

Mánudagurinn 1. september 1997 kl. 12:00

98. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 4/1997

**Álit vegna erindis félaga leigu-, sendi-, og vörubifreiðastjóra,
varðandi ákvæði í lögum um þungaskatt**

I.

Málsatvik og málsmeðferð.

1.

Eftirtalin félög sendu Samkeppnisstofnun erindi 27. janúar sl.: Frami, bandalag íslenskra leigubifreiðastjóra, Trausti, félag sendibifreiðastjóra, og Landssamband vörubifreiðastjóra. Í erindinu er óskað eftir því að stofnunin úrskurði um það hvort tilteknað málsgreinar 4. greinar laga nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, með síðari breytingum séu í anda samkeppnislaga.

Lög nr. 3/1987 fjalla um fjáröflun til vegagerðar í formi þungaskatts á bifreiðar sem nota annað eldsneyti en bensín. Þau ákvæði laganna sem erindið fjallar um eru í fyrsta lagi 3. mgr. A-liðar 4. greinar. Í þessum lið 4. gr. kemur fram að bifreiðar sem nota annan orkugjafa en bensín og eru allt að 4000 kg. að leyfðri heildarþyngd skuli greiða fast árgjald þungaskatts og að upphæð gjaldsins fari eftir þyngd bifreiðar. Í þeirri málsgrein A-liðar 4. greinar sem um er getið í erindinu kemur fram að árgjald þungaskatts af bifreiðum sem ekið er gegn gjaldi samkvæmt gjaldmæli skuli vera 30% herra en af sambærilega þungum bifreiðum sem ekki hafa gjaldmæli.

Þetta ákvæði telja ofangreind félög bifreiðastjóra að hafi á sínum tíma verið sett í lög á þeirri forsendu að talið hafi verið að bifreiðum með gjaldmæli væri ekið meira en öðrum bifreiðum. Hugsunin að baki ákvæðinu hafi einnig verið sú að því þyngri sem bifreiðar væru því meira sliti yllu þær á vegum. Félögin segja að í dag sé fjöldinn allur af dísilbifreiðum notaðar í atvinnuskyni í samkeppni við leigu- og sendibifreiðar. Þessar bifreiðar aka ekki samkvæmt gjaldmæli og þurfa ekki að hlíta ákvæðinu um 30% álag. Sem dæmi um

Þesskonar bifreiðar nefna félögin bifreiðar Landflutninga hf., Pósts og síma hf. og Kynnisferða hf.

Félögin fallast í erindi sínu á að greiða beri hærri þungaskatt af atvinnubifreiðum en fólksbifreiðum til einkanota, en ákvæði um að greiddur sé mismunandi þungaskattur af atvinnubifreiðum eftir því hvort gjaldmælir sé í bifreiðinni eða ekki telja þau vera samkeppnisskerðandi og ekki byggð á málefnalegum rökum.

Í öðru lagi telja félögin að 4. mgr. B-liðar 4. greinar laganna skapi mismunandi samkeppnisstöðu vöruflutningabifreiða og hindri aðgang nýrra aðila að markaði. Í þessu ákvæði er kveðið á um að veita skuli stighækkandi afslátt af þungaskatti, sem innheimtur er af akstri vöruflutningabifreiða samkvæmt öikumæli, eftir því hve mikið bifreiðunum sé ekið. Þetta ákvæði telja félögin valda því að bifreiðar í sambærilegum flutningum greiði mismunandi þungaskatt þannig að litlir eða nýir aðilar á markaðnum verði ekki samkeppnishæfir við stærri aðila eða þá sem hafa verið lengi á markaðnum. Félögin vitna í rök fyrir þessu ákvæði laganna og segja: „*Í umræðum á Alþingi þann 9. apríl 1986 komu fram hjá þ.v. fjármálaráðherra (Þorsteini Pálssyni) eftirfarandi rök fyrir þessu lagaákvæði. „Með þessu er stefnt að því að lækka skattinn verulega af þeim ökutækjum sem ekið er nokkuð mikið umfram það sem bifreiðum er ekið að meðaltali. Má í þessu sambandi einkum nefna vöruflutninga á langleiðum, svo og malar- og vikurflutningabifreiðar. Telja verður að tillaga þessi sé réttlæt看leg með tilliti til eðlis umræddra flutninga auk þess sem hún getur haft í för með sér betri nýtingu ökutækjanna.“ (Alþingistíðindi 1986, 3581-3582)“.* Þessi rök telja félögin á skjön við samkeppnissjónarmið og fremur til þess fallin að hamla samkeppni.

