



Reykjavík, 29. mars 2022

Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Arnarhvoli við Lindargötu  
101 Reykjavík  
[fjr@fjr.is](mailto:fjr@fjr.is)

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða o.fl.)**

Hinn 19. mars síðastliðinn birti fjármála- og efnahagsráðuneytið drög frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (mál nr. 67/2022) á samráðsgátt stjórnvalda. Í drögunum eru lagðar upp tillögur að þremur breytingum á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, sem má segja að eigi það sammerkt að þeim sé ætlað að skapa vissan fyrirsjáanleika um skattstyrki vegna verkefna sem með einum eða öðrum hætti snerta almannahag.

Drögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi Bílgreinasambandsins, SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*). Ætla verður að óumdeild sé endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna breytinga á björgunarsveitarbifreiðum. Tímabundnar aðgerðir í þágu loftslagsmála og orkuskipta hafa hins vegar fengið töluverða umræðu. Í umsögninni verður vikið að tillögum 2. gr. frumvarpsdraganna, þ.e. annars vegar b–e-liða (breytingar á ívilnun vegna öflunar nýorkubifreiða, *öflunarívilnun*) og hins vegar a- og f-liða (ívilnun vegna endursölu rafmagns-, tengiltvinn- og vetnisbifreiða, *endursöluívilnun*). Til hægðarauka verður orðið *nýorkubifreiðar* nýtt sem samheiti rafmagns-, tengiltvinn- og vetnisbifreiða eftir því sem við á í umfjölluninni.

Tillögur samtakanna eru eftirfarandi en fyrir þeim eru færð rök í eftirfarandi umfjöllun:

1. Að hámarksfjöldi tengiltvinnbifreiða sem falla undir öflunarívilnunina verði 20.000.
2. Að hámarksfjöldi rafmagnsbifreiða sem falla undir öflunarívilnunina verði 30.000 í stað 20.000 og lækkunartaktur viðmiðunarfjárhæðar niðurfellingar (og samsvarandi undanþeginnar veltu) verði eftirfarandi:
  - a. 1.1.–31.12.2023: 1.320.000 kr.
  - b. 1.1.–31.12.2024: 820.000 kr.
  - c. 1.1.–31.12.2025: 320.000 kr.
3. Að gerðar verði breytingar sem KPMG ehf. leggja til í umsögn um frumvarpsdrögin, dags. 29. mars 2022.<sup>1</sup>

## Almennt

Frumvarpsdrögin innihalda í ýmsu tilliti jákvæðar tillögur. Hækkun fjöldatakmarka rafmagnsbifreiða sem njóta öflunarívilnunar mun skapa nauðsynlegt svigrúm til áframhaldandi orkuskipta í samgöngum, þó aðeins til skemmri tíma lítið. Þá mun endursöluívilnun óháð

<sup>1</sup> Sjá á vefslóðinni [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=4eb9c4ee-6eaf-ec11-9bb0-bb6350cbbc5a](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=4eb9c4ee-6eaf-ec11-9bb0-bb6350cbbc5a)



fjöldatakmörkum og aldri bifreiða draga að úr áhættu rekstraraðila og stuðla að virkni eftirmarkaðar.

Það markmið liggur að baki öflunarívilnunarinnar að stuðla að samkeppnishæfni nýorkubifreiða. Kaupverð hefur veruleg áhrif á ákvarðanatöku bifreiðakaupanda og í því ljósi hafa stjórnvöld beitt virðisaukaskattskerfinu með virkum hætti til að stuðla að kaupum á nýorkubifreiðum. Í þessu samhengi er rétt að nefna að miðað hefur verið við að jafnstöðu útsöluverðs rafmagnsbifreiða og bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti verði náð þegar innkaupsverð rafhlaðna nemur um 60 dollurum á hverja kWh. Í janúar 2021 spáðu greiningaraðilar að verðið mundi að jafnaði nema um 71 dollurum/kWh árið 2025. Í maí 2021 spáðu greiningaraðilar<sup>2</sup> að 60 dollara/kWh markinu yrði náð 2027. Efnisskortur á hráefnamarkaði og ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar, m.a. í ljósi átakanna í Úkraínu, munu a.ö.l. seinka tímamarkinu frekar. Með endursöluívilnunarinni er stefnt að auknum skýrleika, þ.e. því slegið föstu að öflunarívilnunarinn gildi óháð fjöldatakmörkum og aldri ökutækis en háð fjárhæðaviðmiðum og gildistíma til loka árs 2023. Ætla verður að til grundvallar henni liggi það markmið að takmarka áhrif breytinga, sem verða á öflunarívilnunarinni á gildistíma hennar, hvað snertir rekstraraðila og eftirmarkað nýorkuökutækja.

Áður en lengra er haldið er rétt að taka fram að það er skilningur samtakanna að ákvörðun ESA nr. 178/21/COL sé ekki óbreytanleg. Eins og efni og forsendur ákvarðana ESA nr. 228/17/COL og 150/15/COL bera með sér geta stjórnvöld tilkynnt rökstuddar breytingar á ívilnanakerfi orkuskipta. Eins og fram kemur í forsendum ákvörðun ESA nr. 178/21/COL samræmist tilgangur ívilnananna bæði ákvæðum 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins og áherslum ESB. Ef horft er til ívilnana Norðmanna, sem voru teknar til umfjöllunar í ákvörðunum ESA nr. 228/17/COL og 150/15/COL, hefur stofnunin í ljósi aðstæðna staðfest víðtækar ívilnanir. Með öðrum orðum er tilkynningarskylda til ESA framkvæmdaratriði en ekki óyffirstíganleg hindrun ríkisstuðnings við orkuskipti í samgöngum.

## Öflunarívilnunarinn

Í c-og d-liðum 2. gr. frumvarpsdraganna er efnislega lagt upp með lækkun þeirra fjárhæða virðisaukaskatts og skattskyldrar veltu sem verður felld niður og undanþeginn skattskyldri veltu við innflutning og skattskylda sölu nýorkubifreiðar. Tekur lækkunin gildi í ársbyrjun 2023 og gildir út það ár. Í 7. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt er efnislega kveðið á um hámarksfjölda bifreiða sem fallið geta undir ívilnun vegna öflunar bifreiðar, þ.e. 15.000 miðað við gerð orkugjafa, rafmagns-, vetnis og tengiltvinnbifreiða. Í e-lið 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt upp með að fjölgað verði um 5.000 bifreiðar í flokki rafmagnsbifreiða en engar breytingar gerðar á öðrum flokkum.

### *Breytt staða*

Í kafla 3.2 í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna kemur fram að lögfesting fjöldatakmarka hafi annars vegar verið ætlað að skapa framtíðarsýn um hvenær æskilegt væri að eigendur bifreiða sem nyttu ívilnana legðu jafnmikið af mörkum til ríkissjóðs og aðrir og hins vegar að setja öryggismörk m.t.t. tekjuþarfa ríkisins. Er einnig vísað til rannsókna sem hafi

<sup>2</sup> [https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/08/2021\\_05\\_05\\_Electric\\_vehicle\\_price\\_parity\\_and\\_adoption\\_in\\_Europe\\_Final.pdf](https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/08/2021_05_05_Electric_vehicle_price_parity_and_adoption_in_Europe_Final.pdf)

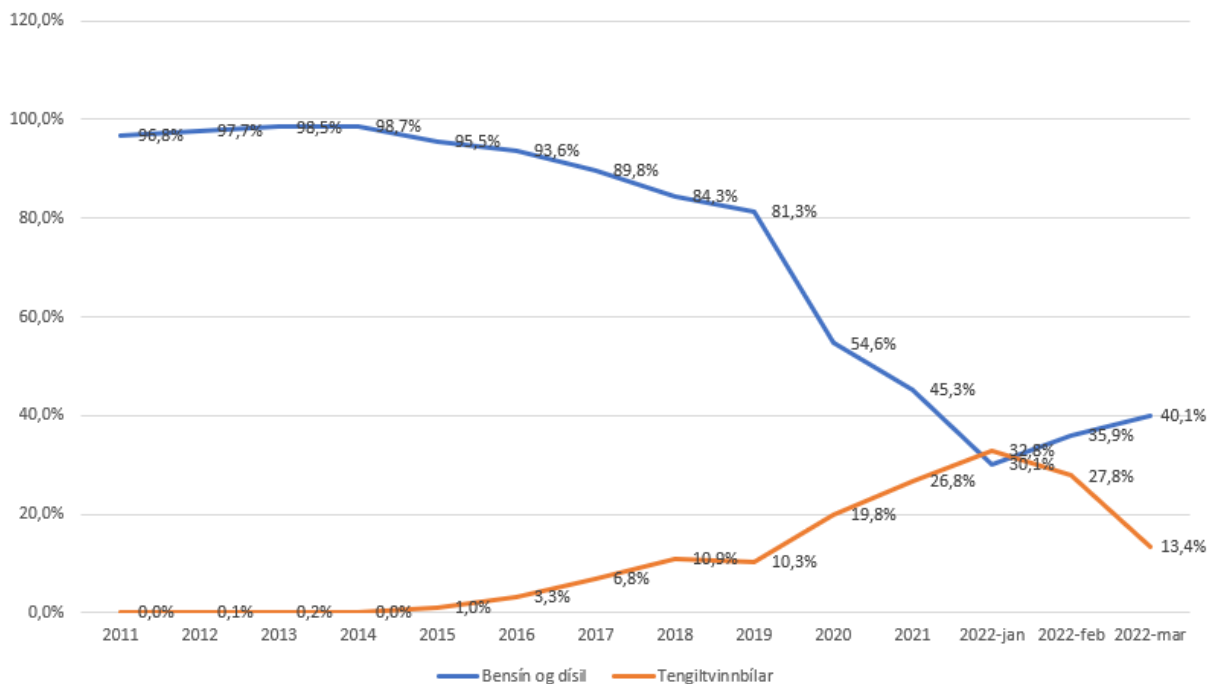


gefið til kynna að ef 5% bifreiðaflotans nýtti tiltekinn orkugjafa sköpuðust forsendur til rekstrar þjónustuinnviða á forsendum einkamarkaðar. Rétt er að taka fram að skilningur samtakanna er sá að 5% viðmiðið hafi frekar byggt gefnum forsendum en rannsóknum. Hins vegar hefur staðan gerbreyst frá seinni hluta árs 2019 enda hafa stjórnvöld frá þeim tíma sett fram metnaðarfull markmið um losunarsamdrátt og kolefnishlutleysi auk uppfærðar aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum. Með öðrum orðum stefna stjórnvöld nú að *hröðum orkuskiptum*, þ.e. mun hraðari orkuskiptum en ná mætti fram á markaðsforsendum. Í því hlýtur að felast að rétt verði úr markaðsaðstæðum ef svo má segja. Þessi áform virðast endurspeglast í rökstuðningi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ESA vegna ákvörðunar nr. 178/21/COL. Vegna hennar virðast stjórnvöld hafa gefið vilyrði um stöðumat á miðju ári 2023.

### Tengiltvinnbifreiðar

Í kafla 3.2 í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna kemur efnislega fram að rétt þyki láta staðar numið í stuðningi við kaup á tengiltvinnbifreiðum. Er látið að því liggja að þar með muni hlutur rafmagnsbifreiða í nýskráningum aukast. Að mati samtakanna er þar með ekki aðeins horft framhjá íslenskum aðstæðum og raunverulegri stöðu orkuskipta í samgöngum heldur einnig þeim merkjum sem þegar eru farin að birtast í nýskráningarupplýsingum. Samhengis vegna er rétt að taka fram að umfang stuðnings við slík kaup helmingaðist við síðustu áramót auk þess sem fjöldatakmörkunum verður líklegast náð á næstu vikum. Um þessar mundir eru um 600 tengiltvinnbifreiðar óseldar af 15.000 bifreiða fjöldatakmökum.

Lækkun ívilnunar á tengiltvinnbílum hefur neikvæð áhrif  
Tengiltvinnbílar missa hlutdeild og hefðbundnir bensín og dísilbílar sækja á



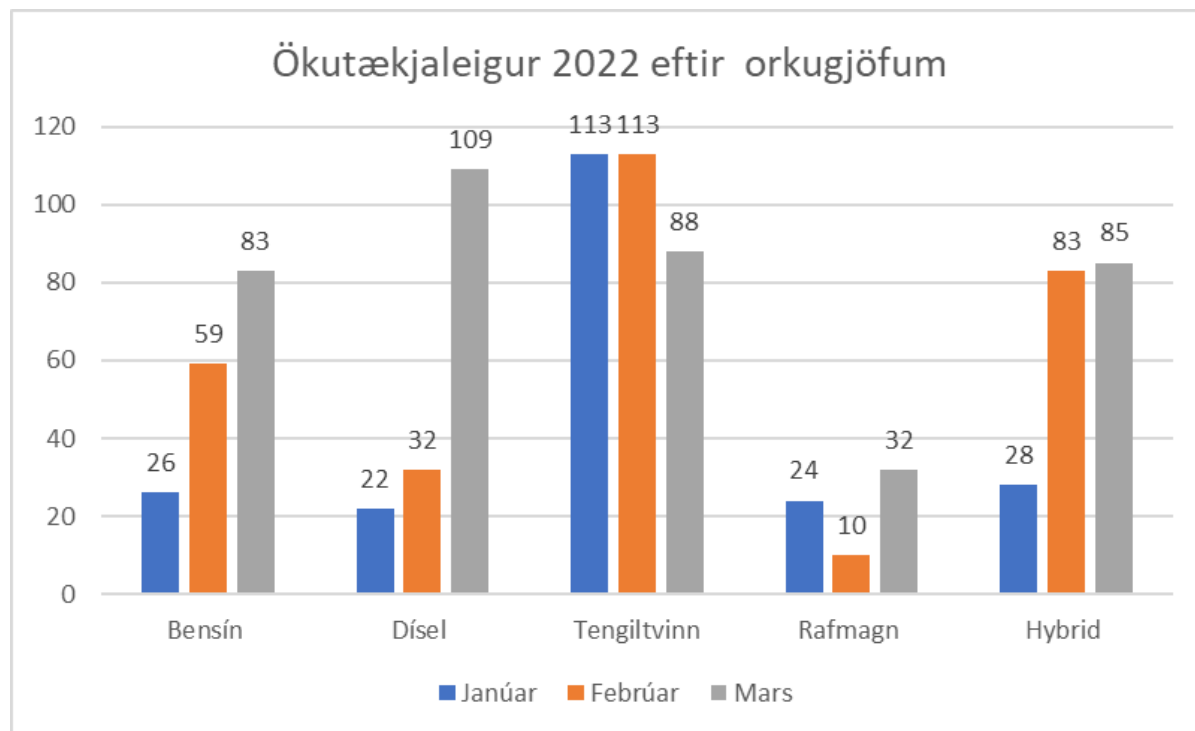
Eins og myndin hér að ofan gefur til kynna urðu ákveðin vatnaskil í þróun nýskráninga tengiltvinnbifreiða annars vegar og bensín- og dísilbifreiða hins vegar í kjölfar síðustu áramóta. Samhliða helmingun stuðnings við kaup á tengiltvinnbifreiðum varð hlutfallsleg aukning í



nýskráningum bensín- og dísilbifreiða. Sérstaka athygli vekur að þarna er á ferðinni frávik frá þróun sem hafði átt sér stað allt frá árinu 2014.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsdraganna stefna stjórnvöld að því að a.m.k. 100.000 vistvænar bifreiðar hafi verið skráðar árið 2030. Um þessar mundir eru um 12.200 bifreiðar knúnar rafmagni skráðar á Íslandi en alls 30.235 bifreiðar ef tengiltvinn- og metanbifreiðar eru taldar með. Á þeim 92 mánuðum sem líða munu til 2030 þarf því að meðaltali að skrá 758 vistvænar bifreiðar í hverjum mánuði eða sem nemur líklega rúmlega þeim fjölda bifreiða sem voru að meðaltali afskráðar í mánuði hverjum á tímabilinu frá upphafi árs 2011 til mars 2022. Með öðrum orðum þarf að skipta öllum afskráðum bifreiðum út fyrir nýorkubifreiðar, og nýskrá um 9.100 nýorkubifreiðar á ári hverju til ársins 2030 svo markmiðið náist eða sem nemur 35–85% nýskráninga árána 2015–2021. Því er ljóst að stefna þarf að mjög hárrí nýskráningartíðni nýorkubifreiða á árunum framundan. Nú vill svo til að upplýsingar um nýskráningarhlutfall rafmagnsbifreiða má finna á mynd á bls. 4 í frumvarpsdrögunum sem gefur til kynna rúmlega 4.000 nýskráningar rafmagnsbifreiða árið 2021 og líklega um 800 það sem af er líðandi ári. Að meðtöldum tengiltvinnbifreiðum námu nýskráningar um 9.100 árið 2021 eða sem nemur u.þ.b. því meðaltali sem stefnt er að. Eigi að takast að ná 100.000 nýskráninga markinu árið 2030 er því ljóst að tryggja verður að nýskráningar tengiltvinnbifreiða nemi eigi minna en þeim hluta sem nýskráningar rafmagnsbifreiða vantar upp á 9.100.

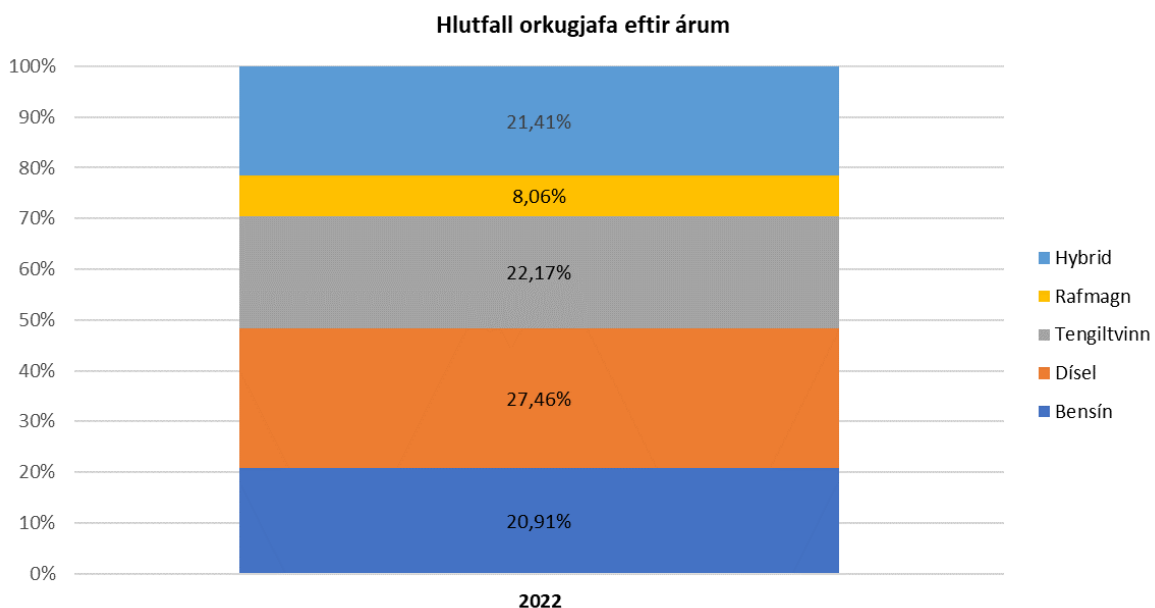
Hinn 29. mars síðastliðinn höfðu 3.368 fólksbifreiðar verið nýskráðar það sem af er líðandi ári og þar af 1.443 rafmagnsbifreiðar. Ef tölurnar eru brotnar upp og skoðaðar nánar kemur í ljós að ökutækjaleigur höfðu hinn 25. mars síðastliðinn keypt 907 fólksbifreiðar. Á eftirfarandi mynd má sjá samsetningu bifreiðakaupanna eftir orkugjöfum og mánuðum.



Eðlilega keyptu ökutækjaleigur umtalsvert af tengiltvinnbifreiðum fyrstu mánuði ársins enda hallar að lokum gildistíma ívilnunar vegna slíkra kaupa. Hafa ber í huga að samkvæmt



bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 29/1993 njóta ökutækjaleigur afsláttar af vörugjald gegn kaupum á tilteknu hlutfalli nýorkubifreiða samkvæmt öflunarívilnuninni. Rétt er að vekja sérstaka athygli á þeim stigvexti sem kemur hins vegar fram í innkaupum á bensín- og dísilbifreiðum í marsmánuði. Ef tekið er mið af reynslu fyrri ára og uppsafnaðri kaupþörf ökutækjaleiga má ætla að ökutækjaleigur muni kaupa um 40% nýskráðra fólksbíla árið 2022. Gróflega má gera ráð fyrir að heildarnýskráningar verði um 18.000 á árinu og af þeim kaupi ökutækjaleigur 7.200 bifreiðar. Ökutækjaleigur hafa því þegar keypt um 13% af áætluðum árskaupum. Ef kaup ökutækjaleiga á fólksbílum eru skoðuð, það sem af var liðið marsmánuði hinn 25. mars síðastliðinn, blasir eftirfarandi samsetning orkugjafa við.



Þrátt fyrir að ökutækjaleigur hafi keypt mikið af tengiltvinnbílum í janúar og febrúar síðastliðnum kemur mikil breyting fram í marsmánuði þegar innkaup á bensín- og dísilbifreiðum nema um 50% innkaupa. Áherslur eru að breytast og kaup á bensín- og dísilbifreiðum eru að aukast. Að mati samtakanna standa rekstrarforsendur þarna að baki, þ.e. miðað við fyrirsjáanlega stöðu innviða, eftirspurnar og kostnaðar er fyrirsjáanlegt að útleigurekstur bensín- og dísilbifreiða skili hagfelldastri niðurstöðu. Innkaupastaðan mun endurspeglast í samsetningu orkugjafa á eftirmarkaði notaðra bifreiða innan fárra ára.

Í þessu samhengi vekur það sannarlega furðu að stjórnvöld telji að nú sé einmitt tímabært að falla frá stuðningi við kaup á tengiltvinnbifreiðum. Samtökin hafa áður bent á að uppbygging hleðsluinnviða er enn of skammt á veg komin hér á landi til þess að á þá megi að fullu treysta um allt land. Sú staða takmarkar ekki aðeins getu ökutækjaleiga til fullrar þátttöku í orkuskiptum heldur einnig t.d. þátttöku landsbyggðarfólks og þeirra sem eiga óhægt um vik með aðgang að reglulegri hleðslu. Þegar við bætist kostnaðarauki í innkaupum bifreiða er borið í barmafullan lækinn. Undir þessum kringumstæðum er stuðningur við kaup á tengiltvinnbifreiðum millileikur sem tryggir þáttökumöguleika mun fleiri bifreiðanotenda og þá ekki síst þeirra sem afla bifreiða á eftirmarkaði notaðra ökutækja.



### *Lækkun viðmiðunarfjárhæðar*

Lækkun viðmiðunarfjárhæðar öflunarívilnunar rafmagnsbifreiða í 1.320 þús. kr. á árinu 2023 er rökstudd í athugasemdum frumvarpsdraganna með vísan til nýtingarsögu. Ætla verður að þar búi jafnframt einhver jafnræðishugsun að baki. Er í því samhengi rétt að benda á útsöluverð rafmagnsbifreiða tekur aðallega mið af drægni og stærð. Því mun breytingin ekki síst hafa neikvæð áhrif á kaupendur sem ekki eru að kaupa annan bíl á heimilið heldur vilja skipta heimilisbifreiðinni alfarið út fyrir langdræga rafmagnsbifreið. Þá munu áhrifin jafnframt verða neikvæð í tilviki barnmargra fjölskyldna sem kaupa eðlilega stærri bifreiðar en aðrir. Við þetta má jafnframt bæta að fjórhjóladrifnar rafmagnsbifreiðar eru dýrari í kaupum en fram- eða afturdrifnar og því mun breytingin a.ö.l. snerta íbúa landsbyggðarinnar. Má því leiða líkum að því að lækkun stuðningsins sé ekki ávísun á jafnræði í öllu tilliti og hún geti jafnvel dregið úr hraða orkuskipta svo einhverju nemi, a.m.k. að því leyti sem möguleg lækkun innkaupsverðs nær ekki að vinna þar á móti. Á þetta er rétt að benda.

### *Hækkun fjöldatakmarkana*

Að mati samtakanna er hækkun fjöldatakmarka öflunarívilnunar rafmagnsbifreiða um 5.000 bifreiðar einungis skammtímalausn. Um þessar mundir hafa 12.516 rafmagnsbifreiðar fallið undir öflunarívilnunina og að hækkuninni meðtalinni munu því tæplega 7.500 bifreiðar standa eftir þar til ívilnunin fellur úr gildi. Hafa ber í huga að fyrirbyggjandi tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun 2023–2027 gefur ekki væntingar um frekari stuðning. Árið 2021 féllu 3.561 rafmagnsbifreiðar undir ívilnunina og það sem af er þessu ári 1.155 bifreiðar. Heildarnýskráningar rafmagnsbifreiða árið 2022 gætu orðið í kringum 7.200 að óbreyttum takti nái framleiðendur að anna eftirspurn sem þó er enn óljóst. Því gæti 7.500 bifreiða markinu orðið náð á fyrsta ársfjórðungi 2023. Að óbreyttu virðist því rétt að gera ráð fyrir 1.320 þús. kr. hækkun á söluverði rafmagnsbifreiða, í einum vettvangi, á fyrsta ársfjórðungi 2023. Fari svo verður stöðumat stjórnvalda til ESA um mitt sama ár væntanlega heldur einfalt viðfangs.

### **Endursöluívilnunin**

Eins og áður segir er það skilningur samtakanna að með a- og g-liðum 2. gr. frumvarpsdraganna sé stefnt að auknum skýrleika, þ.e. því slegið föstu að öflunarívilnunin gildi óháð fjöldatakmörkum og aldri ökutækis en háð fjárhæðaviðmiðum og gildistíma til loka árs 2023.

Sá ágalli verður áfram á endursöluívilnuninni að breytingar sem verða á fjárhæðarviðmiðum munu draga fjármagn úr vösum ökutækjaleiga og eignaleigufyrirtækja sem þegar hafa fjárfest í nýorkubifreiðum á grundvelli öflunarívilnunarinnar. Sú ívilnun sem hvatti fyrirtækin til kaupa á slíkum bifreiðum verður í raun tekin til baka. Þau verða í mörgum tilvikum í svipaðri stöðu og ef ívilnunarinnar hefði ekki notið við, ívilnunin að litlu og jafnvel engu orðin en þau tilneydd til að leggja útskatt á endursöluverð í samkeppni við almenning sem þarf það ekki. Allt eins er því útlit fyrir að sú ívilnun sem fyrirtæki áttu að njóta endi sem tilfærsla fjármagns til almennings á endursölumarkaði í gegnum hækkandi verðlag.

Í frumvarpsdrögunum er ekki fjallað um svokallaða útleiguívilnun, samkvæmt ákvæði til bráðabirgða XXXIX í lögum um virðisaukaskatt, sem hefur átt mikla samleið með öflunarívilnuninni. Allt til síðustu áramóta var það meðal skilyrða nýtingar hennar að útleigt væri



BÍLGREINASAMBANDIÐ



ökutæki sem fallið hefði undir öflunarívlununa. Á meðan svo var hélt löggjafinn í raun út tvöföldum hvata til kaupa ökutækjaleiga og eignaleiga á nýorkuökutækjum. Við þetta bætast þau tengsl sem eru á milli öflunarívlunarinnar og vörugjaldsafsláttar sem áður hefur verið nefndur.

Sú ósanngirni sem hér hefur verið um fjallað kristallast einkar vel í umsögn KPMG ehf. um frumvarpsdrögin, dags. 29. mars 2022. Vísast því til efnis hennar til nánari fyllingar.

### Lokaorð

Í athugasemdum frumvarpsdraganna er reynt að varpa ljósi á stöðu og hraða orkuskipta í samgöngum m.t.t. þess stuðnings sem hið opinbera hefur veitt. Það má með sannni segja að þeir hvatar sem byggðir hafa verið upp hafi haft umtalsverða virkni. Þegar grannt er skoðað verður þó ekki um villst að það var í raun og veru ekki fyrr en árið 2020 sem verulegur árangur birtist eftir nokkra kyrrstöðu á árunum 2017–2019. Sést þetta nokkuð vel á myndinni á bls. 4 í frumvarpsdrögunum. Afstaða samtakanna er sú að árið 2020 hafi aukið framboð nýorkubifreiða skipt sköpum í þessu samhengi, m.a. hvað drægni og stærð bifreiða varðar. Árið 2021 nær tvöfaldaðist nýskráning bifreiðanna en þá tóku ökutækjaleigur að beina sjónum að nýorkubifreiðum fyrir alvöru í ljósi efnahagslegra hvata. Því telja samtökin afar bratt að halda því fram að orkuskipti í samgöngum séu nú þegar tekin að þróast með sjálfbærum hætti. Nær væri að segja að byrjunin hafi verið góð. Ekki vera Leeroy Jenkins.

Virðingarfyllst,

f.h. Bílgreinasambandsins

Jóhannes Jóhannesson  
staðgengill framkvæmdastjóra

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

Gunnar Valur Sveinsson  
verkefnastjóri

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson  
lögfræðingur