

Greinargerð starfshóps um skattlagningu skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Greinargerð starfshóps um skattlagningu skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum

Greinargerð starfshóps um skattlagningu skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum
2012 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Nánari upplýsingar um útgáfur fjármála- og efnahagsráðuneytisins er að finna
á vefsíðunni www.fjarmalaraduneyti.is

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	5
2	Almennt um tolla- og skattaumhverfi skemmtiferðaskipa	6
3	Tollalagabreyting á vormánuðum 2012.....	7
4	Framkomin sjónarmið á fundum hópsins	9
5	Tillögur starfshópsins	11
5.1	Tollfrelsi fellt niður.....	11
5.2	Tollfrelsi áfram, en skilyrði þrengd auk gjaldtöku	11
5.2.1	Skilyrði þess að tollfrelsi verði veitt.....	12
6	Niðurlag.....	14

1 Inngangur

Þann 29. ágúst 2012 skipaði fjármálaráðherra starfshóp sem ætlað er að fjalla um skattalegt umhverfi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum. Starfshópurinn er skipaður í tilefni af því að á nýliðnu vorþingi var gerð sú breyting á tollalögum að frumkvæði efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis að skemmtiferðaskip sem skráð eru erlendis og stunda hér innanlandssiglingar geti notið samskonar tollfríðinda og skemmtiferðaskip í millilandasiglingum í fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Við afgreiðslu breytingarinnar kom fram að ákvæðið væri lögfest til bráðabirgða og að fjármálaráðherra myndi skipa starfshóp til að gera tillögur um varanlegt fyrirkomulag skipaumferðar af þessu tagi.

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að við mótun tillagna skuli sérstaklega horft til þess að skattaleg meðferð skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum raski ekki samkeppnisstöðu aðila innan ferðaþjónustunnar sem ekki búa við samskonar fríðindi. Þar þurfi að horfa til tollmeðferðar á slíkum skipum sem og innlendarar skattlagningar almennt. Starfshópnum var ætlað að skila tillögum fyrir lok september 2012.

Eftirtaldir áttu sæti í starfshópnum:

Ögmundur Hrafn Magnússon, fulltrúi fjármálaráðherra og formaður hópsins,
Íris Ösp Ingjaldsdóttir, fulltrúi tollstjóra og
Óskar H. Albertsson, fulltrúi ríkisskattstjóra.

Hörður Davíð Harðarson yfirtollvörður sat jafnframt fundi starfshópsins. Starfshópurinn hittist sjö sinnum á tímabilinu frá 29. ágúst 2012 til 17. október 2012.

Eftirtaldir aðilar komu á fund starfshópsins:

Ágúst Ágústsson frá Faxaflóahöfnum,
Eyjólfur Sæmundsson frá Hafnarfjarðarhöfn,
Gunnar Rafn Birgisson frá ferðaskrifstofunni Atlantik,
Gunnar Valur Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar,
Kári Valvesson og Sigvaldi Hrafn Jósafatsson frá skipamiðluninni Gáru ehf.,
Pétur Ólafsson frá Hafnarsambandi Norðurlands,
Þórir Garðarsson frá Allrahanda og
Práinn Vigfússon og Liz Gammon frá Iceland Travel.

2 Almennt um tolla- og skattaumhverfi skemmtiferðaskipa

Skemmtiferðaskip í millilandasiglingum njóta samkvæmt a-c liðum 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005 tollfrelsis af hæfilegu fylgifé fars, hæfilegum vistum og öðrum nauðsynjum og vörum sem ekki á að flytja úr fari og eiga að fylgja því aftur til útlanda. Þá telst sala eða afhending á vistum, eldsneyti, tækjum og öðrum búnaði sem afhentur er til nota um borð í millilandaförum undanþegin skattskyldri veltu skv. 5. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, svo og sú þjónusta sem veitt er slíkum förum, þ.m.t. hafnagjöld.

Skilgreining á fari í utanlandsferðum samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005, sbr. 1. gr. sömu laga, er sú að um sé að ræða far sem kemur frá útlöndum eða ferð þess er gerð til útlanda.

