

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju - Tjarnargötu 9
101 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Bls. | 1

Reykjavík, 24. júní 2025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um kílómetragjald á ökutæki að teknu tilliti til breytingartillögu á þskj. 668

Hinn 10. júní síðastliðinn var birt á vefsíðu Alþingis breytingartillaga meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar við frumvarp til laga um kílómetragjald á ökutæki (þskj. 668). Ákvæði frumvarpsins, að teknu tilliti til efnis breytingartillögunnar, hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og Samtaka iðnaðarins („SI“), hér eftir saman nefnd „samtökin“.

Áður en lengra er haldið er rétt að benda á að bæði SVP og Bílgreinasambandið, sérgreinafélag innan SVP, hafa sent nefndinni sjö umsagnir og eitt minnisblað þar sem er fjallað um efni frumvarpsins og vænt áhrif lögfestingar þess. SI hafa einnig skilað tveimur umsögnum um málið. Þá er jafnframt rétt að upplýsa að samtökin hafa fylgst með meðferð málsins á vettvangi nefndarinnar, eins og fremst hefur verið unnt, og m.a. tekið til skoðunar efni minnisblaða fjármála- og efnahagsráðuneytisins til nefndarinnar frá 8. og 30 maí sl. eins og m.a. endurspeglast í viðbótarumsögn SVP frá 27. maí sl.

Samantekið er í umsögn þessari:

- Fjallað um þá þætti breytingartillögu meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar sem verður að telja jákvæða.
- Fjallað um þá þætti breytingartillögunnar og nefndarálits meirihlutans sem verður að telja neikvæða eða þurfa nánari skoðunar við.
- Lagt til með rökstuddum hætti að gildistöku frumvarpsins verði frestað til 1. janúar 2026.
- Lagt til að stuðningur við orkuskipti hóp- og vörubifreiða hefjist fyrir gildistöku frumvarpsins m.t.t. trausts til stuðnings stjórnvalda við orkuskiptin.

Verður nú vikið að frumvarpinu að teknu tilliti til breytingartillögunnar. Eftir því sem við á verður einnig vikið að umfjöllun í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar (þskj. 667) og minnisblöðum fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Jákvætt

Á heildina litið er óhætt að segja að breytingartillagan muni leiða til betri niðurstöðu en vænta mátti, annars vegar þegar horft er til efnis frumvarpsins og hins vegar þegar horft er til tillagna sem komu fram í minnisblöðum ráðuneytisins. Í því samhengi stendur eftirfarandi hæst.

Í fyrsta lagi er jákvætt að í a-lið 28. tölul. breytingartillögunnar er lagt til að gildistöku frumvarpsins verði frestað til 1. október 2025 í stað þess að það taki gildi hinn 1. júlí nk. Framangreindu tengt eru í 23.–26. tölul. breytingartillögunnar lagðar til breytingar á dagsetningum sem frestuninni tengjast.

Bls. | 2

Í öðru lagi fagna samtökin því að með c- og d-liðum 27. tölul. breytingartillögunnar er lögð til breyting á því sem kallað hefur verið afsláttarákvæði eftirvagna. Í stað þess að fjárhæð kílómetragjalds, á hvern ekinn kílómetra eftirvagns, nemi 60% af fjárhæð gjaldflokks frá 1. júlí til og með 31. desember 2025 og 80% af fjárhæð gjaldflokks á árinu 2026 mun fjárhæðin nema 60% af fjárhæð gjaldflokks frá gildistöku og út árið 2026 en 80% árið 2027. Með öðrum orðum hefur einu ári verið bætt við gildistíma afsláttarákvæðisins sem ætti að milda bratta hækkunar skattlagningar á eftirvagna.

Í þriðja lagi verður að telja að efni 29. tölul. breytingartillögunnar, sbr. a-lið 4. tölul., verði traustara en gjaldþyngdarákvæði 3. málsl. 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Rétt er að athuga að þessari breytingu kunna hins vegar að fylgja áskoranir sem tengjast því samræmi sem verður að ríkja milli leyfilegrar heildarþyngdar ökutækja á íslenskum vegum og gjaldþyngdar.

