af ríkisreikningi og yfir á reikning einkaaðila, þ.e. flutning áhættu af herðum ríkisins yfir á herðar einkarekinna framkvæmdaraðila. Það er forsenda þess að framkvæmdirnar hafi sem minnst áhrif á útgjaldasvigrúm ríkisins að áhætta af framkvæmdum flytjist í sem ríkustum mæli á hendur þeim einkaaðila. Með vísan til þeirrar reynslu manna að einkaframkvæmdir séu jafnan kostnaðarsamari en opinberar framkvæmdir leggja frumvarpshöfundar sig fram við að takmarka rekstraráhættu eftir því sem það er unnt á þessu stigi.

Almennt um fyrirkomulag álagningar og innheimtu veggjalda

Í frumvarpsdrögunum er engin afstaða tekin til þess hvernig álagningu og innheimtu veggjalda verður háttað heldur aðeins settar fram breiðar línur:

1. Gjald verður tekin fyrir notkun tiltekins mannvirkis,
2. gjaldtaka hefst að framkvæmdatíma loknum,
3. gjaldtaka varir í allt að 30 ár,
4. Vegagerðin, einkaaðili eða félag í eigu ríkisins annast álagningu og innheimtu,
5. fjárhæð veggjalds endurspeglar framkvæmda- og rekstrarkostnað auk eðlilegs afraksturs,
6. gjaldskrá er birt á heimasíðu innheimtuaðila,
7. viðbótarálag, sem á að endurspegla innheimtukostnað, verður lagt á not án greiðslu,
8. hlutlæg ábyrgð til greiðslu gjalda og álags hvílir á eiganda eða umráðamanni ökutækis,
9. lögveð hvílir á ökutækinu vegna vangoldinna gjalda og álags,
10. álagning verður líklega rafræn/sjálfvirk.

Á almennum nótum telja samtökin rétt að benda á að þó lagt sé upp með að tilteknar samgönguframkvæmdir verði felldar í farveg samvinnuverkefna má búast við að þrýstingur myndist á að sama leið verði farin í tilviki fleiri framkvæmda. Samvinnuverkefnum fylgir annars vegar hætta á ósamræmi, þ.e. tvö- eða margföldu kerfi mismunandi reglna eftir því hvaða mannvirki gjaldtaka tengist. Hins vegar er hætta sú að rekstraraðilar líti á útfærslu á einum stað sem lágmarksskilyrði í tilviki annarra verkefna. Í því samhengi væri t.d. ekki óvarlegt að ætla rekstraraðilar Vaðlaheiðarganga kalli eftir því að fá að njóta lögveðs í ökutækjum fyrir vangoldnum gjöldum.

Í framangreindu samhengi leggja samtökin ríka áherslu á að frekari afstaða verði tekin í frumvarpinu til eiginleika álagningar og innheimtu veggjalda. Öðrum kosti er hætt við að álagningar- og innheimtuhagræði innheimtuaðila komi hart niður á gjaldendum, þ.e. að innheimtuáhætta verði felld á þá með óbeinum hætti. Í þessu samhengi fara samtökin fram á að með einhverjum hætti verði settar fram kröfur um eftirfarandi atriði í frumvarpinu:

1. Innheimta veggjalda þarf að verða einföld, skilvirk og örugg. Innheimtan þarf 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.
2. Innheimta veggjalda og innheimtukerfi þurfa að vera samræmd á landsvísi 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 liggi fyrirtækjum til reiðu með eins lítilli töf og unnt er.
3. Rekstrarkostnaði álagningar og innheimtu verður að halda í lágmarki. Öðrum kosti verða forsendur þeirrar breytingar á fyrirkomulagi gjaldheimtu sem boðuð er í frumvarpinu afar hæpnar.
4. Í frumvarpsdrögum er engin afstaða tekin til þess hvernig gjaldbyrði muni jafnast niður á ökutæki í eigu almennings og ökutæki í atvinnurekstrarnotum. Það er afar mikilvægt að uppsöfnuð byrði veggjalda sem falla til vegna fólksflutninga, 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 m.a. að líta til byggðadreifingar, staðsetningar ferðaþjónustu, löndunar afla víða um landið, dreifingar birgðageymslna, verslana og þjónustufyrirtækja.
5. Við ákvarðanatöku um uppbyggingu mannvirkja 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 fólks- og vöruflutningafyrirtækja mun sá kostnaður leiðast út í verðlag og hafa í för með sér hækkun fargjalda og