Með fari í innanlandssiglingum er hins vegar átt við það þegar farþegar skipsins koma um borð í skipið hér á landi og fara frá borði hér á landi. Ferðir skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum, þ.e. lengri ferðir þar sem komið er við í nokkrum höfnum og gist er um borð í skipinu, geta í eðli sínu verið sambærilegar ferðum skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum. Munurinn er þó sá að í millilandasiglingum kemur farþeginn frá útlöndum með viðkomandi skipi og ferðast óslitið með því milli innlendra hafna og fer síðan alla jafna með því frá landinu aftur til útlanda. Fyrir lagabreytinguna sl. vor sem vitnað er til í inngangi féllu skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum ekki undir 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005. Jafnframt verður að telja að óháð þeirri breytingu eigi ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt um undanþegna veltu eins og vistir, eldsneyti, tæki o.fl. ekki við um skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum.

Eins og vikið er að síðar hafa rekstraraðilar skemmtiferðaskipa sem hingað koma sýnt áhuga á því að stunda innanlandssiglingar þar sem ferðamaðurinn kemur um borð og fer frá borði hér á landi. Í þeim tilvikum myndi skip koma með ferðamenn frá útlöndum í fyrstu ferð sinni en vera síðan í áframhaldandi siglingum milli hafna innanlands með farþega sem kæmu erlendis frá hverju sinni og í síðustu ferðinni yrði haldið til útlanda með farþega. Slík starfsemi uppfyllti ekki skilyrði tollfrelsis nema að hluta til fyrir umrædda lagabreytingu þar sem einungis fyrsta og síðasta ferð skipsins telst til utanlandsferða. Sama gildir um framangreint undanþáguákvæði 12. gr. laga nr. 50/1988 sem ætti þá eðli málsins samkvæmt einungis við um fyrstu og síðustu ferð skipsins.

Lagabreytingin frá því í vor felur hins vegar í sér að skemmtiferðaskip sem skráð eru erlendis og stunda hér innanlandssiglingar geti notið samskonar tollfríðinda og skemmtiferðaskip í millilandasiglingum í fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Án þeirrar breytingar þyrfti að tollafgreiða allar birgðir skemmtiferðaskips sem hyggst stunda innanlandssiglingar áður en fyrsta innanlandsferð skipsins er farin. Í tollafgreiðslunni felst meðal annars að leggja þarf fram skipsforðalista þar sem allar birgðir skipsins eru sundurliðaðar eftir magni, tegund, þyngd, innkaupsverði og ef um áfengi er að ræða þarf að tilgreina áfengisprósentu. Á grundvelli skipsforðalistans þyrfti svo að leggja fram rafræna farmskrá, tollskýrslu og fjártryggingu fyrir áætluðum gjöldum. Á þessum tímavarki þyrfti jafnframt að huga að innflutningsheimildum s.s. á kjöti. Fyrir brottför skipsins frá síðustu höfn á Íslandi þyrfti svo að leggja fram sömu gögn, uppfærð miðað við neyslu um borð á meðan á innanlandssiglingunum stóð.

Þrátt fyrir lagabreytinguna fellur starfsemin undir gildissvið laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt þar sem skip í innanlandssiglingum telst ekki millilandafar í skilningi framangreinds ákvæðis 5. tölul. 1. mgr. 12. gr. þeirra laga sem og tollalaga. Jafnframt fellur starfsemin undir gildissvið laga nr. 87/2011, um gistináttaskatt, laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, laga nr. 129/2009, um kolefnisgjald, auk fleiri laga.

3 Tollalagabreyting á vormánuðum 2012

Til þess að setja viðfangsefni starfshópsins í rétt samhengi þykir rétt að greina frá aðdraganda þess að efnahags- og skattanefnd Alþingis lagði til þá lagabreytingu á tollalögum sem greint er frá í inngangi. Upphaf málsins má rekja til þess að útgerð erlends skemmtiferðaskips hafði í hyggju að bjóða upp á innanlandssiglingar með skemmtiferðaskipi í kringum Ísland sumarið 2012, eins og hún hafði raunar gert árin tvö á undan í andstöðu við lögin. Áætlun skipsins hljóðaði þannig að siglt skyldi með farþega frá Frakklandi til Íslands, farið yrði á nokkra staði og ferðin skyldi svo enda í Hafnarfjarðarhöfn. Þar kæmu aðrir farþegar um borð sem færðu í 6 daga ferð með skipinu vestur með landinu og til baka til Hafnarfjarðar. Sú ferð skyldi farin alls þrisvar sinnum og alltaf skipt um farþega í Hafnarfjarðarhöfn. Síðasta ferð skipsins yrði svo úr Hafnarfjarðarhöfn, vestur með landinu og endaði í Frakklandi. Lagaumhverfið sem var fyrir breytinguna, sbr. kafla 2 í þessari skýrslu, hefði að öllum líkindum orðið til þess að útgerðin hefði hætt við áformin en lagabreytingin gerði útgerðinni kleift að sigla eins og áætlað hafði verið. Starfshópurinn fékk á sinn fund aðila sem þjónustuðu umrætt skip hér á landi. Þeir aðilar töldu að um 600 manns hafi verið í þeim þremur ferðum sem farnar voru með skipinu í innanlandssiglingar nú í sumar.