Í fjórða lagi mun efni b-liðar 1. tölul. og f-liðar 5. tölul. leiða til mun skilvirkari niðurstöðu en lagt var upp með í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 8. maí sl. Til upprifjunar var þar lagt til að skylt yrði að skrá kílómetrastöðu ökutækis þegar eftirvagn væri við það tengdur og aftengdur. Skilja verður framangreinda liði breytingartillögunnar þannig að engin slík krafa verði gerð enda varð fljótt ljóst að tillaga ráðuneytisins yrði óframkvæmanleg eða a.m.k. mjög óskilvirk.

Í fimmta lagi er ástæða til að þakka meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar fyrir að fjalla sérstaklega í nefndaráliti um möguleika til sjálfvirks álesturs kílómetrastöðu og ökurita og að beina því til fjármála- og efnahagsráðherra að settur verði á fót stýrihópur sem fengið verði það verkefni að styðja við þróun hugbúnaðarlausna til sjálfvirks álesturs og miðlun upplýsinga til kerfis Samgöngustofu. Samtökin eru reyndar á því að heppilegra hefði verið að kveða á um skyldu ráðherra til stofnunar hópsins í sérstöku ákvæði til bráðabirgða en binda miklar vonir við að af stofnun hans verði sem fyrst eftir að frumvarpið fær lagagildi. Er í því samhengi haft í huga hve mikilvægt það er að tryggja aðkomu Samgöngustofu og Skattsins að starfi hópsins eigi að takast að ljúka þróuninni og prófun kerfa. Þá óska samtökin jafnframt eftir sæti í stýrihópnum til að tryggja að sjónarmið þeirra sem reka fyrirtæki sem krefjast umfangsmikillar notkunar ökutækja komist til skila með það fyrir augum að að ferlið verði eins notendavænt og kostur er á. Starf hópsins verður að stefna að því að sjálfvirkum álestri verði hrint í framkvæmd áður en frumvarpið tekur gildi.

Í sjötta lagi er rétt að fagna því að meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar hefur ákveðið að verða ekki við tillögu sem kemur fram í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 27. maí sl. þar sem lagt var til að efnisákvæði b-liðar 2. tölul. 29. gr. frumvarpsins yrði breytt þannig

að skipafélög sem annast strandsiglingar eignuðust ekki endurgreiðslu sem nemur 100% af verði keyptra ETS-loftslagsheimilda heldur aðeins 80%. SVP taka undir þau rök sem meirihlutinn færir fyrir niðurstöðu sinni í nefndaráliti.

Neikvætt

Vagnlestir nýorkuökutækja

Bls. | 3

Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá 8. maí sl. eru lagðar til breytingar á 5. tölul. ákvæðis til bráðbirgða VI í frumvarpinu þar sem er að finna svokallað afsláttarákvæði hópþifreiða og vörubifreiða sem eru knúnar metani, metanóli, rafmagni eða vetni. Í minnisblaðinu segir m.a., neðst á bls. 14:

Með vísan til þess er talið rétt að gerðar verði breytingar á tölulíðnum þess efnis að þau umhverfisvænu ökutæki sem fjallað er um í tölulíðnum og eru samtengd ökutæki, þ.e. vagnlestir, skuli greiða 20% af fjárhæð þess kílómetragjalds sem annars hefði verið lagt á samkvæmt 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins samkvæmt sérstakri gjaldskrá þess efnis.

(Undirstrikun samtakanna)

Á vettvangi samtakanna hefur framangreindri tillögu ráðuneytisins verið fagnað enda er hún í góðu samræmi við áherslur stjórnvalda m.t.t. loftslagsmála og orkuskipta í samgöngum og er veruleg forsenda þess að orkuskipti, einkum rafvæðing, vöru- og hópþifreiða geti talist fýsileg. Um þessar mundir eru 57 ökutæki á skrá, sem undir þetta falla, samkvæmt upplýsingum á vef Samgöngustofu. Þau er verulega kostnaðarsamt að kaupa inn jafnvel þó styrkur fáið til kaupanna úr Loftslags- og orkusjóði og því skiptir sköpum að kaupendur og eigendur þeirra sjái fram á að njóta rekstrarlegs hagræðis vegna kaupa á nýorkubifreiðum.

Fái samtökin hins vegar rétt séð er framangreinda tillögu ráðuneytisins ekki að öllu leyti að finna í 27. tölul. breytingartillögunnar. Ekki er heldur að sjá að gerð sé grein fyrir slíkrí tillögu eða hún að öðru leyti ávörpuð í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar. Hafi í þessu tilliti ekki orðið mistök harma samtökin að svona hafi farið.

Vera kann að skilja megi samspil orðalags í 6. gr. frumvarpsins og 29. tölul. breytingartillögu meirihlutans t.d. með þeim hætti að fimm- eða sex ása vagnlest sem er þifreið og tengivagn teljist eitt ökutæki, þ.e. vörubifreið, í skilningi 5. tölul. ákvæðis til bráðabirgða VI í frumvarpinu. Ef svo er væri skynsamlegt að sá skilningur yrði með einhverjum hætti staðfestur.

Ráðstöfun tekna

Í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar er að finna umfjöllun, undir fyrirsögninni *Tekjur af kílómetragjaldi renni til uppbyggingar á vegakerfinu*, þar sem virðist gerð tilraun til að svara gagnrýni, m.a. gagnrýni samtakanna, þess efnis að þrátt fyrir að til standi að auka skatttekjur af ökutækjum og eldsneyti og ráðstafa að einhverju leyti meiri fjármunum til vegamála, á gildistíma fjármálaáætlunar 2026–2030, sé ansi langt frá því að hin aukna ráðstöfun verði til samræmis við hinar auknu tekjur.

Í þessu samhengi er rétt að taka fram að ekki verður séð að nokkur hafi farið fram á það að efnahags- og viðskiptanefnd legði fram breytingartillögu eða breytti lagaákvæðum um framlög

til vegamála. Vitaskuld eru slíkar aðgerðir einkum á forræði fjárlaganefndar og Alþingis alls, við samþykkt fjármálaáætlunar og samgönguáætlunar.

Samtökin vilja árétta á ný fyrri gagnrýni sem beindist einkum að tvennu. Annars vegar telja samtökin að tryggja verði eðlilegt samhengi milli skattahækkana ökutækja og eldsneytis, þ.e. aukinna skatttekna, og útgjalda til vegamála þannig að sátt skapist um slíkar aðgerðir. Hins vegar telja samtökin að með öðrum hætti geti stjórn málin ekki sýnt að þau beri skynbragð á hve mikilvægt það er að forgangsraða ríkisfjármunum til vegamála. Miðað við hvernig ríkisstjórnarflokkarnir hafa talað ætla þeir sér að leggja áherslu á að „stækka kökuna“. Góðir samgönguinnviðir sem bera alla umferð án skakkafalla eru veruleg forsenda verðmætasköpunar um allt land og þar með einn af lykilaðgerðum þegar kemur að kökustækkuninni. Með öðrum orðum var hin hlið gagnrýnnar ákall um að vegamálum yrði sinnt að fyrirhyggju þannig að liðinn gæti talist sá tími þar sem vegamál eru neyðarráðstafanir. Í gagnrýninni fólst ekki beiðni um mörkun skattstofna heldur um breytta forgangs röðun í ríkisfjármálum.

Bls. | 4

Dráttarvélur

Í 3. tölul. breytingartillögunnar er efnislega lagt til að skýrara verði en ella að dráttarvélur og eftirvagnar sem eru nýtt landbúnaðarnotum verði undanþegin kílómetragjaldi. Samkvæmt umfjöllun í nefndaráliti meirihlutans er tillagan lögð fram í ljósi ábendinga frá Bændasamtökum Íslands.

Samtökin hafa fullan skilning á afstöðu Bændasamtakanna og viðbrögðum meirihlutans. Það hlýtur að teljast mikilvægt að þeir sem annast vélavinnu utan vegakerfisins séu undanþegnir skattlagningu sem hefur þann yfirlýsta tilgang að endurspegla notkun þess. Þá má gera ráð fyrir að tillagan skapi bændum betri og eðlilegri fyrirsjáanleika m.t.t. skattlagningar en ákvæði frumvarpsins.

Þrátt fyrir framangreint leyfa samtökin sér að koma á framfæri ábendingu sem samtökunum barst. Svo vill til að aðilar sem annast efnisakstur, einkum á landsbyggðinni, hafa áhyggjur af því að tillaga meirihlutans geti skekkt samkeppnisstöðu við efnisflutning. Miðað við orðalag tillögunnar virðist hún fyrst og fremst verða bundin við stöðu bænda í skrá ríkisskattstjóra og þannig verða óháð raunnotkun dráttarvéla og eftirvagna. Eru áhyggjur manna þær að fyrir vikið geti bændur orðið í betri stöðu en aðrir að taka að sér efnisflutning á dráttarvélum og eftirvögnum fyrir þriðja aðila gegn greiðslu þar sem þeir verða undanþegnir kílómetragjaldi á meðan rekstraraðilar vörubifreiða munu þurfa að greiða kílómetragjald. Hafa ber í huga að fjárhæð kílómetragjalds verður töluverð þrátt fyrir að hækkun kolefnisgjalds muni vega þar á móti í tilvikum bænda.

Rétt er að ítreka að samtökin telja alls ekki tilefni til að falla frá 3. tölul. breytingartillögu meirihlutans. Hins vegar kann að vera skynsamlegt að huga að því að refsíákvæði 25. gr. frumvarpsins verði búið verknaðarlýsingu sem náð gæti til tilvika þar sem dráttarvélur og eftirvagnar í eigu bænda eru nýtt við efnisflutning í samkeppni við aðra. Að sama skapi kann að vera hyggilegt að fella ákvæði inn í 8. gr. frumvarpsins sem gerir ríkisskattstjóra fært að áætla akstur dráttarvéla og eftirvagns m.t.t. kílómetragjalds, þegar svo háttar til. Vera kann skynsamlegt að yfirfara fleiri greinar frumvarpsins m.t.t. framangreinds.

Áhrifamat m.t.t. ökutækja

Breytingartillögur efnahags- og viðskiptanefndar hafa bein áhrif á rekstrarkostnað vöruflutninga, sér í lagi ökutæki með eftirvagn. Í þessu samhengi er vert að taka fram að hér er rekstrarkostnaður skilgreindur sem eldsneytisgjöld, kílómetragjald og orkukostnaður.

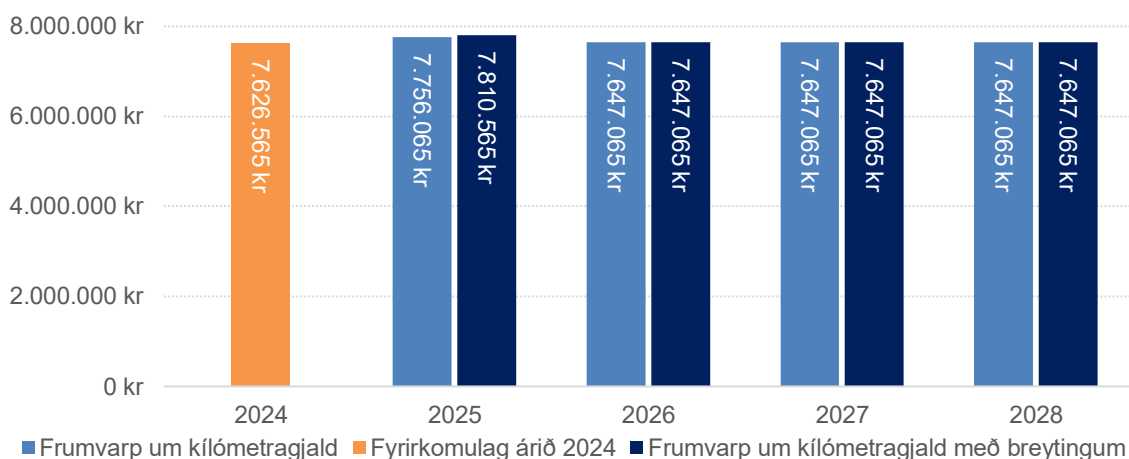
Líkt og fjallað hefur verið um í fyrri umsögnum SVP um frumvarpið mun kerfisbreytingin hafa í för með sér að rekstrarkostnaður vöruflutninga mun að meðaltali hækka. Hluti af áhrifum kerfisbreytingarinnar er þegar komin fram í kjölfar hækkunar á kolefnisgjaldi um síðustu áramót, samanber myndirnar hér að neðan. Áhrif breytinganna eru mismunandi eftir losun ökutækja en ef miðað er við þá losun sem fjármála- og efnahagsráðuneytið miðar við fyrir hverja gjaldþyngd eru áhrifin óveruleg fyrir ökutæki sem eru 18–32 tonn að heildarþyngd en töluverð þegar kemur að ökutækjum sem draga eftirvagn.¹

Bls. | 5

Áhrif frestunar gildistöku frumvarpsins frá 1. júlí til 1. október nk. kemur aðeins fram árið 2025 og er til hækkunar á rekstrarkostnaði samanborið við upphaflegt frumvarp. Lengra afsláttarákvæði vegna eftirvagna, sem nær til ársloka 2027 í stað ársloka 2026, hefur jákvæð áhrif á rekstrarkostnað vagnlesta árin 2026 og 2027, sbr. mynd með 26 tonna ökutæki með 18 tonna eftirvagn hér á eftir. Með fyrirhugaðri breytingartillögu skapast aukin tækifærði til aðlögunar að breyttu rekstrarumhverfi vöruflutninga þar sem skattlagning er aukin í þrepum. Að lokum er vert að nefna að óljóst er hver áhrifin verða á rafmagnsvagnlestir samanber umfjöllun hér að framan og því eru engin dæmi tekin fyrir hreinorkubíla.

Áhrif kerfisbreytingar á rekstrarkostnað 18 tonna ökutækis

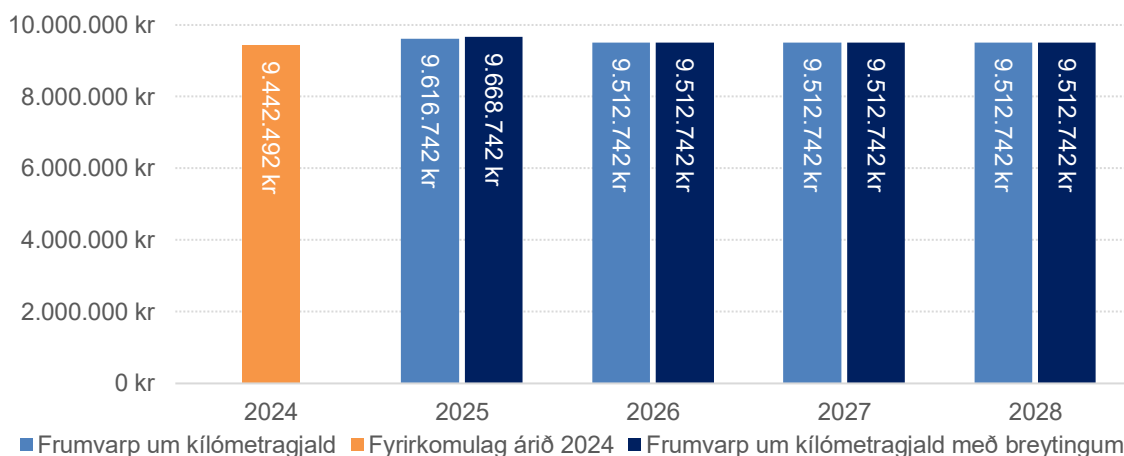
Eyðsla 30 l/100km og 100 þús.km



¹ Við útreikningana er gert ráð fyrir að kílómetragjald haldist óbreytt yfir tímabilið þ.e. taki engum verðlagsbreytingum á komandi árum. Þá er miðað við að útsöluverð á dísilolíu sé 300 krónur á hvern lítra árið 2025 áður en breytingar taka gildi.

Áhrif kerfisbreytingar á rekstrarkostnað 26 tonna ökutækis

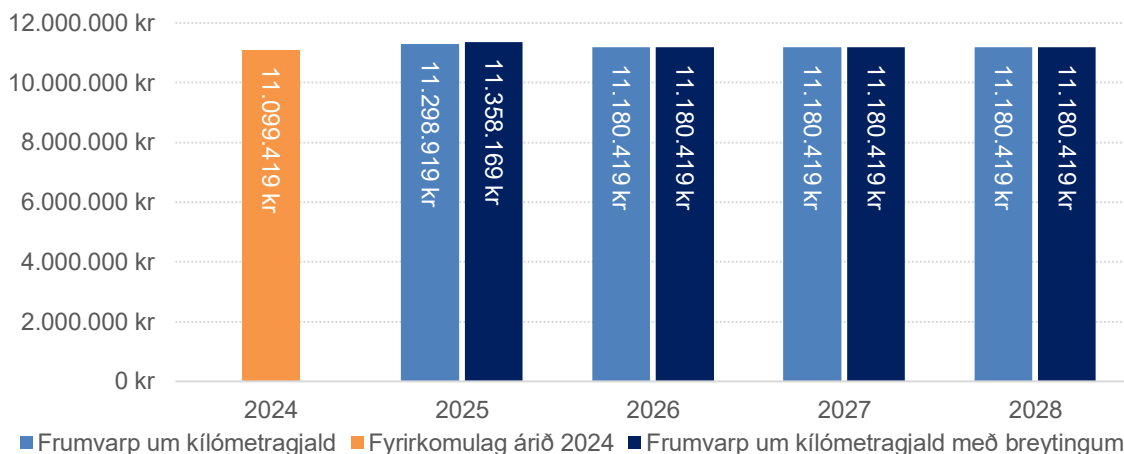
Eyðsla 35 l/100km og 100 þús.km



Bls. | 6

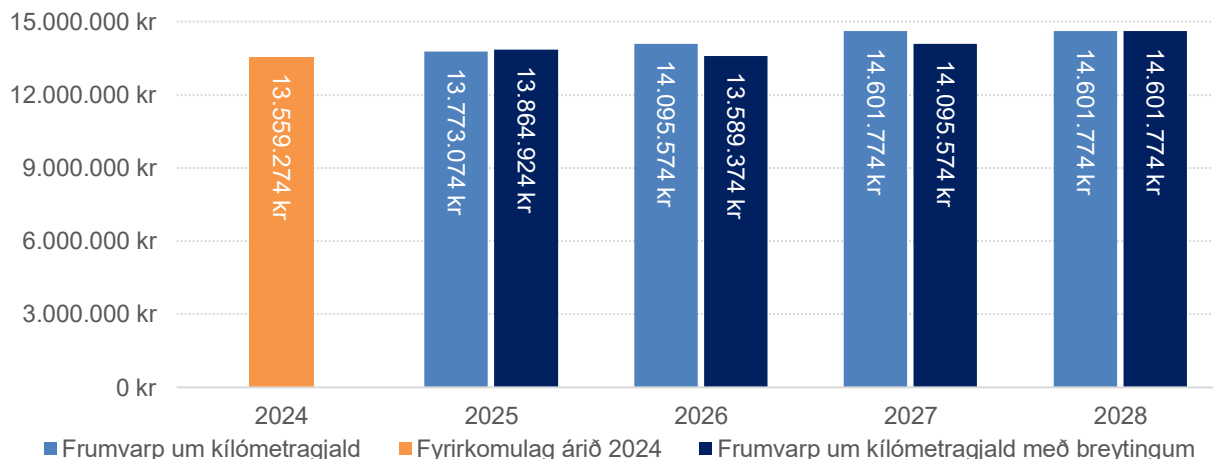
Áhrif kerfisbreytingar á rekstrarkostnað 32 tonna ökutækis

