



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málshæiti og nr.	Áform um breytingu á lögum um umhverfis – og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lögum um vörugjald á ökutæki, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið, skrifstofa skattamála
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	3. nóvember 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Áformað er að leggja fram frumvarp um hækkun á fjárhæðum kolefnisgjalds. Hækkunin er hluti af fyrirhuguðum kerfisbreytingum á skattlagningu ökutækja og eldsneytis með það meginmarkmið að leiðarljósi að endurheimta tekjur af þeim skattstofnum. Áformin eru hlutlaus á heimilin og verðbólgu þar sem á móti hækkun kolefnisgjalds er bensíngjald lækkað. Heildarbreytingin er því til hækkunar á dísil en lækkunar á bensíni.

Áformin eiga einnig rætur að rekja til [skýrslu starfshóps um skatta og skattaávilnanir á sviði umhverfismála](#) frá febrúar 2023, en ein af tillögum starfshópsins var að kolefnisgjald yrði hækkað í áföngum fram til ársins 2030 með það að leiðarljósi að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum.

Kolefnisgjald er lagt á jarðefnaeldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna og notað er í fljótandi eða loftkenndu formi. Það er nú 11,30-15,95 kr. á hvern lítra eldsneytis. Með eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna á fljótandi eða loftkenndu formi er átt við gas- og dísilolíu, bensín, brennsluolíu og jarðolíugas og annað loftkennt vetniskolefni. Markmið gjaldtökkunnar er að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og þar með losun gróðurhúsalofttegunda. Gjaldið tekur heildstætt á losun kolefnis frá jarðefnaeldsneyti, bæði frá samgöngum og öðrum uppsprettum. Kolefnisgjald er þannig skilvirk og áhrifarík leið til að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og þar með losun á koltvísýringi CO₂.

Til að stuðla að framangreindum markmiðum er til skoðunar að eftirfarandi taki gildi í upphafi árs 2024:

- Kolefnisgjald hækki um u.þ.b. 5 kr. á lítra (eftir kolefnisinnihaldi eldsneytistegunda). Tekjur ríkissjóðs af því hækka við það um 3,1 ma. kr.
- Bensíngjald lækki um 6 kr. á lítra. Tekjur ríkissjóðs af því lækka við það um 0,6 ma. kr.

Heildaráhrif þessara breytinga á tekjur ríkissjóðs eru metnar 2,5 ma. kr. sem geta þó mögulega orðið hærri ef tekin verður ákvörðun um að leggja til breytingar á grunni kolefnisgjalds. Það er mat skrifstofu skattamála að breytingarnar hafi engin áhrif á vísitölu neysluverðs, enda mæti lækkun bensíngjalds að fullu hækkun kolefnisgjalds á eldsneyti ökutækja heimila. Verð dísillítra við dælu hækkar um 7 kr. og verð bensínlítra lækkar um 2 kr. Með þessari breytingu er verið að aðlaga skattlagningu á bensín og dísilolíu að raunverulegu kolefnisinnihaldi, en til þess hefur skattlagning kolefnisinnihalds dísilolíu verið í heild minni en bensíns. Sú breyting á jafnframt rætur að rekja til fyrrnefndrar skýrslu starfshóps um skatta og skattaávilnanir á sviði

umhverfismála þar sem ein af tillögum starfshópsins var að skattlagning á bensíni og olíu endurspeglaði losun koltvísýrings.

Fjárhæð kolefnisgjaldsins á árinu 2023 endurspeglar verð kolefnis sem nemur um 32-37 EUR/tonn CO₂. Í forsendum tekjuáætlunar fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2024 er gert ráð fyrir að fjárhæðir kolefnisgjalds hækki um 3,5%. Með lögfestingu frumvarps um áformaðar breytingar á kolefnisgjaldi munu fjárhæðir kolefnisgjalds endurspegla verð kolefniseininga sem nemur um 47 EUR/tonn CO₂.

Upphæð kolefnagjalds er miðuð út frá þeim hvötum sem nauðsynlegir eru til að draga úr losun m.a. með orkuskiptum. Almenn hækun kolefnisgjalds hefur þannig áhrif á fleiri aðila en eingöngu bifreiðaeigendur. Ekki er fjallað nánar í þessu skjali um þetta síðara atriði þar sem áhrifin á Ísland eru í skoðun hjá umhverfis-, orku- og auðlindaráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Við mat á þörfinni fyrir hækun kolefnisgjalds í fyrirhuguðu frumvarpi eru líkur á að taka þurfi mið af áhrifum væntanlegrar upptöku nýs viðskiptakerfis Evrópusambandsins (ETS-2) með losunarheimildir og áhrifa hennar á skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Til þess að draga úr líkum á að innflytjendur eldsneytis til Íslands mun þurfa að kaupa loftslagsheimildir í nýju evrópsku kerfi (ETS2) þarf að hækka kolefnisgjald, tengja fjárhæð þess við verðþróun evrópskra uppboðsheimilda og tryggja að skatturinn miðist við kolefnisinnihald eldsneytis. Á þessu stigi er reiknað með að kolefnisgjald verði mögulega hækkað í áföngum til 2030.

- 2. Hvert er úrlausnarefnið?** Um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta þar sem lagt er til að fjárhæðir kolefnisgjalds verði hækkaðar og gildissviðið útvíkkað.
- 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** Um er að ræða breytingar á kolefnisgjaldi í lögum um umhverfis- og auðlindaskatta. Samkvæmt 40. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, má engan skatt á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Þá segir í 77. gr. stjórnarskrárinnar að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verði enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Framtíðarsýn málefnasviðs 5, Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla, er samfélag verðmætasköpunar og velsældar. Meginmarkmið málefnasviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir, samkeppnishæfni, bætt lífskjör og velferð á Íslandi.

Markmið málaflokksins 5.1, Skattar og innheimta, hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna:

- Bæta skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi.
- Efla þjónustu og upplýsingagjöf við einstaklinga og fyrirtæki.
- Skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun.

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

Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta þannig að kolefnisgjald verði hækkað. Þá er jafnframt til skoðunar að útvíkka gildissvið kolefnisgjaldsins. Tilgangur kolefnisgjalds er að ná utan um neikvæð ytri áhrif af losun svo að verð endurspegli raunkostnað losunar gróðurhúsalofttegunda. Markmið breytinganna er að styðja við metnaðarfull markmið stjórnvalda í loftlagsmálum og auka tekjuöflun ríkissjóðs í ljósi samdráttar á tekjum af skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Hækkun kolefnisgjalds er skilvirk leið til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda. Hækkun kolefnisgjalds dregur einnig úr líkum á að innflytjendur eldsneytis til Íslands þurfi að kaupa loftslagsheimildir í nýju evrópsku viðskiptakerfi með losunarheimildir (ETS2) vegna upptöku þess í EES-samninginn. Uppfylli lög um kolefnisgjald ekki skilyrði tilskipunarinnar á tilsettum tíma munu söluaðilar eldsneytis þurfa að kaupa evrópskar losunarheimildir. Mun sá kostnaður leggjast við núverandi skattheimtu og að hluta renna til sjóða Evrópusambandsins.

C. Leiðir

1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Verði ekkert aðhafst munu nauðsynlegar breytingar á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta vegna kolefnisgjalds ekki eiga sér stað. Það mun hafa í för með sér tekjumissi fyrir ríkissjóð. Þá gæti það haft í för með sér aukningu gjalda vegna skuldbindinga Íslands í loftlagsmálum. Losun gróðurhúsalofttegunda væri jafnframt meiri og orkuskipti hægari, að minnsta kosti á meðan ETS2 viðskiptakerfið með losunarheimildir hefur ekki tekið gildi á Íslandi.
2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.** Þar sem um er að ræða nauðsynlegar breytingar á lagaákvæðum á sviði skatta koma önnur úrræði ekki til greina, sbr. ákvæði 40. og 77. gr. Stjórnarskrár Íslands, nr. 33/1944.

Mögulegar leiðir við lagasetningu. Breytingar á gildandi ákvæðum laga um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 auk breytinga til lækkunar á vörugjaldi á bensíni sbr. III. kafla laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Ath hér hvort við þurfum bæði að breyta almennu vörugjaldi og sérstöku. 14 og 15 gr laganna.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Í áformum að lagasetningu er lögð til hækkun á kolefnisgjaldi í lögum nr. 129/2009, um umhverfis og auðlindaskatta með gildistöku 1. janúar 2024. Auk þess er til skoðunar að víkka út gildissvið kolefnisgjalds. Jafnframt verða lagðar til breytingar til lækkunar á vörugjaldi á bensíni sbr. III. kafla laga nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl.

Fyrir liggur að íslensk stjórnöld hafa sett sér metnaðarfull markmið í loftlagsmálum. Til að Ísland nái markmiðum sínum í loftlagsmálum og fullum orkuskiptum á öllum sviðum samfélagsins eigi síðar en árið 2040 er þörf á metnaðarfullum og samtillum aðgerðum, bæði hjá hinu opinberra og hjá einkaaðilum. Hækkun kolefnisgjalds er liður í að íslensk stjórnvöld nái settum markmiðum í loftlagsmálum og orkuskiptum á öllum sviðum samfélagsins.

Þá liggur fyrir að fjölgun vistvænna og sparneytna bifreiða hefur leitt til þess að tekjur ríkissjóðs af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafa verið í rénun og munu að öllu óbreyttu halda áfram að lækka til muna á næstu árum verði ekkert að gert. Mótun tekjuöflunarkerfis vegna umferðar og orkuskipta til framtíðar á sér samsvörun í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að framtíðartekjuöflunarkerfi ríkissjóðs vegna umferðar og orkuskipta verði mótað og innleitt á kjörtímabilinu. Í febrúar á þessu ári var ákveðið af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins og innviðaráðuneytisins að setja á fót verkefnastofu sem falið yrði að vinna með ráðuneytunum að mótun tillagna um nýtt fyrirkomulag tekna af vegasamgöngum til framtíðar. Gert er ráð fyrir því að nýtt kílómetragjald og kolefnisgjald verði að uppistöðu til framtíðarskattlagning ríkissjóðs vegna notkunar vistvænna ökutækja annars vegar og jarðefnaeldsneytis hins vegar. Markmiðið í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem sett var í

upphafi kjörtímabilsins er að tekjur ríkissjóðs af umferð og eldsneyti nái aftur um 1,7% af VLF líkt og að jafnaði á árunum 2010-2017. Þessi breyting er liður í að ná því markmiði. Vegna þess er nú lögð til hækkun á kolefnisgjaldi í frumvarpi þessu sem liður í slíkri tekjuöflun.

2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.** Um er að ræða hækkun á núverandi kolefnisgjaldi auk lækkunar á vörugjaldi af bensíni. Samhliða hækkun á kolefnisgjaldi er áformað að taka upp nýjan skatt, kílómetragjald, á notkun hreinorku- og tengiltvinnbíla á vegakerfinu. Sú breyting verður gerð með sérstökum lögum.

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?** Nei.
3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Nei.

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Frumvarpið snertir innflutningsaðila/framleiðendur jarðefnaeldsneytis og notendur jarðefnaeldsneytis.
2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022 falla skattamál, svo sem álagning, uppgjör og önnur skattfrankvæmd o.fl. undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.
3. **Samráð sem þegar hefur farið fram.** Samráð hefur ekki átt sér stað.
4. **Fyrirhugað samráð.** Fyrirhugað er samráð við Skattinn. Gert er ráð fyrir því að áform um lagasetningu og frumvarpsdrög verði birt í samráðsgátt stjórnvalda, en þannig gefst hagsmunaaðilum kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Gert er ráð fyrir að lagabreyting muni hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs til hækkunar. Gert er ráð fyrir að tekjur aukist um 3,1 ma.kr. vegna hækkunar á kolefnisgjaldi. Jafnframt mun lækkun á bensíngjaldi koma til lækkunar um sem nemur 0,6 ma.kr. Heildaráhrifin eru því metin til hækkunar á tekjum ríkissjóðs um sem nemur 2,5 ma.kr. auk mögulegra breytinga á grunni kolefnisgjalds. Tilgangur gjaldsins er þó einnig að mynda hvata til samdráttar í losun sem gæti til lengri tíma dregið úr tekjuáhrifunum.

H. Næstu skref, innleiðing

1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?** 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?** Fyrirhugað er að hafa samráð við Skattinn og aðra hagsmunaaðila.

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 nýrrar lagasetningar og breytinga sem gerðar eru á ákvæðum laga um skatta og gjöld eru upplýsingar frá ríkisaðilum og greining þeirra gagna í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.
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

|

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Já.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum. Nei.