



9. nóvember 2022

Samantekt um umsagnir

Efni

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023. Þingskjal 2 – 2. mál á 153. löggjafarþingi 2022–2023.

Fjöldi umsagna

27.

Umsagnaraðilar

64°Reykjavík Distillery ehf., Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Bílgreinasamband Íslands (BGS) og Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ), BSRB, Bændasamtök Íslands (BÍ), Endurvinnslan hf., Félag atvinnurekenda (FA), Hagsmunasamtök heimilanna (HH), Isavia ohf., Ísafjarðarbær, Kirkjubing Þjóðkirkjunnar, Landssamtök lífeyrissjóða (LL), Landssamtökin Þroskahjálp, Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands, Neytendasamtökin, Samtök ferðaþjónustunnar (SAF), Samtök fyrirtækja á veitingamarkaði (SVEIT), Samtök iðnaðarins (SI), Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ), Skatturinn, Snorri Jónsson 64°Reykjavík Distillery ehf., Vantrú, Vestfjarðastofa og Fjórðungssamband Vestfirðinga og Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ).

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Eftirfarandi eru svör fjármála- og efnahagsráðuneytisins, matvælaráðuneytisins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins við þeim umsögnum sem tilefni þykir til að bregðast við.

1. Verðlagsuppfærsla krónutöluskatta

Í umsögnum Alþýðusambands Íslands, BSRB, Félags atvinnurekenda, Hagsmunasamtaka heimilanna, Neytendasamtakanna, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði, Samtaka iðnaðarins og Öryrkjabandalags Íslands kemur fram gagnrýni á mikilli hækkun krónutöluskatta og er þeim áformum frumvarpsins mótmælt.

Í frumvarpinu er að finna tillögur um 7,7% uppfærslu á svokölluðum krónutölusköttum í samræmi við verðlagsforsendur fjárlagafrumvarpsins. Hér er um að ræða kolefnisgjald, olíugjald, almennt og sérstakt bensíngjald, almennt og sérstakt kílómetragjald, bifreiðagjald og gjald af áfengi og tóbaki ásamt gjöld sem falla undir lög um aukatekjur ríkissjóðs. Þess má geta að gjöld samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs hafa verið óbreytt frá árinu 2019. Líta ber til þess að ráðstafanir sem auka tekjur ríkissjóðs draga úr þenslu í hagkerfinu og þar með úr almennum verðbólguþrýstingi. Þannig styður ríkisfjármálastefnan við verðstöðugleika og dregur úr þörf fyrir hækkun stýrivaxta. Auk þess draga þessar ráðstafanir úr halla ríkissjóðs og gera hann þannig betur í stakk búinn að draga úr niðursveiflum framtíðar. Þessi almennu áhrif eru talin vega þyngra gagnvart efnahagslegum stöðugleika en bein áhrif verðlagsuppfærslu krónutölugjalda á vísitölu neysluverðs.

2. Tollur á franskar kartöflur

Í umsögnum Félags atvinnurekenda, Samtaka verslunar og þjónustu og Skattsins er fjallað um niðurfellingu tolla á franskar kartöflur, sbr. breytingartillögu við frumvarpið. Félag atvinnurekenda og Samtök verslunar og þjónustu eru fylgjandi tillögunni. Í umsögn Skattsins er ekki tekin afstaða til tillögunnar hvað varðar fjárhæð almenns tolls en Skatturinn bendir á að fleiri vörutegundir en franskar kartöflur tollflokkest undir þau tollskrárnúmer sem getið er í tillögunni. Þar með er vörusviðið mun rýmra en greinargerð tillögunnar vísar til. Sé hins vegar ætlun tillögunnar að fella eingöngu niður almennan toll á franskar kartöflur þyrfti að orða tillöguna með þeim hætti að tollskrárnúmerin rúmi eingöngu franskar kartöflur og lýsir Skatturinn sig

reiðubúinn til að leggja fram aðstoð við breytt orðalag tillögunnar og uppskiptingu tollskrár telji efnahags- og viðskiptanefnd ástæðu til.

Ef efnahags- og viðskiptanefnd er fylgjandi breytingartillögunni telur fjármála- og efnahagsráðuneytið ástæðu til að tekið verði mið af ábendingum Skattsins.

3. Áfengis- og tóbaksgjald í tollfrjálsum verslunum

Í umsögnum Félags atvinnurekenda, Isavia, Samtaka ferðaþjónustunnar og Snorra Jónssonar f.h. 64° Reykjavík Distillery ehf. er tillögu um að draga úr afslætti af áfengisgjaldi í tollfrjálsum verslunum mótmælt og þess m.a. getið að hækkunin muni hafa neikvæð áhrif á bæði rekstur Fríhafnarinnar og samkeppnisstöðu hennar.

