

Mánudagurinn 6. september 1999 kl. 12:00

130. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 8/1999

**Erindi Landssambands vörubifreiðastjóra er varðar  
breytingar á lögum um fjáröflun til vegagerðar**

**I.**

**Erindið og málavextir**

**1.**

Samkeppnisstofnun hefur borist erindi, dags. 15. febrúar sl., frá Landssambandi vörubifreiðastjóra. Erindi Landssambandsins lýtur að breytingum sem Alþingi hefur gert á lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, og varða þungaskatt.

Í erindinu segir að Alþingi hafi í kjölfar álits samkeppnisráðs nr. 4/1997, um að tiltekin ákvæði í lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar (hér eftir nefnd þungaskattslög), færu gegn samkeppnislögum nr. 8/1993, breytt þungaskattslögunum, með lögum nr. 38/1998. Um þær breytingar segir í erindinu: „Breytingarnar fólust í stuttu máli í því að öll ákvæði laga nr. 3/1987 um hlutfallslegan afslátt af greiðslu þungaskatts miðað við ekna kílómetra voru afnumin. Í staðinn var lögfest að öll ökutæki 14.000 kg. og þyngri skyldu greiða gjald kr. 100.000 á ári og tafla skv. 4. gr. B-liðar l. nr. 3/1987 lækkuð um 30%. Með þessu breytingum taldi Alþingi að komið væri til móts við úrskurð Samkeppnisráðs nr. 4/1997“.

Kvörtun Landssambandsins beinist einnig að tilteknum breytingum sem Alþingi samþykkti í desember sl., l. nr. 151/1998, þar sem kveðið er „...á um að þeir sem greiða þungaskatt af bifreiðum 14.000 kg og þyngri, geti í upphafi gjaldárs valið um að greiða þungaskatt miðað við 95.000 km akstur á ári eða greiða skv. mæli“.

Landssambandið segir að 100.000 kr. fast gjald komi mun verr niður á þeim sem lítið aka á ári hverju en jafnframt því telur Landssambandið óeðlilegt að gjaldið sé jafnhátt fyrir alla sem það greiða án tillits til þyngdar ökutækis.

Landssamband vörubifreiðastjóra álitur að breyting sú sem gerð var á þungaskattslögunum hafi verið gerð til hagsbóta fyrir þá sem aka mikið og mjög þungum bifreiðum. Með breytingunni sé eigendum/umráðamönnum bifreiða 14.000 kg og þyngri gefinn kostur á að velja milli þess að greiða þungaskatt miðað við 95.000 km akstur á ári eða samkvæmt eknum kílómetrum. Landssambandið segir að með þessari breytingu sé þeim sem aki meira en 95.000 km á ári veittur 100% afsláttur af akstri umfram hinn tilgreinda akstur. Fram kemur í erindinu að „*Landssamband vörubifreiðastjóra telur að Alþingi hafi með þessari lagabreytingu, grímulaust innleitt afsláttarkerfi að nýju í lög um fjáröflun til vegagerðar nr. 3/1987*“.

Í lok erindisins fer Landssambandið fram á það við Samkeppnisstofnun að hún gefi álit sitt á því hvort núgildandi ákvæði um innheimtu þungaskatts standist með tilliti til álits samkeppnisráðs nr. 4/1997 og með vísan til samkeppnislaga nr. 8/1993.

## 2.

Með erindi Landssambandsins fylgdi skýrsla fjármálaráðherra, um áhrif breytinga á lögum um gjöld af bifreiðum, sem lögð var fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998–99. Einnig fylgdi Orðsending Ríkisskattstjóra nr. 2/99, útgefin í janúar sl., sem varðar breytingar á þungaskattslögum o.fl.

Í inngangi skýrslu fjármálaráðherra segir m.a: „*Á síðastliðnu vorþingi voru gerðar breytingar á lögum um bifreiðagjald, lögum um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. og lögum um fjáröflun til vegagerðar í kjölfar þess að ákveðið var að falla frá upptöku olíugjalds. Voru þar með felld úr gildi lög nr. 34/1995, um vörugjald af olíu*“. Síðar í inngangskaflanum segir: „*Í lögum nr. 83/1998, var sett ákvæði til bráðabirgða, þar sem segir að fjármálaráðherra skuli fyrir 1. desember 1998 skila Alþingi skýrslu þar sem í fyrsta lagi verði fjallað um möguleika á því að gera fólksbíla sem nota dísilolíu*

*að samkeppnishæfari kosti, í öðru lagi kannaðar leiðir til að einfalda reglur um framkvæmd á gjaldtöku samfara skráningu og afskráningu bifreiða og í þriðja lagi gerð úttekt á áhrifum breytinga á þungaskatti, vörugjaldi og bifreiðagjaldi samkvæmt lögnum á rekstrarstöðu landflutninga í samráði við hagsmunaaðila og gerðar tillögur um úrbætur ef ástæða er til“.*

Í lokakafla skýrslu fjármálaráðherra segir í lokamálsgrein: *“Að öllu þessu virtu má vera ljóst að ekki er unnt að búa til þungaskattskerfi, sem í senn uppfyllir kröfur samkeppnisyfirvalda um niðurfellingu afsláttar, og kemur til móts við þá sem aka mikið án þess að íþyngja þeim sem aka lítið. Þungaskattskerfi með afsláttarfyrirkomulagi mismunandi gjaldendum þannig að þótti samkeppnis- hamlandi. Þungaskattskerfi með föstu árgjaldi mismunar gjaldendum eftir akstri og þykir koma illa niður á þeim sem aka lítið. Til að koma á kerfi sem mismunar gjaldendum sem minnst og þar sem skattlagningin miðast við notkun virðast einu raunhæfu leiðirnar að hafa þungaskatt sem kílómetragjald án fasts gjalds og afsláttar eða færa gjaldtökuna inn í eldsneytisnotkunina“.*

Í orðsendingu ríkisskattstjóra nr. 2/99, útgefinni í janúar sl., segir m.a. í yfirliti yfir breytingar á þungaskattslögnum: *„Þann 20. desember 1998 voru samþykkt lög frá Alþingi sem fela í sér breytingu á lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar. Hér verða raktar helstu breytingar: Kílómetragjald hækkar um 3,5% frá og með 11. febrúar. Tengi- og festivagnar verða undanþegnar greiðslu 100.000 kr. árgjalds en í staðinn er lagt á þá sérstakt kílómetragjald. Slökkvibifreiðar verða undanþegnar greiðslu 100.000 kr. árgjalds. Dagafjöldi vegna innlagnar númera eða tímabundins útflutnings lækkar úr 30 dögum í 15 daga. Námubifreiðar verða undanþegnar skattskyldu. Eigendum eða umráðamönnum ökutækja verður heimilt í upphafi gjaldárs að velja á milli þess að greiða gjald fyrir hvern ekinn kílómetra samkvæmt mæli eða fast gjald sem samsvari 95.000 km akstri á gjaldárinu. Gjaldskrár kílómetragjalds hækka aftur um 2% þann 11. júní 1999“.*

Í orðsendingunni segir einnig varðandi valmöguleika um 95.000 km fasta áætlun: *„Eiganda eða umráðamanni ökutækis er heimilt að velja áður en gjaldár hefst að greiða gjald sem taki mið af áætluðum kílómetrafjölda er samsvari 95.000 km akstri á gjaldárinu í stað gjalds fyrir hvern ekinn*

*kílómetra. Þrátt fyrir að eigandi eða umráðamaður ökutækis velji að greiða áætlað kílómetragjald skal hann að auki greiða 100.000 kr. fast árgjald. Ákvörðun þessari verður ekki breytt eftir að gjaldár er hafið“.*

## **II.**

### **Málsmeðferð**

#### **1.**

Samkeppnisstofnun sendi fjármálaráðuneytinu með bréfi, dags. 24. febrúar sl., erindi Landssambands vörubifreiðastjóra til umsagnar. Svarbréf, dags. 12. mars sl., barst frá ráðuneytinu. Í bréfi fjármálaráðuneytisins segir m.a: „*Ráðuneytið bendir á að í meirihlutaálitum efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp er varð að lögum nr. 151/1998 er þeim tilmælum beint til fjármálaráðherra að hann hlutist til um endurskoðun á lögum um fjáröflun til vegagerðar fyrir 1. október 1999 þannig að taka megi upp nýtt kerfi árið 2000. Við endurskoðunina skal meðal annars hafa að markmiði einföldun þungaskattskerfisins og að álagning þungaskatts taki mið af nýtingu ökutækja, akstri og sliti á vegum. Gert er ráð fyrir að þessi endurskoðun hefjist innan tíðar í ráðuneytinu“.*

#### **2.**

Forsvarsmaður Landvara, félags íslenskra vöruflugtjenda, óskaði eftir því við Samkeppnisstofnun að félagið fengi að tjá sig um erindi það sem hér er til umfjöllunar. Með bréfi, dags. 18. mars sl., gaf Samkeppnisstofnun Landvara kost á að koma á framfæri við stofnunina umsögn félagsins um erindi Landssambands vörubifreiðastjóra. Landvari sendi með bréfi, dags. 1. maí sl., greinargerð félagsins um fast árgjald þungaskatts. Í greinargerðinni kemur fram að Landvari „...telur að ákvæði um að velja megi um að greiða fast árgjald þungaskatts flutningabifreiða í stað þess að greiða þungaskatt eftir mæli hafi ekki nein áhrif á samkeppni í vöruflutningum“. Landvari rekur í greinargerðinni sögu þungaskattsinnheimtu nokkra áratugi aftur í tímann og lýsir þar m.a. svonefndu mælakerfi og afsláttarkerfi því sem við lýði var til ársins 1998. Um þá breytingu sem þá átti sér stað segir í greinargerðinni: „*Þetta kerfi sem hér hefur verið lýst tókst að gera tortryggilegt með lítt grunduðum málflutningi á*

*árunum 1996 og 1997 og það var af þarflausu lagt niður með lagasetningu vorið 1998. Alþingi tók hins vegar málið aftur upp á haustþinginu og gerði að vandlega athuguðu máli breytingar á lögnum í desember 1998 sem mæta að hluta sjónarmiðum varðandi skipulagsbundna vöruflutninga á langleiðum.*

Landvari gerir að umræðuefni í greinargerð sinni að atvinnulífinu sé skipt í atvinnugreinar. Félagið segir að um sé að ræða tvær atvinnugreinar þar sem vörubifreiðar eru notaðar og starfsemi byggist annars vegar á vöruflutningum og hins vegar á efnisflutningum. Skipting Landvara á flutningi með vörubifreiðum í þessar tvær atvinnugreinar grundvallast m.a. á mismunandi kröfum, reglum og starfsskilyrðum sem fyrir starfsemina gildi en sameiginlegt sé með þeim að vörubifreiðar séu notaðar.

Um meintar samkeppnishömlur af völdum fasta árgjaldsins í þungaskattlögnum segir Landvari: „Við hjá Landvara erum þeirrar skoðunar að fast árgjald þungaskatts hafi ekki nein áhrif á samkeppni í vöruflutningum. Þeir sem nýta sér fasta árgjaldið eru að okkar mati aðeins þeir vöruflytjendur sem eru með flutninga á langleiðum. Hér er almennt séð um að ræða rekstraraðila sem bjóða þjónustuna á sérstökum flutningaleiðum og þeir eru að þjóna fólki og fyrirtækjum með flutningaþjónustu á ákveðnum svæðum. Einnig getur verið um að ræða aðila sem eru með eigin flutninga eða sérflutning á verktakasamningi eins og flutning á pósti. Þessir aðilar allir nota flutningatæki sín eingöngu til vöruflutninga og þau eru aldrei notuð í efnisflutninga eða í vinnu fyrir verktaka í byggingariðnaði við vegagerð eða námuvinnslu. Tækin nýtast því alls ekki í óskyld verk. Þessi tæki koma aldrei inn á efnisflutningamarkaðinn eða nýta sér betri samkeppnisstöðu til verkefna þar.

*Hugmyndir efnisflutningamanna um að fasta árgjaldið í þungaskatti hindri aðgang þeirra og tækifæri í útboðum í vöruflutningum, fiskflutningum, gámaflutningi eða öðrum flutningi á vöru eru því miður á misskilningi byggðar. Sá misskilningur virðist eiga rætur í þeirri væntingu að rekstraraðilar í efnisflutningum geti sótt tilfallandi viðskipti inn í aðra atvinnugrein, vöruflutninga, þegar lítið er að gera á þeirra eigin markaði. Slík hugsun samræmist ekki lengur þeim kröfum sem gerðar eru til rekstraraðila í vöruflutningum.*

*Með aðild okkar að Evrópska efnahagssvæðinu urðu virkar hér á landi margvíslegar kröfur í vöruflutningum. Þessar kröfur varða rekstraraðilana sjálfa, búnað tækjanna, sérstaklega í flutningi matvæla, aðskilnað ákveðinna vöruflokka í flutningi, menntun og réttindi ökumanna, tryggingar, ákvæði um vöruhús og vörugeymslur og fleira. Viðskipti í vöruflutningum eru í dag almennt komin í langtímasamninga milli vöruflytjenda og stærri og smærri kaupenda flutningaþjónustu. Samningar þessir eru t.d. með ákvæðum um ferðatiðni, gerð og búnað flutningatækja, skráningu á hitastigi vöru í geymslu og í flutningi, vörugeymslur og afhendingartíma.*

*Skipafélögin sem mikið hefur verið rætt um í sambandi við vöruflutninga á landi á síðustu árum eru orðin fyrirferðamiklir vöruflytjendur á landi. Þau eru í dag með fjölbreytta þjónustusamninga við viðskiptavini sína, innflytjendur og útflytjendur, um flutning vöru á landi og í þessum samningum eru ákvæði sem aðeins reyndir og hæfir vöruflytjendur geta uppfyllt.*

*Það er enginn vafi á því að kröfur kaupenda flutningaþjónustu eru í dag með þeim hætti að það eru útboð á milli vöruflytjenda með ferðatiðni, fagþjónustu og fullkomin flutningatæki sem ræður úrslitum um viðskipti á flutningamarkaðnum, en ekki hvort þessi tæki greiða fast árgjald þungaskatts í stað km-gjalds. Fast árgjaldið kann hins vegar að ráða úrslitum um rekstur framleiðslu og fiskvinnslu og lífskjör fólks í byggðum sem liggja lengst frá Reykjavík.*

*Niðurstaða málsins er þess vegna afar ljós. Vilji efnisflutningamenn verða vöruflytjendur þá eiga þeir að koma inn í þá atvinnugrein og taka þátt í samkeppninni sem þar ríkir, þar skortir ekkert á.*

*Vöruflutningar sem uppbótavinna fyrir vannýttar efnisflutningabifreiðar heyrir sögunni til. Ímynduð samkeppnisójöfnun vegna valkvæðs ákvæðis um fast árgjald í stað km-gjalds leysir ekki vanda efnisflutninga eða einyrkja í flutningum, þar liggja allt aðrar forsendur að baki“.*

Í greinargerðinni kemur einnig fram það álit Landvara að: „*Ef menn vilja vera nákvæmir varðandi margítrekaðar forsendur Vegagerðarinnar til mælagjaldsins ætti að greiða þungaskatt í vöruflutningum eftir viktarseðli bifreiðarinnar í hverri ferð*“.

### 3.

Með bréfum, dags. 5. maí sl., gaf Samkeppnisstofnun Landssambandi vöru-bifreiðastjóra og fjármálaráðuneytinu kost á að koma á framfæri við stofnunina athugasemdum vegna umsagnar Landvara, dags. 1. maí sl. Með bréfi, dags. 17. maí sl., upplýsti ráðuneytið að það hefði engar frekari athugasemdir fram að færa vegna erindis Landvara.

Í svarbréfi Landssambands vörubifreiðastjóra, dags. 31. maí sl., segir m.a. að félagið hafi ekkert við hið sögulega yfirlit Landvara að athuga en bendir á að hér sé „...*til umfjöllunar nógildandi lagaákvæði, þ.e. lög sem innheimtur er þungaskattur samkvæmt árið 1999. Vert er að benda á í þessu sambandi, að á þeim hartnær 30 árum sem liðin eru frá því að innheimta þungaskatts hófst, hafa orðið ótrúlegar breytingar á vegakerfi landsins, bifreiðaflotanum og síðast en ekki síst viðhorfum í þjóðfélaginu til innheimtu sérstakra gjalda (skatta) af hálfu hins opinbera. Allir sem greiða skatta skv. sömu lagaákvæðum eiga að sitja við nákvæmlega sama borð hvað varðar greiðsluskyldu sem dæmi má taka ef einhverjir virðisaukaskattskyldir aðilar fengju niðurfellingu á innheimtu V.S.K. eftir ákveðna veltufjárhæð á ári. Það yrði aldrei liðið*“.

Síðan segir í bréfi Landssambandsins: „*Landvara verður einnig tíðrætt um hinn gríðarlega mun sem er á starfsgreinunum tveimur, í efnisflutningi annars vegar og vöruflutningi hinsvegar. Landssambandið tekur undir þau sjónarmið Landvara að greinarnar eru ólíkar. Landssambandið sér aftur á móti alls ekki samhengið í þessari umfjöllun. Kvörtunin beinist að lagaákvæðum um innheimtu þungaskatts. Tilgangur laganna er alveg skýr, verið er að innheimta fé til fjáröflunar til vegagerðar, þar sem segir að þeir sem slíta vegunum mest eiga jafnframt að greiða mest. Slit vega fer eftir þunga bifreiðanna sem um þá aka og hversu mikið er ekið á þeim. Þetta telur Landssamband vörubifreiðastjóra vera það sem skiptir máli, það breytir engu um slit vega hvort ekið er*

*eftir þeim með 20 tonn af mjólk eða 20 tonn af grjóti. Slitið er það sama og greiðsluskyldan ættili því að vera sú sama“.*

Landssambandið bendir einnig á að telji hið opinbera að greiða þurfi niður vöruflutninga á ákveðnum leiðum þá séu nútímavinnubrögð þau að bjóða þann flutning út.

Landssambandið ítrekar tilvísanir í skýrslu fjármálaráðuneytisins, um áhrif breytinga á lögum um gjöld af bifreiðum, frá því í desember sl., og bendir á að þar sé að finna nákvæma útreikninga er málið varði.

### **III.**

#### **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 framleiðsluþátta 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 samkeppnisadila 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. Slikt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra“.*



## 2.

Í lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar segir m.a. í B-lið 4. gr.:

*„Af bifreiðum, sem nota annan orkugjafa en bensín og eru 4000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd, skal þungaskattur greiðast í formi gjalds fyrir hvern ekinn kílómetra samkvæmt öikumæli og koma í stað árlegs þungaskatts skv. A-lið þegar bifreiðar eiga í hlut. Af tengi- og festivögnum, sem eru 6000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd, greiðist þungaskattur á sama hátt. Af bifreiðum sem eru að leyfðri heildarþyngd 14.000 kg eða meira, skal auk gjalds vegna ekinna kílómetra greitt fast árgjald þungaskatts að fjárhæð 100.000 kr. Þó skal ekki greitt fast árgjald þungaskatts af slökkvibifreiðum sem falla undir vörulið 8705.3009 í viðauka I við tollalög, nr. 55/1987.*

....

*Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er eigendum eða umráðamönnum ökutækja heimilt að velja áður en gjaldár hefst að greiða gjald sem taki mið af áætluðum kílómetrafjölda er samsvari 95.000 km akstri á gjaldárinu í stað gjalds fyrir hvern ekinn kílómetra. Velji eigandi eða umráðamaður að greiða áætlað kílómetragjald skal hann að auki greiða 100.000 kr., fast árgjald, sbr. 3. másl. 1. mgr. Ákvörðun samkvæmt þessari málsgrein verður ekki breytt vegna viðkomandi ökutækis eftir að gjaldár er hafið“.*

## IV.

### Álit samkeppnisráðs

#### 1.

Á fundi samkeppnisráðs, þann 6. september 1999, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir og Ólafur Björnsson.