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 hærri vöruverðs í ljósi hærri flutningskostnaðar.

6. Útfærsla fyrirkomulags álagningar veggjalda þarf að liggja fyrir hið fyrsta. Atvinnulífið þarf að hafa sem fyrst tök á því að taka tillit til gjaldabyrði við áætlanagerð.

Innheimta veggjalda

Meginreglur um innheimtu veggjalda er að finna í 4. gr. frumvarpsdraganna sem er svohljóðandi:

1. Heimilt er að láta veggjöld standa, í heild eða að hluta, straum af byggingarkostnaði, viðhaldi, rekstri, þróun og eðlilegum afrakstri af fjárfestingu vega.
2. Gjaldskrár vegna veggjalda og viðbótargjalda og breytingar á þeim skulu auglýstar á heimasíðum þess aðila sem annast gjaldtökuna.
3. Þeim aðila sem annast gjaldtöku samkvæmt ákvæði þessu er heimilt að leggja á viðbótarálag í þeim tilvikum þegar ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim í samræmi við fyrir fram birta gjaldskrá.
4. Eigandi ökutækis eða umráðamaður ber ábyrgð á greiðslu veggjalds skv. ákvæði þessu.
5. Umferðargjöld og viðbótarálag skulu hvíla sem lögveð á því ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim og ganga framár öllum öðrum skuldbindingum sem á því hvíla í eitt ár frá því gjaldið féll til nema gjöldum til ríkissjóðs. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveðið fellur ekki niður við eigendaskipti.
6. Þar sem ákvæði þessu sleppir skal um gjaldtökuna, þar með talið viðurlög vegna brota við álagningu og innheimtu gjalda, fara eftir viðeigandi ákvæðum vegalaga og reglugerðum settum á grundvelli þeirra.

Segja má að ákvæði 1.–3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna, að teknu tilliti til skýringa í greinargerð, séu í nokkuð góðu samræmi við væntingar. Þegar að ákvæðum 4. og 5. mgr. 4. gr. kemur sortnar myndin hins vegar verulega.

Í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalds verði felld á eiganda eða umráðamann ökutækis. Í 5. mgr. er enn bætt í og kveðið á um að lögveð hvíli á ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki á aðgangsgreiðslu fyrir vangoldnum gjöldum og válagi. Framangreindum áformum verður að mótmæla harðlega.

Hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags

Allajafna er það svo að ökumenn bera ábyrgð á þeim ökutækjum sem þeir aka. Sú staða endurspeglast m.a. í því að almennt er álitid að ökumennirnir sem slíkir njóta jafnan þess ábata sem fylgir notkun ökutækis á samgöngumannvirki. Það eru því athafnir og ákvarðanataka ökumanna sem ætlunin er að gjaldleggja á grundvelli frumvarpsdraganna. Í þessu kristallast einmitt helstu kostir veggjalda, verðlagning nota verður gagnsæ og það hvetur til skynsamlegrar nýtingar samgöngukosta og stuðlar að auknum þjóðhagslegum ábata. Af almennum sönnunarreglum leiðir í mörgum tilvikum að löglíkur séu fyrir því að ökumaður sé jafnframt eigandi eða umráðamaður ökutækis. Ákvörðun um að leggja gjald á eiganda eða umráðamann byggist þannig á sterkum líkum þess að í einhverju samhengi séu sterk tengsl á milli ökumanns

