



Reykjavík, 15. júlí 2019

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skattlagningu ökutækja (Ívilnanir vegna vistvænna ökutækja o.fl.).

Hinn 1. júlí sl. birti fjármála- og efnahagsráðuneytið áform um breytingu á ýmsum lögum um skattlagningu ökutækja er lúta að skattalegum ívilnunum og hvötum til að stuðla að orkuskiptum í samgöngum. SAF – Samtök ferðapjónustunnar hafa yfirfarið áformin en meðal aðildarfyrirtækja SAF eru fyrirtæki sem starfrækja ökutækjaleigur sem falla undir ákvæði laga um leigu skráningarskyldra ökutækja, nr. 65/2015 (hér eftir nefndar bílaleigur). Rétt er að taka fram hér í upphafi að samtökin eru í grundvallaratriðum sátt við áformin og telja að þau muni stuðla að því að markmiðum um orkuskipti í samgöngum náist fyrr en ella. Samtökin hafa tekið afstöðu með þeim markmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér. Hins vegar vilja SAF koma nokkrum athugasemdum á framfæri sem einkum tengjast hagsmunum bílaleiga en einnig verður þó snert á þáttum sem snerta atvinnurekendur almennt.

Álitaefni sem tengjast þátttöku bílaleiga í orkuskiptum í samgöngum

Um nokkurra ára skeið hafa bílaleigur staðið undir afar stórum hluta endurnýjunar fólksbifreiða í landinu eins og t.d. kemur fram á bls. 60 í skýrsludrögum starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá febrúar 2018. Hlutfall svokallaðra nýorkubifreiðar er hins vegar enn sem komið er afar lágt í heildarflota bílaleigubíla. Að mati SAF eru fyrir því nokkrar ástæður:

1. Samkeppni á bílaleigumarkaði er afar hörð og aðhald leiguverðs því mikið.
2. Eftirspurn er mest eftir minni bifreiðum sem kosta ekki mikið í innkaupum og hafa því tiltölulega lágt leiguverð.
3. Ríkjandi rekstrarumhverfi bílaleiga veitir ekki svigrúm til áhættusamra fjárfestinga eða þróunar.
4. Leiguverð bensín- eða dísilbifreiða sem telja má sambærilegar nýorkubifreiðum er töluvert lægra en leiguverð nýorkubifreiða.

5. Innviðir til að hlaða rafmagnsbifreiðar, fylla á metan- og vetnisbifreiðar eru enn sem komið er ekki nægilega útbreiddir og öflugir.
6. Hleðsla rafmagnsbifreiða tekur enn langan tíma í samanburði við áfyllingu bensín-, dísil-, metan- og vetnisbifreiða og af þeim sökum tekur viðsnúningur þeirra, þ.e. móttaka rafmagnsbifreiða úr leigu og undirbúningur vegna útleigu að nýju, langan tíma samanboreið við aðrar bifreiðar.
7. Vetnisbifreiðar eru enn sem komið er svo dýrar í innkaupum að ekki eru forsendur til kaupa á þeim í útleiguskyni.
8. Innlend framleiðsla á metani til nota á ökutæki á sér erfiða sögu og því hefur ekki myndast nægilegt traust um framboð og gæði þess.
9. Þær tengiltvinnbifreiðar sem standa til boða á innlendum markaði búa enn sem komið er yfir tiltölulega lítilli rafhlöðu og þar sem ferðamenn aka að jafnaði mjög mikið á degi hverjum á Íslandi er ekki ljóst hvort eldsneytiseyðsla vegna þunga rafhlöðunnar vegi upp á móti eldsneytissparnaði af raforkunotkun.
10. Ekki er komin nægileg reynsla á þjónustupörf við leigjendur nýorkubifreiða og því ríkir nokkur óvissa um þann kostnaðarauka sem orkuskipti munu hafa í för með sér fyrir bílaleigur.
11. Þrátt fyrir að það sé í mörgum tilvikum mun hagstæðara að nota nýorkubifreiðar samanboreið við bensín- og dísilbifreiðar njóta bílaleigur hans ekki heldur eingöngu leigutakar.
12. Þar sem bílaleigur treysta á afsetningu notaðra bílaleigubifreiða á íslenskum eftirmarkaði ríkir nokkur óvissa þegar kemur að fjárfestingu í nýorkubifreiðum þar sem eftirmarkaður þeirra er enn sem komið er ekki nægilega djúpur.
13. Eftirspurn eftir nýorkubílum til leigu er enn sem komið er mjög lítil hvort sem um er að ræða langtímaleigu eða skammtíma leigu.

Af framangreindu, sem þó er ekki tæmandi talning, er ljóst að bílaleigur þurfa að komast yfir afar háan þröskuld svo forsendur skapist til merkjanlegrar þátttöku þeirra í orkuskiptum í samgöngum. Það er trú SAF að leysast muni úr þessu með tíð og tíma en samtökin eru hins vegar nokkuð svartsýn á að óbreyttu muni það gerast í tæka tíð með tilliti til tímasetninga þeirra markmiða sem stjórnvöld hafa sett sér varðandi orkuskipti og loftslagsmál. Þar sem bílaleigur gegna stóru hlutverki þegar að orkuskiptum kemur vegna hlutdeildar þeirra í endurnýjun fólksbifreiðaflotans í landinu er afar mikilvægt að stjórnvöld vinni orkuskiptaáætlanir í samráði við bílaleigur og miða þannig að hámarksárangri verkefnisins.

Það er ljóst að hluti þeirra ástæðna sem nefndar voru hér að framan fyrir lágu hlutfalli nýorkubifreiða í heildarflota bílaleigu endurspeglar álitamál sem bílaleigur munu sjálfar leysa með tíð og tíma. Eftir því sem hlutdeild nýorkubifreiða stækkar mun þörfin á

slíkum úrlausnum aukast og þar með þrýstingur á bílaleigurnar til þess að standa sig í samkeppni t.d. hvað varðar þjónustu við leigjendur nýorkuökutækja og markaðssetningu þeirra gagnvart ferðamönnum. Ætla má að bifreiðaframleiðendur og söluaðilar nýrra bifreiða á Íslandi muni leysa sum álitamálanna. Önnur álitamál eru stjórnvöld e.t.v. í bestum færum að leysa í nánú samstarfi við bílaleigurnar. Eins og umfjöllunin í áformaskjalinu endurspeglar skiptir hins vegar gífurlegu máli að skapa þær aðstæður að bílaleigur verði ekki fyrir kostnaðarauka vegna orkuskipta sem ómögulegt er að ná til baka í leiguverði. Væntingar SAF standa til þess að viðhalds- og umhirðukostnaður nýorkubifreiða verði með tíð og tíma lægri en kostnaður við rekstur bensín- og dísilbifreiða. Ætli stjórnvöld sér hins vegar að stuðla að aukinni þátttöku bílaleiga í hröðum orkuskiptum mun skipta verulegu máli að fjárfestingu og útleigu nýorkubifreiða fylgi kostnaðarábati fyrir bílaleigur sem nýta má við þróun og mótun þjónustu og markaðssetningu á leigu nýorkubifreiða til ferðamanna.

Verður nú vikið nánar að þeim tillögum sem gerð er grein fyrir í áformaskjalinu.

Endurgreiðslur virðisaukaskatts til húsbýggjenda og eiganda

Samandregið eru SAF afar fylgjandi tillögum sem snúa að endurgreiðslum virðisaukaskatts til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis. Ef tekið er mið af reynslunni sem myndaðist í tengslum við *Allir vinna* átakið má ætla að tillögurnar muni hafa töluverða virkni og stuðla að hraðari orkuskiptum meðal einstaklinga sem búa á Íslandi.

Það er hins vegar þekkt staðreynd að bifreiðahlunnindi eru oft og tíðum hluti af ráðningar- og starfskjörum starfsmanna fyrirtækja og ekki er loku fyrir það skotið að þegar slík bifreiðarhlunnindi eru í formi afnota rafmagnsbifreiða að atvinnuveitandi greiði fyrir kaup og uppsetningu á hleðslustöð við heimili starfsmanns eða á starfsstað. Þá er hins vegar til þess að líta að ekki er heimilt að færa innskatt við uppgjör virðisaukaskatt sem myndast hefur vegna öflunar og reksturs fólksbifreiðar. SAF telja eðlilegt að tækifærið verði nýtt betur en lagt er upp með í áformaskjalinu og fyrirtækjum sem veita starfsmönnum slík bifreiðahlunnindi fái annað hvort rétt til endurgreiðslu virðisaukaskatts til jafns við húsbýggjendur eða eigendur eða að þeim verði heimilað að færa innskatt af kaupum og uppsetningu á hleðslustöð bæði á vinnustað og við húsnæði í eigu starfsmanna sinna á móti útskatti við uppgjör virðisaukaskatts.

Virðisaukaskattsendurgreiðsla/-undanþága útleigu bílaleiga og eignaleigufyrirtækja

Í sem allra stystu máli styðja SAF tillöguna heilshugar. Verði hún að veruleika má ætla að sá verðmunur sem er á leiguverði bensín- og dísilbifreiða annars vegar og nýorkubifreiða hins vegar dragist saman.

Ástæðan er fyrst og fremst sú að nettó kaupverð ökutækis endurspeglast að verulegu leyti í leiguverði. Þegar bílaleiga kaupir, svo dæmi sé tekið, bensínbifreið á 4.960.000 kr. með virðisaukaskatti getur hún innskattað 960.000 kr. og greiðir því þegar upp er staðið 4.000.000 kr. fyrir bifreiðina. Nettókaupverð endurspeglast svo í leiguverði. Ef bílaleigan kaupir hins vegar rafmagnsbifreið á sama verði er engin virðisaukaskattur

lagður á kaupverðið. Þar með lækkar nettókaupverðið ekki við innsköttun og það endurspeglast í því að rafbíllinn er leigður út á hærra leiguverði. Þar sem staðan er þessi er leiguverð rafmagnsbifreiðar sambærilegt og stærri bensín- eða dísilbifreiðar eða jafnvel jeppabifreiðar. Þegar leigjandi stendur svo frammi fyrir því að velja á milli þess að leigja á sama verði annars vegar rafmagnsbifreið eða hins vegar stóra bensín- eða dísilbifreið eða jeppa verður rafmagnsbifreiðin einfaldlega sjaldnast fyrir valinu. Þar með hefur sú staðreynd að bílaleigan situr að öllu leyti uppi með útskatt af leigutekjum í raun stuðlað að því að leigjandi velji sér stærri og jafnvel eyðslufreka bílaleigubifreið í stað rafmagnsbifreiðar.

Annað

Í áformaskjalinu er m.a. gerð grein fyrir því að það sé til skoðunar að endurgreiða bílaleigum hluta vörugjalds við útflutning bifreiða. Í framhaldinu er eftirfarandi tekið fram: „Þá verða eftir atvikum lagðar til afleiddar breytingar á tengdri skattalöggjöf í tengslum við framangreindar breytingar.“ Skilningur samtakanna er að í framangreindum orðum felist einskona *eyðuáform* í þeim skilningi að þar er einfaldlega boðað að fleiri tillögur geti komið fram í frumvarpsdrögum en gerð er grein fyrir í áformaskjalinu.

Endurgreiðsla vörugjalds

Í þessu samhengi er vert að minna á nutu bílaleigur vörugjaldslækkunar um tæplega tveggja áratuga skeið og greiddu því lægra vörugjald af bifreiðum en almenningur. Í upphafi var það fyrirkomulag réttlætt með vísan til markmiða um lækun vörugjalds á atvinnurekstrartækja og slakra samkeppnisskilyrða bílaleiga hér á landi sem hamlaði bæði framboði og framþróun á innlendum markaði bílaleiga. Síðar var lækkunin réttlætt annars vegar með vísan til þess að bílaleigurnar væru það litlar að sniðum að þær væru tilneyddar til að kaupa bifreiðar af innlendum umboðsaðilum erlendra bílaframleiðenda og nytu því ekki sambærilegra innkaupa kjara og bílaleigur erlendis og hins vegar vegna þess að innlendar bílaleigur eru háðar því að afsetja notaða bíla á innanlandsmarkaði og bílaleigubifreiðar hafa að jafnaði verið meira eknar og meira notaðar en aðrir fólksbílar. Því má segja að vörugjaldslækkuninni hafi verið ætlað að styrkja rekstrarforsendur atvinnutækja í umsjá bílaleiga á Íslandi.

Vörugjaldslækkunin var þynnt út og að lokum felld niður á árunum 2012–2018 m.a. með vísan til þess að fyrirkomulag hennar drægi úr virkni hvata til samdráttar losunar ökutækja. Áhrif niðurfellingarinnar á bílaleigur hafa verið afdrifarík þar sem innkaup á bílaleigubílum hafa dregist saman um c.a. 25% milli fyrri árshelminga 2018 og 2019. Á tímabilinu frá janúar til júní 2019 fækkaði brottförum ferðamanna frá Íslandi um 16,7% miðað við sama tímabil ársins 2018. Á sama tíma hafa borist fréttir af versnandi rekstrarniðurstöðu bílaleiga. Ef ferðamönnum tekur hins vegar að fjölga að nýju má ætla að bílaleigurnar bregðist við með því að auka umfang innkaupa á fólksbifreiðum. Því má segja að stjórnvöld hafi um þessar mundir gott tækifæri til að hafa áhrif á samsetningu innkaupanna með skattalegum hvötum.

Hugmyndum um að gera bílaleigum fært kostnaðarlega að flytja notaðar bílaleigubifreiðar úr landi með endurgreiðslu vörugjalds er væntanlega ætlað að draga úr hlutdeild þeirra á markaði fyrir notaðar bifreiðar og draga úr neikvæðum verðáhrifum offramboðs á eftirmarkaði innanlands. Að mati SAF eru sölumöguleikar úr landi hins vegar ekki fyllilega tryggðir og því er óljóst hver áhrif slíkrar aðgerðar yrðu. Allt að einu eru SAF fylgjandi slíkri aðgerð enda skapar hún bílaleigum aukin tækifæri til endurnýjunar bílaleigubifreiða.

Á vettvangi SAF hefur komið til umræðu hvort ekki væri tilefni til að skapa sterkari hvata fyrir bílaleigur til að fjárfesta í nýorkubifreiðum. Markmið stjórnvalda eru ljós, þ.e. orkuskipti og samdráttur losunar, og þau fara vel saman. Í ljósi þeirra hefur á vettvangi SAF verið litið til þess fyrirkomulags sem Evrópusambandið beitir til að hafa áhrif á bifreiðaframleiðslu þar sem framleiðendum eru sett markmið um meðallosun framleiddra ökutækja. SAF eru því tilbúin til viðræðna við stjórnvöld um að tekið verði upp endurgreiðslukerfi vörugjalds sem tekur mið af skráðri meðallosun bifreiða í eigu hvernar bílaleigu. Þannig mætti t.d. hugsa sér að skráð meðallosun bifreiðaflota hvernar bílaleigu væri ákvörðuð einu sinni til tvisvar á ári og ef bílaleigu tekst að halda sig innan tiltekinna marka eignist hún rétt til endurgreiðslu vörugjalds sem hún hefur greitt við bifreiðakaup á tilteknu tímabili. Jafnvel væri hægt að taka upp einhverskonar þrepaskiptingu, þ.e. að fjárhæð endurgreiðslu á hverja bifreið í flota viðkoma leigu næmi tilteknu hlutfalli greidds vörugjalds miðað við meðallosun á bilinu 120–130 g/km, hærri tölu ef meðallosunin væri á bilinu 110–120 g/km, enn hærri tölu ef meðallosunin næmi 100–110 g/km og svo koll af kolli. Skapa mætti enn frekari hvata til orkuskipta með því að láta hvern nýorkubíl telja tvöfalt eða þrefalt við útreikning meðallosunar. Skilningur SAF er sá að fyrirkomulagið ætti að vera nokkuð einfalt í framkvæmd þar sem upplýsingar um skráða bílaleigubíla, umráðamenn þeirra og skráða losun liggja þegar fyrir í tölvukerfum Samgöngustofu og þær ætti því að vera hægt að keyra út reglulega án mikils umstangs og kostnaðar. Upplýsingar um greitt vörugjald liggja að sama skapi fyrir í kerfum tollstjóra.

Eins og fram hefur komið er staða bílaleiga knöpp um þessar mundir. Miklir fjármunir eru bundnir í bifreiðum og í ljósi markmiða stjórnvalda um orkuskipti í samgöngum og í loftslagsmálum hefur endursöluáhætta bílaleiga aukist. Ef fram fer sem horfir mun fjárhagsleg staða bílaleiga versna til skemmri og lengri tíma litið. Í því ljósi telja SAF að það sé orðið verulega tímabært að útleiga ökutækja verði færð úr almennu þrepi virðisaukaskatts í neðra þrepið í takt við það sem tíðkast í tilviki annarrar ferðaþjónustu, s.s. fólksflutninga og útleigu gistirýmis. Slík aðgerð mundi gera bílaleigum fært að takast af auknum krafti á við þær umbreytingar sem fylgja orkuskiptum.

Eyðuáform

Eins og fram hefur komið telja SAF áformaskjalið innihalda eyðuáform sem eftir á að fylla frekari tillögum. Miðað við umfjöllunina munu slíkar tillögur einkum byggjast á tillögum sem koma fram fylgigögnum sem tíunduð eru í kafla I á bls. 5 í áformaskjalinu.

Í ljósi framangreinds vilja SAF áréttta mikilvægi þriggja tillagna sem koma fram í skýrslu starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá 17. ágúst 2018 sem ber heitið *Skattar á ökutæki og eldsneyti 2020–2025*:

- *Almenningssamgöngur*: SAF telja afar mikilvægt að tillaga B-liðar kafla 4.6.1 komi til framkvæmda sem fyrst. Verði hún að veruleika verður heimilt að endurgreiða virðisaukaskatt vegna innflutnings og kaupa á tilteknum hópþifreiðum. Samtökin telja ljóst að almenningssamgöngur muni óhjákvæmilega gegna stóru hlutverki þegar að samdrætti losunar kemur.
- *Tekjuskattsfrádráttur*: SAF eru þeirrar skoðunar að heimild atvinnurekstraraðila til frádráttar 200% rekstrarkostnaðar nýorkubifreiða skv. B-lið kafla 4.6.2 muni stuðla verulega að orkuskiptum meðal atvinnurekenda. Hafa ber í huga að rekstrarkostnaður nýorkubifreiða er jafnan mun lægri en rekstrarkostnaður bensín- og dísilbifreiða og þar sem atvinnurekstraraðilar líta jafnan til rekstrarkostnaðar á áætluðum notkunartíma ökutækis er skynsamlegt að hvetja þá áfram með þessum hætti.
- *Fyrsta árs fyrning*: Í C-lið kafla 4.6.2 er sett fram tillaga um fyrsta árs fyrningu kaupverðs stórra nýorkubifreiða. SAF eru þeirrar skoðunar að tillagan eigi reyndar að vera víðtækari í þeim skilningi að hún á að ná til allra nýorkuökutækja óháð þyngd. Komi tillagan til framkvæmda telja SAF að hún muni hvetja verulega þau fyrirtæki sem hafa borð fyrir báru, í góðu árferði, til að taka virkan þátt í orkuskiptum í samgöngum.
- *Kolefnisverð*: Í A- og B-liðum í kafla 4.5 koma fram tillögur um endurskoðun forsendna fjárhæða kolefnisgjalds með hliðsjón af kolefnisverði. Með vísan til þessa leyfa SAF sér að áréttta að íslenskt atvinnulíf hefur þörf fyrir að stjórnvöld skilgreini og gefi út kolefnisverð. Þegar fyrirtæki leggja mat á áhættur í rekstri og við áætlanagerð þurfa þau óhjákvæmilega að verðleggja þær, m.a. með tilliti til áætlaðs kostnaðar af aukinni stjórnsýslubyrði vegna aðgerða í loftslagsmálum. Skilgreint og útgefið kolefnisverð getur þannig nýst bæði stjórnvöldum þegar kemur að því að taka vel undirbúnar ákvarðanir í skattamálum og atvinnurekendum þegar þeir vinna áætlanir eða taka ákvarðanir um fjárfestingar sem nýtast eiga í framtíðinni.

Lokaorð

Í umsögninni hafa SAF komið á framfæri ábendingum vegna áforma um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skattlagningu ökutækja. Samtökin hvetja stjórnvöld til að horfa með raunhæfum hætti fram á veginn og takast á við framtíðaráskoranir af alvöru. Sjálfbærni, loftslagsmál og umhverfismál eru í eðli sínu einnig mál ferðapjónustunnar.

Að endingu benda SAF á að flestar þær tillögur sem koma fram í skýrslu starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis frá ágúst 2018, og þá ekki síst þær sem snúa að orkuskiptum og loftslagsmarkmiðum, eru afar skynsamlegar og þau telja vel þess virði að vinna þær frekar og koma á frumvarpsform fljótlega. Ekki verður betur séð en að tillögur starfshópsins rími ágætlega við þingsályktun um aðgerðaráætlun um orkuskipti og ætla má að þær muni ásamt aðgerðaráætlun um innviði fyrir orkuskipti fleyta Íslandi langt áfram þegar að orkuskiptum kemur og stuðla að því að markmiðum í loftslagsmálum verði náð.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Gunnar Valur Sveinsson