Í erindinu óska félögin með vísan til 5 gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993, eftir því að Samkeppnisstofnun bendi stjórnvöldum á leiðir til að breyta fyrrnefndum lögum. Sjálf leggja félögin til varðandi fyrra ákvæðið að 30% álagið verði afnumið eða að ákvæðið verði lækkað um helming og það greitt af öllum bifreiðum sem ekki eru skráðar fólksbifreiðar til einkanota.

Félögin leggja jafnframt til varðandi seinna ákvæðið að afsláttur sá sem um ræðir verði afnuminn og nýttur til að lækka þungaskattinn í heild þannig að greitt verði í samræmi við notkun á vegum.

2.

Erindi félaganna var sent fjármálaráðuneytinu til umsagnar, 30. janúar sl., og barst umsögn um erindið frá ráðuneytinu, dags. 3. mars sl. Í umsögn ráðuneytisins kemur meðal annars fram að ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið félaganna að notkun dísilbifreiða í almennri atvinnustarfssemi sé fjölbreyttari í dag en var við gildistöku laga nr. 3/1987. Ennfremur segir í umsögninni: „Ákvæði þungaskattslaga um að skatturinn skuli vera hærri af bifreiðum sem ekið er gegn gjaldi, kunna því í sumum tilvikum að leiða til röskunar á samkeppnisstöðu eigenda þeirra. Ráðuneytið hefur hinsvegar ekki talið tímabært að leggja til breytingar á lögum nr. 3/1987, enda er ráðgert að leggja þungaskattskerfið niður frá og með 1. janúar 1998 og taka upp olúgjald. Þar sem um svo stuttan tíma er að ræða getur það orkað tvímælis að gera svo róttækar breytingar á kerfi sem verið hefur við lýði í fjölda ára“.

Um B-lið 4. gr. laganna segir í umsögn ráðuneytisins að í lögnum séu ákvæði er kveði á um afslátt af þungaskatti og sé afslátturinn mismunandi eftir atvinnugreinum. Fram kemur að sú verulega lækkun þungaskatts, sem kveðið er á um í lögnum, af ökutækjum sem ekið sé langt umfram meðalakstur hafi átt að stuðla að betri nýtingu þeirra. Ráðuneytið ítrekar síðan að ekki hafi verið talið tímabært að leggja til breytingu á núgildandi þungaskattskerfi þar sem fyrirhugað sé að taka upp olúgjald.

Fram kemur að sett hafa verið lög um vörugjald af olíu, nr. 34/1995, og að þeim sé ætlað að taka við af núgildandi þungaskattslögum. Gildistöku þessara laga hafi verið frestað með lögum nr. 120/1995. Ennfremur segir að í ráðuneytinu sé nú verið að semja frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 34/1995 og sé markmiðið að tekið verði upp olúgjaldskerfi frá og með 1. janúar 1998.

3.

Samkeppnisstofnun sendi hinn 18. mars sl., umsögn fjármálaráðuneytisins til félaganna og barst sameiginleg athugasemd frá þeim, dags. 2. apríl sl. Félögin fagna að ekki er um málefnalegan ágreining að ræða en undrast þá afstöðu ráðuneytisins að ekki sé tímabært að breyta núgildandi lögum þar sem fyrirhugað sé að taka upp olúgjald með litun frá og með næstu áramótum.

Félögin telja ekki tryggt að fyrirhuguð lög taki gildi þar sem ekki sé enn búið að leggja fram frumvarp um þau á Alþingi né leita umsagnar hagsmunaaðila. Félögin benda á „...að gildistíma laga nr. 34/1995 um olúgjald var breytt með

lögum nr. 120/1995 vegna þess að fyrrnefnd lög voru meingölluð og hefðu óbreytt leitt til enn meiri undandráttar á þungaskatti en með eldri lögum“.

Vegna þessa ítreka félögin tillögu sína um að lögum nr. 3/1987 verði breytt eins og þau lögðu til í erindi sínu til Samkeppnisstofnunar. Að lokum segir: „Við teljum auk þess að um mjög einfalda aðgerð sé að ræða, til jöfnunar á samkeppnisstöðu og til hagsbóta fyrir atvinnubílstjórastéttina í landinu“.

II.

Lagaumhverfi

1.

Í 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að markmið laganna sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 5. gr. 2. mgr. d-lið laganna segir: „*Hlutverk samkeppnisráðs er sem hér segir:*

...

d. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“.