Sem fyrr greinir fólst lagabreytingin, sem efnahags- og skattanefnd Alþingis lagði til og varð að lögum nr. 42/2012 um breytingu á tollalögum nr. 88/2005, í því að bætt var við b. lið 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nýjum málslið sem varðar tollfrelsi sem för í millilandaferðum njóta samkvæmt sama lið, þ.e. hæfilegar vistir og aðrar nauðsynjar í fari sem er í utanlandsferðum, enda verði þær áfram í farinu til neyslu og notkunar áhafnar og farþega, taki jafnframt til skemmtiferðaskipa sem notuð eru í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Orðrétt er hin nýja grein svohljóðandi:

„Við b-lið 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi:
Tollfrelsi samkvæmt þessum lið tekur til skemmtiferðaskipa, skráðra erlendis, sem eru notuð í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili.“

Tillagan var fyrst flutt í sérstöku frumvarpi á 140. löggjafarþingi, þingskjal 171-169. mál. Á seinni stigum var breytingunni síðan bætt við annað þingmál á sama þingi, sjá þingskjal 1443-367. mál. Með upphaflega frumvarpinu fylgdi greinargerð en með tillögunni sem var að lögum fylgdi engin skrifleg umfjöllun.

Með breytingunni var lögð fram undanþága frá almennum reglum tollalaga um að vara sem neytt er hér á landi skuli verða skattlögð við komu hennar til landsins. Með breytingunni fær erlendur aðili sem stundar tímabundið innanlandssiglingar hér á landi að njóta ákveðinna tollfríðinda sem felast í því að hæfilegar vistir og aðrar nauðsynjavörur verði tollfrjálsar enda séu þær í farinu til neyslu og notkunar fyrir áhöfn og farþega.

Starfshópnum þykir hinsvegar skorta í útfærslu á breytingunni umfjöllun um það hvaða skip séu skilgreind sem skemmtiferðaskip og hvað sé átt við með innanlandssiglingum. Starfshópurinn telur jafnframt að í greininni felist óbeinn hvati til þess að skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum, verði skráð erlendis, sérstaklega þegar litið er til þess að engin önnur skilyrði eru sett fyrir tollfrelsinu og ekki er til sérstök skilgreining á því hvað telst vera skemmtiferðaskip. Því gætu t.a.m. hvalaskoðunar- og aðrar skemmtisiglingar fallið undir undanþáguna með skráningu erlendis. Verði það reyndin er ekki loku fyrir það skotið að laun áhafnar yrðu ekki ákvörðuð samkvæmt íslenskum kjarasamningum sem gæti leitt til frekari samkeppnisröskunar ásamt tollfrelsinu. Þrátt fyrir að undanþágunni sé komið fyrir á þessum stað í lögnum nær undanþágan eingöngu til tollfrelsis. Eftir sem áður er starfsemin sem um ræðir innlend. Fjölmörgum spurningum um þýðingu hennar gagnvart öðrum þáttum er því

jafnframt ósvarað. Hvaða vinnuréttarlöggjöf á t.d. að gilda um borð, er heimilt að selja áfengi og tóbak um borð, þarf leyfi til að reka tollfrjálsa verslun um borð innan tollalögsögunnar? Í raun mætti spyrja spurninga um stöðu þessarar starfsemi gagnvart allri löggjöf sem gildir um innlendan atvinnurekstur.

Þar sem það er ekki skilyrði fyrir tollfríðindunum að ferðir skipsins séu að ákveðinni lengd eða að komið sé við í ákveðnum fjölda hafna er hætt við því að sú heimild sem greinin veitir verði nýtt til annars en tilgangur hennar segir til um. Þannig mætti t.d. hugsa sér það sem möguleika að skip sem nýtir tollfrelsi væri meirihluta tímabilsins í höfn og veitti þjónustu þaðan, s.s. sölu á veitingum og gistingu. Það vekur óhjákvæmilega upp spurningar um samkeppnisstöðu innlendra gistihúsa og veitingastaða gagnvart sölu á tollfrjálsum veitingum um borð í skipi sem nýtir sér umrædda heimild.