#### 2.

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.

### 3.

Í erindi Landssambands vörubifreiðastjóra er óskað eftir álitni á tilteknum breytingum á lögum nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar, s.k. þunga-skattslögum, með tilliti til samkeppnislaga og álits samkeppnisráðs nr. 4/1997. Breytingar þessar voru gerðar á árinu 1998. Í fyrsta lagi er bent á þá breytingu að öll gjaldskyld ökutæki 14.000 kg og þyngri skuli jafnframt kílómetragjaldi greiða 100.000 kr. fast gjald á ári. Í öðru lagi er vikið að þeirri breytingu að eigendur eða umráðamenn bifreiða 14.000 kg og þyngri geti í upphafi gjaldárs valið um að greiða þungaskatt miðað við 95.000 km akstur á ári eða samkvæmt kílómetragjaldtöflu.

Landssamband vörubifreiðastjóra telur að 100.000 kr. fast gjald komi illa niður á þeim sem lítið aka á ári hverju en telur einnig óeðlilegt að gjaldið sé jafnhátt fyrir alla sem það greiða því þar með sé ekki tekið tillit til mismunandi þyngdar ökutækja. Seinni breytingin sem vitnað er til kveður Landssamband vörubifreiðastjóra að gerð sé með hagsmuni þeirra sem mikið aka og mjög þungum bifreiðum í huga. Með þessari breytingu sé þeim sem aka yfir 95.000 km og kjósa að greiða miðað við 95.000 km veittur 100% afslátt af þungaskatti af akstri umfram 95.000 km.

Í skýrslu fjármálaráðherra sem fylgir erindinu og lögð var fyrir Alþingi áður en síðari lagabreyting var gerð segir m.a.: „Þungaskattskerfi með föstu árgjaldi mismunar gjaldendum eftir akstri og þykir koma illa niður á þeim sem aka lítið. Til að koma á kerfi sem mismunar gjaldendum sem minnst og þar sem skattlagningin miðast við notkun virðast einu raunhæfu leiðirnar að hafa þungaskatt sem kílómetragjald án fasts gjalds og afsláttar eða færa gjaldtökuna inn í eldsneytisnotkunina“.

Landssamband vörubifreiðastjóra segir tilgang þungaskattslaganna að innheimta fé til vegagerðar. Þeir sem slíti vegunum mest eigi jafnframt að greiða mest. Bent er á að slit vega fari eftir þunga bifreiða og hversu mikið þeim er ekið. Ekki eigi í þessu sambandi að skipta máli hver farmurinn er. Einnig bendir Landssambandið á að telji hið opinbera að niðurgreiða þurfi

ákveðna flutninga sé það í samræmi við nútímaleg vinnubrögð að bjóða þann flutning út.

#### 4.

Í álit samkeppnisráðs nr. 4/1997, sem vísað er til í því máli sem hér er til umfjöllunar, var m.a. fjallað um ákvæði í 4. mgr. B-liðar 4 gr. þágildandi laga nr. 3/1987, um þungaskatt. Ákvæðið kvað á um að veita skyldi stighækkandi afslátt af þungaskatti, sem innheimtur var af akstri vöruflutningabifreiða eftir því hve mikið bifreiðunum væri ekið. Ákvæðið var af kvartendum, þ. á m. Landssambandi vörubifreiðastjóra, talið valda því að bifreiðar í sambærilegum flutningum greiddu mismunandi þungaskatt þannig að litlir eða nýir aðilar á markaðnum yrðu ekki samkeppnishæfir við stærri aðila eða þá sem lengi hefðu verið á markaðnum. Þau rök sem fram höfðu komið í umræðum á Alþingi, vegna tilvitnaðs ákvæðis, fyrir setningu áðurnefndra þungaskattslaga, voru af kvartendum talin fara á skjön við samkeppnisþjónarmið og fremur til þess fallin að hamla samkeppni. Meðal þess sem fram hafði komið í umræðunum var eftirfarandi: „*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 réttlætánleg með tilliti til eðlis umræddra flutninga auk þess sem hún getur haft í för með sér betri nýtingu ökutækjanna*“.

Árið 1995 voru sett af Alþingi lög um vörugjald af olíu, nr. 34/1995 sem leysa áttu af hólmi það þungaskattskerfi sem í gildi var, lög nr. 3/1987. Gildistöku laganna var hinsvegar frestað. Fjármálaráðuneytið sagði á sínum tíma, í umsögn um erindið sem álit nr. 4/1997 byggir á, að það teldi ekki tímabært að leggja til breytingu á þungaskattskerfinu þar sem fyrirhugað væri að taka upp olíugjald.

Í álit nr. 4/1997 beindi samkeppnisráð því til fjármálaráðherra að hann hlutaðist til um breytingu á tilteknum ákvæðum í þágildandi þungaskattslögum nr. 3/1987, þar sem þau mismunuðu og rösku samkeppnisstöðu atvinnubifreiðastjóra, eða flýtti gildistöku laga nr. 34/1995, um vörugjald af olíu. Þrátt fyrir þetta álit samkeppnisráðs gekk fyrirhuguð gildistaka laga nr. 34/1995 ekki

eftir heldur voru þau felld úr gildi með lögum nr. 83/1998. Hinsvegar voru gerðar þær breytingar á þungaskattslögunum, nr. 3/1987, sem hér eru til umfjöllunar.

## 5.

Samkeppnisráð álitur að umræddar breytingar á þungaskattslögunum fari þvert gegn þeirri hugsun sem fram kemur í áliti ráðsins nr. 4/1997, að afsláttur af þungaskatti leiði til samkeppnislegrar mismununar og aðgangshindrunar að markaðnum. Það fasta gjald sem lagt er á bifreiðar 14.000 kg og þyngri veldur því að af bifreiðum sem þyngri eru og ekið er meira er greiddur lægri skattur á tonnkilómetra en af þeim bifreiðum sem léttari eru og ekið er minna. Þannig skattur mun koma illa niður á þeim sem lítil umsvif hafa þar eð þeir greiða hlutfallslega hærra gjöld en aðrir. Samkeppnisráð álitur að með laga-breytingunni í desember sl. hafi verið tekið upp nýtt afsláttarkerfi og eigi sömu rök við um það og höfð voru uppi í áliti ráðsins nr. 4/1997.

Það er álit samkeppnisráðs að þau ákvæði sem hér eru til umfjöllunar dragi úr samkeppnishæfni sambærilegra atvinnubifreiða til að þjóna sama markaði þar sem gjaldtakan hyglir þeim sem mikið aka á kostnað þeirra sem minna aka. Sú röskun sem þannig á sér stað dregur úr möguleikum nýrra keppinauta á markaðnum og getur því takmarkað aðgang að honum og er þannig andstæð markmiði samkeppnislaga sbr. 1. gr. þeirra.

Samkeppnisráð bendir á að breyting sú sem gerð var á lögum um fjáröflun til vegagerðar í lok árs 1998 gefi vísbendingu um að svigrúm hafi verið til lækkunar þungaskattsgjalda. Þrátt fyrir ábendingar fjármálaráðherra í fyrrnefndri skýrslu um að einu raunhæfu leiðirnar, í gjaldtökukerfi til fjáröflunar fyrir vegagerð, sem mismunuðu gjaldendum sem minnst og miðuðust við notkun, væru annað hvort að hafa kílómetragjald án fasts gjalds og afsláttar eða færa gjaldtökuna inn í eldsneytisnotkunina var sú leið farin að taka upp afslátt af gjaldi bifreiða sem mikið er ekið.

Samkeppnisráð beinir því áliti til fjármálaráðherra að hann beiti sér fyrir því að leiðrétta þá samkeppnislegu mismunun sem fólgin er í núgildandi ákvæðum þungaskattslaga, laga nr. 3/1987, um fjáröflun til vegagerðar.