Í 19. gr. segir: „*Ef samkeppnisráð eða samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“.*

2.

Í lögum um fjáröflun til vegagerðar nr. 3/1987 segir meðal annars í 1. grein: „*Greiða skal í ríkissjóð sérstakan skatt, þungaskatt, af eftirtöldum ökutækjum:*

- a. bifreiðum sem skráðar eru hér á landi og nota annan orkugjafa en bensín,*
- b. eftirvögnum sem skráðir eru hér á landi og eru 6.000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd“.*

Í A- lið, 4. gr. laganna kemur meðal annars fram að bifreiðar sem nota annan orkugjafa en bensín og eru allt að 4.000 kg að leyfðri heildarþyngd skuli greiða fast árgjald þungaskatts. Einnig kemur fram að því þyngri sem bifreiðarnar eru því hærri þungaskatt ber eigendum þeirra að greiða. Í 3. mgr. þessa liðar segir: *„Af bifreiðum, sem ekið er gegn gjaldi samkvæmt löggiltum mælum, skal árgjaldið vera 30%; hærra en að framan greinir“*.

Í B-lið, 4. gr. kemur fram að bifreiðar sem nota annan orkugjafa en bensín og eru 4.000 kg eða þyngri að heildarþyngd skuli greiða þungaskatt í formi gjalds fyrir hvern ekinn kílómetra samkvæmt ökumæli. Því þyngri sem bifreiðarnar eru og því meira sem þeim er ekið, þeim mun hærri þungaskatt skulu eigendur þeirra greiða. Í B-lið koma einnig fram undanþágur frá innheimtu þungaskatts í formi kílómetragjalds. Í fyrsta lagi 70% lækkun eða endurgreiðsla þungaskatts af almenningsvögnum og sérleyfisbifreiðum í áætlunarferðum og í öðru lagi stig hækkandi afsláttur þungaskatts, 10 – 50%, af akstri vöruflutningabifreiða eftir því sem akstur þeirra er meiri á ári. Aðrar bifreiðar en vöruflutningabifreiðar sem greiða samkvæmt B-lið fá einnig afslátt af þungaskatti miðað við akstursmagn, en í mun minna mæli eða 10 – 20%.

3.

Árið 1994 var lagt fyrir á Alþingi frumvarp til laga, nr. 534, um vörugjald af olíu. Í athugasemdum með frumvarpi þessu segir í kaflanum „Inngangi“ meðal annars: *„Í maí 1992 skipaði fjármálaráðherra starfshóp sem m.a. átti að kanna hvort rétt væri að leggja niður núverandi þungaskattskerfi og taka þess í stað upp skattlagningu á orkugjafann sjálfan, þ.e. á olíuna. Aðalástæða þess að kannaðar skyldu nýjar leiðir til skattlagningar sem komið gætu í stað þungaskatts er sú að núverandi kerfi er talið óskilvirkt og undandráttur í því mikill. Margir sem greiða þungaskatt samkvæmt ökumæli halda því fram að tiltölulega auðvelt sé að komast hjá greiðslu þungaskatts og því sé samkeppnisstaða rekstraraðila sem fara að lögum erfið vegna undirboða þeirra sem greiða ekki það sem þeim ber“*. Hvorki í þessu frumvarpi né lögum nr. 34/1994, um vörugjald af olíu, eru þau ákvæði sem erindi þetta fjallar um. En gildistöku laganna hefur ítrekað verið frestað. Á síðasta vorþingi var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um vörugjald af olíu, nr. 34/1994 og lögum nr. 120/1994. Þetta frumvarp náði ekki fram að ganga og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis ákvað því að flytja sérstakt frumvarp um að fresta gildistöku laganna um vörugjald af olíu um ár og var það frumvarp samþykkt sem lög nr. 90/1997 frá Alþingi fyrir þinglok í vor. Í frétt í Morgunblaðinu 22.

maí 1997 segir um frumvarp efnahags- og viðskiptanefndar: „*Jafnframt gerir nefndin ráð fyrir því að taka málið til umfjöllunar strax og það hefur verið lagt fram í upphafi næsta þings, og lögfesta það fyrir áramót þannig að litunarkerfi geti komist á í ársbyrjun 1999*“. Af þessu leiðir að lög um þungaskatt, það er lög um fjáröflun til vegagerðar nr. 3/1987, munu að óbreyttu gilda þar til í ársbyrjun 1999.

III.

Álit samkeppnisráðs.

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr., sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Í erindi bifreiðastjórafélaganna er kvartað yfir því að tiltekin ákvæði í núgildandi lögum um þungaskatt, lög nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, séu samkeppnisskerðandi og skapi mismunandi samkeppnisstöðu hjá þungaskattsgreiðendum. Ákvæðin sem um ræðir er að finna í 4. grein laganna og telja kvartendur þau í fyrsta lagi mismuna greiðendum eftir því hvort um er að ræða gjaldmæli í skattskyldum bifreiðum eður ei þar sem það hefur áhrif til 30% hækkunar þungaskattsárgjalds ef bifreiðarnar aka gegn gjalddöku samkvæmt gjaldmæli. Í öðru lagi telja kvartendur að sköpuð sé mismunandi samkeppnisstaða eigenda vöruflutningabifreiða sem greiða þungaskatt samkvæmt öikumæli, þ.e. kílómetragjald háð þyngd og því hve mikið er ekið, þar sem afsláttur er þeim mun meiri því meira sem bifreiðunum er ekið.

3.

Fjármálaráðuneytið tekur í umsögn sinni um erindið undir þau sjónarmið félaganna að dísilbifreiðum í atvinnurekstri hafi fjölgað frá því að núgildandi lög voru sett og að ákvæðið um 30% hækkun þungaskatts bifreiða sem aka gegn gjaldmæli kunnir að leiða til röskunar á samkeppnisstöðu eigenda þeirra. Einnig segir í umsögn ráðuneytisins að ákvæðið um lækkun þungaskatts af bifreiðum sem ekið sé langt umfram meðalastur bifreiða hafi átt að stuðla að betri nýtingu þeirra. Fram kemur einnig að ráðuneytið hafi ekki talið tímabært

að breyta nógildandi lögum þar sem sett hafi verið ný lög um vörugjald af olíu sem ætlað sé að taka við af nógildandi lögum.

4.

Samkeppnisráð telur að þau ákvæði 4. gr. laga nr. 3/1987 sem hér eru til umfjöllunar skerði samkeppnisstöðu bifreiðastjóra í viðkomandi atvinnugreinum. Skerðingin felst í fyrsta lagi í mismunun sem ákvæði í lögunum veldur eftir því hvort bifreiðareigendur í atvinnugreininni innheimta gjald fyrir þjónustu sína samkvæmt gjaldmæli eða ekki. Í öðru lagi dregur ákvæði um umtalsverða lækkun þungaskatts, eftir því hve bifreiðum er mikið ekið, úr samkeppnishæfni sambærilegra atvinnubifreiða til að þjóna sama markaði. Það dregur úr möguleikum nýrra keppinauta á markaðnum og getur því takmarkað aðgang að honum. Fer það gegn markmiði samkeppnislaga sbr. 1. gr. þeirra.

Samkeppnisráð álitur að umrædd ákvæði í nógildandi lögum til fjáröflunar vegagerðar miðað við nógildandi samkeppnis- og markaðsaðstæður hafi hamlandi áhrif á samkeppni. Ráðið telur einnig að umrædd ákvæði laga um fjáröflun til vegagerðar víki frá þeirri hugsun sem liggur að baki setningu laganna þ.e. „að gjaldtaka af ökutækjum skuli tengjast notkun og sliti á vegum“. Það að tengja álagningu þungaskatts við mismunandi innheimtuform atvinnufyrirtækjanna sem greiða skattinn er til þess fallið að skapa samkeppnisfyrirtækum mismunandi samkeppnisforsendur. Með því að veita þeim mun hærri afslátt á greiðslu þungaskatts, eftir því hve mikið er ekið, er verið að tryggja aðilum sem mikið aka viðskiptalegt forskot á nýja og smærri aðila á markanum. Að mati samkeppnisráðs er því með opinberum aðgerðum verið að draga úr samkeppni á þann hátt að aðgangur keppinauta er heftur.

Á meðan lög nr. 3/1987 eru í gildi óbreytt telur samkeppnisráð að verið sé að mismuna atvinnubifreiðastjórum og raska innbyrðis samkeppnisstöðu þeirra. Sú ákvörðun að fresta gildistöku laga nr. 34/1995, um olíugjald, þar til í ársbyrjun 1999 veldur því að umrædd mismunun verður enn lengur ríkjandi. Samkeppnisráð beinir því til fjármálaráðherra að hann hlutist til um að leiðrétta umrædda stöðu mála með breytingu á nógildandi lögum eða með því að flýta gildistöku laga nr. 34/1995.