Við komu til landsins frá útlöndum hafa ferðamenn sem búsettir eru hér á landi heimild til innflutnings á takmörkuðu magni af vörum án greiðslu aðflutningsgjalda. Það hafa þeir sem búsettir eru erlendis hins vegar ekki að frátöldu áfengi og tóbaki í takmörkuðu magni. Þeir hafa þó við brottför frá landinu möguleika á endurgreiðslu virðisaukaskatts af vörum sem þeir hafa fest kaup á hér á landi og hafa með sér af landi brott. Í breytingunni frá því í vor er ekki tekið á því hvort að aðilar sem búsettir eru hér á landi megi nýta sér tollfrjálsar ferðir skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum. Af þeim sökum vakna upp spurningar um hvernig skuli farið með tollfrjálsar heimildir ferðamanna og hvaða reglur skuli gilda um tollfrjálsa verslun um borð eftir lagabreytinguna.

Eftir að hafa skoðað umrædda breytingu á tollalögum er það niðurstaða starfshópsins að ákvæðið sé opið fyrir misnotkun og mjög óskýrt í framsetningu. Það sé því full þörf á því að ákvæðið verði tekið til gagngerrar endurskoðunar sem og tengd ákvæði í öðrum lögum.

4 Framkomin sjónarmið á fundum hópsins

Eins og fram kemur í inngangi hitti starfshópurinn fjölmarga aðila sem starfa á sviði ferðaþjónustu og þjónustu við skemmtiferðaskip og við rekstur hafna. Rétt er að tilgreina hér nokkur af þeim fjölmörgu sjónarmiðum, staðreyndum og tillögum sem viðmælendur starfshópsins komu á framfæri við hópinn.

Vegna legu Íslands eru takmarkaðir möguleikar til þess að sigla með farþega til annars lands í sömu ferðinni og uppfylla þannig skilyrði tollfrelsis líkt og mögulegt er í mörgum öðrum löndum. Tekið var dæmi um siglingar meðfram ströndum Bretlandseyja þar sem skip geta siglt til Frakklands, Guernsey, Jersey eða Isle of Man til þess að uppfylla skilyrði tollfrelsis og í siglingum á milli t.d. Svíþjóðar og Finnlands er komið við á Álandseyjum. Næstu hafnir við Ísland eru annarsvegar í Þórshöfn í Færeyjum og í Nuuk á Grænlandi. Það tekur um 24 tíma fyrir skemmtiferðaskip að sigla aðra leiðina til Nuuk og um 15 tíma að sigla aðra leiðina til Þórshafnar. Lega landsins hefur óhjákvæmilega takmarkandi áhrif að þessu leyti.

Í Bretlandi eru stundaðar millilandasiglingar meðfram ströndum landsins en ávallt komið við í öðru landi og þar með er skilyrði tollfrelsis uppfyllt. Hinsvegar þegar að þær aðstæður koma upp að skemmtiferðaskip getur ekki siglt til annars lands s.s. vegna sjólags og neyðist til að breyta áætlun sinni er útgerð skipsins gert að greiða gjald á hvern farþega. Sú ráðstöfun á hinsvegar eingöngu við í neyðartilvikum þegar skipi og farþegum gæti verið stefnt í hættu með því að sigla til annars lands.

Í tilefni af umræðum um hvernig þessum málum væri fyrirkommið í Noregi aflaði starfshópurinn sér upplýsinga frá norska fjármálaráðuneytinu. Samkvæmt þeim upplýsingum var á árunum 1980-2008 í gildi kerfi sem heimilaði tollfrjálsar innanlandssiglingar skemmtiferðaskipa. Skilyrði tollfrelsisins var að engir norskir ríkisborgarar væru um borð og allir farþegar þyrftu að koma til landsins á sama tíma og fara á sama tíma. Auk þessa fengu farþegar eða áhöfn engar tollfrjálsar heimildir og engar vörur mátti koma með á land. Kerfið var afnumið í lok ársins 2008 vegna þess að lítil sem engin eftirspurn var eftir að nota það. Í Noregi er því ekkert kerfi í gildi í dag sem veitir skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum tollfrelsi. Þær siglingar sem eiga sér stað innanlands lúta því almennum reglum þar um.

Fram kom að innlendir ferðaþjónustuaðilar hafi kannað hvort rekstrargrundvöllur sé fyrir því að gera út skemmtiferðaskip í siglingum um Ísland yfir sumarmánuðina. Slíkur rekstur hefur enn ekki verið hafinn en skattalegar ástæður eru ekki endilega ástæða þess að það hefur ekki verið gert. Fram kom að dýrt sé að leigja skip undir slíka starfsemi, hafnargjöld séu há og eingöngu væri hægt að sigla yfir sumarið vegna veðurs og eftirspurnar.

Jafnframt var bent á að af þessari tegund ferðamennsku gæti skilað sér aukinn straumur ferðamanna til landsins sem nýta sér þjónustu og gistingu í landi áður en þeir stíga um borð og eftir að þeir fara frá borði.

Bent var á að siglingar með skemmtiferðaskipum hefðu nokkra sérstöðu innan ferðaþjónustu og löðuðu að sér annan og frábrugðin hóp af ferðamönnum. Í því sambandi var meðal annars bent á að siglingar með skemmtiferðaskipum séu dýr ferðamáti með fyrirfram skipulagðri dagskrá. Samkeppni við hótél og veitingahúsarekstur innanlands væri því takmarkaðri gagnvart þeim ferðamönnum sem ferðast á landi á eigin vegum heldur en halda mætti. Þá kom fram að lítið þyrfti til þess að fæla rekstraraðila skemmtiferðaskipa frá því að sigla hingað til lands og því væri nauðsynlegt að fara varlega í öllum ákvörðunum sem snerta rekstrarumhverfi þessara skipa.

Einn viðmælandi nefndarinnar benti á að þegar samkeppnisstaða ferðaþjónustu á landi væri borin saman við samkeppnisstöðu ferðaþjónustu á skemmtiferðaskipum þyrfti líka að líta til samkeppnisstöðu skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum gagnvart skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum.

Nokkrir af viðmælendum nefndarinnar töldu það lausn á þeim annmörkum sem er að finna á umræddri breytingu á tollalögum að stytta tímann sem tollfrjálsar innanlandssiglingar eru heimilaðar samkvæmt gildandi ákvæðum tollalaga, eða í fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Með því mætti komast hjá misnotkun því það væri einfaldlega dýrt að gera út skip hingað til lands yfir sumarmánuðina.

Fyrir starfshópnum var kynnt skýrsla sem unnin var á vegum Samtaka ferðaþjónustunnar. Í þeirri skýrslu er mælt með því að hóflegt gjald verði lagt á hvern farþega um borð í skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum með það að markmiði að jafna út samkeppnisforskot sem slíkir rekstraraðilar hefðu á innlenda ferðaþjónustu.

Allir þeir aðilar sem fyrir nefndina komu voru sammála um að það þyrfti að skapa skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum lagaumhverfi sem gerði þeim kleift að stunda starfsemina áfram.

5 Tillögur starfshópsins

Á grundvelli skipunarbréfsins og þeirra upplýsinga sem aflað hefur verið hefur starfshópurinn ákveðið að kynna tvær mögulegar leiðir til mæta þeim mismunandi sjónarmiðum sem fram hafa komið. Sú fyrri er að tollfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum á grundvelli þeirrar tollalagabreytingar sem samþykkt var í vor verði felld niður. Það þýðir að starfræksla slíkrar starfsemi fellur undir lög og reglur um innlenda atvinnustarfsemi, þ.m.t. skráningu á virðisaukaskattsskrá o.fl. Seinni leiðin sem starfshópurinn bendir á felur það í sér að tollfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum verði áfram í gildi en þó með skýrara lagaumhverfi og þrengri skilyrðum en nú er. Jafnframt verði innheimt gjald fyrir hvern þann farþega sem er um borð í skemmtiferðaskipinu á meðan á innanlandssiglingum þess stendur. Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til þess hvor leiðin sé fýsilegri en telur báðar samrýmast þeim sjónarmiðum sem honum var gert að starfa eftir samkvæmt skipunarbréfi sínu.

5.1 Tollfrelsi felld niður

Fyrri leiðin sem starfshópurinn bendir á felst í því að komið verði á sama lagaumhverfi og var í gildi fyrir breytingu á b. lið 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005. Það þýðir að öllum erlendum skemmtiferðaskipum sem ætluð eru til að stunda innanlandssiglingar hér við land verði gert að sæta tollafgreiðslu áður en sú starfsemi hefst og lúta öllum lögum og reglum sem gilda um innlenda atvinnurekstur þ.m.t. álagningu virðisaukaskatts, gistináttaskatts, kolefnisgjalds o.fl. gjalda auk þess sem laun áhafnar yrðu að vera ákvörðuð samkvæmt íslenskum kjarasamningum.

Kostir þessarar leiðar eru þeir að hún flækir ekki skattaumhverfið, aðilar í innlendri ferðaþjónustu koma til með að sitja við sama borð og starfseminni er þar með ekki úthlutað óeðlilegu samkeppnisforskoti. Leiðin er jafnframt í samræmi við það lagaumhverfi sem gildir almennt um sambærilega starfsemi skemmtiferðaskipa í öðrum löndum. Starfshópnum er ekki kunnugt um að nein lönd heimili tollfrjálsar innanlandssiglingar. Gallar hennar eru þó þeir að sú starfsemi sem lýst er í skýrslunni og varð kveikjan að tillögu efnahags- og skattanefndar um breytingu á tollalögum kann að raskast eða jafnvel leggjast af samkvæmt álitni viðmælenda hópsins, m.a. vegna umsýslu og kostnaðar fyrir útgerð hins erlenda skemmtiferðaskips fyrir þann skamma tíma sem starfsemi hennar er ætlað að vara innan lögsögu Íslands. Eins gæti eftirlit með skattskilum þessara erlendu aðila reynst flókið í framkvæmd þar sem um er að ræða innanlandssiglingar að hluta og millilandasiglingar að hluta með sama skipinu. Ef þessar ferðir legðust af, m.a. af þessum sökum, myndu hafnir og bæjarfélög sem hafa haft tekjur af þessari starfsemi verða fyrir tekjutapi.

5.2 Tollfrelsi áfram, en skilyrði þrengd auk gjaldtöku

Hin leiðin sem starfshópurinn bendir á felst í því að tollfrelsi erlendra skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum verði við haldið en þó þannig að lagaumhverfið verði skýrt og þrengt og að á sama tíma verði innheimt sérstakt gjald fyrir hvern þann farþega sem er um borð í skemmtiferðaskipinu á meðan á innanlandssiglingum þess stendur. Þessi aðferð komi í stað þess að fella útgerðir erlendra skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum undir þau lög og reglur sem gilda um innlenda atvinnurekstur þann skamma tíma sem starfsemi þeirra er ætlað að vara hér við land. Lagt er til að aðferð þessi, verði hún fyrir valinu, gildi einungis um útgerðir erlendra skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum og að hið sérstaka gjald á hvern farþega verði

ákvarðað með þeim hætti að það svari sem næst til þeirra skatta, tolla og annarra gjalda sem útgerð skipsins þyrfti annars að inna af hendi ef starfsemi hennar væri skráð hérlendis.

Kostir þessarar leiðar eru þeir að hún er mun einfaldari og ódýrari í framkvæmd fyrir útgerð hins erlenda skips en fyrri leiðin og að með henni verður að telja að auknar líkur séu á því að starfsemi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum verði áfram stunduð til hagsbóta fyrir þá aðila sem hafa tekjur af starfseminni í dag. Þá er þessi aðferð í eðli sínu í samræmi við þá breytingu á tollalögum sem efnahags- og skattanefnd lagði til á nýliðnu vorþingi og varð að lögum þann 1. júní sl.

Gallar þessarar leiðar eru þó þeir að um er að ræða skattundanþágu sem er á skjön við viðurkenndar alþjóðareglur um skil milli millilandasiglinga og innanlandssiglinga og ekki er vitað til að sé í gildi í neinu öðru landi. Leiðin gæti því skapað afgerandi fordæmi. Leiðin er flókin og kallar á frekari laga- og reglugerðasetningu eins og áður hefur verið rakið.

Eigi þessi aðferð að leiða til þess að útgerðir skemmtiferðaskipa vilji beina skipum sínum hingað áfram og sigla með farþega um landið þarf hið sérstaka gjald á hvern farþega að mati viðmælenda hópsins að vera hóflegt, líklega það hóflegt að það nái ekki að jafna út það samkeppnisforskot sem skemmtiferðaskipum er veitt með tollfrelsi. Jafnframt þarf að undanþiggja starfsemina ákvæðum ýmissa laga sem leggja kvaðir á innlendan atvinnurekstur.

Verði þessi leið fyrir valinu er það álit hópsins að hið sérstaka gjald á hvern farþega sé ákvarðað með þeim hætti að það svari sem næst til þeirra skatta, tolla og annarra gjalda sem útgerð skipsins þyrfti annars að inna af hendi ef starfsemi hennar væri skráð hérlendis. Með því móti verði tekjutap ríkissjóðs lágmarkað og stuðlað að því að útgerðir skemmtiferðaskipa skráðra hérlendis sjái sér ekki hag í því að skrá skip sín erlendis og komast þannig hjá því að lúta þeim lögum og reglum sem gilda um innlenda atvinnustarfsemi og kjarasamninga.

Halda má því fram að þessi leið sé í ákveðnu samræmi við þá breytingu á tollalögum sem efnahags- og skattanefnd lagði til á nýliðnu vorþingi og varð að lögum þann 1. júní sl. en jafnframt skýrari og minna opin fyrir misnotkun.

5.2.1 Skilyrði þess að tollfrelsi verði veitt

Verði seinni leiðin fyrir valinu telur starfshópurinn rétt að eftirfarandi atriði verði tekin til skoðunar við nánari útfærslu á hennar:

- Tollstjóra verði falið að annast skráningu þeirra aðila sem bjóða upp á siglingar skemmtiferðaskipa innanlands. Skráning yrði forsenda þess að aðili gæti nýtt tollfrelsið.
- Með umsókn um skráningu þurfi að fylgja upplýsingar um skipið sem nýta á til siglinganna, umboðsmann skipsins hér á landi, áætlun skipsins og áætlaðan fjölda farþega.
- Hvert skip fái eingöngu heimild til að stunda innanlandssiglingar í þrjá mánuði eða skemur á hverju 12 mánaða tímabili.
- Hver ferð skipsins sé að lágmarki 5 sólarhringar og að skipið komi við í a.m.k. fimm höfnum í ferðinni, að komu- og brottfararhöfn meðtöldum.
- Kveðið verði skýrt á um að tollfrjálsar verslanir um borð séu lokaðar á meðan á innanlandssiglingu stendur.
- Tryggt verði að starfsemi sem er ólögumæt hér á landi, s.s. rekstur spilavítis, verði ekki starfrækt um borð.
- Skipið sem notað sé til siglinganna sé að minnsta kosti 5000 brúttótonn að stærð.

- Skipið sé gert út frá erlendri höfn og útgerð þess sé skráð erlendis og að farþegar þess séu ekki með búsetu á Íslandi. Almenn er grundvöllur skatt- og tollfrelsis að um útflutning sé að ræða eða starfsemi sem á sér stað erlendis.
- Til að jafna út það samkeppnisforskot sem felst í tollfrelsinu sé lagt gjald á hvern farþega um borð fyrir hvern dag ferðarinnar sem svari sem næst til þeirra skatta, tolla og annarra gjalda sem útgerð skipsins þyrfti annars að inna af hendi ef starfsemi hennar væri skráð hérlendis. Gjaldið verði innheimt með t.d. hafnar- eða vitagjöldum og renni í ríkissjóð.

6 Niðurlag

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að óskað sé eftir að hópurinn geri tillögu um varanlegt fyrirkomulag skattlagningar skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum. Starfshópurinn sá sér ekki fært að gera tillögur um breytingar en ákvað þess í stað að benda á leiðir sem stjórnvöld gætu nýtt sér við ákvörðun um framhaldið. Með þeim ábendingum sem að framan er lýst telur starfshópurinn sig þó hafa uppfyllt það verkefni sem fyrir hann var lagt í skipunarbréfi. Hinsvegar er erfitt að spá fyrir um með einhverri vissu hvernig rekstrarumhverfi í innanlandssiglingum komi til með að þróast á komandi árum. Þær ábendingar sem hér eru lagðar fram eru alfarið byggðar á þeim forsendum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur viðað að sér miðað við stöðuna í dag. Það er síðan stjórnvalda að taka afstöðu til þess hvaða leið verður endanlega fyrir valinu.

Reykjavík, 17. október 2012

Ögmundur Hrafn Magnússon

Íris Ösp Ingjaldsdóttir

Óskar H. Albertsson



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