

Reykjavík, 10. október 2023

Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefnadasvid@althingi.is

Bls. | 1

Efni: Umsögn um 1. og 2. mál, fjárlög 2024 og breyting á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2024

Hinn 12. september sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tvö lagafrumvörp, þ.e. frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 (þskj. 1. í 1. máli) og frumvarp um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2024 (þskj. 2 í 2. máli). Til hagræðis verður fyrrnefnda frumvarpið nefnt *íjálagafrumvarpið* og hið síðarnefnda *tekjubandormurinn* eða *bandormurinn* en sameiginlega *frumvörpin*.

Innan SVP – Samtaka verslunar og þjónustu eru ýmis fyrirtæki sem starfa við innflutning og sölu vara en einnig sölu vara sem eru framleiddar innanlands. Bílgreinasambandið (BGS) er sérgreinafélag innan SVP sem hefur m.a. þann tilgang að vera í málsvari fyrir aðildarfyrirtæki um málefni bílgreinarinnar á vettvangi SVP, Samtaka atvinnulífsins og gagnvart öllum opinberum aðilum. Umsögnin er sameiginleg og einu orði verða SVP og BGS hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*.

Í umsögninni er sjónum beint að skattlagningu ökutækja og eldsneytis eins og hún birtist í umfjöllun í framangreindum þingmálum með hliðsjón af opinberri umfjöllun.

Almennt

Í 1., 5., 7.–9. gr. í bandorminum eru lagðar til 3,5% hækkanir „krónutöluskatta“ sem snerta eigendur ökutækja sem nemur hluta verðlagsbreytinga árið 2023. Þá er jafnframt í a–c-liðum 9. gr. lagt til að svokallað lágmarksbifreiðagjald hækki um rúmlega 32,6% í því skyni að *styrkja tekjustofna ríkissjóðs af ökutækjum en á síðustu árum hafa þeir dregist saman vegna iðjölgunar vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða*. Í umfjöllun á bls. 93 í fjárlagafrumvarpinu er þess getið að mikilvægir innviðir og almannaðjónusta hafi verið forgangsatríði við gerð þess ásamt því sem ríkið heldur áfram að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að draga úr verðbólguþrýstingi í hagkerfinu. Á bls. 96 er að finna umfjöllun undir fyrrisögninni *Áhersla á aðhald* þar sem boðaðar eru áður boðaðar ráðstafanir sem draga eiga úr útgjöldum ríkisins um sem nemur 17 milljörðum kr. árið 2024. Samhliða eru boðaðar aðgerðir á tekjuhlið ríkisfjármála sem samkvæmt umfjöllun á bls. 126 eru liður í aðhaldsaðgerðum ríkisfjármálanna. Á bls. 97 er boðað að á árinu 2024 verði tekið fyrsta skrefið í breyttri gjaldtöku af ökutækjum og umferð. Þá segir:

Tekjur ríkissjóðs af þeirri skattlagningu hafa rýrnað mikið á undanförunum árum samhliða breytingum á bílaflota landsmanna. Til að bregðast við þeirri þróun verður innleitt nýtt, einfaldara og sanngjarnara kerfi þar sem greiðslur eru í auknum mæli tengdar notkun.



Þannig verður áfram hægt að standa að metnaðarfullri uppbyggingu samhliða nauðsynlegu viðhaldi vegakerfisins. [...].

Segja má að sjónarhorn frumvarpanna m.t.t. skatta af ökutækjum og eldsneyti séu tvö, annars vegar sjónarhorn viðbragða vegna tekjuþróunar og hins vegar það sem kalla mætti sanngirnisjónarhornið.

Bls. | 2

Tekjuþróun

Afstaða samtakanna er sú að allt frá kerfisbreytingu skattlagningar ökutækja og eldsneytis árið 2010 hafi í raun legið fyrir vitneskja um að breytingarnar mundu hafa það í för með sér að skatttekjurnar mundu dvína ef vel tækist til. Var kerfisbreytingin enda gerð með það að leiðarljósi að nýta skattkerfið til setningar efnahagslegra hvata til orkuskipta, eldsneytissparnaðar og samdráttar losunar frá samgöngum.

Frá árinu 2018 hafa legið fyrir tillögur um aðlögun skattkerfis ökutækja og eldsneytis að breytingum sem þá þegar voru farnar að koma fram sem áttu í raun að treysta tekjurnar smám saman eftir því sem tíminn liði. Var í því samhengi miðað við að „meðalbifreiðin“ bæri jafnan sama vörugjald þó svo að losun frá henni drægist saman. Þá stefndu tillögurnar einnig að aðlögun sem stefndi að upptöku notkunarskatta, sem nú hafa verið boðaðir. Tillögurnar komu hins vegar ekki til framkvæmda. Má í ákveðnu samhengi halda því fram að þar með hafi tekjunum í raun verið leyft að dragast saman eins og raunin hefur orðið.

Ljóst er að þolinmæði gagnvart dvínandi skatttekjum ökutækja og eldsneytis þvarr á síðasta ári. Fyrir síðustu áramót var lögfest svokallað lágmarksvörugjald auk þess sem svokallað lágmarksbifreiðagjald var tvöfaldað. Vissulega var með þeim aðgerðum unnið tímabundið gegn þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti. Hins vegar höfðu þessar aðgerðir það í för með sér að minnkaður var sá munur sem var á efnahagslegum fýsileika fjárfestingar í rafmagnsbifreiðum og öðrum sparneytnum bifreiðum samanborið við eyðslufrekari. Í vissum skilningi var árangri í orkuskiptum og samdrætti losunar frá samgöngum þannig fórn að fyrir hærri skatttekjur.

Ekki verður hjá því komist að draga af framangreindu þá ályktun að ákveðinnar værdar hafi gætt af hálfu hins opinbera. Af einhverjum sökum hafa viðbrögðin þegar á hólminn er komið dregið úr hvatningu sem stefnir að lögfestum og stjórnómálegum markmiðum í loftslagsmálum sem m.a. sækja stoð í alþjóðasamninga og alþjóðlegt samstarf.

Sanngirni

Hinn 4. október síðastliðinn birti fjármála- og efnahagsráðherra áformaskjal á samráðsgátt stjórnvalda þar sem boðuð er lagasetning sem stefnir að upptöku notkunargjalda sem lögð verða á eigendur rafmagns- og tengiltvinnbifreiða. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að samtökin hafa hvatt til þessa en í því samhengi að það sé ekki aðeins í samræmi við þá stefnu sem boðuð var árið 2018 og eðlileg viðbrögð í ljósi þróunar tekjustofnar eldsneytisskatta heldur í ágætu samræmi við væntingar bifreiðaeigenda sem mega hafa gert ráð fyrir því að taka þátt í fjármögnun samgöngukerfisins.

En það eru til fleiri sjónarmið sanngirni sem horfa til almannahagsmuna til lengri tíma. Meðal þeirra eru þau sjónarmið sem liggja til grundvallar markmiðum um orkuskipti og samdrátt losunar í samgöngum.

Stuðningur við orkuskipti

Eins og áður segir hefur fyrirkomulag skattlagningar ökutækja og eldsneytis stutt við orkuskipti og samdrátt losunar frá samgöngum. Hins vegar hafa verið gerðar breytingar á kerfinu sem dregið hafa úr hvatanum.

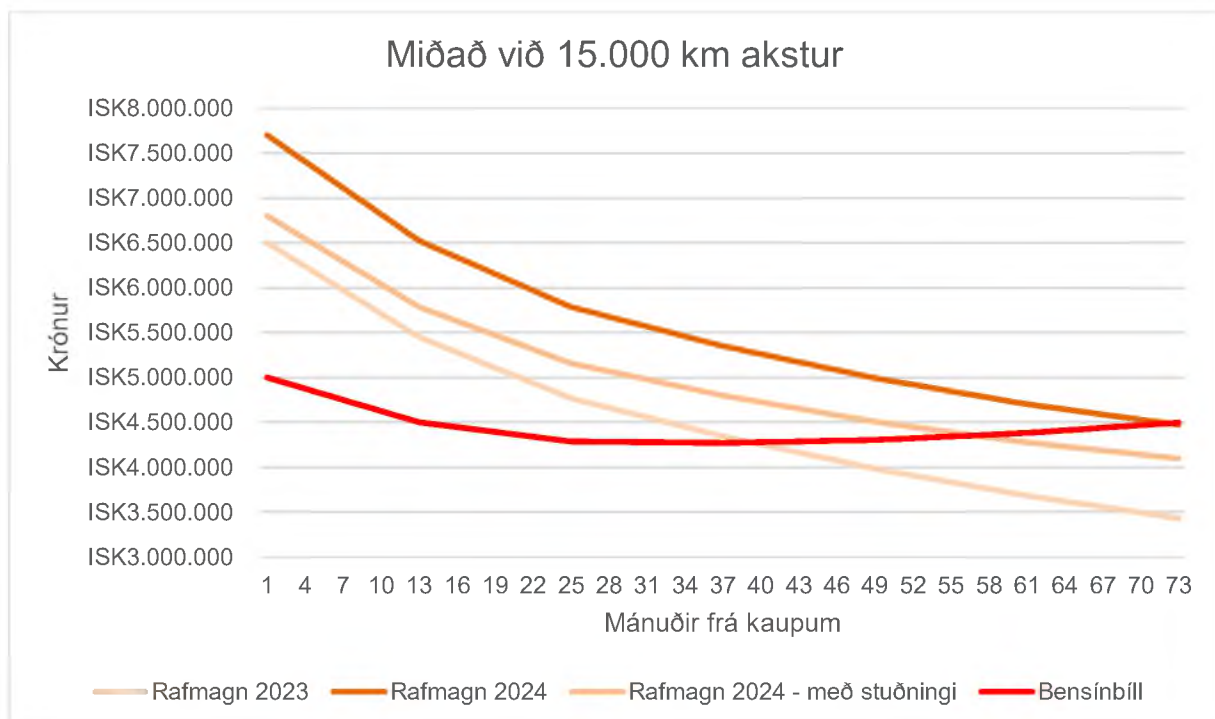
Bls. | 3

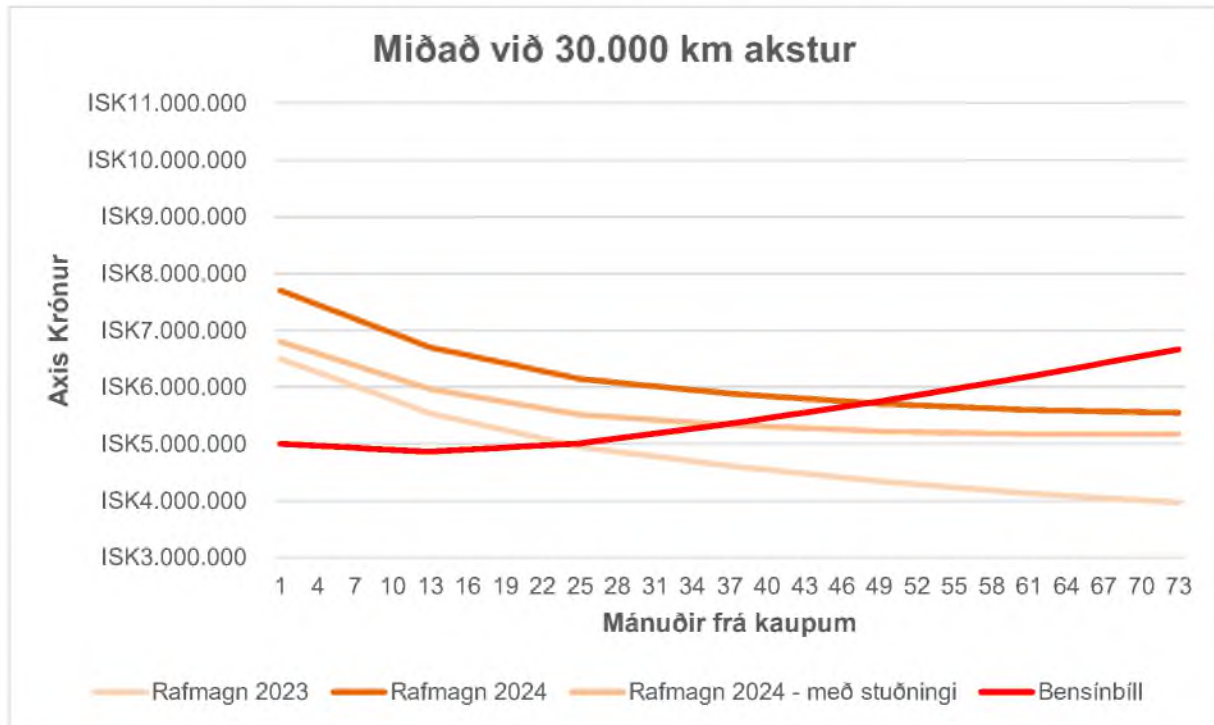
Í fjárlagafrumvarpinu er boðað að sá stuðningur sem veittur hefur verið í gegnum virðisaukaskattkerfið muni dragast saman yfir 35% á nafnverði milli áranna 2023 og 2024 við færslu hans af tekjuhlíð yfir á útgjaldahlíð. Ljóst er að fjármála- og efnahagsráðuneytið merkir aðgerðina sem aðhaldsaðgerð og telur hana eina af forsendum lækkandi verðbólgu. Á mælikvarða „langtímasanngirni“ er rétt að horfa til talna sem gefa til kynna áhrif breytinga á stuðningi við orkuskipti.

Áhrif

Tekjuáhrif breytinga á skattkerfi ökutækja og eldsneytis liggja fyrir í frumvörpunum. Hins vegar er rétt að horfa til þess hvernig áhrifin birtast hjá kaupendum ökutækja.

Mynd A: Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 15 þús. km á ári.



**Mynd B:** Uppsöfnun kostnaðar við kaup á bifreið sem er ekið 30 þús. km á ári.

Bl. | 4

Á myndum A og B er settur fram samanburður á uppsöfnun kostnaðar sem kaupandi bifreiðar verður fyrir á 6 árum frá kaupdegi, annars vegar bensínbifreið og hins vegar rafmagnsbifreið. Kostnaðaruppsöfnun rafmagnsbifreiðarinnar er sett fram miðað við þrjár sviðsmyndir, þ.e. í fyrsta lagi þau kjör sem bjóðast á þessu ári og hins vegar miðað við þau kjör sem bjóðast á næsta ári, með og án beins stuðnings úr orkusjóði. Á mynd A er miðað við kostnaðarþróun við 15. þús. km árlegan akstur en á mynd B er miðað við 30 þús. km akstur. Kaupverð rafmagnsbifreiðanna er stöðugt, þ.e. nemur sömu fjárhæð í öllum tilvikum. Með tilliti til þess verðmunar sem gæti er miðað við að kaupverð bensínbifreiðarinnar nemi 5 millj. kr. með virðisaukaskatti og kaupverð rafmagnsbifreiðarinnar nemi 6,5 millj. kr. á árinu 2023, en á árinu 2024 hefur virðisaukaskattur verið lagður á rafmagnsbifreiðina og verður því kaupverð hennar 7,7 millj. á árinu 2024. Í útreikningunum er einnig gert ráð fyrir stuðningi orkusjóðs sem nemur 900.000 kr. Í öllum tilvikum gert ráð fyrir því að kaupandinn eigi fyrir kaupunum og fjármagni þau ekki með lántöku. Ekki er gert ráð fyrir afskriftum á fyrsta ári en þær eru reiknaðar árin þar á eftir. Ekki er tekið tillit til þróunar söluverðs á eftirmarkaði.

Af mynd A leiðir að bifreiðakaupandi sér fram á það á þessu ári, m.t.t. uppsafnaðs kostnaðar, að kaupin taki að borga sig eftir rúm 4 ár og 2 mánuði. Ef miðað er við kjörin á næsta ári en að teknu tilliti til stuðnings úr orkusjóði borga kaupin sig ekki fyrir en eftir 5 ár og 7 mánuði en ef miðað er við engan stuðning úr orkusjóði er kaupandi rafbíls ekki að sjá að kaupin borgi sig fyrir en eftir 6 ár og 11 mánuði.



Staða kaupanda rafmagnsbifreiðar er betri af því sem leiða má af mynd B. Slíkur kaupandi sér fram á að kaupin borgi sig miða við kjör þessa árs eftir 1 ár og 11 mánuði, eftir um 3 ár og 11 mánuði á kjörum næsta árs með stuðningi úr orkusjóði og eftir rúm 4 ár og 11 mánuði fáist slíkur stuðningur ekki. Þegar bifreiðakaupandi tekur ákvörðun um hvort það sé hagkvæmt fyrir hann að kaupa rafmagns- eða bensínbifreið þarf hann að horfa til þess hve lengi hann ætlar að eiga hann, þ.e. hvenær hann hyggst selja hann á eftirmarkaði. Við þá ákvarðanatöku liggur a.m.k. ljóst fyrir af framangreindu að því skemur sem eignarhaldið á að vara því fýsilegri kostur verður bensínbifreiðin og því lakari verður rafmagnsbifreiðin. Ef mismunur á verði bensínbifreiðar og rafmagnsbifreiðar er fjármagnaður með bílaláni eru kaupin ekki að borga sig eftir 10 ár í hvorugri sviðsmyndinni.

Hvað er framundan?

Um þessar mundir blasir sú heildarmynd við að óljósar breytingar eru að verða bæði á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og stuðningi vegna orkuskipta í samgöngum. Um síðustu áramót tóku gildi breytingar sem treystu tekjur ríkisins en drógu úr hvötum. Á næsta ári verður notkunargjald tekið upp sem þó hefur enn ekki verið að fullu útfært. Á sama tíma færast kaupivílanir úr virðisaukaskattskerfinu yfir í beina styrki og ekki liggur fyrir hvernig þeim verður úthlutað og til hverra. Fréttir hafa þegar borist af mikilli eftirspurn eftir rafmagnsbifreiðum vegna breytinganna sem verða um næstu áramót. Af almennri umræðu að dæma átta menn sig illa á hvað framundan er. Skýr merki óvissu eru uppi.

Hvað er framundan? Til hvers ætti fólk og fyrirtæki sem áforma fjárfestingu í ökutækjum á næsta ári eða hinu þarnæsta að líta? Hvaða bíla geta söluaðilar boðið upp á? Hvað mun bíllinn kosta? Hvað mun kosta að reka hann? Er e.t.v. skynsamlegra að fjárfesta í bil sem gengur fyrir jarðefnaeldsneyti þar til framtíðin verður skýrari þar sem við höfum langa reynslu af notkun þeirra? Þetta eru stórar spurningar og svörin fá.

Þó svo að undirbúningur fjárlaga standi jafnan frá vori til hausts, að sumarfríi meðtöldu, hlýtur að vera unnt að gera þá kröfu að stjórnvöld skipuleggi undirbúning, vinnu og kynningu með þeim hætti að fyrirsjáanleiki verði tryggður. Öðrum kosti er hætt við að áhrifin verði lítt fyrirsjáanleg.

Samandregið

Afstaða samtakanna er að:

- Þróun skatttekna ökutækja og eldsneytis hafi mikið til verið fyrirsjáanleg afleiðing stjórnmalalegra ákvarðana.
- Um nokkra hríð hafi legið fyrir haldbærar tillögur til úrbóta sem ekki hafi verið hrint í framkvæmd.
- Gerð hafi verið mistök við breytingar á skattkerfi ökutækja sem tóku gildi við síðustu áramót sem eðlilegt væri að endurskoða eða a.m.k. að þess verði gætt að ekki verði áfram haldið á sömu braut.
- Ástæða sé til að auka áherslu á öflun skatttekna af notkun ökutækja og hraða eins og unnt er upptöku slíkra skatta í stað þess að stagbæta núverandi skattkerfi með tekjuskjónarmið að leiðarljósi eingöngu.



- Útgjaldarammi vegna stuðnings við kaup á rafmagnsbifreiðum sé of afturþungur, stytta beri tímaramma stuðningsins og færa útgjöld á síðasta árinu fram á tvö fyrstu árin þannig að áhrif stuðningsins verði í betra samræmi við verðþróun hreinorkuökutækja.
- Það sé afar mikilvægt að tryggja kaupendum ökutækja og bílgreininni fyrirsjáanleika m.t.t. skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

Virðingarfyllst,

f.h. Bílgreinasambandsins

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

María Jóna Magnúsdóttir
Framkvæmdasjóri

Andrés Magnússon
framkvæmdasjóri

Fylgiskjal – Nánar um frumvörpin o.fl.

Almennt um frumvörpin

Í 1., 5., 7.–9. gr. í bandorminum eru lagðar til 3,5% hækkanir „krónutöluskatta“ sem snerta eigendur ökutækja sem nemur hluta verðlagsbreytinga árið 2023. Þá er jafnframt í a–c-liðum 9. gr. lagt við að svokallað lágmarksbifreiðagjaldi hækki um rúmlega 32,6% í því skyni að *styrkja tekjustofna ríkissjóðs af ökutækjum en á síðustu árum hafa þeir dregist saman vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna fólksbifreiða.*

Bls. | 7

Rétt er að geta þess að fjárhæð lágmarksbifreiðagjalds var tvöfölduð um síðustu áramót ásamt því sem losunarmörk lágmarksgjalds voru hækkuð með þeim afleiðingum að stærri hluti bifreiðaeigenda greiða í dag lágmarksgjald en áður. Á sama tíma var tekið upp svokallað lágmarksvörugjald, sem er lagt á við innflutning, með þeim afleiðingum að kaupendur hreinorkubifreiða og sparneytinna bifreiða bera 5% vörugjald við greiðslu kaupverðs. Á sama tíma lækkaði upphæð virðisaukaskattsívilnunar vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum um 240 þús. kr. á bifreið.

Í umfjöllun á bls. 93 í fjárlagafrumvarpinu er þess getið að mikilvægir innviðir og almannþjónusta hafi verið forgangsatriði við gerð þess ásamt því sem *rikið heldur áfram að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að draga úr verðbólguþrýstingi í hagkerfinu.* Á bls. 96 er að finna umfjöllun undir fyrirsögninni *Áhersla á aðhald* þar sem boðaðar eru áður boðaðar ráðstafanir sem draga eiga úr útgjöldum ríkisins um sem nemur 17 milljörðum kr. árið 2024. Samhliða eru boðaðar aðgerðir á tekjuhlið ríkisfjármála sem samkvæmt umfjöllun á bls. 126 eru liður í aðhaldsaðgerðum ríkisfjármálanna. Á bls. 97 segir eftirfarandi:

[...] Nefna má að fyrsta skrefið verður tekið í breyttri gjaldtöku af ökutækjum og umferð á nýju ári, líkt og boðað hefur verið. Tekjur ríkissjóðs af þeirri skattlagningu hafa rýrnað mikið á undanförunum árum samhliða breytingum á bílafloata landsmanna. Til að bregðast við þeirri þróun verður innleitt nýtt, einfaldara og sanngjarnara kerfi þar sem greiðslur eru í auknum mæli tengdar notkun. Þannig verður áfram hægt að standa að metnaðarfullri uppbyggingu samhliða nauðsynlegu viðhaldi vegakerfisins. Í fyrsta skrefi er horft til raf- og tengiltvinnbíla sem hafa hingað til borið takmarkaðan kostnað af notkun vegakerfisins. Gjaldtöku verður þó hagað með þeim hætti að eftir sem áður verður umtalsvert hagkvæmara að eiga slíka bíla heldur en bensín- eða díselbíla. Á næsta ári munu ívilnanir til stuðnings vistvænum samgöngum sömuleiðis breyta um form og hverfa úr virðisaukaskattskerfinu en verða þess í stað útfærðar á gjaldahlið í gegnum Orkusjóð.

Í þessu samhengi er rétt að taka hér upp eftirfarandi brot úr opinberri umfjöllun.

Mbl.is 12. september síðastliðinn:

„Svo gleymist stundum að nefna að rafbílaeigendur koma með engu móti að því að greiða fyrir notkun á vegakerfinu. Það hefur því verið augljóst að við myndum þurfa að finna eitthvað nýtt jafnvægi í gjaldtöku af ökutækjum í umferð,“ segir Bjarni.

Bls. 13 í greinargerð tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026:

Stefnt er að heildarendurskoðun á þessum hluta skattkerfisins til að tryggja sambærilegar skatttekjur af ökutækjum og á árunum 2010–2017. Lausnin mun að öllum líkindum fela í



sér einhvers konar notkunarskatt á bifreiðar enda ómögulegt að byggja fjármögnunarkerfi samgönguinnviða á skattstofnum sem stjórnvöld vilja minnka.

Bls. 60 í greinargerð tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028:

Vegna þessara áskorana stendur til að gera veigamiklar breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Fyrsta skrefið var stigið um síðustu áramót með breytingum á vörugjaldi á ökutæki og bifreiðagjaldi en ljóst er að þörf er á frekari breytingum eigi tekjurnar að ná í fyrra horf, sem var um 1,7% af landsframleiðslu á árunum 2010–2017, líkt og gert er ráð fyrir í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Í þessu samhengi hefur einkum verið horft til þess að nýr grunnur undir tekjuöflun á þessu sviði verði gjaldtaka eftir notkun ökutækja samkvæmt aflestri á kílómetrastöðu sem er ætlað að leysa að hluta til af hólmi núverandi fyrirkomulag á gjaldtöku. Samhliða þessum breytingum hefur ríkisstjórnin jafnframt sett fram áform um að flýta framkvæmdum við uppbyggingu arðbærra samgönguinnviða á komandi árum sem fjármagnaðar verði að hluta eða öllu leyti með umferðar- eða veggjöldum. Um er að ræða annars vegar mannvirki og almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við svonefndan samgöngusáttmála og hins vegar þjóðhagslega mikilvæg innviðaverkefni á landsbyggðinni, s.s. jarðgangagerð. Við útfærslu á breytingum á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og flýtifjármögnun vegamannvirkja er mikilvægt að horfa á heildarmyndina þannig að um verði að ræða samræmt gjaldtökukerfi á landsvísi sem er einfalt og hagkvæmt fyrir skattgreiðendur. Til þess að tryggja skýra heildarsýn hafa fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið sett á fót sameiginlega verkefnastofu um samgöngugjöld til þess að móta tillögur að nýju tekjuöflunarkerfi í samgöngum með hliðsjón af framkvæmdaáformum í samstarfi við ráðuneytin. Innleiðing á nýjum samgöngugjöldum, mögulega með tilkomu notkunarskatts, hefur ekki verið greind með tilliti til jafnréttisáhrifa þar sem útfærslan er ennþá í vinnslu. Sú greining mun eiga sér stað samhliða vinnu við útfærslu á skattlagningunni.

Bls. | 8

Frétt á vef Stjórnarráðs Íslands frá 1. febrúar 2023 með fyrirsögnina *Verkefnastofa mótar tillögur um sjálfbæra og gagnsæja gjaldtöku af vegasamgöngum til framtíðar.*

Það er stefna stjórnvalda sem birtist í fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 að tekjur af þessu tagi nái sínu fyrra sögulega meðaltali, enda hafa þær verið mikilvægur þáttur í tekjuöflunarkerfi ríkisins. Hefur einna helst verið til skoðunar að taka upp almenna innheimtu á gjöldum af notkun ökutækja, s.s. kílómetragjald.

[...]

Á sama tíma hafa stjórnvöld metnaðarfull áform um áframhaldandi uppbyggingu og viðhald samgönguinnviða, meðal annars verkefni sem fjármögnuð verði með umferðar- eða veggjöldum.

[...]

Þessi áform kalla á að mótuð verði heildstæð framtíðarsýn um breytt fyrirkomulag gjaldtöku af ökutækjum, eldsneyti og afnotum vegakerfisins sem geti orðið sjálfbært til langrar framtíðar. Þannig verði dregið úr sértækum gjöldum á borð við eldsneytisgjöld, vörugjöld o.fl. og tekið upp gagnsærra og sanngjarnara kerfi sem miðast í auknum mæli við notkun.

Af framangreindu leiðir í fyrsta lagi að forsendum tekjuáætlunar fjárlagafrumvarpsins er fylgt, í öðru lagi eru lögfestar nokkurskonar tekjubætur vegna fyrirkomulags skattkerfis ökutækja, í þriðja lagi kom fram einörð áform um kerfisbreytingu í átt til notkunarskatta á eigendur ökutækja

og í fjórða lagi eðlisbreyting á ívilnunum opinberra fjármála vegna orkuskipta í samgöngum. Skatttekjur af ökutækjum og eldsneyti munu því hækka um næstu áramót en á móti kemur útgjaldaauki sem beinist að kaupum á hreinorkuökutækjum sem þó nemur ekki umfangi ívilunar virðisaukaskattskerfisins. Sú stjórnmálalega afstaða að ójafnræðis gæti m.t.t. skattbyrði eigenda hreinorkubifreiða og annarra og virðist m.a. lögð til grundvallar þörf á kerfisbreytingu.

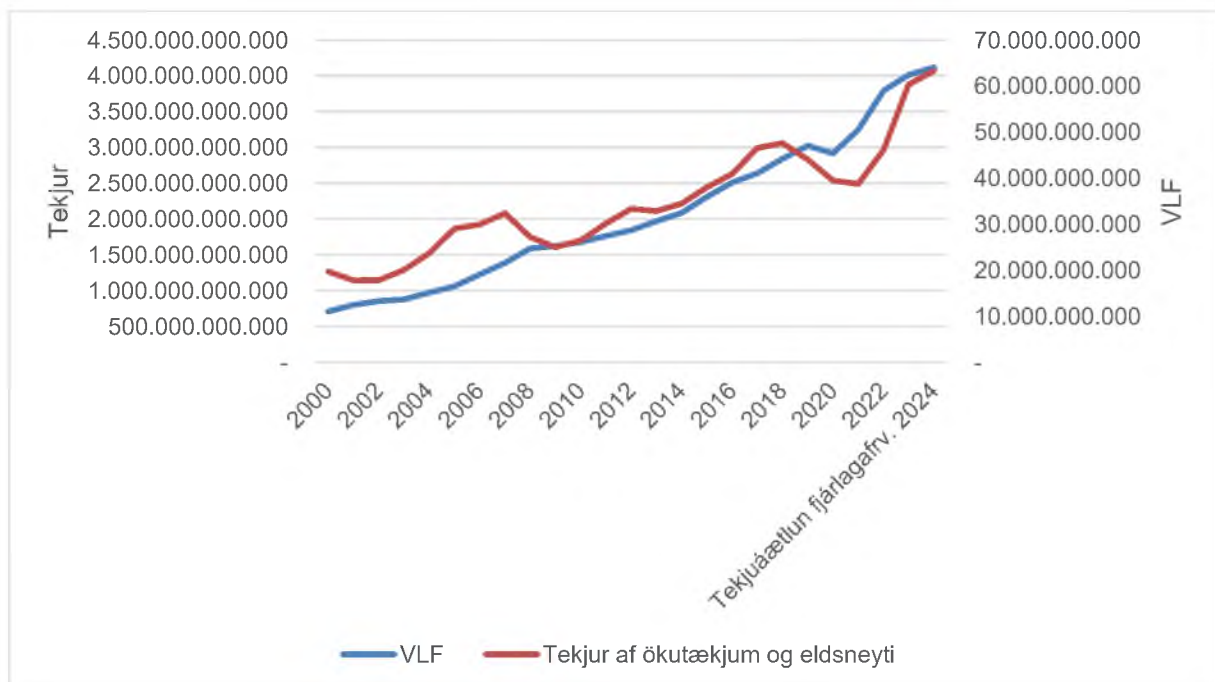
Bls. | 9

Þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti

Almennt

Á bls. 96 í fjárlagafrumvarpinu er að finna mynd þar sem varpað er ljósi á að tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti hafi lækkað mikið í hlutfalli af vergri landsframleiðslu (VLF) á árunum 2000–2022. Af myndinni má glögglega sjá að tekjur af ökutækjum og eldsneyti námu mun hærri hluta VLF á árunum 2000–2005, hann fór minnkandi árin 2006 og 2007 en lækkaði skarpt 2008. Þar eftir fóru tekjurnar hækkandi árin 2012, 2017 og 2022 en sættu lækkun önnur ár þar á milli. Ætla verður að tekjur sem hlutfall af VLF gefi ágæta mynd af þróun skatttekna, a.m.k. til lengri tíma lítið. Á mynd 1 hefur samhengið verið sett upp einfaldaðan hátt. Í grundvallaratriðum þróast skatttekjurnar í nokkuð góðum takti með þróun VLF en frávikin helgast einna helst af kerfisbreytingum og ytri aðstæðum, þ.e. hruninu, kerfisbreytingum sem stuðla að losunarsamdrætti og hnökrum á framleiðslukeðjum undir aðstæðum heimsfaraldurs og stríðsreksturs Rússa í Úkraínu. Fyrir hrunið var skattkerfi ökutækja og eldsneytis ekki að öllu leyti byggt upp með sama hætti og nú er og verður nokkur grein gerð fyrir því síðar.

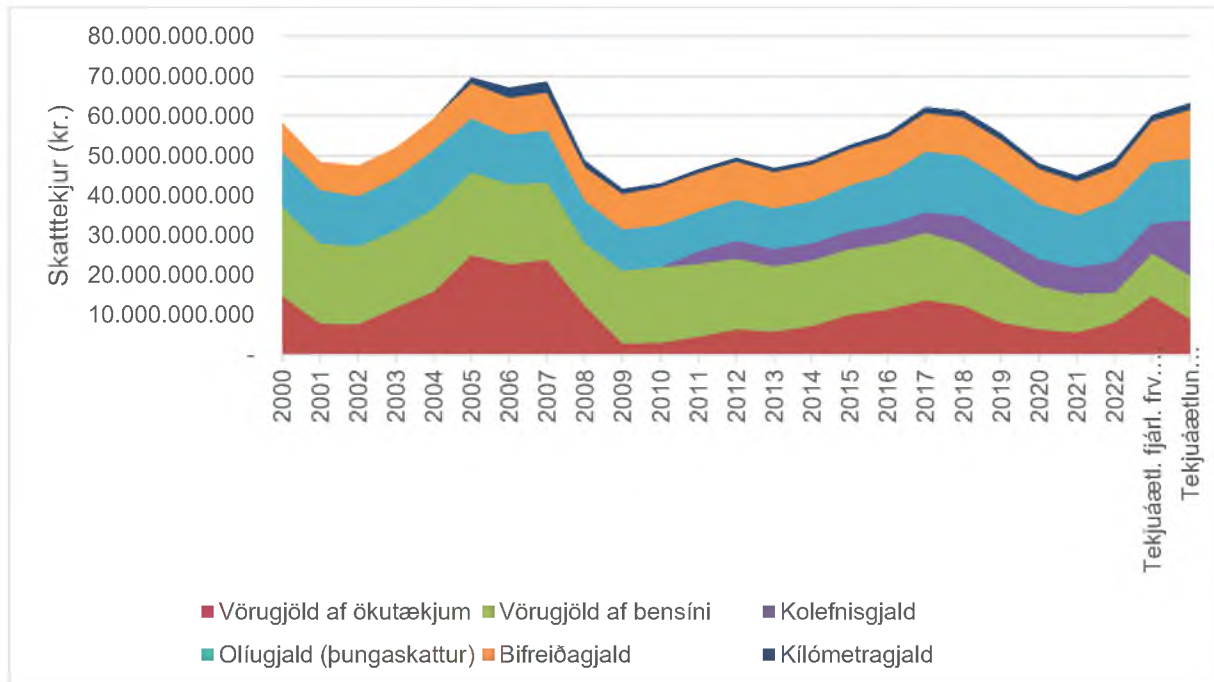
Mynd 1: Þróun VLF og tekna af ökutækjum og eldsneyti 2000–2024.



Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

Rétt er að varpa nánara ljósi á þróun einstakra skattstofna ökutækja og eldsneytis, þ.e. með nákvæmari hætti en gert er á bls. 96 í fjárlagafrumvarpinu.

Mynd 2: Skatttekjur ökutækja og eldsneytis 2000–2024 á verðlagi í ágúst 2023.

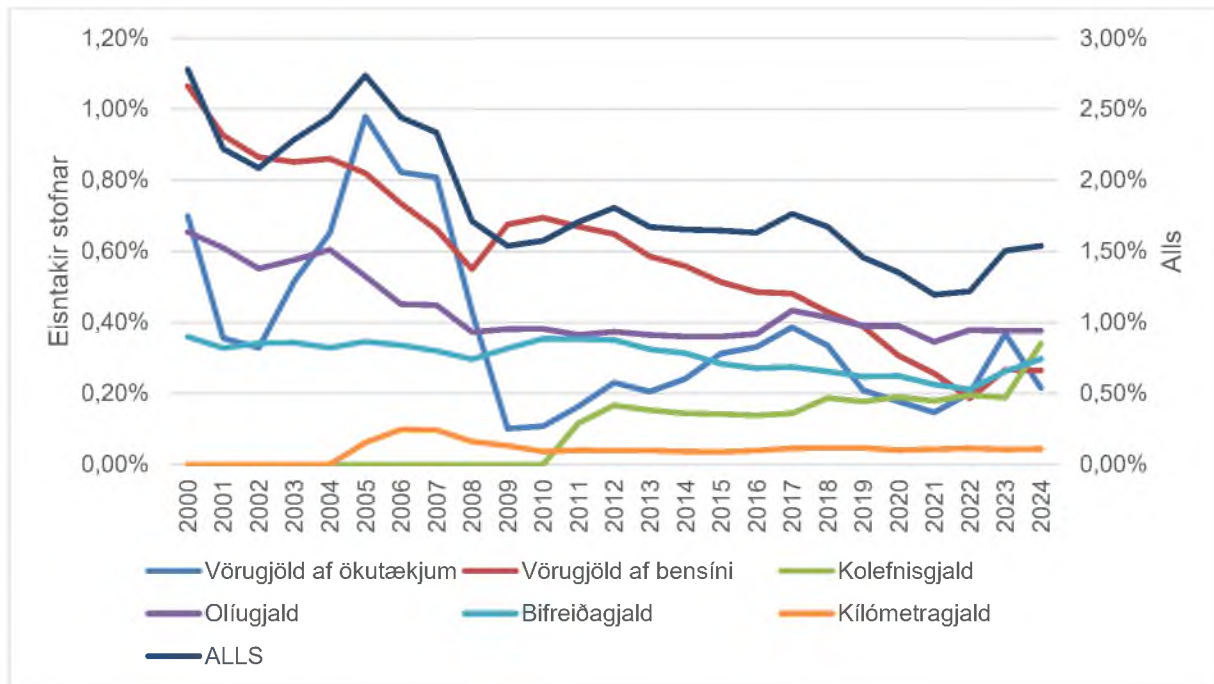


Bls. | 10

Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

Á mynd 2 má sjá hvernig skatttekjur ökutækja og eldsneytis þróuðust á föstu verðlagi á árunum 2000–2022 og frá þeim tíma til 2024 miðað við forsendur fjárlagafrumvarpsins. Af myndinni sést að á þennan mælikvarða voru tekjurnar hæstar á árunum 2004–2007, 2017 og 2018 og hafa farið vaxandi frá 2021. Rétt er að taka fram að þar eru á ferðinni ár þar sem VLF óx hratt og tekjulægstu árin endurspeglar á hægari vaxtar. Af myndinni má einnig ráða að stofnarnir þróast með nokkuð mismunandi hætti.

Mynd 3: Þróun einstakra skattstofna ökutækja og eldsneytis 2000–2024.



Bls. | 11

Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

Eins og áður segir leiðir mynd 2 í ljós að einstakir skattstofnar ökutækja og eldsneytis hafa þróast með mismunandi hætti. Á mynd 3 má sjá að þannig hefur stofn vörugjalds af ökutækjum sveiflast í samræmi við þróun VLF en á heildina litið dregist saman. Sá stofn var fyrir hrún töluvert óstöðugur eins og sjá má á mynd 3 en ástæðuna má fyrst og fremst rekja til þess að hækkandi kaupmætti almennings fylgdu umtalsverð kaup á ökutækjum í efra þrepi vörugjalds í mjög einföldu skattkerfi.¹ Innflutningur ökutækja dróst svo harkalega saman í kjölfar hrunsins en með lögum nr. 156/2010 var tekið upp nýtt vörugjaldskerfi þar sem álagningarprósenta ræðst af skráðri losun ökutæki í hverju tilviki. Á sama tíma hafði ESB tekið að beita eigin regluverki til að knýja framleiðendur ökutækja til haga framleiðslunni þannig að að dregið yrði úr losun. Í kerfisbreytingunni fólst pólitísk ákvörðun um að nota skattkerfi ökutækja til að hvetja til losunarsamdráttar og eldsneytissparnaðar og verður að ætla að menn hafi getað séð fyrir þær afleiðingar að vörugjaldstekjur mundu fara lækkandi með tímanum. Rétt er að taka fram bílaleigur o.fl. greiddu um langa hríð lægra vörugjald af bifreiðum en almenningur en það fyrirkomulag leið undir lok við lok árs 2018. Á árunum 2020 og 2021 nutu bílaleigu hins vegar einnig 30% afsláttar af vörugjaldinu gegn kaupum á tilteknu tilfalli rafmagns- og tengiltvinnbifreiða. Eins og þekkt er hafa bílaleigur verið stærsti kaupendahópur fólksbifreiða og er því óhætt að halda því fram að kaup þeirra hafi og muni hafa áhrif á tekjuþróun vörugjaldsins.

Með lögum nr.156/2010 var einnig nokkuð sambærileg kerfisbreyting gerð á bifreiðagjaldi sem að hluta tekur mið af skráðri losun og því hafa tekjur af bifreiðagjaldi hægt og rólega dregist

¹ Á þeim tíma var lagt 30% vörugjald á bifreiðar með 0–2.000 rúmsentímetra sprengirými aflvélar en 45% á ökutæki með aflvél þar yfir.

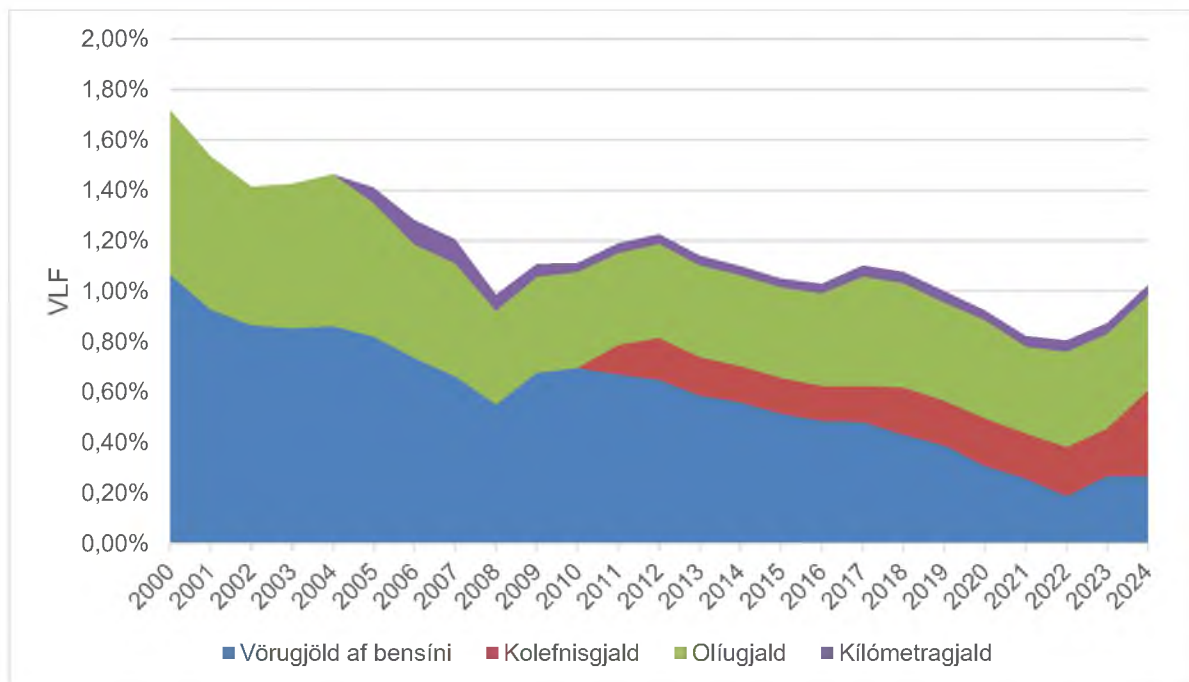
saman þegar eldri og eldsneytisfrek ökutæki heltust úr lestinni en við tóku sparneytnari ökutæki. Sú tekjulækkun kom þó fram á nokkrum tíma enda allur flotinn undir en ekki aðeins nýskráð ökutæki á ári hverju.

Ástæða er til að draga sérstaklega fram þróun þeirra skattstofna sem tengjast notkun ökutækja.

Bls. | 12

Tekjur af notkun ökutækja

Mynd 4: Þróun skattstofna sem tengjast notkun ökutækja sem hlutfall af VLF.



Heimild: Hagstofa Íslands, ríkisreikningar 2000–2022 og fjárlagafrumvarpið.

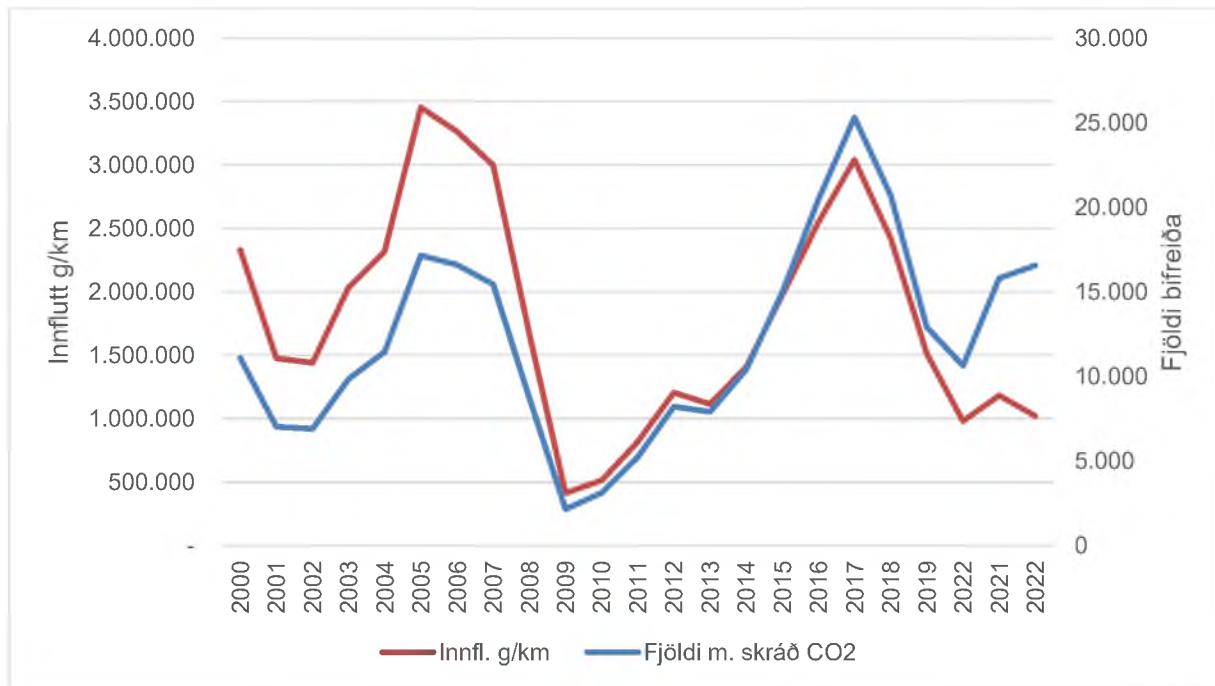
Ef horft er til þróunar skattstofna sem tengjast notkun ökutækja árin eftir kerfisbreytingu laga nr. 156/2010, þ.e. einkum árin 2011–2022, má hvað helst draga eftirfarandi ályktanir:

1. Tekjurnar drógust saman í kjölfar hrunsins, uxu frá þeim tíma til 2012 er þær tóku að dragast saman, tóku aftur við sér árið 2016, tóku að nýju að dragast á árunum 2017–2022 en hafa hækkað frá þeim tíma og munu fara hækkanði 2024 gangi spár höfunda fjárlagafrumvarpsins eftir.
2. Tekjur af vörugjöldum af bensíni lækkuðu í hruninu, uxu svo til 2010 en drógust saman frá því ári til 2022 er þær tóku að vaxa að nýju. Gert virðist ráð fyrir að þær standi í stað milli árána 2023 og 2024.
3. Tekjur af olíugjaldi og kílómetragjaldi hafa verið mun stöðugri frá hruni og þróun þeirra fylgt þróun VLF nokkuð vel samanborið við þróun vörugjalda af bensíni.

Að hluta til skýrist ástæða þess að tekjur af bensíngjöldum hafa þróast með framangreindum hætti ágætlega á eftirfarandi myndum.



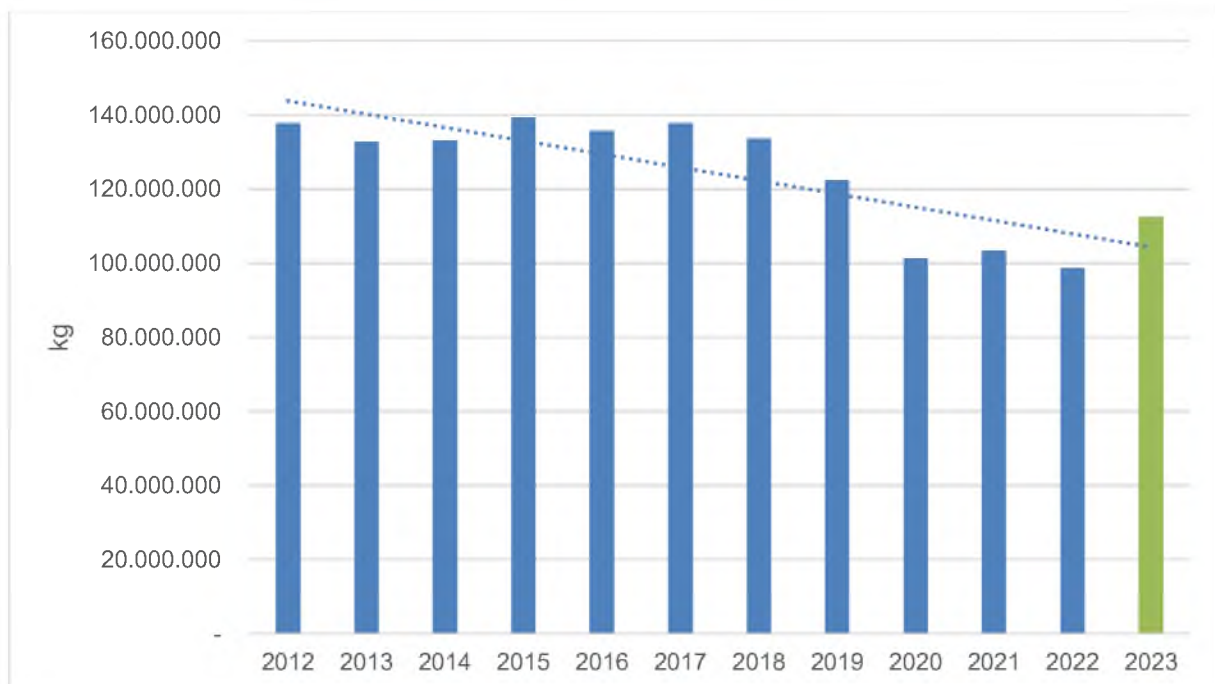
Mynd 5: Innflutt skráð g/km koltvísýringis fólksbífreiða 2000–2022.



Bls. | 13

Heimild: Samgöngustofa og útreikningar Bílgreinasambandsins

Mynd 6: Innflutningur á blýlausu bensíni 2012–2023 (kg).



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar samtakanna. Að hluta er innflutningur ársins 2023 byggður á áætlun.



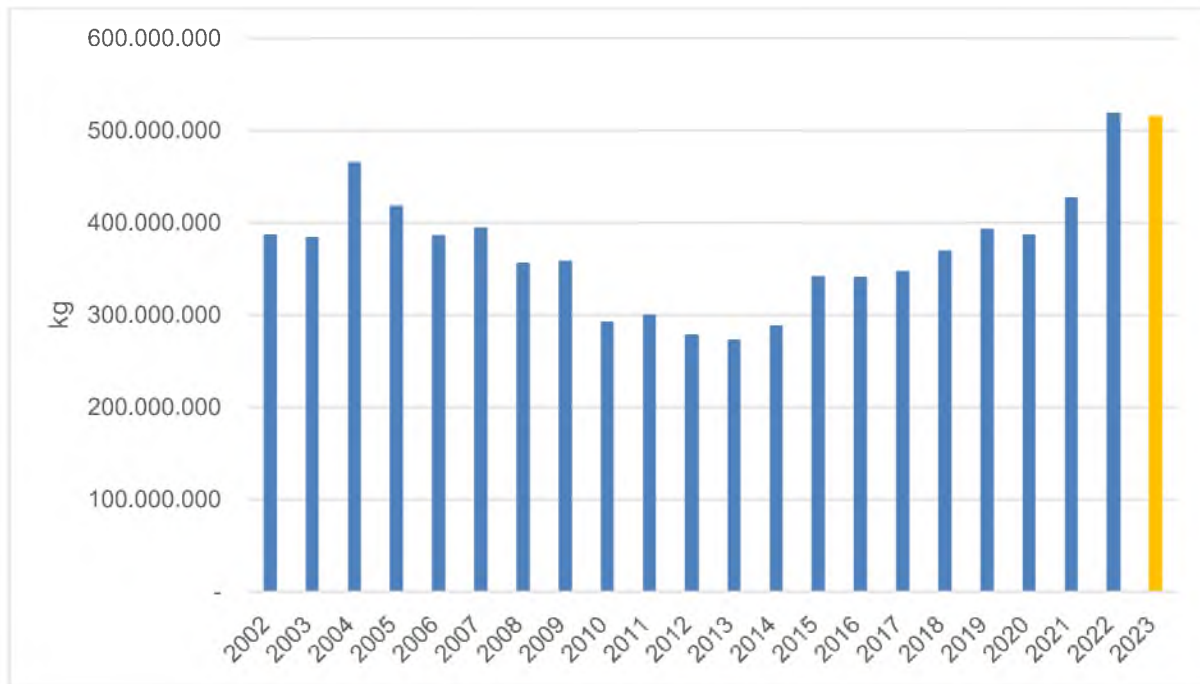
Lækkandi tekjur af bensíni

Á mynd 5 hefur verið slegið mælikvarða á þróun skráðar losunar innfluttra fólksbifreiða 2000–2022. Er það gert með því að margfalda fjölda nýskráðra fólksbifreiða hvert ár með meðaltali skráðrar losunar í g/km það árið. Rétt er að taka fram að vegna breytinga sem hafa átt sér stað á aðferðarfræði við mælingar á losun bifreiða reyndist nauðsynlegt að endurreikna losun ökutækja frá 2020 sem byggði á nýjum staðli (WLTP) þannig að samræmist losunartölum samkvæmt eldri staðli (NEDC). Líta má svo á að myndin veiti ákveðið yfirlit yfir framtíðarlosun frá fólksbifreiðum. Standi rauða línun ofar bláu línunni er skráð losun nýskráðra bifreiða að aukast meira en sem nemur fjölgun bifreiða. Standi hún neðan bláu línunnar er skráð losun að minnka samfara fjölda nýskráðra bifreiða. Eins og sjá má var þróunin óhagstæð m.t.t. loftslagsmarkmiða allt til ársins 2014, þ.e. fyrir þann tíma stóð innflutt losun ofar fjölda innfluttra bifreiða, jókst því að tiltölu og því var í raun að verða til ávísun á losunarhækkun á líftíma bifreiðanna. Frá árinu 2014 hefur þróunin hins vegar verið mun hagstæðari m.t.t. loftslagsmarkmiða og frá árinu 2020 má segja að samhengið hafi rofnað. Frá þeim tíma hefur innfluttum bifreiðum í samanburðinum fylgt ávísun á losunarsamdrátt á líftíma bifreiða. Gögn um innflutning losunar og fjölda bifreiða á þessu ári gefa til kynna að bilið milli innfluttrar losunar og fjölda bifreiða hafi minnkað örliðið en gera verður ráð fyrir að það gangi til baka til loka árs þar sem einstaklingar og önnur fyrirtæki en bílaleigur kaupa á þeim árstíma stærri hluta bifreiða og hafa undanfarið að miklu leyti beint sjónum sínum að rafbílum og öðrum sparneytnari bifreiðum. Skýringa á þróuninni sem birtist á myndinni eru fyrst og fremst leita í auknum innflutningi rafmagnsbifreiða og sparneytinna bifreiða.

Eins og sjá má á mynd 6 dróst innflutningur á bensíni saman í kg talið á árunum 2012–2022 en hefur þó aukist á líðandi ári, a.m.k. miðað við tekjuáætlun fjárlagafrumvarps 2023. Vissulega hefur ferðamannaæftirspurn töluverð áhrif en þó fjöldi ferðamanna á líðandi ári nálgist stærsta ferðamannaárið hingað til mun innflutt magn ekki ná innflutningi ferðamannaársins stærsta. Þegar horft er til skattstofna sem tengjast notkun bifreiðanna hafa til viðbótar bæði bensín og dísilolía verið blönduð eldsneyti af endurnýjanlegum uppruna en íblöndunarefnið er undanþegið eldsneytissköttum. Eftir því sem íblöndunin er meiri því meira dragast tekjur af vörugjöldum af bensíni saman en nýverið tóku eldsneytissalar að bjóða E10 bensín sem innheldur 10% hlutfall íblöndunarefna í stað 5% áður. Verð á íblöndunarefnum í jarðefnaeldsneyti er jafnan mjög hátt og í mörgum tilvikum hærra en innkaupsverð eldsneytis að viðbættum innlendum sköttum.

Til samanburðar er rétt að líta til þróunar innflutts magns af dísilolíu.

Mynd 7: Innflutt magn olíu sem fellur undir tollskrárnúmerið 2710.1930.



Bls. | 15

Heimild: Hagstofa Íslands.

Setja verður þann fyrirvara við mynd 7 að innflutt dísilolía er felld undir tollskrárnúmer sem hefur heitið gasolía og undir það falla fleiri gerðir olíu en dísilolía, þ. á m. skipagasolía. Þá byggir innflutningsmagn ársins 2023 að hluta til á áætlun. Af myndinni leiðir ekki aðeins að innflutt magn gasolíu og þ.m.t. dísilolíu er og hefur verið mun meira en innflutningsmagn blýlauss bensíns heldur að innflutningurinn hefur aukist að umfangi frá árinu 2013 þrátt fyrir íblöndun dísilolíu. Dísilolía er ekki aðeins notuð á fólksbifreiðar heldur mikið til á stærri bifreiðar, vinnuvélar o.fl.

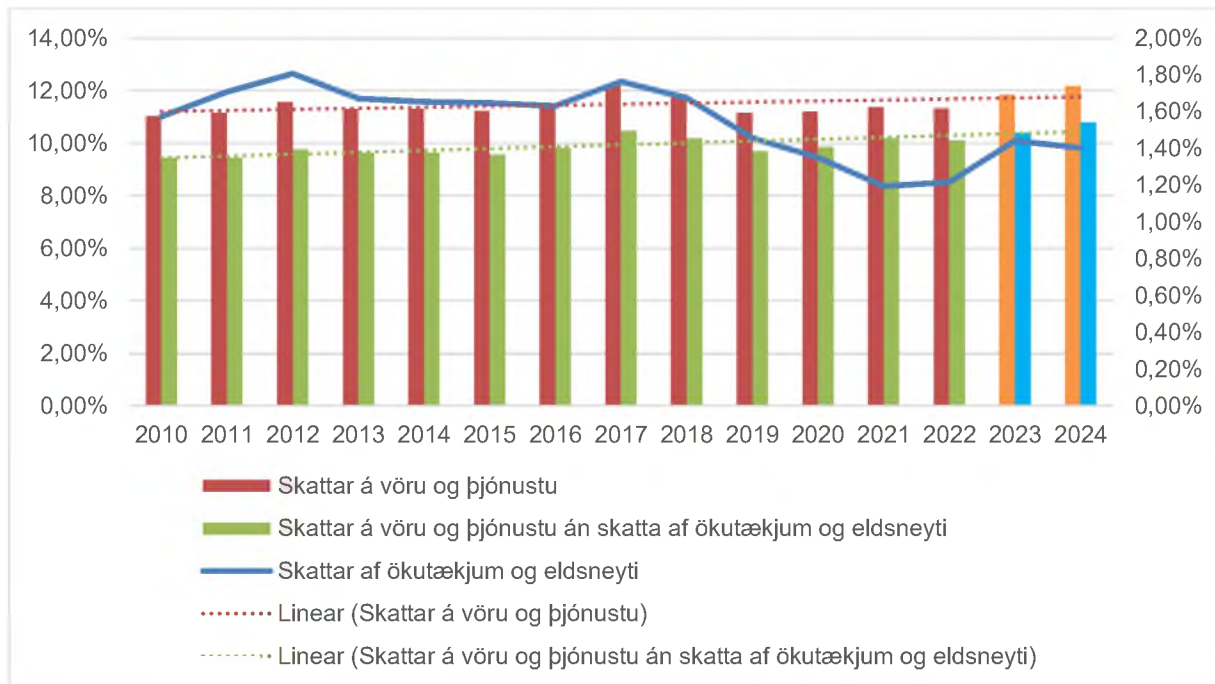
Mælikvarðar

Af umfjölluninni hér að framan leiðir að kerfisbreyting skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá 2010 hefur stuðlað að tekjusamdrætti. Afleiðingarnar voru fyrirsjáanlegar eins og nánar verður fjallað um síðar.

Áhrif á ríkistekjur í víðara samhengi

Eins og áður segir hefur þróun VLF áhrif á þróun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti. Fleiri mælikvarða er hins vegar unnt að leggja til grundvallar í því skyni að unnt verði að leggja mat á áhrif dvinandi skatttekna í ljósi orkuskipta og samdráttar bensínnotkunar.

Mynd 8: Skattar af vöru og þjónustu og skattar af ökutækjum og eldsneyti



Bls. | 16

Tekjur af sköttum sem eru lagðir á eigendur ökutækja og eldsneytis falla undir viðfangið 414 – Skattar á vöru og þjónustu í ríkisreikningi. Á mynd 8 eru heildartekjur af því viðfangi birtar sem hluti VLF frá árinu 2010, heildartekjurnar að frádregnum tekjum af framangreindum sköttum og til samanburðar hluti skattanna af VLF. Eins og áður hefur komið fram var gerð kerfisbreyting á skattlagningunni árið 2010 auk þess sem hrunið hafði veruleg áhrif á tekjurnar tvö ár þar á undan. Tímabilið 2011–2022 ætti því að varpa ágætu ljósi á þróunina undir núverandi kerfi.

Af mynd 8 leiðir að heildartekjur af skattlagningu vöru og þjónustu hafa á tímabilinu 2010–2022 verið nokkuð stöðugar og í raun hækkað örlítið. Séu tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis dregnar frá sést að aukningin er hlutfallslega meiri. Bláa línan sýnir þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis í hlutfalli við VLF og það hlutfall hefur lækkað frá árinu 2017. Rétt er að taka fram að árin 2010–2012 og 2017 var töluverð aukning á innflutningi ökutækja.

Af mynd 8 má draga þá ályktun að þrátt fyrir að tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafi dregist saman sem hluti VLF á árabílinu 2010–2022 vógu tekjur af öðrum sköttum sem lagðir voru á vöru og þjónustu lækkunina upp og meira til. Ekki er því unnt að halda því fram að þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafi verið ríkissjóði búhokur í þessu samhengi. Rétt er að horfa til þess hvað gerist þegar bætt er við tölum úr tekjuáætlun fjárlagafrumvarpsins.

Af mynd 8 má sjá að ríkissjóður býr við búhnykk á líðandi ári m.t.t. skatta af ökutækjum og eldsneyti enda hækka tekjurnar um tæp 31% frá árinu á undan á meðan tekjur af öðrum sköttum á vöru og þjónustu hækka um 13,5%. Gert er ráð fyrir að tekjur af hinum síðarnefndu hækki um 11,8% árið 2024 en tekjur af hinum fyrrnefndu um 4,9% sama ár. Mynd 8 varpar annars vegar nokkuð skýru ljósi á að aukin efnahagsleg umsvif hafa töluverð áhrif á tekjurnar

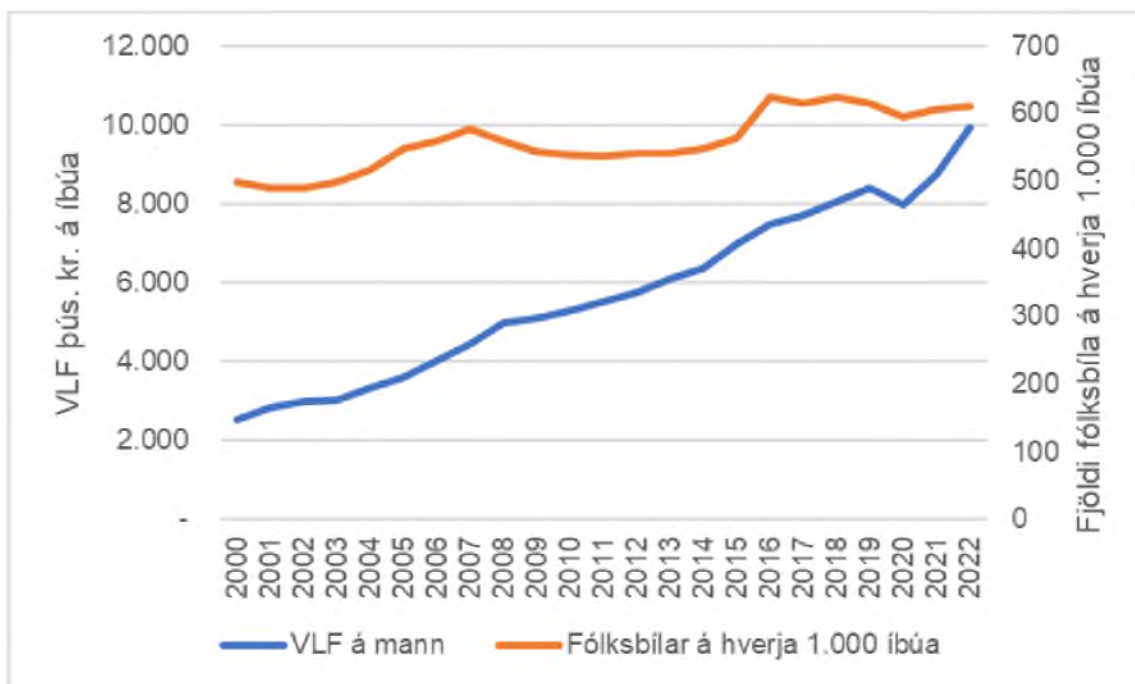
og hins vegar hve viðkvæm þróun þeirra er m.t.t. þróunar innflutnings ökutækja og eldsneytis. 5% vörugjald sem lagt var á er þarna að skila hækkun og þar sem rafbílur eru að jafnaði um 40-50% dýrari í innkaupum en sambærilegir jarðefnaeldsneytisbílur þá er skattstofninn mun hærri.

Þróunin og markmið í loftslagsmálum

Bls. | 17

Það má vera öllum ljóst að í umferðinni eru mörg ökutæki. Á tölfræðivef Samgöngustofu má t.d. sjá að um síðustu áramót voru hátt í 288 þús. fólksbifreiðar skráðar á Íslandi, 226 þús. í árslok 2015, tæp 205 þús. árið 2010 og tæplega 161 þús. árið 2000. Rúmlega 30 þús. bílaleigubifreiðar eru í umferð í dag sem gegna lykilhlutverki þegar kemur að dreifingu ferðamanna um landið. Fjöldi fólksbifreiða í umferð (notkun) er hins vegar jafnan lægri en hinna skráðu, en um þessar mundir eru hátt í 249 þús. fólksbifreiðar í umferð, voru rúm 187 þús. árið 2015, rúm 171 þús. árið 2010 og rúm 141 þús. árið 2000.

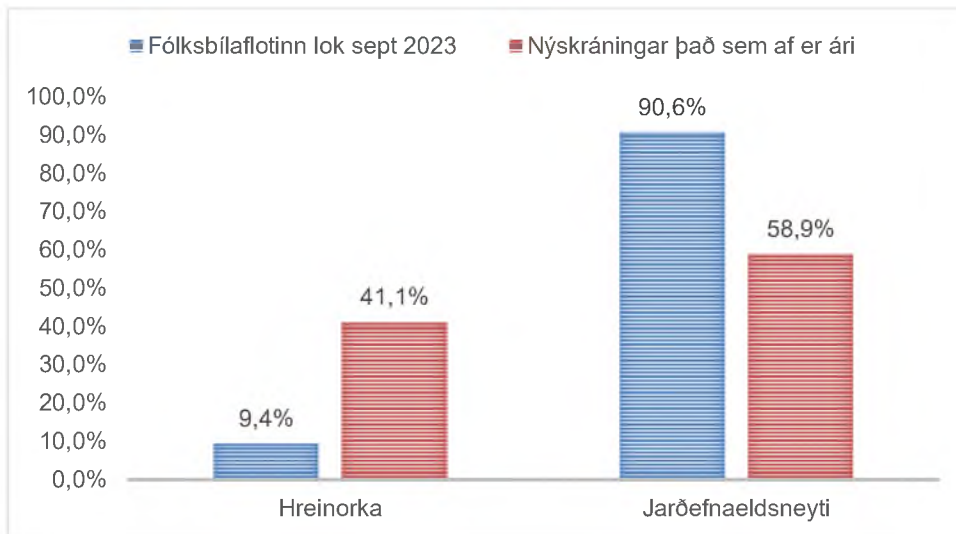
Mynd 9: VLF á íbúa og fjöldi fólksbíla á hverja 1.000 íbúa



Á mynd 9 má sjá hvernig VLF á hvern íbúa þróaðist í þús. kr. talið á árunum 2000–2022. Á henni má einnig sjá að fólksbifreiðum á hverja 1.000 íbúa hefur fjölgað. Á meðan VLF á mann jókst á nafnverði að meðaltali um 6,5% á milli ára stækkaði fólksbílaflotinn á hverja 1.000 íbúa að meðaltali um 0,1%. Á síðustu árum hefur notkun orkugjafa hins vegar verið að breytast eins og sjá má á næstu tveimur myndum.

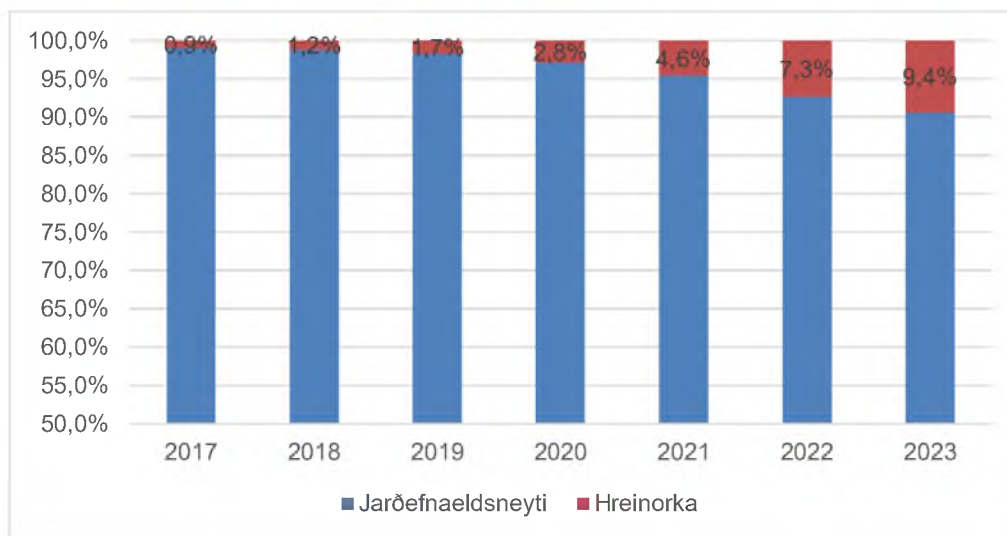


Mynd 10: Samsetning fólksbifreiðaflorens 2023 m.t.t. orkugjafa.



Bls. | 18

Mynd 11: Notkun orkugjafa í fólksbifreiðum í umferð.



Þróunin sem birtist á myndum 10 og 11 er mannanna verk. Íslenska skattkerfið hefur með vitund og vilja hvatt til hennar, framleiðendur ökutækja hafa staðið frammi fyrir hertum kröfum og bílgreinin staðið frammi fyrir einni mestu umbreytingu sem hún hefur nokkru sinni þurft að takast á við. Gera verður ráð fyrir að flestir geri sér grein fyrir því að íslensk stjórnvöld hafa sett og lögfest sérstök markmið sem beinlínis stefna í þessa átt og það markmið er orðinn hluti af viðskiptalíkani bílgreinarinnar. Hið sorglega er að sá árangur sem við höfum hampað okkur af er ekki nægur. Er ástæða til að varpa á það nánara ljósi.

**Mynd 12:** Hvert er markmið samdráttar losunar frá vegasamgöngum?

Bl. | 19

Á mynd 12 má sjá hver staðan er og til hvers stjórnvöld hafa með einum eða öðrum hætti ætlast. Þegar hefur í raun verið lögfest markmið um 29% samdrátt losunar fyrir lok árs 2030² og kolefnishlutleysi árið 2040³ auk þess sem samið hefur verið um 40% samdrátt miðað við árið 1990 í samfloti við ESB og Noreg⁴. Þá gerir stjórnarsáttmálinn beinlínis ráð fyrir 55% samdrætti⁵.

² Sjá 6. gr. a. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál.

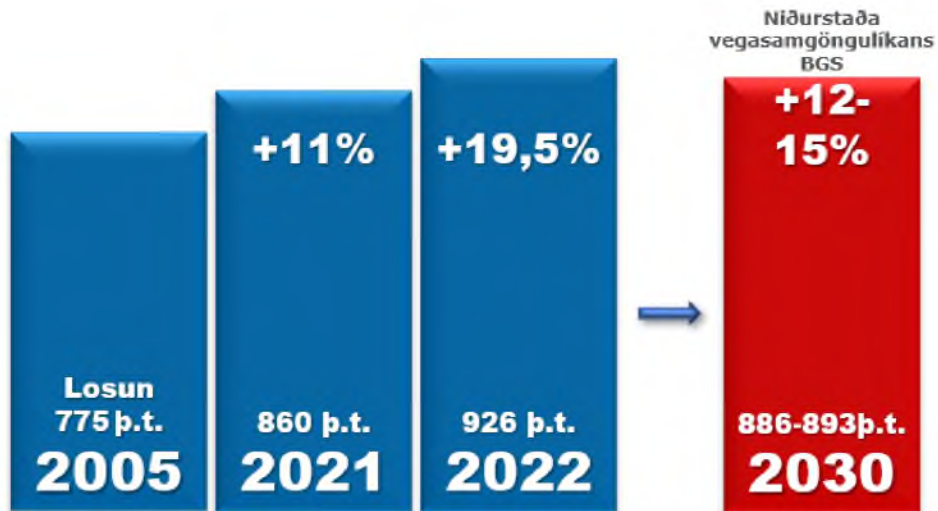
³ Sjá e-lið 1. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál.

⁴ Sjá á vefsíðunni: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/12/10/Ny-metnadarfull-markmid-i-loftslagsmalum-kynnt/>

⁵ „Við munum setja okkur sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005. Lögð verður áhersla á markvissar og metnaðarfullar aðgerðir til að draga úr losun vegna landnotkunar og hraða orkuskiptum á öllum sviðum. Markmiðið er að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en árið 2040 og verði þá óháð jarðefnaeldsneyti fyrst ríkja. Ríkisstjórnin mun ekki gefa út nein leyf til olíuleitar í efnahagslögsögu Íslands. Stjórnvöld munu í samráði við sveitarfélög og atvinnulífið setja áfangaskipt losunarmarkmið fyrir hvern geira.“

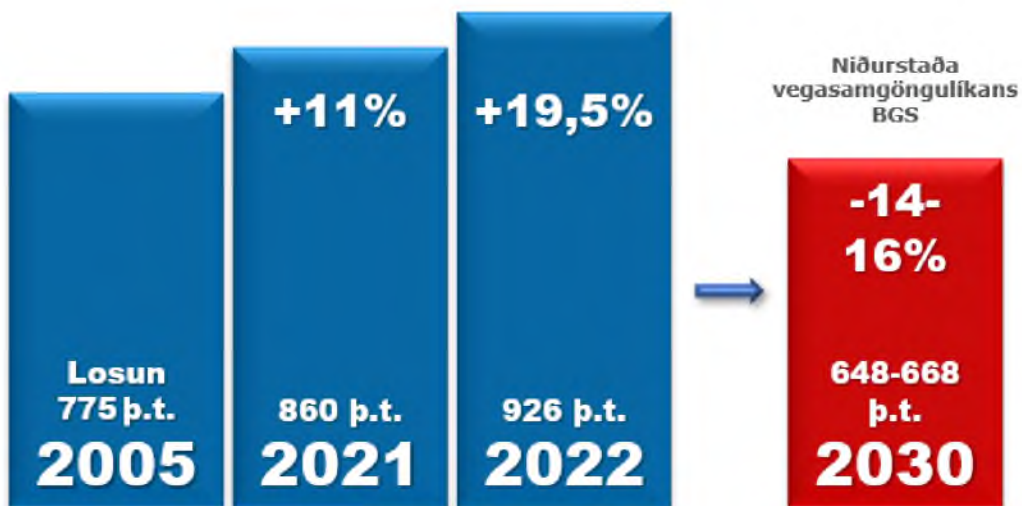


Mynd 13: Þróunin miðað við útreikninga vegasamgöngulíkansins - Sviðsmynd 1 – 3% lækkun meðaleyðsla flotans 2030 þar sem eldri bílar detta út.



Bl. | 20

Mynd 14: Þróunin miðað við útreikninga í Losunarlíkani vegasamgangna - Sviðsmynd 2 – 3% aukinn sparnaður flota og 100% hlutdeild rafknúinna ökutækja í öllum flokkum 2024-2029.



Eins og boðað var í stjórnarsáttmálanum hafa ríkisstjórnin og atvinnulífið unnið samvinnuverkefni sem ber heitið *Loftslagsvegvisar atvinnulífsins* sem eru birtir á vefsíðunni <https://www.loftslagsvegvisar.is/>. Við vinnuna hlaut atvinnulífið mikilvægs stuðnings sérfræðinga Stjórnarráðsins og undirstofnana.

Á myndum 13 og 14 er að finna mat á hvernig til mun takast sem unnið var á forsendum íslensks atvinnulífs með stuðningi frá vinnuteymi umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Eins og myndirnar bera skýrt með sér stefnir ekki í að unnt verði að ná settum markmið um samdrátt losunar frá vegasamgöngum jafnvel þó öll ökutæki sem tekin verða í notkun á Íslandi

á árunum 2024–2029 verði knúin rafmagni. Þegar er ljóst að verulega er á brattann að sækja svo ekki sé tekið dýpra í árinna.

Hafa ber í huga að skuldbindingar Íslands samkvæmt Parísarsáttmálanum geta haft fjárhagsleg áhrif. Þannig upplýsti umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra nýverið að vanefndir skuldbindinga gætu kostað íslenska ríkið allt að 10 milljörðum kr. á ári eftir árið 2030.⁶

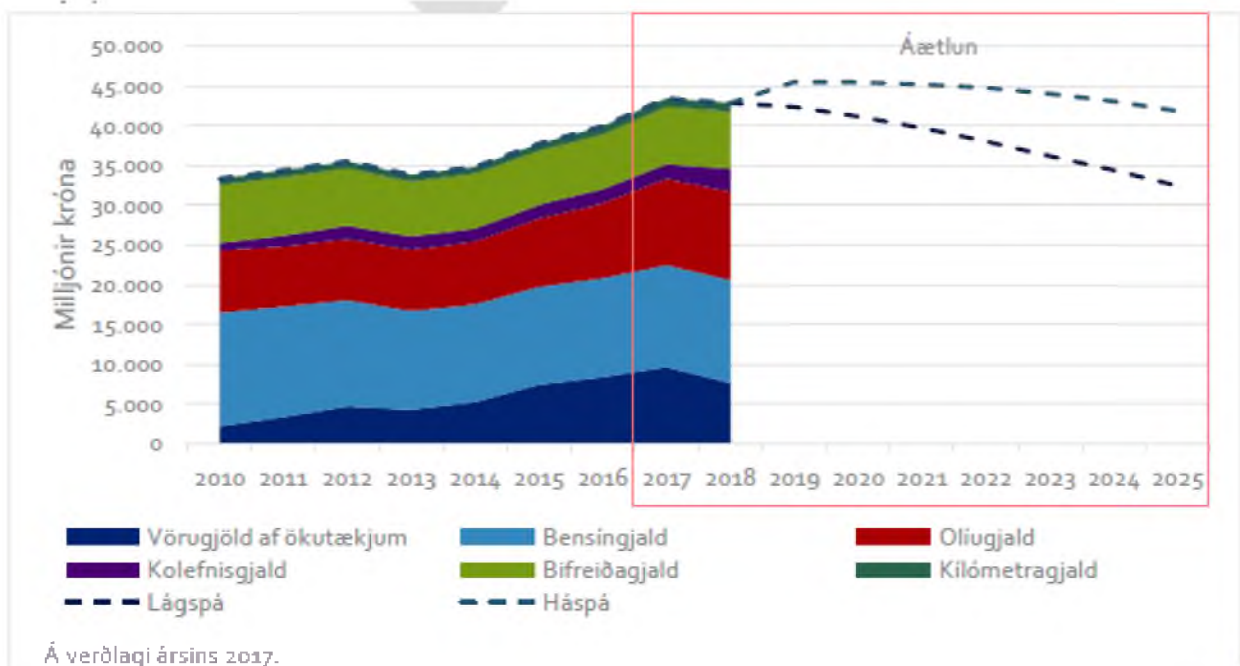
Bls. | 21

Ekki er ráð nema í tíma sé tekið

Eins og komið hefur fram hér að framan hafa skatttekjur ökutækja og eldsneytis dregist saman sem hlutfall af VLF og hefur það einkum verið rakið til kerfisbreytingar frá árinu 2010 þegar ákveðið var að nota skattkerfið til þess að stuðla að losunarsamdrætti. Það hefur tekist ágætlega eins og sjá má á mynd 11. Til viðbótar hefur skráð meðallosun dregist verulega saman á tímabilinu. Fyrir vikið hafa tekjur ríkisins af vörugjaldi af ökutækjum og vörugjöldum af bensíni einkum dregist saman í hlutfalli við VLF en einnig hafa tekjur af bifreiðagjaldi á sama mælikvarða farið hægt og rólega lækkandi.

Í þessu samhengi er áhugavert að vitneskja um þessa stöðu og leiðir til úrbóta hafa legið fyrir á vettvangi Stjórnarráðsins eins og eftirfarandi myndir bera með sér.

Mynd 15: Spá um tekjur ríkissjóðs af óbreyttri skattlagningu ökutækja og eldsneytis (háspá og láspá).



Heimild: Drög að skýrslu um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis.⁷

⁶ Sjá á vefslóðinni: <https://www.austurfrett.is/frettir/islendingar-gaetu-thurft-adh-borga-milljardha-arleganaist-ekki-adh-draga-saman-losun>

⁷ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)

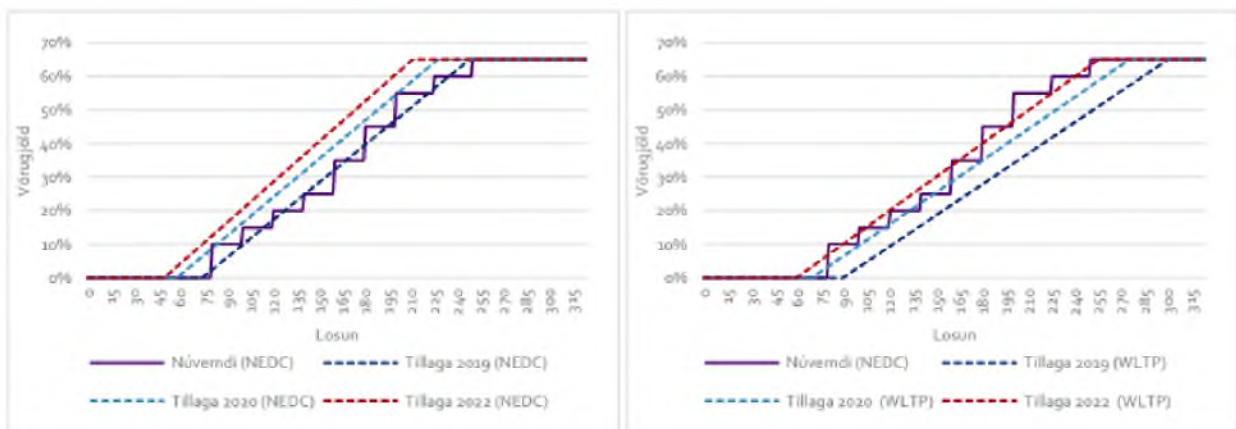
Mynd 16: Nýskráðar bifreiðar og tekjur af vörugjaldi.



Bls. | 22

Heimild: Drög að skýrslu um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis.⁸

Mynd: 17: Tillaga starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis um breytingu á vörugjaldi af fólksbifreiðum.



Heimild: Skattar af ökutækjum og eldsneyti 2020–2025.⁹

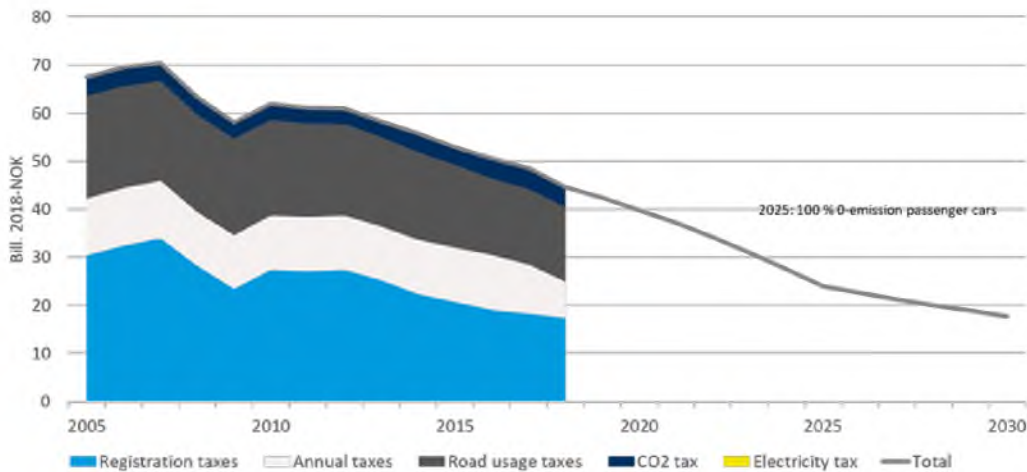
Myndir 15–17 komu fram í skýrsludrögum og lokaskýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um skattlagningu ökutækja og eldsneytis, annars vegar frá 23. febrúar 2018 og hins vegar 17. ágúst sama ár. Það er óhætt að halda því fram að starfshópurinn hafi ekki verið viss í sinni sök en þó bera myndirnar þess merki að þegar árið 2018 hafi legið fyrir vitneskja um að skatttekjurnar mundu dvína. Af þeim sökum var lagt til að unnið yrði gegn

⁸ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)

⁹ Sjá á vefsíðunni: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b93f209ca-a318-e811-9444-005056850474%7d)

áhrifunum með aðlögun.¹⁰ Norðmenn gerðu sér einnig grein fyrir hinu sama eins og sjá má á eftirfarandi mynd sem var birt í tengslum við framlagningu fjárlagafrumvarps 2018.

Mynd 18: Tekjur norska ríkisins af sköttum og gjöldum á bifreiðar (ekki eldsneyti).¹¹



Bls. | 23

Tillaga starfshópsins um breytingu á vörugjaldi af fólksbifreiðum frá 2018 var sett fram í ljósi þess að fyrirsjáanlegt var talið að tekjur af vörugjaldi af ökutækjum mundu dragast saman samhliða orkuskiptum og auknum kaupum á sparneytnum bifreiðum. Í tillögunni fólst að losunarmörk vörugjalds yrðu smám saman lækkuð samfara lækkandi skráðri losun bifreiða. Var hugmyndin sú að „meðalbifreiðin“ m.t.t. skráðrar losunar bæri sama vörugjald og var í því samhengi horft til stigvaxandi krafna ESB til bifreiðaframleiðenda. Fyrir liggur að tillagan kom ekki til framkvæmda með þeim hætti sem starfshópurinn lagði upp með. Um síðustu áramót tók gildi svokallað lágmarksvörugjald af bifreiðum en vakin var athygli á áhrifum breytingarinnar síðasta haust.

Breytingar um síðustu áramót

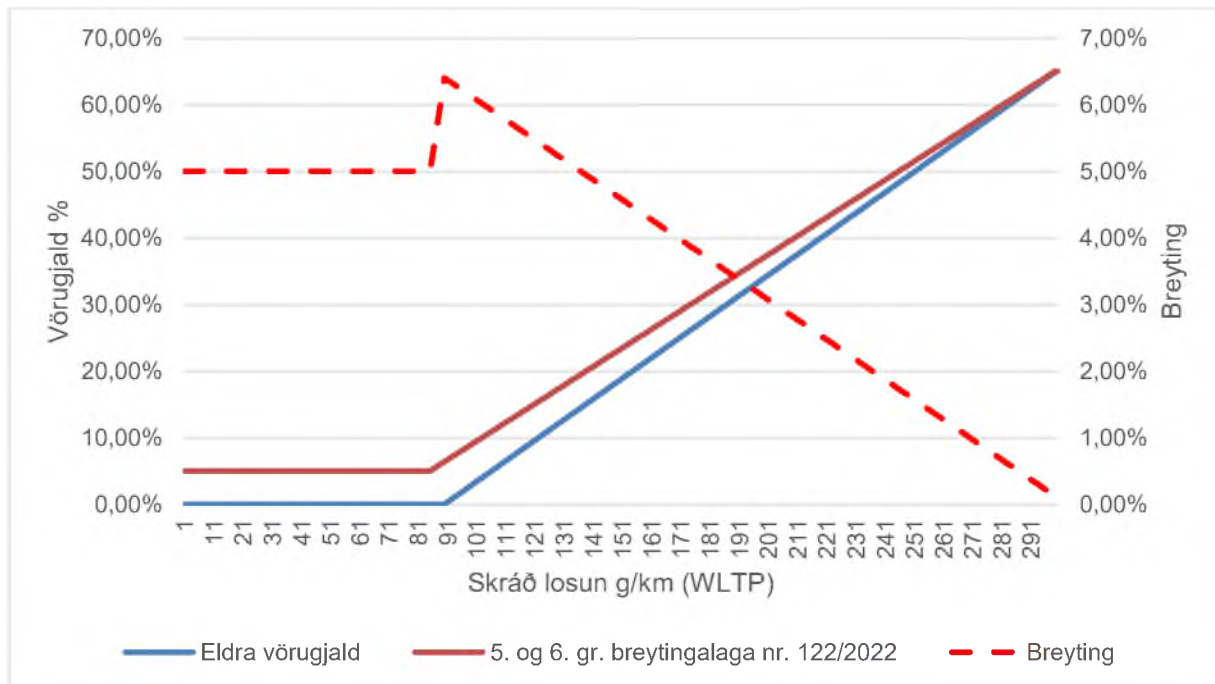
Um síðustu áramót komu til framkvæmda breytingar sem lögfestar voru í tengslum við samþykkt fjárlaga fyrir árið 2023. Annars vegar var þar á ferðinni lögfesting 5% lágmarksvörugjalds og hins vegar tvöföldun lágmarksbifreiðagjalds. Áhrif breytinganna má sjá á myndum 19 og 20.

¹⁰ Sjá nánar á vefsíðunni: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e301833f-a486-11e8-942c-005056bc530c>

¹¹ Sjá glæru 17 á eftirfarandi vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Samgöngugjafing%202018%20skattstofnar%20ökutækja%20og%20eldsneytis%20framtiðar%20ás%20koranir%20BSB-v3.pdf>

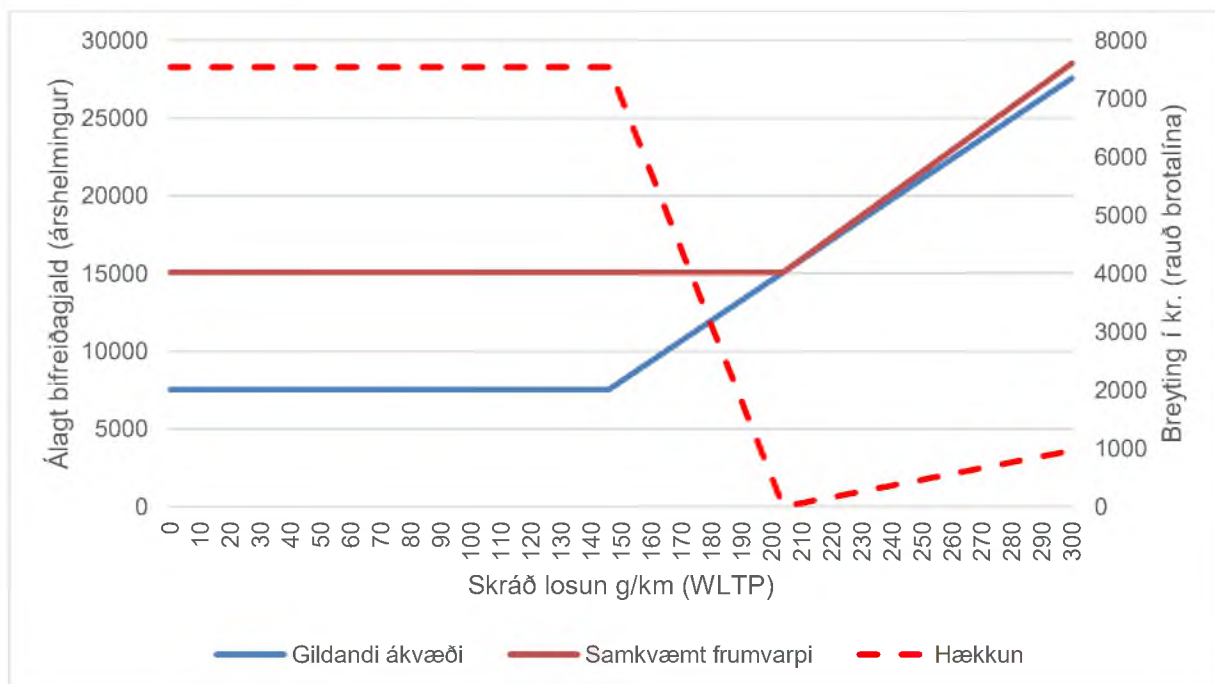


Mynd 19: Áhrif 5. og 6. gr. laga nr. 122/2022 (vörugjöld).



Með sömu lögum var ákvæðum bifreiðagjalds breytt með eftirfarandi áhrifum.

Mynd 20: Áhrif 11. gr. laga nr. 122/2022 (bifreiðagjald).



Á mynd 19 má sjá að upptaka lágmarksvörugjalds hafði þau áhrif að verð á hreinorkubifreiðum og sparneytnum bifreiðum hækkaði sem nam 5% af tollverði að viðbættum virðisaukaskatti. Á sama tíma hækkaði verð eyðslufrekra bifreiða lítið sem ekkert. Þar með dró úr verðmun á



Þessum bifreiðum og samhliða drógust hvatar til orkuskipta og eldsneytissparnaðar saman. Af myndinni leiðir einnig að þarna var ekki á ferðinni útfærsla á tillögu starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis enda gerði hún ráð fyrir því að mörk 0% vörugjalds myndu haldast en með tíð og tíma færast niður á við og þar með mundi efnahagslegur þrýstingur til orkuskipta viðhaldast.

Bls. | 25

Á mynd 20 má sjá að tvöföldun lágmarksbifreiðagjalds hafði þau áhrif á fjárhæð gjaldsins hækkaði verulega í tilviki allra bifreiðaeigenda nema þeirra sem eiga frekar eyðslufrekar bifreiðar. Þar með var dregið nokkuð úr rekstrarhvata til orkuskipta. Í því samhengi má nefna að starfshópur um skattlagningu ökutækja og eldsneytis lagði til að bifreiðagjaldið yrði aftengt losun en það þróað í átt til notkunarskatta.

Til viðbótar lækkaði fjárhagslegt umfang virðisaukaskattsívilnunar vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum um 240 þús. kr. á bifreið um síðustu áramót sem enn frekar dró úr hvata til orkuskipta og til viðbótar var lagt úrvinnslugjald á allar nýskráðar bifreiðar og sérstakt gjald á drifrafhlöður raf- og tengiltvinnbíla sem samanlagt er um 30 þús. kr. per bíl.

Tillaga samtakanna frá desember 2022

Hinn 1. desember 2022 sendu samtökin efnahags- og viðskiptanefnd erindi þar sem komið var á framfæri gagnrýni á þær fyrirhugaðar breytingar sem tóku gildi um síðustu áramót. Erindinu fylgdu drög að breytingartillögu við lagafrumvarp (bandorm) sem nefndin hafði þá til umfjöllunar. Var efnislega lagt til að í stað þeirra breytinga sem gerðar voru mundi nefndin leggja til breytingu á vörugjaldi í ætt við tillögu starfshóps um skattlagningu ökutækja og eldsneytis frá 2018. Þar að auki var lögð til upptaka notkunargjalds sem lagt yrði á eigendur rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiða sem mundi tryggja ríkissjóði tekjur sem næmu samdrætti tekna af vörugjöldum af bensíni. Var það mat samtakanna að m.t.t. skatttekna yrði niðurstaðan sambærileg áhrifum breytinganna sem voru gerðar.

**Mynd 21:** Tillaga samtakanna um notkunargjald.

Af ökutækjum sem eru alfarið knúin rafmagni eða vetni og tengiltvinnbifreiðum sem falla undir 3. gr. laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., skal greitt notkunargjald auk bifreiðagjalds skv. 2. gr.

Stofn notkunargjalds skal nema eignum kílómetrum á ári hverju. Fjárhæð gjaldsins nemur 6 kr. á hvern ekinum kílómetra.

Eiganda eða umráðamanni ökutækis ber að lesa af og skrá kílómetrastöðu akstursmælis þess í skattframtal skv. 90. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og skal skráningardags aflesturs þar getið. Við eigendaskipti skulu bæði seljandi og kaupandi ökutækis staðfesta rétta kílómetrastöðu akstursmælis ökutækis við Samgöngustofu og skal hún send rikisskattstjóra. Þá ber Samgöngustofu að veita rikisskattstjóra upplýsingar um kílómetrastöðu akstursmælis ökutækis í kjölfar reglubundinnar skoðunar ásamt skráningardegi aflesturs.

Notkunargjald skal lagt á miðað við 11.000 kílómetra árlegan akstur.

Mismunur álagningarviðmiðs 4. mgr. og kílómetrastöðu ökutækis skv. 3. mgr. skal koma til viðbótar eða frádráttar við álagningu notkunargjalds næsta árs. Eignum kílómetrum skal skipt milli seljanda og kaupanda í kjölfar eigendaskipta miðað við staðfesta kílómetrastöðu ökutækis. Liggi kílómetrastaða ökutækis ekki fyrir skv. 3. mgr. skal álagning nema þreföldu álagningarviðmiði skv. 4. mgr.

Þó skal álagning notkunargjalds af tengiltvinnbifreið nema helmingi álagningar skv. 2.–4. mgr. að viðbættum helmingi álagningar skv. 2. gr.

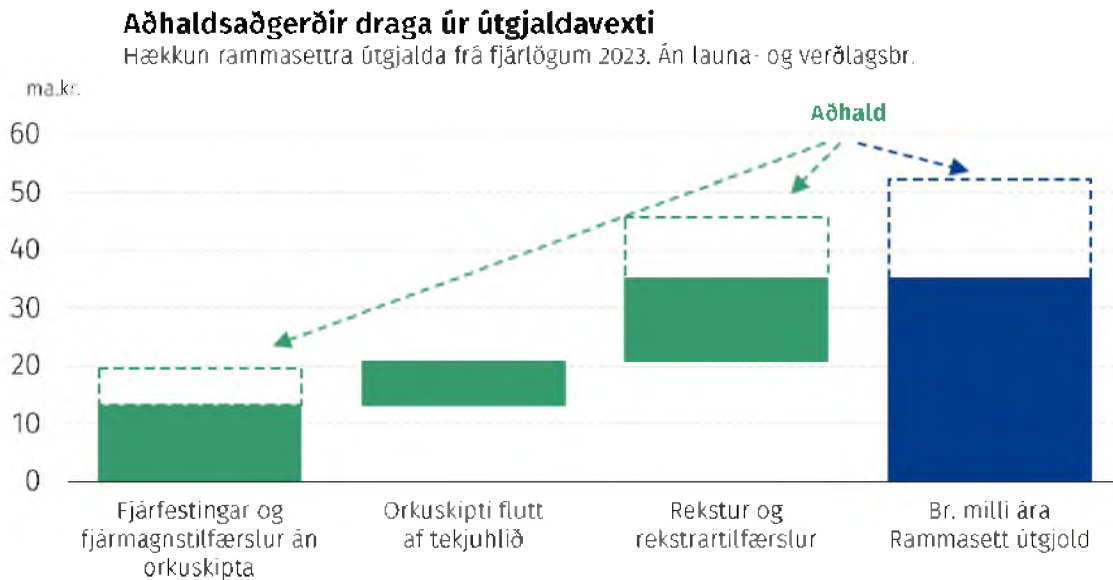
Að fenginni umsókn eiganda eða umráðamanns ökutækis skal rikisskattstjóri veita ökutækjaleigum sem hafa starfsleyfi skv. 3. gr. laga nr. 65/2015, um leigu skráningarskyldra ökutækja, 25% afslátt af notkunargjaldi.

Rétt er að vekja athygli á að áformaskal um lagasetningu sem innheldur tillögur í mjög svipaða átt voru birt á samráðsgátt stjórnvalda hinn 4. október 2023. Þar er hins vega lagt upp með að notkunargjald af tengiltvinnbifreiðum nemi aðeins 1/3 af notkunargjaldi rafmagnsbifreiða. Í raun verður því hagstæðara að reka tengiltvinnbifreið en rafmagnsbifreið svo fremi sem rafmagn knúi meginnotkun hennar.

Flutningur ívilnunar af tekjuhlið á útgjaldahlið

Eins og kom fram hér í upphafi inniheldur fjárlagafrumvarpið tillögu um flutning stuðnings við orkuskipti í samgöngum af tekjuhlið fjárlaga yfir á útgjaldahlið. Er gerð grein fyrir þessu með einföldum hætti á bls. 125 í greinargerð frumvarpsins með eftirfarandi mynd.

Mynd 22: Aðhaldsaðgerðir draga úr útgjaldavexti



Bls. | 27

Útgjaldarammi vegna aðgerðarinnar var ákveðinn við samþykkt tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028. Kemur ramminn ágætlega fram á eftirfarandi mynd sem finna má í rammagrein 7 á bls. 86 í greinargerð tillögunnar.

Mynd 23: Stuðningur við hreinorkubíla færður til Orkusjóðs



Af myndinni leiðir að beinn stuðningur við orkuskipti í samgöngum á að nema 30 milljörðum kr. á árabílinu 2024–2028, fjárhæðinni verður dreift á fimm ár, 7,5 milljarða kr. árin 2024 og 2025 og 5 milljarða kr. árin 2026–2028. Á myndinni má einnig sjá samdrátt stuðnings vegna kaupa á hreinorkubílfreiðum sem nemur 26,5% milli árána 2023 og 2024. Á sama tíma er gert ráð fyrir frekari hækkun lágmarksbílfreiðagjalds og upptöku notkunargjalda á eigendur rafmagns-

og tengiltvinnbifreiða sem nemur 6 kr. á hvern ekinn kílómetra í tilviki rafmagnsbifreiða og 2 kr. á kílómetra í tilviki tengiltvinnbifreiða.

Verðþróun rafmagnsbifreiða

Ef núverandi skattvæðingunni virðisaukaskattkerfisins vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum nyti ekki við væru slíkar bifreiðar að jafnaði mun dýrari í útsölu vegna hærri innkaupsverðs en bifreiðar sem með einum eða öðrum hætti ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Hafa bifreiðaframleiðendur bent á að framleiðslukostnaður rafmagnsbifreiðar sé enn um 40% hærri en bensínbifreiðar en sá munur muni dragast saman og nema um 9% árið 2030.

Bls. | 28

Sá kostnaðarpáttur sem mestu ræður við framleiðslu rafmagnsbifreiða er verð rafhlöðunnar. Að undanförmu hefur verið miðað við að þegar rafhlöðukostnaður lækkar í 80 bandaríkjadollara á hverja kílóvattstund (KWh) muni framleiðslukostnaður rafmagnsbifreiða jafnast á við framleiðslukostnað bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti í Bandaríkjunum og Evrópu.¹² Í mars 2022 var því spáð að því marki yrði náð á árinu 2030 eins og sjá má á eftirfarandi mynd.

Mynd 24: Expected battery price per kWh from 2022 to 2030



Heimild: E Source

Þessi spá raungerðist ekki enda hækkaði hráefnisverð töluvert, fyrst á meðan heimsfaraldur COVID-19 geisaði og aftur í ljósi stríðsreksturs Rússa í Úkraínu. Eftirfarandi mynd er tekið af vefsíðu IEA hinn 4. október 2023.¹³

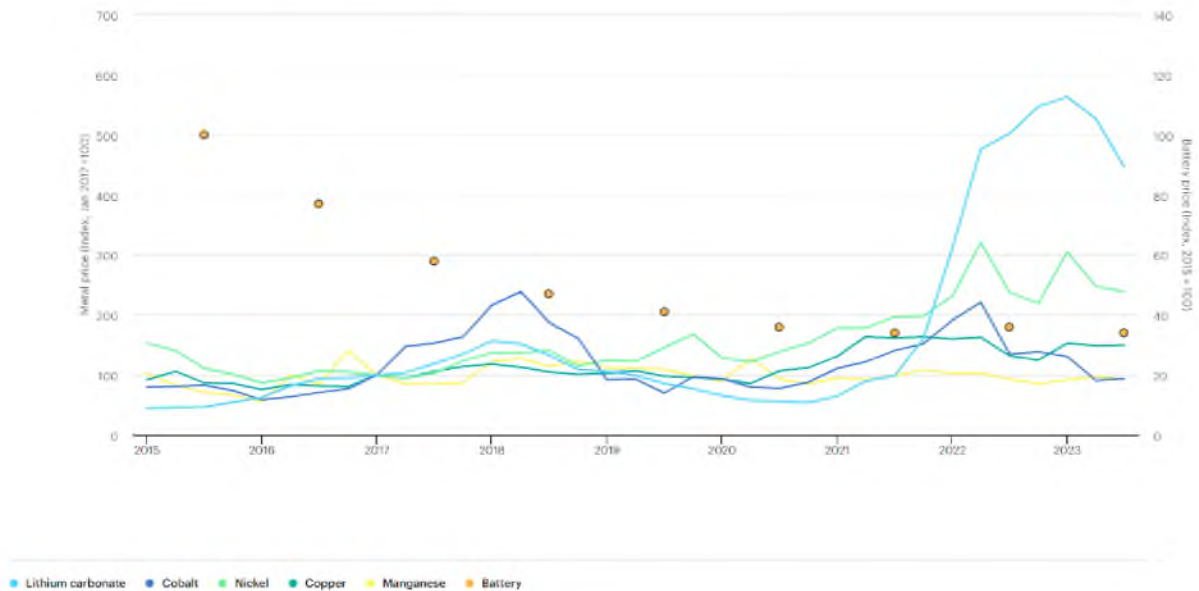
¹² <https://about.bnef.com/blog/the-ev-price-gap-narrows/>

¹³ <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023/trends-in-batteries>



Mynd 25: Þróun valinna rafhlöðuhráefna

Price of selected battery materials and lithium-ion batteries, 2015-2023



Um þessar mundir eru greiningaraðilar varfærnir varðandi framtíðina. Verðhækkningar undanfarið ásamt aukinni eftirspurn eftir hráefnum í rafhlöður hafa dregið úr von manna um að verðþróun rafhlöðna muni á ný nálgast þann takt sem spáð var á árinu 2022. Þróun framleiðslukostnaðar rafmagnsbifreiða er óljós og ekki unnt að segja að horfurnar séu eins bjartar og áður.