Eyðsla 40 l/100km og 100 þús.km



Áhrif kerfisbreytingar á rekstrarkostnað 26+18 tonna ökutækis+eftirvagn

Eyðsla 50 l/100km og 100 þús.km



Tillögur til úrbóta

Að framangreindu sögðu leggja samtökin til nokkrar frekari breytingar á frumvarpinu, að teknu tilliti til breytingartillögu meirihlutans, og eru þær eftirfarandi ásamt rökstuðningi.

Frekari frestun gildistöku frumvarpsins

Bls. | 7

Eins og áður hefur komið fram telja samtökin jákvætt að meiri hlutinn leggi til, í 21. tölul. breytingartillögunnar, að gildistöku frumvarpsins verði frestað til 1. október nk. Samtökin eru hins vegar eindregið þeirrar skoðunar að rétt sé að ganga lengra og fresta gildistökunni til 1. janúar 2026. Því til grundvallar liggja eftirfarandi rök.

- Miðað við gang mála á Alþingi þessa dagana er þess vart að vænta að frumvarpinu verði fengið lagagildi fyrr en í fyrsta lagi um mánaðamótin júní-júlí. Reynsla samtakanna af samskiptum við stjórnvöld og einkaaðila er sú að á tímabilinu frá lokum júní til loka fyrstu viku ágústmánaðar séu flestir starfsmenn í sumarfríi og þá ekki síst þeir sem gera má ráð fyrir að þurfi að gegna lykilhlutverki við innleiðingu ákvæða frumvarpsins í hugbúnaðarkerfi og verkferla. Að teknu tilliti til þessa er raunhæft að ætla að bæði hið opinbera og atvinnulífið muni í raun aðeins hafa um átta vikur til að fást við innleiðinguna sem er afar skammur tími miðað við umfang frumvarpsins.
- Það tekur tíma og vinnu fyrir atvinnulífið að undirbúa sig vegna þeirrar viðamiklu kerfisbreytingar sem mun eiga sér stað í kjölfar samþykktar frumvarpsins. Sá skammi tími sem í raun mun verða til verksins skapar hættu á að mistök verði gerð hvort heldur er af hendi stjórnvalda eða atvinnurekenda. Það er áhætta sem óþarft er að taka. Í því samhengi má horfa til þess að það tók nokkurn tíma að koma fyrirkomulagi núverandi kílómetragjalds vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbifreiða í ásættanlegt horf auk þess sem breyta þurfti lögum um gjaldið til að bæta úr annmörkum, skömmu eftir gildistöku þess. Ástæðan var væntanlega fyrst og fremst sú að erfitt var að sjá alla þætti framkvæmdar skattlagningarinnar fyrir.
- Gildistaka frumvarpsins hinn 1. október nk. kallar á sérstök viðbrögð í ljósi þess að nýtt kílómetragjald lendir á miðju tímabili gildandi kílómetragjalds eins og endurspeglast í 3. tölul. d-liðar 22. tölul. breytingartillögu meirihlutans. Eins og sjá má kallar efni töluliðarins á sérstaka aðgerð sem ráðast þarf í til að tryggja uppgjör milli gildandi og nýs kílómetragjalds sem mun grundvallast á meðalakstri á tilteknu tímabili. Komast mætti hjá slíku með frekari frestun gildistöku.
- Eins og áður hefur verið bent á hafa innflytjendur olíuvara gert samninga um kaup á íblöndunarefni í dísilolíu til loka ársins 2025 og verða við þá að standa. Áhrif frumvarpsins verða þau að það verður hlutfallslega óhagstætt að ástunda íblöndun verði af gildistöku innan ársins.
- Jafnframt hafa samtökin áður bent á að fyrirtæki gera gjarnan verkamninga til langs tíma í senn og fjöldi gildandi samninga byggir eðli máls samkvæmt á gildandi löggjöf og fyrirkomulagi hvað varðar eldsneytiskostnað. Samningar eru ýmist vísitölutryggðir eða ekki auk þess sem vísitölutryggðir samningar eru tengdur við mismunandi vísitölur (s.s. rekstur bifreiða, byggingarvísitölu, neysluverðsvísitölu).

Fyrirsjáanleiki er nauðsynlegur þegar kemur að breyttu fyrirkomulagi og forsendum gjaldtöku líkt og öðru sem hefur áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækja.

- Í fyrirtækjarekstri er algengast að áætlanagerð vegna rekstrar sé gerð til eins almanaksárs. Í ýmsu tilliti mun gildistaka frumvarpsins hafa áhrif á rekstur, hvort sem horft er til beinna áhrifa skattlagningarinnar eða óbeinna, t.d. í formi vinnu og umstangs við gerð verkferla vegna skráningar kílómetrastöðu eða kaupa á hugbúnaðarþjónustu til sjálfvirks álests.

Bls. | 8

Stuðningur við orkuskipti vöru- og fólksflutninga hefjist fyrr

Í 5. tölul. ákvæðis til bráðabirgða V er settur fram það sem nefnt hefur verið afsláttur vegna aksturs hópþifreiðar og vörubifreiðar, sem knúin er metani, metanóli, rafmagni eða vetni. Þar sem gildistöku frumvarpsins verður frestað getur sú staða myndast að þeir sem hafa í ljósi efnis frumvarpsins afraðið að skipta út dísilþifreiðum fyrir t.d. rafmagnsbifreiðar muni greiða gildandi kílómetragjald þar til nýtt gjald tekur við. Svo dæmi sé tekið greiðir eigandi 25 tónna vörubifreiðar sem fellur undir 1.3.2 í viðauka skv. 29. tölul. breytingartillögunnar sem gengur alfarið fyrir rafmagni 29,39 kr./km um þessar mundir en mun eftir gildistökuna greiða um 7,1 kr./km. Auðsætt er að forsendur viðkomandi fyrir fjárfestingu í rafmagnsvörubifreið hafa því breyst verulega.

Svo ekki myndist hnökrar í farvegi orkuskipta hóp- og vörubifreiðar á tímanum sem líða mun til gildistöku frumvarpsins leggja samtökin til að með nýju ákvæði til bráðabirgða verði eigendum og umráðamönnum slíkra þifreiða tryggður 75% afsláttur af gildandi kílómetragjaldi, samkvæmt ákvæðum II. kafla laga nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, þar til frumvarpið tekur gildi.

Hafa ber í huga að aðeins 57 slík ökutæki eru skráð á Íslandi um þessar mundir og ekki er fyrirséð að þeim muni fjölga verulega það sem eftir líður ársins. Það er hins vegar afar mikilvægt að mögulegir kaupendur slíkra ökutækja geti treyst því að þeir njóti stuðnings til orkuskipta.

Virðingarfyllt,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

f.h. Samtaka iðnaðarins



Benedikt S. Benediktsson,
framkvæmdastjóri



Jóhanna Klara Stefánsdóttir,
sviðsstjóri mannvirkjasviðs