Í frumvarpinu er að finna tillögu um að dregið verði úr afslætti í tollfrjálsum verslunum þannig að áfengisgjald fari úr 10% í 25% og tóbaksgjald úr 40% í 50% af því sem almennt gildir. Um er að ræða aðgerð stjórnvalda á tekjuhlíð ríkisfjármálanna sem miðar að því að draga úr þenslu og verðbólgu.

4. Bifreiðagjald og vörugjald

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar (SAF) og sameiginlegri umsögn Bílgreinasambands Íslands (BGS) og Samtaka verslunar þjónustu (SVP) er fjallað um þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu um bifreiðagjald og vörugjald. Í sameiginlegri umsögn BGS og SVP kemur fram að breytingarnar muni gjörbreyta kerfi skattlagningar ökutækja og valda skaða á ferli orkuskipta í samgöngum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið getur ekki tekið undir þá fullyrðingu. Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti hafa farið minnkandi síðustu ár vegna örrar þróunar við framleiðslu sparneytinna og vistvænna fólksbifreiða. Með frumvarpinu er markmiðið að bregðast við þeirri þróun með þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um bifreiðagjald og vörugjald. Líkt og fram kemur í frumvarpinu er jafnframt talið nauðsynlegt að álagning vörugjalds til framtíðar beinist einnig að hreinorkubifreiðum, m.a. til þess að mæta tekjutapi ríkissjóðs vegna notkunar slíkra bifreiða á vegakerfinu. Ráðuneytið tekur því ekki undir það sjónarmið BGS og SVP að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu sé verið að gjörbreyta kerfi skattlagningar ökutækja heldur sé þvert á móti verið að bregðast við þeim breytingum sem uppi eru vegna orkuskipta í samgöngum og þess kostnaðar sem hlýst af vegakerfinu, bæði vegna bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti og vistvænna bifreiða, þ.m.t. rafmagnsbifreiða. Meginreglan verður þannig eftir sem áður að álagning bifreiðagjalds og vörugjalds grundvallist á skráðri losun koltvísyrings viðkomandi ökutækis í grömmum á hvern ekinn kílómetra. Það er jafnframt skoðun ráðuneytisins að hið sérstaka 5% vörugjald sem lagt er til að muni leggjast á rafmagnsbifreiðar hafi ekki slík áhrif á orkuskipti í samgöngum líkt og samtökin gefa í skyn. Eftir breytingarnar munu rafmagnsbifreiðar enn bera mun lægri opinber gjöld heldur en bifreiðar sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Þá liggur jafnframt fyrir að áfram verða til staðar miklir hvatar til kaupa á vistvænum bifreiðum.

Þá er ekki rétt í umsögn BGS og SVP að engin langtímaáætlun eða stefnumótun liggja til grundvallar tillögunum. Í fjárlagafrumvarpinu (þingskjal 1-1. mál, 153. löggjafarþing) er með ítarlegum hætti greint frá því að sístækkandi hópur bíleigenda greiði mjög lítið fyrir notkun vegakerfisins þar sem tekjur ríkissjóðs af vistvænum bifreiðum séu afar takmarkaðar. Þeim breytingum sem lagðar eru til á bifreiðagjaldi, vörugjaldi og losunarmörkum á næsta ári í frumvarpinu (þingskjal 2-2. mál, 153. löggjafarþing) er ætlað að marka fyrstu skrefin að nýju kerfi, færa tekjurnar nær fyrri jafnvægi og stuðla að því að fleiri bíleigendur taki þátt í óhjákvæmilegum kostnaði við vegakerfið. Greint er frá þróun langtímaáætlunar í þróun tekna út árið 2027 í fjárlagafrumvarpinu.

Þá er heldur ekki rétt það sem segir í umsögn BGS og SVP að efnahagslegir hvatar skattkerfisins vegna orkuskipta falli að miklu leyti úr gildi eða missi virkni undir lok þessa árs. Fyrir liggur að flestir núverandi efnahagslegir hvatar vegna orkuskipta í samgöngum gilda út árið 2023¹. Samhliða þessu má benda á að í drögum að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (kaupréttir, mútubrot o.fl.), sem kynnt hefur verið á samráðsgátt, er lagt til að fjöldatakmörkun í bráðabirgðaákvæði XXIV í lögum um virðisaukaskatt vegna rafmagns- og vetnisbifreiða verði felld brott þannig að VSK-ívilnun samkvæmt ákvæðinu gildi út árið 2023 óháð fjölda bifreiða sem hennar njóta. Þar kemur jafnframt fram að stjórnvöld séu með til skoðunar hvernig stuðningi þeirra verði háttað á næstu misserum vegna orkuskipta í samgöngum á landi. Skoðunin beinist m.a. að því hvernig stuðningi skuli áframhaldið vegna kaupa einstaklinga á

¹ Sjá t.a.m. bráðabirgðaákvæði XXIV um niðurfellingu VSK vegna innflutnings, sölu og endursölu rafmagnsbifreiða og bráðabirgðaákvæði XXXIX um undanþágu VSK vegna útleigu vistvænna bifreiða í lögum um virðisaukaskatt en bæði ákvæðin gilda til og með 31. desember 2023. Þá er til staðar heimild til flýtyfyrningar skráningarskyldra ökutækja í bráðabirgðaákvæði LXIX í tekjuskattslögunum vegna fyrningar vistvænna ökutækja, en sú heimild gildir einnig til og með 31. desember 2023.

hreinorkubifreiðum, hvernig hvetja skuli bílaleigur í orkuskiptunum og hvernig stuðningi við vistvæna þungaflutninga skuli háttáð.

Í umsögn BGS og SVP kemur fram að á vettvangi stjórnvalda hafi m.a. komið fram stefna þess efnis að 100 þús. rafmagnsbifreiðar verði nýskráðar á Íslandi árið 2030. Hið rétta er að í fyrstu útgáfu aðgerðaráætlunar í loftlagsmálum 2018-2030 frá september 2018 kom fram að stefna ætti að því að hækka til muna hlutfall rafbíla og annarra vistvænna ökutækja á Íslandi, þannig að þau verði a.m.k. um 100 þús. árið 2030. Þegar litið er til fjölda skráðra vistvænna bifreiða í Ökutækjaskrá og nýskráningarhlutfalls vistvænna bifreiða, sem er nú um 55% það sem af er þessu ári, má leiða að því líkum að markmið stjórnvalda um 100 þús. vistvænar bifreiðar náist árið 2030.

Í umsögn SAF er lagt til að stjórnvöld viðhaldi niðurfellingu vörugjalda af bílaleigubílum, þrátt fyrir að viðurkennt sé í umsögninni að sú leið sé ekki hentugasta leiðin til að ná fram hvötum til orkuskipta.

Ráðuneytið styður ekki framlengingu á gildandi vörugjaldsafslætti fyrir bílaleigur. Að mati ráðuneytisins orkar afsláttarkerfið tvímælis þar sem kerfið getur beinlínis hvatt til þess að jarðefnaeldsneytisbifreið sé valin fram yfir hreinorkubifreið. Sú öfugsnúna ásýnd kerfisins sé augljós þeim sem kynni sér hinar flóknu útreikningsreglur og skilmála þess þar sem veittur er afsláttur vegna kaupa á jarðefnaeldsneytisbifreið gegn skuldbindingu um tiltekið hlutfall vistvænna bifreiða í heildarflota bílaleigna. Það er skoðun fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ef tekin verður ákvörðun um að styðja bílaleigur enn frekar í orkuskiptum í samgöngum sé rétt að slíkur stuðningur verði í formi beins stuðnings við kaup á hreinorkubifreiðum, t.a.m. í gegnum Orkusjóð, í stað þess að slíkur stuðningur sé veittur í formi vörugjaldsafsláttar vegna kaupa á jarðefnaeldsneytisbifreið. Beint stuðningskerfi vegna kaupa á hreinorkubifreiðum yrði einfaldara, gagnsærra og kostnaðarskilvirkara auk þess að falla betur að aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum.

Í umsögn SAF kemur fram að samtökin kalli eftir auknum fyrirsjáanleika og að slíkur fyrirsjáanleiki sé mikilvægari en ívilnanir.

Líkt og ráðuneytið hefur greint frá liggur fyrir að flestir núverandi efnahagslegir hvatar vegna orkuskipta í samgöngum gilda út árið 2023, þ.m.t. sú ívilnun fyrir bílaleigur sem felst í undanþágu virðisaukaskatts vegna útleigu vistvænna bílaleigubíla. Jafnframt hefur verið lagt til, líkt og greint hefur verið frá, að fjöldatakmörkun rafmagns- og vetnisbifreiða á árinu 2023 verði felld brott, sbr. bráðabirgðaákvæði XXIV í lögum um virðisaukaskatt, þannig að VSK-ívilnunin vegna innflutnings og sölu rafmagns- og vetnisbifreiða gildi í óbreyttri mynd út árið 2023. Þá hefur einnig hefur verið til skoðunar innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins og umhverfis- orku- og loftlagsráðuneytisins hvernig stuðningi vegna orkuskipta bílaleigna skuli háttáð á árinu 2023. Litið hefur verið til þess að í stað þess að bílaleigum verði áfram veittur stuðningur í gegnum skattkerfið með óskilvirkum vörugjaldsafslætti til kaupa á bensín- og dísilbílum gegn skuldbindingum um kaup á tilteknu hlutfalli vistvænna bíla (nú eingöngu hreinorkubifreiða), sé eðlilegra að hannað yrði tímabundið stuðningskerfi fyrir bílaleigur þar sem þær yrðu studdar með beinum hætti við kaup á hreinorkubifreiðum, þ.m.t. rafmagnsbifreiðum, t.d. með sérstöku átaksverkefni í gegnum Orkusjóð. Mikilvægt er að stjórnvöld forgangsraði áherslum í loftslagsmálum og leggi fjármagn hverju sinni í þær aðgerðir sem skila mestum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og færa Ísland markvisst í átt að settum markmiðum í loftlagsmálum.

Í umsögn SAF kemur enn fremur fram að mikilvægt sé að endursala bílaleigubíla eigi sér stað á sömu forsendum og giltu þegar ökutækið var nýskráð. Fram kemur að hafi ökutæki í eigu bílaleigu fengið VSK-ívilnun við nýskráningu eigi endursala þess að vera VSK-laús. Þá segir í umsögninni að bílaleigur hafi lent í skattheimtu við endursölu sem almenningur sleppur við.

Það er mat ráðuneytisins að ekki sé tækt að bera saman stöðu almennings, sem stendur utan VSK-kerfisins og bílaleigna, sem eru VSK-skyldir aðilar, þegar kemur að endursölu bílaleigubíla. Um er að ræða gjörólíka hópa sem njóta mismunandi réttinda og bera mismunandi skyldur út frá lögum um virðisaukaskatt og öðrum skattalögum. Bílaleigu er t.a.m. heimilt að telja til innskatts VSK af öllum aðföngum sem varða kaup og rekstur fólksbifreiðar. Hún getur einnig gjaldfært rekstrarkostnað í tekjuskatti og hefur heimild til sérstakrar flýtifyrningar í tekjuskatti vegna kaupa á vistvænum bifreiðum. Almennigur, utan rekstrar, ber aftur á móti allan kostnað vegna fólksbifreiðar, bæði vegna öflunar og reksturs. Um frekari sjónarmið vegna þessa vísast til minnisblaðs fjármála- og efnahagsráðuneytisins til efnahags- og viðskiptanefndar frá 30. mars 2022.

Að lokum kemur fram í umsögn SAF að mikilvægt sé að útleiga vistvænna ökutækja verði án virðisaukaskatts, a.m.k. í fimm ár eftir nýskráningu.

Ráðuneytið getur ekki stutt þá tillögu á þessum tímabili. Líkt og fyrr greinir þurfa stjórnvöld að forgangsraða áherslum í loftslagsmálum og leggja fjármagn hverju sinni í þær aðgerðir sem skila mestum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og færa Ísland markvisst í átt að settum markmiðum í

loftlagsmálum. Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að regluleg skoðun fari fram á þörf og forsendum einstakra stuðningsaðgerða stjórnvalda þar sem metið er út frá framangreindum forsendum hvort rétt sé að viðhalda einstaka stuðningsaðgerðum stjórnvalda hverju sinni út frá markmiðum og áherslum stjórnvalda í loftlagsmálum.

5. Greiðsla kostnaðar vegna opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og reksturs skilavalds

Í umsögnum Landssamtaka Lífeyrissjóða, Lífeyrissjóðs Tannlæknafélags Íslands og Samtaka iðnaðarins eru gerðar athugasemdir við fyrirkomulag eftirlitsgjaldsins sem innheimt er til að standa undir rekstri Fjármálaeftirlitsins. Af hálfu lífeyrissjóðanna eru m.a. gerðar athugasemdir við hækkun gjaldsins og hvernig það skiptist á minni og stærri lífeyrissjóði. Að þeirra mati er gjaldtakan á minni lífeyrissjóði óeðlilega há og vísað er til þeirra athugasemda sem áður hafa verið gerðar við fyrirkomulagið á gjaldtökunni.

Bæði fjárhæð og innri skipting eftirlitsgjaldsins niður á einstaka eftirlitsskylda aðila byggist að öllu leyti á tillögum sem bárust fjármála- og efnahagsráðuneytinu frá Seðlabanka Íslands. Tillögurnar fyrir frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlagafrumvarpsins byggjast á uppfærðri rekstraráætlun fyrir Fjármálaeftirlitið. Tillögurnar sem byggt er á í fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi byggjast aftur á móti á þeirri rekstraráætlun sem lá til grundvallar í byrjun þessa árs. Eins og fram kemur í greinargerð með því frumvarpi sem er til umfjöllunar hér er ráðgert er að misræmið milli frumvarps þessa og frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2023 verði leiðrétt með breytingu á síðarnefnda frumvarpinu við 2. umræðu á Alþingi. Um 172 milljóna króna mismun á rekstrarkostnaði er að ræða sem skv. upplýsingum frá Seðlabankanum skýrist af verðlags- og launapróun.

6. Sóknargjöld

Í umsögn kirkjubings þjóðkirkjunnar er fjallað um sóknargjöld og að þau eigi að vera hærri ef lögum um sóknargjald o.fl., nr. 91/1987, væri framfylgt að óbreyttu. Þá er gagnrýni að aðhaldskröfu og niðurfellingu tímabundinnar tillögu frá fyrra ári.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ítrekar það sem fram kemur í svari við umsögnum sama efnis við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2021 á 151. löggjafarþingi 2020 – 2021, þingskjal 5 – 5. mál og vegna fjárlaga fyrir árið 2022 á 152. löggjafarþingi 2021 – 2022, þingskjal 3 – 3. mál.

Hvað varðar fyrirkomulag sóknargjalda þá gera lög nr. 91/1987, um sóknargjöld o.fl., ráð fyrir að ríkissjóður greiði mánaðarlegt framlag til þjóðkirkjusafnaða og skráðra trúfélaga miðað við tiltekið einingarverð fyrir hvern einstakling 16 ára og eldri. Lögin kveða á um að greiðslur til þessara aðila skuli byggja á fjölda einstaklinga samkvæmt skráningu í trúfélög í lok undangengins árs auk þess sem fjárhæð gjaldsins skal taka breytingu sem nemur hækkun á meðaltekjuskattsstofni einstaklinga á öllu landinu milli næstliðinna tekjuára. Þrátt fyrir að í lögum sé kveðið á um að framlagið sé ákveðin hlutdeild í tekjuskatti þá hefur sú framsetning þó ekki haft sérstaka þýðingu fyrir fyrirkomulag þessara mála þar sem engin sérgreind sóknargjöld eru innheimt af ríkinu, hvorki af þeim sem greiða tekjuskatt af almennu skattfé og öðrum tekjum ríkisins, óháð innheimtu tekjuskatts og kerfisbreytingum á honum. Þetta kemur m.a. fram í því að framlögin eru greidd úr ríkissjóði þrátt fyrir að umtalsverður hluti framteljenda greiði engan tekjuskatt til ríkisins.

Í kjölfar bankahrunsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs var með lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum gripið inn í lögin um sóknargjöld með bráðabirgðaákvæðum þar sem krónutala sóknargjaldsins hefur verið fastsett árlega til samræmis við þær fjárheimildir sem gert er ráð fyrir að veita vegna sóknargjalda á fjárlögum hverju sinni samkvæmt útfærslu viðkomandi ráðuneytis á sínum útgjaldaramma að teknu tilliti til þeirra aðhaldsmarkmiða sem sett hafa verið. Sama fyrirkomulag er enn við lýði þ.e. að krónutala sóknargjaldsins ræðst af þeim fjárveitingum sem veittar eru á grundvelli fjárheimilda viðkomandi málefna sviðs og málaflokks í fjárlögum ár hvert.

Í umsögnum um frumvarpið kemur fram að framlög vegna sóknargjalda lækkuðu í kjölfar bankahrunsins og erfiðrar stöðu ríkissjóðs. Í þessu samhengi er vakin athygli á því að mjög veruleg aukning varð í framlögum vegna sóknargjalda allra trúfélaga á fyrstu tveimur áratugunum eftir að núgildandi lög voru sett, eða um 106% á föstu verðlagi á milli árunna 1988 og 2008. Þá má nefna að á verðlagi ársins 2022 námu heildarframlög vegna trúfélaga 107 milljörðum kr. frá árinu 1988 til ársins 2014. Á tilteknum hluta þessa tímabils þurftu stjórnvöld að standa fyrir miklu útgjaldaaðhaldi og lækkun framlaga til ríkisstofnana til að draga úr eða varna halla á ríkisrekstrinum, einkum vegna efnahagssamdráttar í upphafi níunda áratugar síðustu aldar og síðan í nokkru minni mæli árin 2002 og 2003. Þessi aukning framlaga til trúfélaga varð því umtalsvert meiri en átti almennt við um önnur rekstrarframlög til stjórnsýslustofnana ríkisins.

Í kjölfar hruns bankakerfisins haustið 2008 afréðu stjórnvöld, m.a. í ljósi þess að framlög til trúfélaga höfðu hækkað miklu meira en framlög til flestra almennra ríkisstofnana áratuginn á undan, að draga

umtalsvert úr framlögum til trúfélaga og að fella á brott ákvæði um sérstök framlög til Háskóla Íslands vegna þeirra sem standa utan trúfélaga. Um var að ræða ákvarðanir um meiri aðhaldsaðgerðir á tilteknum liðum en öðrum, sem var hluti af forgangsróðun stjórnvalda, sbr. t.d. samdrátt í framlögum til samgönguframkvæmda, þróunaraðstoðar eða stjórnsýslunnar, enda var ekki beitt flötum niðurskurði í þessum ráðstöfunum ríkisstjórnar og Alþingis. Gert var ráð fyrir að þessar aðhaldsráðstafanir væru varanlegar eins og áþekkar hagræðingarkröfur sem gerðar hafa verið til ríkisstofnana og annarra aðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði.

Þegar þróun síðustu ára er skoðuð þá er ljóst að framlög til sóknargjalda hafa hækkað meira en viðmiðunarforsendur fjárlaga gera ráð fyrir. Tímabundin framlög voru veitt til þjóðkirkjunnar til að mæta aðahaldskröfu sóknargjalda árin 2009-2012 sem námu 45 m.kr. árið 2013 og 100 m.kr. árið 2014. Árið 2015 voru viðbótarframlög veitt varanlega til sóknargjalda og 167 m.kr. fóru til þjóðkirkjunnar. Sama gerðist árið 2016 þegar árleg varanleg viðbótarframlög voru veitt til sóknargjalda og þá fóru 132,9 m.kr. til þjóðkirkjunnar.

Við gerð fjárlaga fyrir árið 2020 voru 150 m.kr. veittar varanlega í sóknargjöld. Það var gert samhliða miklum breytingum á fjármögnun á starfsemi þjóðkirkjunnar þegar gerður var viðbótarsamningur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2021 samþykkti Alþingi tímabundna hækkun sóknargjalda um 280 m.kr. til eins árs og féll sú hækkun niður árið eftir. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2022 samþykkti Alþingi aftur tímabundna hækkun sóknargjalda til eins árs og þá um 272,4 m.kr. sem nú er gert ráð fyrir að falli niður. Lækkun frá fyrra ári kemur því til af niðurfellingu þessarar tímabundnu hækkunar eins og stóð til.

Í lögum um sóknargjöld o.fl., nr. 91/1987, segir að gjald vegna einstaklings, sem skráður er í þjóðkirkjuna, greiðist til þess safnaðar sem hann tilheyrir og miðast við 1. desember næst á undan gjaldári. Við útreikning sóknargjalda á einstakling í tengslum við fjárlagavinnu að hausti þarf að áætla fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember á líðandi ári. Ef áætlaður fjöldi er umfram raunfjölda þá er reiknað gjald of lágt á hvern einstakling og sóknirnar fá lægri heildarfjárframlög til sín miðað við raunfjölda. Eins ef áætlaður fjöldi er lægri en raunfjöldi þá er reiknað gjald of hátt á hvern einstakling og þá fara heildarfjárframlög til sókna umfram fjárheimild í fjárlögum. Alla jafna er fjárlagagerð langt á veg komin, jafnvel lokið, þegar upplýsingar um fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjuna þann 1. desember ár hvert eru birtar.

Í forsendum fjármálaáætlunar er gengið út frá því að aðhaldsmarkmið sé hluti af útgjaldaramma málefna sviða og að fagráðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni. Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa á útgjaldahlið ríkissjóðs (utan undanskilinna liða) samkvæmt forsendum fjárlagafrumvarps 2023 en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla, bótakerfi og sjúkratryggingar. Sóknargjöld heyra undir málefna svið 10 *Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála*. Málefna sviðið er ekki undanskilið almennri aðhaldskröfu ríkissjóðs og er það því á ábyrgð dómsmálaráðuneytis með hvaða hætti það útfærir aðhaldskröfu frumvarpsins á einstaka málaflökka innan málefna sviðsins og loks niður á einstakar stofnanir og verkefni fyrir fylgirit fjárlaga. Í tilviki sóknargjalda þá útfærði ráðuneytið 2% aðhaldskröfu á þann lið fyrir árið 2023.

Loks er rétt að benda á að þegar fjárframlög til þjóðkirkjunnar og þjónusta hennar eru skoðuð að hlutfall sóknargjalda sem fer til þjóðkirkjunnar ræðst af fjölda meðlima. Á undanförunum árum hefur hlutfall Íslendinga í þjóðkirkjunni lækkað. Skv. tölum Hagstofu Íslands voru 60,7% Íslendinga skráðir í þjóðkirkjuna í mars 2022. Sambærilegt hlutfall var 80% árið 2008 og 90% árið 1998. Fjöldi þeirra sem eru í þjóðkirkjunni og ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna (einstaklingar 16 ára og eldri áður en gjaldár hefst) hefur farið lækkandi á liðnum áratug. Árið 1998 var þessi fjöldi einstaklinga 182 þúsund en fjöldi einstaklinga náði hámarki árið 2009 þegar þeir voru 196 þúsund. Síðan þá hefur heildarfjöldi þeirra einstaklinga sem ríkissjóður greiðir sóknargjöld vegna í þjóðkirkjunni fækkað um 12 þúsund og voru 184 þúsund árið 2021.

7. Fiskeldisgjald

Umsagnir Ísafjarðarbæjar og Vestfjarðarstofu (f.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga) fjalla báðar um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó. Setja báðar umsagnir fram þá kröfu að fiskeldisgjaldið renni til A-hluta reksturs fiskeldissveitarfélaga.

Innan matvælaráðuneytisins er hafin vinna við heildarstefnumótun fiskeldis. Hluti af þeirri vinnu er endurskoðun á því hvert gjaldið skuli renna og hvaða leiðir séu færar í þeim efnum. Koma þar t.d. til skoðunar reglur er varða markaðar skatttekjur ríkissjóðs. Slíkar breytingar þarfnast meiri umræðu en þær tillögur sem lagðar eru til með frumvarpi þessu.

8. Hækkun gjalda á umbúðir og heyrúllplast

Umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytið vekur athygli á að gjaldtaka á umbúðum á stoð í lögum um úrvinnslugjald, nr. 162/2002. Markmið laganna er að skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis með

vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans. Jafnframt að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurvinnslu úrgangs og aðra endurnýtingu úrgangs með hliðsjón af umhverfislegum ávinningi, í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fellur til og fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna.

Samkvæmt fyrrnefndum lögum skal úrvinnslugjald standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutning hans frá söfnunarstöð til móttökustöðvar eða endurnýtingarstöðvar og eftir atvikum söfnun úrgangsins. Þá skal gjaldið standa undir endurnýtingu úrgangsins eða förgun hans eftir því sem við á. Úrvinnslusjóður fer með umsýslu gjaldsins og beitir greiðslum úr sjóðnum til að skapa hagræna hvata og uppfylla markmið laganna. Ákvörðun fjárhæðar úrvinnslugjalds á umbúðir grundvallast á áætlun Úrvinnslusjóðs um þær greiðslur sem inna þarf af hendi til að uppfylla markmið laganna og ná settum, tölulegum markmiðum um söfnun, endurvinnslu og aðra endurnýtingu. Úrvinnslusjóði ber að stuðla fremur að endurvinnslu en annarri endurnýtingu, í samræmi við lögbundna forgangsröðun við meðhöndlun úrgangs. Með lögum nr. 103/2021 munu fleiri vörur falla undir framlengda framleiðendaábyrgð og um leið verður úrvinnslugjaldi ætlað að standa undir fleiri þáttum framlengdrar framleiðendaábyrgðarinnar en áður. Það skýrir þær hækkunir sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Til að setja úrvinnslugjald sem lagt er á heyrúlluplast í samhengi við þann kostnað sem því er ætlað að dekkja vegna meðhöndlunar notaðs heyrúlluplasts frá bændum þá greiðir Úrvinnslusjóður nú 120 kr/kg fyrir heyrúlluplast sem fer til endanlegrar endurvinnslu hér á landi (Verðskrá Úrvinnslusjóðs vegna endurgjalds, dags. 1. apríl 2022). Er þá ótalin flutningsjöfnun sem sjóðurinn greiðir jafnframt vegna úrgangs sem safnast á landsbyggðinni.

9. Skilagjald og umsýsluþóknun

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið telur mikilvægt að undirbúa allar breytingar á lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur í góðu samráði við Endurvinnsluna hf. Eitt þeirra frumskilyrða sem hafa þarf í huga er að félagið geti uppfyllt skyldur sínar sem kveðið er á um í lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52/1989, um söfnun skilagjaldsskyldra umbúða og árangur við hana. Samkvæmt lögunum er tvenns konar gjald lagt á einnota drykkjarvöruumbúðir, þ.e. skilagjald og umsýsluþóknun. Endurvinnslan hf. fær allar tekjur af álagðri umsýsluþóknun til að standa undir rekstri sínum. Auk þess fær Endurvinnslan hf. skilagjald af þeim umbúðum sem skila sér ekki í söfnunarkerfi félagsins, til að standa undir rekstrinum. Stjórn félagsins gerir tillögur til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um breytingar á gjöldunum. Það er ráðuneytinu nauðsynlegt að fá fram tillögur stjórnar til að byggja á en ráðuneytið leggur jafnframt sjálfstætt mat á nauðsyn til breytinga. Við úrvinnslu á tillögu stjórnar leggur ráðuneytið mat á rökin sem stjórnin færir fyrir tillögum sínum og horfir eftir atvikum til fleiri þátta. Eins og vikið var að hér að framan er nauðsynlegt að tryggja að tekjur af gjöldum sem lögð eru á umbúðirnar standi undir rekstri Endurvinnslunnar hf. og þeim lögbundnu skyldum sem félaginu ber að uppfylla. Jafnframt horfir ráðuneytið til þess árangurs sem náðst hefur hverju sinni við söfnun og endurvinnslu umbúðanna. Ráðuneytið mat það svo að þær breytingar sem stjórn Endurvinnslunnar hf. lagði til nú, þ.e. hækkun á skilagjaldi um 2 kr. á hverja umbúðareiningu og lækkun á umsýsluþóknun (mismikla eftir umbúðategundum), myndi leiða til raunhækkunar á gjöldum á hverja selda drykkjareiningu, flösku eða dós, um 1,00–1,67 kr. Um er að ræða drykkjarvörur s.s. gosdrykki, orkudrykki, kolsýrt vatn og áfenga drykki sem allar eru mjög algengar neysluvörur. Ráðuneytið telur að gera megi ráð fyrir að slík hækkun á verði þessara vara leiði til herra verðlags í landinu.

Eins og Endurvinnslan hf. bendir á í umsögn sinni voru nýlega felld brott ákvæði laganna um að ráðherra skuli hækka fjárhæð skilagjalds í samræmi við breytingar á vísitölu neysliverðs. Framkvæmdin var enda ekki með þeim hætti og er fjárhæð skilagjalds ávallt breytt með lagasetningu. Ráðuneytið telur mikilvægt að skilagjald haldi almennt verðgildi sínu til að virka sem hvati fyrir almenning til að skila notuðum umbúðum til endurvinnslu. Þó verður að meta virkni hvatans í samhengi við árangurinn sem kerfið nær, þ.e. söfnunarhlutfallið. Um er að ræða opinber gjöld sem leggjast á endanum á vöruverð og telur ráðuneytið að færa þurfi fyrir því málefnaleg rök ef hækka eigi gjöldin. Það eigi ekki hvað síst við þegar verðbólga er mikil eins og nú um stundir. Jafnframt verði að horfa til þess að fleiri þættir hafa áhrif á árangur við söfnun notaðra umbúða í kerfi sem þessu en fjárhæð skilagjaldsins ein og sér, s.s. aðgengi almennings að söfnunarstöðvum. Benda má á til samanburðar að skv. upplýsingum frá Endurvinnslunni hf. hafa Danmörk og Svíþjóð haldið skilagjaldi lengi óbreyttu, þ.e. 1 DKK og 1 SEK, þrátt fyrir verðlagsþróun. Við gerð þessa frumvarps fékk umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið þær upplýsingar frá Endurvinnslunni hf. að söfnunarhlutföll hér á landi árið 2021 hefðu reynst 90% í álumbúðum, rétt tæp 90% í plastumbúðum og 83% í glerumbúðum. Til samanburðar hefur stjórn Endurvinnslunnar hf. sett sér markmið um a.m.k. 90% söfnun á umbúðum úr áli

og plasti og 85% á umbúðum úr gleri. Árangurinn á síðasta ári verður því að teljast með ágætum og að stærstu leyti í samræmi við framangreind markmið félagsins. Það var því mat ráðuneytisins að söfnunarhlutfallið gæfi ekki sérstakt tilefni til hækkunar á skilagjaldinu. Við matið var einnig horft til annarra mikilvægra atriða eins og til áhrifa á verðlagsþróun. Skilagjald var síðast hækkað 1. maí 2021 og gjöldin á drykkjarvöruumbúðir eru jafnan tekin til endurskoðunar á hverju ári. Niðurstaða ráðuneytisins var að leggja ekki til breytingu á skilagjaldinu að þessu sinni en stefnt er að því að endurskoða gjöldin aftur á næsta ári og þá verður meðal annars horft til árangurs við söfnun og endurvinnslu sem Endurvinnslan hf. nær á yfirstandandi ári.

Athygli er vakin á að þótt skilagjald verði ekki hækkað nú þá er ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á rekstrarafkomu Endurvinnslunnar hf. á næsta ári. Í tillögu stjórnar félagsins að breytingum á gjöldum kemur fram að félagið áætli að hækkan skilagjalds um 2 kr. auki tekjur félagsins vegna ósótts skilagjalds um nálega 40 m.kr. árið 2023. Á móti komi lækkanir á umsýsluþóknun sem lækki tekjur um 120 m.kr. Svigrúm er til lækkunar rekstrartekna félagsins vegna góðrar rekstrarafkomu yfirstandandi árs og þess síðasta. Þar sem niðurstaða ráðuneytisins var að leggja til óbreytt skilagjald reyndist nauðsynlegt að lækka umsýsluþóknun minna en stjórnin lagði upphaflega til, til að bæta Endurvinnslunni hf. upp þær 40 m.kr. í tekjur sem stjórnin hafði áætlað af hækkan skilagjalds. Það gerði ráðuneytið í samráði við Endurvinnsluna hf.

Ekki þykir tilefni til að bregðast sérstaklega við öðrum umsögnum um frumvarpið.