annars vegar og eiganda eða umráðamanns hins vegar. Á þetta t.d. við um notkun almennings á fólksbílum, sterkar líkur eru á að eigandi eða umráðamaður eða aðili sem tengist þeim sterkum böndum sé ökumaður. Í mörgum tilvikum á þetta einnig við um ökutæki sem eru nýtt í atvinnurekstri, líkur eru á að ökumaður sé í viðvarandi ráðningarsambandi við eiganda eða umráðamann. Svo er hins vegar ekki í tilviki ökutækja í útleigu til skemmri tíma enda er leigutaki ekki skráður umráðamaður. Það getur t.d. átt við um ferðamenn sem nýta bílaleigubíla og fyrirtæki eða einstaklinga sem leigja flutningatæki á skammtímaleigu. Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna er þannig lögð til hlutlæg ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags sem mun hafa verulega ósanngjörn og órökrétt áhrif á þá atvinnurekendur sem leigja út ökutæki.

Í þessu samhengi er rétt að nefna að reynsla þeirra fyrirtækja sem leigja út ökutæki til skemmri tíma af slíkri hlutlægrí ábyrgð er afar slæm en slíkt fyrirkomulag hefur verið við líði í Vaðlaheiðargöngum um nokkra hríð. Úrvinnsla og áframinnheimta gjalda og álags af leigutökum er afar vinnuaflsfrek og afföll umtalsverð. Þrátt fyrir að jafnan sé kveðið á um heimildir leigusala til að endurkrefja leigutaka um veggjöld og álag í leigusamningum eru viðskiptaskilmálar greiðslukortafyrirtækja jafnan þess eðlis að leigutaki getur hafnað úttekt eftir að hann hefur skilað ökutækinu af sér. Í þeim tilgangi að tryggja skaðleysi hafa bílaleigur verið knúnar til að innheimta sérstaka umsýsluþóknun af leigutökum sem staðið hefur undir umstangi við innheimtu og afföllum. Með þessu móti hefur innheimtukostnaður og umstang í raun verið fært af rekstraraðila samgöngumannvirkis yfir á leigusala ökutækis. Fyrirkomulagið er í senn óskilvirkt og gefur falska mynd af innheimtukostaði rekstraraðilans. Með því að gera leigusala ökutækja ábyrgða fyrir greiðslu veggjalda og álags er því í raun verið að færa innheimtuáhættu sem allajafna ætti að hvíla á rekstraraðilum yfir á óskyld einkafyrirtæki.

Lögveð

Með lögveðsákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna ætlunin að gulltryggja innheimtuhagsmunir rekstraraðila samgönguframkvæmda. Ekki er nóg með að eigandi eða umráðamaður ökutækis sæti hlutlægrí ábyrgð á greiðslu veggjalda og álags heldur er ætlunin að tryggja þá kröfu með forgangsveði í því ökutæki sem ökumaður notar á samgöngumannvirki. Þar með er ekki aðeins gengið freklega á eignarrétt fyrirtækja og einstaklinga sem eru eigendur eða umráðamenn heldur einnig þeirra sem annars kunna að eiga veð í ökutækjum, þ.e. fjármála-fyrirtækja. Hafa verður í huga að almennt er ekki þörf á að skrá lögveð opinberri skráningu, t.d. í þinglýsingabók, til að það öðlist réttarvernd og töluvert ógagnsæi ríkir því um tilvist þess.

Með því að fá einkaréttarlegum aðila sem tekur að sér uppbyggingu og rekstur samgöngumannvirkis lögveð í ökutæki er gengið mun lengra en almennt tíðkast. Jafnan eru það almannahagsmunir sem eru tryggðir með lögveði, t.d. skatttekjur sem nýttar eru til að fjármaga samneysluna, þ. á m. heilbrigðis- og menntakerfið. Í frumvarpsdrögunum er því gengið mjög langt í að tryggja tekjuflæði einkaaðila á kostnað annarra einkaaðila. Í þessu samhengi vekur ályktun í héraðsdómi sem Hæstiréttur Íslands staðfesti í máli nr. 16/2003 nokkra athygli:

Viðurkennt er að löggjafanum sé heimilt að mæla fyrir um lögveð í ákveðnum eignum til tryggingar kröfu þegar það telst vera þjóðfélagslega mikilvægt að hún innheimtist á tryggilegan hátt. Er slík ákvæði víða að finna í löggjöf og er löng venja fyrir þeim.

(Undirstrikun samtakanna)

Af framangreindum orðum verður ráðið að það sé skilyrði þess að lögveðsheimild standist jafnræðisákvæði stjórnarskrár að það standi til tryggingar kröfu sem er þjóðhagslega mikilvægt að innheimtist á tryggilegan hátt. Hafa verður í huga að ef Vegagerðin felur einkaaðila að reka samgöngumannvirki verða það fyrst og fremst beinir innheimtuhagsmunir einkaaðilans sem lögveðinu er ætlað að treysta.

Að mati samtakanna getur tilvist lögveðsheimildarinnar boðið heim hættu á að hagsmunir fjármálafyrirtækja og eigenda ökutækja sem eru keypt með láni verði fyrir borð bornir. Hætt er við að sú staða muni endurspeglast í lakari viðskiptavilja og viðskiptakjörum þeirra á milli. Fyrirséð er að kostnaður vegna umsýslu og utanumhalds vegna fjármögnunar á bifreiðum geti aukist talsvert vegna þessa. Við nýfjármögnun og eigendaskipti þyrfti að ganga lengra en áður í því að tryggja að ekki hvíli lögveðkröfur á ökutækjum. Fjöldi ökutækja sem á hvíla veðbönd sem fjármögnunarfyrirtæki þurfa að skoða sérstaklega getur með þessu fjölgað talsvert. Í dag þarf ekki að fletta upp veðbandayfirliti á ökutæki ef merking í ökutækjaskrá ber með sér að ekki séu veðbönd á eigninni. Ætla má að skráningum á „veðbönd: já“ aukist og þ.a.l. fjöldi veðbandayfirlita sem þarf að kaupa sérstaklega.

Útfærsla á því hvernig skráningu á lögveðréttindum verður háttáð er ekki skýr í frumvarpinu. Í frumvarpsdrögunum segir einfaldlega að gjöldin skuli hvíla sem lögveð á viðkomandi ökutæki í eitt ár frá því gjöldin féllu til. Þá segir jafnframt að þau falli ekki niður við eigendaskipti. Það kemur ekki fram hvort og hvernig veðréttindin verða skráð „opinberlega“ þannig að grandlaus kaupandi geti vitað af þeim.

Þegar litið er til þess að tilgangurinn virðist sá að tryggja einkaaðilum sem taka að sér rekstur samgöngumannvirkja verulegt innheimtuhagræði eru líkur á að lögveðsheimildin verði talin fela í sér eignarréttarskerðingu sem ekki verður réttlætt á grundvelli heimilda löggjafans. Í eðli sínu felur lögveðsheimildin í sér tilfærslu eignarréttar milli einkaaðila og slíkt ætti einungis að koma til greina þegar sýnt þykir að nær engri leið sé fyrir að fara fyrir lögveðshafa til að rétta hlut sinni og hagsmunir hans af slíkri tryggingu séu sýnilega miklu meiri en hagsmunir veðþola. Því er svo sannarlega ekki fyrirkommið í tilviki einkaaðila sem rekstraraðila samgönguframkvæmda, hann getur hvort heldur er sett kröfuna í hefðbundið innheimtuferli eða tekið tillit til slíkrar innheimtuáhættu í samningaviðræðum við Vegagerðina.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin til að 3. og 4. mgr. 4. gr. frumvarpsdraganna verði felldar brott.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

f.h. SFF – Samtaka fjármálafyrirtækja

Gunnar Valur Sveinsson

Jóna Björk Guðnadóttir

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson