

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, lögum um umhverfis- og auðlindaskatta og lögum um olúgjald og kílómetragjald (losun koltvísýrings í samgöngum o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögnum:

- a. Í stað orðanna „rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiðar“ tvívegis í 1. mgr. kemur: rafmagns- eða vetnisbifreiðar, annarrar bifreiðar sem losar ekki koltvísýring við notkun, eða tengiltvinnbifreiðar.
- b. Í stað orðanna „rafmagns- eða vetnisbifreið“ í 2. mgr. kemur: rafmagns- eða vetnisbifreið eða annarri bifreið sem losar ekki koltvísýring við notkun.
- c. Í stað orðanna „rafmagns- eða vetnisbifreiðar“ í 3. mgr. kemur: rafmagns- eða vetnisbifreiðar eða annarrar bifreiðar sem losar ekki koltvísýring við notkun.
- d. Í stað „31. desember 2017“ í 6. mgr. kemur: 31. desember 2020.
- e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 6. mgr. er óheimilt að fella niður virðisaukaskatt eða telja fjárhæð til undanþeginnar veltu samkvæmt ákvæði þessu:

1. Af rafmagnsbifreið frá og með sjötta virka degi næsta almanaksmánaðar eftir að samtals 10.000 slíkar bifreiðar hafa verið skráðar á ökutækjaskrá.
2. Af vetnisbifreið frá og með sjötta virka degi næsta almanaksmánaðar eftir að samtals 10.000 slíkar bifreiðar hafa verið skráðar á ökutækjaskrá.
3. Af annarri bifreið sem losar ekki koltvísýring við notkun frá og með sjötta virka degi næsta almanaksmánaðar eftir að samtals 10.000 slíkar bifreiðar hafa verið skráðar á ökutækjaskrá.
4. Af tengiltvinnbifreið frá og með sjötta virka degi næsta almanaksmánaðar eftir að samtals 10.000 slíkar bifreiðar hafa verið skráðar á ökutækjaskrá.

II. KAFLI

Breyting á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009, með síðari breytingum.

2. gr.

Í stað „6,30 kr.“, „5,50 kr.“, „7,75 kr.“ og „6,90 kr.“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: 12,60 kr.; 11,00 kr.; 15,50 kr.; og: 13,80 kr.

III. KAFLI

**Breyting á lögum um olúgjald og kílómetragjald,
nr. 87/2004, með síðari breytingum.**

3. gr.

Í stað „60,10 kr.“ í 4. mgr. 1. gr. laganna kemur: 71,60 kr.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

Greinargerð.**1. Inngangur.**

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem með einum eða öðrum hætti tengjast markmiðinu um að draga úr losun koltvísýrings og eru í samræmi við leiðarljós sem koma fram í þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti. Í fyrsta lagi er lagt til að gildistími virðisaukaskattsívilnunar sem innflytjendur og kaupendur rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiða hafa notið undanfarin ár verði framlengdur, hún látin ná til fleiri gerða bifreiða sem losa ekki koltvísýring við notkun og settar takmarkanir á fjölda bifreiða sem undir hana geta fallið. Í öðru lagi er lagt til að fjárhæðir kolefnisgjalds, sem lagt er á eldsneyti af jarðefnauppruna, verði hækkaðar verulega. Í þriðja og síðasta lagi er lagt til að grunnskattlagning gas-, dísil- og steinolíu verði færð nær skattlagningu bensíns með hliðsjón af losun koltvísýrings við brennslu slíks eldsneytis.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Losun koltvísýrings í andrúmsloftið er veigamikil forsenda ákvörðunartöku um skatta og gjöld sem lögð eru á ökutæki og eldsneyti. Áherslur annarra ríkja, ekki síst annarra Norðurlanda, hafa fengið vægi við útfærslu umhverfisskattlagningar hér á landi.

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks, Viðreisnar og Bjartrar framtíðar segir m.a. að skapa þurfi hvata til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda við útfærslu skatta á ökutæki og eldsneyti.

Hinn 31. maí 2017 samþykkti Alþingi þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti, nr. 18/146 (sjá þskj. 1002 í 146. máli á 146. löggjafarþingi).

Í 1. tölul. 2. mgr. þingsályktunarinnar kemur efnislega fram að stefnt sé að því að Ísland verði framarlega í notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum á öllum sviðum og stefnt sé að því að hlutfall endurnýjanlegrar orku í samgöngum á landi verði 10% fyrir árið 2020 og 40% árið 2030.

Gert er ráð fyrir að hagrænum hvötum verði beitt til að stuðla að orkuskiptum og orkusparnaði, sbr. eftirfarandi texta: *Tryggðar verði hagrænar forsendur sem stuðli að orkuskiptum og orkusparnaði. Hvati verði til staðar m.a. fyrir neytendur og fyrirtæki við val á vistvænni tækni og orkugjöfum sem stuðli að aukinni framleiðslu endurnýjanlegra orkugjafa. Ívilnanir og hvatar hafi skilgreindan gildistíma sem auðveldi ákvarðanatöku og langtímaáætlanir fjárfesta. Hvatt verði til aukinnar framleiðslu og notkunar innlends endurnýjanlegs eldsneytis sem stuðli að gjaldeyrissparnaði, fjölgun starfa og auknu orkuöryggi. Dregið verði úr opinberum stuðningi eftir því sem viðkomandi tæknilausnir verða samkeppnishæfari á markaði.*

Í 4. tölul. 2. mgr. þingsályktunarinnar er fjallað um orkusparnað. Þar segir: *Markvisst verði hvatt til orkusparnaðar á öllum sviðum. Aukinn orkusparnaður hefðbundinna tæknikosta leikur lykilhlutverk í minni losun gróðurhúsalofttegunda og bættri nýtingu orkuauðlinda og hefur verið undanfari orkuskipta. Verulegur árangur hefur náðst í bættri orkunýtingu hefðbundinna öku-*

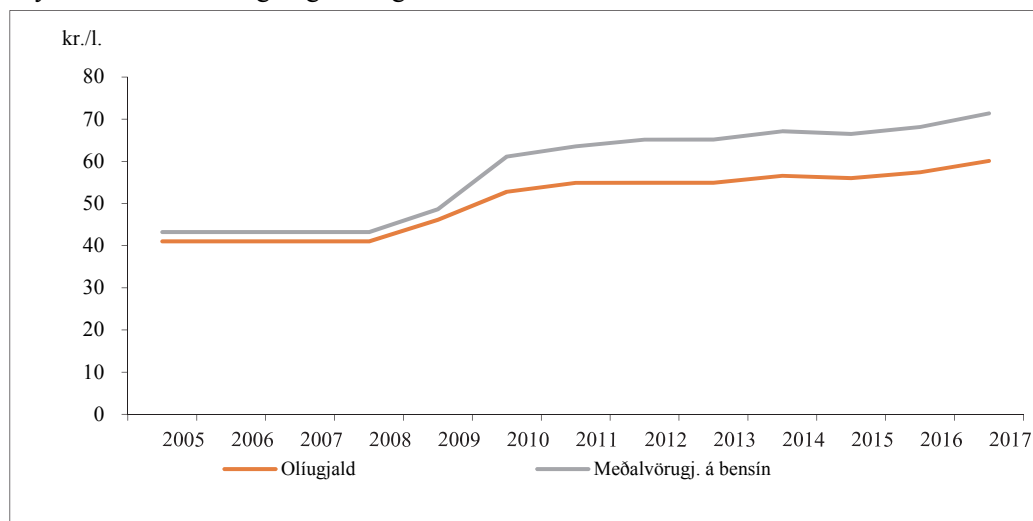
tækja, skipa og flugvéla á undanförunum áratugum og skal áfram lögð áhersla á bætta orkunýtni hvort sem eldsneytið er af jarðefna- eða endurnýjanlegum uppruna.

Í lið A.1 í aðgerðaáætlun sem sett er fram í ályktuninni er m.a. gert ráð fyrir að viðhaldið verði kerfi með útblástursgildum og skerpt á ávinningi fyrir orkunýtnar bifreiðar. Þá er ráðgert að gjaldtaka og kvaðir sem lagðar eru á jarðefnaeldsneyti verði auknar í þeim tilgangi að auka samkeppnishæfni endurnýjanlegs eldsneytis. Í lið A.2 aðgerðaáætlunarinnar er lagt á ráðin um að virðisaukaskattur verði felldur niður við innflutning eða undanskilinn við sölu á fyrstu 5.000–12.500 rafmagnsbifreiðunum og fyrstu 5.000–12.500 vetnisbifreiðunum sem teknar eru í notkun. Þá verður af áætluninni ráðið að ívilnuninni sé ætlað að gilda út árið 2020 en hún sæti jafnframt endurskoðun á því ári.

Í greinargerð tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 (sjá þskj. 533 í 402. máli á 146. löggjafarþingi) var hækkun kolefnisgjalds boðuð sem fyrsta skrefið í því að koma á samræmdu kerfi grænna skatta. Tíundað var að með hækkuninni væru hvatar til að draga úr koltvísýringslosun auknir, með þeim væru heimili og fyrirtæki hvött til þess að draga úr losun með því að skipta yfir í hreinni orku. Tekið er fram að aðgerðin beinist með skýrum hætti gegn losun koltvísýrings í andrúmslofti og samræmist stefnu og skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum.

Fjárhæð olíugjalds, sem lagt er á hvern lítra af gas-, dísil- og steinolíu sem er nothæf sem eldsneyti á ökutæki, er um þessar mundir mun lægri en samanlögð fjárhæð vörugjalda sem lögð eru á bensín. Svo hefur hins vegar ekki alltaf verið eins og sjá má á eftirfarandi mynd sem sýnir fjárhæðir grunnskattlagningar á olíu og bensín, þ.e. olíugjald og almennt og sérstakt vörugjald á bensín.

Mynd 1. Grunnskattlagning olíu og bensíns í kr./l.



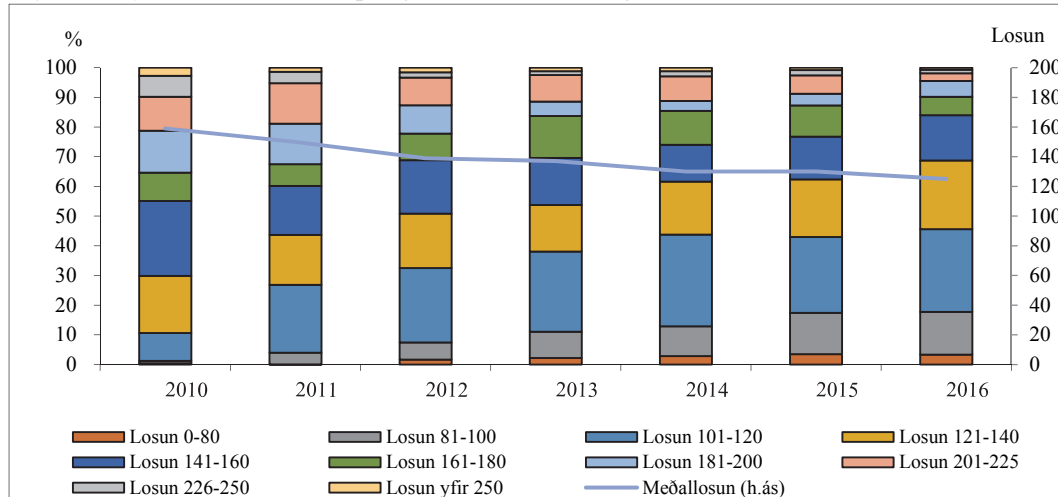
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Við setningu laga nr. 87/2004, um oliugjald og kílómetragjald, sem tóku gildi á miðju ári 2005, var skattlagning dísilbifreiða og bensínbifreiða samræmd en með þeim voru gerðar röt-tækar breytingar á skattlagningu ökutækja með niðurfellingu þungaskatts og upptöku oliugjalds og kílómetragjalds. Fjárhæð oliugjalds var þó ákvörðuð þannig að útsöluverð á dísilolíu yrði ívið lægra en á bensíni. Lá það markmið til grundvallar að gera dísilknúnar fólksbifreiðar ákjós-anlegan kost við val á einkabifreið enda þyrfti að ýta undir fjölgun dísilfólksbifreiða, á kostnað bensínbifreiða, þar sem losun koltvísýrings frá dísilfólksbifreiðum væri minni en frá sam-svarandi bensínbifreiðum. Var talið líklegt við setningu laganna að fjárhæð oliugjalds mundi leiða til þess að útsöluverð dísilítra yrði um 5% lægra en útsöluverð bensínítra. Til að þeirri niðurstöðu yrði náð var oliugjaldið látið nema 45 kr./l en meðalvörugjöld á bensín námu þá 43,22 kr./l. Breytingar voru gerðar á fjárhæð oliugjalds á miðju ári 2005 þegar oliugjald var lækkað í 41 kr./l. Lækkunin átti upphaflega aðeins að vera tímabundin en með henni átti að vega upp á móti hækkun sem orðið hafði á heimsmarkaðsverði á dísilolíu, en verð á dísilolíu var þá óvenjuhátt í samanburði við verð á bensíni. Gildistími lækkunarinnar var svo framlengdur, fyrst til miðs árs 2006, næst til loka árs 2006 og loks til loka árs 2007. Í árslok 2007 var lækkunin hins vegar fest í sessi í ljósi spár sem gerði ráð fyrir því að heimsmarkaðsverð á dísilolíu yrði að jafnaði herra en verð á bensíni til framtíðar litið. Í árslok 2008 voru oliugjald og vörugjöld á bensín hækkuð um 12,5% í því skyni að auka tekjur ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins. Á vor-mánuðum 2009 voru oliugjald og almennt vörugjald á bensín aftur hækkuð í sama skyni. Í þetta sinn var síðarnefnda gjaldið hins vegar hækkað mun meira en oliugjald með eftirfarandi rök-stuðningi: *Lögð er til minni hækkun oliugjalds en bensínjalds til að gera rekstrarumhverfi dísilfólksbifreiða hagstæðara í samanburði við bensínfólksbifreiðar, en dísilbifreiðar eru al-mennt álitnar umhverfisvænni valkostur en bensínfólksbifreiðar. Þar sem útsöluverð á dísilolíu hefur verið nokkuð herra en útsöluverð á bensíni undanfarin ár hefur fjölgun dísilfólksbifreiða ekki verið eins hröð og vonast var til með upptöku oliugjalds í stað þungaskatts árið 2005. Með því að hækka oliugjald minna en bensínjald er reynt að koma jafnvægi á útsöluverð þessara eldsneytisgjafa þannig að lítri af dísilolíu verði ódýrari en lítri af bensíni og þannig ýtt undir frekari dísilvæðingu fólksbílaflota landsmanna, eins og til stóð með lögum nr. 87/2004, um oliugjald og kílómetragjald. Frá þessum tíma hafa fjárhæðir oliugjalds og vörugjalds á bensín tekið breytingum í takt við verðlagsþróun. Fjárhæð oliugjalds endurspeglar ekki magn koltví-sýrings sem losnar í andrúmsloftið við brennslu.*

