



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU

„Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða o.fl.).“

Nr. S-67/2022 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is

Efnisyfirlit

1.	Þátttaka.....	2
2.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	2
	2.1. Ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna um breytingu á 8. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988.....	2
	2.2. Ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna um breytingu á ákvæði til bráðabirgða XXIV laganna.....	2
	2.3. Aðrar ábendingar í umsögnum umsagnaraðila.....	5
3.	Næstu skref.....	6

Júní 2022

1. Þátttaka

Einstaklingar		Lögaðilar
Umsagnaraðilar		Samtök ferðapjónustunnar
		Rafbílasamband Íslands
		KPMG ehf.
		Bílgreinasambandið, SAF – Samtök ferðapjónustunnar og SVP – Samtök verslunar og þjónustu. Sameiginleg umsögn.
		Orkuveita Reykjavíkur
		Vetnis Iceland ehf.
		Bílaumboðið Askja ehf.
		Samorka
		Ungir umhverfissinnar
Samtals		9

Upplýsingar um málsefni, umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Ísland.is, slóð á málið: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3180](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3180)

2. Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim

Níu ábendingar vegna málsins bárust í samráðsgáttina, sbr. framangreindan lista yfir umsagnaraðila. Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð grein fyrir helstu atriðum sem þar koma fram, skipt í efnisflokka og reifuð afstaða ráðuneytisins til þeirra.

2.1. Ákvæði 1. gr. frumvarpsdraganna um breytingu á 8. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988

Engar ábendingar bárust varðandi 1. gr. frumvarpsdraganna.

2.2. Ákvæði 2. gr. frumvarpsdraganna um breytingu á ákvæði til bráðabirgða XXIV laganna

Ábendingar að því er varðar tillögu um að fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða verði aukin úr 15.000 bifreiðum í 20.000 bifreiðar.

Í sameiginlegri umsögn Bílgreinasambandsins, SAF – Samtaka ferðapjónustunnar og SVR – Samtökum verslunar og þjónustu, hér eftir nefnd saman Samtökin, er lagt til að fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða verði hækkuð um 15.000 bifreiðar, úr 15.000 í 30.000 bifreiðar. Að mati Samtakanna er hækkan um 5.000 bifreiðar einungis skammtímalausn.

Samorka leggur til í umsögn sinni að fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða verði hækkuð í 30.000 bifreiðar. Að mati Samorku væri enn æskilegra að færa tímamörk virðisaukaskattsívilnunarinnar, hér eftir nefnd VSK-ívilnunin, fyrir rafmagnsbifreiðar, sem mælt er fyrir um í ákvæði til bráðabirgða XXIV, út árið 2024 og hækka fjöldatakmörkun í 45.000 rafmagnsbifreiðar eða jafnvel fella fjöldatakmörkunina alveg niður.

Orkuveita Reykjavíkur (OR) tekur undir ofangreind sjónarmið Samorku um að fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða ætti ekki að vera bundin við tiltekinn fjölda bifreiða heldur væri nær að gildandi

VSK-ívilnun fyrir rafmagnsbifreiðar yrði framlengd þar til loftslagsmarkmiðum Íslands vegna Parísarsamningsins væri náð. Í umsögn OR kemur fram að til þess að markmið stjórnvalda í orkuskiptum náist fyrir lok árs 2040 þurfi endurnýjun fólksbifreiðaflotans hér á landi að vera örfari en undanfarin tíu ár. Nýskráningar rafmagnsbifreiða þyrftu að vera að meðaltali um 21.000 bifreiðar á ári allt til loka árs 2040, sé miðað við raforkuspá sem gerir ráð fyrir að þá verði fólksbifreiðar samtals 441.796 talsins. Að þessu sögðu hvetur OR til í umsögn sinni að bætt verði í opinbera hvata fremur en dregið úr þeim. Þá segir enn fremur að allar líkur séu á að rafmagnsbifreið verði áfram dýrari í verði en sambærileg jarðefnaeldsneytisbifreið og það muni haldast óbreytt næstu fimm til sjö árin eða þar til framleiðsla hreinna rafmagnsbifreiða hefur náð sambærilegri stærðarhagkvæmni og framleiðsla bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Í umsögn OR kemur jafnframt fram að þar sem áætlanir stjórnvalda nái aðeins til og með 2023 skapi það mikla óvissu fyrir alla, bæði almenning, innflytjendur rafmagnsbifreiða og þá aðila sem koma að uppbyggingu innviða fyrir slíkar bifreiðar.

Í umsögn Rafbílasambands Íslands (RÍ) er mælt með að 15.000 bifreiða markið, sem merkt er vetnisbifreiðum verði fært yfir á rafmagnsbifreiðar þannig að markið þar hækki upp í 30.000 bifreiðar. Útséð er um að vetnisbifreiðar nái að nýta kvótann sinn fyrir lok árs 2023. Búið sé að gera ráð fyrir 15.000 vetnisbifreiðum við mat á fjárhagsáhrifum og því ætti að mati RÍ ekki að koma að sök að færa kvótann yfir. Þá er það álit RÍ að útilokað sé að ná marmiðum Parísasamkomulagsins ef stuðningi verður hætt við 20.000 rafmagnsbifreiðar.

Í umsögn Bílaumboðsins Öskju ehf. kemur fram að félagið styðji neðangreinda tillögu Rafbílasambands Íslands um að sameina rafmagns- og vetnisbifreiðir í einn flokk og að samtals verði fjöldatakmörkun fyrir flokkinn að lágmarki 30.000 bifreiðar.

➤ Afstaða ráðuneytisins

Ákvæði til bráðabirgða XXIV að því er varðar heimild til sérstakrar VSK-ívilnunar fyrir vistvænar bifreiðar var upphaflega lögfest í júní 2012. Heimildin er því búin að vera í gildi í hart nær tíu ár. Ákvæðið hefur þann tilgang að styrkja samkeppnishæfni vistvænna bifreiða gagnvart hefðbundnum bensín- og dísilknúnum bifreiðum með það að markmiði að efla og flýta fyrir orkuskiptum í samgöngum. Ákvæðinu var ætlað að vera tímabundinn stuðningur þar til forsendur skapast fyrir sjálfbærum hraða orkuskiptanna. Upphaflega var ákvæðinu aðeins ætlað að gilda út árið 2013 en hefur síðan þá verið framlengt, fyrst um eitt ár í senn en síðar til fleiri ára og þá með fjöldatakmörkunum.

Með vísan til framangreinds getur ráðuneytið ekki tekið undir þau orð að mikil óvissa ríki eða hafi ríkt um fyrirætlanir stjórnvalda í þessum efnum. Stefna stjórnvalda hefur frá upphafi verið bæði skýr og gagnsæ. Þá er það ekki markmið VSK-ívilnunarinnar að jafna að fullu verð vistvænna bifreiða við verð bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti heldur, eins og fyrr segir að styrkja samkeppnishæfni þeirra. Þróun í hönnun og framleiðslu rafmagnsbifreiða hefur verið hröð. Drægni rafmagnsbifreiða og úrval hefur aukist til muna og verðið þar með farið lækkandi. VSK-ívilnunin, þróun rafmagnsbifreiða og afstaða almennings til loftslagsmála hafa án nokkurs vafa lagt grunninn að þeim árangri sem náðst hefur við orkuskipti fólksbifreiðaflotans. Þegar litið er til fyrstu þriggja mánaða ársins 2022 má sjá að hlutfall vistvænna bifreiða í nýskráningum er 68%, þar sem hlutdeild rafmagnsbifreiða er 42% og tengiltvinnbifreiða 26%. Ef eingöngu er miðað við fólksbifreiðar í eigu einstaklinga við sama tímamark er hlutfallið 78%, þar sem hlutdeild rafmagnsbifreiða er 60% og tengiltvinnbifreiða 18%. Að mati ráðuneytisins verður ekki annað séð en að forsendur séu að skapast fyrir sjálfbærum hraða orkuskiptanna þannig að markaðurinn geti tekið við keflinu. Aðstæður eru því ekki með þeim hætti að það kalli á enn frekari hækkun á fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til ítarlegrar umfjöllunar um forsendur að baki tillögu frumvarpsins um hækkun á fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða í kafla 3.2. í frumvarpsdrögum.

Ábendingar að því er varðar tillögu um að ný fjárhæðarmörk VSK-ívilnunar vegna rafmagns- og vetnisbifreiða taki gildi frá 1. janúar 2023.

Samtökin leggja til í sameiginlegri umsögn sinni að fjárhæðarmörkin vegna hreinorkubifreiða verði 1.320.000 kr. á árinu 2023, 820.000 á árinu 2024 og 320.000 á árinu 2025. Í umsögn Samtakanna kemur fram að útsöluverð rafmagnsbifreiða taki aðallega mið af drægni og stærð. Lækkun á fjárhæðarmörkum sem lagt er til í frumvarpsdrögunum muni hafa áhrif á þau heimili sem eiga eina bifreið og vilja skipta henni alfarið út fyrir langdræga rafmagnsbifreið. Að sögn Samtakanna muni lækkunin jafnframt verða neikvæð í tilviki barnmargra fjölskyldna sem kaupa eðlilega stærri bifreiðar en aðrir. Þá 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 á fjárhæðarmörkum 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.

Bílaumboðið Askja ehf. leggur til í umsögn sinni að gildandi fjárhæðarmörk vegna rafmagnsbifreiða, þ.e. 1.560.000 kr., verði óbreytt til loka árs 2025, þau verði 1.080.000 kr. árið 2026, 600.000 árið 2027 og falli síðan endanlega úr gildi í lok þess árs. Í umsögninni kemur fram að markverð lækkun á framleiðslukostnaði rafmagnsbifreiða muni ekki eiga sér stað fyrir árslok 2025 og því sé ekki tímabært að lækka eða fella niður ívilnunina.

➤ Afstaða ráðuneytisins

Í ljósi þess góða árangurs sem náðst hefur í orkuskiptum fólksbifreiðaflotans er að mati ráðuneytisins ekki þörf á að framlengja nú enn frekar almenn stuðningsúrræði eins og gildandi VSK-ívilnunarheimild fyrir hreinorkubifreiðar. Í því sambandi ber jafnframt að hafa í huga að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur samþykkt núgildandi ívilnunarkerfi VSK til og með 31. desember 2023. Frekari framlenging á umræddum ívilnunum krefðist því samþykkis ESA þar sem um ríkisstyrk er að ræða í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Það er jafnframt afstaða ráðuneytisins að ef greining leiðir til þess að þörf verður talin á áframhaldandi stuðningi í formi VSK-ívilnunar vegna hreinorkubifreiða eftir 31. desember 2023 skuli sérstök skoðun fara fram á því hvort rétt sé að beina stuðningnum í meira mæli að tekjulægri hópum og ódýrari rafmagnsbifreiðum en nú er gert. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til ítarlegrar umfjöllunar um forsendur að baki tillögu frumvarpsins um hækkun á fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða í kafla 3.2. í frumvarpsdrögunum.

Ábendingar að því er varðar tillögu um breytingu á heimild til VSK-ívilnunar vegna endursölu á vistvænum bifreiðum

Samtök ferðabjónustunnar (SF) leggja til í umsögn sinni að heimildin til VSK-ívilnunar vegna endursölu gildi út árið 2028. SF vísa til þess að ökutækjaleigur og fjármögnunarleigur komi til með að eiga bifreiðar, sem falla undir heimildina, talsvert umfram þann gildistíma sem frumvarpið mælir fyrir um. Þá leggja SF til að hámarksfjárhæð VSK-ívilnunar við endursölu verði 1.560.000 kr. fyrir rafmagnsbifreiðar og 960.000 kr. fyrir tengiltvinnbifreiðar og að fjárhæðirnar haldist óbreyttar út gildistímamann eða til loka árs 2028.

Í umsögn KPMG kemur fram að rýmka þurfi heimildina þannig að þeir sem notið hafa niðurfellingar virðisaukaskatts við kaup eða innflutning bifreiðar samkvæmt ákvæðinu verði heimilt við endursölu bifreiðarinnar að telja til undanþeginnar veltu allt að sömu fjárhæð og taldist til undanþeginnar veltu við kaup hans eða virðisaukaskattur var felldur niður við innflutning á viðkomandi bifreið. Enn fremur leggur KPMG til að heimildin gildi a.m.k. til ársloka 2028. Bendir KPMG á að við ákvörðun um hvað sé eðlilegasta tímamarkið verði að taka mið af aðstæðum þeirra fyrirtækja sem heimildin nær til tímamarkið verði slíkt tímamark verði að taka mið af aðstæðum þeirra fyrirtækja sem heimildin nær til. Verulegur hluti vistvænna bifreiða í eigu þessara fyrirtækja sé leigður út skv. samningum um langtímaleigu, til allt að fimm ára. Tímamarkið þurfi því að vera það rúmt að það nái aftur fyrir gerða langtímasamninga og veiti fyrirtækjunum jafnframt eðlilegan tímafrest til endursölu bifreiðanna að leigutíma loknum.

Samtökin styðja framangreinda tillögu KPMG en benda auk þess á að eðlilegast væri að heimildin yrði óháð fjöldatakmörkun og aldri bifreiða. Slíkt myndi draga að úr áhættu rekstraraðila og stuðla að virkni eftirmarkaðar.

➤ Afstaða ráðuneytisins

Að mati ráðuneytisins eru ekki forsendur til að víkja frá gildandi skilyrði ákvæðisins sem mælir fyrir um að hámarksfjárhæð VSK-ívilnunar vegna endursölu á vistvænum bifreiðum sé jöfn hámarksfjárhæð VSK-ívilnunar vegna innflutnings eða fyrstu sölu slíkra bifreiða á sama tíma. Það er álit ráðuneytisins að slík breyting kynni að raska jafnræði aðila á markaði með nýja og notaðar bifreiðar þar sem aðilar nyttu mismikillar ívilnunar á sama tíma. Hvað við kemur tillögu SF þess efnis að VSK-ívilnun vegna endursölu gildi út árið 2028 er vísað til fyrri umfjöllunar er varðar ríkisstyrkjareglur EES-samningsins og samþykki ESA fyrir núgildandi VSK-ívilnunum vegna vistvænna bifreiða. Að öðru leyti vísar ráðuneytið til ítarlegrar umfjöllunar um forsendur að baki tillögu frumvarpsins um hækkun á fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða í kafla 3.3. í frumvarpsdrögunum og umfjöllun um a- og f-lið 2. gr. frumvarpsins vegna þessa atriðis.

2.3. Aðrar ábendingar í umsögnum umsagnaraðila.

Tengiltvinnbifreiðar

Í sameiginlegri umsögn Samtakanna er lagt til að fjöldatakmörkun fyrir tengiltvinnbifreiðar sem geta notið VSK-ívilnunar samkvæmt ákvæði til bráðabirgða XXIV verið hækkuð úr 15.000 bifreiðum í 20.000 bifreiðar. Samtökin telja að niðurfelling VSK-ívilnunar fyrir tengiltvinnbifreiðar muni leiða til aukningar í kaupum á bensín- og dísilbifreiðum. Nú þegar sé farið að sjá þess merki í tölum yfir nýskráningar bifreiða. Til að mynda hafi ökutækjaleigur keypt töluvert magn af tengiltvinnbifreiðum á fyrstu tveimur mánuðum ársins en í mars sl. jukust kaup þeirra á bensín- og dísilbifreiðum enda var þá stutt í að fjöldatakmörk fyrir tengiltvinnbifreiðar yrði náð. Í umsögninni ítreka Samtökin fyrri sjónarmið sín um 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. Að mati Samtakanna takmarki sú staða 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. 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.

Bílaumboðið Askja ehf. leggur til í umsögn sinni að VSK-ívilnun fyrir tengiltvinnbifreiðar haldist óbreytt út árið 2022 og án sérstakra fjöldatakmarkana.

➤ Afstaða ráðuneytisins

Að mati ráðuneytisins myndi endurupptaka VSK-ívilnunar fyrir tengiltvinnbifreiðar samræmast illa þeim metnaðarfullu markmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér í loftslagsmálum um að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en árið 2040. Ráðuneytið hvíkar ekki frá þeirri skoðun sinni að á þessu stigi orkuskiptanna er mikilvægt að láta staðar numið í að niðurgreiða kaupverð tengiltvinnbifreiða. VSK-ívilnun fyrir tengiltvinnbifreiðar féll úr gildi um mánaðarmótin apríl/maí 2022. Of snemmt er að fullyrða að niðurfellingin muni, eins og sér, leiða til aukningar í kaupum á bensín- og dísilbifreiðum. Tölur yfir nýskráningar fyrir apríl 2022 sýna að hlutfall rafmagnsbifreiða í eigu einstaklinga og fyrirtækja var 21%. Hlutfall tengiltvinnbifreiða var 38%. Séu tölurnar brotnar enn frekar niður og hlutfallið rýnt hjá einstaklingum sést að rafmagnsbifreiðar voru 37% og tengiltvinnbifreiðar 25%. Í maí 2022 var hlutfall rafmagnsbifreiða 18% og tengiltvinnbifreiða 32%. Hjá einstaklingum var hlutfallið 52% og 23%. Tölurnar sýna að hlutfall nýskráðra rafmagnsbifreiða í eigu einstaklinga hefur aukist töluvert á milli mánaða. Varðandi þróun hlutfalls vistvænna bifreiða í eigu ökutækjaleiga er rétt að hafa í huga að ökutækjaleigur fá sérstakan afslátt af vörugjaldi við kaup á bensín- og dísilbifreiðum gegn því að kaupa tiltekið hlutfall vistvænn bifreiða en það hlutfall var 15% fyrir árið 2021 og 25% fyrir árið 2022.

Áherslur stjórnvalda við mótun loftslagsaðgerða

Í umsögn frá Vetnis Iceland ehf. kemur fram að áætlanir bílaframleiðenda bendi til þess að innan tíðar verði minni ökutæki að stærstum hluta rafdrifin með rafhlöðum en stærri flutningatæki sem aka mikið verði að stærstum hluta drifin með vetni. Vetnis Iceland ehf. bendir á að eitt stórt dísilknúið ökutæki geti losað 50 sinnum meira af CO₂ en venjulegur fólksbíll á einu ári. Stuðningur við vetnisvæðingu í flutningum geti því skilað miklum árangri til lækkunar á losun. Vetnis Iceland ehf. bendir því á að huga þurfi að breyttu stuðningsumhverfi fyrir stór græn farartæki sem eru til annarra nota og eru annarrar gerðar en núverandi löggjöf virðist sniðin að, m.a. þar sem afsláttur á virðisaukaskatti kemur ekki að notum í hefðbundnum atvinnurekstri.

Bílaumboðið Askja ehf. bendir á í umsögn sinni að það skorti áætlun um það hvernig best sé að ýta undir rafvæðingu sendibifreiða og annarra atvinnubifreiða sem aka að jafnaði mun meira en fólksbílar. Þær bifreiðar eru í dag almennt keyptar af fyrirtækjum eða einstaklingum í atvinnurekstri sem almennt geta innskattað kaup bifreiðanna.

Í umsögn Ungra umhverfissinna kemur fram að auka þurfi til muna fjármagn til loftslagsaðgerða til að taka á öllum losunarpáttum í fullnægjandi hátt. Þá segir að losun vegna samgangna sé einungis um 11% af heildarlosun Íslands á meðan losun frá framræstu votlendi og illa förnu landi sé um 67% af heildarlosun. Fjármagni til loftslagsmála ætti því að vera dreift jafnar milli aðgerða sem taka á mismunandi losunarpáttum eftir umfangi þeirra til að tryggja að fjármagni sé varið á sem skilvirkastan hátt. Niðurgreiðsla á rafmagnsbifreiðum sé ein slíkra aðgerða en ekki endilega sú skilvirkasta. Það þurfi vissulega að hvetja til kaupa á rafmagnsbifreiðum í stað bensín- og dísilbifreiða en einnig þurfi á móti að veita meira fjármagni í breyttar ferðavenjur.

➤ Afstaða ráðuneytisins

Ráðuneytið tekur undir þau orð og er meðvitað um að stuðningur stjórnvalda við kaup á rafmagnsbifreiðum er ein af mörgum aðgerðum sem ætlað er að stuðla að breyttum ferðavenjum og orkuskiptum í vegasamgöngum. Eins og fyrr segir verður ekki annað séð en að forsendur séu að skapast fyrir sjálfbærum hraða orkuskiptanna hvað fólksbifreiðar varðar þannig að markaðurinn geti tekið við keflinu og þar verði ekki lengur þörf fyrir aðkomu og stuðning stjórnvalda. Um leið skapast þá rými til að skoða mögulegan stuðning við aðrar aðgerðir sem eiga að stuðla orkuskiptum m.a. í vegasamgöngum.

3. Næstu skref

Frumvarð um breytingu á lögum um virðisaukaskatt (fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða o.fl.) hefur verið lagt fram á Alþingi á 152. löggjafarþingi 2021-2022 (málsnúmer 679, þingskjal 1012).