



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skattlagningu ökutækja (Ívilnanir vegna vistvænna ökutækja o.fl.). Mál á þingmálaskrá [x].
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	11. júní 2019.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Forsaga málsins og tilefni þess má rekja til áforma stjórnvalda í loftlagsmálum og orkuskipta í samgöngum, en stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfulla áætlun í þeim efnum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá nóvember 2017 kemur fram að flutnings- og dreifikerfi raforku verði að mæta betur þörfum atvinnulífs og almennings alls staðar á landinu. Uppbygging kerfisins geti stutt við áætlanir um orkuskipti sem miði að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. með því að hraða þrífösun rafmagns, með varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviðum fyrir rafbíla og rafvæðingu hafna. Áform stjórnvalda í loftlagsmálum og orkuskiptum í samgöngum eiga jafnframt rót sína að rekja til þingsályktunar stjórnvalda nr. 18/146 um aðgerðaráætlun um orkuskipti þar sem m.a. kemur fram að hvati verði til staðar 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 ákvörðunartöku og langtímaáætlanir fjárfesta auk þess sem hvatt verði til aukinnar framleiðslu og notkunar innlands endurnýjanlegs eldsneytis.

Aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum 2018-2030 var kynnt í fyrstu útgáfu 10. september 2018. Markmið áætlunarinnar er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að aukinni kolefnisbindingu þannig að Ísland geti staðið við markmið Parísarsamningsins til 2030 og markmið ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutleysi árið 2040. Fram kemur að verulega verði aukið við fjárfestingu og innviði vegna rafvæðingar í samgöngum, en m.a. verði ívilnunum fyrir rafbíla og aðra vistvæna bíla viðhaldið og nýjum ívilnunum komið á vegna almenningsvagna, dráttarvéla og fleiri þyngri ökutækja og vegna kaupa og útleigu á ökutækjum í atvinnurekstrarskyni. Þá verði fylgt fordæmi nágrannaríkja líkt og Noregs, Frakklands og Bretlands og mörkuð sú stefna að nýskráning bíla sem eingöngu ganga fyrir jarðefnaeldsneyti verði ólögmat. Í þessu sambandi er viðmiðið árið 2030, en þó verði gætt sérstaklega að hugsanlegum undanþágum, t.d. á stöðum þar sem erfitt kann að vera að nota aðra bíla en þá sem ganga fyrir bensíni og dísel.

Í ágúst 2018 skilaði starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðherra ítarlegri skýrslu til ráðherra um framtíðarstefnu stjórnvalda um skattlagningu ökutækja og eldsneytis, en skýrsludrög lágu einnig fyrir í febrúar sama ár. Í skýrslunni er að finna ýmsar tillögur að breytingum um skattlagningu ökutækja og eldsneytis til að mæta þeim áskorunum sem framundan eru þegar að skattlagningu ökutækja og eldsneytis kemur. Í því samandi má nefna áskoranir sem stjórnvöld standa frammi fyrir vegna útbreiðslu tækni til nýtingar nýrra orkugjafa og vaxandi krafna um samdrátt losunar gróðurhúsalofttegunda og mengandi efna.

Í maí sl. skilaði starfshópur á vegum ferðamála- iðnaðar- og nýsköpunarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra tillögum til stjórnvalda um eflingu innviða vegna orkuskipta í samgöngum og áform um næstu skref í þeim efnum. Tillögurnar vörðuðu m.a. frekari styrkingu á hraðhleðsluinnviðum milli landshluta, uppbyggingu rafinnviða í ferðaþjónustu til að liðka m.a.

fyrir orkuskiptum hjá bílaleigum auk almennra aðgerða til stuðnings við uppsetningu álagstýrðra hleðslustöðva í fjölbýlum í samvinnu við sveitarfélög, veitufyrirtæki og ráðuneyti. Í tillögunum kemur fram að ákjósanlegt sé að ráðast í almennar aðgerðir vegna uppbyggingar hleðslustöðva í fjöleignarhúsum og að endurgreiðsla á virðisaukaskatti af kaupum á hleðslustöðvum væri t.a.m. slík almenn aðgerð sem myndi liðka fyrir slíkum framkvæmdum.

Með vísan til framangreindra áforma stjórnvalda eru í frumvarpi þessu lagðar til breytingar á ýmsum lögum um skattlagningu ökutækja er lúta að skattalegum ívilnunum og hvötum til að stuðla að orkuskiptum í samgöngum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að stuðla og greiða fyrir orkuskiptum í samgöngum í samræmi við stefnu stjórnvalda í þeim efnum. Áform um tímabundna lagasetningu eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi heimild til að endurgreiða byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna við uppsetningu hleðslustöðva í íbúðarhúsnæði. Þannig verði núverandi heimild hækkuð frá 60% upp í 100%.

