

Sent í samráðsgátt

Reykjavík, 16. september 2026

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Arnarhvoli við Lindargötu,
101 Reykjavík
b.t. Skrifstofu skattamála

Efni: Umsögn Bændasamtaka Íslands um áform á breytingu á lögum um kílómetragjald á ökutæki nr. 100/2025 (lagaumgjörð og innheimta gjaldsins), mál nr. S-164/2026.

Þann 2. september sl. voru birt áform í samráðsgátt stjórnvalda um breytingu á lögum um kílómetragjald á ökutæki nr. 100/2025. Í áformaskjalinu kemur fram að um sé ræða afmarkaðar breytingar sem miða að því að styrkja lagaumgjörðina, styðja við framkvæmd gjalddöku og innheimtu gjaldsins og afmarka nánar tilteknar undanþágur frá gjaldskyldu.

Bændasamtökin fagna því að fjármála- og efnahagsráðuneytið leiti leiða til að bæta umgjörð laganna. Helstu athugasemdir Bændasamtaka Íslands við fyrirhugaðar breytingar á lögnum eru eftirfarandi:

- a. Undanþága samkvæmt 5. tölul. 4. gr. laganna verði skýrð og framkvæmd með þeim hætti að gjaldskylda ráðist af raunverulegri notkun ökutækja í landbúnaði og þeim efnislegu skilyrðum sem löggin kveða á um, en ekki af ökutækjaflokkun eða skráningu ökutækja.
- b. Skýrt verði kveðið á um að starfsemi samkvæmt A02 – skógrækt og skógarhögg samkvæmt ÍSAT/NACE-flokkun Hagstofu Íslands teljist landbúnaður í skilningi undanþáguákvæðisins, eða að staða þeirrar starfsemi verði að öðru leyti afmörkuð með skýrum hætti í lögum.
- c. Komið verði á skýrri og aðgengilegri undanþáguleið fyrir landbúnaðartæki sem uppfylla efnisleg skilyrði undanþágu samkvæmt lögnum en verða gjaldskyld vegna skráningar eða flokkunar í ökutækjaskrá.

1. Undanþága frá kílómetragjaldi

Af áformaskjalinu verður ráðið að meðal fyrirhugaðra breytinga sé að afmarka nánar tilteknar undanþágur frá gjaldskyldu, m.a. undanþága frá kílómetragjaldi fyrir tiltekin ökutæki sem ekki eru notuð á vegakerfinu, ökutæki sem eingöngu eru notuð utan vega eða á lokuðum vinnusvæðum, svo sem námuökutæki og beltabílfreiðar. Bændasamtökin hafa orðið þess áskynja að framkvæmd undanþágu 5. tölul. 4. gr. laga nr. 100/2025 hafi reynst nokkuð áfátt frá gildistöku laganna. Frá því að gjalddaga hófst hefur samtökunum borist ábendingar um að aðilar sem samkvæmt ákvæðum laganna ættu ekki að vera gjaldskyldir samkvæmt undanþágunni hafi engu að síður fengið álagningu eða innheimtukröfur um kílómetragjald.

Líkt og fram kemur í ákvæði 5. tölul. 4. gr. laga nr. 100/2025 skal dráttarvél og eftirvagn hennar vera undanþegin kílómetragjaldi og það gert að skilyrði að dráttarvélin og eftirvagn hennar séu til nota í landbúnaði hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá hjá ríkisskattstjóra vegna skila á virðisaukaskatti. Starfsemi sem fellur undir flokk 1 í atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands, önnur en þjónusta við búrekstur, teljist landbúnaður í skilningi 1. málsl. töluliðarins.

Með vísan til samtala við Skattinn og samkvæmt upplýsingum frá fulltrúum embættisins er *stuðst við ökutækjaskrá* við álagningu kílómetragjalds. Sé dráttarvélin og/eða eftirvagn hennar skráð í „*rangan*“ ökutækjaflokk er lagt kílómetragjald á bændur í búrekstri. Með „*röngum*“ ökutækjaflokk er átt við vélar og/eða eftirvagna sem eru ekki skráðar í sérstaka landbúnaðarflokka (T, R, S) og eru þá skráðar í aðra ökutækisflokka. Sömu sögu má segja um fjórhjól eða sexhjól sem nýtt eru í landbúnaði, séu þau ekki skráð sem torfærutæki (TO) bera þau kílómetragjald, óháð því hvort þau séu götuskráð eða torfæruskráð (*á rauðum númerum*).

Bændasamtök Íslands gagnrýna þá aðferðafræði sem notuð er til að ákvarða hvort kílómetragjald falli á tæki í landbúnaði eða ekki. Að mati samtakanna verður að telja ljóst að undanþágan nær til allra dráttarvéla, óháð ökutækjaflokki, sbr. allt framanrakið. Sé í fyrsta lagi horft á lagatexta 5. tölul. 4. gr. og sé það skýrt samkvæmt orðanna hljóðan skulu allar dráttarvélar og eftirvagnar þeirra vera undanþegnir kílómetragjaldi, **óháð ökutækjaflokkun**, svo lengi sem vélin er notuð af aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá hjá ríkisskattstjóra. Þá er í meirihlutaáliti efnahags- og viðskiptanefndar við frumvarp þess er varð að lögum nr. 100/2025, sérstaklega tekið fram að meirihlutinn telji rétt að 5. tölul. 4. gr. frumvarpsins „*nái til allra dráttarvéla óháð ökutækjaflokki að uppfylltu því skilyrði að hún sé til nota í landbúnaði hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá hjá ríkisskattstjóra vegna skila á virðisaukaskatti.*“

Að mati Bændasamtakanna verður jafnframt að hafa í huga að lögmætisregla stjórnisýsluréttar gerir þá kröfu að gjaldskylda og skilyrði hennar eigi sér skýra stoð í lögum. Í 5. tölul. 4. gr. laga nr. 100/2025 er hvergi kveðið á um að undanþága frá kílómetragjaldi sé bundin við tiltekna flokkun ökutækis í ökutækjaskrá heldur lúta skilyrði undanþágunnar að eðli ökutækisins og notkun þess hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá hjá ríkisskattstjóra. Verði gjaldtaka í framkvæmd reist á skilyrði um tiltekna ökutækjaflokkun sem ekki kemur fram í lögum vakna því spurningar um hvort slík framkvæmd eigi sér næga lagastoð. Að mati Bændasamtakanna verður jafnframt að líta til þess að þeir aðilar sem undanþáguákvæði 5. tölul. 4. gr. laganna er ætlað að ná til eiga að geta treyst því að framkvæmd stjórnvalda taki mið af þeim efnislegu skilyrðum sem þar eru tilgreind. Þegar löggjafinn hefur sérstaklega ákveðið að undanþiggja dráttarvélar, eftirvagna þeirra og jafnframt afmarkað undanþáguna með vísan til notkunar í landbúnaði að uppfylltum skilyrðum ákvæðisins, verða aðilar að geta gengið út frá því að gjaldskylda þeirra ráðist af þeim skilyrðum en ekki þeim atriðum sem ekki eiga stoð í lagatextanum. Núverandi framkvæmd getur því grafið undan réttmætum væntingum þeirra aðila sem undanþágunni er ætlað að ná til.

Núverandi framkvæmd getur jafnframt leitt til þess að sambærileg tilvik sæti ólíkri meðferð. Tveir bændur sem nota sambærileg tæki í sams konar búrekstri geta þannig sætt mismunandi meðferð eingöngu vegna þeirrar ökutækjaflokkunar sem tækin hlutu við skráningu. Vekur það spurningar um samræmi framkvæmdarinnar við jafnræðisreglu stjórnisýsluréttar, enda sætu aðilar í sambærilegri stöðu ólíkri meðferð á grundvelli atriða sem eiga sér ekki stoð í undanþáguákvæði laganna.

Að mati Bændasamtakanna verður hvorki ráðið af orðalagi laganna né lögskýringargögnum að gjaldskylda eigi að ráðast af ökutækjaflokkun, heldur sé hún háð því hver er skráður fyrir tækinu, hvort sem um ræðir dráttarvél, og þar með fjór- eða sexhjól, eða eftirvagn. Þess er því farið á leit við fjármála- og efnahagsráðuneytið að skoða málið kyrrfilega með embætti ríkisskattstjóra þannig að gjaldtakan lendi ekki á aðilum sem sannarlega eiga ekki að greiða gjaldið, sbr. 5. tölul. 4. gr. laganna. Þetta hefur valdið verulegum vandkvæðum fyrir fjölmarga bændur og þrátt fyrir að embætti ríkisskattstjóra hafi reynt að leita lausna á framkvæmd þessa ákvæðis þá hefur ítrekað komið upp að undanþegnir aðilar séu gerðir gjaldskyldir á grundvelli rangra forsendna sem ekki er aukinheldur í samræmi við vilja löggjafans.

Bændasamtökin telja einnig sérstaklega mikilvægt að horft verði til þess að eigendur ökutækja hafa í mörgum tilvikum hvorki ákvörðunarvald um upphaflega flokkun ökutækis né raunhæfa möguleika á að fá hana leiðréttta síðar. Að byggja gjaldskyldu á slíkum þáttum getur leitt til þess að aðilar sem uppfylla efnisleg skilyrði undanþágu sæti engu að síður gjaldskyldu. Slík niðurstaða er íþyngjandi fyrir gjaldendur og samræmist illa þeim meðalhófssjónarmiðum sem stjórnvöldum ber að hafa að leiðarljósi við framkvæmd laganna.

2. Landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra

Í undanþáguákvæði 5. tölul. 4. gr. laganna um kílómetragjald kemur fram að tækin þurfi að vera til nota í landbúnaði hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá hjá ríkisskattstjóra vegna skila á virðisaukaskatti. Jafnframt segir að starfsemi sem fellur undir flokk 1 í atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands, önnur en þjónusta við búrekstur, teljist landbúnaður í þessum skilningi.

Í atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands (ÍSAT/NACE-flokkun) er ekki vísað til „flokks 1“ í sama skilningi og 1-5 gjaldflokka heldur byggir flokkunin á bókstafaflokkum (A-U), ásamt deildum, flokkum og undirflokkum innan þeirra. Sá hluti atvinnulífsins sem lýtur að landnýtingu og frumframleiðslu er flokkaður undir aðalflokk A, sem nefnist landbúnaður, skógrækt og fiskveiðar. Innan þess flokks eru m.a. A01 – ræktun nytjajurta og búfjárrækt, A02 – skógrækt og skógarhögg og A03 – fiskveiðar og fiskeldi.

Að mati Bændasamtaka Íslands verður ekki ótvírætt ráðið af orðalagi lagaákvæðisins né af þeim lögskýringargögnum sem fyrir liggja að löggjafinn hafi ætlað að einskorða undanþáguna við starfsemi innan A01 en undanskilja jafnframt aðra starfsemi innan sama aðalflokks, svo sem skógrækt og skógarhögg. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 100/2025 verður ekki ráðið að greinarmunur sé gerður á milli einstakra undirflokka innan þeirrar atvinnustarfsemi sem skilgreind er sem landbúnaður samkvæmt ákvæðinu.

Þvert á móti bendir umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar við meðferð frumvarpsins til þess að lögskýring skuli byggjast á efnislegum skilyrðum undanþágunnar fremur en formlegri flokkun. Í meirihlutaálitni nefndarinnar var sérstaklega áréttað að undanþága 5. tölul. skyldi ná til allra dráttarvéla óháð ökutækjaflokki,¹ að uppfylltu því skilyrði að þær væru notaðar í landbúnaði hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra.

Þessi afstaða nefndarinnar styður þá lögskýringu að löggjafinn hafi fyrst og fremst horft til eðlis starfseminnar og notkunar tækjanna en ekki formlegrar flokkunar samkvæmt öðrum regluverkum. Sú lögskýring samræmist jafnframt þeirri meginreglu að skattskylda og undanþágur frá henni skuli byggjast á skýrum lagaheimildum en ekki viðmiðum sem koma fram í lögnum sjálfum. Sama sjónarmið á við þegar metið er hvort starfsemi samkvæmt A02 falli undir ákvæðið.

Skógrækt og skógarhögg (A02) byggist að verulegu leyti á sambærilegri nýtingu lands og tækjabúnaðar og önnur landbúnaðarstarfsemi. Við slíka starfsemi eru nýttar dráttarvélar, eftirvagnar, fjór- og sexhjól og önnur tæki sambærileg þeim sem notuð eru í hefðbundnum búrekstri. Veruleg rök þurfa því að liggja til grundvallar ef aðilar í skógrækt sæta annarri meðferð en aðrir sem stunda atvinnustarfsemi innan sama aðalflokks og nýta sambærilegan búnað við landnýtingu.

Í ljósi framangreinds telja Bændasamtök Íslands að sá skilningur sem lagður hefur verið til grundvallar við skráningu á landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra sé þrengri en leiðir af orðalagi ákvæðisins og þeim lögskýringargögnum sem fyrir liggja. Þótt almennt verði að telja að fiskveiðar

¹ Þskj.486 – 144. mál, meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar, 157. löggjafarþing.

og fiskeldi samkvæmt A03 falli ekki undir hugtakið landbúnaður í þessu samhengi leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að starfsemi samkvæmt A02 verði undanskilin. Starfsemi á sviði skógræktar og skógarhöggs felur ótvírætt í sér nýtingu lands til framleiðslu og byggir á sambærilegum rekstrarlegum og tæknilegum forsendum og aðrar búgreinar.

Auk þess er skógrækt, eins og önnur landbúnaðarstarfsemi, háð notkun sérhæfðra vinnuvéla, þar á meðal dráttarvéla, eftirvagna, fjórhjóla og annarra tækja sem undanþáguákvæðið tekur til. Verði skógrækt áfram undanskilin landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra leiðir það til mismununar milli atvinnugreina sem að efni til byggja á sambærilegri nýtingu lands, sambærilegum tækjakosti og sambærilegum rekstrarlegum forsendum. Að mati Bændasamtakanna verður ekki séð að slík aðgreining samræmist markmiði undanþáguákvæðisins eða þeim jafnræðissjónarmiðum sem stjórnvöldum ber að gæta við framkvæmd laganna. Verði lagt til grundvallar að vísað sé einungis til atvinnugreinaflokks A01 í skilningi ÍSAT/NACE-flokkunar telja Bændasamtökin mikilvægt að það verði skýrt tekið fram í lögum eða lögskýringargögnum.

Mikilvægt er að ráðuneytið, í samráði við Skattinn, taki þetta álitaefni til sérstakrar skoðunar áður en frumvarp eða drög að frumvarpi verða lögð fram. Bændasamtökin telja nauðsynlegt að skýrt verði kveðið á um að aðilar sem stunda skógrækt og skógarhögg samkvæmt A02 og uppfylla að öðru leyti skilyrði undanþáguákvæðisins njóti sömu meðferðar og aðilar sem stunda landbúnað í skilningi laganna.

3. Tillaga að úrbótum

Með vísan til framangreinds telja Bændasamtökin afar mikilvægt að skýrt verði kveðið á um í frumvarpi til breytinga á lögum um kílómetragjald að gjaldskylda taki ekki til dráttarvéla og eftirvagna þeirra sem notuð eru í landbúnaði. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að undanþágan taki til allra slíkra ökutækja, óháð ökutækjaflokkun, enda séu þau til nota hjá aðila sem skráður er á landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra. Jafnframt telja samtökin þörf á endurskoðun á skilyrðum landbúnaðarskrár, þannig að þeir aðilar sem stunda réttilega landbúnað eins og skógrækt og skógarhögg² verði einnig taldir til nota í landbúnaði í skilningi laga um kílómetragjald enda uppfylla þeir að öllu leyti þau efnislegu skilyrði sem undanþága laganna gerir ráð fyrir. Slík breyting er að mati samtakanna nauðsynleg til að tryggja jafnræði milli búgreina ásamt því að vera í samræmi við túlkun og réttmæt markmið löggjafans.

Jafnframt telja samtökin að núverandi stjórnsýsluframkvæmd þarfnist úrbóta svo hún sé skýrari og skilvirkari fyrir bæði gjaldendur og skattyfirvöld. Þegar gjaldskyldir aðilar þurfa ítrekað að óska eftir leiðréttingum sem samkvæmt efni laganna hefði ekki átt að þurfa skapast kostnaður og óhagræði fyrir báða aðila. Skýrari lagaumgjörð eða undanþágukerfi myndi draga úr slíkum tilvikum og stuðla að skilvirkari framkvæmd laganna.

Bændasamtökin leggja því til að bændum verði gert kleift að sækja um undanþágu með staðlaðri umsókn sem beint væri til Skattsins fyrir landbúnaðartæki sem ekki eru flokkuð sem slík samkvæmt opinberri ökutækjaflokkun. Enda ætti það ekki að vera á ábyrgð bænda að vita í hvaða ökutækjaflokk fjórhjólið, dráttarvélin eða eftirvagn hennar þurfi að vera skráður í þannig að kílómetragjald falli ekki á ökutækið. Þar sem ekki er heimilt að færa ökutækin milli ökutækjaflokka út frá nýtingu tækjanna, er ekki hægt að horfa *eingöngu* til ökutækjaskrár við ákvörðun á því hvort kílómetragjald sé lagt á ökutæki hjá aðila í landbúnaði vegna þess að raunveruleg nýting landbúnaðartækja kemur ekki alltaf fram í ökutækjaskrá. Þá leggja Bændasamtökin jafnframt til

² Aðilar sem falla undir flokk A02 – Skógrækt og skógarhögg samkvæmt ÍSAT/NACE.

að aðilar sem stunda skógrækt og skógarhögg samkvæmt A02 geti sótt um undanþágu frá kílómetragjaldi verði ekki gerð breyting á túlkun eða skilyrðum landbúnaðarskrár.

Forsenda slíkrar undanþágu væri að umsækjandi væri skráður á landbúnaðarskrá ríkisskattstjóra vegna skila á virðisaukaskatti, í samræmi við 5. tölul. 4. gr. laganna. Þannig væri hægt að framfylgja ætlun stjórnvalda til þess að leggja ekki auka kvaðir á bændur og þau tæki sem nauðsynleg eru til að starfrækja býli hér á landi. Samtökin óska eftir því að ráðuneytið leiti lausna í málinu.

Bændasamtök Íslands leggja áherslu á að gjaldskylda samkvæmt lögunum ráðist af raunverulegri notkun ökutækja í landbúnaði en ekki skráningarflokkun þeirra. Jafnframt telja samtökin nauðsynlegt að skýra stöðu skógræktar og skógarhöggs (A02) í skilningi undanþáguákvæðisins og að komið verði á einfaldri undanþáguleið fyrir landbúnaðartæki sem ranglega verða gjaldskyld vegna flokkunar í ökutækjaskrá.

Bændasamtökin eru reiðubúin til frekara samráðs og samtals um þau atriði sem koma fram í umsögn þessari og málefninu í heild sinni.

Virðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands

Margrét Ágústa Sigurðardóttir
Framkvæmdastjóri

Elín Jónsdóttir
Lögfræðingur