2.1. Ökutæki.

Á eftirfarandi mynd má sjá hvernig skráð losun nýskráðra ökutækja hefur þróast á árunum 2010–2016 sé tekið mið af skráðri losun koltvísýrings.

Mynd 2. Nýskráð ökutæki: Skipting í losunarflokka (í g/km).

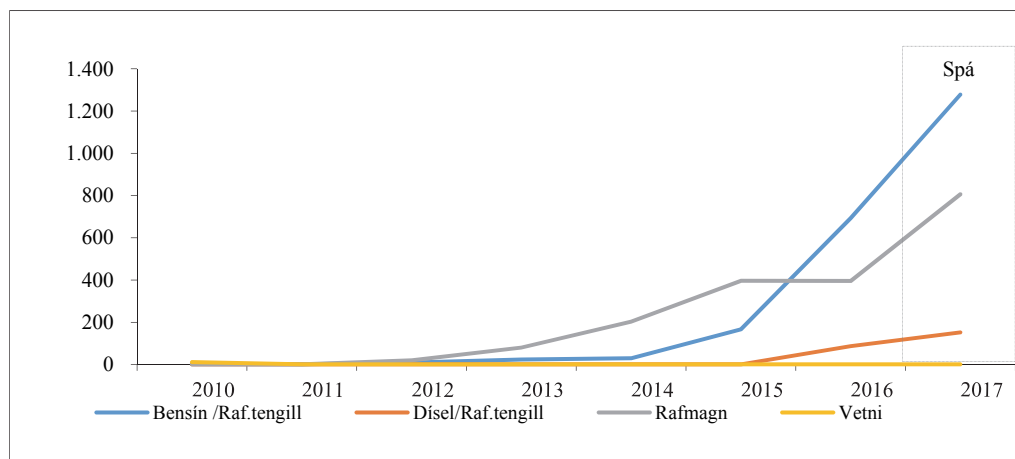


Heimild: Samgöngustofa (2010–2016).

Á mynd 2 má sjá að frá árinu 2010 hefur meðallosun ökutækja sem hafa skráða losun koltvísýrings minnkað úr rúmum 160 g/km í u.þ.b. 125 g/km. Hlutdeild ökutækja sem losa minna en 141 g/km af koltvísýringi hefur farið úr um 30% í tæp 70%. Fjölgun nýskráninga í losunarflokkunum 81–100 og 101–120 g/km og samdráttur í flokkum losunar yfir 161 g/km er mest áberandi. Þannig hækkar hlutdeild fyrrnefndu flokkanna úr um 10% í rúm 45% á meðan hlutdeild hinna síðarnefndu lækkar úr 45% í u.þ.b. 16%.

Frá árinu 2012 hafa nýskráningar rafmagns- og tengiltvinnbifreiða aukist umtalsvert eins og sjá má á mynd 3. Aukinn fjöldi slíkra ökutækja hefur haft teljandi áhrif á meðallosun nýskráðra ökutækja en getur þó ekki enn talist til meginorsaka lækkunar hennar.

Mynd 3. Nýskráning orkunýtinna ökutækja.

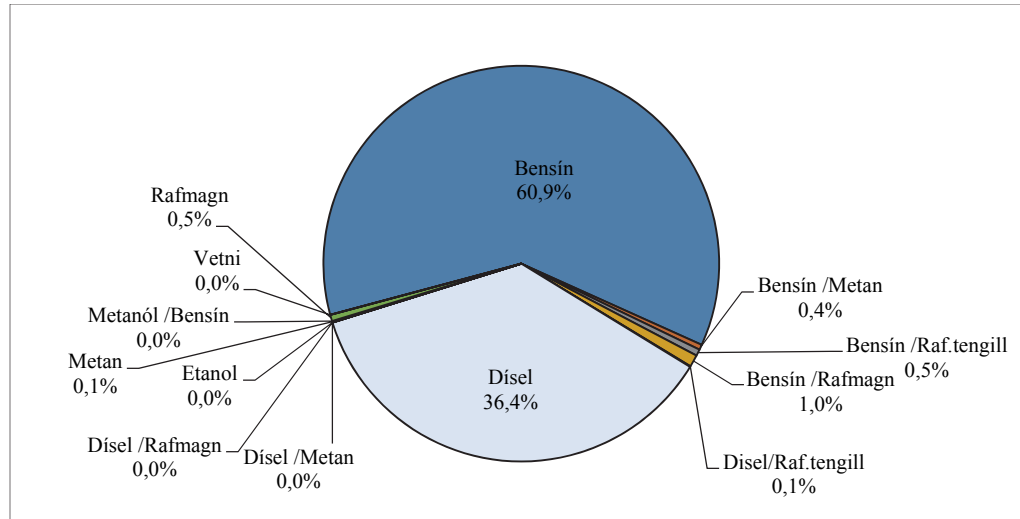


Heimild: Samgöngustofa (2010–2017).

Í árslok 2016 voru 228.566 bifreiðar í umferð á Íslandi og þar af 199.865 fólksbifreiðar, 19.749 sendibifreiðar og 2.044 hópibifreiðar. Í fyrra voru nýskráðar 21.714 bifreiðar og þar af 18.442 fólksbifreiðar, 235 hópibifreiðar, 1.773 sendibifreiðar og 285 vörubifreiðar. Nýskráðar bifreiðar voru því um 9,5% bifreiðaflotans í lok ársins.

Um þessar mundir eru rafmagns-, tengiltvinn- og vetnisbifreiðar 1,1% af bílaflotanum, sé miðað við bifreiðar á skrá í júlí síðastliðnum, samtals 3.239 bifreiðar.

Mynd 4. Skráðar bifreiðar í ágúst 2017 eftir orkugjafa.



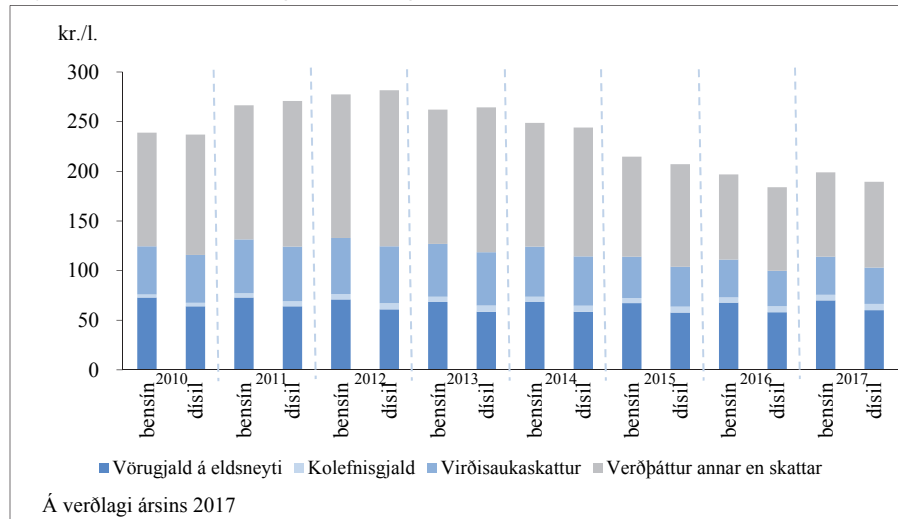
Heimild: Samgöngustofa (2016).

Enn er sú staða uppi að ef rafmagns- og vetnisbifreiðar bæru sömu gjöld og bifreiðar knúnar jarðefnaeldsneyti væri útsöluverð þeirra umtalsvert hærri en ríkjandi útsöluverð bensín- og dísilbifreiða. Uppbygging hraðhleðslustöðva innan lands hefur tekið verulega við sér og óðum stefnir í að net þeirra verði það þétt og reglulegt að hægt sé að viðhalda nægilegri hleðslu við akstur landshluta á milli. Orkusjóður veitti sextán aðilum styrki til uppbyggingar hleðsluinnviða fyrir rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar í upphafi árs. Það verkefni er hluti af gildandi sóknar-áætlun Íslands í loftslagsmálum. Stefnir í að lokið verði við uppsetningu 105 nýrra hleðslustöðva fyrir árslok 2018.

2.2. Eldsneyti.

Skattarnir sem ríkissjóður innheimtir af bensín- og dísilbítra eru bensín-, dísil- og kolefnisgjald ásamt virðisaukaskatti. Hluti ríkissjóðs í bensínbítra er hæstur 2017, 57%, en var lægstur árin 2012 og 2013 þegar hann nam 48%. Sama á við um hlut ríkissjóðs í dísilbítra sem er hæstur 2017, 54%, og lægstur 2012 þegar hann nam 44%. Vegna þess að stór hluti skattanna er fastur eykst hlutdeild þeirra með lækkandi eldsneytisverði á heimsmarkaði og styrkingu krónunnar. Á mynd 5 má sjá samsetningu útsöluverðs bensín- og dísilbítra.

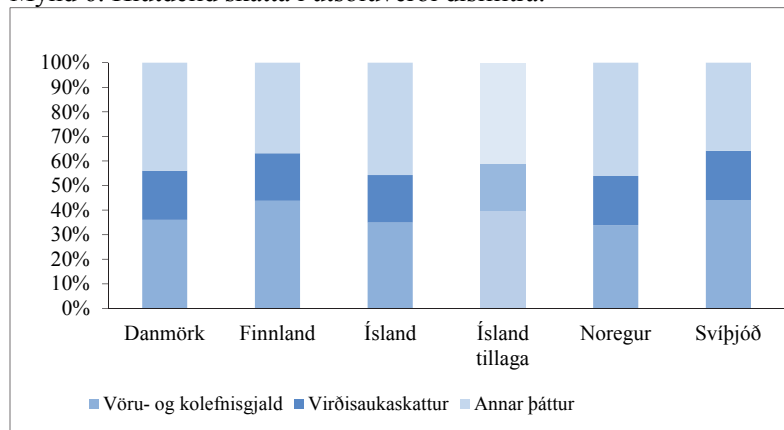
Mynd 5. Verðsamsetning bensín- og dísilíttra.



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar skrifstofu skattamála; fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

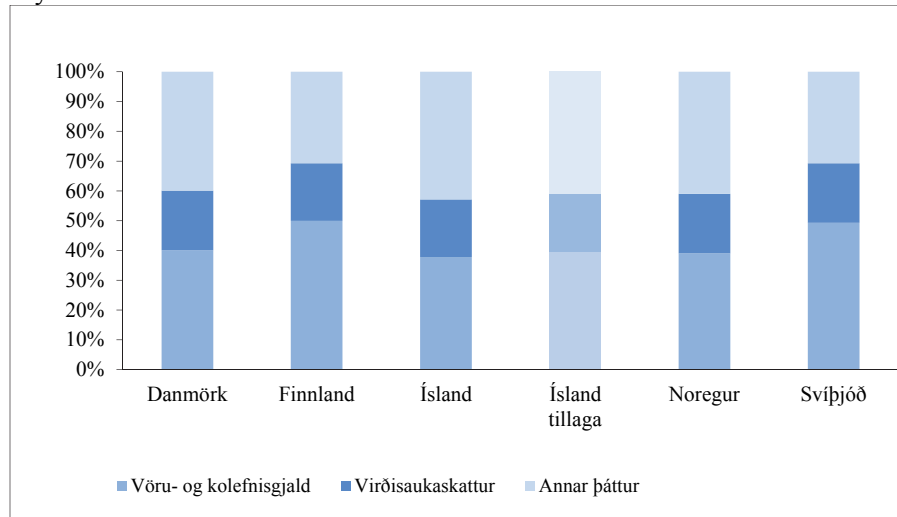
Á myndum 6 og 7 má sjá samanburð á Íslandi og öðrum Norðurlöndum hvað áhrærir hlutdeild skatta, þ.e. vöru- og kolefnisgjalds og virðisaukaskatts, í útsöluverði dísilolíulíttra annars vegar og bensínlíttra hins vegar. Á myndunum má einnig sjá hver áætluð hlutdeild skatta í útsöluverði mun verða ef tillögur frumvarpsins verða samþykktar. Til að einfalda samanburðinn er miðað við að aðrar forsendur, svo sem innkaupsverð, álagningarhlutfall, flutningskostnaður og annar kostnaður, verði hinar sömu og í lok ágúst 2017, og ekki verði breytingar á verðsamsetningu annars staðar á Norðurlöndum. Hafa ber í huga að tekið hefur verið tillit til hækkunar innlendrar skattlagningar í takt við verðlag en það hefur ekki verið gert í tilviki skattlagningar samanburðarríkjanna.

Mynd 6. Hlutdeild skatta í útsöluverði dísilíttra.



Heimild: Finnsla fjármálaráðuneytið (Valtiovarainministeriö), danska skattaráðuneytið (Skatteministeriet), sænska skattýfirvöld (Skattverket), norska lagasafnið (lovdata.no) og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Mynd 7. Hlutdeild skatta í útsöluverði bensínlítra.



Heimild: Finnsla fjármálaráðuneytið (Valtiovarainministeriö), danska skattaráðuneytið (Skatteministeriet), sænsk skattýfirvöld (Skattverket), norska lagasafnið (lovdata.no) og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

2.3. Fiskiskip.

Vel hefur tekist til við að draga úr losun koltvísýrings í rekstri fiskiskipa, sem m.a. má rekja til fækkunar þeirra og betri eldsneytisnýtingar. Samkvæmt upplýsingum sem koma fram í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um loftslagsmál frá febrúar 2017 (Ísland og loftslagsmál: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Reykjavík, 2017.) hefur losun fiskiskipaflotans dregist saman um 33% frá árinu 1990. Í eldsneytisspá Orkustofnunar frá 2016 er hins vegar gert ráð fyrir að olíunotkun muni aukast samfara auknum afla. Ákveðin hættu er því á að losun í fiskveiðum muni aukast í næstu framtíð.

2.4. Iðnaður.

Olíunotkun í iðnaði hefur dregist verulega saman frá árinu 2003 en notkun á gasi hefur verið breytileg. Mest hefur notkun olíu verið í fiskimjölsverksmiðjum en einnig nokkur í matvæla- og drykkjarvöruiðnaði, efnaiðnaði, steinefnaiðnaði og annarri iðnaðarstarfsemi. Olíuverð og aflabrögð virðast hafa mikil áhrif á notkunina. Í eldsneytisspá Orkustofnunar 2016 er gert ráð fyrir að notkun á gasi aukist nokkuð þar til um miðjan næsta áratug þegar hún tekur að standa í stað.

2.5. Ályktanir.

Af framangreindum upplýsingum má draga þá ályktun að nokkuð vel hafi tekist til við að stuðla að lækkun skráðrar losunar bifreiða á árabílinu frá 2010–2016. Enn er hins vegar langt í land að hlutdeild ökutækja sem losa ekki koltvísýring við notkun nái því stigi sem stjórnvöld hafa stefnt að. Innlend skattlagning eldsneytis telst ekki óhófleg ef hún er borin saman við skattlagningu annars staðar á Norðurlöndum.

Nokkrar líkur eru á að olíu- og gasnotkun í sjávarútvegi og iðnaði muni aukast nokkuð til framtíðar lítið. Losun koltvísýrings gæti aukist að sama skapi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Virðisaukaskattsívilnun.

Í ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt er kveðið á um heimild til að fella niður virðisaukaskatt eða telja til undanþeginnar veltu fjárhæð að ákveðnu hámarki við innflutning og skattskylda sölu rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiða að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið kom inn í lög um virðisaukaskatt með gildistöku laga nr. 69/2012, um breytingu á lögum um virðisaukaskatt. Tilgangur ákvæðisins er að styrkja samkeppnishæfni umræddra ökutækja gagnvart hefðbundnum bensín- og dísilknúnum ökutækjum með það að markmiði að efla og flýta fyrir orkuskiptum í samgöngum.

Gildissvið ákvæðisins er afmarkað þannig að aðeins ökutæki í tilteknum ökutækjaflokkum sem skilgreindir eru í reglugerð nr. 822/2004, um gerð og búnað ökutækja, njóta þeirrar ívilnunar sem það kveður á um. Upphaflega gátu kaupendur rafmagns-, tengiltvinn- og vetnisbifreiða sem flokkaðar voru sem þung bifhjól, fólksbifreiðar fyrir átta farþega eða færri og sendibifreiðar til vöruflutninga, að leyfðri heildarþyngd undir 3.501 kg, fengið virðisaukaskatt felldan niður við innflutning að tilteknu hámarki eða keypt þá án virðisaukaskatts að tilteknu hámarki í viðskiptum innan lands. Með 8. gr. laga nr. 126/2016 var gildissviðið hins vegar útvíkkað og njóta kaupendur strætisvagna og stærri gerða hópferðabifreiða um þessar mundir einnig ívilnunarinnar að því gefnu að þær teljist til rafmagns-, tengiltvinn- eða vetnisökutækja.

Upphaflega var ákvæðinu aðeins ætlað að gilda út árið 2013 en frá því ári hefur gildistíminn verið framlengdur um eitt ár í senn. Það fyrirkomulag hefur sætt töluverðri gagnrýni. Bent hefur verið á að bæði kaupendur og innflytjendur þeirra bifreiða sem ívilnunar njóta samkvæmt ákvæðinu hafi lítt getað treyst á framlengingu gildistímans og því hafi innkaup slíkra bifreiða verið háð töluverðri óvissu.

Eins og áður segir er sú ívilnun sem fólgin er í ákvæðinu bundin við rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiðar. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að skynsamlegt hefur þótt að tilgreina þær bifreiðar sem notið geti ívilnunarinnar með eins skýrum hætti og unnt er. Á hinn bóginn hefur þessi útfærsla það í för með sér að ívilnunin er ekki tæknilega hlutlaus. Ljóst er að unnt er að nýta fleiri orkugjafa en rafmagn og vetni til að knýja ökutæki áfram án þess að koltvísýringur losni, svo sem þrýstiloft og sólarorku. Um þessar mundir virðist hins vegar ekki fyrirjáanlegt að slíkar bifreiðar fari í fjöldaframleiðslu á næstu árum. Allt að einu þykir rétt að innflytjendum og kaupendum þeirra standi ívilnunin til boða.

Sterkar vísbendingar eru um að ívilnunin hafi haft áhrif þegar kemur að orkuskiptum í samgöngum og samdrætti skráðrar meðallosunar koltvísýrings vegna notkunar bifreiða. Hafa ber þó í huga að 0% vörugjald á ökutæki með skráða losun undir 81 g/km og lágt bifreiðagjald á ökutæki með skráða losun að 121 g/km hafa ótvírætt haft umtalsverð áhrif í sömu átt. Þeir skattar sem hafa áhrif á kaupverð ökutækja virðast hafa meiri áhrif á kauphegðun en þeir sem koma fram í rekstrarkostnaði á lengri tíma, a.m.k. í tilviki einstaklinga. Þá er til þess að líta að sambærileg ívilnun hefur verið í gildi í Noregi um nokkra hríð en gildistími hennar var nýverið framlengdur og gildissvið hennar breikkað. Þar í landi hefur rafmagnsbílum fjölgað mjög hratt á undanförunum árum en fjöldi þeirra nam í lok árs 2016 3,66% allra fólksbifreiða í landinu samkvæmt upplýsingum frá norsku hagstofunni. Þá er þess að geta að Danir féllu nýlega frá því að láta sérstakan afslátt rafmagnsbifreiða frá skráningargjaldi renna sitt skeið á árunum 2017–2020 þar sem þeir sáu fram á hrun í sölu rafmagnsbifreiða.

Eins og áður hefur komið fram voru 228.566 skráðar bifreiðar á Íslandi í lok árs 2016. Til viðmiðunar hefur verið nefnt að ef 5% bifreiðaflotans nýta tiltekinn orkugjafa skapist forsendur til rekstrar þjónustuinnsviða á forsendum einkamarkaðar. Ljóst er að sú viðmiðun er háð nokkurri óvissu. Samlegðar gætir milli rafmagnsbifreiða og tengiltvinnbifreiða, sem báðar ganga fyrir

rafmagni sem varðveitt er á rafgeymi, og þykir rétt að miða við að ívilnanir samkvæmt ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt falli úr gildi í kjölfar þess að 10.000 rafmagnsbifreiðar annars vegar og 10.000 tengiltvinnbifreiðar hins vegar hafa verið skráðar á ökutækjaskrá, eða sem nemur samtals um 8,8% bifreiðaflotans í lok árs 2016. Sama fjöldatakmörkun verði sett á aðrar bifreiðar sem losa ekki koltvísýring við notkun (0 g/km). Áframhaldandi fjölgun tengiltvinnbifreiða ætti að styðja við þá uppbyggingu hleðsluinnviða sem þegar er hafin. Í samræmi við þetta er lagt til að ívilnun vegna kaupa á vetnisbifreið falli úr gildi í kjölfar þess að 10.000 slíkar bifreiðar hafa verið skráðar. Þrátt fyrir að framangreindum fjölda bifreiða verði ekki náð í árslok 2020 mun ívilnunin þá falla niður og um skattlagningu þeirra fara eftir öðrum ákvæðum virðisaukaskattslaga þar eftir.

3.2. Hækkun kolefnisgjalds.

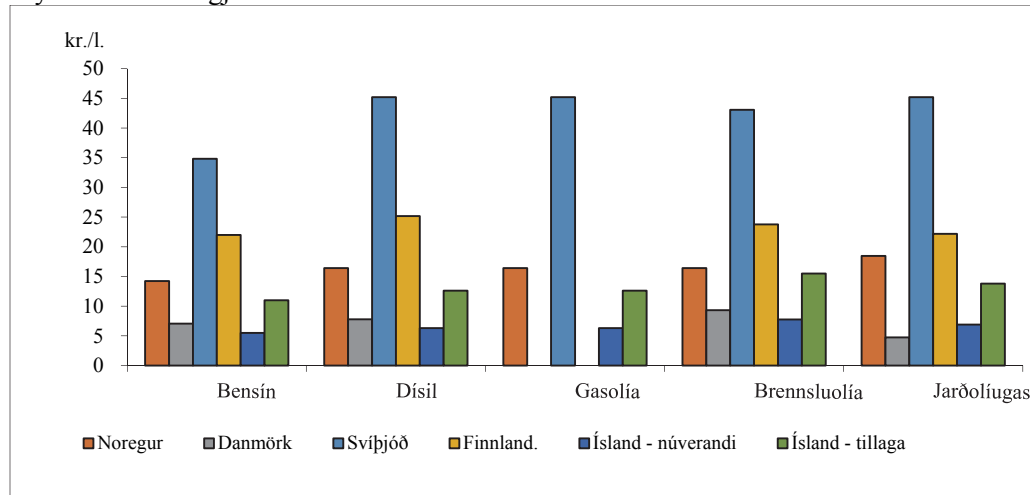
Kolefnisgjald er lagt á eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna, samkvæmt lögum um umhverfis- og auðlindaskatta, ef notkun þess leiðir til losunar koltvísýrings í andrúmsloftið. Samkvæmt gildandi lögum nema fjárhæðir kolefnisgjalds 6,30 kr. á hvern lítra af gas- og dísilolíu, 5,50 kr. á hvern lítra af bensíni, 7,75 kr. á hvert kílógramm af brennsluolíu og 6,90 kr. á hvert kílógramm af jarðolíugasi og öðru loftkenndu kolvatnsefni. Við setningu laga nr. 129/2009 voru fjárhæðirnar mun lægri, eða 2,90 kr. á lítra gas- og dísilolíu, 2,60 kr. á bensín-litrann og 3,60 kr. á hvert kílógramm brennsluolíu en á þeim tíma var gjaldið ekki lagt á loftkennd kolvatnsefni. Með lögum nr. 164/2010, um ráðstafanir í ríkisfjármálum, voru fjárhæðir gjaldsins hækkaðar um 50%. Aftur voru þær hækkaðar með lögum nr. 146/2012 og frá þeim tíma hafa fjárhæðirnar sætt hækkun til samræmis við verðlagsbreytingar auk 2,5% sérstakrar hækkunar í upphafi árs 2017 sem ætlað var að stemma stigu við þenslu.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 129/2009 sagði m.a.: *Slíkan skatt má finna í flestum ríkjum Evrópu, þ.m.t. í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Gjaldtakan byggist á kolefnisinnihaldi hverrar tegundar eldsneytis fyrir sig og tekur mið af söluverði losunarheimilda á uppboðsmarkaði ESB (EU ETS) eins og það hefur verið síðastliðið ár. Verð á losunarheimildum hefur verið um 13 evrur á hvert tonn CO₂ eða um 48 evrur á hvert tonn af kolefni, en í frumvarpinu er miðað við 4.000 kr. á hvert tonn af kolefni. Þar af leiðandi verður skatturinn hærri á dísilolíu en t.d. bensín þar sem kolefnisinnihald við bruna á einum lítra af dísilolíu er meira en á einum lítra af bensíni.*

Um þessar mundir nemur verð ETS-losunarheimilda 5,75 evrum á tonnið. Verðið tók að falla á árinu 2010 og hefur frá miðju ári 2013 verið u.þ.b. 5–8 evrur á tonnið. Fjárhæðir kolefnisgjalds hafa ekki fylgt verði ETS-losunarheimilda á markaði.

Í mynd 8 koma fram fjárhæðir kolefnisgjalds sem lagt er á hvern lítra eða kílógramm jarðefnaeldsneytis annars staðar á Norðurlöndunum, miðað við miðgengi íslensku krónunnar 28. ágúst 2017 gagnvart evru, danskri krónu, norskri krónu og sænskri krónu. Tekið skal fram að þó að skattlagning kolefnis sé í grundvallaratriðum keimlík í ríkjunum er hún misflókin, m.a. í ljósi sértækra undanþága og endurgreiðslna. Á myndinni sést hins vegar glögg að vægi kolefnisgjalds í smásöluverði einstakra eldsneytistegunda er umtalsvert minna hér á landi en annars staðar á Norðurlöndunum.

Mynd 8. Kolefnisgjald á Norðurlöndunum 2017 í kr./l.



Heimild: Finnsla fjármálaráðuneytið (Valtiovarainministeriö), danska skattaráðuneytið (Skatteministeriet), sænsk skattýfirvöld (Skattverket), norska lagasafnið (lovdata.no) og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Tillaga um tvöföldun fjárhæða kolefnisgjalds beinist gegn losun koltvísýrings í andrúmsloftið og samræmist stefnu og skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum. Meginmarkmið aðgerðarinnar er að hvetja bæði heimili og fyrirtæki til þess að draga úr losun með orkuskiptum eða bættri orkunýtingu.

3.3. Jöfnun fjárhæða vörugjalda milli olíu og bensíns.

Að frátöldum virðisaukaskatti og flutningsjöfnunargjaldi er greitt almennt vörugjald, sérstakt vörugjald, þ.e. svokallað bensíngjald, og kolefnisgjald af bensíni. Samtals nema vörugjöld á bensín 70,05 kr./l um þessar mundir.¹ Til viðbótar er greitt 5,5 kr./l kolefnisgjald. Af dísilolíu er, að frátöldum virðisaukaskatti og flutningsjöfnunargjaldi, greitt olúgjald og kolefnisgjald. Olúgjaldið nemur 60,1 kr./l en kolefnisgjaldið 6,3 kr./l. Samanburður skattlagningarinnar í kr./l gefur þá niðurstöðu að greiddur er 75,55 kr. skattur (vörugjöld og kolefnisgjald) af bensínlíttranum um þessar mundir en 66,4 kr. af hverjum lítra dísilolíu. Við brennslu á einum lítra af bensíni losna að jafnaði um 2,3–2,4 kg af koltvísýringi út í andrúmsloftið. Við brennslu sama magns dísilolíu er losunin um 2,6–2,7 kg eða sem nemur tæpum 12–13% meira. Kolefnisgjald á lítra dísilolíu er um 14,5% hærra í tilviki dísilolíu en bensíns og endurspeglar sá munur nokkurn veginn muninn á koltvísýringslosun við brennslu. Ef fjárhæðir vörugjalda á lítra bensíns og lítra olíu eru bornar saman kemur hins vegar í ljós að hinar fyrrnefndu eru 16,6% eða 20,9% hærri en olúgjald. Sá munur endurspeglar engan veginn þann mun sem er á losun koltvísýrings við brennslu á einum lítra bensíns annars vegar og eins lítra dísilolíu hins vegar. Auk þess losna önnur óæskileg efni og efnisagnir í andrúmsloftið við brennslu dísilolíu.

Meðalakstur dísilbifreiða virðist hafa dregist nokkuð saman á árunum 2006–2015 en meðalakstur bensínbifreiða stendur nokkurn veginn í stað á sama tíma. Hins vegar er til þess að líta að

¹ Rétt er að taka fram að fjárhæð vörugjalda á bensín sem inniheldur blý nemur 72,65 kr./l. Innflutningur á því er hins vegar ekki teljandi.

meðalakstur fólksbifreiða sem ganga fyrir dísilolíu var árið 2015 um 33% meiri en sambærilegra bensínbifreiða. Í tilviki sendibifreiða er munurinn hins vegar enn meiri eða tæp 42%.

Í ljósi framangreinds er lagt til að grunnskattlagning olíu og bensíns verði jöfnuð í kr./l. Með því er að vísu ekki gengið svo langt að láta skattlagninguna endurspeglar fullkomlega losun koltvísýrings við brennslu. Líta ber á breytinguna sem fyrsta skrefið í átt til jafnræðis hvað losun varðar. Tillagan samræmist tekjuáætlun frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2018.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum skattalaga sem hafa verið í gildi um nokkra hrið. Í ljósi ákvæða 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar var þess gætt sérstaklega við undirbúning frumvarpsins að orðalag breytinganna væri skýrt og að öðru leyti í samræmi við þær kröfur sem leiða má af stjórnarskrárákvæðunum.

Fyrsta grein frumvarpsins inniheldur breytingar sem þarf að bera undir Eftirlitsstofnun EFTA í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við embætti tollstjóra.

6. Mat á áhrifum.

Sú lagabreyting sem lögð er til í frumvarpinu um undanþágu virðisaukaskatts að ákveðnu hámarki við innflutning og skattskylda sölu rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiða að tilteknum skilyrðum uppfylltum er talin lækka tekjur ríkissjóðs um rúmlega 2 milljarða kr. á árinu 2018 en áhrifin munu aukast næstu ár þar á eftir. Er þá miðað við að ívilnunin hefði að óbreyttu fallið niður um næstu áramót. Miðað við þróun innflutnings rafmagns- og tengiltvinnbifreiða á undanförunum mánuðum má ætla að áhrif ívilunarinnar á ríkissjóð á árinu 2017 verði neikvæð um 1,5 milljarða kr.

Viðbótaskattur ríkissjóðs af tillögu um tvöföldun kolefnisgjalds eru áætlaðar vera um 3,2 milljarðar kr. árlega að frátöldum hliðaráhrifum á virðisaukaskatt en áhrifin dvína á næstu árum eftir 2018 vegna minni eldsneytisnotkunar. Þar af mun meira en helmingur koma til vegna samgangna, það á bæði við um heimili og fyrirtæki. Enn fremur mun sjávarútvegurinn bera talsverðan hluta hækkunarinnar og ljóst að rekstrarkostnaður vegna fiskveiða mun því hækka, en sá hluti kolefnisgjalds ber þó ekki virðisaukaskatt. Erfitt er að fanga öll þau óbeinu áhrif á verðlag sem hækkunin gæti haft í för með sér en lauslegt mat gefur til kynna að þau gætu numið 0,07% til hækkunar 2018 miðað við að hækkuninni væri velt áfram út í verðlag.

Þá er talið að áform um jöfnun olíugjalds við bensíngjald, þar sem olíugjald er hækkað um 11,5 kr. á lítra, hækki tekjur ríkissjóðs um 1,4 milljarða kr. árlega að frátöldum hliðaráhrifum. Gera má ráð fyrir að áhrifin dvína á næstu árum eftir 2018. Hækkun gjaldsins er talin hafa í för með sér 0,01% hækkun á vísitölu neysluverðs 2018.

Samanlögð áhrif af hækkun kolefnisgjalds og olíugjalds á vísitölu neysluverðs eru metin um 0,08% til hækkunar, sem leiðir að óbreyttu til minni kaupmáttar ráðstöfunartekna hjá heimilum. Á móti kemur að verð rafmagns-, tengiltvinn- og vetnisbifreiða verður áfram lægra vegna framfengingar á virðisaukaskattsívilnuninni sem hefur jákvæð áhrif á kaupmáttinn. Verði frumvarpið óbreytt að lögum ættu samanlögð áhrif þess á kaupmátt heimilanna að vera óveruleg. Þá verða samanlögð áhrif tillagnanna á tekjur ríkissjóðs jákvæð um tæplega 2,6 milljarða kr. á árinu 2018.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a–c-liðum og 3. tölul. e-liðar greinarinnar er lagt til að gildissvið ákvæðis til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt verði útvíkkað þannig að það nái ekki aðeins til rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiða heldur einnig til annarra bifreiða en rafmagns- eða vetnisbifreiða sem hafa skráða losun koltvísýrings sem er 0 grömm á hvern ekinn kílómetra. Með tillögunni er ætlunin að gera þá virðisaukaskattsívilnun sem kveðið er á um í bráðabirgðaákvæðinu tæknilega hlutlausa, þ.e. að hún nái til allra bifreiða sem ekki losa koltvísýring við notkun. Af tilhögun breytingarinnar leiðir að þær bifreiðar sem við bætast munu njóta sambærilegrar ívilnunar og rafmagns- og vetnisbifreiðar hafa notið, þ.e. heimil fjárhæð niðurfellingar virðisaukaskatts verður 1.440.000 kr., sbr. 2. mgr. bráðabirgðaákvæðisins, og heimilt verður að undanþiggja frá skattskyldri veltu fjárhæð að hámarki 6.000.000 kr. við skattskylda sölu, sbr. 3. mgr. þess.

Í d-lið greinarinnar er lagt til að gildistími bráðabirgðaákvæðisins verði framlengdur út árið 2020. Frá og með upphafi árs 2021 munu innflytjendur og kaupendur þeirra bifreiða sem undir ákvæðið falla því ekki njóta sérstakrar ívilnunar þegar að virðisaukaskatti kemur heldur mun þá fara um skattlagningu þeirra eftir öðrum ákvæðum laga um virðisaukaskatt. Skiptir þá engu þótt fjöldatakmörkunum skv. e-lið greinarinnar hafi ekki verið náð.

Í e-lið greinarinnar er lagt til að settar verði fjöldatakmörkanir á bifreiðar sem notið geti ívilnunar samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu. Í því felst að þrátt fyrir að það sé enn í gildi, t.d. á árinu 2019, getur komið til þess að réttur til virðisaukaskattsívilnunar falli niður hafi tiltekinn fjöldi bifreiða verið skráður á ökutækjaskrá. Með skráningu á ökutækjaskrá er átt við nýskráningu skv. 7. gr. reglugerðar nr. 751/2003, um skráningu ökutækja. Fjöldatakmörkunin er fjórþætt. Í fyrsta lagi getur komið til þess að innflytjendur og kaupendur rafmagnsbifreiða fái ekki notið ívilnunar samkvæmt ákvæðinu, þrátt fyrir að gildistími þess sé ekki liðinn, hafi 10.000 slíkar bifreiðar verið skráðar á ökutækjaskrá. Í öðru lagi getur komið til þess að innflytjendur og kaupendur vetnisbifreiða fái ekki notið ívilnunar samkvæmt ákvæðinu, þrátt fyrir að gildistími þess sé ekki liðinn, hafi 10.000 slíkar bifreiðar verið skráðar á ökutækjaskrá. Í þriðja lagi getur komið til þess að innflytjendur og kaupendur tengiltvinnbifreiða fái ekki notið ívilnunar samkvæmt ákvæðinu, þrátt fyrir að gildistími þess sé ekki liðinn, hafi 10.000 slíkar bifreiðar verið skráðar á ökutækjaskrá. Í fjórða og síðasta lagi getur komið til þess að innflytjendur og kaupendur annarra bifreiða en rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiða er hafa skráða losun koltvísýrings sem er 0 grömm á hvern ekinn kílómetra fái ekki notið ívilnunar samkvæmt ákvæðinu, þrátt fyrir að gildistími þess sé ekki liðinn, hafi 10.000 slíkar bifreiðar verið skráðar á ökutækjaskrá. Með þessum fjöldatakmörkunum er annars vegar ætlunin að setja fram framtíðarsýn um á hvaða tímapunkti teljist æskilegt að eigendur framangreindra bifreiða leggi jafnmikið af mörkum til ríkissjóðs í formi virðisaukaskatts og aðrir innflytjendur og kaupendur bifreiða og hins vegar að setja ákveðin öryggismörk með tilliti til tekjuþarfa ríkisins.

Um frekari skýringar vísast til kafla 3.1 í greinargerðinni.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að þær fjárhæðir kolefnisgjalds sem tilgreindar eru í 2. mgr. 1. gr. laga um umhverfis- og auðlindaskatta verði tvöfaldaðar. Um frekari skýringar vísast til kafla 3.2 í greinargerðinni.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til hækkun á fjárhæð olíugjalds, sem greiða skal í ríkissjóð sem vörugjald af gas-, dísil- og steinolíu skv. 1. gr. laga um olíugjald og kílómetragjald. Lagt er til að fjárhæð

gjaldsins verði 71,60 kr. á hvern lítra olíu. Um frekari skýringar vísast til kafla 3.3 í greinargerðinni.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Dæmi um samanburð kaupverðs og rekstrarkostnaðar fólksbifreiða eftir orkugjöfum.	Bifreið A (Bensín)	Bifreið B (Dísil)	Bifreið C (Rafmagn)
Miðað við verðlagsforsendur og skattlagningu ökutækja og eldsneytis í byrjun september 2017.			
Kaupverð (kr.)	3.800.000	4.200.000	4.400.000
Þar af virðisaukaskattur ¹	735.300	812.700	-
Þar af vörugjald	325.000	358.000	-
Þar af skráningargjald	2.250	2.250	2.250
Rekstrarkostnaður á ári (kr.):			
Bifreiðagjald	11.620	11.620	11.620
Eldsneytiskaup ²	119.102	116.289	-
Rafmagnskaup	-	-	23.114
Tryggingar ³	150.855	154.429	148.455
Viðhaldskostnaður ⁴	106.411	106.411	91.210
Árlegur rekstrarkostnaður samtals:⁵	387.988	388.749	274.399
Rekstrarkostnaður á mánuði:	32.332	32.396	22.867
Miðað við áætlaða breytingu á skattlagningu ökutækja og eldsneytis 1. janúar 2018.			
Rekstrarkostnaður á ári (kr.):			
Bifreiðagjald	11.880	11.880	11.880
Eldsneytiskaup ²	122.448	129.617	-
Rafmagnskaup	-	-	23.114
Tryggingar ³	150.855	154.429	148.455
Viðhaldskostnaður ⁴	106.411	106.411	91.210
Árlegur rekstrarkostnaður samtals:⁵	391.594	402.337	274.659
Rekstrarkostnaður á mánuði:	32.633	33.528	22.888

¹ Rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiðar bera ekki vsk. að tilteknu marki. Ef rafmagnsbifreiðin bæri vsk. næmi kaupverð hennar um 5,5 millj. kr.

² Miðað við eldsneytisverð í dælu í byrjun september 2017. Byggt á upplýsingum Samgöngustofu um meðalakstur dísil- og bensinbifreiða 2015 og áætlaðri eyðslu.

³ Samkvæmt upplýsingum frá leiðandi tryggingafélagi.

⁴ Byggt á meðaltölum frá Hollandi 2016 og miðgengi krónu gagnvart evru í byrjun september 2017. Líklegt má telja að kostnaðurinn sé hærri á Íslandi svo einhverju nemi.

⁵ Ekki hefur verið tekið tillit til verðmætarýrnunar.