Í öðru lagi heimild til handa byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis til fullrar endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna kaupa á hleðslustöðvum í íbúðarhúsnæði.

Í þriðja lagi að bílaleigum og handhöfum leyfa til að stunda eignaleigu og/eða fjármögnunarleigu verði heimiluð endurgreiðsla/undanþága frá virðisaukaskatti af útleigu á ökutækjum sem fallið hafa undir ívilnun á grundvelli ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt, (rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiðar).

Auk þess hefur verið til skoðunar í þessu sambandi að endurgreiða bílaleigum hluta vörugjalds við útflutning bifreiða. Þá verða eftir atvikum lagðar til afleiddar breytingar á tengdri skattalöggjöf í tengslum við framangreindar breytingar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á ákvæðum laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og eftir atvikum á öðrum lögum sem tengjast framangreindum aðgerðum, til að greiða fyrir orkuskiptum í samgöngum. Nauðsynlegt þykir að auka enn meira þann hvata til orkuskipta í samgöngum sem nú er til staðar í gildandi lögum og reglum til að ná markmiðum stjórnvalda í loftlagsmálum og orkuskiptum í samgöngum. |

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Sú löggjöf sem fjallað er um í frumvarpinu fellur undir kafla 5 í stefnumótun málefnasviða í fjármálaáætlun stjórnvalda vegna árána 2020-2024. Markmið málaflokks 5.1 hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttamála ríkisstjórarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:

- Bæta skattskil og öflun tekna til sameiginlegra útgjalda.
- Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Líkt og fram kemur í kafla 1, (forsaga máls og tilefni), er markmið frumvarpsins að styðja við stefnu stjórnvalda í aðgerðaráætlun í loftlagsmálum og stuðla að skjótari orkuskiptum í samgöngum. Orkuskipti í samgöngum voru kynnt sem önnur af tveimur megináherslum aðgerðaráætlunar í loftlagsmálum, sem kynnt var af ráðherrum í september 2018 og er uppbygging innviða fyrir orkuskipti einn helsti lykillinn að árangri þar. Það er því mikilvægt að vinna eins hratt og auðið er að þeim málum, en jafnframt að gæta vel að samhæfingu aðgerða og áætlana, sem eru á hendi margra ráðuneyta. Frumvarpinu er ætlað að styðja við núverandi og fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda sem miða að eflingu innviða vegna orkuskipta, m.a. með stuðningi við uppsetningu hleðslustöðva í íbúðarhúsnæði og liðka fyrir orkuskiptum hjá bílaleigum með víðeigandi ívilnunum. Fyrirhugaðar aðgerðir munu því hafa jákvæð áhrif á lýðheilsu almennings. Nauðsynlegt er að efla skattalega hvata hjá einstaklingum og lögaðilum til þess að skipta yfir í vistvæna orkugjafa með vísan til fyrirhugaðra aðgerða stjórnvalda um eflingu innviða vegna orkuskipta og áforma stjórnvalda í þeim efnum. |

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu verða ekki að veruleika mun markmið stjórnvalda um orkuskipti í samgöngum að öllu óbreyttu seinka. Telja verður að skattalegir hvatar til orkuskipta í samgöngum sem til staðar eru í gildandi skattalöggjöf séu ekki slíkir að þeir stuðli að hraðari orkuskiptum í samgöngum í ljósi markmiða stjórnvalda í þeim efnunum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skatta og gjalda koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Breytingar á gildandi ákvæðum laga á sviði skatta og gjalda. |

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Sjá einnig liði nr. 1 og 2 í kafla A, Úrlausnarefni, hér fyrir ofan um nánari rökstuðning fyrir þeirri leið sem áformuð er. Líkt og fram kemur hér að ofan er markmið frumvarpsins að stuðla og greiða fyrir orkuskiptum í samgöngum í samræmi við stefnu stjórnvalda í þeim efnunum.

Áform um tímabundna lagasetningu eru eftirfarandi:

Í fyrsta lagi heimild til að endurgreiða byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis 100% þess virðisaukaskatts sem þeir hafa greitt af vinnu manna við uppsetningu hleðslustöðva í íbúðarhúsnæði. Þannig verði núverandi heimild hækkuð frá 60% upp í 100%.

Í öðru lagi heimild til handa byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis til fullrar endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna kaupa á hleðslustöðvum í íbúðarhúsnæði.

Í þriðja lagi að bílaleigum og handhöfum leyfa til að stunda eignaleigu og/eða fjármögnunarleigu verði heimiluð endurgreiðsla/undanþága frá virðisaukaskatti af útleigu á ökutækjum sem fallið hafa undir ívilnun á grundvelli ákvæði til bráðabirgða XXIV í lögum um virðisaukaskatt, (rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiðar).

Auk þess hefur verið til skoðunar í þessu sambandi að endurgreiða bílaleigum hluta vörugjalds við útflutning bifreiða. Þá verða eftir atvikum lagðar til afleiddar breytingar á tengdri skattalöggjöf í tengslum við framangreindar breytingar.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Um verður að ræða breytingar á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt. Þá verða eftir atvikum lagðar til afleiddar breytingar á tengdri skattalöggjöf í tengslum við framangreindar breytingar. |

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Aðeins að því er varðar ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að skattamálum skuli skipað með lögum. Þess verður gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmist þeim ákvæðum.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Um er að ræða endurgreiðslur og eftir atvikum undanþágu á virðisaukaskatti. Í því ljósi eru líkur fyrir því að áformin varði ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð. Það verður skoðað sérstaklega.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei. |

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Frumvarpið snertir helst almenna neytendur og húsfélög vegna endurgreiðslu virðisaukaskatts við vinnu og uppsetningu hleðslustöðva. Þá eru helstu hagsmunaaðilar bílaleigur vegna þeirra áforma frumvarpsins er lúta að útleigu vistvænna bifreiða.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Um er að ræða breytingar á skattalögum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Áformin hafa hins vegar breiða skýrskotun til almennra aðgerða stjórnvalda í málum er varða orkuskipti í samgöngum sem heyra undir önnur ráðuneyti, t.a.m. atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Samráð hefur ekki farið fram.

4. Fyrirhugað samráð

Fyrirhugað er frekara samráð við ríkisskattstjóra, tollstjóra og eftir atvikum önnur ráðuneyti er málið varðar auk hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir því að áform að lagasetningu og drög að frumvarpi verði birt í samráðsgátt stjórnvalda.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Sjá nánar meðfylgjandi fylgiskjal um mat á áhrifum frumvarpsins.

Mat á tekjuáhrifum er háð nokkurri óvissu og verður endurmetið þegar nánari útfærslur á áformum liggja fyrir. Hér að neðan má sjá tímabundin tekjuáhrif skipt eftir áformum:

- a) Áætlað tekjutap ríkissjóðs af endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna uppsetningu á heimahleðslustöðvum er talið nema um 70 m.kr. á ári.
- b) Áætlað tekjutap ríkissjóðs af 100% endurgreiðslu virðisaukaskatts af uppsetningu heimahleðslustöðva í stað 60% endurgreiðsluhlutfalls, er talið nema um 30 m.kr. á ári.
- c) Áætlað tekjutap ríkissjóðs af undanþágu útleigu vistvænna bílaleigubifreiða er talið nema um 60 m.kr. á ári.

Auk þess næmi áætlað tekjutap ríkissjóðs af endurgreiðslu á hluta af vörugjaldi við útflutning bílaleigubifreiða um 300 m.kr. á ári.

Áhrifin eru tímabundin.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpsmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Samráð verður haft við ríkisskattstjóra og tollstjóra vegna frumvarpsins og eftir atvikum önnur ráðuneyti auk hagsmunaaðila er málið varðar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Gott samráð við innleiðingu löggjafar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Helstu mælikvarðar á árangur og útkomu breytinga er hlutfall vistvænna bifreiða í umferð bæði hjá almennigum og bílaleigum og fjöldi uppsettra hleðslustöðva í íbúðarhúsnæði. Þá eru helstu mælikvarðar um árangur og útkomu frumvarpsins einnig fengnir frá ríkisaðilum auk greiningarvinnu gagna innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fær reglulega gögn frá ríkisaðilum og kallar einnig eftir þeim teljist það nauðsynlegt til að meta m.a. árangur lagabreytinga á sviði skatta- og tollamála. Það mun einnig eiga við í þessu tilviki.

I. Annað

| Sjá meðfylgjandi gögn:

- 1) Þingsályktun nr. 18/146 um aðgerðaráætlun um orkuskipti frá 31. maí 2017. 146. löggjafarþing 2016-2017. Þingskjal 1002 – 146. mál, sjá nánar: <https://www.althingi.is/altext/146/s/1002.html>
- 2) Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum 2018-2030, fyrsta útgáfa, september 2018, sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=b1bda08c-b4f6-11e8-942c-005056bc4d74>
- 3) Drög að skýrslu starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis, birt 23. febrúar 2018, sjá nánar: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=18](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=18)
- 4) Skýrsla starfshóps um skatta á ökutæki og eldsneyti 2020-2025, birt 17. ágúst 2018, sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e301833f-a486-11e8-942c-005056bc530c>
- 5) Innviðir fyrir orkuskipti, tillögur starfshóps um aðgerðir, birt í maí 2019, sjá nánar: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=cc5ca285-86cc-11e9-943f-005056bc530c>

J. Fylgiskjöl

1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
Frummat á áhrifum, sjá meðfylgjandi skjal.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum |