Nefndasvið Alþingis

Efnahags- og viðskiptanefnd

nefndasvid@althingi.is

Umsögn um frumvarp til laga, þingskjal 307 – 300 mál, um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl.(nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Tölvuleikjafyrirtækin 1939 Games, Porcelain Fortress og Solid Clouds þakka Alþingi fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við frumvarpið og óska talsmenn fyrirtækjanna þess að fá að koma fyrir nefndina til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

Íslenski tölvuleikjaklasinn hefur á síðustu árum verið í mikilli sókn en um 500 manns starfa hér á landi í honum og þar af um helmingur hjá minni fyrirtækjunum. Hér er almennt um að ræða vel launuð störf sérfræðinga í þekkingariðnaði. Yfir 99% allra tekna hérlendra tölvuleikjafyrirtækja eru gjaldeyrisskapandi útflutningstekjur og hafa þær farið vaxandi auk þess sem fyrirséð er að þær muni vaxa mikið á komandi árum. Um 60 starfsmenn vinna hjá þeim 3 tölvuleikjafyrirtækjum sem skrifuð eru fyrir þessari umsögn og eru árstekjur þeirra fara hratt vaxandi en í því sambandi má nefna að samanlagðar heildartekjur leiksins KARDS frá 1939 Games eru komnar upp í 8 milljónir dala. Fyrirtækin eru búin að sækja yfir 20 milljón bandaríkjadali í fjárfestingu frá Íslandi, Finnlandi, Englandi, BNA, Póllandi, Svíþjóð og 1939 Games hefur fjármagnað 5 af 10 milljónum bandaríkjadala frá Asíu (Kína og S-Kóreu).

Lykill að uppbyggingu 1939 Games, Porcelain Fortress og Solid Clouds á Íslandi hefur verið hið öfluga endurgreiðslukerfi á rannsóknar- og þróunarkostnaði. Styrkleiki kerfisins hefur verið einfaldleiki og fyrirsjáanleiki þess en það hefur verið forsenda fyrir því að hægt hafi verið að þróa langtímastefnu fyrir fyrirtækin hér á landi og því að ná í fjármagn. Bæði innlendir og erlendir fjárfestar horfa til starfsumhverfisins áður en lagt er í fjárfestingu og þar hefur Ísland skipað sér í sambærilega stöðu og mörg þau lönd sem við miðum okkur gjarnan við þegar kemur að stuðningi við nýsköpun og áframhaldandi þróun, sem er lykillinn að velgengni leikjafyrirtækja til framtíðar.

Fyrirtækin þrjú og aðstandendur þeirra biðla til Alþingis um að tryggja að kerfið verði áfram fyrirsjánlegt og einfalt svo að þau geti haldið áfram að dafna og þroskast á Íslandi ásamt tölvuleikjaiðnaðinum almennt en þar liggja mikil sóknartækifæri.

Í því sambandi gera fyrirtækin tvær athugasemdir við frumvarpið varðandi lið V. um breytingar á lögum nr. 152/2009.

Afturköllun á staðfestingu fyrri ára

Fyrirtækin gera athugasemdir við 2. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins varðandi heimild yfirvalda til að taka til baka áður veittar staðfestingar á rannsóknar- og þróunarverkefnum vegna forsendubreytinga.

Það er regla frekar en undantekning að miklar breytingar verða á áætlunum hjá nýsköpunarfyrirtækjum þar sem í upphafi er alltaf til staðar mikil óvissa um hverjar markaðasþarfir eru og hversu langan tíma tekur að smíða og fjármagna verkefni. Það að yfirvöld geti afturkallað fyrri staðfestingar vegna forsendubreytinga mun í fyrsta lagi leiða til þess að þegar félög leitast eftir fjármagni og þá sérstaklega frá erlendum fjárfestum að þá munu þau

þurfa að tilgreina afturköllun sem áhættu í áreiðanleikakönnun sem getur haft verulega slæm áhrif á fjármögnunarmöguleika. Í öðru lagi mun þessi möguleiki á afturköllun að öllum líkindum valda því að félögin geta ekki sótt sér lánsfjármögnun út á vænta og þegar samþykkta endurgreiðslu, eins og nú hefur verið hægt. Lánastofnanir munu álíta sem svo að veðtryggingarnar (veð í endurgreiðslunni) sé ekki 100% tryggt. Það skal hafa í huga að lán með veði í endurgreiðslu er af fáum möguleikum nýsköpunarfyrirtækja að ná sér í lánsfjármagn.

Félögin biðla til Alþingis um að taka út úr frumvarpinu heimild til afturköllunar áðurveittra staðfestinga Rannís vegna forsendubreytinga en gera ekki athugasemd við slíka heimild ef umsóknaraðili hefur skilað inn röngum eða ófullnægjandi gögnum.

Framhaldsumsóknir

Fyrirtækin gera athugasemd við 1. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins varðandi það að aðeins er hægt að framlengja umsókn vegna sama verkefnis að hámarki tvisvar. Að því sögðu er fyrirtækjum heimilt að sækja um staðfestingu á nýju ef nýtt verkefni byggir á eldra verkefni en skilyrði varðandi það eru óljós og matskennd.

Metnaðarfull tölvuleikjaverkefni geta verið í vinnslu í fjöldamörg ár áður en þau komast á markað. Í þessu sambandi má í fyrsta lagi nefna að 1939 Games gaf út leikinn KARDS fyrir PC tölvur árið 2020, fimm árum eftir að fyrirtækið var stofnað og frumútgáfu símaútgjáfu leiksins átta árum eftir stofnun og fullnaðarútgáfa símaleiksins kemur út tíu árum eftir stofnun félagsins.

Í öðru lagi má nefna að Solid Clouds hóf þróun á Starborne Frontiers á miðju ári 2021, prufuútgáfa leiksins fyrir snjalltæki kom út vorið 2023, grunnútgáfa leikins ásamt PC útgáfu kom út vorið 2024 og stór uppfærsla á leiknum verður sett út í nóvember 2024 og auk þess sem von er á fleiri stórum uppfærslum á komandi árum. Í þriðja má nefna að leikurinn Walk of Life frá Porcelain Fortress fór í framleiðslu á miðju ári 2023 og mun hann verða gefinn út 2025 og í framhaldi verða stórar uppfærslur á leiknum á hverju ári.

Þessir leikir eiga það sameiginlegt að það tekur mörg ár að þróa þá og síðan þarf stöðugt að þróa þá áfram til að láta þá vaxa og dafna. Ef vel til tekst að þá geta svona leikir lifað áratugum saman og skilað gríðarlegum tekjum og ábata fyrir þjóðarbúið rétt eins og Eve-Online hefur gert fyrir Ísland en sá leikur hefur skilað tugum milljarða inn fyrir Ísland.

Það er mikilvægt að hlúa að tölvuleikjafyrirtækjum eins og 1939 Games, Porcelain Fortress og Solid Clouds og skapa samkeppnishæft landslag þannig að slík fyrirtæki hrökklist ekki úr landi og færri verði til í framtíðinni.

Þessi breyting á lögunum mun minnka verulega einfaldleika og fyrirsjáanleika kerfisins sem mun gera það að verkum að erfitt getur verið að sannfæra fjárfesta um að fara í langt metnaðarfullt þróunarverkefni á Íslandi þar sem ekki er til staðar vissa um staðfestingu nema til tveggja ára fram í tímann. Til samanburðar má nefna að í norska endurgreiðslukerfinu getur sama verkefni verið inn í kerfinu allt að fjögur ár.

Félögin biðla til Alþingis um að taka út tímatakmarkanir verkefna en til að vara að heimila framhaldsumsóknir í allt að fjögur ár.

Ívar Kristjánsson, framkvæmdastjóri og stofnandi 1939 Games
Stefán Þór Björnsson, stofnandi Solid Clouds
Ingólfur Ævarsson, framkvæmdastjóri Porcelain Fortress

AECO Association of Arctic Expedition Cruise Operators

Efnahags- og viðskiptanefnd
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skatta og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál.

Ágætu nefndarmenn, október 31, 2024

Fyrir hönd AECO – Samtaka leiðangursskipa á norðurslóðum, sem andmæli við fyrrnefndri tillögu.

AECO eru alþjóðleg samtök skipafélaga leiðangursskipa á norðurslóðum. Markmið okkar er að tryggja að leiðangursskipasiglingar séu öruggar, sjálfbærar og skapi ábóta fyrir heimafólk, með tilliti til umhverfis, náttúru og menningararfs. Þetta gerum við með því að búa til leiðbeiningar, staðla og verkfæri fyrir meðlimi okkar. Samtökin telja 79 alþjóðlega meðlimi, þar af 39 skipafélög, sem samanlagt reka tæplega 70 skip og snekkjur, sem taka 13 – 500 farþega. Við teljum að leiðangurskip af þessari stærð henti vel bæjum á norðurslóðum. Í ár hafa meðlimir AECO siglt 154 ferðir á 38 leiðangursskipum til Íslands, með viðkomu í lengri eða styttri tíma á tímabilinu maí til október. Samtals voru þetta um 23.000 farþegar og 680 komur til 28 hafna og 7 landeiganda.

Innviðagjald

Í stefnu ferðamála til 2030, sem samþykkt var á Alþingi í júní s.l. er minnst á innviðagjald, þar kemur einnig fram: *Skoðað verði að slíkt gjald verði innleitt í tveimur áföngum þannig að það hækki til dæmis yfir tveggja ára tímabil, þar sem það sé hugsað til lengri tíma og þá sé gætt að fyrirsjáanleika fyrir atvinnugreinina.* Ljóst þykir

að tillaga um að innleiða svo hátt farþegagjald með tveggja mánaða fyrirvara er með öllu óásættanlegt. Í samtölum við fjármálaráðuneytið kom í ljós að innviðagjaldið myndi aðeins gilda fyrir þær ferðir sem seldar eru eftir 1.janúar 2025. Sú staðreynd að þessar upplýsingar komi ekki fram í frumvarpinu er til merkis um óvönduð og fljótfær vinnubrögð. Þar að auki eru siglingar verðlagðar og settar á markað tvö ár fram í tímann. Aðlögunartíminn er því enginn og grefur verulega undan ímynd Íslands sem traust viðskiptalands. Meðlimir AECO eru ekki mótfallnir gjaldtöku sem rennur til uppbyggingu innviða, en þessi tímarammi er með öllu óboðlegur.

Mælumst við til þess að innviðagjald verði innleitt með eftirfarandi hætti,

- 500 ISK á farþega á sólahring 2025;
    - innleiða í núverandi lög gagnsætt kerfi stigvaxandi hækkana frá 2026 til 2028 svo hægt sé að gera ráð fyrir auknum kostnaði í áætlunum.
- undanskilja bókanir sem gerðar voru fyrir 31. desember 2024.

Afnám tollfrelsis

Við sýnum því skilning að stjórnvöld vilji samræma löggjöf varðandi tolla og virðisaukaskatt í ferðaþjónustu. Það sem við biðjum um er að mat á áhrifum, þá sérstaklega áhrif á fyrirtæki og þjónustuaðila á landsbyggðinni og nægan tímaramma frá því að skýrar upplýsingar um framkvæmd berast og þar til lögin taka gildi.

Fyrir ári síðan setti efnahags- og viðskiptanefnd inn breytingartillögu við bandorminn þess efnis að fresta afnámi tollfrelsis skemmtiferðaskipa frá 1.janúar 2024 til 1.janúar 2025. Sú breytingartillaga var samþykkt. Í nefndarálitinu kom meðal annars fram: *Áhrif afnáms tollfrelsisins hafi ekki verið að fullu metin, en fram kemur í frumvarpinu að breyting þessi kunni að varða þjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs. Þær þjárhæðir liggi þó ekki fyrir. Að þessu gættu leggur meiri hlutinn til breytingu þess efnis að gildistöku ákvæðisins verði frestað um eitt ár og beinir því til sjórnvalda að taka málið aftur til skoðunar í samráði við hagsmunaaðila. Þá sé brýnt að þjárhagslegar afleiðingar verði metnar.*

Fjármálaráðuneytið segist hafa farið í mat á afleiðingum en hefur ekki farið að tilmælum efnahags- og viðskiptanefndar og hefur ekki ráðist í að meta afleiðingar afnámsins á fyrirtæki og þjónustuaðila í héraði. Til dæmis hefur Hafnarsamlag Norðurland ákveðið

að stöðva framkvæmdir við rafvæðingu hafnarinnar á Akureyri vegna málsins. AECO hefur ítrekað óskað eftir svörum varðandi hvað nákvæmlega felist í afnáminu en hvorki Fjármálaráðuneytið né Skatturinn hefur getað veitt þær upplýsingar. Í símtölum hefur þá ýmist verið nefnt VSK af seldum ferðum, áfengisgjöld af áfengi um borð, VSK af matvöru um borð og tollar á innfluttum vörum. Fyrir meðlimi AECO sem þegar hafa bókað hringsiglingar 2025 er því ómögulegt að meta hve mikill auka kostnaður afnám tollfrelsis felur í sér. Þá liggur ekki fyrir hvort erlendir aðilar geti skráð sig í inn/út VSK. Þessi óvissa hefur gert það að verkum að margir meðlimir AECO hafa aflýst komum sínum til Íslands eða breytt ferðunum, svo stoppað sé í færri höfnum á Íslandi. Ljóst þykir að markmiðið um *allt Ísland allt árið* er löngu gleymt að hálfu stjórnvalda, enda eru leiðangurskip sá hluti ferðamanna sem dreifst hvað best um landið. Þetta voru einmitt rökin sem tollfrelsi skemmtiferðaskipa byggðist á 1) að fá fleiri skip í hringsiglingar, 2) að dreifa þeim betur um landið, 3) að halda þeim í lengri tíma, 4) að fá farþegaskiptin til Íslands (flug og hótel).

Árið 2024 fóru leiðangurskip meðlima AECO á eftirfarandi hafnir: Akranes, Akureyri, Arnarstapi, Borgarfjörður Eystri, Bíldudalur, Bolungarvík, Djúpivogur, Eskifjörður, Flatey, Flateyri, Grímsey, Grundarfjörður, Hafnarfjörður, Hólmavík, Hrísey, Húsavík, Höfn, Ísafjörður, Mjóifjörður, Neskaupstaður, Patreksfjörður, Reykjavik, Sauðárkrókur, Seyðisfjörður, Siglufjörður, Vopnafjörður, Vestmannaeyjar, Þorlákshöfn og Stykkishólmur. Þar að auki tóku landeigendur á eftirfarandi stöðum á móti farþegum leiðangurskipa: Djúpavík, Dynjandi, Vigur, Reykjafjörður, Sauðfjársetur á Ströndum og Skálanes. Á þessum stöðum, stórum og smáum, hafa sveitarfélög, hafnir og fyrirtæki byggt upp þjónustu við skipin og farþega þeirra. Hér má sjá þeirra skoðanir á þessu máli: Múlaþing, Vestmannaeyjar, Akureyri.

Fjármálaráðuneytið segir í minnisblaði sínu að markmið afnámsins sé ekki að skapa ríkissjóði tekjur. Þá veltum við fyrir okkur af hverju það liggur svo á að afnámið taki gildi, þegar framkvæmdin er ekki skýr. Þar að auki mun framkvæmdin að líkindum fela í sér töluverða auka vinnu á starfsfólk skattsins.

Sökum skorts á mati afleiðinga, skort á samráði og alvarlegum upplýsingaskorti mælumst við til þess að efnahags- og viðskiptanefnd setji inn eftirfarandi breytingartillögu: Lög nr. 88/2005 þar sem 2. málsl. b-liðar 1. töluliðs 6. gr. laganna var felldur brott sbr. 22. gr. öðlast gildi 1. janúar 2027.

Það er enn fremur okkar einlæga ósk að fá að vinna með stjórnvöldum í átt að lausnum sem þjóna sameiginlegum markmiðum; sjálfbærri og öruggri ferðaþjónustu sem skapar verðmæti fyrir Ísland.

Virðingarfyllst,

Frigg Jørgensen, forstjóri

Gyða Guðmundsdóttir, yfirmaður samfélagstengsla

AECO Association of Arctic Expedition Cruise Operators

Efnahags- og viðskiptanefnd
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Önnur umsögn: frumvarp til laga um skatta og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál

Ágætu nefndarmenn, nóvember 8, 2024

AECO – Samtök leiðangurskipa á norðurlóðum finna sig knúin til að svara umsögnum og minnisblöðum Fjármálaráðuneytisins sem snúa að afnámi tollfrelsis skemmtiferðaskipa og innviðagjaldi á skemmtiferðaskip. AECO hefur sent umsagnir um þessi mál og munum við því ekki hafa langan inngang heldur fara beint í kjarna málsins.

Afnám tollfrelsis

Hvorki skipafélög, umboðsmenn eða samtök (CI, AECO, CLIA) hafa verið upplýst um hvað afnám tollfrelsisins felur í sér. Þar með talið af hverju skuli greiða toll og VSK og hve háa prósentu, né hvernig þessi innheimta verði framkvæmd.

Við erum ekki að leggjast gegn afnámi en við krefjumst þess að vandað sé til verka og afnáminu því frestað til 2027.

Fjármálaráðuneytið upplýsir í minnisblaði að aðgerðin muni ekki skapa ríkissjóði tekjur, því spyrjum við af hverju liggur svona á að ýta þessu í gegn?

Við mælumst til þess að efnahags- og viðskiptanefnd setji inn eftirfarandi breytingartillögu: Lög nr. 88/2005 þar sem 2. málsl. b-liðar 1. töluliðs 6. gr. laganna var felldur brott sbr. 22. gr. öðlast gildi **1. janúar 2027.**

Association of Arctic Expedition Cruise Operators
Address: Grønnegata 38-46, 9252 Tromsø, Norway
E-mail: aeco@aeco.no
Website: www.aeco.no

Innviðagjald

AECO er ekki að leggjast gegn innviðagjaldi, heldur einfaldlega að fara fram á innleiðingu í þrepum, eins og kemur fram í aðgerðaráætlun ferðamála, sem samþykkt var á Alþingi í sumar. Það er ekki rétt að skipafélög geti hæglega bætt þessu háa, skyndilega gjaldi á gestina með engum fyrirvara:

> According to Article 5(1)(c) of the EU Package Travel Directive 2015/2302 the carriers are obliged to list for the passenger all taxes, fees and charges before the purchase of a transport title, which in the case of cruise takes place a few months to 2 years before the date of the cruise. According to Article 6, failure by the carrier to communicate taxes shall have no impact to the traveller. i.e. cruise lines will have to cover the cost and register damages/losses in their operations.

Mælumst við til þess að innviðagjald verði innleitt með eftirfarandi hætti,

- 500 ISK á farþega á sólahring 2025;
    - innleiða í núverandi lög gagnsætt kerfi stigvaxandi hækkana frá 2026 til 2028 svo hægt sé að gera ráð fyrir auknum kostnaði í áætlunum.
- undanskilja bókanir sem gerðar voru fyrir 31. desember 2024.

Leiðrétting

Fjármálaráðuneytið nefnir að Íslendingar geti siglt með skemmtiferðaskipum innan íslenskrar lögsögu, en þetta er rangt og tollalög koma í veg fyrir þetta.

Við erum boðin og búin að koma á fund nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

Frigg Jørgensen, forstjóri

Gyða Guðmundsdóttir, yfirmaður samfélagstengsla

Alþingi
Nefndasvið
Tjarnargötu 9
150 Reykjavík

Reykjavík: 30. október 2024
Tilvísun: 202410-0476

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Óskað hefur verið eftir umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl.

Um 2. gr.

2. gr. felur í sér tvær breytingar. Annars vegar er felld niður heimild til að nýta óráðstafaðan persónuafslátt til greiðslu auðlegðarskatts. Hins vegar er gerð breyting á heimild til að nýta óráðstafaðan persónuafslátt til greiðslu fjármagnstekjuskatts. ASÍ gerir ekki athugasemdir við það sem snýr að auðlegðarskatti, enda eðlilegt að sú heimild falli á brott í ljósi þess að lög um auðlegðarskatt runnu sitt skeið árið 2014.

Öðru gildir um breytingu á heimild til að nýta óráðstafaðan persónuafslátt til greiðslu fjármagnstekjuskatts. ASÍ leggst gegn þeim áformum og telur þau byggja á ákveðnum misskilningi. Í kjölfar þess að frítekjumark fjármagnstekna var tvöfaldað árið 2022 hefði verið réttara að afnema heimildina.

Samræmd skattlagning fjármagnstekna var leidd í lög árið 1997. Lögin byggðu á tillögum nefndar sem skipuð var af fjármálaráðherra árið 1995. Á þeim tíma voru vaxtatekjur skattfrjálsar en aðrar fjármagnstekjur, arðgreiðslur, húsaleigutekjur og söluhagnaður, voru skattlagðar líkt og launatekjur. Frá upptöku fjármagnstekjuskattsins var heimilt að nýta óráðstafaðan persónuafslátt til greiðslu fjármagnstekjuskatts. Heimildin kom í stað frítekjumarks á þeim tíma. Síðar var heimildin takmörkuð þannig að 10/38 hluta óráðstafaðs persónuafsláttar mætti nýta til greiðslu fjármagnstekjuskatts. Heimildin hefur frá þeim tíma þróast í takt við skatthlutföll.

Árið 2010 var frítekjumark vaxtatekna tekið upp, alls 100 þúsund krónur á ári sem síðar var hækkað í 150 þúsund krónur á ári. Með upptöku frítekjumarks var í raun komið á persónuafslætti fjármagnstekna, sem með réttu hefði átt að leiða til breytinga á fyrirkomulagi nýtingar óráðstafaðs persónuafsláttar. Í dag eru því í reynd tvö frítekjumörk í skattlagningu fjármagnstekna. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins[1], *„Skattstofn fjármagnstekna og áhrif verðbólgu“,* var bent á að áhrif frítekjumarksins séu veruleg og að upptaka frítekjumarks árið 2010 hafi dregið verulega úr áhrifum verðbólgu á skattbyrði fjármagnstekna. Þar segir að *„mikill minnihluti einstaklinga sætir af þeim sökum álagningu fjármagnstekjuskatts á vaxtatekjur sínar. […] Það eru því innan við 10% af þeim sem höfðu*

[1] Sjá https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Stofn%20fja%CC%81rmagnstekjuskatts%20og%20a%CC%81hrif%20ver%C3%B0bo%CC%81lgu.pdf

vaxtatekjur á árinu 2019 sem greiddu einhvern fjármagnstekjuskatt af vaxtatekjum við álagningu 2020.“

Frítekjumark vaxtatekna var hækkað í desember 2020, úr 150 þúsund í 300 þúsund. Sú aðgerð veitti 10% tekjuhæstu framteljenda fjármagnstekna viðbótarskjól fyrir áhrifum verðbólgu. Frítekjumarkið var einnig útvíkkað þannig að það náði yfir aðrar fjármagnstekjur, þ.e. arð og söluhagnað. Áætlað var að árlegur kostnaður við tillögurnar næmi 1,6–2 milljörðum króna, þar af 770 milljónum vegna hækkunar frítekjumarks fjármagnstekna. Með breytingunum var gengið lengra en nefndin lagði til í skýrslu sinni. Niðurstaða nefndarinnar var að frítekjumark vaxtatekna ætti að þróast með verðlagi og þar með að kaupmáttarleiðréttum höfuðstól væri veitt óbreytt skjól yfir tíma gagnvart skattlagningu verðbólgu.

Það er mat ASÍ að rétt hefði verið að endurskoða og fella niður heimild til ráðstöfunar persónuafsláttar samhliða upptöku frítekjumarks og síðar hækkun þess. Í frumvarpinu er lagt til að heimilt verði að ráðstafa allt að 22/31 hluta af óráðstöfuðum persónuafslætti til greiðslu fjármagnstekjuskatts. Í raun felur breytingin í sér aukinn skattafslátt vegna fjármagnstekna, sem þegar njóta frítekjumarks. Í ljósi þess að frítekjumarkið nær nú þegar yfir stóran hóp framteljenda er líklegt að aðgerðin sé einungis til þess fallin að lækka skattbyrði tekjuhárra fjármagnseigenda.

f.h. Alþýðusambands Íslands

Róbert Farestveit
Hagfræðingur

World's Leading Polar Expedition Operator

aurora expeditions

Minister of Finance and Economic Affairs / Tax, Property, and Financial Administration
Arnarhöfn by Lindargötu
101 Reykjavik
Reference number: S-213/2024

October 30th , 2024

Subject: Draft Bill for Amendments to Various Tax Laws (Restructuring, Value-Added Tax, etc.)

General comments

Aurora Expeditions Pty. Ltd. disagree with the Ministry of Finance's proposed new infrastructure fee on cruise ships performing international voyages to/from Iceland as of 1 January 2025. Furthermore, we also object to the previous legislation concerning the abolition of tax exemption for cruise ships, which is planned for January 1st next year, and has not yet been addressed in spite of stern protests from various stakeholders.

Cruise Iceland recently estimated that combined revenues from harbor fees, estimated passenger spending, public charges, oil sales, flight charges, and services for single turnaround cruises in Iceland would be at least 10.8 billion ISK.

Specific remarks

Negative effect on Icelandic economy and jobs, particularly locally

Whilst we welcome the fact that the accommodation tax no longer applies to international cruise transport, the introduction of an infrastructure free for cruise of ISK 2,500 per passenger for each starting day that the ship stays in Iceland, exposes cruise tourism to a very large extra cost and administrative burden, which other forms of travel to/from Iceland are not subject to. The fee is five times higher than the existing accommodation tax, while similar types of fees are nowhere in the world charged at national level, for each 24-hour period a ship remains in territorial waters.

If this infrastructure fee is implemented, it will likely have large repercussions on the activities of cruise operations in Iceland. These risks being particularly detrimental to local communities, whose economies are largely based on income from cruise activities. Icelandic research shows that cruise ship passengers generate revenue for local businesses without causing significant damage to the infrastructure. This includes hotels, flights, food purchases, fuel provision, transport and other services that spread throughout the economy and especially to rural areas, where many

Suite 12, Level 2, 35 Buckingham Street, Surry Hills NSW 2010 Australia
P: +61 2 9252 1033 F: +61 2 9252 1373 E: info@auroraexpeditions.com.au W: auroraexpeditions.com.au

operators rely solely on cruise ship tourism. Also, many communities have invested significantly in cruise ship infrastructure based on cruise derived revenues, which would now be at risk.
According to a report by Reykjavík Economics, it was found that the economic impact of cruise ship tourism in Iceland was estimated at 37.2 billion ISK in 2023. The same report showed that cruise ship passengers had much higher spending than other tourists. The total spending by tourists was 22-30 billion ISK in 2023, with American tourists being the largest group of tourists. There is a significant difference in the spending generated by cruise ship passengers compared to other tourists, with cruise ship passengers, on average, generating 72-92 thousand ISK in spending over a two-day stay in Reykjavík, compared to other tourists, who generate an average of 150 thousand ISK in waste during their entire trip to Iceland.
Furthermore, the total number of cruise ship passengers arriving in Iceland is estimated to be around 315 thousand in the last year, which accounts for 12-14% of all tourists visiting Iceland. These tourists follow a circular route around the country, which limits the use of local infrastructure by the ships.

Treat cruise on a par with other forms of tourism travel
The proposed infrastructure fee does not put companies in the tourism sector at a level playing field as only cruise ships with passengers will be subject to it. This is a strange prioritization on the part of the government:

Firstly, cruise is the only form of tourism transport, which brings passengers directly to destinations such as Ísafjörður, Grímsey, Húsavík, Borgarfjörður Eystri, Seyðisfjörður, or Vestmannaeyjar. Singling out cruise for an extra fee, which other parts of the tourism sector is not subject to, will put communities such as these at a considerable disadvantage.

Secondly, cruise ships already pay a wide range of fees, which support infrastructure and local communities. As the Government also admitted, more than 15 different types of fees are paid by cruise passengers to local ports. Why add yet another fee to this long list and thereby create uncertainty for the income already generated for local communities, in particular.
If additional taxes or fees are to be imposed, they should not single out cruise, which already pay a wide range of dues and fees. The proposed tax does not reflect the real impact cruise has on the infrastructure, and cruise should be treated the same as other passenger transportation to the country, possibly through a unified national visitor levy.

Cruise tickets are on the market years in advance

It must be kept in mind that tickets for cruise passengers are already on the market years in advance. The application of an infrastructure fee at an excruciatingly high rate of ISK 2,500 per passenger per day as of 1 January 2025 does in no way provide a notice period that would allow the cruise industry to adapt to the new scheme.

Bad governance

It is a case of extremely bad governance that the Ministry of Finance only gives two working days to submit comments to its proposal. Therefore, we request a longer period for comments so that stakeholders have a reasonable opportunity to submit detailed comments. Since all cruise ship companies operating in Iceland are foreign owned, it is impossible to translate the bill into English, assess the effects, and translate it back again within such a short time frame, which is a clear indication of poor governance.

We emphasize the need for a longer period to submit detailed comments, so that the issue can be examined in full and to ensure that no unnecessary damage is done to Iceland's tourism industry.

Furthermore, due to the gravity of this decision for the cruise ship industry and tourism in Iceland, we consider that this is a political decision that is not within the mandate of the care taker government to adopt. The decision is a policy-setting decision that has serious far-reaching effects, which includes establishing a framework for the entire tourism industry inside the south west part of the country, while undermining tourism heavily in rural areas. It is appropriate for political decisions that can affect the entire tourism industry in many municipalities to be taken by politicians that have a mandate and can be held accountable in elections.

Do not abolish the tax exemption for domestic cruise travel

Finally, we take the opportunity to object once again to the abolition of the tax exemption for domestic cruise voyages, which has not yet been addressed, and has not been considered in terms of its effects. According to tax laws on value-added tax, according to Article 2, Paragraph 4 of Law No. 87/2011, the tax is entirely the responsibility of the carrier and not agents. It is possible to resolve this issue within the framework of the law by consulting with the companies if the abolition of tax exemption is postponed until January 1st, 2027, subject to a review of the economic effects, as recommended by the Economic and Trade Committee.

World's Leading Polar Expedition Operator

aurora expeditions

Conclusion

For the reasons given above we oppose the introduction of an infrastructure fee to paid by cruise ships. Evidence does not support that this would be beneficial Icelandic tourism or economy.

In fact, cruise passengers, for example in the port of Reykjavik, already pay more than ISK 6,500 per passenger, per call in more than 17 different port fees/charges.

Furthermore, introducing an infrastructure fee at such short notice (1 January 2025) puts cruise companies in an impossible situation as cruises are on the market already years in advance. In fact, for transport titles sold for 2025, passengers have been notified of an accommodation tax at a level of ISK 1,000 per cabin, per day.

Should the government nevertheless insist on moving forward with the infrastructure fee in spite of the concerns raised above, we ask that, the new infrastructure fee is designed as follows,

- set at a level of ISK 500 per passenger, for 2025;
- introduce in the current law a transparent system of gradual increases from 2026 to 2028, to allow the industry to adapt to the new system, avoiding risks of cancellations and financial damages;
- maintain the charge at per passenger level according to the Government proposal to facilitate the administration of the fee;
- excluding, as per previous proposals, bookings made until 31 December 2024.

With kind regards

Tomas Holik

VP Operations

Aurora Expeditions Pty. Ltd.

aurora
expeditions

Suite 12, Level 2, 35 Buckingham Street, Surry Hills NSW 2010 Australia
P: +61 2 9252 1033 F: +61 2 9252 1373 E: info@auroraexpeditions.com.au W: auroraexpeditions.com.au

Umsögn CCP ehf. um þingskjal 307 — 300. mál. Stjórnarfrumvarp.

XIV. KAFLI í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.) sem fjallar um breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009.

1. Yfirlit

Hugverkaiðnaðurinn er í dag nálægt 20% af útflutningsverðmætum þjóðarinnar, sem er þrotlausri langtímasamvinnu tæknifyrirtækja og hins opinbera að þakka. Hættan við breytingarnar sem lagðar eru til á lögum nr. 152/2009 með framangreindu frumvarpi, er að þessum mikla árangri sem náðst hefur verði kastað á glæ.

Frumvarpið hefur nú þegar haft það í för með sér að verið er að endurskoða hvort þróun á nýjum tölvuleik CCP, *EVE Frontier*, fari áfram fram hér á landi (leikurinn hefur nú þegar komið með erlendar fjárfestingar upp á 5,6 milljarða króna til landsins og skapað yfir 50 ný stöðugildi hér á landi). Auk þess minnka líkurnar á að ný rannsóknar- og þróunarverkefni (R&Þ) verði sett af stað á Íslandi verulega ef þetta frumvarp nær fram að ganga, svo ekki sé fastar að orði kveðið.

Þær skerðingar sem koma fram í þessum breytingum muni draga úr samkeppnishæfni Íslands sem vettvangs fyrir tækniþróun og hamla nýjum fjárfestingum á sviði nýsköpunar og þróunar. Einkum hjá fyrirtækjum sem samkvæmt skilgreiningum þessa frumvarps muni teljast tengd fyrirtæki.

CCP hvetur til þess að meðalhófs sé gætt þegar jafn umfangsmiklar og afdrifaríkar breytingar og hér er um að ræða, eru lagðar fram, og óskar enn fremur eftir tækifæri til að kynna sjónarmið fyrirtækisins fyrir Efnahags- og viðskiptanefnd, sem og Fjárlaganefnd, áður en það verður lagt fyrir Alþingi til 2. umræðu. Þá leggur fyrirtækið einnig áherslu á nauðsyn samstarfs allra hagsmunaaðila í nýsköpunargeiranum, með það fyrir augum að á árinu 2025 náist langtíma niðurstaða sem allir aðilar geti verið stoltir af og verði íslenska hagkerfinu til heilla.

Samanborið við fyrstu drög frumvarpsins sem birt voru í samráðsgátt þann 15. október sl., má greina að stjórnvöld skilja mikilvægi þessa frumvarps fyrir nýsköpun í landinu – en betur má ef duga skal og leggur CCP til að skrefið verði stigið til framtíðar, og fallið verði frá öllum áformum um að skerða endurgreiðslukerfið og staðið verði við það loforð sem kom fram í stjórnarsáttmálanum frá 2021 sem boðaði að tímabundna fyrirkomulag endurgreiðslukerfisins frá 2020 yrði gert varanlegt. Það yrði mesti sigurinn fyrir Ísland m.t.t. efnahagsábáta og atvinnu til lengri tíma. Þó svo að endurgreiðslurnar geti virst háar í krónutölum eru þær, í flestum tilfellum, einungis lítill hluti þeirrar fjárfestingar sem þarf fyrir stór og umfangsmikil verkefni sem geta skipt sköpum fyrir Íslenska hagkerfið og kerfið er í grunninn þess eðli að það er fjármagnað með skattgreiðslum frá fyrirtækjunum sem greiddar voru árið áður.

Ef stjórnvöld eru harðákveðin í að endurskoða kerfið (með tilheyrandi áhættum fyrir íslenskt atvinnulíf) og breyta því, frekar en að festa það í sessi í núverandi mynd, þá eru eftirfarandi atriði mikilvægust að mati CCP:

1. **Að fallið verði frá takmörkunum á samanlögðum kostnaði tengdra fyrirtækja.**
   Fjárfesting í tækni og nýsköpun er í eðli sínu áhættusöm fjárfesting. Því þarf nýsköpunarumhverfið að hvetja til þess að setja fjármagn í slík verkefni hér á landi – því þegar verkefni ganga vel er það Íslensku þjóðinni til hagsbóta (og þarf ekki að leita lengra en nýleg velgengni Kerecis og jákvæð áhrif þess á Vestfirði). Með þessum takmörkunum er hætt að fyrirtæki, sem þegar hafa nýtt sér endurgreiðslur til fulls hér á landi, leiti annað með ný áhættusöm verkefni sem þurfa á fjárfestingu að halda. Því er mikilvægt að horfa á hvert og eitt verkefni sem sjálfstætt verkefni óháð því hvort mismunandi verkefni séu þróuð innan sömu samstæðu eða í fyrirtækjum í eigu eða undir sjórn tengrda aðila.
   Að sama skapi mun þetta leiða til þess að söluverðmæti íslenskra fyrirtækja mun lækka, þar sem hvert erlent fyrirtæki getur aðeins keypt eitt íslenskt nýsköpunarfyrirtæki. Til dæmis Suður Kóreska leikjafyrirtækið Pearl Abyss, sem keypti CCP 2018, getur ekki keypt annað íslenskt leikjafyrirtæki - í það minnsta ekki í samkeppi - þau væru "búinn með kvótann" og fyrirtækin myndu fá skertan skattafrádrátt sökum tengds eignarhalds. Af öllum þeim kerfum sem við höfum reynslu af um víðan heim, höfum við aldrei séð þvílíkan umbúnað.
2. **Undantekningar fyrir verkefni sem nú þegar eru hafin.** Ef ekki er skilningur (eða vilji) fyrir ofangreindri tillögu er mikilvægt að verkefnum sem ýtt hefur verið úr vör verði undanskilin þessum nýju reglum – enda má leiða líkur að því að ráðist hafi verið í þau með ákveðnum forsendum sem er nú verið að breyta með óheyrilega stuttum fyrirvara. Erfitt er að sjá fyrir áhrifin sem svona snarpar breytingar geti haft á verk í miðri á, enda er fyrirsjáanleiki einn af mikilvægustu þáttum fjárfestingar í áhættusömum verkefnum.
3. **Hvati til nýsköpunar.** Að sama skapi, ef fallið er frá punkti 1, er gríðarlega mikilvægt fyrir Ísland að fyrirtæki hafi hvata til þess að hafa mörg nýsköpunarverkefni í gangi á sama tíma. Til þess þarf skilvirkan og gagnsæjan ramma þar sem fyrirtæki sem nú þegar eru með nýsköpunarverkefni í gangi hafi möguleikann á því að byrja annað slíkt verkefni hér á landi - og að nýja verkefnið geti gengið að nákvæmlega sömu hvötum og endurgreiðslum og núverandi/fyrri verkefni. Án þess hverfur einfaldlega hvatinn fyrir fyrirtæki til að hafa mörg verkefni í gangi í einu.
4. **Samstarf stjórnvalda og atvinnulífs.** Að sem fyrst sé formlega hafið samstarf með atvinnulífinu um að bæta ferlana sem og stofnanirnar sjálfar sem koma að nýsköpunarumhverfinu á Íslandi (eins og kom fram í skýrslu OECD). CCP er reiðubúið að bretta upp ermarnar og leggja hönd á plóg í að efla nýsköpunarumhverfið í sameiningu við stjórnvöld hér á landi, sem og áður.
5. **Kynning CCP fyrir þingnefndum.** Að fulltrúar frá CCP fái að kynna umsögn fyrirtækisins fyrir Efnahags- og viðskiptanefnd (og svara tilfallandi spurningum nefndarinnar) áður en málið er afgreitt. Við höfum staðið í nýsköpun á íslandi og um allan heim síðan 1997 og teljum okkur hafa sérfræðiþekkingu fram að færa sem hjálpar til við áframhaldandi markvissa uppbyggingu.

Í umsögninni hér að neðan er farið yfir framangreind atriði, meðal annars hvernig þetta frumvarp mun hafa bein áhrif á CCP sem og samanburð við R&Þ umhverfi í öðrum löndum.

2. Umsögn CCP

2.1 Samkeppnishæfni hugverkaiðnaðar á Íslandi og samanburður við önnur lönd

CCP hefur stundað nýsköpun á Íslandi sem og út um allan heim síðan fyrirtækið var stofnað sumarið 1997. Á þessum rúmlega 27 árum hefur rignt yfir fyrirtækið beiðnum frá mismunandi löndum um að byggja upp og/eða færa nýsköpunarstarfsemina til þeirra. CCP hefur kosið blöndu beggja, en aðaláherslan hefur alltaf verið að vinna með stjórnvöldum á Íslandi að hlúa að nýsköpunarumhverfinu þannig að við getum haldið áfram að hafa stærsta hlutann af starfsemi fyrirtækisins á Íslandi.

Engin löggjöf skiptir meira máli fyrir vöxt, farsæld og samkeppnishæfni hugverkaiðnaðar á Íslandi en lögin um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki - sérstaklega bakbeinið í þeirri löggjöf sem er endurgreiðslukerfi rannsóknar og þróunar. Síðan lögin voru sett árið 2009 hefur náðst frábær árangur í nýsköpun og tækni hér á landi og með þeim metnaðarfullu breytingum sem hafa verið gerðar á kerfinu undanfarin ár er Ísland komið með alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi fyrir nýsköpun. Nú þegar eru um það bil 20% af útflutningsverðmætum þjóðarinnar hugverk. Útflutningsverðmæti hugverka hafa vaxið úr 50 milljörðum árið 2009 í 263 milljarða árið 2023 og hefur vöxturinn verið stöðugur og markviss á hverju einasta ári á þessu 14 ára tímabili.

Það er mjög áríðandi að við missum ekki niður þessa samkeppnishæfni sem byggð hefur verið upp í gegnum þrotlausa vinnu og fjárfestingu, bæði hjá fyrirtækjunum í landinu og hinu opinbera — sérstaklega nú á tímapunkti þar sem hugverkaiðnaður er orðin ein mikilvægasta og verðmætasta útflutningsstoð Íslands.

Tímasetning þeirra róttæku breytinga, sem fyrirhugaðar eru með umræddu frumvarpi, á kerfi sem hefur sannað gildi sitt í að efla samkeppnishæfni landsins er sérlega óheppileg. Evrópusambandið hefur vaknað upp af doða sínum í þessum málum og blæs nú til stórsóknar í nýsköpun (að stærra umfangi en Marshall aðstoðin!), eins og lagt er til í umfangsmikilli aðgerðaráætlun Mario Draghi sem var kynnt í september á þessu ári.

Að Ísland dragi saman seglin eins og lagt er til í þessum breytingum, á meðan Evrópa blæs til sóknar, er síður en svo það sem nýsköpunarfyrirtæki á Íslandi áttu von á – sér í lagi miðað við það sem lagt var upp með í stjórnarsáttmálanum frá 2021:

> *Endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar verða framlengdar og farið yfir framkvæmd þeirra og eftirlit.* ***Tímabundin hækkun endurgreiðsluhlutfalls vegna kostnaðar sem fellur til við rannsóknir og þróun verður gerð varanleg.***

Á grundvelli þessa loforðs voru viðskiptaáætlanir og fjárfestingarplön mótuð, og reiknað með því að núverandi hlutföll og þök yrðu fest í sessi. CCP fagnar þeim breytingum sem frumvarpið hefur tekið frá fyrstu drögum, en betur má ef duga skal og leggur fyrirtækið til að ekki verði lögð þök á þann hvata sem fyrirtæki hafa til fjárfestingar í nýsköpunarverkefnum hér á landi og að þök á hámarkskostnaði sem má telja fram verði afnumin, frekar en að þau verði lækkuð úr 1.100 milljónum króna í 1.000 milljónir króna.

Í fjármálaáætlun 2025-2029, sem kynnt var 16. apríl 2024, eru endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar taldar mikilvægustu stuðningsaðgerðir ríkisins fyrir nýsköpunarfyrirtæki. Samkvæmt skýrslu

OECD, sem unnin var fyrir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið, skilar þessi stuðningur sér í fjölgun sérfræðistarfa og auknum útflutningi í tækni- og hugverkaiðnaði. Frá 2010 til 2022 hafa útflutningstekjur Íslands í þessum geira nær fjórfaldast, og fyrirtæki spá þreföldun á milli 2022 og 2027, sem sýnir mikilvægi áframhaldandi stuðnings við nýsköpun.

Í fjármálaáætluninni kemur einnig fram að fyrir árin 2024–2028 var áætlað að tímabundin hækkun endurgreiðslna til nýsköpunarfyrirtækja fyrir rannsóknir og þróun myndi falla niður árið 2025, með lækkun á útgjöldum árið 2026, en að ákveðið hafi verið að falla frá þeim áformum og frekar að auka útgjöld vegna stuðningsins frá árinu 2026.

Breytingarnar sem eru lagðar til í þessum frumvarpsdrögum eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishæfni Íslands sem nýsköpunarumhverfi og gera nýsköpunarfyrirtækjum enn erfiðara um vik að hefja ný verkefni hér á landi og hamla vexti verkefna sem nú þegar eru hafin.

CCP hefur á undanförnum 4 árum, í takt við bætt R&Þ umhverfi, lagt aukna áherslu á þessa starfsemi fyrirtækisins á Íslandi og hafið ný verkefni á því sviði í höfuðstöðvum CCP í Reykjavík. Þetta hefur leitt til samtals 67 stöðugilda aukningu hjá fyrirtækinu (sem eru öll sérfræðistörf). Eitt nýjasta verkefni fyrirtækisins, *EVE Frontier*, hefur leitt til erlendrar fjárfestingar upp á 5,6 milljarða króna.

Hér má sjá samanburð við ýmis nágrannalönd okkar, m.a. við Bretland þar sem CCP er með starfsstöð (þar sem eru nú þegar starfrækt R&Þ verkefni) – athygli er vakin á því að þök á hámarkskostnaði eru gjarnan ekki til staðar eða þá töluvert hærri en um ræðir í þessu frumvarpi, ef þau eru til staðar:

Land	Heiti	Samantekt
Írland	R&D Tax Credit	Felur í sér **25%** endurgreiðslu á þróunarkostnaði. **Ekkert þak er á kostnaði**. Írland býður líka fyrirtækjum sem eru með R&D kostnað tekjuskattslækkun upp á **12,5%** sem getur þýtt að heildarendurgreiðsla getur numið allt að **37,5%.**
Írland	DGTC – Digtal Games Tax Credit	Felur í sér **32%** endurgreiðslu á þróunarkostnaði upp að 3,7 milljörðum (€25 milljónir) **á hvert verkefni.**
Frakkland	CIR – Research Tax Credit	Felur í sér **30%** endurgreiðslu á R&D kostnaði upp að 15 milljörðum króna (€100 milljónir). 5% endurgreiðsla af kostnaði umfram það.
Bretland	VGEC – Video Games Expenditure Credit *(gildir frá janúar 2024)*	Felur í sér **25,5%** endurgreiðslu á þróunarkostnaði. **Ekkert þak er á kostnaði.**
Bretland	VGTR – Video Games Tax Relief *(gildir út 2027)*	Felur í sér **20%** endurgreiðslu á þróunarkostnaði. **Ekkert þak er á kostnaði** að aðkeyptri þjónustu undaskilinni sem er má að hámarki vera 180 milljónir (£1 milljón).
Þýskaland	GFF – Games Funding Program	Styrkjakerfi sem getur staðið undir allt að **50%** af þróunarkostnaði.

Kanada	CTMM - Quebec Multimedia Tax Credit	Felur í sér **37,5%** endurgreiðslu af launakostnaði tengdum þróunarverkefnum. **Ekkert þak á kostnaði.**
	OIDMTC – Ontario Interactive Digital Media Tax Credit	Felur í sér **35%** endurgreiðslu af launakostnaði tengdum þróunarverkefnum. **Ekkert þak á kostnaði**.

Til viðbótar við þessi lönd eru sambærileg styrkjakerfi í boði í öðrum Evrópuríkjum þar sem endurgreiðsluhlutfallið er á bilinu 20-25%.

2.2 Helstu breytingar sem frumvarpið felur í sér og áhrif þeirra

1. **Þak á endurgreiðslur lækkar úr 1.100 milljónum í 1.000 milljónir - a-liður 48. gr. frumvarpsins**

   Upphaflega var hámarkið hækkað upp í 1.100 milljónir króna fyrir rekstrarárið 2020. Sú fjárhæð framreiknuð miðað við verðlag í dag samkvæmt verðreiknivél Hagstofunnar, miðað við vísitölu neysluverðs í desember 2020, jafngildir 1.419 milljónum króna í september 2024. Frumvarpið felur í sér að lækka á fjárhæðina niður í 1.000 milljónir króna. Lækkunin mun skerða raunvirði fjárhæðarinnar umtalsvert, eða sem nemur 30%, og skapa aukið álag á fyrirtæki sem þegar glíma við þröngt rekstrarumhverfi, hátt vaxtastig og miklar verðlagshækkanir undanfarin ár. Að festa ákveðna krónutölu í lög skerðir raunvirði skattafrádráttarins ár frá ári.

2. **Takmarkanir á samanlögðum kostnaði tengdra fyrirtækja - c-liður 48. gr. frumvarpsins**

   Með þessum takmörkunum er hætta á að fyrirtæki, sem þegar hafa nýtt sér endurgreiðslur til fulls hér á landi, leiti til annarra landa með ný verkefni. Það mun draga úr hvatanum til að fjölga nýjum verkefnum á Íslandi, þar sem önnur lönd bjóða upp á R&Þ endurgreiðslur án samskonar takmarkana. CCP þróar tölvuleiki þar sem hver leikur er keyrður eins og sérstakt fyrirtæki (svipað fyrirkomulag og kvikmyndir) og með þeim takmörkunum sem eru lagðar til í þessu frumvarpi er í raun verið að hvetja fyrirtæki eins og CCP til að þróa enga nýja tölvuleiki á Íslandi, en nýjum leikjum getur fylgt nýtt erlent fjármagn (CCP tryggði eins og áður sagði, nýlega 5.6 milljarða erlenda fjárfestingu í *EVE Frontier*, nýjum leik, sem er verið að þróa í höfuðstöðvum fyrirtækisins í Grósku, Vatnsmýri) sem og fjölda nýrra starfa.

Breytingar sem lagðar eru til í þessu frumvarpi, sér í lagi þau hertu skilyrði sem skilgreiningar á tengdum félögum fela í sér, leiða til þess að áframhaldandi R&Þ verkefni fyrirtækisins á Íslandi hafa nú þegar verið sett í uppnám, og líkurnar á að ný R&Þ verkefni verði sett af stað hér á landi eru hverfandi, nái frumvarpið fram að ganga. Umrætt frumvarp skerðir samkeppnishæfni CCP sem fyrirtækis og ekki síst Íslands sem markaðar fyrir tækniþróun.

Takmörkun hámarkskostnaðar við samanlagðan kostnað fyrirtækja sem teljast tengd, ásamt skilgreiningum á tengdum fyrirtækjum, setja verulegar skorður fyrir íslensk fyrirtæki sem annað hvort vilja setja í gang ný þróunarverkefni eða vilja fjárfesta í öðrum fyrirtækjum. Slík fjárfesting getur í

mörgum tilfellum stutt við og eflt nýsköpun hjá minni fyrirtækjum, veitt þeim aðgang að fjármagni og þekkingu stærri aðila og eflt þau í vexti og gert þau samkeppnishæfari á markaði. Með tillögðum takmörkunum, er hætt við að stór fyrirtæki, sem annars gætu veitt nauðsynlega fjárfestingu og stuðning til minni fyrirtækja, muni ekki lengur sjá sér hag í að gera slíkt. Þetta getur haft veruleg áhrif á samkeppnishæfni minni fyrirtækja, þar sem þau missa af mikilvægu tækifæri til vaxtar og nýsköpunar sem samstarf eða samruni við stærri fyrirtæki gætu annars opnað fyrir þeim.

Þá má eins og áður sagði gera ráð fyrir að þetta hafi áhrif á þróun nýrra hugmynda og verkefna innanlands. Fyrirtæki á sviði nýsköpunar og tækniþróunar, sem eru nú þegar með verkefni í gangi sem fylla upp í núverandi takmörk, munu leita út fyrir landsteinana með ný verkefni frekar en að halda áfram að byggja upp á Íslandi. Þessi takmörkun dregur þannig úr hvata fyrir stór sem smá fyrirtæki til að setja ný verkefni á fót innanlands. Þó að stuðningur við smærri fyrirtæki sé mikilvægur, ættu reglur um endurgreiðslu á skattafrádrætti ekki að hvetja fyrirtæki til að flytja starfsemi úr landi eftir því sem þeim vex ásmegin.

Afleiðingin verður því sú að Ísland glatar tækifærum til tækniþróunar og missir alþjóðlega samkeppnisstöðu. Þegar stór fyrirtæki velja að flytja starfsemi sína á aðra markaði, fer fjármagn, þekking og hugvit einnig með, sem er svo sannarlega ekki markmiðið með lögunum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

Árangurinn af lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki er óumdeildur; nú þegar koma 20% útflutningstekna þjóðarinnar frá hugverkaiðnaði. Það er alltaf fagnaðarefni að einkafyrirtæki fjárfesti í nýsköpunarverkefnum hér á landi og að Ísland styðji við það framtak með endurgreiðslu á litlum hluta þess fjármagns sem kemur í þjóðarbúið frá slíkum verkefnum. Frekari stuðningur við þessi verkefni er hvati til frekari fjárfestinga. Fjárfestingum í nýsköpun og þróunarverkefnum fylgir kröftugt skattspor í formi tekjuskatts, afleiddra starfa og annars rekstrarkostnaðar sem ekki verður talin inn í þann kostnað sem telst frádráttabær í nýsköpunarverkefnum. Það er augljóst á þeim breytingum sem lagðar eru til með umræddu frumvarpi, að hér er einungis horft á þennan stuðning sem kostnað en ekki þær tekjur sem ríkið hefur af starfsemi nýsköpunarfyrirtækja.

Þó upphæðirnar sem veittar eru til fyrirtækja virðist háar þegar einblínt er á kostnaðarhliðina, er slíkur kostnaður ekki óeðlilegur í tengslum við stór þróunarverkefni, sem geta hlaupið á hundruðum milljóna króna á mánuði. Til dæmis kostar eitt þróunarverkefni hjá CCP vel yfir 200 milljónir króna á mánuði — eða rúmlega 2,5 milljarða króna á ári. Um tveir þriðju af þessum kostnaði eru laun, sem nema um 1,7 milljörðum króna árlega. Tekjur ríkissjóðs af slíkum verkefnum í formi tekjuskatts hlaupa á mörg hundruðum milljóna króna, sem er margfalt hærra en það sem verkefnið gæti fengið endurgreitt í gegnum íslenska nýsköpunarkerfið.

Verkefnið sem er vísað í hér að ofan, eins og mörg sambærileg stór þróunarverkefni, tekur mörg ár í þróun áður en það fer að skila tekjum. Markmiðið er þó að fjárfestingin margborgi sig til lengri tíma litið, og að verkefnið verði bæði fyrirtækinu og ríkissjóði arðbært þegar að því kemur. Þessi veruleiki á við um mörg fyrirtæki á Íslandi, sem þurfa að taka umtalsverða áhættu með slíkar framkvæmdir. Fyrirtæki sem ráðast í svona stór verkefni bera þá ábyrgð gagnvart öllum sínum hagsmunaaðilum að draga úr áhættunni sem slíkum verkefnum fylgja eins og auðið er, og leita hagkvæmustu leiða til

fjárfestinga. Það liggur ljóst fyrir að fyrirtæki á þessum skala geta starfað hvar sem er í heiminum, og í raun starfa sum þeirra á alþjóðavettvangi með starfsstöðvar víða um heim.

Það ætti að vera skýrt markmið að hvetja þau fyrirtæki sem hafa góða reynslu af rekstri og fjárfestingum í nýsköpunarverkefnum hér á landi til að halda þeirri starfsemi áfram, í stað þess að beina þeim út á erlenda markaði þar sem eru gjarnan ekki þök á hámarkskostnaði né þær takmarkanir sem skilgreiningarnar á tengdum aðilum sem eru lögð til hér.

2.3 Áhrif á fjárfestingar í R&Þ á árinu 2024

Það er einnig áhyggjuefni að frumvarpið geri ráð fyrir að þessar breytingar taki gildi 1. janúar 2025. Fyrirtæki hafa þegar fjárfest í R&Þ verkefnum fyrir árið 2024 og að miklu leyti sett í gang fjárfestingaáætlanir til næstu ára (ráðið til sín starfsfólk, keypt búnað, skrifað undir langtímasamninga, o.s.frv.) – þetta eru langtímafjárfestingar sem eru byggðar m.t.t. núverandi stuðningskerfis. Að breyta leikreglunum með svo skömmum fyrirvara mun koma harkalega niður á fyrirhuguðum fjárfestingum íslenskra nýsköpunarfyrirtækja, sem þegar hafa tekið mið af fyrri stuðningsskilmálum. Rekstrarumhverfi í óstöðugleika eins og þessar breytingar skapa, dregur úr trausti á langtíma áætlanagerð á Íslandi, fælir erlenda fjárfesta frá því að koma með nýtt fjármagn inn í landið og neyðir íslensk fyrirtæki til að horfa til annarra landa.

3. Samantekt

CCP telur að fyrirhugaðar breytingar á endurgreiðslukerfi rannsókna og þróunar (R&Þ) valdi því að samkeppnishæfni Íslands sem nýsköpunarumhverfis dragist langt aftur úr, á meðan önnur lönd eru að blása til mikillar sóknar. Árangur endurgreiðslukerfisins hefur hvatt til stöðugs vaxtar í útflutningi hugverkaiðnaðarins, skapað fjölda starfa og laðað að erlendar fjárfestingar. Lækkun á þökum og takmarkanir á endurgreiðslum til tengdra félaga mun hafa verulega neikvæð áhrif á fjárfestingar í nýsköpun, bæði hjá CCP sem og öðrum stórum og smærri fyrirtækjum. Á sama tíma blása Evrópa og Bandaríkin til sóknar sem mun hvetja til þess að verkefni íslenskra nýsköpunarfyrirtækja flytjist úr landi og ný verkefni verið staðsett þar sem þau njóta samkeppnishæfs umhverfis.

CCP hvetur stjórnvöld til að endurskoða frumvarpið með hliðsjón af markmiðum stjórnarsáttmálans frá 2021 og tryggja að stuðningskerfi R&Þ haldi áfram að skapa alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi. CCP leggur til að:

a. þök á hámarkskostnaði verði endurskoðuð og helst fjarlægð,
b. ákvæði um tengd félög verði felld út úr lögunum, og
c. tryggt verði að öll áform um breytingar fari fram í nánu samráði við hagsmunaaðila, þannig að langtímaniðurstaða náist sem stuðlar að áframhaldandi vexti nýsköpunar á Íslandi, til heilla fyrir íslenskt hagkerfi.

CCP ítrekar jafnframt ósk sína um að kynna sjónarmið fyrirtækisins betur fyrir Efnahags- og viðskiptanefnd, sem og Fjárlaganefnd, áður en að umrætt frumvarp verður lagt fyrir Alþingi til 2. umræðu.

CCP sýnir skilning á því að um fordæmalaust ástand sé að ræða í stjórnsýslu á Íslandi og áform eins og þessi komi til, mögulega vegna tímapressu og óvissuástands. Fyrirtækið er því boðið og búið að vinna hörðum höndum með öllum hagsmunaaðilum til skemmri og lengri tíma, til að tryggja að Ísland verði suðupottur fyrir nýsköpun og hugverk til framtíðar.

Fyrir hönd CCP

Hilmar Veigar Pétursson

CEO

Hafnarfjörður, 31. Október 2024

Fjárlaganefnd Alþingis

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 152/2009

155. löggjafarþing 2024–2025
Þingskjal 307 — 300. mál
Stjórnarfrumvarp

Við viljum hér með koma á framfæri umsögn okkar varðandi drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

45. gr: Framlengingarheimild umsókna um þróunarverkefni
Í frumvarpinu kemur fram að umsókn um staðfestingu á þróunarverkefni megi einungis framlengja í tvígang. Við teljum að slíkt fyrirkomulag kunni að vera takmarkandi fyrir stærri verkefni sem ná yfir lengri tíma, eins og í tilfelli Coripharma þar sem þróun lyfs tekur að lágmarki 4 ár. Sveigjanlegri framlengingarheimildir gætu stuðlað að því að fyrirtæki geti náð fram settum markmiðum án þess að þurfa að sækja um staðfestingu á nýjum verkefnum að óþörfu. Tillaga okkar er að heimila fleiri en tvær framlengingar þegar um er að ræða umfangsmikil og tímafrek verkefni. Hægt væri að hafa mismunandi viðmið eftir eðli þróunar eða þá fella brott þessa breytingu í heild.

45. gr: Heimild til afturköllunar á staðfestingu vegna breyttra forsendna
Við gerum athugasemd við víðtæka heimild Rannís til að afturkalla staðfestingu vegna breyttra forsendna. Þessi heimild getur skapað óvissu fyrir fyrirtæki og setur ströng skilyrði fyrir áframhaldandi þróunarvinnu. Eðli þróunar og rannsókna er óvissa í framgangi verkefnis og því óeðlilegt að stuðningur ríkis sé afturkallaður afturvirkt ef verkefni skilar ekki þeim árangri sem stefnt var að. Við leggjum til að slík afturköllun eigi einungis við þegar fram koma rangar eða villandi upplýsingar sem geta haft áhrif á grunnforsendur verkefnisins, en ekki ef einungis minniháttar breytingar verða á forsendum verkefnisins.

48. gr.: Skilgreining tengdra fyrirtækja
Í frumvarpinu er fyrirtæki skilgreint tengt öðrum fyrirtækjum þegar eigendur þeirra eru tengdir sifjaréttarlegum böndum, þar sem systkin eru sérstaklega nefnd en t.d. frændsystkin ekki útilokuð. Við teljum þessa skilgreiningu óæskilega, þar sem fyrirtæki með sjálfstæðan rekstur gætu verið flokkuð sem tengd einungis vegna fjölskyldutengsla eigenda. Slík skilgreining er of víð og getur skapað hættu á röngum niðurstöðum um tengsl aðila. Við mælum með að þetta ákvæði verði endurskoðað til að stuðla að réttmætri og sanngjarnri meðferð fyrirtækja sem standa fjárhagslega sjálfstæð. Því ætti þessi grein að takmarkast við einstaklinga í hjónabandi einungis eða fella brott þessa bretingu í heild.

Við vonum að þessar athugasemdir verði hafðar til hliðsjónar við áframhaldandi vinnu við lagafrumvarpið, og leggjum áherslu á mikilvægi þess að skapa umgjörð sem tryggir áframhaldandi stuðning við nýsköpun og þróun.

F.h. Coripharma ehf.

Þóra Björg Magnúsdóttir
Director R&D Operations

Docusign Envelope ID: 4D05D36E-6AE0-4FDD-8268-0A76BB66B2DE

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Sent á netfangið umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 1. nóvember 2024

Efni: Umsögn Crowberry Capital GP ehf. um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum um skatta og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl). Mál nr. 300 á 155. löggjafarþingi.

Crowberry Capital GP ehf. („**Crowberry**") er skráður rekstraraðili tveggja sérhæfðra sjóða, Crowberry I og Crowberry II, sem eru reknir sem vísisjóðir og fjárfesta í óskráðum nýsköpunarfyrirtækjum á Íslandi og Norðurlöndunum sem eru á fyrstu stigum. Crowberry vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um fyrirliggjandi drög að frumvarpi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl)., þskj. 307, 300. mál á 155. löggjafarþingi (hér eftir „**frumvarpið**").

1. **Almennt**

Töluvert hefur verið rætt og ritað um þann árangur sem náðst hefur í hugverkaiðnaði undanfarin misseri. Í tilkynningu frá Fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið þann 25. október 2024 kemur fram að gríðarlegur vöxtur hafi verið í útflutningi hugverkaiðnaðar á undanförnum árum. Þar segir jafnframt að „*öflugt rannsóknar- og þróunarstarf gegnir lykilhlutverki í að stuðla að nýsköpun, efla framleiðni og skapa nýjar útflutningsgreinar sem leiðir til auknar samkeppnishæfni á alþjóðamarkaði.*" Að sama skapi birti Hagstofan frétt þann 23. október 2024 þar sem fram kom að velta í tækni- og hugverkaiðnaði hafi aukist um 16% á milli ára, á sama tíma og aðrar stórar atvinnugreinar stóðu í stað eða skruppu saman. Þau innlendu nýsköpunarfyrirtæki sem hafa borið þennan vöxt á herðum sér reiða sig á skattafrádrátt vegna kostnaðar við rannsókna- og þróunarverkefni í samræmi við lög nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki.

2. **Athugasemdir við 45. gr.**

Með 3. mgr. 45. gr. frumvarpsins er lagt til að bæta við svohljóðandi heimild fyrir Rannís að afturkalla staðfestingu skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 152/2009 ef forsendur hafa breyst frá því að umsókn var staðfest:

> Rannís getur afturkallað staðfestingu skv. 1. mgr. ef forsendur hafa breyst frá því að umsókn var staðfest. Er Rannís heimilt að krefjast upplýsinga og gagna, á því formi sem það óskar, til að leggja mat á hvort forsendur standist enn. Telst það breyttar forsendur ef framgangur verkefnis víkur talsvert frá upphaflegri áætlun þannig að verkefnið uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir staðfestingu, sbr. 1. mgr. og 4. gr., sem og ef upplýsingagjöf er ábótavant þannig að ekki sé hægt að leggja mat á þau atriði. Breyttar forsendur eiga jafnt við um verkefni sem uppfylltu skilyrði laganna en gera það ekki lengur sem og verkefni sem uppfylltu ekki skilyrðin, svo sem ef umsókn hefur byggst á röngum og villandi

Docusign Envelope ID: 4D05D36E-6AE0-4FDD-8268-0A76BB66B2DE

upplýsingum. Afturköllun samþykkis getur tekið til yfirstandandi og síðustu tveggja tekjuára.

Umsóknarkerfi Rannís er nú þegar umfangsmikið og ítarlegt fyrir umsóknaraðila og þurfa þeir að standa skil á margvíslegum gögnum og upplýsingum á borð við verk- og kostnaðaráætlun, viðskiptaáætlun og lýsingu á því rannsóknar- eða þróunarverkefni sem um ræðir. Það er eðlilegt að hægt sé að afturkalla staðfestinguna ef umsókn hefur byggst á röngum og villandi upplýsingum en að okkar mati er ákvæðið að öðru leyti óheppilegt.

Í fyrsta lagi er alþekkt að nýsköpunarfyrirtæki þurfa mörg hver að breyta að um stefnu að einhverju leyti í sínu vaxtarferli og er ákveðinn sveigjanleiki oft lykilatriði í þróun þeirra, enda er samkeppnis- og tækniumhverfi þeirra síbreytilegt og kvikt. Það er því sérstaklega mikilvægt að þeim sé tryggt stöðugt rekstrar- og skattaumhverfi, sem framangreind breyting gengur þvert gegn. Heimildin til afturköllunar er enda í eðli sínu matskennd og erfitt fyrir fyrirtæki að festa reiðar hendur á inntak hennar, t.d. hvað það þýði að „framgangur verkefnis víki talsvert frá upphaflegri áætlun".

Í öðru lagi er þessi breyting til þess fallinn að hafa neikvæð áhrif á fjármögnunarumhverfi nýsköpunarfyrirtækja. Þegar slík fyrirtæki fá lánsfé til að fjármagna sig veita þau yfirleitt veð í skattalegri endurgreiðslu frá Rannís (enda yfirleitt fáar aðrar eignir til veðsetningar hjá ungum fyrirtækjum) og slíkri veðsetningu væri þannig stefnt í hættu ef fyrir hendi er tveggja ára afturvirk heimild til að afturkalla staðfestinguna fyrir endurgreiðslu. Þá er einnig augljóst að framangreind heimild muni hafa áhrif á möguleika nýsköpunarfyrirtækja að sækja fjárfestingu með hlutafé, sérstaklega erlendis frá, þar sem slík óvissa á afkomu og fjárstöðu hefur letjandi áhrif á fjárfesta.

Í þriðja lagi má nefna að framangreint ákvæði um afturköllun á grundvelli breyttra forsenda virðist vera ákveðið eyland þar sem það er hvorki rökstutt né rætt í athugasemdum með 45. gr. í frumvarpi til laganna, þar sem þar er aðeins vikið að afturköllun á umsóknum með röngum eða villandi upplýsingum. Þá er það heldur ekki hluti af tillögum OECD í skýrslu sinni frá ágúst 2023 (*Evaluating the effects of the R&D tax credit in Iceland*) en samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu eru tillögur frumvarpsins um breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, að meginstefnu til byggðar á ábendingum sem fram koma í þeirri skýrslu.

Í inngangi frumvarpsins segir að í því séu lagðar til breytingar í því skyni að bæta eftirlit og upplýsingaöflun í samræmi við eftirlitshlutverk Rannís, ríkisskattstjóra sem og endurskoðenda/skoðunarmanna um réttmæti upplýsinga og verkbókhalds verkefna *án þess þó að gengið sé gegn því markmiði laganna að efla rannsóknar og/eða þróunarstarf og bæta samkeppnisskilyrði nýsköpunarfyrirtækja hér á landi*. Við teljum að framangreind heimild í 3. mgr. 45. gr. frumvarpsins gangi gegn því markmiði og dragi úr samkeppnis skilyrðum nýsköpunarfyrirtækja hér á landi.

Crowberry leggur því til að heimild Rannís, um afturköllun staðfestingar, verði eingöngu bundin við tilvik þar sem umsækjendur veittu rangar eða villandi upplýsingar í sínum umsóknum.

Docusign Envelope ID: 4D05D36E-6AE0-4FDD-8268-0A76BB66B2DE

Virðingarfyllst,

f.h. Crowberry Capital GP ehf.

Signed by:
Hrafnkell Ásgeirsson
E632B7D7948E4E1...

Hrafnkell Ásgeirsson, yfirlögfræðingur

Efnahags- og viðskiptanefnd vegna máls 300. Skattar og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

31. október 2024

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Cruise Iceland endursendir athugasemdir sínar sem áður voru sendar til fjármálaráðuneytisins þar sem ekkert tillit hefur verið tekið til þeirra. Cruise Iceland bendir einnig á að nú þegar hefur eitt skipafélag afbókað allar ferðir til Íslands á næsta ári vegna áforma stjórnvalda. Verði áformin að veruleika munu afleiðingar þess raungerast hratt.

Almennar athugasemdir:

Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) og AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) lýsa harðri andstöðu við frumvarp fjármálaráðuneytisins um nýtt innviðagjald á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næstkomandi næst komandi.

Þá mótmælum við einnig fyrri löggjöf sem mælir fyrir um afnám tollfrelsis á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næst komandi þar sem enn hefur ekki verið brugðist við hörðum mótmælum fjölda hagaðila, innlendra sem erlendra.

Cruise Iceland ályktaði nýlega að samtals beinar tekjur af hafnargjöldum, áætlaðri eyðslu ferðamanna, opinberum gjöldum, olíusölu, flugfargjöldum og þjónustu vegna eingöngu hringsiglinga á Íslandi væri að lágmarki 10,8 milljarðar ISK.

Sérstakar athugasemdir:

Neikvæð áhrif á íslenskan efnahag, störf og landsbyggð

Á meðan við fögnum því að gistináttaskattur eigi ekki lengur við um alþjóðlega farþegaflutninga með skipum þá er álagning innviðagjalds upp á 2.500 ISK á hvern farþega fyrir hvern byrjunardag sem skip dvelur við Ísland slík viðbótarálagning og skrifræði fyrir skemmtiferðaskipin að hún verður sértæk skattlagning á farþegaflutninga til landsins sem aðrir mátar farþegaflutninga til og frá Íslandi verða undanskildir. Upphæðin er fimm sinnum hærri en gistináttaskatturinn sem er aflagður og er einnig án

nokkurra fordæma á heimsvísu hjá öðrum þjóðum fyrir hverjar 24 stundir sem skip er innan efnahagslögsögu.

Verði innviðagjaldið lagt á með þessum hætti mun það líklega hafa miklar afleiðingar fyrir starfsemi skemmtiferðaskipa við Ísland. Þetta skapar sérstaka áhættu fyrir minni samfélög á landsbyggðinni sem reiða sig að miklu leyti á tekjur frá skemmtiferðaskipum og er í raun landsbyggðarskattur. Íslenskar rannsóknir sýna að farþegar skemmtiferðaskipa skapa miklar tekjur fyrir fyrirtæki á landsbyggðinni án þess að valda umtalsverðu álagi á innviði. Hótelnætur, millilandaflug, eldsneytiskaup, flutningar, matarkaup og önnur þjónusta sem er keypt dreifist víða um landið og sérstaklega í byggðalögum utan alfaraleiðar þar sem margir rekstraraðilar reiða sig alfarið á tekjur af skemmtiferðaskipum. Mörg samfélög hafa ennfremur lagt í umtalsverðar fjárfestingar til að þjónusta skemmtiferðaskipin á grunni tekna frá þeim og myndu þessar fjárfestingar verða í uppnámi í kjölfarið.

Samkvæmt skýrslu Reykjavík Economics sem unnin var fyrir Faxaflóahafnir kemur fram að efnahagslegt umfang skemmtiferðaskipa geirans var metið á 37,2 milljarða árið 2023. Í sömu skýrslu kom fram að töluvert meiri neysla væri hjá farþegum skemmtiferðaskipa en öðrum ferðamönnum. Heildarneysla ferðamannanna var 2023 á bilinu 22-30 milljarðar þar sem bandarískir ferðamenn voru stærsti hluti ferðamanna. Mikill munur er á eyðslu skiptifarþega frá skemmtiferðaskipum, sem eyða að meðaltali um 72-92 þúsund krónum á tveggja daga dvöl í Reykjavík, en til samanburðar eyða aðrir ferðamenn að meðaltali um 150 þúsund krónum í heildina á öllu ferðalagi sínu til Íslands.

Þá er heildarfarþegafjöldi þeirra sem koma til Íslands í tengslum við skemmtiferðaskip 315 þúsund talsins á síðasta ári, sem gerir um 12-14% af öllum farþegum sem til Íslands koma. Siglt er með þessa ferðamenn hringinn í kringum landið og því eru innviðir landsins takmarkað nýttir af skipunum.

Mynd 1: Áfangastaðir sem fá erlenda ferðamenn með skemmtiferðaskipum

Skemmtiferðaskip eiga að sitja við sama borð og aðrar greinar farþegaflutninga

Innviðagjaldið mismunar félögum í ferðaþjónustu með þeim hætti að aðeins farþegar skemmtiferðaskipa verða látnir greiða innviðagjald. Forgangsröðun stjórnvalda með þessum hætti er undarleg.

Í fyrsta lagi eru farþegaflutningar með skemmtiferðaskipum eina leiðin sem færir alþjóðlega ferðamenn beint til áfangastaða eins og Ísafjarðar, Grímseyjar, Húsavíkur, Borgarfjarðar Eystri, Seyðisfjarðar eða Vestmannaeyja, svo einhverjir séu nefndir. Að velja eingöngu skemmtiferðaskipin úr fyrir aukna gjaldtöku sem aðrir geirar ferðaþjónustunnar eru ekki látnir sæta mun leiða til þess að samfélög þessi standa ekki jafnfætis öðrum hvað aðgengi að ferðamönnum varðar.

Í öðru lagi greiða skemmtiferðaskip nú þegar fjölda gjalda sem styðja við samfélög og innviði á landsbyggðinni. Eins og stjórnvöld hafa viðurkennt þá greiða farþegar skemmtiferðaskipa meira en fimmtán mismunandi gjöld til þeirra hafna sem þau heimsækja. Til hvers að bæta við einu gjaldi til viðbótar við þennan langa lista og valda þannig óvissu um þær tekjur sem nú þegar skapast fyrir samfélög á landsbyggðinni.

Ef ætlunin er að leggja viðbótar skatta og gjöld á ferðaþjónustuna þá ætti ekki að beina þeirri gjaldtöku eingöngu að skemmtiferðaskipunum sem þegar greiða fjölmörg gjöld og skatta. Innviðagjaldið endurspeglar ekki það álag sem skemmtiferðaskip hafa á innviði og það ætti ennfremur að gæta þess að jafnræði sé í gjaldtöku á skemmtiferðaskip samanborið við aðra farþegaflutninga til landsins, mögulega með sameiginlegu komugjaldi fyrir Ísland.

Farmiðar á markað með margra ára fyrirvara í skemmtiferðaskipum

Þá verður að hafa í huga að farmiðar fyrir skemmtiferðaskip eru komnir á markað með margra ára fyrirvara. Álagning innviðagjalds með svo fáránlega hárri upphæð sem 2.500 ISK á farþega á dag frá 1. janúar 2025 leyfir skemmtiferðaskipunum með engu móti að aðlagast fyrirkomulaginu í tæka tíð.

Slæm stjórnsýsla

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er um einstaklega slæma stjórnsýslu að ræða að gefa aðeins tvo virka daga til að koma með andmæli við fyrirhugaða lagabreytingu. Við óskum því eftir lengri umsagnarfresti svo hagaðilar hafi viðunandi tækifæri til að koma að ítarlegri athugasemdum. Þar sem öll skemmtiferðaskip sem sigla við Ísland eru í eigu erlendra fyrirtækja má vera ljóst að ómögulegt er að þýða lagatexta á ensku, leggja mat á áhrifin og þýða aftur á íslensku, innan svo stutts tímafrests og er það því skýrt merki um lélega stjórnsýslu.

Við leggjum áherslu á þörfina fyrir lengri umsagnarfrest fyrir ítarlegri umsögn svo hægt sé að rannsaka áhrif lagasetningarinnar til fulls svo tryggt sé að íslensk ferðaþjónusta verði ekki sköðuð að nauðsynjalausu.

Jafnframt, vegna alvarleika ákvörðunarinnar fyrir skemmtiferðaskipageirann og ferðaþjónustuna á Ísland þá teljum við að um sé að ræða pólitíska ákvörðun sem starfsstjórn hafi ekki umboð til að taka. Um stefnumótandi ákvörðun er að ræða sem hefur víðtæk alvarleg áhrif og felur í sér að endurskipuleggja umhverfi íslenskrar ferðaþjónustu innan suðvestur horns landsins á sama tíma og grafið er alvarlega undan ferðaþjónustu á landsbyggðinni. Eðlilegt er að pólitískar ákvarðanir sem hafa áhrif á heilan geira ferðaþjónustunnar í mörgum sveitarfélögum séu teknar af stjórnmálamönnum sem hafi umboð til að taka slíkar ákvarðanir og verði látnir bera ábyrgð á þeim í kosningum.

Afnemið ekki tollfrelsið fyrir innanlandssiglingarnar (hringsiglingar)

Að lokum viljum við nýta tækifærið til að mótmæla enn og aftur afnámi tollfrelsis á skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum sem enn hefur ekki verið brugðist við né metið með tilliti til efnhagslegra áhrifa. Samkvæmt lögum um virðisaukasaktt, sbr. 2. Mgr. 4. Gr. Laga nr. 87/2011 eru skil á skattinum alfarið á ábyrgð rekstraraðila og þjónustuaðilum því óviðkomandi. Við leggjum til að afnámi tollfrelsis verði frestað til 1. janúar 2027 til að unnt verði að vinna að úrlausn þessa máls innan ramma laganna í samráði við samtökin, að undangengnu mati á efnahagslegum afleiðingum þess eins og efnahags- og viðskiptanefnd mælti fyrir um.

Niðurstaða:

Vegna ofangreindra raka leggjumst við gegn álagningu innviðagjalds á skemmtiferðaskip. Ekkert bendir til þess að aðgerðin muni hafa jákvæð áhrif á íslenska ferðaþjónustu eða íslenskan efnahag.

Þvert á móti má taka dæmi af skemmtiferðaskipafarþegum í Reykjavík sem þegar greiða meira en 6.500 ISK á farþega, á komu, með meira en 17 mismunandi gjöldum.

Ennfremur mun álagning innviðagjalds með svo stuttum fyrirvara (1. janúar 2025) setja skemmtiferðaskipin í ómögulega stöðu þar sem sigling með skemmtiferðaskipi er sett á markað með margra ára fyrirvara. Sem dæmi hafa farþegar sem keyptu farmiða fyrir árið 2025 þegar verið upplýstir um að gistináttagjaldið verði 1.000 ISK á klefa hvern dag.

Ætli stjórnvöld sér þrátt fyrir þessi andmæli að leggja á innviðagjald þá mælumst við til þess að innviðagjald verði innleitt með eftirfarandi hætti,

- 500 ISK á farþega fyrir 2025;
- innleiða í núverandi lög gagnsætt kerfi stigvaxandi hækkana frá 2026 til 2028 svo geirinn geti aðlagast nýja fyrirkomulaginu og forðast hættuna á afbókunum og fjárhagslegum skaða;
- viðhalda gjaldtöku á farþega í samræmi við tillögu stjórnvalda til að draga úr skrifræði í gjaldtökunni;
- undanskilja, eins og í fyrri tillögum, bókanir sem gerðar voru fyrir 31. desember 2024.

Sigurður Jökull Ólafsson

Stjórnarformaður
Cruise Iceland

Nikos Mertzanidis, varaforseti hafna og áfangastaða og skattamála hjá CLIA

Frigg Jørgensen, framkvæmdastjóri AECO

Efnahags- og viðskiptanefnd vegna máls 300. Skattar og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

31. október 2024

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Cruise Iceland endursendir athugasemdir sínar sem áður voru sendar til fjármálaráðuneytisins þar sem ekkert tillit hefur verið tekið til þeirra. Cruise Iceland bendir einnig á að nú þegar hefur eitt skipafélag afbókað allar ferðir til Íslands á næsta ári vegna áforma stjórnvalda. Verði áformin að veruleika munu afleiðingar þess raungerast hratt.

Almennar athugasemdir:

Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) og AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) lýsa harðri andstöðu við frumvarp fjármálaráðuneytisins um nýtt innviðagjald á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næstkomandi næst komandi.

Þá mótmælum við einnig fyrri löggjöf sem mælir fyrir um afnám tollfrelsis á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næst komandi þar sem enn hefur ekki verið brugðist við hörðum mótmælum fjölda hagaðila, innlendra sem erlendra.

Cruise Iceland ályktaði nýlega að samtals beinar tekjur af hafnargjöldum, áætlaðri eyðslu ferðamanna, opinberum gjöldum, olíusölu, flugfargjöldum og þjónustu vegna eingöngu hringsiglinga á Íslandi væri að lágmarki 10,8 milljarðar ISK.

Sérstakar athugasemdir:

Neikvæð áhrif á íslenskan efnahag, störf og landsbyggð

Á meðan við fögnum því að gistináttaskattur eigi ekki lengur við um alþjóðlega farþegaflutninga með skipum þá er álagning innviðagjalds upp á 2.500 ISK á hvern farþega fyrir hvern byrjunardag sem skip dvelur við Ísland slík viðbótarálagning og skrifræði fyrir skemmtiferðaskipin að hún verður sértæk skattlagning á farþegaflutninga til landsins sem aðrir mátar farþegaflutninga til og frá Íslandi verða undanskildir. Upphæðin er fimm sinnum hærri en gistináttaskatturinn sem er aflagður og er einnig án

nokkurra fordæma á heimsvísu hjá öðrum þjóðum fyrir hverjar 24 stundir sem skip er innan efnahagslögsögu.

Verði innviðagjaldið lagt á með þessum hætti mun það líklega hafa miklar afleiðingar fyrir starfsemi skemmtiferðaskipa við Ísland. Þetta skapar sérstaka áhættu fyrir minni samfélög á landsbyggðinni sem reiða sig að miklu leyti á tekjur frá skemmtiferðaskipum og er í raun landsbyggðarskattur. Íslenskar rannsóknir sýna að farþegar skemmtiferðaskipa skapa miklar tekjur fyrir fyrirtæki á landsbyggðinni án þess að valda umtalsverðu álagi á innviði. Hótelnætur, millilandaflug, eldsneytiskaup, flutningar, matarkaup og önnur þjónusta sem er keypt dreifist víða um landið og sérstaklega í byggðalögum utan alfaraleiðar þar sem margir rekstraraðilar reiða sig alfarið á tekjur af skemmtiferðaskipum. Mörg samfélög hafa ennfremur lagt í umtalsverðar fjárfestingar til að þjónusta skemmtiferðaskipin á grunni tekna frá þeim og myndu þessar fjárfestingar verða í uppnámi í kjölfarið.

Samkvæmt skýrslu Reykjavík Economics sem unnin var fyrir Faxaflóahafnir kemur fram að efnahagslegt umfang skemmtiferðaskipa geirans var metið á 37,2 milljarða árið 2023. Í sömu skýrslu kom fram að töluvert meiri neysla væri hjá farþegum skemmtiferðaskipa en öðrum ferðamönnum. Heildarneysla ferðamannanna var 2023 á bilinu 22-30 milljarðar þar sem bandarískir ferðamenn voru stærsti hluti ferðamanna. Mikill munur er á eyðslu skiptifarþega frá skemmtiferðaskipum, sem eyða að meðaltali um 72-92 þúsund krónum á tveggja daga dvöl í Reykjavík, en til samanburðar eyða aðrir ferðamenn að meðaltali um 150 þúsund krónum í heildina á öllu ferðalagi sínu til Íslands.

Þá er heildarfarþegafjöldi þeirra sem koma til Íslands í tengslum við skemmtiferðaskip 315 þúsund talsins á síðasta ári, sem gerir um 12-14% af öllum farþegum sem til Íslands koma. Siglt er með þessa ferðamenn hringinn í kringum landið og því eru innviðir landsins takmarkað nýttir af skipunum.

Mynd 1: Áfangastaðir sem fá erlenda ferðamenn með skemmtiferðaskipum

Skemmtiferðaskip eiga að sitja við sama borð og aðrar greinar farþegaflutninga

Innviðagjaldið mismunar félögum í ferðaþjónustu með þeim hætti að aðeins farþegar skemmtiferðaskipa verða látnir greiða innviðagjald. Forgangsröðun stjórnvalda með þessum hætti er undarleg.

Í fyrsta lagi eru farþegaflutningar með skemmtiferðaskipum eina leiðin sem færir alþjóðlega ferðamenn beint til áfangastaða eins og Ísafjarðar, Grímseyjar, Húsavíkur, Borgarfjarðar Eystri, Seyðisfjarðar eða Vestmannaeyja, svo einhverjir séu nefndir. Að velja eingöngu skemmtiferðaskipin úr fyrir aukna gjaldtöku sem aðrir geirar ferðaþjónustunnar eru ekki látnir sæta mun leiða til þess að samfélög þessi standa ekki jafnfætis öðrum hvað aðgengi að ferðamönnum varðar.

Í öðru lagi greiða skemmtiferðaskip nú þegar fjölda gjalda sem styðja við samfélög og innviði á landsbyggðinni. Eins og stjórnvöld hafa viðurkennt þá greiða farþegar skemmtiferðaskipa meira en fimmtán mismunandi gjöld til þeirra hafna sem þau heimsækja. Til hvers að bæta við einu gjaldi til viðbótar við þennan langa lista og valda þannig óvissu um þær tekjur sem nú þegar skapast fyrir samfélög á landsbyggðinni.

Ef ætlunin er að leggja viðbótar skatta og gjöld á ferðaþjónustuna þá ætti ekki að beina þeirri gjaldtöku eingöngu að skemmtiferðaskipunum sem þegar greiða fjölmörg gjöld og skatta. Innviðagjaldið endurspeglar ekki það álag sem skemmtiferðaskip hafa á innviði og það ætti ennfremur að gæta þess að jafnræði sé í gjaldtöku á skemmtiferðaskip samanborið við aðra farþegaflutninga til landsins, mögulega með sameiginlegu komugjaldi fyrir Ísland.

Farmiðar á markað með margra ára fyrirvara í skemmtiferðaskipum

Þá verður að hafa í huga að farmiðar fyrir skemmtiferðaskip eru komnir á markað með margra ára fyrirvara. Álagning innviðagjalds með svo fáránlega hárri upphæð sem 2.500 ISK á farþega á dag frá 1. janúar 2025 leyfir skemmtiferðaskipunum með engu móti að aðlagast fyrirkomulaginu í tæka tíð.

Slæm stjórnsýsla

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er um einstaklega slæma stjórnsýslu að ræða að gefa aðeins tvo virka daga til að koma með andmæli við fyrirhugaða lagabreytingu. Við óskum því eftir lengri umsagnarfresti svo hagaðilar hafi viðunandi tækifæri til að koma að ítarlegri athugasemdum. Þar sem öll skemmtiferðaskip sem sigla við Ísland eru í eigu erlendra fyrirtækja má vera ljóst að ómögulegt er að þýða lagatexta á ensku, leggja mat á áhrifin og þýða aftur á íslensku, innan svo stutts tímafrests og er það því skýrt merki um lélega stjórnsýslu.

Við leggjum áherslu á þörfina fyrir lengri umsagnarfrest fyrir ítarlegri umsögn svo hægt sé að rannsaka áhrif lagasetningarinnar til fulls svo tryggt sé að íslensk ferðaþjónusta verði ekki sköðuð að nauðsynjalausu.

Jafnframt, vegna alvarleika ákvörðunarinnar fyrir skemmtiferðaskipageirann og ferðaþjónustuna á Ísland þá teljum við að um sé að ræða pólitíska ákvörðun sem starfsstjórn hafi ekki umboð til að taka. Um stefnumótandi ákvörðun er að ræða sem hefur víðtæk alvarleg áhrif og felur í sér að endurskipuleggja umhverfi íslenskrar ferðaþjónustu innan suðvestur horns landsins á sama tíma og grafið er alvarlega undan ferðaþjónustu á landsbyggðinni. Eðlilegt er að pólitískar ákvarðanir sem hafa áhrif á heilan geira ferðaþjónustunnar í mörgum sveitarfélögum séu teknar af stjórnmálamönnum sem hafi umboð til að taka slíkar ákvarðanir og verði látnir bera ábyrgð á þeim í kosningum.

Afnemið ekki tollfrelsið fyrir innanlandssiglingarnar (hringsiglingar)

Að lokum viljum við nýta tækifærið til að mótmæla enn og aftur afnámi tollfrelsis á skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum sem enn hefur ekki verið brugðist við né metið með tilliti til efnhagslegra áhrifa. Samkvæmt lögum um virðisaukasaktt, sbr. 2. Mgr. 4. Gr. Laga nr. 87/2011 eru skil á skattinum alfarið á ábyrgð rekstraraðila og þjónustuaðilum því óviðkomandi. Við leggjum til að afnámi tollfrelsis verði frestað til 1. janúar 2027 til að unnt verði að vinna að úrlausn þessa máls innan ramma laganna í samráði við samtökin, að undangengnu mati á efnahagslegum afleiðingum þess eins og efnahags- og viðskiptanefnd mælti fyrir um.

Niðurstaða:

Vegna ofangreindra raka leggjumst við gegn álagningu innviðagjalds á skemmtiferðaskip. Ekkert bendir til þess að aðgerðin muni hafa jákvæð áhrif á íslenska ferðaþjónustu eða íslenskan efnahag.

Þvert á móti má taka dæmi af skemmtiferðaskipafarþegum í Reykjavík sem þegar greiða meira en 6.500 ISK á farþega, á komu, með meira en 17 mismunandi gjöldum.

Ennfremur mun álagning innviðagjalds með svo stuttum fyrirvara (1. janúar 2025) setja skemmtiferðaskipin í ómögulega stöðu þar sem sigling með skemmtiferðaskipi er sett á markað með margra ára fyrirvara. Sem dæmi hafa farþegar sem keyptu farmiða fyrir árið 2025 þegar verið upplýstir um að gistináttagjaldið verði 1.000 ISK á klefa hvern dag.

Ætli stjórnvöld sér þrátt fyrir þessi andmæli að leggja á innviðagjald þá mælumst við til þess að innviðagjald verði innleitt með eftirfarandi hætti,

- 500 ISK á farþega fyrir 2025;
- innleiða í núverandi lög gagnsætt kerfi stigvaxandi hækkana frá 2026 til 2028 svo geirinn geti aðlagast nýja fyrirkomulaginu og forðast hættuna á afbókunum og fjárhagslegum skaða;
- viðhalda gjaldtöku á farþega í samræmi við tillögu stjórnvalda til að draga úr skrifræði í gjaldtökunni;
- undanskilja, eins og í fyrri tillögum, bókanir sem gerðar voru fyrir 31. desember 2024.

Sigurður Jökull Ólafsson

Stjórnarformaður
Cruise Iceland

Nikos Mertzanidis, varaforseti hafna og áfangastaða og skattamála hjá CLIA

Frigg Jørgensen, framkvæmdastjóri AECO

AECO Association of Arctic Expedition Cruise Operators

Fjármála- og efnahagsráðuneyti Íslands
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

17.11.2023

Efni: Andmæli varðandi tillögu um að afnema tollfrelsi skemmtiferðaskipa. Þingskjal 509-468. mál.

Háttvirtur ráðherra,

Fyrir hönd AECO – Samtaka leiðangursskipa á norðurslóðum, sem andmæli við fyrrnefndri tillögu.

AECO eru alþjóðleg samtök skipafélaga leiðangursskipa á norðurslóðum. Markmið okkar eru að tryggja að leiðangursskipasiglingar séu öruggar, sjálfbærar og skapi ábóta fyrir heimafólk, með tilliti til umhverfis, náttúru og menningararfs. Þetta gerum við með því að búa til leiðbeiningar, staðla og verkfæri fyrir meðlimi okkar. Samtökin telja 65 alþjóðlega meðlimi, þar af um 40 skipafélög, sem samanlagt reka tæplega 50 skip, sem taka 13 – 500 farþega. Í ár hafa meðlimir AECO siglt 148 ferðir á 36 leiðangursskipum til Íslands, með viðkomu í lengri eða styttri tíma á tímabilinu 5.maí til 6.október. Samtals voru þetta um 29.900 farþegar og 665 komur til 28 hafna og 8 landeiganda.

Fyrirhuguð tillaga mun grafa undan áralangri uppbyggingu á þjónustu og upplifunum á landsbyggðinni og fæla frá verðmætasta hóp skemmtiferðaskipa; leiðangursskip og skiptifarþega. Því það eru einmitt skip sem stunda hringsiglingar sem hafa farþegaskipti í Reykjavík eða Hafnarfirði. Það þýðir að farþegar fljúga inn í gegn um Keflavíkurvöll, gista oft eina til tvær nætur á hóteli fyrir og eftir siglingu og nýta því einnig umtalsverða þjónustu í landi. Þá kaupa þessi skip ýmis aðföng, svo sem eldsneyti, matvöru og varahluti svo fátt eitt sé nefnt. Efnahagsleg áhrif farþegaskipta hafa ekki verið rannsökuð, en miðað við svipaðar rannsóknir á öðrum svæðum, má reikna með að í skiptistoppi (farþegaskipti) skilji farþegi allt að fimm sinnum meira eftir sig í hagkerfinu þar sem skiptin fara fram heldur en farþegi í hefðbundnu stoppi (skipakomu), þar sem siglingin hefst og endar utan Íslands. Þar að auki eru hagræn áhrif í hverri skipakomu í hringsiglingunni, þar sem farþegar kaupa upplifanir, þjónustu og vörur. Margföldunaráhrifin út í samfélagið eru því töluverð af leiðangursskipum.

Ríkið hefur fjárfest í hafnarmannvirkjum og innviðum um allt land og er því þjóðhagslega hagkvæmt að nýta þá fjárfestingu með því að taka á móti skipum. Árið 2023 tók 31 íslensk höfn á móti skemmtiferða,- eða leiðangursskipi. Þess má geta að allt ferðafólk sem heimsækir Ísland getur skilað inn tax free kvittunum og fengið endurgreiddan virðisaukaskatt fyrir ýmsar vörur. Það ber einnig að taka fram að engin dæmi eru um „hótelskip“ sem dvelja í höfn í lengri tíma í beinni samkeppni við hótel í landi.

Fyrirspurn til meðal meðlima AECO, leiddi í ljós að afnám tollfrelsis, með svo stuttum fyrirvara, myndu hafa verulega alvarleg afleiðingar. Ferðirnar frá 2024 til 2026 hafa þegar verið seldar og því ekki mögulegt að bæta aukakostnaði inn í miðaverð. Fyrir iðnað sem enn er í endurreisnarfasa eftir heimsfaraldurinn, þar sem margir þurftu að tæma alla varasjóði, getur þetta haft grafalvarlegar afleiðingar.

Til lengri tíma litið, ef færi gefst á að taka tillit til aukins kostnaðar í áætlanagerð, þyrftu skipafélögin að íhuga hvort leiðangurssiglingar á Íslandi séu enn fýsilegur kostur. Hafnarkoma í erlenda höfn, sem

hluti af íslandsáætlun til að tryggja tollfrelsi, gæti verið möguleiki, en tími, eldsneytisneysla, umhverfisáhrif og upplifun gesta bendir til annars.

Það tekur um sólahring að sigla til næsta nágrannalands og myndi því tveir dagar dragast frá hringferðinni, ef bæta þyrfti við stoppi utan Íslands. Þetta mun bitna á höfnum og ferðaþjónustu landsbyggðarinnar. Það er okkar reynsla að aðrir áfangastaðir leggi frekar áherslu á að hvetja til lengri dvalar, ekki síst til þess að draga úr kolefnafótspori ferðalagsins. Leiðangursskip eru ein besta leiðin til að dreifa ferðafólki betur um Ísland og um leið eru þessir farþegar ekki að valda álagi á innviði á sama hátt og annað ferðafólk. Leiðangursskip eru ekki í beinni samkeppni við hótel í landi. Markhóparnir eru að sækja í tvær ólíkar upplifanir. Þá má færa rök fyrir því að næg eftirspurn sé eftir hvorri upplifuninni fyrir sig og þurfi því ekki að líkja þeim saman á þennan hátt.

Hróplegt ósamræmi þykir að hefðbundin (stór) skemmtiferðaskip myndu ennþá njóta tollfrelsis, ef ferðin byrjar og/eða endar utan Íslands, en leiðangursskipin sem verja meiri tíma og peningum á Íslandi myndu bera þungar fjárhagslegar afleiðingar. Leiðangursskip skapa tækifæri fyrir minni bæjarfélög, fyrirtæki og landeigendur til þróunar á upplifunum og vörum. Aðilar sem hafa að öðrum kosti ekki innviði eða bolmagn til þess að taka á móti stærri skipum. Á sama tíma geta leiðangursskip veitt fyrirsjáanlega fyrir upplifanir og þjónustu, sem oft er erfitt að fá með ferðafólki á eigin vegum.

Samtökin AECO vinna með mörgum hagaðilum í héraði og í stjórnsýslu til þess að tryggja sjálfbærar skipakomur og hér ber helst að nefna níu staðbundna leiðarvísa á Akranesi, Djúpavogi, Grímsey, Hrísey, Húsavík, Ísafirði, Patreksfirði, Reykjanesi og Seyðisfirði, sem þróaðir hafa verið í samvinnu við heimafólk og segja til um hvernig ábúendur vilji að ferðafólk hagi sér í skipakomu. Frá árinu 2016 hefur AECO í samvinnu við Landhelgisgæslu Ísland haldið árlega ráðstefnu á Íslandi, með viðbragsaðilum á Norðurslóðum um leit og björgun, með áherslu á samstarf milli leiðangursskipa og landhelgisgæslna. Í sumar hófust einnig strandhreinsarnir á Íslandi, undir verkefninu Clean up Iceland, þar sem farþegar leiðangursskipa týna rusl í íslenskum fjörum, í samstarfið við Blá Herinn, Umhverfisstofnun og Landhelgisgæslu Íslands. Að lokum ber að nefna verkefnið Made in the Arctic, sem miðar að því að kortleggja framleiðendur mat,- og minjavöru á hverjum stað, og gera meðlimum og farþegum auðveldara að kaupa beint úr héraði og auka efnahagslegan ábata.

Afar óheppilegt þykir að AECO - samtök leiðangursskipa á Norðurslóðum, sem verða fyrir mestum áhrifum af tillögu um afnám tollfrelsis, hafi ekki verið með í samráði. Okkar helsta hlutverk er að tryggja að siglingar séu stundaðar á sjálfbæran hátt og höfum við fjárfest miklu á Íslandi. Við hörmum að hafa ekki fengið boð í samráð og samráðsfrestur hafi stuttur og raun ber vitni. Svo virðist sem mat á afleiðingum hafi ekki átt sér stað, heldur hagsmunir eins hagaðila látnir ráða för.

Það er því okkar einlæga ósk að fá tækifæri á að ræða við ráðherrann um fyrirhugaðar breytingar, hjálpa til við að afla frekari gagna og hefja samtal um lausnir sem gætu náð sameiginlegum markmiðum.

Frigg Jørgensen
Executive Director

Gyða Guðmundsdóttir
Head of Community Engagement

Starfshópar sem vinna drög að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu 2030

Reykjavík, 22.11.2023

Greinargerð Cruise Iceland vegna vinnu starfshópa í drögum að aðgerðum í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu 2030

Cruise Iceland vill koma á framfæri sjónarmiðum sínum með eftirfarandi greinargerð til að bregðast við vinnu sjö starfshópa sem fjallað hafa um sjálfbærni og orkuskipti, samkeppnishæfni og verðmætasköpun, rannsóknir og nýsköpun, uppbyggingu áfangastaða, hæfni og gæði, heilsu-, veitinga- og hvataferðaþjónustu og svo menningartengda ferðaþjónustu eins og kostur er gefinn á í samráðsgátt stjórnvalda.

Þau atriði sem Cruise Iceland fjallar helst um hér varða helst útfærslu fyrirhugaðrar álagsstýringar á fjölsóttum áfangastöðum og innviðauppbyggingu (innviðagjalds). Þá er einnig fjallað um gistináttaskatt sem hefði átt að koma til skoðunar hjá starfshópunum og frumvarp þar að lútandi sem þegar hefur verið lagt fram. Má benda á að áætlaðar tekjur gistináttaskatts muni ekki rætast ef fyrirhugaðar breytingar sem hér eru nefndar ná fram að ganga.

Meginrök Cruise Iceland varðandi hagsmuni skemmtiferðaskipa byggja á því að engar ákvarðanir um hagsmuni skemmtiferðaskipa verði teknar án þátttöku hagaðilans í nefndum eða starfshópum en starfshópur sá sem leiddur er af Sigríður Dögg Guðmundsdóttir er skipaður fjölda hagaðila úr ferðaþjónustu en þó situr þar enginn fulltrúi skemmtiferðaskipa.

Það er áhyggjuefni að ekki hafi verið hugað að aðkomu Cruise Iceland í starfshóp sem virðist hafa umboð til að koma með tillögur sem geta verið íþyngjandi fyrir félaga samtakanna. Við slíkar aðstæður er hætt við að tillögur starfshópsins séu ekki byggðar á réttum forsendum enda sjá Cruise Iceland í drögunum fjölda staðhæfinga sem eru efnislega rangar sem auðvelt hefði verið að leiðrétta ef samtökin hefðu setið við borðið með starfshópnum. Þó ber að þakka að fulltrúar Cruise Iceland fengu fund með tveimur nefndum og fengu tækifæri á að sitja vinnustofu starfshóps hagaðila úr ferðaþjónustu.

Þá vilja Cruise Iceland einnig benda á að þrátt fyrir að stjórnvöld hafi ekki markað langtíma stefnu fyrir ferðaþjónustuna hefur verið starfað um margra ára skeið eftir þeirri stefnu að „dreifa“ beri ferðamönnum um landið. Ef við lítum fram hjá því að almennt er illmögulegt að dreifa ferðamönnum, þar sem einungis er hægt að laða ferðamenn sem víðast um landið, þá er hægt að staðhæfa að enginn geiri ferðaþjónustunnar „dreifi“ sannanlega ferðamönnum um landið betur en skemmtiferðaskipin. Til að mynda er engin vissa fyrir því að flugfarþegar sem lenda við Leifsstöð fari annað en á suðvesturhornið og það er heldur engin vissa fyrir því að ferðamenn sem leigja bílaleigubíla ferðist um landið vítt og breytt. Þegar kemur að skemmtiferðaskipum þá það hins vegar tryggt að allir farþegar skipanna koma við í höfnum víða um landið og oft er komið við á stöðum sem ekki eru eins þaulsetnir og aðrir, eins og t.d. í Hrísey og á Vestfjörðum. Þess má geta að alls tók 31 höfn á móti skemmtiferðaskipum síðastliðið sumar og fæstar þeirra eru á suðvesturhorninu.

Ábyrgðaraðilar stefnumótunar til 2030 eru því sérstaklega hvattir til þess að taka tillit til þess að enginn geiri ferðaþjónustunnar er eins vel til þess fallinn að „dreifa“ ferðamönnum eins og skemmtiferðaskipin.

Í þessu sambandi má einnig hugleiða hverjar afleiðingar stefnu sem vinnur að hagsmunum suðvesturhornsins á kostnað landsbyggðarinnar verða og skal hér staðhæft að það er andstætt hagsmunum fólksins á landinu að þrengja sérstaklega að ferðaþjónustu skemmtiferðaskipa. Sé pólitískur vilji til þess að beita álagsstýringu á ferðamannastöðum hljóti slíkt alltaf að verða gert á almennum forsendum og með hliðsjón af reglum um meðalhóf og jafnræði. Cruise Iceland er jafnframt á þeirri skoðun að almennar aðgangstýringar henti útgerðum skemmtiferðaskipa almennt vel enda er öll þjónusta og afþreying þeim tengd skipulögð með allt að tveggja ára fyrirvara. Það er ljóst með góðum fyrirvara hvenær skipin eru í höfn, hve margir farþegar eru í þeim og hvaða þjónustu þeir munu nýta í landi á hverjum stað.

Cruise Iceland geldur hins vegar varhug við því ef ætlunin er sú að draga úr álagi með takmörkunum á þeim u.þ.b. 14% ferðamanna sem koma til landsins fimm mánuði ársins. Í drögum starfshópsins er ekkert talað um álagsstýringu til dæmis á gönguleiðum á hálendinu en ljóst má vera að álagið þar stafar ekki af farþegum af skemmtiferðaskipum.

Einnig má benda á að tekjur hvers samfélags liggja einnig fyrir með góðum fyrirvara eins og kom fram í viðtali *Bæjarins besta* við Hilmar Lyngmó, hafnarstjóra á Ísafirði, en hann sagði hafnarsjóð hafa orðið af 154 milljónum króna vegna afbókana skemmtiferðaskipa í sumar vegna tafa á framkvæmdum við höfnina. Til samanburðar má nefna að tekjur hafnarsjóðsins af Arnarlaxi síðastliðin þrjú ár eru samkvæmt upplýsingum laxeldisins sjálfs 357 milljónir króna á meðan tekjur af skipakomum 2023 eru liðlega 400 milljónir samkvæmt frétt *Bæjarins besta.* Augljóslega eru tekjur af skemmtiferðaskipum stærsti hluti tekna hafna Ísafjarðarbæjar sem gerir hafnarsjóðnum kleift að ráðast í stækkun hafnarbakka sem og að sinna nauðsynlegu viðhaldi hafnarmannvirkja án verulegra styrkja hins opinbera sem annars þyrftu að koma til.

A.2 Þróun á álagsstýringarkerfi

Í drögum aðgerðaráætlunarinnar kemur fram í ofan nefndum lið sú staðhæfing að „*Farþegar stórra skemmtiferðaskipa skapa oft á tíðum álagstoppa á vinsælum ferðamannastöðum enda eru komur slíkra skipa á þeim tíma árs sem álag er mikið fyrir*.“ Því er harðlega mótmælt af hálfu Cruise Iceland

að koma þurfi á álagsstýringu af hálfu hins opinbera á komur skemmtiferðaskipa sérstaklega til að hámarka upplifun gesta í heild sinni, eins og talað er um í drögunum. Því er enn fremur hafnað að nokkur fótur sé fyrir þeirri staðhæfingu að farþegar á skemmtiferðaskipum skapi álagstoppa. Með innleiðingu DOKK kerfisins eru hafnir sjálfar að minnka álagstoppa með því að dreifa skipakomum. Það hefur m.a. þau áhrif að upplifun gesta verður betri. Mörk þessi eru sett af höfnunum í samstarfi við skipafélögin sem óska eftir mörkum sem þau geta starfað eftir. Þá hlýtur eðli máls samkvæmt álagið frekar að stafa af þeim u.þ.b. 86% ferðamanna sem koma landsins með flugi fremur en þeim 14% sem koma með skemmtiferðaskipi í skipulagðar ferðir.

Cruise Iceland eru ekki á móti álagsstýringarkerfi svo lengi sem það er almenns eðlis og taki til allra ferðamanna, alls landsins, alls ársins og allra þátta ferðaþjónustunnar en sé ekki sérstaklega beint gegn hagsmunum félaga innan samtakanna.

Þá kemur fram í umræddum drögum starfshópsins að: „*Sett verði lög um tilkynningarskyldu um fyrirhugaðar siglingaleiðir við strönd landsins, takmarkanir á siglingum yfir eða inn á afmörkuð svæði, á siglingar kafbáta frá farþegaskipum neðansjávar til náttúruskoðunar, um þyrluflug út frá farþegaskipum og siglingar í nágrenni við fuglabjörg.*“ Í þessu samhengi vill Cruise Iceland benda á að skoðað verði hvort hægt er að nýta og þróa kerfi sem þegar eru í notkun í þessu skyni og ekki er þörf á að búa til nýtt skrifræði til að ná utan um þennan lið.

Vert er að benda á að stór hluti ferðamanna með skemmtiferðaskipum eru efnaðir eftirlaunaþegar sem velja þennan ferðamáta vegna þæginda og eiga jafnvel ekki kost á að koma til landsins með öðrum hætti. Koma þeirra á ferðamannastaði á Íslandi er með öðrum orðum háð þessum ferðamáta.

A.4 Orkuskipti og orkunotkun

Varðandi *Orkuskipti á hafi* vilja Cruise Iceland að þess verði gætt að lög um hámarkslosun gróðurhúsalofttegunda (GHL) verði ekki sett án aðkomu hagaðilans. Eins og kemur fram í drögum starfshópsins eru orkuskipti sjósamgangna komin vel á veg, miðað við aðra aðila ferðaþjónustunnar, til að mynda flugsamgangna. Haustið 2023 var vígð landtenging rafmagns í Reykjavík en áður hafði slíkri tengingu verið komið á í Hafnarfirði. Skemmtiferðaskipageirinn hefur þegar lýst yfir að stefnt sé að 40% samdrætti í útblæstri fyrir árið 2030. Geirinn er jafnframt sá eini innan ferðaþjónustunnar sem hefur tekist að draga úr kolefnisfótspori sínu síðastliðin ár, þrátt fyrir auknar vinsældir skemmtiferðaskipa á meðal ferðamanna. Færri viðkomur, eins og virðist stefnt að, myndu einnig skaða fámennari byggðalög sérstaklega og getur það varla talist í samræmi við áðurnefnd markmið um „dreifingu“ ferðamanna.

Frá 2019 hefur skemmtiferðaskipageirinn á heimsvísu lagt 62 milljarða dollara í fjárfestingu í sjálfbærni. Innan aðeins fimm ára verða 70% skipa innan raða Cruise Lines International Association (CLIA) með möguleika á landtengingu við rafmagn.

Í dag eru þegar til 24 skip sem nýta lífeldsneyti og 48% af þeim skipum sem byggð eru í dag geta nýtt fljótandi jarðgas (LNG) sem minnkar losun NOx um 85% og gróðurhúsalofttegundir um 20%.

Hér má bæta við að öll skip taka upp ETS, evrópska losunarheilmilda kerfið um áramótin. Þrjár hafnir hafa tekið upp EPI og landtengingar hjá Faxaflóahöfnum, Seyðisfirði og Vestmannaeyjum verða að vera komnar í gagnið 2030 þar sem þær hafnir eru skilgreindar sem Trans-European Transport Network (TEN-T) hafnir í evrópska flutningsnetinu.

Af framansögðu má vera ljóst að í náinni framtíð verður möguleikinn á að minnka losun verulega í virðiskeðju ferðamannsins hvergi betri en einmitt hjá skemmtiferðaskipum, t.d. með tvíorkuskipum sem þegar eru komin á markaðinn. Ekki er enn hægt að bjóða tvíorkuflug, og ólíklega verður það í

fyrirsjáanlegri framtíð. Það er með öðrum orðum raunverulega mögulegt að ferðamaður komist til Íslands án losunar koldíoxíðs innan fárra ára með því að ferðast með skipi.

B.2.2 Innviðagjald á skemmtiferðaskip

Cruise Iceland gerir alvarlegar athugasemdir við eftirfarandi staðhæfingar, sumar gildishlaðnar, sem koma fram í stuttri lýsingu á rökum fyrir innviðagjaldi á skemmtiferðaskip. *„Komum ferðamanna með skemmtiferðaskipum til landsins hefur fjölgað umtalsvert á undanförnum árum. Innlend verk í vinnslu ferðaþjónustufyrirtæki búa við verulega skerta samkeppnisstöðu gagnvart erlendum skemmtiferðaskipum. Erlend skemmtiferðaskip eru undanþegin greiðslu opinberra gjalda hérlendis í allt að fjóra mánuði á ári. Þau greiða enga skatta til íslenska ríkisins á meðan dvölinni stendur, einungis hafnargjöld til hafnarsjóðs viðkomandi sveitarfélags fyrir að fá að leggja að bryggju og lágt farþegagjald fyrir hvern farþega. Í þessu felst verulegt samkeppnisforskot á innlenda ferðaþjónustu og mismunun sem er ekki hægt að réttlæta. Farþegar skipanna njóta með líkum hætti íslenskrar náttúru og innviða og aðrir ferðamenn sem eru hér á landi. Gera má ráð fyrir að farþegar skemmtiferðaskipa kunni vel að meta lægra verð um borð í skemmtiferðaskipum sem sigla hingað eða það verðlag sem fylgir undanþágu greiðslu virðisaukaskatts, tolla eða annarra gjalda þegar ferðast er um landið. Jafnframt heyra áhafnir erlendra skemmtiferðaskipa ekki undir íslenska vinnulöggjöf eða kjarasamninga og greiða ekki hefðbundna skatta til hins opinbera líkt og starfsmenn innlendra ferðaþjónustufyrirtækja.“*

Staðhæft er í drögunum að skemmtiferðaskip séu í samkeppni við innlenda ferðaþjónustu. Þetta er rangt. Farþegar skemmtiferðaskipa hafa valið sér að ferðast með skemmtiferðaskipi. Ferðamennirnir koma hins vegar iðulega í lengri dvöl á landi eftir að hafa kannað áfangastað með siglingu. Þessir farþegar myndu einfaldlega fara á aðra áfangastaði með skemmtiferðaskipi ef Ísland væri ekki lengur ákjósanlegur áfangastaður. Þá má einnig benda á að það er illmögulegt að fá hótelherbergi á Íslandi á þeim tíma sem vertíð skemmtiferðaskipa stendur yfir. Hótel taka þegar á móti skiptifarþegum skemmtiferðaskipa en boginn er hátt spenntur hjá þeim og í raun vel þekkt að sumarið er full bókað hjá hótelum. Lauslega má áætla að hótelnætur skiptifarþega skemmtiferðaskipa 2023 hafi verið 200-230 þúsund nætur. Hér er líka vert að taka fram að helmingur skemmtiferðaskipafarþega eru skiptifarþegar sem fljúga og gista í landi, sbr. áætlaðar gistinætur hér að ofan. Þeir farþegar eru því bæði skemmtiferðaskipafarþegar og landfarþegar.

Sú staðhæfing að skemmtiferðaskip greiði enga skatta til ríkisins er röng. Skemmtiferðaskip greiddu um hálfan milljarða til ríkisins í formi vitagjalds 2023.

Þá er nauðsynlegt að taka tillit til eðlis skemmtiferðaskipa samanborið við hótel en ljóst má vera að skipin bjóða sveigjanleika, til dæmis til að mæta sveiflum í ferðaþjónustu á borð við þá sveiflu sem sást vegna heimsfaraldurs COVID, sem hótelin geta ekki boðið. Komi sú staða upp að varanlegur samdráttur verði í ferðaþjónustu á Íslandi, til dæmis vegna orðsporsáhættu eða ótta við náttúruhamfarir, þá virka skemmtiferðaskipin sem sveiflujafnari í þeim skilningi að eftirspurn þeirra gæti dregist saman sem skilur þá eftir aukið svigrúm fyrir hefðbundna gistingu. Þá er ótalin sú staðreynd að reynist samdráttur varanlegur og mikill situr þjóðin uppi með hótelbyggingar sem engin not er fyrir og erfitt og dýrt er að breyta fyrir annars konar notkun. Innviðagjald á ferðaþjónustu yrði að taka tillit til raunverulegs og heildstæðs álags ferðaþjónustu á samfélagið en ekki taka eingöngu til minnst íþyngjandi ferðaþjónustunnar – skemmtiferðaskipanna.

Áhafnir erlendra skemmtiferðaskipa heyra að sjálfsögðu ekkert frekar undir íslenska vinnulöggjöf eða kjarasamninga frekar en áhafnir erlendra flugfélaga, sem þó starfa hér líka en virðist ekki horft sérstaklega til í drögum starfshópsins.

Liður 3.6. í frumvarpi til laga (gistináttaskattur)
Cruise Iceland telur nauðsynlegt að endurskoða hugmyndir um að fella brott ákvæði 2. málsl. b-liðar 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga, nr. 88/2005, sem kveður á um tollfrelsi til handa skemmtiferðaskipum sem skráð eru erlendis en eru notuð í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Með skemmtiferðaskipi í innanlandssiglingum er átt við skemmtiferðaskip sem tekur farþega um borð hér á landi, siglir með þá á milli hafna hér á landi (venjulega í kringum landið) og skilar þeim síðan aftur í land hér á landi. Farþegarnir fara ekki með skipinu til útlanda. Ljóst er að umrædd þjónusta hefur verið Samtökum fyrirtækja í hótel- og gistiþjónustu, sem eiga aðild að starfshópnum, mikill þyrnir í augum en þar virðist gagnrýnin fyrst og fremst beinast að svokölluðum hótelskipum sem eru nánast óþekkt fyrirbæri á Íslandi. Hagsmunir hótelgeirans af farþegaskiptum skemmtiferðaskipa eru umtalsverðir, líklega um 9 milljarðar miðað við áætlaðan fjölda gistinátta. Það verður að telja að útfærsla afnáms sé ill framkvæmanleg vegna flækjustigs, hagsmunirnir séu óverulegir í ljósi þess að aðeins er um að ræða 16.600 ferðamenn af um það bil tveimur milljónum og núverandi tollfrelsi gerir þrátt fyrir allt þessum 16.600 ferðamönnum kleift að komast um landið þótt þeir kunni að koma til landsins með flugi og fara héðan með flugi.

AECO – Samtök leiðangursskipa á norðurslóðum hafa þegar komið á framfæri andmælum við fjármála- og efnahagsráðuneytið vegna afnáms tollfrelsis skemmtiferðaskipa en breyting á tollfrelsi mun vafalaust fæla frá minni skemmtiferðaskip, til dæmis leiðangursskip, með tilheyrandi skaða á uppbyggingarstarfi síðustu ára.

Stór hluti farþega skemmtiferðaskipa eru skiptifarþegar og á það sérstaklega við um leiðangursskipin . Það þýðir að farþegar fljúga inn í gegn um Keflavíkurflugvöll, gista oft eina til tvær nætur á hóteli fyrir og eftir siglingu og nýta því einnig umtalsverða þjónustu í landi. Þá kaupa þessi skip ýmis aðföng, svo sem eldsneyti, matvöru og varahluti svo fátt eitt sé nefnt. Efnahagsleg áhrif farþegaskipta hafa ekki verið rannsökuð, en miðað við svipaðar rannsóknir á öðrum svæðum, má reikna með að í skiptistoppi (farþegaskipti) skilji farþegi allt að fimm sinnum meira eftir sig í hagkerfinu þar sem skiptin fara fram heldur en farþegi í hefðbundnu stoppi (skipakomu), þar sem siglingin hefst og endar utan Íslands. Þar að auki eru hagræn áhrif í hverri skipakomu í hringsiglingunni, þar sem farþegar kaupa upplifanir, þjónustu og vörur. Margföldunaráhrifin út í samfélagið eru því töluverð af leiðangursskipum.

Fyrirspurn AECO til sinna meðlima, leiddi í ljós að afnám tollfrelsis, með svo stuttum fyrirvara, myndi hafa verulega alvarlegar afleiðingar. Ferðirnar frá 2024 til 2026 hafa þegar verið seldar og því er ekki mögulegt að bæta aukakostnaði inn í miðaverð. Fyrir iðnað sem enn er í endurreisnarfasa eftir heimsfaraldurinn, þar sem margir þurftu að tæma alla varasjóði, getur þetta haft grafalvarlegar afleiðingar.

Einnig má nefna að afnám tollfrelsis getur haft áhrif á ákvarðanatöku varðandi olíukaup sem getur skaðað fleiri hagaðila á Íslandi.

Þá vill Cruise Iceland koma eftirfarandi á framfæri varðandi fyrirhugað gistináttagjald. Illmögulegt er að miða við 12 mílna landhelgi við ákvörðum á gistináttagjaldi. Eðlilegast er að miða við komuhöfn og brottfararhöfn enda liggja þær upplýsingar fyrir. Samtökin setja sig ekki á móti gjaldtökunni sem er almenn en benda á að nauðsynlegt er að gefa útgerðum nægan fyrirvara á lagabreytingunni svo hægt sé að innleiða gjaldið. Þar sem ferðir eru seldar með allt að tveggja ára fyrirvara er um beint tjón að

ræða fyrir útgerðirnar ef gjaldið kemur til framkvæmdar innan þess tímaramma sem nefndur hefur verið.

Gistináttagjaldið er ekki slæm viðbót að mati Cruise Iceland, svo lengi sem því er varið til innviðauppbyggingar á ferðamannastöðum. Það er hins vegar nauðsynlegt að það sé skýrt hvernig þessu verður háttað gagnvart skemmtiferðaskipum - hver er til dæmis rekstraraðilinn sem vitnað er í í drögunum? Stendur til að Skatturinn innheimti gjaldið samkvæmt skilagrein útgerðar?

Afnám tollfrelsis getur líka haft ófyrirséðar afleiðingar í för með sér á borð við flutning viðskipta til Færeyja, til dæmis vegna olíukaupa eða vegna farþegaskipta. Spyrja má að því hvort farþegaskip ættu rétt á tollkvóta á kjöti og kjúklingi ef tollfrelsi yrði afnumið. Þá myndi það orka tvímælis ef ferðamenn og áhafnir gætu ekki verslað tollfrjálst vörur eins og aðrir ferðamenn sem koma til Íslands. Cruise Iceland telur að ósanngjarnt sé að ýta þessum breytingum úr vör á þessum tímapunkti enda útgerðir búnar að selja ferðir fyrir 2024 eins og áður var getið og geta þær ekki innheimt ný gjöld af farþegum með svo stuttum fyrirvara.

D.1 Áfangastaðastofur og stoðkerfi ferðaþjónustunnar

Því er harðlega mótmælt að sérstaklega þurfi að skoða áhrif af komum skemmtiferðaskipafarþega á áfangastaði vegna álagsstýringar. Allar takmarkanir á áfangastaði verða að vera í samræmi við meðalhóf og jafnræðisreglu og því ber að skoða þær almennt og óháð ferðamáta. Ferðamenn af skemmtiferðaskipum eru einungis um u.þ.b. 14% allra ferðamanna sem koma til landsins. Það orkar mjög tvímælis, að því gefnu að um álag sé að ræða, að aðeins sé ætlunin að stemma stigu við 14% ferðamanna fremur en hinna 86% sem koma til landsins með flugi. Þá má einnig benda á að ólíkt þeim 86% sem koma með flugi þá eru komur farþega af skemmtiferðaskipum bókaðar með löngum fyrirvara og því er algjörlega fyrirsjáanlegt hvert þeir fara og hvenær, sem er einstakt í ferðaþjónustu. Ljóst er að ef um kvóta á hverjum ferðamannastað væri að ræða myndu bókanir frá farþegum skemmtiferðaskipa berast snemma og skipulega.

Staðhæfing um að farþegar skemmtiferðaskipa, sem heimsækja skilgreinda áfangastaði í stærri hópum og í þröngum tímaramma með tilheyrandi álagi á áfangastaði, náttúru og upplifun annarra gesta og samfélagsins, er úr lausu lofti gripin og án raka. Ef starfshópurinn telur að af hópferðabifreiðum stafi ami þá stafar sá ami ólíklega af því hvaðan ferðamennirnir í hópferðabifreiðinni koma en sé svo verður að færa sérstaklega rök fyrir því af hverju farþegar skemmtiferðaskipa, sem koma með hópferðabifreiðum, eru verri hvað álag varðar en aðrir ferðamenn sem koma með hópferðabifreiðum á sömu staði.

Skemmtiferðaskip eru eina stöðuga samgönguleiðin á milli umheimsins og landsbyggðar Íslands. Skemmtiferðaskip koma við á fjölda áfangastaða hringinn í kringum landið, utan hins hefðbundna Gullna hrings þar sem ferðaþjónustan er jafnan öflugust. Skemmtiferðaskip eru létt hvað álag á innviði varðar, farþegar þeirra nýta hringveginn ekki með sama hætti og aðrir ferðamenn og koma þeirra er bókuð á áfangastaði með mjög löngum fyrirvara þannig að auðvelt er að skipuleggja og undirbúa komu þeirra. Jafnframt má halda til haga að í flestum tilvikum er verið að nýta innviði í höfnum sem voru þegar til staðar og jafnvel illa nýttir. Samanber bryggjur um allt land.

Beinar tekjur landsbyggðarinnar af komum skemmtiferðaskipa eru verulegar. Áætlað er að tekjur Akureyrar og nágrennis af komu skemmtiferðaskipa í sumar séu um 10 milljarðar í allt. Heildartekjur samfélagsins eru áætlaðar allt að 55 milljarðar í ár sem dreifast 60% á landsbyggðina og 40% á höfuðborgarsvæðið.

Tekjur hafnanna eru sömuleiðis verulegar en í ár eru þær áætlaðar 4 milljarðar af komum skemmtiferðaskipa og eru tekjurnar nýttar í uppbyggingu innviða sem gagnast allri sjótengdri atvinnustarfsemi á viðkomandi landsvæði. Án skemmtiferðaskipanna stæðu hafnir landsins tæpast undir sér og þyrfti þá að koma auka fjármagn úr ríkissjóði til rekstar þeirra. Rekstrarumhverfi hafnasjóða víða um land, sem áður voru í erfiðri fjárhagslegri stöðu, hefur því lagast og er útlitið orðið bjartara. Þetta hefur jafnframt þýtt það að sveitasjóðir þurfa vonandi að hafa minni áhyggjur af rekstri þeirra.

Nýlegt innslag í Landanum sýnir vel jákvæð áhrif, og áskoranir, á landsbyggðinni af komu skemmtiferðaskipa: https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-10-02-skemmtiferdaskipin-audlind-likt-og-sildin-392906

Í samtölum Cruise Iceland við rekstraraðila víðsvegar um landið hefur komið í ljós hve margir lögaðilar reiða sig á innkomu frá ferðamönnum af skemmtiferðaskipum. Hér er um að ræða söfn, sýningar, kaffistaði, leiðsögumenn, veitingastaði og verslanir sem þó hafa aðeins haft árið til að læra á hvernig þessi hópur ferðamanna sé best þjónustaður. Án nokkurs vafa munu Íslendingar læra að þjónusta þennan hóp á komandi árum.

Hafa skal hugfast að höfuðborgarsvæðið hefur fjölmarga tekjupósta sem landsbyggðin nýtur ekki. Huga verður einnig að því að ákvarðanir séu ekki skaðlegar fyrir það mikla og faglega starf sem lagt hefur verið í að markaðssetja Ísland.

Fyrir hönd félaga í Cruise Iceland:
Faxaflóahafnir, Fjallabyggð, Grundarfjarðarhöfn, Hafnarfjarðarhöfn, Hafnarsjóður Fjarðarbyggðar, Hafnasamlag Norðurlands, Hafnasjóður Norðurþings, Hafnir Múlaþings, Ísafjarðarhöfn, Reykjaneshöfn, Skagastrandarhöfn, Stykkishólmshöfn, Sveitafélagið Skagafjörður, Vestmannaeyjahöfn, Vesturbyggð, Þorlákshöfn, Atlantik, Iceland Travel, Arctic Adventures, Gára, Samskip, Nonni Travel, Norðurflug, SDK Group, Skeljungur og Ekran.

Virðingarfyllst, fh. Cruise Iceland

Pétur Ólafsson formaður og hafnarstjóri Hafnasamlags Norðurlands
petur@port.is 861-2884

Sigurður Jökull Ólafsson varaformaður og markaðsstjóri
Faxaflóahafna sigurdur@faxafloahafnir.is 788-7185

AECO Association of Arctic Expedition Cruise Operators

Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið Alþingis
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um 468.mál. Skattar og gjöld (gistináttaskattur, áfengisgjald o.fl.)

23. nóvember 23, 2023

Ágætu nefndarmenn,

Fyrir hönd AECO – Samtaka leiðangursskipa á norðurslóðum, sem umsögn við fyrrnefndri tillögu.

AECO eru alþjóðleg samtök skipafélaga leiðangursskipa á norðurslóðum. Markmið okkar eru að tryggja að leiðangursskipasiglingar séu öruggar, sjálfbærar og skapi ábóta fyrir heimafólk, með tilliti til umhverfis, náttúru og menningararfs. Þetta gerum við með því að búa til leiðbeiningar, staðla og verkfæri fyrir meðlimi okkar. Samtökin telja 65 alþjóðlega meðlimi, þar af um 40 skipafélög, sem samanlagt reka tæplega 50 skip, sem taka 13 – 500 farþega. Í ár hafa meðlimir AECO siglt 148 ferðir á 36 leiðangursskipum til Íslands, með viðkomu í lengri eða styttri tíma á tímabilinu 5.maí til 6.október. Samtals voru þetta um 29.900 farþegar og 665 komur til 28 hafna og 8 landeiganda.

Fyrirhuguð tillaga mun grafa undan áralangri uppbyggingu á þjónustu og upplifunum á landsbyggðinni og fæla frá verðmætasta hóp skemmtiferðaskipa; leiðangursskip og skiptifarþega. Því það eru einmitt skip sem stunda hringsiglingar sem hafa farþegaskipti í Reykjavík eða Hafnarfirði. Það þýðir að farþegar fljúga inn í gegn um Keflavíkurvöll, gista oft eina til tvær nætur á hóteli fyrir og eftir siglingu og nýta því einnig umtalsverða þjónustu í landi. Þá kaupa þessi skip ýmis aðföng, svo sem eldsneyti, matvöru og varahluti svo fátt eitt sé nefnt. Efnahagsleg áhrif farþegaskipta hafa ekki verið rannsökuð, en miðað við svipaðar rannsóknir á öðrum svæðum, má reikna með að í skiptistoppi (farþegaskipti) skilji farþegi allt að fimm sinnum meira eftir sig í hagkerfinu þar sem skiptin fara fram heldur en farþegi í hefðbundnu stoppi (skipakomu), þar sem siglingin hefst og endar utan Íslands. Þar að auki eru hagræn áhrif í hverri skipakomu í hringsiglingunni, þar sem farþegar kaupa upplifanir, þjónustu og vörur. Margföldunaráhrifin út í samfélagið eru því töluverð af leiðangursskipum.

Ríkið hefur fjárfest í hafnarmannvirkjum og innviðum um allt land og er því þjóðhagslega hagkvæmt að nýta þá fjárfestingu með því að taka á móti skipum. Árið 2023 tók 31 íslensk höfn á móti skemmtiferða,- eða leiðangursskipi. Þess má geta að allt ferðafólk sem heimsækir Ísland getur skilað inn tax free kvittunum og fengið endurgreiddan virðisaukaskatt fyrir ýmsar vörur. Það ber einnig að taka fram að

engin dæmi eru um „hótelskip“ sem dvelja í höfn í lengri tíma í beinni samkeppni við hótel í landi.

Fyrirspurn til meðal meðlima AECO, leiddi í ljós að afnám tollfrelsis, með svo stuttum fyrirvara, myndu hafa verulega alvarleg afleiðingar. Ferðirnar frá 2024 til 2026 hafa þegar verið seldar og því ekki mögulegt að bæta aukakostnaði inn í miðaverð. Fyrir iðnað sem enn er í endurreisnarfasa eftir heimsfaraldurinn, þar sem margir þurftu að tæma alla varasjóði, getur þetta haft grafalvarlegar afleiðingar.

Til lengri tíma litið, ef færi gefst á að taka tillit til aukins kostnaðar í áætlanagerð, þyrftu skipafélögin að íhuga hvort leiðangurssiglingar á Íslandi séu enn fýsilegur kostur. Hafnarkoma í erlenda höfn, sem hluti af íslandsáætlun til að tryggja tollfrelsi, gæti verið möguleiki, en tími, eldsneytisneysla, umhverfisáhrif og upplifun gesta bendir til annars.

Það tekur um sólahring að sigla til næsta nágrannalands og myndi því tveir dagar dragast frá hringferðinni, ef bæta þyrfti við stoppi utan Íslands. Þetta mun bitna á höfnum og ferðaþjónustu landsbyggðarinnar. Það er okkar reynsla að aðrir áfangastaðir leggi frekar áherslu á að hvetja til lengri dvalar, ekki síst til þess að draga úr kolefnafótspori ferðalagsins. Leiðangursskip eru ein besta leiðin til að dreifa ferðafólki betur um Ísland og um leið eru þessir farþegar ekki að valda álagi á innviði á sama hátt og annað ferðafólk. Leiðangursskip eru ekki í beinni samkeppni við hótel í landi. Markhóparnir eru að sækja í tvær ólíkar upplifanir. Þá má færa rök fyrir því að næg eftirspurn sé eftir hvorri upplifuninni fyrir sig og þurfi því ekki að líkja þeim saman á þennan hátt.

Hróplegt ósamræmi þykir að hefðbundin (stór) skemmtiferðaskip myndu ennþá njóta tollfrelsis, ef ferðin byrjar og/eða endar utan Íslands, en leiðangursskipin sem verja meiri tíma og peningum á Íslandi myndu bera þungar fjárhagslegar afleiðingar. Leiðangursskip skapa tækifæri fyrir minni bæjarfélög, fyrirtæki og landeigendur til þróunar á upplifunum og vörum. Aðilar sem hafa að öðrum kosti ekki innviði eða bolmagn til þess að taka á móti stærri skipum. Á sama tíma geta leiðangursskip veitt fyrirsjáanlega fyrir upplifanir og þjónustu, sem oft er erfitt að fá með ferðafólki á eigin vegum.

Samtökin AECO vinna með mörgum hagaðilum í héraði og í stjórnsýslu til þess að tryggja sjálfbærar skipakomur og hér ber helst að nefna níu staðbundna leiðarvísa á Akranesi, Djúpavogi, Grímsey, Hrísey, Húsavík, Ísafirði, Patreksfirði, Reykjanesi og Seyðisfirði, sem þróaðir hafa verið í samvinnu við heimafólk og segja til um hvernig ábúendur vilji að ferðafólk hagi sér í skipakomu. Frá árinu 2016 hefur AECO í samvinnu við Landhelgisgæslu Ísland haldið árlega ráðstefnu á Íslandi, með viðbragsaðilum á Norðurslóðum um leit og björgun, með áherslu á samstarf milli leiðangursskipa og landhelgisgæslna. Í sumar hófust einnig strandhreinsarnir á Íslandi, undir verkefninu Clean up Iceland, þar sem farþegar leiðangursskipa týna rusl í íslenskum fjörum, í samstarfið við Blá Herinn, Umhverfisstofnun og Landhelgisgæslu Íslands. Að lokum ber að nefna verkefnið Made in the Arctic, sem miðar að því að kortleggja framleiðendur mat,- og minjavöru á hverjum stað, og gera meðlimum og farþegum auðveldara að kaupa beint úr héraði og auka efnahagslegan ábata.

Afar óheppilegt þykir að AECO - samtök leiðangursskipa á Norðurslóðum, sem verða fyrir mestum áhrifum af tillögu um afnám tollfrelsis, hafi ekki verið með í samráði. Okkar helsta hlutverk er að tryggja að siglingar séu stundaðar á sjálfbæran hátt og höfum við fjárfest miklu á Íslandi. Við hörmum að hafa ekki fengið boð í samráð og samráðsfrestur hafi stuttur og raun ber vitni. Svo virðist sem mat á afleiðingum hafi ekki átt sér stað, heldur hagsmunir eins hagaðila látnir ráða för.

Það er því okkar einlæga ósk að þetta mál verði tekið til endurskoðunar, þar getum við hjálpað til við að afla frekari gagna og hefja samtal um lausnir sem gætu náð sameiginlegum markmiðum.

Virðingarfyllst,

Frigg Jørgensen
Executive Director

Gyða Guðmundsdóttir
Head of Community Engagement

Teitur Björn Einarsson
Formaður efnahags- og viðskiptanefndar

Afrit sent á nefndarritara
Afrit sent á fjármálaráðherra og aðstoðarmenn

Reykjavík, 30.11.2023

Efni: Andmæli Cruise Iceland vegna mögulegs afnáms tollfrelsis skemmtiferðaskipa og starfshópavinnu í aðgerðaráætlun ferðamálastefnu 2030

Vísað er í *frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (gistináttaskattur, áfengisgjald o.fl.)* – þingskjal 509, 468. mál. Með frumvarpinu er áformað að greiddur skuli gistináttaskattur fyrir gistiaðstöðu á skemmtiferðaskipum sem heimsækja íslenskar hafnir. Cruise Iceland gerir ekki athugasemdir við það. Áformum frumvarpsins um að afnema skuli tollfrelsi skemmtiferðaskipa í siglingum innan tollsvæðis íslenska ríkisins er hins vegar mótmælt harðlega.

- Cruise Iceland staðhæfir að með afnámi tollfrelsis verði þrengt að skemmtiferðaskipum sem sækja Ísland heim. Meiri hagsmunum verði þar fórnað fyrir minni, sérstaklega ríkum hagsmunum bæjarfélaga á landsbyggðinni og mikilvægum hagsmunum hafna sem mun kalla á aukið fjárframlag úr ríkissjóði ef komum skemmtiferðaskipa fækkar.
- Þau skemmtiferðaskip sem helst yrðu fyrir áhrifum af afnámi tollfrelsis eru þau skip sem eru hvað umhverfisvænust samkvæmt Environmental Port Index (EPI) kerfinu og flytja að jafnaði efnuðustu ferðamennina (minni skip, leiðangursskip, í hringsiglingum).
- Afnám tollfrelsis sem virðist laumað inn í framangreint frumvarp (bandorminn) þýðir að skemmtiferðaskipin munu stytta ferðina á Íslandi og bæta Færeyjum og/eða Grænlandi við sem áfangastað. Slík stytting þýðir að hafnir fjærst höfuðborgarsvæðinu missa yfir helming af skipakomum með augljósum fjárhagslegum afleiðingum. Þessar hafnir og byggðarlög hafa mjög takmarkað gistirými í landi og aðgengi landleiðina er ekki jafn auðsótt og á öðrum svæðum á Íslandi.
- Afnám tollfrelsis getur jafnvel leitt til þess að skipafélögin hætti alfarið að koma til Íslands.
- Fjölmargir rekstraraðilar í skipa-, ferða- og orkuþjónustu og atvinnulíf í kringum minni hafnir reiða sig á komu leiðangursskipa – fækkun í skipakomum þýðir einfaldlega minni innkomu með tilheyrandi lækkuðu skattspori og lægri gistináttaskatti sem geirinn er annars sáttur við.
- Fjölmargar minni hafnir glíma við háan fjárfestinga- og rekstrarkostnað – fækkun í skipakomum skemmtiferðaskipa þýðir aukið framlag úr ríkissjóði til hafnarframkvæmda í gegnum samgönguráðuneyti og hærri hluti kostnaðar sem íslensk skip munu (í vaxandi mæli) þurfa að standa undir.
- Grænland og Svalbarði eru tollfrjáls svæði varðandi siglingar. Svokölluð hótelskip hafa ekki verið í íslenskum höfnum undanfarna áratugi og eru því ekki vandamál á Íslandi.

Cruise Iceland hafa komið á framfæri sjónarmiðum sínum til sjö starfshópa sem vinna að tillögum fyrir áætlaðar aðgerðir í ferðamálastefnu 2030. Helstu punktar samtakanna lúta að umræðu um sjálfbærni og orkuskipti, samkeppnishæfni og verðmætasköpun, rannsóknir og nýsköpun, uppbyggingu áfangastaða, hæfni og gæði, heilsu-, veitinga- og hvataferðaþjónustu og svo menningartengda ferðaþjónustu. Cruise Iceland lýsa yfir þungum áhyggjum af nálgun á fyrirhugaðri álagsstýringu og innviðagjaldi, benda á nauðsyn þess að gistináttaskattur, sem samtökin eru sátt við, sé innleiddur með nægjanlegum fyrirvara og benda einnig á að ekki ætti að taka ákvarðanir um hagsmuni félaga innan Cruise Iceland án aðkomu samtakanna að ákvarðanatökunni.

Cruise Iceland leggja áherslu á að takmarkanir á aðgengi skemmtiferðaskipa hafa neikvæð áhrif á hagsmuni landsbyggðarinnar sem aftur myndi breyta forsendum gistináttaskatts sem samtökin gera annars ekki athugasemdir við. Samtökin benda á að samkvæmt þeirri stefnu sem starfað hefur verið eftir í íslenskri ferðaþjónustu, um að „dreifa ferðamönnum" er enginn aðili ferðaþjónustunnar sem sannanlega dreifir ferðamönnum um landið eins og skemmtiferðaskipin.

Sem dæmi um hve mikla hagsmuni er að ræða má nefna viðtal *Bæjarins besta* við Hilmar Lyngmó, hafnarstjóra hjá Höfnum Ísafjarðarbæjar, 7. nóvember sl, en hann sagði hafnarsjóð hafa orðið af 154 milljónum króna vegna afbókana skemmtiferðaskipa í sumar vegna tafa á framkvæmdum við höfnina. Til samanburðar má nefna að tekjur hafnarsjóðsins af Arnarlaxi síðastliðin þrjú ár eru samkvæmt upplýsingum laxeldisins sjálfs 357 milljónir króna á meðan tekjur af skipakomum árið 2023 eru liðlega 400 milljónir samkvæmt frétt *Bæjarins besta.*

Annað dæmi má nefna frá Grundarfjarðarhöfn, en þar eru 45 af 75 bókuðum komum skemmtiferðaskipa fyrir árið 2024 minni skip og leiðangursskip, þ.e. sú tegund skipa sem fyrst myndu hætta siglingum ef afnám tollfrelsis skipanna yrði að veruleika. Tekjur hafnarinnar af skemmtiferðaskipum árið 2024 eru áætlaðar um 85 millj. kr., voru um 76 millj. kr. árið 2023, sem er (bæði árin) næstum 40% af heildartekjum hafnarinnar.

Hér fyrir neðan eru röksemdir samtakanna sem lúta að vinnu starfshópa ferðamálastefnunnar en samtökin leggja áherslu á mikilvægi skipakoma fyrir landsbyggð og hafnir sem ekki er tekið tillit til í starfshópum.

Cruise Iceland telja fyrirhugað afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa misráðið og skora á fjármála- og efnahagsráðherra að beita sér gegn því að breytingar á tollfrelsi nái fram að ganga og til vara að engar breytingar verði gerðar nema tjón af lagabreytingunni verði metið fyrst.

Liður 3.6. í frumvarpi til laga (afnám tollfrelsis)
Cruise Iceland telja nauðsynlegt að endurskoða hugmyndir um afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa. Samtökin andmæla fullyrðingum um „hótelskip", sbr. lokamálslið í lið 3.6. í framangreindu frumvarpi, sem sögð eru vera „skip sem eru í sömu höfn í lengri tíma í beinni samkeppni við innlenda rekstraraðila, til að mynda gististaði og veitingahús." Cruise Iceland staðhæfa að skemmtiferðaskip hafi jákvæð áhrif á íslenskan efnahag. Það mun hafa mikil áhrif á hagkerfið ef tollfrelsið fellur niður, þar sem afnám tollfrelsis getur valdið alvarlegum afleiðingum fyrir skipaútgerð, gistihús og ferðaþjónustu landsins. Spyrja má að því hvort farþegaskip ættu rétt á tollkvóta á kjöti og kjúklingi ef tollfrelsi yrði afnumið. Þá myndi það orka tvímælis ef ferðamenn og áhafnir gætu ekki verslað tollfrjálst vörur eins og aðrir ferðamenn sem koma til Íslands. Cruise Iceland benda einnig á að ferðir eru þegar seldar fyrir 2024 sem nú á að skattleggja eftir á.

Cruise Iceland skorar á ráðherrann að beita sér gegn því að breytingar á tollfrelsi nái fram að ganga.

A.2 Þróun á álagsstýringarkerfi
Í drögum aðgerðaráætlunarinnar er ranglega staðhæft að farþegar á stórum skemmtiferðaskipum geti valdið álagstoppum á vinsælum ferðamannastöðum, sérstaklega á hápunktum ferðamannatímans. Cruise Iceland mótmæla kröftuglega hugmyndum um álagsstýringu af hálfu hins opinbera á skemmtiferðaskip eingöngu til að hækka upplifun gesta í heild sinni, eins og því er lýst í drögum starfshóps. Cruise Iceland styðja hugmyndina um að stjórna álagi, en aðeins á þeim forsendum að það sé gert með almennum hætti og taki tillit til allra ferðamanna, allt árið, og allra þátta ferðaþjónustunnar, en ekki að því verði beint gegn gestum skemmtiferðaskipa og hagsmunum félaga í Cruise Iceland eingöngu. Samtökin benda einnig á að þegar er bókunarkerfi hafnanna, DOKK, nýtt til stýringar og er á tiltölulega skömmum tíma farið að hafa afar sýnileg áhrif á bókanir og dreifingu

skipa. Þá hlýtur eðli máls samkvæmt meint álag frekar að stafa af þeim u.þ.b. 86% ferðamanna sem koma landsins með flugi fremur en þeim 14% sem koma með skemmtiferðaskipi í skipulagðar ferðir.

A.4 Orkuskipti og orkunotkun
Varðandi *Orkuskipti á hafi* vilja Cruise Iceland að þess verði gætt að lög um hámarkslosun gróðurhúsalofttegunda (GHL) verði ekki sett án aðkomu hagaðilans. Eins og kemur fram í drögum starfshópsins eru orkuskipti sjósamgangna komin vel á veg, miðað við aðra aðila ferðaþjónustunnar, til að mynda flugsamgangna. Haustið 2023 var vígð landtenging rafmagns í Reykjavík en áður hafði slíkri tengingu verið komið á í Hafnarfirði. Skemmtiferðaskipageirinn hefur þegar lýst yfir að stefnt sé að 40% samdrætti í útblæstri fyrir árið 2030. Geirinn er jafnframt sá eini innan ferðaþjónustunnar sem hefur tekist að draga úr kolefnisfótspori sínu síðastliðin ár, þrátt fyrir auknar vinsældir skemmtiferðaskipa á meðal ferðamanna.

Hér má bæta við að öll skip taka upp ETS, evrópska losunarheimildakerfið um komandi áramót. Þrjár hafnir hafa tekið upp EPI og landtengingar hjá Faxaflóahöfnum, á Seyðisfirði og í Vestmannaeyjum verða að vera komnar í gagnið 2030 þar sem þær hafnir eru skilgreindar sem Trans-European Transport Network (TEN-T) hafnir í evrópska flutningsnetinu.

B.2.2 Innviðagjald á skemmtiferðaskip
Cruise Iceland gera alvarlegar athugasemdir við fullyrðingar sem koma fram í rökstuðningi fyrir innviðagjaldi á skemmtiferðaskip. Staðhæft er í drögunum að skemmtiferðaskip séu í samkeppni við innlenda ferðaþjónustu. Þetta er rangt. Farþegar skemmtiferðaskipa hafa valið sér að ferðast með skemmtiferðaskipi. Ferðamennirnir koma hins vegar iðulega í lengri dvöl á landi eftir að hafa kannað áfangastað með siglingu. Þessir farþegar myndu einfaldlega fara á aðra áfangastaði með skemmtiferðaskipi ef Ísland væri ekki lengur ákjósanlegur áfangastaður.

Lauslega má áætla að hótelnætur skiptifarþega skemmtiferðaskipa 2023 hafi verið 200-230 þúsund nætur. Hér er líka vert að taka fram að helmingur skemmtiferðaskipafarþega eru skiptifarþegar sem fljúga og gista í landi, sbr. áætlaðar gistinætur hér að ofan. Þeir farþegar eru því bæði skemmtiferðaskipafarþegar og landfarþegar.

Sú staðhæfing að skemmtiferðaskip greiði enga skatta til ríkisins er röng. Skemmtiferðaskip greiddu um hálfan milljarð til ríkisins í formi vitagjalds 2023.

Áhafnir erlendra skemmtiferðaskipa heyra að sjálfsögðu ekkert frekar undir íslenska vinnulöggjöf eða kjarasamninga frekar en áhafnir erlendra flugfélaga, sem þó starfa hér líka en virðist ekki horft sérstaklega til í drögum starfshóps.

D.1 Áfangastaðastofur og stoðkerfi ferðaþjónustunnar
Því er harðlega mótmælt að sérstaklega þurfi að skoða áhrif af komum skemmtiferðaskipafarþega á áfangastaði vegna álagsstýringar. Allar takmarkanir á áfangastaði verða að vera í samræmi við meðalhóf og jafnræðisreglu. Ferðamenn af skemmtiferðaskipum eru um u.þ.b. 14% allra ferðamanna sem koma til landsins. Staðhæfing um álag er órökstudd en fyrir liggur að skemmtiferðaskip hafa jákvæð áhrif á landsbyggð, hafnarrekstur og tekjur eru verulegar. Tekjur Akureyrar af komum skemmtiferðaskipa í sumar eru áætlaðar um 10 milljarðar, og heildartekjur samfélagsins af geiranum dreifast 60% á landsbyggðina og 40% á höfuðborgarsvæðið. Án skemmtiferðaskipa myndu hafnir tæpast standa undir sér og sveitarsjóðir hefðu aukna þörf fyrir fjármagn úr ríkissjóði til að halda þeim gangandi.

Í samtölum Cruise Iceland við rekstraraðila víðsvegar um landið hefur komið í ljós hve margir lögaðilar reiða sig á innkomu frá ferðamönnum af skemmtiferðaskipum. Hér er um að ræða leiðsögumenn,

rútufyrirtæki, söfn, sýningar og setur, kaffihús, veitingastaði og verslanir þurfa tíma til að læra á hvernig þessi hópur ferðamanna sé best þjónustaður. Án nokkurs vafa munu Íslendingar læra að þjónusta þennan hóp á komandi árum.

Hafa skal hugfast að höfuðborgarsvæðið hefur fjölmarga tekjupósta sem landsbyggðin nýtur ekki. Sem fyrrverandi ferðamálaráðherra hefur núverandi fjármála- og efnahagsráðherra sérþekkingu á því að nauðsynlegt er að taka ekki ákvarðanir sem eru skaðlegar fyrir það mikla og faglega starf sem lagt hefur verið í að markaðssetja Ísland.

Virðingarfyllst, fh. Cruise Iceland,

Pétur Ólafsson formaður og hafnarstjóri Hafnasamlags Norðurlands
petur@port.is 861-2884

Sigurður Jökull Ólafsson varaformaður og markaðsstjóri
Faxaflóahafna sigurdur@faxafloahafnir.is 788-7185

Cruise Iceland

Samráðsgátt

Menningar- og viðskiptaráðuneytið

Mál nr. S-63/2024

Reykjavík, 11.03.2024

Efni: Greinargerð Cruise Iceland vegna draga að tillögu til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030

Cruise Iceland vill koma á framfæri sjónarmiðum sínum með eftirfarandi greinargerð til að bregðast við drögum til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030. Þingsályktunartillagan gefur til kynna að ekki sé nægjanlega góður skilningur á jákvæðum áhrifum skemmtiferðaskipa í íslensku efnahagslífi og er það miður. Greinargerðinni er því öðrum þræði ætlað að skora á stjórnvöld að gefa fulltrúum Cruise Iceland aðkomu að mögulegri lagasetningu svo hún vinni ekki gegn markmiðum stjórnvalda í málaflokknum og styðji við ríka hagsmuni íslenskrar ferðaþjónustu og landsbyggðar af skemmtiferðaskipum.

Sjá má á nýlegri tölfræði yfir síðasta ár hve mikilvæg skemmtiferðaskip eru íslenskri ferðaþjónustu að teknu tilliti til langtíma stefnumótunar, minna álags á ferðamannastaði og stefnu stjórnvalda í málaflokknum:

- Farþegar með skemmtiferðaskipum á Íslandi voru 313.592 árið 2023 sem er 14,1% af öllum ferðamönnum sem koma til Íslands.
- Útgjöld ferðamanna af skemmtiferðaskipum eru áætluð um 20 milljarðar, án virðisaukaskatts, á landsvísu.
    - Áætlað er að 14 milljörðum sé eytt á höfuðborgarsvæðinu en 6 milljörðum á landsbyggðinni.
    - Áætlað er að af 20 milljörðum fari 10 milljarðar í afþreyingu og 3,4 milljarðar í gistingu.
    - Varfærið mat Ferðamálastofu er að tekjur flugfélaga af skemmtiferðaskipum séu 4 milljarðar og að tekjur komuhafnanna séu rúmir 3 milljarðar.
    - Tekjur olíufélaganna af eldsneytissölu eru áætlaðar 15 milljarðar.
    - Tekjur stærstu umboðsfyrirtækjanna eru áætlaðar 11 milljarðar, án virðisaukaskatts.

  - Samtals eru tekjur stærstu þjónustuaðilanna því áætlaðar 52,4 milljarðar án virðisaukaskatts árið 2023.
- 50% af 313.592 farþegum eru skiptifarþegar, þ.e. þeir fljúga annan legginn.
  - 2019 voru skiptifarþegar 9%.
  - Gert er ráð fyrir að skiptifarþegar verði í kringum 50% á komandi árum.
- Venjulegur skipafarþegi eyðir að meðaltali kr. 28.000 í stoppi, þar af kr. 20.000 í afþreyingu.
- Gistifarþegar, þ.e. þeir sem fljúga annan legginn, eyða að meðaltali kr. 98.000 í stoppi.
  - Stærsti útgjaldaliður þeirra er gisting, um kr. 41.000 á mann.
  - 60% skiptifarþega gista í landi, að meðaltali um 2,15 nætur.
- 56% farþega segja útgjöld sín í Reykjavík vera svipuð og á öðrum komustöðum landsins. 39% segja útgjöldin hærri í Reykjavík, 5% segja útgjöldin hærri utan Reykjavíkur.
- 17% farþeganna höfðu komið áður til Íslands, þar af rúm 60% einnig með skipi í fyrra skiptið.

Ofangreindar tölur má skoða í samhengi við stefnu skemmtiferðaskipageirans í loftslagsmálum sem stefnir að kolefnishlutlausum siglingum innan 26 ára en geirinn er einnig sá eini í ferðaþjónustu sem hefur getað dregið úr umhverfisfótspori sínu og hafa skipafélögin nýtt algjöra stjórn sína á allri losun skipanna í þeim tilgangi.

Í drögum að tillögu til þingsályktunar eru eftirfarandi áhersluþættir nefndir:

Undir **efnahagslegum þætti** skal lögð áhersla á aukna framleiðni í ferðaþjónustu, verðmætasköpun og samkeppnishæfni um land allt. Einnig á framþróun sem byggi á tækni, gögnum, nýsköpun, vöruþróun, mannauði og menntun. Jafnframt er lögð áhersla á markvissa sókn á verðmæta markaði og markhópa. Cruise Iceland vill hér benda á að skemmtiferðaskip eru hrein viðbót við íslenska ferðaþjónustu og stuðla því mjög að aukinni framleiðni. Skemmtiferðaskip koma með ferðamenn til landsins, oft í farþegaskiptum við flugfélög, á axlarmánuðum og háannatíma en gera það án mikils álags á innviði þar sem ferðamennirnir reiða sig á aðra þjónustu yfir háönnina sem ekki er uppseld. Síðustu tvö ár hefur þróunin verið ör í verðmætasköpun þar sem ferðaþjónustan lærir að veita ferðamönnum af skemmtiferðaskipum þjónustu. Það er einnig afar mikilvægt frá sjónarhóli stefnumála í ferðaþjónustu að skemmtiferðaskipin eru eini þáttur ferðaþjónustunnar sem sannanlega fer með ferðamenn um landið allt, með skipulögðum hætti, með löngum fyrirvara og með fullkominni álagsstýringu þar sem þjónusta er skipulögð út frá hverjum viðkomustað, oft höfnum sem eru úr alfaraleið. Þá má einnig minnast á að ferðaþjónusta skemmtiferðaskipa er rekin í lokuðu kerfi í þeim skilningi að allar upplýsingar eru til um neyslu og losun og því hvergi auðveldara að vinna að sjálfbærni eða gagnafærni sem hægt er að byggja nýsköpun í ferðaþjónustu á. Ný gögn

frá Rannsóknarmiðstöð ferðamála sýna þetta svart á hvítu. Venjulegur skipafarþegi eyðir að meðaltali 28 þúsund krónum í stoppi og 98 þúsund krónum ef um skiptifarþega er að ræða en hótel og flugfélög njóta sérstaklega góðs af þessum farþegum. 17% í könnun rannsóknarmiðstöðvarinnar hafði komið áður til Íslands og af þeim hluta höfðu 60% komið áður með skipi. Um 30% farþega skemmtiferðaskipa sem koma til Íslands eru farþegar frá Bandaríkjunum en þeir eru mjög mikilvægir Íslandi og dýrmætir. Fyrir eyjuna Ísland má draga af þessu þá ályktun að óvarlegt sé að gæta ekki jafnræðis milli þeirra tveggja gátta sem eru til landsins. Aldrei er hægt að tala um ágang á ferðamannastöðum vegna farþega skemmtiferðaskipa enda eru þeir aðeins 14,1% af heildarfjölda ferðamanna og ferðast nánast undantekningarlaust í skipulögðum ferðum. Ekki er annað að sjá á tillögunni en að vegið sé að hagsmunum landsbyggðarinnar hvað efnahagslegan þátt skemmtiferðaskipanna varðar enda áætlar Ferðamálastofa að bein útgjöld þessara ferðamanna innanlands 2023 gætu hafa numið nálægt 20 milljörðum króna án virðisaukaskatts á landsvísu, þar af tæpum 14 milljörðum á höfuðborgarsvæðinu og um sex milljörðum á landsbyggðinni. Varfærið mat Ferðamálastofu er að tekjur íslenskra flugfélaga af því að fljúga skiptifarþegum skipanna til og frá landinu hafi numið um fjórum milljörðum króna, tekjur komuhafna skipanna sem í meirihluta eru á landsbyggðinni hafi numið rúmlega þremur milljörðum og tekjur olíufélaganna af eldsneytissölu um 15 milljörðum. Einnig að stærstu ferðaskrifstofurnar og umboðsfyrirtækin sem þjónusta skipin hafi haft um 11 milljarða króna í tekjur, án virðisaukaskatts, af þessum viðskiptum. Samtals er áætlað að á síðasta ári hafi tekjur stærstu þjónustuaðila skipanna numið í kringum 52 milljörðum króna fyrir utan virðisaukaskatt. Hér eru þá samt ótaldar tekjur ríkisins af sköttum og gjöldum á starfseminni, svo sem virðisaukaskattur, vitagjöld og fleira, ásamt tekjum margra minni fyrirtækja hringinn um landið sem til dæmis selja kost og aðrar vistir í skipin, afþreyingu, veitingar, minjagripi og fleira. Til samanburðar má nefna að tekjur af lagareldi á Íslandi árið 2020 voru 39 milljarðar skv. skýrslu matvælaráðuneytisins frá síðasta hausti.

Undir **samfélagslegum þætti** skal lögð áhersla á jákvæð áhrif ferðaþjónustu á nærsamfélög, aukin lífsgæði um land allt og að atvinnugreinin efli lífvænleg og sjálfbær samfélög. Einnig er lögð áhersla á stjórnun og uppbyggingu áfangastaða og að gestir ferðist um land allt, árið um kring. Ljóst er að rekstur hafnarmannvirkja hefur í gegnum tíðina verið mikill baggi á ríkissjóði en í dag hefur því verið snúið við með komum skemmtiferðaskipa. Byggð verður farþegaskiptimiðstöð í Reykjavík og aðstaða hefur verið bætt við hafnir víða um land undanfarin misseri sem nýtist til annarrar hafsækinnar starfsemi sem einnig er samfélaginu öllu til góðs. Samfélagslega séð er einnig mikilvægt að byggja undir ferðaþjónustu sem sannanlega á sér stað á landsbyggðinni fremur en að setja öll eggin í sömu körfuna á suðvesturhorni landsins. Samfélagsleg áhrif af skipakomum eru gríðarleg. Sem dæmi má

taka af einu útgerðarfélagi sem stöðvar í sex höfnum en úr slíkri ferð fær ferðaþjónustan ríflega 60 skipulagðar ferðir í landi, gistingu á þrettán mismunandi stöðum og ríflega hundrað þúsund gesti. Kostnaður einnar slíkrar útgerðar fyrir eitt ár af siglingum um Ísland er á milli 3-4 milljarðar. Vert er að benda á að verði undanþága frá tollfrelsi felld niður eru líkur á því að skipafélögin flýi til Grænlands og Færeyja með einu stoppi á Íslandi með samsvarandi tekjuhrapi fyrir íslenskt samfélag.

Cruise Iceland bendir einnig á að vegna vinsælda Íslands sem áfangastaðar hafa útgerðir þeirra kannað möguleikann á vetrarsiglingum um Ísland sem augljóslega yrði mikil lyftistöng fyrir heilsársferðaþjónustu á Íslandi. Afnám tollfrelsis myndi hins vegar að öllum líkindum gera út um slíka möguleika.

Undir **umhverfislegum þætti** skal lögð áhersla á minnkandi kolefnisspor ferðaþjónustu og forystuhlutverk í orkuskiptum með nýtingu vistvænna orkugjafa. Einnig að jafnvægi sé milli hagnýtingar og verndar náttúru og að uppbygging innviða taki mið af því. Jafnframt er lögð áhersla á virðingu fyrir þolmörkum og álagsstýringu á áfangastöðum ferðamanna. Undir þeim þætti sem snýr að **gestinum** (ferðamanninum) skal lögð áhersla á að upplifun gesta sé betri eða í samræmi við væntingar og að náttúra, menning og fjölbreytt afþreying stuðli að einstakri upplifun gesta. Áhersla skal lögð á að fagmennska, gæði og öryggi einkenni íslenska ferðaþjónustu. Cruise Iceland vill benda á að óheft aukning ferðamanna með flugi getur ekki samrýmst ferðamálastefnunni hvað sjálfbærni varðar. Það myndi skjóta skökku við að íþyngja þeim hluta ferðaþjónustunnar þar sem mögulegt er að koma til landsins án losunar á gróðurhúsalofttegundum. Skemmtiferðaskipageirinn er eini geiri ferðaþjónustunnar þar sem tekist hefur að draga úr losun þrátt fyrir aukningu ferðamanna.

Með **samhæfingu** er áréttað mikilvægi samhæfingar og skilvirkni þvert á stjórnsýslu, og í samvinnu við hagaðila, þar sem ferðaþjónustan er þverfagleg atvinnugrein. Hér verður Cruise Iceland að vísa til jafnræðis og meðalhófs. Ekki er hægt að taka skemmtiferðaskip sérstaklega út fyrir í stefnumótun í ferðamálum með íþyngjandi hætti eins og hér virðist stefnt að. Skatttekjur af skemmtiferðaskipum eru frá áramótum með þeim hætti að svo virðist sem hótelum hafi sérstaklega verið ívilnað. Skemmtiferðaskip greiða kr. 1000 fyrir gistinótt í káetu á meðan hótelin greiða 40% minna, kr. 600. Hafa útgerðirnar þrátt fyrir það ekki gert neinar athugasemdir við upphæðina, aðeins útfærslu hennar þar sem hún hefur verið lögð á ferðir til landsins sem þegar hafa verið seldar. Það hljómar hins vegar mótsagnakennt að gistináttagjaldið sé hærra á káetu sem er minna álag á íslenska innviði heldur en hótelherbergi enda taka skemmtiferðaskip ekki dýrmætt land sem annars mætti byggja íbúðir á líkt og hótel gera. Afnám gistináttaskatts er því aðgerð sem stuðlar að jafnræði og Cruise Iceland getur fallist á. Samtökin gera þó ekki athugasemd við gistináttaskatt almennt, svo lengi sem

skatturinn sé innheimtur á jafnræðisgrundvelli og notaður til uppbyggingar innviða í þágu þjóðarinnar.

Með **samgöngum** er undirstrikað að við byggjum á góðum samgöngum við umheiminn og að ferðaþjónusta allt árið, um land allt, veltur á góðum samgöngum. Cruise Iceland leggur áherslu á að í ljósi jarðhræringa og óstöðugs ástand í heiminum er nauðsynlegt að tryggja fjölbreyttar samgönguleiðir til landsins sem ná til fjölbreyttra markhópa. Þá er ítrekað hér að skemmtiferðaskipin eru eini samgöngumátinn sem sannanlega flytur ferðamenn um landið í mörgum stoppum, oft á stöðum sem eru utan alfaraleiðar.

Með **gæðum** er lögð áhersla á að við vöndum okkur og sýnum fagmennsku í öllu því sem við gerum tengt ferðaþjónustu og að við höfum þá hæfni sem þarf til að standast væntingar eða fara fram úr þeim. Eitt besta dæmið að mati Cruise Iceland um gæði í íslenskri ferðaþjónustu er sú samvirkni sem hefur skapast í kringum farþegaskipti skemmtiferðaskipanna. Tekjur af þeim farþegum eru ríflega þrefalt meiri ef af venjulegum skemmtiferðaskipafarþegum og hafa orðið til þess að ráðist verður í farþegaskiptimiðstöð hjá Faxaflóahöfnum sem er umtalsverð fjárfesting.

Með **þekkingu** er átt við að í ferðaþjónustu byggjum við á rannsóknum, gögnum og reynslu og að við nýtum þá þætti við ákvörðunartöku, stefnumótun, álagsstýringu og uppbyggingu ferðaþjónustunnar. Cruise Iceland bendir í þessu samhengi á að það eru aðeins árin eftir heimsfaraldur COVID-19 sem hefur nýst til að afla þekkingar til að þjónusta skemmtiferðaskipin og farþega. Við erum nánast á byrjunarreit en þrátt fyrir það hefur náðst mikill árangur og farþegar skipanna virðast almennt vel metnir og vitneskja almennings á landsbyggðinni á mikilvægi skemmtiferðaskipanna fer ört vaxandi. Ef rétt er haldið á spöðunum og skynsamleg ferðamálastefna mörkuð mun Ísland eiga fastan sess á markaði skemmtiferðaskipa, markaði sem hentar sérstaklega vel miðað við þá mörkun sem Ísland hefur stuðst við undanfarin ár sem spennandi áfangastaður hreins uppruna, óvenjulegrar menningar og stórfenglegrar náttúru. Skemmtiferðaskipin sem koma til Íslands eru mjög fjölbreytt, allt frá litlum leiðangursskipum yfir í stór skip. En öll eiga þau sammerkt að koma hingað vegna náttúrunnar og menningarinnar.

B.5 Innviðagjald á skemmtiferðaskip

Cruise Iceland gerir að nýju alvarlegar athugasemdir við eftirfarandi staðhæfingar, sumar ennþá gildishlaðnar, sem koma fram í stuttri lýsingu á rökum fyrir innviðagjaldi á skemmtiferðaskip. *„Komum ferðamanna með skemmtiferðaskipum til landsins hefur fjölgað umtalsvert á undanförnum árum. Innlend verk í vinnslu ferðaþjónustufyrirtæki búa við verulega skerta samkeppnisstöðu*

gagnvart erlendum skemmtiferðaskipum. Erlend skemmtiferðaskip hafa almennt greitt takmarkaða skatta til íslenska ríkisins, helst þjónustugjöld á borð við hafnargjöld til hafnarsjóðs viðkomandi sveitarfélags fyrir að fá að leggja að bryggju, vitagjald og farþegagjald fyrir hvern farþega. Sú breyting varð 1. janúar 2024 að nú greiða skemmtiferðaskip gistináttaskatt, í samræmi við lög nr. 87/2011, um gistináttaskatt.
Bent hefur verið á að heilt yfir felist í þessu ákveðið samkeppnisforskot skemmtiferðaskipa á innlenda ferðaþjónustu og mismunun sem erfitt sé að réttlæta. Farþegar skipanna njóta með líkum hætti íslenskrar náttúru og innviða og aðrir ferðamenn sem eru hér á landi.

Jafnframt hefur verið bent á að áhafnir erlendra skemmtiferðaskipa heyra almennt ekki undir íslenska vinnulöggjöf eða kjarasamninga og greiða ekki hefðbundna skatta til hins opinbera, líkt og starfsmenn innlendra ferðaþjónustufyrirtækja."

Aftur er staðhæft í drögunum að skemmtiferðaskip séu í samkeppni við innlenda ferðaþjónustu. Þetta er rangt. Farþegar skemmtiferðaskipa hafa valið sér að ferðast með skemmtiferðaskipi sem er einn hluti ferðaþjónustunnar á heimsvísu. Ekki má ganga að því vísu að þeir ferðamenn hefðu annars valið flug ef ekki væri val um að fara í ferð með skipi. Ferðamennirnir koma hins vegar iðulega í lengri dvöl á landi, með flugi og hóteli, eftir að hafa kannað áfangastað með siglingu. Líklegast er að þessir farþegar færu einfaldlega á aðra áfangastaði með skemmtiferðaskipi ef Ísland væri ekki lengur ákjósanlegur áfangastaður skemmtiferðaskipa. **Ástæða þess er sú að andlag (ástæða) ferðarinnar er skemmtiferðaskipið sjálft. Þetta er öfugt við t.d. flugsamgöngur þar sem flugferðin sjálf er aldrei andlag ferðarinnar heldur áfangastaðurinn sjálfur.** Það er áhyggjuefni að í drögunum sé ekki meiri þekking á ferðaþjónustunni en svo að skautað sé fram hjá þessu mikilvæga atriði enda kastar þessi eðlismunur ljósi á ástæður þess að skemmtiferðaskip geta ekki talist í samkeppni við innlenda ferðaþjónustu. Þá má einnig benda á að það er illmögulegt að fá hótelherbergi á Íslandi á þeim tíma sem vertíð skemmtiferðaskipa stendur yfir og því er ekki um samkeppni við hótel að ræða. Hótel taka þó þegar á móti skiptifarþegum skemmtiferðaskipa en boginn er hátt spenntur hjá þeim og í raun vel þekkt að sumarið er full bókað hjá hótelum. Þetta sést í tölum frá Rannsóknarmiðstöð ferðamála fyrir 2023 þar sem kemur fram að skiptifarþegar eyða kr. 41.000 í gistingu í að meðaltali 2,15 daga. Lauslega má áætla að hótelnætur skiptifarþega skemmtiferðaskipa 2023 hafi skilað 3,4 milljörðum í tekjur bara á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt Rannsóknarmiðstöð ferðamála. Hér er líka vert að taka fram að helmingur skemmtiferðaskipafarþega eru skiptifarþegar sem fljúga og gista í landi, sbr. áætlaðar tekjur hér að ofan. Þeir farþegar eru því bæði skemmtiferðaskipafarþegar og landfarþegar.

Cruise Iceland

Ítrekað er að það er nauðsynlegt að taka tillit til eðlis skemmtiferðaskipa þegar þau eru borin saman við hótel en ljóst má vera að skipin bjóða sveigjanleika, til dæmis til að mæta sveiflum í ferðaþjónustu á borð við þá sveiflu sem sást vegna heimsfaraldurs COVID eða jarðhræringa á Reykjanesi, sem hótelin geta ekki boðið. Komi sú staða upp að varanlegur samdráttur verði í ferðaþjónustu á Íslandi, til dæmis vegna orðsporsáhættu eða ótta við náttúruhamfarir, þá virka skemmtiferðaskipin sem sveiflujafnari í þeim skilningi að eftirspurn þeirra gæti dregist saman sem skilur þá eftir aukið svigrúm fyrir hefðbundna gistingu. Þá er ótalin sú staðreynd að reynist samdráttur varanlegur og mikill situr þjóðin uppi með hótelbyggingar sem engin not eru fyrir og erfitt og dýrt er að breyta fyrir annars konar notkun.

Sú staðhæfing að skemmtiferðaskip greiði helst þjónustugjöld á borð við hafnargjöld til hafnarsjóðs viðkomandi sveitarfélags fyrir að fá að leggja að bryggju, vitagjald og farþegagjald fyrir hvern farþega er rétt en það er töluvert meira sem greiðist til ríkissjóðs líkt og gerist í gegnum hefðbundna ferðaþjónustu á landinu. Sem dæmi má nefna að skemmtiferðaskip greiða fullan virðisaukaskatt án innsköttunar af keyptri þjónustu í landi og öll þau gjöld sem aðrir ferðamenn greiða.

Áhafnir erlendra skemmtiferðaskipa heyra að sjálfsögðu ekkert frekar undir íslenska vinnulöggjöf eða kjarasamninga frekar en áhafnir erlendra flugfélaga, sem þó starfa hér líka en virðist enn á ný ekki horft sérstaklega til í drögum starfshópsins. Þess heldur greiða söfn, flugfélög og leigubílar ekki virðisaukaskatt á sama tíma og þau fá innskatt dregin á móti sínum kostnaði. Farþegar í tengiflugi greiða ekki þjónustugjöld í Keflavík með sama hætti og farþegar sem dvelja í landinu. Fjöldi undanþága er á gjöldum og í íslensku skattkerfi sem mætti samræma með jafnræði í huga fyrir alla ferðaþjónustuna. Horfa ætti til þess í ferðamálastefnu að einfalda og samræma gjöld til langs tíma til að vinna gegn einum helsta neikvæða áhrifaþætti erlendrar fjárfestingar sem er hið gríðarlega flókna og óstöðuga skatta- og gjaldaumhverfi á Íslandi.

Tekið er fram dæmi um verkþætti aðgerðar að *„samhliða endurskoðun á gjaldtöku í ferðaþjónustu verði unnið að löggjöf um sérstaka gjaldtöku (innviðagjald) sem lagt verði á komur erlendra skemmtiferðaskipa og tekjur af þeirri gjaldtöku notaðar til uppbyggingar innviða á sviði ferðaþjónustu“.*

Það ber að taka fram að skipafélögin greiddu 3,4 milljarða í hafnargjöld sem hafa meðal annars farið í uppbyggingu fyrir flutning, sjávarútveg og ferjusiglingar. Til samanburðar má benda á að auðlindagjald af fiskeldi var áætlað 2,1 milljarður árið 2023. Sértæk skattlagning á skemmtiferðaskip eingöngu vinnur gegn markmiðum stjórnvalda um innviðauppbyggingu, sérstaklega á

Cruise Iceland

landsbyggðinni, enda væri þannig hagsmunum upp á u.þ.b. 50 milljarða árlega ógnað í þágu óljósra markmiða sem beinast eingöngu gegn 14,1% þeirra ferðamanna sem höfðu valið sér siglingu, fremur en flug til landsins. Hafnargjöld eru eðli máls samkvæmt greidd fyrir nýtingu innviða. Með byggingu farþegamiðstöðvar í Reykjavík hefst nýr kafli í ferðaþjónustu á Íslandi sem þarfnast ekki eins mikilla innviða og flugvellir. Að mati Cruise Iceland er bæði óvarlegt að ógna þeim hagsmunum sem Íslendingar hafa af skemmtiferðaskipum með því að taka þau út fyrir sviga í gjaldtöku sem og andstætt stefnu stjórnvalda í málaflokknum sem hefur um langt skeið snúist um að áfangastaðir ferðamanna séu um landið allt.

Virðingarfyllst, fh. Cruise Iceland

Pétur Ólafsson formaður og hafnarstjóri Hafnasamlags Norðurlands
petur@port.is 861-2884

Sigurður Jökull Ólafsson varaformaður og markaðsstjóri Faxaflóahafna sigurdur@faxafloahafnir.is 788-7185

Aðildarfélagar Cruise Iceland eru eftirfarandi:

Hafnir á Akranesi, Akureyri, Djúpavogi, Eskifirði, Neskaupsstað, Grímsey, Grundarfirði, Hafnarfirði, Hrísey, Húsavík, Höfn, Ísafirði, Raufarhöfn, Reykjanesi, Reykjavík, Sauðárkróki, Hofsós, Seyðisfirði, Borgarfirði eystra, Siglufirði, Skagaströnd, Stykkishólmi, Vestmannaeyjum, Vesturbyggð og Þorlákshöfn.

Þjónustufyrirtækin Samskip, Gára, Atlantik, Iceland Travel, Nonni Travel, Arctic Adventures, Ekran, Norðurflug, Vesturferðir, Skeljungur og SDK group.

Fundargerð 466. fundar

stjórnar Hafnasambands Íslands

Árið 2024, miðvikudaginn 23. október kl. 17:00 kom stjórn Hafnasambands Íslands saman til fundar á Akureyri.

Fundinn sátu: Lúðvík Geirsson, Gunnar Tryggvason, Pétur Ólafsson, Arnfríður Eide Hafþórsdóttir, Elliði Vignisson, Björn Arnaldsson, Dóra Björk Gunnarsdóttir og Alexandra Jóhannesdóttir.

Að auki sátu fundinn Gréta Mar Jósepsdóttir sem ritaði fundargerð og Valur Rafn Halldórsson sviðsstjóri.

Hanna Björg Konráðsdóttir boðaði forföll

Fundargerðin var færð í tölvu.

Þetta var tekið fyrir:

1. **Stjórn Hafnasamband Íslands - 2401001HA**

   Lögð fram til kynningar fundargerð 465. fundar stjórnar hafnasambandsins frá 9. september 2024 sem undirrituð hefur verið með rafrænum hætti.

2. **Hafnasambandsþing 2024 - 2210002HA**

   Rætt um undirbúning og framkvæmd hafnasambandsþings 2024.

   Dagskrá hafnasambandsþingsins var samþykkt ásamt tillögu um Ásthildi Sturludóttir og Guðnýju Sverrisdóttur sem forseta þingsins. Tillaga að ályktun fyrir hafnasambandsþingið lögð fram til kynningar. Samþykkt var að hafnafundur 2025 verði hjá Höfnum Snæfellsbæjar og hafnasambandsþing 2026 hjá Reykjaneshöfnum.

3. **Hafnasamband Íslands - fjárhagsáætlun 2023 - 2024 - 2410001HA**

   Lögð fram tillaga að fjárhagsáæltun og árgjöldum fyrir árin 2025-2026.

   Stjórn samþykkir tillögu að fjárhagsáætlun og árgjöldum fyrir árin 2025-2026.

4. **Öryggisnefnd tilnefningar - 2410002HA**

   Lagt fram endurskoðað erindisbréf fyrir Öryggisnefnd Hafnasambands Íslands þar sem lagt er til að fjölga í nefndinni.

   Stjórn samþykkir að óska eftir tilnefningum frá Faxaflóahöfnum, Hafnarfjarðarhöfn, Þorlákshöfn, Vestmannaeyjahöfn, Hafnasamlagi Norðurlands, Ísafjarðarhöfn og Fjarðabyggðarhöfnum í samstarfshóp hafnsögumanna og skipstjóra lóðs- og dráttarbáta. Samstarfshópurinn er hugsaður sem faghópur um fræðslu, öryggi og samstarf hafna.

5. **Stjórn Hafnasamband Íslands - Fjarvigtun - 2009021HA**

   Pétur Ólafsson gerði grein fyrir stöðu verkefnisins en ekki er ljóst hvenær hægt verður að hefja tilraunaverkefni í fjarvigtun.

Arnfríður Eide vék af fundi kl. 18:00.

6. **Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. - nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl. - óskað umsagnar - 2410003HA**

Lögð fram drög að frumvarpi til laga, dags. 20. okt. 2024, um breytingu á ýmsum lögum /um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál nr. S-213/2024, sem birt var í Samráðsgátt 15. október. Einnig lögð fram umsögn Cruise Iceland sem og umsögn Hafnasambands Íslands.

Stjórn Hafnasambandsins tekur undir umsögn Cruise Iceland, CLIA og AECO um ákvæði í frumvarpi fjármálaráðuneytisins um upptöku innviðagjalda á skemmtiferðaskip á komandi ári um leið og árrréttuð eru andmæli við afnámi tollafrelsins á svokölluð leiðangurskip. Tillögur þessar eru illa ígrundaðar og gera ekki ráð fyrir neinni aðlögun að því skipulagi og bókunarferli sem unnið er eftir varðandi komur skemmtiferðaskipa til landsins.
Hafnasambandið varar við þeim afleiðingum sem þessi útfærsla á innviðgjöldum og afnmámi tollafrelsis getur haft á bókanir og komur skipa hingað til lands, þegar á komandi sumri. Ljóst er að fjölmargar hafnir munu mögulega missa umtalsverðar tekjur ásamt ferðaþjónusta á viðkomandi stöðum, ekki síst hafnir vítt og breitt á landsbyggðinni.
Sjórn Hafnasambandsins skorar á stjórnvöld og alþingi að útfæra tillögur að gjaldheimtu vegna farþegaskipa í samvinnu og samráði við alla hagsmunaðila, þannig að tryggt verði að sú mikilvæga uppbygging og tekjumyndun sem fylgir komum farþegaskipa megi viðhaldast og styrkja og efla áfram starfsemi þeirra liðlega 30 hafna vítt og breytt um landið sem taka á móti farþegaskipum ár hvert.

7. **Aðgengi tollyfirvalda að rafrænum upptökum í rauntíma - 2410004HA**

Rætt um tillögu að aðgengi tollyfirvalda að rafrænum upptökum í eftirlitsmyndavélum hafna í rauntíma.

8. **Minnisblað Lex legal um rafræn vöktun á hafnarsvæðum og miðlun upplýsinga - 2306001HA**

Lagt fram minnisblað Lex legal, dags. 22. okt. 2024, sem varðar heimildir hafna til rafrænnar vöktunar og miðlunar á efni úr eftirlitsmyndavélum, þar á meðal hvernig og í hvaða formi beri að afhenda gögn úr rafrænni vöktun.

Samþykkt að senda minnisblaðið á allar aðildarhafnir en jafnframt verður fjallað um efni þess á Hafnasambandsþingi 24.-25. október.

9. **Erlend samskipti Hafnasambandsins - 2410006HA**

Rætt um erlend samskipti hafna og ákveðið að ræða betur á næsta fundi.

Fundi var slitið kl. 18:15

155. löggjafarþing 2024–2025.
Þingskjal 307 — 300. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Brussels, 31 October 2024

Subject: Comments by the Cruise Lines International Association to the Draft Bill
Annex at the end: Joint submission to the Ministry of Finance by Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) and AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators)

Dear Members of the Economic Affairs and Trade Committee of the Althingi,

As an introduction, the Cruise Lines International Association (CLIA) Europe is the world's largest cruise industry trade association, providing a unified voice and leading authority of the global cruise community. CLIA supports policies and practices that foster a safe, secure, healthy and sustainable cruise ship environment and is dedicated to promoting the cruise travel experience.

According to the figures published by the Icelandic Tourism Research Centre for 2023 the total economic contribution of the cruise industry in Iceland was ISK 52 Billion excluding VAT[1]. Out of this amount, 20 Billion is the direct spending of the industry (10 Billion in activities and recreation and 3,4 Billion on accommodation). Revenues for airlines from cruise activity amount to an additional 4 Billion; for the harbour to 3 Billion; for oil companies to 15 Billion; and, for tour operators to 11 Billion (all amounts excluding VAT).

In 2023, turnaround passengers spent on average ISK 98,000 in each stop (of which ISK 41,000 went towards hotel accommodation) while transit passengers spent on average ISK 28,000 in each stop. This income for Iceland comes on top of the port fees and dues paid by passengers, which, for example, in the case of the Port of Reykjavik range between ISK 19.5-22 Million for a single call of a 3,000-passenger vessel (or ISK 6,500 – ISK 7,333 per passenger, per call). According to CLIA statistics, the cruise industry generates one FTE job for every 24 cruise passengers in the cruise industry, transportation, trade, and hospitality sectors. Also, 6 out of 10 cruise passengers

[1] Revenues of the state from taxes and fees levied on the business are NOT included, such as VAT, lighthouse fees and revenues from small businesses providing catering, food, activities, souvenirs etc.

on average returned for land-based holidays to the destination they first visited with a cruise ship.

However, the development of cruise tourism in Iceland is highly dependent on maintaining competitive conditions for tourism operations.

General comment

By international and EU law, cruise qualifies as international maritime passenger transport. The selling of transportation titles by cruise ship carriers is subject to the EU Consumer Rights Directive and Package Travel Directive. Cruise itineraries are planned three years in advance of the season and marketed to the public at least 18 months in advance. Meaning that the majority of cruises for 2025 have already been sold, while operations for 2026 (and partially, 2027) have already been planned and agreed with ports and local businesses.

a. During preparation time (2-3 years in advance), cruise ship carriers conclude agreements with hotels, importers, tour operators, transport companies and all other service and product providers in Iceland.
b. According to EU legislation, charges/fees/taxes must be known and applied at the time of purchase and should not be added at a later date. Thus, passengers who already bought their transport titles for 2025 cannot be retrospectively charged.

Comment on VIII. CHAPTER Amendment of the Customs Act, no. 88/2005 . Articles 15-18

For the reasons explained in the Annex, primarily to safeguard the income of rural communities and Icelandic businesses operating in cruise travel and tourism for 2025-2026, **we request that the Economic and Trade Affairs Committee re-instates the exemption in Article 6(1)(b) for domestic cruises, in a temporary provision until 31 December 2026.**

The temporary exemption will allow enough time to both international and domestic businesses to adapt to the new reality, process all administrative work, and draft new business contracts, and avoid cancellations in 2025 and 2026 which will result in loss of income for businesses and rural communities.

Comment on IX. CHAPTER Amendment of the Act on Lodging Tax, no. 87/2011 . Articles 19-20

CLIA welcomes the alignment of the Icelandic law with international and EU legislation, which qualify and treat cruise as 'international maritime passenger transport'. It has been for long CLIA's

position that since cruise ship carriers sell personal transportation titles, the cruise passenger should not be subject to an accommodation tax; which creates a series of administrative issues for the carriers, tax authorities, and intermediaries.

Comment on IX. CHAPTER Amendment of the Act on Lodging Tax, no. 87/2011 . Articles 21-26

1. The level of accommodation tax for cruise passengers in 2025 was roughly ISK 500 per passenger per day (assuming double occupancy for ISK 1,000 per cabin).
2. As mentioned above, according to the EU Package Travel Directive, and the EU Consumer Rights Directive, passengers need to be informed about the charges/taxes/fees at the time of purchasing their transport title.
3. In cruise transport, carriers market the itineraries two (2) years in advance and sell the majority of transport titles 1-2 years in advance.
4. As referenced above and in the Annex below, cruise ship passengers pay a hefty amount of charges/fees to all ports they visit. Profit generated by ports should be re-invested in infrastructure development.

With the above in mind, we request that the Economic and Trade Affairs Committee,

a. **Limits the infrastructure fee to ISK 500 per passenger, per day for 2025;**
b. **Exempts passengers who have booked their transport titles before 1 January 2025.** Following a similar 'temporary provision' as the one adopted for the introduction of the accommodation tax in 2023.

Referring to the justification by the Ministry of Finance in the draft law proposal, and the recommendations of the Althingi on the Tourism Action Plan 2030, CLIA unequivocally rejects any notion of competition between international cruise lines and local hotel businesses. Specifically,

1. According to the international and European law, cruise qualifies as 'international maritime passenger transport'. As such, cruise ship carriers are not in competition with any part of the domestic, land-based, tourism industry. As proven by research mentioned above, various parts of the domestic economy rather draw important financial benefits from the cruise activity. Cruise ship carriers almost exclusively employ the services of domestic tourism businesses when ships visit Iceland, while cruise passengers support the domestic tourism businesses through their activities.
2. Cruise ship carriers place a large part of their activities in transporting passengers to/from Reykjavik. In those operations, the hotel industry in Reykjavik draws important financial benefits from the cruise business, since both passengers and crew members spend several nights in hotels.

3. All businesses in the cruise business ecosystem pay all taxes imposed by national jurisdictions. In the case of cruise lines and their suppliers, all taxes that to the purchasing of services and supplies and on all taxable activities, as defined by Icelandic law, are being paid to the Icelandic tax services. In addition, international carriers in all modes of transport pay a number of different taxes in their home jurisdictions and should not be compared with domestic businesses in that regard. Cruise ship carriers follow the same model as do international cargo carriers operating in Icelandic ports, and international air carriers operating in Icelandic airports.

We remain at your disposal should further clarifications are needed. We would appreciate the opportunity to meet with you as soon as possible and be heard on the matter.

Yours sincerely,

Nikos Mertzanidis
Vice-President Ports & Destinations and Taxation
Cruise Lines International Association

Fjármála- og efnahagsráðuneytið / Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík
Vegna máls nr. S-213/2024

20. október 2024

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Almennar athugasemdir:

Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association) og AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) lýsa harðri andstöðu við frumvarp fjármálaráðuneytisins um nýtt innviðagjald á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næstkomandi næst komandi.

Þá mótmælum við einnig fyrri löggjöf sem mælir fyrir um afnám tollfrelsis á skemmtiferðaskip sem fyrirhugað er að taki gildi 1. janúar næst komandi þar sem enn hefur ekki verið brugðist við hörðum mótmælum fjölda hagaðila, innlendra sem erlendra.

Cruise Iceland ályktaði nýlega að samtals beinar tekjur af hafnargjöldum, áætlaðri eyðslu ferðamanna, opinberum gjöldum, olíusölu, flugfargjöldum og þjónustu vegna eingöngu hringsiglinga á Íslandi væri að lágmarki 10,8 milljarðar ISK.

Sérstakar athugasemdir:

Neikvæð áhrif á íslenskan efnahag, störf og landsbyggð

Á meðan við fögnum því að gistináttaskattur eigi ekki lengur við um alþjóðlega farþegaflutninga með skipum þá er álagning innviðagjalds upp á 2.500 ISK á hvern farþega fyrir hvern byrjunardag sem skip dvelur við Ísland slík viðbótarálagning og skrifræði fyrir skemmtiferðaskipin að hún verður sértæk skattlagning á farþegaflutninga til landsins sem aðrir mátar farþegaflutninga til og frá Íslandi verða undanskildir. Upphæðin er fimm sinnum hærri en gistináttaskatturinn sem er aflagður og er einnig án nokkurra fordæma á heimsvísu hjá öðrum þjóðum fyrir hverjar 24 stundir sem skip er innan efnahagslögsögu.

Verði innviðagjaldið lagt á með þessum hætti mun það líklega hafa miklar afleiðingar fyrir starfsemi skemmtiferðaskipa við Ísland. Þetta skapar sérstaka áhættu fyrir minni samfélög á landsbyggðinni sem reiða sig að miklu leyti á tekjur frá skemmtiferðaskipum

og er í raun landsbyggðarskattur. Íslenskar rannsóknir sýna að farþegar skemmtiferðaskipa skapa miklar tekjur fyrir fyrirtæki á landsbyggðinni án þess að valda umtalsverðu álagi á innviði. Hótelnætur, millilandaflug, eldsneytiskaup, flutningar, matarkaup og önnur þjónusta sem er keypt dreifist víða um landið og sérstaklega í byggðalögum utan alfaraleiðar þar sem margir rekstraraðilar reiða sig alfarið á tekjur af skemmtiferðaskipum. Mörg samfélög hafa ennfremur lagt í umtalsverðar fjárfestingar til að þjónusta skemmtiferðaskipin á grunni tekna frá þeim og myndu þessar fjárfestingar verða í uppnámi í kjölfarið.

Samkvæmt skýrslu Reykjavík Economics sem unnin var fyrir Faxaflóahafnir kemur fram að efnahagslegt umfang skemmtiferðaskipa geirans var metið á 37,2 milljarða árið 2023. Í sömu skýrslu kom fram að töluvert meiri neysla væri hjá farþegum skemmtiferðaskipa en öðrum ferðamönnum. Heildarneysla ferðamannanna var 2023 á bilinu 22-30 milljarðar þar sem bandarískir ferðamenn voru stærsti hluti ferðamanna. Mikill munur er á eyðslu skiptifarþega frá skemmtiferðaskipum, sem eyða að meðaltali um 72-92 þúsund krónum á tveggja daga dvöl í Reykjavík, en til samanburðar eyða aðrir ferðamenn að meðaltali um 150 þúsund krónum í heildina á öllu ferðalagi sínu til Íslands.

Þá er heildarfarþegafjöldi þeirra sem koma til Íslands í tengslum við skemmtiferðaskip 315 þúsund talsins á síðasta ári, sem gerir um 12-14% af öllum farþegum sem til Íslands koma. Siglt er með þessa ferðamenn hringinn í kringum landið og því eru innviðir landsins takmarkað nýttir af skipunum.

Mynd 1: Áfangastaðir sem fá erlenda ferðamenn með skemmtiferðaskipum

Skemmtiferðaskip eiga að sitja við sama borð og aðrar greinar farþegaflutninga

Innviðagjaldið mismunar félögum í ferðaþjónustu með þeim hætti að aðeins farþegar skemmtiferðaskipa verða látnir greiða innviðagjald. Forgangsröðun stjórnvalda með þessum hætti er undarleg.

Í fyrsta lagi eru farþegaflutningar með skemmtiferðaskipum eina leiðin sem færir alþjóðlega ferðamenn beint til áfangastaða eins og Ísafjarðar, Grímseyjar, Húsavíkur, Borgarfjarðar Eystri, Seyðisfjarðar eða Vestmannaeyja, svo einhverjir séu nefndir. Að velja eingöngu skemmtiferðaskipin úr fyrir aukna gjaldtöku sem aðrir geirar ferðaþjónustunnar eru ekki látnir sæta mun leiða til þess að samfélög þessi standa ekki jafnfætis öðrum hvað aðgengi að ferðamönnum varðar.

Í öðru lagi greiða skemmtiferðaskip nú þegar fjölda gjalda sem styðja við samfélög og innviði á landsbyggðinni. Eins og stjórnvöld hafa viðurkennt þá greiða farþegar skemmtiferðaskipa meira en fimmtán mismunandi gjöld til þeirra hafna sem þau heimsækja. Til hvers að bæta við einu gjaldi til viðbótar við þennan langa lista og valda þannig óvissu um þær tekjur sem nú þegar skapast fyrir samfélög á landsbyggðinni.

Ef ætlunin er að leggja viðbótar skatta og gjöld á ferðaþjónustuna þá ætti ekki að beina þeirri gjaldtöku eingöngu að skemmtiferðaskipunum sem þegar greiða fjölmörg gjöld og skatta. Innviðagjaldið endurspeglar ekki það álag sem skemmtiferðaskip hafa á innviði og það ætti ennfremur að gæta þess að jafnræði sé í gjaldtöku á skemmtiferðaskip samanborið við aðra farþegaflutninga til landsins, mögulega með sameiginlegu komugjaldi fyrir Ísland.

Farmiðar á markað með margra ára fyrirvara í skemmtiferðaskipum

Þá verður að hafa í huga að farmiðar fyrir skemmtiferðaskip eru komnir á markað með margra ára fyrirvara. Álagning innviðagjalds með svo fáránlega hárri upphæð sem 2.500 ISK á farþega á dag frá 1. janúar 2025 leyfir skemmtiferðaskipunum með engu móti að aðlagast fyrirkomulaginu í tæka tíð.

Slæm stjórnsýsla

Af hálfu fjármálaráðuneytisins er um einstaklega slæma stjórnsýslu að ræða að gefa aðeins tvo virka daga til að koma með andmæli við fyrirhugaða lagabreytingu. Við óskum því eftir lengri umsagnarfresti svo hagaðilar hafi viðunandi tækifæri til að koma að ítarlegri athugasemdum. Þar sem öll skemmtiferðaskip sem sigla við Ísland eru í eigu erlendra fyrirtækja má vera ljóst að ómögulegt er að þýða lagatexta á ensku, leggja mat á áhrifin og þýða aftur á íslensku, innan svo stutts tímafrests og er það því skýrt merki um lélega stjórnsýslu.

Við leggjum áherslu á þörfina fyrir lengri umsagnarfrest fyrir ítarlegri umsögn svo hægt sé að rannsaka áhrif lagasetningarinnar til fulls svo tryggt sé að íslensk ferðaþjónusta verði ekki sköðuð að nauðsynjalausu.

Jafnframt, vegna alvarleika ákvörðunarinnar fyrir skemmtiferðaskipageirann og ferðaþjónustuna á Ísland þá teljum við að um sé að ræða pólitíska ákvörðun sem starfsstjórn hafi ekki umboð til að taka. Um stefnumótandi ákvörðun er að ræða sem hefur víðtæk alvarleg áhrif og felur í sér að endurskipuleggja umhverfi íslenskrar ferðaþjónustu innan suðvestur horns landsins á sama tíma og grafið er alvarlega undan ferðaþjónustu á landsbyggðinni. Eðlilegt er að pólitískar ákvarðanir sem hafa áhrif á heilan geira ferðaþjónustunnar í mörgum sveitarfélögum séu teknar af stjórnmálamönnum sem hafi umboð til að taka slíkar ákvarðanir og verði látnir bera ábyrgð á þeim í kosningum.

Afnemið ekki tollfrelsið fyrir innanlandssiglingarnar (hringsiglingar)

Að lokum viljum við nýta tækifærið til að mótmæla enn og aftur afnámi tollfrelsis á skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum sem enn hefur ekki verið brugðist við né metið með tilliti til efnhagslegra áhrifa. Samkvæmt lögum um virðisaukasaktt, sbr. 2. Mgr. 4. Gr. Laga nr. 87/2011 eru skil á skattinum alfarið á ábyrgð rekstraraðila og þjónustuaðilum því óviðkomandi. Við leggjum til að afnámi tollfrelsis verði frestað til 1. janúar 2027 til að unnt verði að vinna að úrlausn þessa máls innan ramma laganna í samráði við samtökin, að undangengnu mati á efnahagslegum afleiðingum þess eins og efnahags- og viðskiptanefnd mælti fyrir um.

Niðurstaða:

Vegna ofangreindra raka leggjumst við gegn álagningu innviðagjalds á skemmtiferðaskip. Ekkert bendir til þess að aðgerðin muni hafa jákvæð áhrif á íslenska ferðaþjónustu eða íslenskan efnahag.

Þvert á móti má taka dæmi af skemmtiferðaskipafarþegum í Reykjavík sem þegar greiða meira en 6.500 ISK á farþega, á komu, með meira en 17 mismunandi gjöldum.

Ennfremur mun álagning innviðagjalds með svo stuttum fyrirvara (1. janúar 2025) setja skemmtiferðaskipin í ómögulega stöðu þar sem sigling með skemmtiferðaskipi er sett á markað með margra ára fyrirvara. Sem dæmi hafa farþegar sem keyptu farmiða fyrir árið 2025 þegar verið upplýstir um að gistináttagjaldið verði 1.000 ISK á klefa hvern dag.

Ætli stjórnvöld sér þrátt fyrir þessi andmæli að leggja á innviðagjald þá mælumst við til þess að innviðagjald verði innleitt með eftirfarandi hætti,

- 500 ISK á farþega fyrir 2025;
- innleiða í núverandi lög gagnsætt kerfi stigvaxandi hækkana frá 2026 til 2028 svo geirinn geti aðlagast nýja fyrirkomulaginu og forðast hættuna á afbókunum og fjárhagslegum skaða;
- viðhalda gjaldtöku á farþega í samræmi við tillögu stjórnvalda til að draga úr skrifræði í gjaldtökunni;

- undanskilja, eins og í fyrri tillögum, bókanir sem gerðar voru fyrir 31. desember 2024.

Sigurður Jökull Ólafsson

Stjórnarformaður
Cruise Iceland

Nikos Mertzanidis, varaforseti hafna og áfangastaða og skattamála hjá CLIA

Frigg Jørgensen, framkvæmdastjóri AECO

Deloitte Legal ehf.
Dalvegur 30
201 Kópavogur
Ísland

Sími: 580 3000
Netfang: deloittelegal@deloitte.is
www.deloittelegal.is

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Kirkjustræti við Austurvöll
101 Reykjavík
Sent með rafrænum hætti á netfangið: umsagnir@althingi.is

Kópavogur, 31. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)., þskj. 307, 300. mál á 155. löggjafarþingi

Deloitte Legal ehf. („**Deloitte Legal**“) þakkar fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál. nr. 300 (hér eftir „**frumvarpið**“). Í frumvarpinu eru nokkur atriði sem Deloitte Legal telur að betur mættu fara.

I. Breytingar á lögum nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki

Varðandi fyrirhugaðar breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009, sbr. XIV. kafli frumvarpsins vill Deloitte Legal koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Deloitte Legal fagnar þeirri breytingu sem varð á frumvarpinu frá birtingu þess í Samráðsgátt stjórnvalda en sú breyting snéri að því að taka húsnæðiskostnað undan þeim kostnaði sem teldist til rannsóknar- og þróunarkostnaðar skv. 5. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna, sbr. 43. gr. frumvarpsins. Enn eru þó kynntar í frumvarpinu talsverðar takmarkanir á stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki sem ber sérstaklega að gjalda varhug við.

Samkvæmt 1. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins eru lögð takmörk á framlengingu umsókna vegna sama verkefnis, sem yrði að hámarki tvisvar. Þó er fyrirtækjum gert kleift að sækja um staðfestingu á nýju verkefni, sem byggir á fyrra verkefni, ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt. Í greinargerð frumvarpsins er þessi breyting rökstudd, m.a. með því að borið hafi á því að sömu fyrirtækin sæki um staðfestingu sama verkefnis til Rannís mörg ár í röð, án þess þó að vísað sé í einhverja tölfræði þar að lútandi. En samkvæmt greinargerðinni skapar núverandi rammi ákveðna freistni fyrir fyrirtæki að leggja inn umsókn ár eftir ár

þrátt fyrir að *„áhöld kunni að vera uppi um hvort verkefni teljist vera rannsóknar- og/eða þróunarverkefni…“* Þessi fullyrðing er ekki rökstudd nánar.

Hvað þessa fyrirhugaða breytingu varðar er rétt að nefna tvennt. Annas vegar er ljóst að rannsóknar- og þróunarverkefni geta bæði tekið umtalsverðan tíma og jafnframt tekið margvíslegum breytingum á meðan þeim varir. Það liggur raunar í eðli slíkra verkefna og er því vandasamt að leggja fram afmörkun af þessum toga. Í það minnsta ber að varast að hafa tímann ekki of knappann. Í því samhengi má vísa til þess að sambærilegar umsóknir í Noregi geta varað í allt að 4 ár samkvæmt upplýsingum Deloitte Legal.

Hins vegar er með öllu óljóst hvað skuli lagt til grundvallar við mat á því hvort verkefni sé gjaldgengt í nýja staðfestingu, þ.e. hvað umsækjandi þarf að sýna fram á svo ljóst sé að *„áfangamarkmiðum hafi sannanlega verið náð og nýtt verkefni byggi á þeim árangri.“* Lögin og reglugerðin sem byggir á þeim eru bæði verulega matskennd í dag.

Í því samhengi er jafnframt rétt að nefna að lögin gera ekki ráð fyrir að ákvarðanir Rannís séu kæranlegar til æðra setts stjórnvalds, s.s. úrskurðanefndar eða ráðuneytis, líkt og venjan er alla jafna. Eina úrræði umsækjenda til að fá ákvörðun Rannís um synjun staðfestingar hnekkt er því að stefna ríkissjóði fyrir dóm, sem er trauðla æskilegt. Deloitte Legal leggur því til heimilt verði að framlengja umsóknir a.m.k. í þrígang í takt við reglur í Noregi og að skilyrði nýrra umsókna á grundvelli eldra verði skýrð nánar svo að ekki reynist erfiðara en eðlilegt mætti teljast að sækja um að nýju.

Þá gerir Deloitte Legal athugasemdir við 2. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins, sem veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum. Heimild til afturköllunar byggir á breyttum forsendum. Forsendubreyting telst annars vegar hafa átt sér stað ef verkefni telst ekki uppfylla skilyrði fyrir staðfestingu sbr. 4. og 1. mgr. 5. gr. laganna eða ef upplýsingagjöf er ábótavant þannig ekki sé hægt að leggja mat á þau atriði. Áðurnefnd 4. gr. kveður á um að umsóknir þurfi að berast fyrir tiltekin tímamörk annars vegar og hins vegar að umsóknir skuli afhentar á því formi sem Rannís ákveður og að með umsókn skuli fylgja greinargóð lýsing á verkefninu ásamt verk- og kostnaðaráætlun. Umsóknarform Rannís er ansi viðamikið að umfangi og kallar á fjölþætta upplýsingagjöf til að gera Rannís einmitt kleift að meta hvort skilyrði laganna séu uppfyllt. Rannís hlýtur því að vera í lófa lagt að hafna staðfestingu verkefnis strax í upphafi ef framangreind skilyrði eru ekki uppfyllt og því engin ástæða til að heimila afturköllun á grundvelli þessa ákvæðis.

Framangreind 1. mgr. 5. gr. felur í sér eftirfarandi skilyrði en í frumvarpinu liggja fyrir breytingar á orðalagi þessara töluliða:

1. að hugmynd að virðisaukandi vöru/þjónustu og viðskiptaáætlun sé vel skilgreind, og
2. að sýnt sé fram á með gögnum að varið verði a.m.k. 1 millj. kr. til rannsókna og þróunar á 12 mánaða tímabili, og
3. starfsmenn hafi þjálfun, menntun eða reynslu á því sviði sem hugmynd að virðisaukandi vöru eða þjónustu byggist á.

Eins og áður segir, þá er í umsóknarkerfi Rannís óskað viðamikilla upplýsinga og gagna, einmitt til að ganga úr skugga um að umsækjendur og verkefni uppfylli framangreind skilyrði. Það er því engin ástæða til að

hafa galopna heimild fyrir Rannís að afturkalla staðfestingar á grundvelli skilyrða sem ljóst er strax í upphafi hvort að séu uppfyllt eða ekki. Slík heimild myndi brjóta gegn meginreglunni um réttmætar væntingar, þ.e. nýsköpunarfyrirtæki eiga að geta gengið að því með fullri vissu að ef umsóknir þeirra eru samþykktar að þá eigi þau rétt á umræddum stuðningi.

Forsendubreyting getur líka átt sér stað ef verkefni uppfylltu skilyrði laganna en gera það ekki lengur sem og verkefni sem uppfylltu ekki skilyrðin, s.s. ef umsókn hefur byggst á röngum, villandi eða vafasömum upplýsingum. Deloitte Legal gerir engar athugasemdir við það að aðilar sem veita rangar, villandi eða vafasamar upplýsingar þurfi að súpa seiðið af því. Hins vegar er með öllu óljóst hvað átt sé við með því að öðru leyti að verkefni hafi uppfyllt skilyrðin en geri það ekki lengur.

Deloitte Legal er ekki kunnugt um jafn víðtækar heimildir stjórnvalds til að breyta eigin stjórnvaldsákvörðunum. Hér er um hættulegt fordæmi að ræða í lagasetningu enda skapar heimild af þessu toga, í blandi við óljós skilyrði laganna, freistni fyrir stjórnvöld að kasta til hendinni í meðferð mála, jafnvel vegna skorts á mannafla. Þannig gætu stjórnvöld alltaf leiðrétt eigin mistök eftir á með tilheyrandi neikvæðum áhrif á þegna þessa lands, sem sitja þá uppi með skaðann þrátt fyrir réttmætar væntingar þeirra um að viðkomandi stjórnvald hafi sinnt lögbundnu hlutverki sínu og gætt að meginreglum stjórnsýsluréttar um rannsókn máls, jafnræði og meðalhóf.

Hvað þessa heimild er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að mörg nýsköpunarfyrirtæki hafa fengið lánsfjármögnun út á samþykkt R&Þ verkefni. Svona opin heimild til handa Rannís myndi gera fjármögnunaraðilum afskaplega erfitt fyrir að halda áfram að veita slíka fjármögnun, þar sem undirliggjandi trygging er varla trygging lengur. Að auki myndi svona víðtæk heimild vera verulegur þyrnir í augum erlendra fjárfesta sem hefðu áhuga á að fjármagna íslensk sprotafyrirtæki.

Þá er alveg ljóst að jafn íþyngjandi úrræði getur ekki verið innleitt með afturvirkum hætti. Að auki, eins og nefnt var að framan, þá hafa umsækjendur engin úrræði til að skjóta ákvörðunum Rannís til æðra setts stjórnvalds. Rannís yrði því með þessari breytingu óskoraður einvaldur í málum sem byggja á óljósri lagaheimild sem hefur enga takmörkun í tíma og getur varðað umtalsverða hagsmuni umsækjenda. Þeir hagsmunir lúta ekki eingöngu að því að missa afturvirkt skattfrádráttinn, með tilheyrandi endurgreiðslum, heldur er Skattinum jafnframt heimilt að leggja 25% álag á þá endurgreiðslu sbr. 49. gr. frumvarpsins. Gera má ráð fyrir að því álagi yrði beitt fyrir öll viðkomandi ár, í samræmi við almennar heimildir Skattsins þar að lútandi skv. 97. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt („tsl."). Samkvæmt greinargerð frumvarpsins yrði það álag tvöfalt, þ.e. bæði samkvæmt lögum um tekjuskatt og lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, sem Deloitte Legal telur ekki geta staðist. Nánar um það hér síðar.

Leggur Deloitte Legal því til að heimild Rannís samkvæmt ákvæðinu, um afturköllun staðfestingar, verði eingöngu bundin við tilvik þar sem umsækjendur **veittu rangar eða villandi upplýsingar** í sínum umsóknum. Væri slík breyting í samræmi við greinargerð frumvarpsins með ákvæðinu, þar sem eingöngu er rætt um að eðlilegt sé að þessi heimild sé til staðar þegar ljóst er að upplýsingar í umsókn hafi verið rangar og villandi.

Þá er mikilvægt að tekinn verði af allur vafi um að ekki sé um að ræða afturvirka heimild heldur verði Rannís eingöngu heimilt að beita umræddri afturköllun fyrir árið 2025 og áfram. Þá leggur Deloitte Legal til að felld verði inn í frumvarpið kæruheimild til efnahags- og fjármálaráðuneytisins, nú eða eftir atvikum, yfirskattanefndar.

Í 46. gr. frumvarpsins má finna breytingu á 6. gr. laganna, sem kveður á um að hámark kostnaðar til útreiknings á frádrætti hækki sé um aðkeypta rannsóknar- og þróunarvinnu af ótengdum aðila að ræða. Verði frumvarpið að lögum þá á framangreind hækkun ekki lengur við, sem er eðlilegt horfandi á það að hámarkið er óbreytt hvort sem um aðkeypta þjónustu sé að ræða eður ei. Er hér um nýtt ákvæði að ræða sbr. við frumvarpsdrögin, en í greinargerð draganna var vísað til þess lagt væri til að reglur um kostnað vegna aðkeyptrar vinnu frá tengdum aðilum teljist ekki til frádráttarbærs kostnaðar væru teknar skýrt fram í lögunum. Sagði jafnframt að verið væri að auka skýrleika en ekki að um breytingu á ríkjandi framkvæmd Rannís væri að ræða. Þrátt fyrir að sömu skýringar sé ekki að finna í greinargerð frumvarpsins þykir Deloitte Legal rétt að nefna að hvorki Rannís né önnur stjórnvöld hafa heimild til að beita framkvæmd sem á sér ekki skýra lagastoð. Ekki hafa verið færð sérstök rök fyrir því að öðru leyti af hverju ekki eigi að vera heimilt að kaupa rannsóknar- og þróunarvinnu af tengdum aðilum, sér í lagi nú þegar frádrátturinn á að eiga við á samstæðugrunni. Leggur Deloitte Legal því til að frumvarpinu verði breytt í þá veru að 6. gr. laganna verði felld brott og að aðkeypt þjónusta geti þannig verið af tengdum aðilum.

Í 48. gr. frumvarpsins er að finna þó nokkrar breytingar. Vill Deloitte Legal sérstaklega nefna að ákvæðið felur í sér að hámark kostnaðar til útreiknings frádrætti lækkar frá því sem nú er, eða úr 1.100 mkr. sbr. 3. mgr. br.br.ákvæðis II í 1.000 mkr. Að auki felur ákvæðið í sér að frádráttarhlutfall lítilla og meðalstórra fyrirtækja lækkar úr 35% í 34% og stórra fyrirtækja úr 25% í 22,5%. Líta má á að hámarkið sé að hækka úr 900 mkr. sbr. núgildandi 10. gr. Þó er ljóst að um lækkun sé að ræða fyrir árið 2024 þar sem áðurnefnt br.br.ákvæði felur í sér að frádrátturinn er 1.100 mkr. fyrir árið 2024 þ.e. í álögðum tekjuskatti fyrir árið 2025. Frumvarpið gerir hins vegar ráð fyrir að lögin taki gildi 1.1.2025 og gildir því þessi breyting væntanlega fyrir álagðan tekjuskatt árið 2025 vegna ársins 2024. Leggur Deloitte Legal til að tekinn verði af allur vafi um þetta með því að 53. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að a. liður 1. mgr. 48. gr. frumvarpsins taki gildi vegna álagningar tekjuskatts árið 2026.

Hvað það varðar vill Deloitte Legal jafnframt nefna að nýsköpunarfyrirtæki sem hafa t.d. fengið framhaldsumsóknir vegna ársins 2024 samþykktar hafa gert ráð fyrir því að frádrátturinn haldist óbreyttur þ.e. í takt við áðurnefnd br.br.ákvæði. Að sama skapi er ljóst að þessi fyrirtæki hafa hagað áætlunum sínum fyrir komandi ár í samræmi við svipaðan ramma, enda benti ekkert til að frádrátturinn yrði dreginn saman að svo miklu leyti sem frumvarpið ber með sér.

Að auki þá felst í c. lið ákvæðisins að hámarksfrádrátturinn eigi við á samstæðugrunni. Raunar nægir að systkin eigi sitthvort nýsköpunarfyrirtækið því það nægir að aðilar séu tengdir sifjaréttarlegum böndum, sem Deloitte Legal telur ekki geta komið heim og saman. Segir í greinargerð frumvarpsins að með þessu megi sporna gegn því að farið sé í kringum hámarkið með stofnun lögaðila í kringum hvert og eitt verkefni. Varla eiga sömu rök við um einstaklinga tengda sifjaréttarlegum böndum. Samkvæmt þessu eru þannig öll R&Þ verkefni innan samstæðna undir einu og sama kostnaðarhámarkinu, sem að auki er verið að lækka frá

því sem var. Skýtur þetta skökku við sé horft á markmið laganna og t.d. endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar sbr. lög nr. 43/1999 og vegna bókaútgáfu sbr. lög nr. 130/2018 þar sem endurgreiðslur eru miðaðar við hvert verkefni. Leggur Deloitte Legal því til að þessi breyting verði endurmetin með hliðsjón af öðrum stuðningskerfum.

Að lokum vill Deloitte Legal vekja sérstaka athygli á viðbótarálagi 49. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu segir að RSK sé heimilt að leggja 25% álag ofan á lækkun skattfrádráttar hafi nýsköpunarfyrirtæki oftalið frádráttarbæran rekstrarkostnað. Myndi það þá t.a.m. eiga við ef Rannís afturkallar staðfestingu sína sbr. 3. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins. Rétt er að geta þess að RSK hefur nú þegar umrædda heimild, sbr. 2. mgr. 108. gr. tsl. Í almennum athugasemdum frumvarpsins kemur eftirfarandi fram varðandi samspil þessara ákvæða (leturbreyting Deloitte Legal):

> *„Ef kostnaður sem talinn hefur verið fram sem styrkhæfur reynist hins vegar ekki* ***frádráttarbær getur viðkomandi sætt álagi fyrir röng framtalsskil til tekjuskatts á grundvelli tekjuskattslaga og álagi á grundvelli þessara laga*** *fyrir röng skil á upplýsingum í þeirri von að fá endurgreiðslu á útlögðum kostnaði. Ekki verður talið að það sé óeðlilegt fyrirkomulag."*

Deloitte Legal er fullkomlega ósammála ráðuneytinu með það að heimild af þessum toga sé ekki óeðlileg. Með þessu er verið að refsa skattaðila tvisvar fyrir sama brot sem byggir á sama lagalega bakgrunni. Telur Deloitte Legal þetta a.m.k. orka tvímælis með tilliti til banns við tvöfaldri refsingu (*ne bis in idem*).

Gerðar voru umtalsverðar breytingar á lögum um tekjuskatt árið 2021, sbr. lög nr. 29/2021 um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota (tvöföld refsing, málsmeðferð), í tilefni af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu *„... með það fyrir augum að tvöföldum refsingum verði ekki beitt við rannsókn og saksókn skattalagabrota."* Þessi heimild er a.m.k. algjört stílbrot á því viðurlagakerfi sem er í dag á sviði skattamála. Leggur Deloitte Legal því til að ákvæðið verði fellt brott í heild sinni.

II. Atvinnustarfsemi félaga á almannaheillaskrá

Í a-lið 1. gr. frumvarpsdraganna er að finna tillögu að breytingu á lokamálslið 9. tölul. 4. gr. tsl., en þar nú er mælt fyrir um að aðilum á almannaheillaskrá sé heimilt að stunda atvinnustarfsemi innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum hans og leiða má beint af tilgangi lögaðilans. Hin fyrirhugaða breyting felur í sér að félögum á almannaheillaskrá verður aðeins heimilt að stunda *„takmarkaða atvinnustarfsemi til fjáröflunar"* og að atvinnustarfsemin *„hefur aðeins óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna lögaðilans"*. Að mati Deloitte Legal er umrædd breytingatillaga ekki nægilega ígrunduð og til þess fallin að fella nokkurn fjölda félaga af skránni.

Með lögum nr. 32/2021 var ákvæðum um almannaheillaskrá bætt í skattalöggjöfina. Lögin afmörkuðu með nánari hætti hvaða starfsemi telst til almannaheilla, auk þess að mæta fyrir um skattfrádrátt einstaklinga og lögaðila vegna framlaga til félaga á skránni. Slík félög voru að auki undanþegin gjaldskyldu stimpilgjalds, þeim ber ekki að greiða erfðafjárskatt vegna arfs sem þeim fellur til og þá eru þau undanþegin staðgreiðslu skatts vegna fjármagnstekna.

Umræddan 9. tölul. 4. gr. tsl. var ekki að finna í upphaflegur frumvarpi því sem varð að lögum nr. 32/2021 heldur var honum bætt við milli fyrstu og annarrar umræðu málsins, m.a. eftir umsögn Skattsins, sbr. umfjöllun í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytins og nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar.[1] Í minnisblaði ráðuneytisins sagði m.a. svo:

> *Að auki bendir ríkisskattstjóri á að almennt verði að gera greinarmun á því hvort stundaður sé almennur atvinnurekstur eða hvort hugsjónastarfsemi sé starfrækt til almannaheilla. Hugsjónastarfsemi sem starfrækt er til almannaheilla er almennt fjármögnuð með almennum framlögum einstaklinga og fyrirtækja og fellur utan skattskyldu skv. 5. tölul. 4. gr., enda ekki talið að eðlisþættir starfseminnar, s.s. að líknarmálum, feli í sér atvinnurekstur. [...] Með því verður Ljóst að undir nýjan 9. tölulið 4. gr. falla eingöngu félög, sjóðir og stofnanir sem hafi með höndum þá starfsemi sem talin er til almannaheilla og fellur undir upptalningu í b-lið 1. gr. frumvarpsins og hafa ekki að meginstarfsemi sinni að stunda atvinnustarfsemi með hagnaðartilgang að leiðarljósi.*[2]

Í greinargerð frumvarpsdraganna nú er greint frá því að aðeins sé um orðalagsbreytingu að ræða til að skerpa á gildandi rétti. Á það fellst Deloitte Legal ekki, enda talsverður munur á orðunum *„og"* og *„eða"*. Eftir fyrirhugaða breytingu mun 6. málsl. 9. mgr. 4. gr. tsl. hljóða svo:

> *Þrátt fyrir 1. málsl. er lögaðila heimilt að stunda takmarkaða atvinnustarfsemi til fjáröflunar innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum hans og leiða má beint af tilgangi lögaðilans* ***og*** *atvinnustarfsemin hefur aðeins* ***óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna hans*** *eða er óverulegur hluti heildarstarfsemi.* [leturbr. Deloitte Legal]

Fyrir breytingu hljóðar málsliðurinn svo:

> *Þrátt fyrir 1. málsl. er lögaðila heimilt að stunda atvinnustarfsemi til fjáröflunar innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum hans og leiða má beint af tilgangi lögaðilans* ***eða*** *starfsemi sem hefur aðeins* ***óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna hans****.*

Við ákvörðun þess hvort um atvinnurekstur er að ræða hefur í úrskurðaframkvæmd einkum verið horft til þess hvort um sjálfstæða starfsemi er að ræða sem rekin er reglubundið og í nokkru umfangi í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði. Í framkvæmd hefur mótast nokkuð skýr lína sem hægt er að nýta við mat þar um. Félög sem starfa að almannaheill, og standa að stöku viðburði hér og þar, ættu því að geta staðist það skilyrði. Viðbótarskilyrðið um að starfsemin skili aðeins litlum hluta heildartekna félagsins eða að atvinnustarfsemin sé aðeins óverulegur hluti heildarstarfsemi, kann hins vegar að leiða til þess að félög falli af skránni.

Í þessu samhengi má t.a.m. nefna smærri björgunarsveitardeildir, sem mögulega fara í fá útköll. Í tilfelli þeirra má færa rök fyrir því að árleg og reglubundin flugeldasala, í nokkru umfangi og í þeim efnahagslega tilgangi að skila hagnaði, felli þær af skránni, enda óumdeilt að flugeldasalan er þeirra helsta tekjulind og stendur undir stærstum hluta útgjalda þeirra ár hvert. Að sama skapi má ímynda sér þá aðstöðu að félag á almannaheillaskrá standi einu sinni til tvisvar yfir árið fyrir söfnunarviðburðum, t.a.m. tónleikum eða

[1] Nefndarálitið má finna á þskj. 1166, 342. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021.
[2] „Samantekt um umsagnir", dags. 8. mars 2021, dbnr. 2019, 342. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021.

keppnishlaupi, og önnur heildarstarfsemi er smá í sniðum. Í árslok kemur síðan í ljós að umræddur viðburður skilaði þorra tekna þess það árið og leiðir þá til þess, miðað við fyrirhugaða breytingu frumvarpsdraganna, til þess að félagið fellur af skrá.

Að sama skapi má velta því fyrir sér hvort ýmsar deildir fjölmennra íþróttafélaga, sem standa fyrir meistaraflokksstarfi samhliða æfingum fyrir börn og unglinga, falli af skránni þar sem starfsemi þeirra verði tæpast talin takmörkuð að umfangi og langstærstan hluta tekna þeirra má rekja til þeirrar atvinnustarfsemi sem undir er. Í þessu samhengi má t.a.m. nefna íþróttafélög sem halda úti liðum í efstu deildum fót-, hand- og körfubolta, greiða fjölda leikmanna laun og hafa tekjur af miðasölu, sölu á leikmönnum, styrkjum og æfingagjöldum. Þótt slík starfsemi sé í beinum tengslum við skráðan tilgang þá er morgunljós að hún verður tæplega talin takmörkuð að umfangi eða velta hennar lítil í hlutfalli af heildartekjum einstakra deilda.

Vert er að vekja athygli á því að í samráðskafla greinargerðar frumvarpsins er á það bent að starfsemi björgunarsveita og íþróttafélaga falli utan skattskyldu, sbr. 5. tölul. 4. gr. tsl. Slíkt er óumdeilt. Hins vegar er skráning á almannaheillaskrá nauðsynlegt skilyrði til að gjafir og styrkir til slíkra félaga skapi rétt til skattfrádráttar í hendi gefanda. Hér er því um tvö mismunandi atriði að ræða, annars vegar undanþágu aðila sem starfa að almannaheillum frá tekjuskattskyldu og hins vegar skattfrádráttur þeirra sem þau styrkja. Falli félög af skránni fellur hið síðarnefnda niður.

Að mati Deloitte Legal er framangreind breyting til þess fallin að vinna gegn því markmiði sem stefnt var að með setningu laga nr. 32/2021, þ.e. að skapa skattalegt umhverfi til að efla og styrkja þá starfsemi þriðja geirans, sem unnin væri af þúsundum sjálfboðaliða um land allt. Nauðsynlegt þótti að auka skattalega hvata fyrir þá lögaðila sem falla undir þriðja geirann og starfa til almannaheilla og skjóta þannig styrkari stoðum undir þá starfsemi sem þar fer fram. Fyrirhuguð breyting er ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að var stefnt.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsdraganna er ráðherra síðan veitt heimild til að setja reglugerð um frekari skilgreiningar á starfsemi til almannaheilla og þau skilyrði sem uppfylla þarf fyrir skráningu í almannaheillaskrá. Að mati Deloitte Legal orkar reglugerðarheimildin tvímælis gagnvart banni Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um að framselja stjórnvöldum vald til skattlagningar. Leggur Deloitte Legal því til að þessi breyting frumvarpsdraganna nái ekki fram að ganga a.m.k. ekki í núverandi formi.

III. Breyting á lögum nr. 87/2011 um gistináttaskatt

Samkvæmt 21. gr. frumvarpsdraganna er fyrirhugað að bæta við lög nr. 57/2011 nýrri 3. gr. a sem fjallar um innviðagjald sem skemmtiferðaskip í millilandasiglingum ber að greiða. Greiða skal innviðagjald fyrir hvern farþega meðan skipið dvelur í höfn eða annars staðar á tollsvæði ríkisins.

Ekki kemur fram í frumvarpinu hvenær skemmtiferðaskip í millilandasiglingum telst dvelja á tollsvæðinu eða þá hvenær þau teljast ekki dvelja á tollsvæðinu, þó svo að þau séu með einhvers konar viðveru á því. Deloitte Legal leggur til að það komi skýrt fram hvenær skemmtiferðaskip telst dvelja á tollsvæðinu til að auka skýrleika á því hvenær skattskyldan er til staðar enda nauðsynlegt að skemmtiferðaskip í

millilandasiglingum, sem oft eru erlendir lögaðilar, búi ekki við óvissu um hvenær þeim ber að greiða innviðagjaldið.

Fulltrúar Deloitte Legal er boðnir og búnir til að mæta á fund nefndarinnar til að fara nánar yfir framangreindar athugasemdir.

Virðingarfyllst,
Deloitte Legal ehf.

Haraldur I. Birgisson
Lögmaður, meðeigandi
hib@deloitte.is

Dufland ehf.
Móhella 7
221 Hafnafjörður

Hafnarfjörður
30. október 2024

Efni: Umsögn frá Dufland um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Dufland er innflutnings- og dreifingaraðili á íslenskum markaði fyrir fjölda nikótínpúða- og rafrettuvörumerkja. Dufland ehf. gagnrýnir harðlega stuttan frest til umsagnar, þeim stutta tíma sem málið færi til umfjöllunar og þeim stutta aðlögunartíma sem fyrirtæki fá til aðlögunar í breyttu rekstrarumhverfi. Einnig gagnrýnum við harðlega það háa gjald sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Við teljum tillögur sem lagðar eru fram í frumvarpinu stangast á við markmið þess, og við langtíma lýðheilsumarkmið ríkisstjórnarinnar.

Má nefna eftirfarandi atriði því til stuðnings.

I. Of stuttur frestur og háar hækkanir

Frestur til samráðs þessa frumvarps í samráðsgátt stjórnvalda var mjög stuttur, aðeins fimm dagar og þar af tveir helgardagar. Örfáum dögum eftir að samráðsferli stjórnvalda lauk var frumvarpið lagt fram á þingi, og því blasir það við að athugasemdum þeirra fjölmörgu sem skiluðu inn umsögnum hefur fengu ekki verðskuldaða athygli. Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna 24. febrúar 2023, 9. gr. skal hæfilegur frestur gefinn til athugasemda, að minnsta kosti tvær til fjórar vikur. Finnst okkur það sérstaklega ámælisvert þegar verið er að mæla fyrir sköttum sem aldrei áður hafa verið lagðir á.

Ljóst er að hér á að vinna hratt, en skjót úrvinnsla bitnar hins vegar á góðu samráði og góðum vinnubrögðum við lagasmíðar. Mikilvægt er að hagsmunaraðilum sé gefin nægur tími til þess að kynna sér málefni og kortleggja áhrif breytinga á samfélag og rekstrarumhverfi. Rekstraraðilum er þannig ekki gefin nægur tími til þess að skoða fjárhagslegar hliðar frumvarpsins, en augljóst er að áætlanir og forsendur fjármálaráðuneytisins eru ekki vel ígrundaðar. Grunnforsenda er að gjald er lagt á innflutningsverð, en ekki útsöluverð. Innflutningsaðilar, dreifingaraðilar og smásöluaðilar munu bera aukinn fjármagnskostnað og óhjákvæmilega leggja sína álagningu á gjaldið. Neytandi mun því upplifa tvöföldun á neysluverði. Ennþá liggur mikil óvissa með áætluð áhrif á eftirspurn og aukinn fjármagnskostnað við innkaup og birgðahald. Að auki ber að nefana að viðbragstími sem rekstraraðilum er gefinn til að fjármagna þá miklu hækkun í vörukaupum er mjög stuttur. Í nútíma frjálsu markaðshagkerfi getur það ekki talist eðlilegt.

Þó er ljóst að skattlagning sem í frumvarpinu er lögð til mun hafa veruleg og neikvæð áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækjanna. Fyrirtækin eru mörg hver lítil, ný af nálinni og hafa takmarkaða burði til þess að bregðast við grundvallarbreytingum í rekstrarumhverfi sínu.

Gjaldið eins og það er borið fram í frumvarpinu mun stórauka fjármagnskostnað heildsala og verslana. Skuldir innflutningsaðila og framleiðanda við ríkissjóð munu stóraukast. Fé bundið í birgðum mun stóraukast. Skuldir smásala við heildsala munu aukast. Þessa bindingu fjár og þessar skuldir þarf einhvernveginn að fjármagna. Ef innheimta gjaldsins hefst núna 1. janúar 2025 er útilokað að fyrirtækin geri það öðruvísi en með frekari lántöku, og teljum við óforsvaranlegt að löggjafinn þvingi heila atvinnugrein í stórauknar skuldir á meðan vaxtaumhverfi er eins og það er. Það mun reynast erfitt fyrir smærri rekstraraðila að ráða við þann mikla kostnað sem skellur á með litlum fyrirvara og fráleitt að ætla annað en að þeim kostnaði verði velt beint á neytendur sem skilar sér í aukinni verðbólgu þegar samfélagið má síst við því.

Þegar tóbaksgjöld voru lögð á tóbak á sínum tíma, þá bar ÁTVR kostnað við greiðslu gjaldanna til ríkissjóðs. Í þessu tilfelli er um að ræða einkarekin fyrirtæki á frjálsum markaði sem þurfa að standa undir þessum kostnaði.

Þá er hægt að velta því fyrir sér hvort það rúmist innan starfsramma starfsstjórnar að leggja til varalegar breytingar á skattakerfi landsins og samþykkja nýja tegund skattheimtu, jafnvel þó hún hafi vissulega verið tekin fyrir á umræðuvettvangi stjórnmálanna áður.

Það hefur verið markmið þingsins, ríkisstjórna og stjórnvalda í háa herrans tíð að draga úr tóbaksneyslu barna og ungmenna. Með því að færa staðgönguvörur tóbaks, þar á meðal nikótínpúða og rafrettur, í sama verðflokk (og raunar hærri verðflokk) og tóbak teljum við verulega vegið að því mikilvæga starfi. Við teljum raunverulega hættu á því að frumvarpið gæti undið ofan af þeim mikla árangri sem náðst hefur og að sá skaði verði óafturkræfur.

Á milli innflutnings-, dreifingar-, og smásöluaðila á nikótínmarkaðnum ríkir mikil og holl samkeppni. En um eitt tel ég þó alla aðila sammála: Okkar stærsti samkeppnisaðili eru innflytjendur og innlendur framleiðandi tóbaks: Hið opinbera. Tillögur sem í frumvarpinu felast leggja tóbak og skaðaminnkandi úrræði í stríðinu gegn tóbaksneyslu að jöfnu, og er það stórhættuleg þróun sem vert er að vara eindregið gegn.

Sala á íslensku neftóbaki hefur dregist saman um 80% á 5 árum, en á sama tíma hóf Dufland ehf., og fleiri innreið sína á markað með tóbakslausa púða. Í umsögn með frumvarpinu segir að engin tengsl séu þar á milli. Þau orð hljóta að dæma sig sjálf. Árið 2019 hafði hið opinbera 1,3 milljarða króna skatttekjur af neyslu neftóbaks. Frumvarpið sem hér um ræðir gerir ráð fyrir um 6 milljarða tekjum auk annarra tveggja milljarða, tæplega, í formi aukins virðisaukaskatts. Innheimtur virðisaukaskattur hækkar ekki nema vöruverð hækkar, og því ljóst að höfundar frumvarpsins gera ráð fyrir stórhækkuðu vöruverði. Er það í hrópandi ósamræmi við markmið stjórnvalda um lækkaða verðbólgu og stýrivexti.

Dufland ehf., og eftir því sem við best vitum, samkeppnisaðilar okkar á markaðnum, hafa aldrei vikið sér undan samtali um hvernig best er hægt að ná lýðheilsumarkmiðum stjórnvalda. Við höfum ítrekað lýst yfir vilja okkar til að taka það samtal og teljum þau ekki stangast á við okkar viðskiptalegu

hagsmuni, nema síður væri! Því þykir okkur meðferð þessa frumvarps, aðferðafræði og hugarfar stjórnvalda þegar kemur að samráði við okkur alveg sérstaklega miður. Er það einlæg von okkar að stjórnvöld geri betur í þeim efnum.

Í ljósi ofangreindra atriði mælumst við því til þess að skoðað verði að:

a. Fresta gjaldtöku um sinn og, ef vilji er fyrir því í ríkisstjórn að boðuðum kosningum lokum, að frumvarpið verði lagt fram á ný og vandað betur til verka við samráð.
b. Að gildistaka skattheimtunnar verði hið minnsta einu ári eftir að frumvarpið er samþykkt.
c. Að gjaldtaka verði lækkað í 5 kr. fyrir hvert gramm af nikótínvöru, og 20 kr. fyrir hvern millilítra af rafrettuvökva.
d. Að gjaldtaka verði tekin í smærri skrefum. Að gjald sé ekki hækkað um meira en 5 kr. fyrir hvert gramm af nikótínvöru, og 20 kr. fyrir hvern millilítra af rafrettuvökva hverju sinni. Einnig að hækkanir séu gerðar með nægu millibili svo fyrirtæki geti aðlagast breyttum rekstrarforsendum hverju sinni. Við teljum að lágmark eitt ár á milli breytinga sé hæfilegt viðmið.

Með einlægri von um jákvæð viðbrögð og áframhaldandi samtal,

Bjarni Freyr Guðmundsson

Víðir Örn Guðmundsson

Fylgiskjal 1: Umsögn Dufland ehf. sem skilað var með frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda.

Samantekt

- Of stuttur umsagnarfrestur. Í þessu tilfelli var fresturinn aðeins fimm dagar, þar af tveir helgardagar í stað tveggja til fjögurra vikna. Mikilvægt er að vanda til verka og gefa nægan tíma til ígrundaðs samráðs og athugasemda.
- Vega skal og meta hvort hækkun á nikótínvöruverði beri tilsettan árangur að draga úr notkun nikótín- og tóbaksvara. Nikótinvörur eru skaðaminnkandi í samanburði við tóbaksvörur sem innihalda fjölda krabbameinsvaldandi efna. Gæta þarf hófs í skattlagningu nikótínvara þar sem óhófleg skattlagning gæti leitt til aukinnar hvatningar til neytenda að velja tóbaksvörur fram yfir nikótínvörur.
- Leggja þarf meiri þunga á forvarnarstarf og markaðseftirlit.
- Nikótíngjöld verða langhæst á Íslandi í samanburði við önnur Norðurlönd verði frumvarpið samþykkt að óbreyttu.
- Með óhóflegu gjaldi eykst áhættan að aðgengi ungmenna aukist að vörunni, eins og raungerst hefur í Danmörk.
- Ósamræmi er á skattlagningu nikótíns í púðum og rafrettum. Gæta þarf samræmis á skattlagningu nikótíns í púðum og rafrettum. Verði frumvarpið samþykkt að óbreyttu verður mikill munur á skattlagningu nikótíns í þessum tveimur vöruflokkum.
- Verði frumvarpsdrög þessi að lögum mun verð á nikótínpúðadósum og einnota rafrettum verða sambærilegt íslensku neftóbaki og sígarettupökkum, þar með verður tóbak aftur samkeppnishæft á íslenskum nikótínmarkaði.
- Gjaldtaka á nikótínpúðum ætti að vera í samræmi við skaðsemi þeirra samanborið við rafrettur og tóbak. Rannsóknir gefa til kynna að nikótínpúðar séu skaðminni en rafrettur og töluvert skaðminni en tóbak.
- Gjaldtaka nikótínvara ætti að taka mið af magni/styrk nikótínsins fremur en þyngd vörunnar, með því má búa til hvatningu fyrir neytanda að draga úr nikótínnotkun.

Drög að frumvarpi bera þess merki að hér hafi verið unnið hratt, enda ekki mikill tími til stefnu fyrir starfsstjórn að ljúka málinu. Þótt vinna eigi hratt er jafnframt mikilvægt fyrir landsmenn að vandað sé til verka.

> Við leggjum til að kafli *XIII. Breyting á lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995* í drögum að frumvarpi verði tekin út úr frumvarpi að þessu sinni og afgreiddur af næstu ríkisstjórn þegar nægur tími gefst til ígrundaðs samráðs og athugasemda.

II. Óhóflegt gjald ber ekki tilsettan árangur

Nú leggur fjármálaráðherra til að lagt verði gjald sem nemur 30 kr./gr. á nikótínpúða, að jafnaði 450 kr. á dós af þeim vörum sem seljast mest. Þessi gríðarlega hækkun á nikótínpúðum er byggð á veikum grunni. Í greinargerð með frumvarpi segir að hátt gjald eigi að draga úr notkun vörunnar. Einnig er tekið fram í greinargerð að aðeins lítill hluti fyrrum reykingafólks noti nikótínpúða til þess að hætta tóbaksreykingum. Hins vegar er það auðséð á sölu Neftóbaks undanfarin ár að nikótínpúðar hafa verulega dregið úr neyslu Neftóbaks. Sala á Íslensku Neftóbaki hefur dregist saman um 80% síðan árið 2019 en það ár hóf Dufland markaðssetningu og dreifingu nikótínpúða á Íslandi.

Nikótínvörur eru skaðaminnkandi til samanburðar við tóbaksvörur sem innihalda fjölda krabbameinsvaldandi efna. Gæta þarf hófs í skattlagningu nikótínvara þar sem óhófleg skattlagning gæti leitt til aukinnar hvatningar til neytenda að velja tóbaksvörur fram yfir nikótínvörur. Teljum við þá mögulegu neysluþróun vera skref í ranga átt, sérstaklega hvað varðar lýðheilsu þjóðarinnar.

Sagan hefur sýnt okkur að aukin skattlagning leiðir ekki til minni neyslu. Á árunum 2010 til 2019 sjöfaldaði ríkið tóbaksgjald á neftóbaki[1], á sama tíma tvöfaldaðist sala á Íslensku Neftóbaki[2]. Það sem helst leiddi þessa miklu aukningu á Íslensku Neftóbaki var að ungt fólk byrjaði að neyta þess undir vör.

Mestar voru tekjur ríkisins af neftóbaki árið 2019 eða 1,3 milljarðar. Í mati á áhrifum lagasetningar er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af gjaldtöku á nikótínvörum gætu numið 4 milljörðum króna. Tekjur ríkisins af gjaldtöku rafretta og rafrettuvökva nemi 2 milljörðum og að auki megi búast við hliðaráhrifum á VSK sem gætu numið 1,5 milljörðum króna. Samanlagt eru þetta 7,5 milljarðar. Þessum þunga kostnaði verður óhjákvæmilega velt á íslenska neytendur. Á sama tíma er verðbólga langt fram úr verðbólguviðmiðum og hefur íslenska þjóðin, þá sérstaklega ungt fólk, þurft að bera hitann og þungann af henni.

> Við leggjum til að gjald á nikótínvörur verði endurskoðað og lækkað töluvert. Ef vilji stjórnvalda er sá að sporna við nýliðun og notkun ungs fólks á nikótínvörum þá hefur það sýnt sig að fornvarnarstarf ber mestan árangur. Jafnframt þyrfti að setja meiri kraft og fjármagn í markaðseftirlit. Á Íslandi eru lög og reglugerðir sem banna sölu nikótínvara til ungmenna undir 18 ára aldri, gera strangar kröfur til innflutnings- og endursöluaðila og kveða á um sýnileikabann. Þessu þarf að fylgja betur eftir og gefa þyngra vægi.

Gjaldtaka í nágrannalöndum

Ef óbreytt drög verða að lögum mun Ísland vera í sérflokki þegar kemur að gjaldtöku á nikótínvörum og rafrettuvökva, þá sérstaklega á þeim vörum sem innihalda minna nikótín. Vöruþyngd algengustu nikótínvara á íslenskum markaði er um 15 g, sem samsvarar 450 kr. í nikótíngjöld verði þetta frumvarp samþykkt að óbreyttu.

DANMÖRK
Gjaldtaka í Danmörku fer eftir styrkleika nikótínvara, þar er hærra gjald á vörum sem innihalda meira nikótín. Þessi leið getur myndað hvata til þess að draga úr notkun vara með háu nikótíninnihaldi. Gjöld

[1] Tóbaksgjald á neftóbaki hækkaði aðallega í tveimur þrepum (2013 og 2017) úr 3,85 kr/g árið 2010 og í 28,00 kr/g árið 2019.
[2] Sala á Íslensku Neftóbaki árið 2010 var 26 tonn, salan 2019 var 46 tonn.

í Danmörku eru þó almennt talin mjög há og litlu munar orðið í verði á sígarettum og nikótínpúðum og enginn munur er á verði nikótínpúða og munntóbaks. Það er áhyggjuefni fyrir Dani þar sem þeir hafa lengi barist við hátt hlutfall tóbaksnotkunar en hafa náð að draga úr því síðustu ár. Einnig hefur færst mikið í aukana að vörum sé smyglað inn til landsins vegna hárra ríkisgjalda. Sala á svörtum markaði hefur aukist sem gerir aðgengi ungmenna að vörunni meiri. Danir hækkuðu gjald á nikótínvörum 1. júní 2024 og leggja nú 10 danska aura á hvert gramm af nikótíni. Þessi gjaldtaka jafnast á við 292 kr. til 470 kr. á dós miðað við algengustu vörur á Íslandi og íslenskt verðlag[3].

FINNLAND

Í Finnlandi er gjaldtaka á nikótínpúðum tvíþætt, 10% af smásöluverði og síðan er lagt €0,1 (ISK 15) gjald á hvert gramm vörunnar. Þessi gjaldtaka jafnast á við 315 kr. miðað við algengar vörur á Íslandi og íslenskt verðlag[2].

NOREGUR

Samkvæmt norskum lögum verða nikótínpúðar til notkunar undir vör að innihalda tóbak. Norsk lög kveða ekki á um lágmarksmagn tóbaks í nikótínpúðum og því hafa framleiðendur gripið til þeirra ráða að bæta örlitlu tóbaki við nikótínvörurnar svo þær séu eins sambærilegar þeim nikótínvörum sem fást í öðrum Evrópulöndum. Gjaldtaka í Noregi[4] á tóbaki undir vör er NOK 0,97 á hvert gramm af vöruþyngd. Þetta samsvarar 12 kr., eða 180 kr. á dós miðað við algengustu vörur á Íslandi og íslenskt verðlag[2].

SAMANBURÐUR

Í töflunni hér að neðan má sjá samanburð á gjaldtöku á Norðurlöndunum yfirfært í íslenskar krónur, aðlagað að algengum vörum á Íslandi og íslensku verðlagi[3]. Taflan sýnir dæmi um nikótínvörur í þremur mismunandi styrkleikum. Í samanburðinum í töflunni að neðan má sjá að drög að frumvarpi leggi til að Ísland verði með hæstu gjaldtöku í öllum flokkum nikótínvara og rafretta, að undanskildum nikótínpúðum með háu nikótíninnihaldi.

	Nikótín innihald	Þyngd vöru	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Nikótívara S2	10 mg/g	15 g	450 kr.	292 kr.	315 kr.	180 kr.	40 kr.
Nikótívara S3	14 mg/g	15 g	450 kr.	412 kr.	315 kr.	180 kr.	40 kr.
Nikótívara S4	16 mg/g	15 g	450 kr.	470 kr.	315 kr.	180 kr.	40 kr.

	Nikótín innihald	Magn vökva	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Einnota rafretta A	<12 mg/ml	2	120 kr.	60 kr.	90 kr.	120 kr.	52 kr.
Einnota rafretta B	>12 mg/ml	2	120 kr.	100 kr.	90 kr.	120 kr.	104 kr.
Nikótínvökvi A	<12 mg/ml	10	600 kr.	300 kr.	450 kr.	600 kr.	260 kr.
Nikótínvökvi B	>12 mg/ml	10	600 kr.	500 kr.	450 kr.	600 kr.	520 kr.

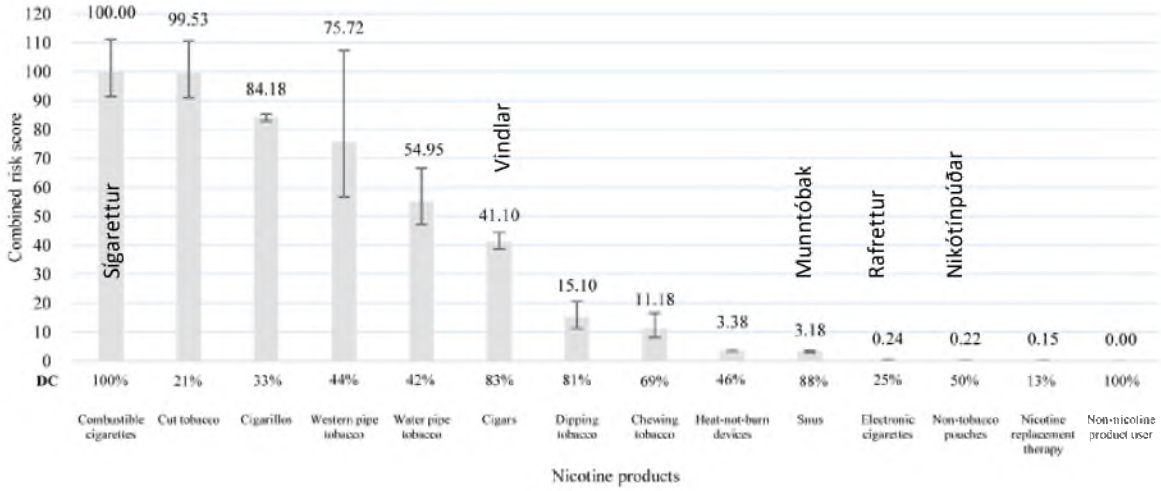
[3] Miðað við 15 g vöruþyngd og 899 kr vöruverðlag.
[4] https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/avgifter/saravgifter/om/tobakk/

Við leggjum til að skattlagning nikótínvara taki mið af magni/styrk nikótínsins fremur en þyngd vörunnar. Þó svo að gjald Dana á vörur sem innihalda meira nikótín teljist heldur betur óhófleg upphæð, þá er þó lýðheilsusjónarmið að gera nikótínminni vörur hagstæðari fyrir neytendur. Enn fremur leggjum við til að gjald á rafrettum og vökva fyrir þær taki mið af miðgildi nágrannaþjóða okkar í stað hæsta gildis. Einnig að gjald á nikótínpúða verði í samræmi við niðurstöður rannsókna um skaðsemi þeirra samanborið við rafrettur og tóbaksvörur.

Hófleg gjaldtaka með tilliti til skaðaminnkunar

Með réttu skal benda á að nikótín er ávanabindandi efni. Það getur haft eitrandi áhrif í miklu magni[5] en nikótín er ekki krabbameinsvaldandi[6 7].

Rannsóknir[8 9 10] sem bera saman áhættu við notkun á mismunandi tóbaks- og nikótínvörum gefa til kynna að mun minni áhætta felst í notkun tóbakslausra nikótínpúða (e. non-tobacco pouches) í samanburði við tóbaksvörur. Rannsóknirnar gefa einnig til kynna að nikótínpúðar séu litlu hættumeiri en nikótínvörur sem markaðssettar eru sem lyf (e. nicotine replacement therapy).



Mynd 1: Samanburður á áhættu við notkun á mismunandi nikótínvörum. Nicotine products relative risk assessment: a systematic review and meta-analysis (Rachel Murkett, Megyn Rugh, Belinda Ding)

[5] Mayer B. (2014). How much nicotine kills a human? Tracing back the generally accepted lethal dose to dubious self-experiments in the nineteenth century. Archives of toxicology, 88(1), 5–7. https://doi.org/10.1007/s00204-013-1127-0
[6] https://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/en/ecac-12-ways/tobacco/199-nicotine-cause-cancer
[7] https://www.cancerresearchuk.org/about-cancer/causes-of-cancer/smoking-and-cancer/is-vaping-harmful
[8] Murkett R, Rugh M and Ding B. Nicotine products relative risk assessment: a systematic review and meta-analysis, 2020
[9] Azzopardi D, Liu C, Murphy J. Chemical characterization of tobacco-free "modern" oral nicotine pouches and their position on the toxicant and risk continuums. Drug Chem Toxicol. 2021 May
[10] Azzopardi D, Chemical characterization of tobacco-free "modern" oral nicotine pouches and their position on the toxicant and risk continuums. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34034614/

Hafnarfjörður
30. október 2024

Með frumvarpinu eru áform um að leggja á nikótínpúða sambærilegt gjald og er á neftóbaki sem er 33,6 kr. á hvert gramm vörunnar. Markaðsverð á Íslensku Neftóbaki og nikótínpúðum mun verða mjög sambærilegt ef litið er til kr./gr. Það liggur enginn vafi á því að neftóbak og sígarettur innihalda töluvert fleiri skaðleg efni en nikótínvörur. Að auki, er nikótínmagn í neftóbaki töluvert hærra en það sem leyfilegt er í nikótínvörum eða um 26 mg/g. Ef sú háa skattlagning sem íslensk stjórnvöld leggja til verður að veruleika, eykst áhættan á aukinni notkun tóbaks meðal íslensku þjóðarinnar.

Til samanburðar leggja drög að frumvarpi til að sett verði gjald á nikótínvökva sem nemur 60 kr. á hvern millilítra. Íslensk lög kveða á um að ekki megi flytja inn rafrettur sem innihalda meira en 2 ml af rafrettuvökva. Gjald á einnota rafrettur verður því allt að 120 kr. á hverja einingu. Þetta gjald teljum við vera hóflegt.

> Við leggjum til að farið verði í hóflega gjaldtöku á nikótínvörum og að haft verði í huga að hér er um skaðaminnkandi vöru að ræða í samanburði við tóbak. Gæta þarf samræmis á skattlagningu nikótíns í púðum og rafrettum. Verði frumvarpið samþykkt að óbreyttu verður mikill munur á skattlagningu nikótíns í þessum tveimur vöruflokkum.

Virðingarfyllst,
f.h. Dufland ehf.

Bjarni Freyr Guðmundsson

Víðir Örn Guðmundsson

Embætti landlæknis

Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. október 2024
2410241/0.4.1

Efni: Frumvarp til laga um skatta og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál. Umsögn embættis landlæknis.

Embætti landlæknis þakkar veitt tækifæri til að veita umsögn í umræddu máli. Embættið hefur áður hvatt til þess að nikótínvörur verði skattlagðar í auknum mæli og þar með gerðar minna aðgengilegar börnum og ungmennum.

Samkvæmt Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni (WHO) og Alþjóðabankanum er skattlagning á tóbaksvörur áhrifaríkasta leiðin til að draga úr tóbaksnotkun og þeim neikvæðu afleiðingum sem hún hefur í för með sér. Skattlagning á þessar vörur virkar strax og hefur sérstaklega mikil áhrif á ungt fólk. Sambærilegra áhrifa má vænta við skattlagningu á nikótínvörur sem hingað til hafa verið lítið sem ekkert skattlagðar hér á landi.

Notkun á nikótínvörum hefur aukist hratt meðal ungs fólks á Íslandi undanfarin ár og er nú svo komið að þriðji hver karlmaður á aldrinum 18-34 ára notar nikótínpúða daglega. Nikótínpúðar eru orðnir algengasta neysluform nikótíns hér á landi. Embættið vekur jafnframt athygli á því að nikótín notkun barna og unmenna getur haft neikvæð áhrif á þroska heilans, einkum á þau svæði sem stýra einbeitingu, skapi, hvatastjórnun o.fl.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að skattlagning ráðist af þyngd eða vökvamagni vöru. Einnig hefði komið til greina að miða við nikótínmagn vörunnar sem þá gæti virkað sem hvati til að minnka styrkleika nikótíns í þessum vörum almennt.

Embætti landlæknis styður þó eindregið framgang frumvarpsins á yfirstandandi löggjafarþingi.

Virðingarfyllst,

Kjartan Njálsson

Kjartan Hreinn Njálsson
aðstoðarmaður landlæknis

Katrínartún 2
105 Reykjavík
mottaka@landlaeknir.is
Sími: 510 1900

Reykjavík, 29. október 2024

Fjárlaganefnd Alþingis

B.t. Njáls Trausta Friðbertssonar, formanns

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 152/2009.

EpiEndo Pharmaceuticals ehf. er lyfjaþróunarfyrirtæki sem stofnað var 2014 á grundvelli rannsókna í Læknadeild HÍ. Félagið vinnur að þróun á lyfi við lungnaþembu, sem er þriðja algengasta dánarorsökin á heimsvísu og gríðarlega kostnaðarsamur sjúkdómur bæði fyrir einstaklinga og heilbrigðiskerfi. EpiEndo hefur nýlokið fasa 2a af klínískum rannsóknum, en þar var frumlyf félagsins gefið sjúklingum með það að meginmarkmiði að rannsaka öryggi og þolanleika. Nú vinnur félagið að fjármögnun á fasa 2b, en þar mun lyfið verða gefa sjúklingum með áherslu á skammtastærð og öryggi. Áætlanir gera ráð fyrir að fjármögnunarþörfin fyrir þennan fasa sé vel á annan tug milljarða króna. Þá er eftir fasi 3, en gert er ráð fyrir því að lyfið komi á markað 2034. Frumlyfjaþróun er gríðarlega langt og áhættusamt ferli en EpiEndo er það íslenska félag sem hefur náð lengst íslenskra aðila á þessu sviði og hafa styrkir og endurgreiðslur vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar verið félaginu afar mikilvægir.

EpiEndo er íslenskt félag en starfsmenn eru staðsettir hérlendis, í Danmörku, Svíþjóð og í Bretlandi og vinna erlendir aðilar að heiman. Ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi er skortur á starfsfólki með reynslu af lyfjaþróun á hérlendum vinnumarkaði. Það mun vonandi breytast eftir því sem félagið þróast. EpiEndo er í eigu bæði íslenskra og erlendra aðila og þess má geta að ein meginástæðan fyrir því að félagið er skráð hérlendis er sá mikilvægi stuðningur sem það hefur fengið í gegnum endurgreiðslur á kostnaði sem til fellur vegna rannsókna og þróunar á undnaförnum árum.

Það eru einkum tvær athugasemdir eða ábendingar sem við viljum gera við þau frumvarpsdrög sem nú liggja fyrir um breytingar á ofangreindum lögum:

- **Takmörkun á framlengingu umsókna**
  Í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er bætt við lögin nýrri málsgrein sem kveður á um að einungis sé hægt að framlengja umsókn um sama verkefni sem fengið hefur staðfestingu í tvígang.

Nýsköpun tekur oft langan tíma og í tilfelli EpiEndo, sem vinnur að lyfjaþróun, þá er þróunarferlið talið í áratugum og má sem dæmi nefna að næsta klíníska rannsókn félagsins, fasi 2b, mun taka 4 til 5 ár. EpiEndo hefur farið í gegnum nokkur fjármögnunarferli á líftíma sínum og vinnur nú að fjármögnun á þessum næsta áfanga lyfjaþróunarinnar. Það er hins vegar mikilvægt að mati félagsins að geta átt kost á fleiri en þeim tveimur framlengingum sem gert er ráð fyrir í frumvarpsdrögunum og þess má geta að endurgreiðslan getur hjálpað til við nýja fjármögnun.

- **Afturköllun á staðfestingu vegna forsendubreytinga**
  Í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er einnig bætt við málsgrein sem kveður á um að Rannís geti afturkallað staðfestingu ef forsendubreyting hefur orðið frá því umsókn var staðfest.

  EpiEndo telur ástæðu til að vara sérstaklega við því að þetta ákvæði verði sett inn í lögin. Lyfjaþróun er í eðli sínu starfsemi þar sem forsendur geta breyst og þá gjarnan á grundvelli niðurstaðna sem fást úr klínískum rannsóknum. Þær breytingar þurfa þó ekki að gera að verkum að fallið sé frá upphaflegu markmiði, auk þess sem erfitt getur verið að skilgreina hverju sinni hvort um forsendubreytingu er að ræða. Þá ber einnig að benda á að nýsköpunarfyrirtæki, líkt og hefðbundin rekstrafélög, gera áætlanir fram í tímann og takast á hendur skuldbindingar s.s. ráðningar á starfsfólki, á grundvelli þessara áætlana. Fyrirvaralítil afturköllun á staðfestingu getur kippt fótunum undan þessum félögum, ekki síst sökum þess að endurgreiðslan á sér stað seint á hverju ári.

  Að lokum verður að benda á að nýsköpunarfyrirtæki hafa átt kost á rekstrarfjármögnun úr bankakerfinu til að brúa bilið frá upphafi árs til þess tíma að endurgreiðslan á sér stað þar sem þau hafa átt þess kost að leggja staðfestinguna, sem jafngildir skuldbindingu ríkissjóðs, fram sem veðandlag. Það má nánast fullyrða að þessi málsgrein mun loka fyrir þessa reksrtarfjármögnun. Fæst nýsköpunarfyrirtæki eru tekjuberandi og því ekki hæf til lántöku út frá lánareglum bankanna. Þannig verður óvissa með mögulega breytingu á forsendum og þar með gæði veðandlagsins til þess að fjármögnun fæst ekki.

EpiEndo hefur fullan skilning á því að Alþingi vilji endurskoða og bæta lög 152/2009. Það er eðlilegt eftir langan tíma að greina hvað vel hefur gengið og hvað má betur fara. Einn megintilgangurinn með endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar er að renna stoðum undir íslenskan hugverkaiðnað, nokkuð sem hefur tekist afar vel á undnaförnum árum. Vel menntaðir starfsmenn á nýjum sviðum og uppgangur hugverkaiðnaðar hefur ýtt undir hagvöxt og áhættudreifingu í íslensku efnahagslífi, nokkuð sem kemur ríkissjóði til góða. Það er því mikilvægt að breytingar á ofangreindum lögum séu vel ígrundaðar og gæta

Reykjavík, 29. október 2024

verður sérstaklega að því að breytingar sem ætlað er að vera til bóta snúist ekki upp í andhverfu sína. Við erum þess fullviss að Alþingi vill ekki verða til að spilla þeim góða árangur sem þegar hefur náðst.

Virðingarfyllst,

f.h. EpiEndo Pharmaceuticals ehf.
Stefán Pétursson, fjármálastjóri

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

SENT Á UMSAGNAGÁTT

Reykjavík, 31. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um skatta og gjöld (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA") vísar til umsagnarbeiðni efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 24. október sl. , um ofangreint mál á þingskjali 307. FA gerir eftirfarandi athugasemdir.

Athugasemdir FA snúa aðallega að fyrirhugaðri gjaldtöku á nikótínvörur og rafrettuvökva. FA skilaði athugasemdum á samráðsgátt stjórnvalda þegar drög að frumvarpinu voru þar til samráðs. Er þar að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því hvers vegna gjaldtakan á nikótínvörur og rafrettuvökva skuli háð nikótínmagni fremur en þyngd og er umsögnin hér í fylgiskjali (fskj.).

Alls bárust 12 umsagnir varðandi fyrirhugaða gjaldtöku á nikótínvörur og rafrettuvökva. Meðal þess sem gagnrýnt var í þeim umsögnum var að með gjaldtökunni myndi fyrirhugað smásöluverð á nikótínvörur hækka og færast nálægt verði á tóbaksvörum. Bent var á að það færi gegn lýðheilsusjónarmiðum þar sem tóbak er mun skaðlegra en nikótín. Tekið var tillit til þeirra athugasemda og fyrirhuguð gjöld lækkuð, sem er fagnaðarefni. Hins vegar var ekki tekið tillit til þess að hafa gjaldið þrepaskipt en það myndi styðja enn frekar við lýðheilsusjónarmið. Í greinargerð með frumvarpinu er ekki að finna neinn marktækan rökstuðning fyrir því hvers vegna ekki eigi að fara þá leið. Samanburður við tóbaksgjald á engan veginn við, þar sem erfitt er að finna misskaðlegar tóbaksvörur, en hvað nikótínvörur varðar er skýr og sýnilegur greinarmunur gerður á styrkleika.

FA gagnrýnir hvernig gjaldtakan er útfærð í fyrirlögðu frumvarpi, þar sem miðað er við þyngd nikótínvara en ekki styrkleika nikótíns í vörunum. Í nágrannalöndum, Bretlandi, Danmörku og Svíþjóð, er gjaldið þrepaskipt eftir nikótíninnihaldi, til að hvetja neytendur til að velja nikótínvörur með minna nikótínmagn. Með þessu er stutt við lýðheilsusjónarmið með því að veita hvatningu til að minnka neyslu nikótíns og velja skaðaminni kost. FA leggur til að sambærileg þrepaskipt gjaldtaka verði tekin upp á Íslandi.

FA bendir einnig á mikilvægi þess að styrkja eftirlit með nikótínvörum en því hefur verið áfátt í mörg ár. Einnig þarf að tryggja að gjaldið nái yfir alla sambærilega vöru, til að koma í veg fyrir ójafnræði á milli neytenda. Ekki stendur til að leggja gjöld á nikótínvörur sem flokkast sem lyf. Telur FA það ekki sanngjarnt gagnvart neytendum sem eru að venja sig af tóbaki eða minnka nikótínnotkun sína að t.d. lagt sé gjald á nikótínpúða og rafrettuvökva en ekki nikótíntyggjó eða -munnúða. Ein aðferð hentar ekki öllum og því verið að mynda ójafnræði milli neytenda sem eru að venja sig af tóbaki.

Skeifunni 11 | 108 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 0151-26-6440

FÉLAG ATVINNUREKENDA

FA leggur því til að þrepaskipt gjöld verði lögð á nikótínvörur ásamt því að eftirlit verði eflt og að gætt sé að því að jafnræði ríki milli allra nikótínvara á markaði og þ.a.l. neytenda. FA er að sjálfsögðu, líkt og fyrr, tilbúið að funda með nefndinni vegna málsins.

Virðingarfyllst,

Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur

Fylgiskjal: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), dags. 20. október 2024

Skeifunni 11 | 108 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 01515-26-6440

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli, Lindargötu
101 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 20. október 2024

Efni: Drög að frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl)

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA") hefur tekið til umsagnar drög að frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.) (hér eftir „frumvarpið") sem birtust á samráðsgátt stjórnvalda 15. október sl. FA gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

I. Frestur til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda

Fyrsta athugasemdin snýr að fresti hagsmunaaðila til að skila inn umsögn við frumvarpið á samráðsgátt stjórnvalda. Þegar áform um frumvarpið komu inn á samráðsgátt í september sl. var of skammur frestur gefinn til samráðs og var það ein af þeim athugasemdum sem FA skilaði inn varðandi áformin. Í núverandi máli er frestur til samráðs enn styttri en þegar áformin voru inni á samráðsgátt eða aðeins rúmir fimm dagar, þar af falla tveir dagar á laugardag og sunnudag. Hæfilegur frestur skal gefinn til athugasemda þegar drög að frumvarpi eru kynnt til samráðs eða a.m.k. tvær til fjórar vikur.[1] Er núverandi frestur langt undir þeim tíma sem upp er gefinn. Félagið áttar sig fyllilega á þeirri staðreynd að leggja þurfi meiri þunga í ákveðin mál þar sem knappur tími er til stefnu en þó er nauðsynlegt að hagsmunaaðilar geti kynnt sér þau mál sem koma inn á samráðsgáttina svo hægt sé að skrifa vandaða umsögn og hagsmunaaðilar missi hreinlega ekki af atriðum sem gera þarf athugasemdir við. Slíkt er í anda sjónarmiða um vandaða löggjöf.

II. Breytingar á búvörulögum

Félagið fagnar þeirri breytingu sem lögð er til með 9. gr. í frumvarpinu er varðar breytingar á búvörulögunum að árinu 2025 sé bætt við EE-lið laganna. FA ítrekar þó fyrri umsögn sína sem send var inn á samráðsgátt vegna áforma frumvarpsins og varðaði m.a. búvörulögin. Tímabil tolla sem nú er að finna í búvörulögum þarf að endurskoða til að koma til móts við grænmetisskort hér á landi sem hagnast engum.

[1] Samþykkt ríkisstjórnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og þingsályktunartillagna frá 24. febrúar 2023, 9. gr.

Skeifunni 11 | 108 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 520169-5459 | Banki 0515-26-5449

III. Breytingar á tollalögum

FA fagnar jafnframt þeirri breytingu er lögð er fram og varðar greiðslufrest við uppgjör á bráðabirgðatollafgreiðslu og tollafgreiðslu á grundvelli neyðarleyfis. Í langflestum tilvikum þegar um bráðabirgðatollafgreiðslu er að ræða, eða neyðarleyfi, eru það viðkvæmar vörur, s.s. lyf eða viðkvæmar matvörur. Með breytingunum er skilvirkni betur tryggð í afhendingu á þessum viðkvæma varningi.

IV. Breytingar á lögum um gistináttaskatt

Liggur fyrir skv. frumvarpinu að hækka eigi gistináttaskatt. Þrátt fyrir að um lágar upphæðir sé að ræða er þó um að ræða ríflega 33% hækkun á gistináttaskatt fyrir gististað sem hefur rekstrarleyfi í flokki II-IV, sbr. 3. gr. laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, sem og tjaldstæði og stæði fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi. Þá er 250% hækkun vegna farþega á skemmtiferðaskipi. Með þeirri breytingu er verið að afnema gistináttaskatt vegna farþega á skemmtiferðaskipi og þess í stað setja innviðagjald.

Að undanförnu hafa verið blikur á lofti varðandi þróun ferðaþjónustunnar. Ferðamálastofa gaf út uppfærða spá í júní sl. þar sem fram kom að fjöldi ferðamanna fyrstu mánuði ársins 2024 hafi verið nokkuð undir fyrri spá en jafnframt hefur dregið úr væntingum um komu ferðamanna til Íslands.[2] Nefnir Ferðamálastofa að ferðaþjónusta annars staðar á Norðurlöndunum nái betur til sinna markhópa og sé að taka til sín stærri skerf, á kostnað Íslands. Hluta af ástæðu fækkunar ferðamanna megi rekja til of hás verðlags hér á landi. Þá hafi gistinóttum fækkað um 18% milli ára, m.v. maí 2024 og maí 2023.[3] Þess ber einnig að geta að formaður Samtaka ferðaþjónustunnar hefur bent á að fjöldinn sé ekki að minnka heldur dvalartími erlendra ferðamanna að styttast. Vegna þessa séu ferðamenn líklegir til að staldra við á suðvesturhorninu og fara í styttri ferðir.[4]

Óumflýjanleg afleiðing af hækkun á gistináttaskatti er að gististaðir hækki verð hjá sér en eins og bent er á hér að ofan eru áhyggjur vegna of hás verðlags og fækkunar ferðamanna nú þegar verulegar og ekki að ástæðulausu. FA biðlar því til ráðuneytisins að leggja til að gistináttaskatti verði haldið óbreyttum, sérstaklega nú þegar staðir sem eru langt frá suðvesturhorninu, líkt og Vestfirðir, Norðausturland og Austurland, eru að fá færri ferðamenn til sín sem, eðli máls samkvæmt, gerir brothættar byggðir á landsbyggðinni enn brothættari.

V. Breytingar á lögum gjald af áfengi og tóbaki

Lagt er til í frumvarpinu að leggja sérstakt gjald á nikótínvörur, vökva í einnota rafrettum og vökva til áfyllingar fyrir rafrettur. FA sýnir því skilning að leggja eigi gjald á rafrettuvökva og aðrar nikótínvörur

---

[2] Ferðamálastofa, *Uppfærð spá Ferðamálastofu um fjölda ferðamanna lækkar frá fyrri spá,* https://www.ferdamalastofa.is/is/um-ferdamalastofu/frettir/uppfaerd-spa-ferdamalastofu-um-fjolda-ferdamanna-laekkar-fra-fyrri-spa

[3] Ríkisútvarpið, *Erlendir ferðamenn leita annað vegna hás verðlags,* https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-07-10-erlendir-ferdamenn-leita-annad-vegna-has-verdlags-417431

[4] Ríkisútvarpið, *Óttast tekjumissi vegna fækkunar ferðamanna,* https://nyr.ruv.is/frettir/innlent/2024-06-09-ottast-tekjumissi-vegna-faekkunar-ferdamanna-415234

en gerir eftirfarandi athugasemdir ásamt félaginu. FA telur að eins og frumvarpsdrögunum er stillt upp, muni skattlagningin skapa kolranga hvata út frá lýðheilsusjónarmiðum.

a. Reyklaus tóbaksfyrirtæki

Tvö stærstu tóbaksfyrirtæki heims eru Philip Morris (PMI) og British American Tobacco (BAT). Bæði fyrirtækin hafa sett sér það markmið að verða reyklaus (e. smokeless / smoke-free). Ástæðan fyrir þessu er hve skaðlegar tóbaksreykingar eru og hafa bæði fyrirtækin fjallað opinskátt um þessa vegferð sína.[5]

Verkefni BAT, „A Better Tomorrow", miðar að því að breyta fyrirtækinu með því að draga úr heilsufarsáhrifum tóbaksvara þeirra. Í staðinn hefur BAT lagt áherslu á þróun og kynningu á áhættuminnkandi vörum, svo sem rafrettum og nikótínpúðum. Markmið verkefnis BAT er að svara áhyggjum almennings um skaðsemi tóbaksreykinga og telur BAT að með minni tóbaksreykingum sé hægt að stuðla að heilsusamlegra lífi með skaðminni nikótíngjöfum.

Verkefni PMI stefnir að því að útrýma hefðbundnum sígarettum að fullu. Verkefnið þeirra um „reyklausa framtíð" (e. smoke-free future) snýst um að skipta út sígarettum fyrir vörur eins og nikótínpúða og rafrettur. PMI hefur fjárfest í rannsóknum og þróun til að bjóða upp á vísindalega studdar lausnir sem eru minna skaðlegar en reyktóbak. PMI vill hvetja reykingafólk til að skipta yfir í reyklausar vörur, í stað þess að halda áfram að reykja. Lokamarkmið þeirra er að útrýma reykingum alfarið og hvetja til samfélagslegra breytinga í reykingavenjum.

Bæði fyrirtæki stefna að reyklausum vörum sem kjarnanum í langtímastefnu sinni til að svara heilsufarsþróun vegna skaðsemi tóbaks og aukinni eftirspurn eftir minna skaðlegum nikótínlausnum.

Skattlagning nikótínvara ætti að miða að því að auðvelda nikótínneytendum að velja skaðaminni kosti.

b. Skaðsemi tóbaksvara

Margar rannsóknir staðfesta að tóbaksvörur séu mun skaðlegri en nikótínvörur án tóbaks, eins og rafrettur eða nikótínpúðar. Til dæmis sýndi rannsókn frá King's College London að notkun rafrettna minnkar verulega útsetningu fyrir krabbameinsvaldandi efnum, lungnasjúkdómum og hjarta- og æðasjúkdómum, samanborið við reykingar á hefðbundnum sígarettum.[6]

---

[5] Philip Morris, *Delivering a smoke-free future*, https://www.pmi.com/our-progress/delivering-a-smoke-free-future, og British American Tobacco, *A Better Tomorrow; Building a Smokeless World*, *https://www.bat.com/strategy-and-purpose/a-better-tomorrow*

[6] King's College London, *Vaping substantially less harmful than smoking, largest review of its kind finds*, https://www.kcl.ac.uk/news/vaping-substantially-less-harmful-than-smoking-largest-review-of-its-kind-finds

Að auki sýndi rannsókn sem birtist í BMJ Journals; Tobacco Control að tóbaksreykur inniheldur mun hærri styrk krabbameinsvaldandi efna en gufa úr rafrettum, sem þýðir að reykingar auka verulega líkur á krabbameini samanborið við notkun rafrettna.[7]

Public Health England hefur einnig staðfest að rafrettur hafa í för með sér aðeins lítinn hluta af þeirri áhættu sem fylgir reykingum og metur að þær séu um 95% minna skaðlegar en hefðbundnar tóbaksvörur. Þessi úttekt, unnin af virtum stofnunum, t.d. King's College London og Queen Mary University, bendir til þess að rafrettur geti hjálpað til við að draga úr heilsufarslegum ójöfnuði sem orsakast af reykingum og hjálpað fólki við að hætta að reykja.[8]

Með réttu skal benda á að nikótín er ávanabindandi efni sem getur haft eitrandi áhrif í mjög miklu magni, sem rannsóknir sýni að séu jafnvel yfir 500 mg . Nikótín er þó ekki krabbameinsvaldandi.[9] Þá sýna rannsóknir sem bera saman áhættu við notkun á mismunandi tóbaks- og nikótínvörum fram á að tóbakslausir nikótínpúðar sé enþá skaðminni en rafrettur.[10]

c. Gjaldtaka í öðrum ríkjum

Þess ber einnig að geta að breska þingið vinnur að skattlagningu á nikótínvörur, með áherslu á rafrettuvökva, sem mun taka gildi árið 2026. Verður skattlagning háð nikótíninnihaldi í rafrettuvökvanum. Þannig verður nýr skattur lagður á rafrettuvökva frá og með 1. október 2026 með stigvaxandi skattprósentu eftir styrkleika nikótíns. Fyrir vökva án nikótíns verður skatturinn £1 fyrir hverja 10 ml, fyrir vökva með nikótíninnihaldi 0,1-10,9 mg/ml verður það £2, og fyrir vökva með hærra nikótíninnihaldi (yfir 11 mg/ml) verður skatturinn £3 á 10 ml.

Þessi breyting er hluti af viðleitni til að draga úr notkun ungs fólks á nikótínvörum og hvetja notendur til að velja veikari eða nikótínlausar vörur. Á sama tíma er einnig fyrirhugað að hækka tóbaksgjöld um £2 á hverjar 100 sígarettur eða 50 grömm af tóbaki. Þetta er gert til að viðhalda hvatanum fyrir reykingamenn til að skipta yfir í minna skaðlegar rafrettur.[11]

---

[7] BMJ Journals; Tobacco Control, *Comparing the cancer protencies of emissions from vapourised nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke*, https://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/10

[8] Gov.uk, *E-cigarettes around 95% less harmful than tobacco estimates landmark review*, https://www.gov.uk/government/news/e-cigarettes-around-95-less-harmful-than-tobacco-estimates-landmark-review

[9] World Health Organization, *Does nicotine cause cancer?*, https://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/en/ecac-12-ways/tobacco/199-nicotine-cause-cancer og Cancer Research UK, *Is vaping harmful?*, *https://www.cancerresearchuk.org/about-cancer/causes-of-cancer/smoking-and-cancer/is-vaping-harmful*

[10] F1000 Research, Murkett, R., Rugh, M. og Ding, B., *Nicotine products relative risk assessment: an updated systematic review and meta-analysis*, https://f1000research.com/articles/9-1225, National Library of Medicine, Azzopardi, D., Liu, C. og Murphy, J., *Chemical characterization of tobacco-free "modern" oral nicotine pouches and their position on the toxicant and risk continuums*, https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34034614/

[11] HM Treasury og HM Revenue & Customs, *Vaping Products Duty consultation*, mars 2024, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65e80ba108eef600115a5621/Vaping_Products_Duty_Consultation.pdf

Þessi þróun fylgir svipaðri stefnu í mörgum öðrum löndum sem hafa nú þegar lagt álögur á rafrettuvökva eftir styrkleika nikótíns, eins og Svíþjóð og Danmörk. Í Danmörku er miðað við rafrettuvökva sem inniheldur 12 mg af nikótíni eða minna en þá eru lagðar DKK 1,5 á hvern millilítra og DKK 2,5 á rafrettuvökva sem inniheldur meira en 12 mg af nikótíni.[12] Í Svíþjóð er vökvum fyrir rafrettur einnig skipt í tvo flokka, annars vegar rafrettuvökva með nikótínmagni undir 15 mg/ml, með álagningu SEK 2.020.-, á hvern lítra og hins vegar 15 mg/ml eða meira af nikótínmagni, með álagningu SEK 4.040.- á hvern lítra.[13] Samanburðartöflu má sjá hér að neðan:[14]

Ríki	**Gjald fyrir hvern millilítra í rafrettuvökva í ISK**
Bretland	18 / 36 / 54 kr. (áætluð breyting)
Danmörk	30 / 50 kr.
Ísland	60 kr. (skv. framlögðu frumvarpi)
Svíþjóð	27 / 53 kr.

Að ofangreindu er ljóst að önnur ríki líta til styrkleika þegar kemur að gjaldtöku á nikótínvörum, líkt og rafrettuvökva. Eins og kemur fram að ofan liggur einnig fyrir hjá breska þinginu að hækka tóbaksgjöld til að hvetja neytendur að velja fremur skaðaminni nikótínvörur en tóbaksvörur líkt og sígarettur.

d. Lýðheilsa

FA, líkt og er tekið fram hér ofar, sýnir því skilning að lagt sé gjald á nikótínvörur. Hins vegar taki gjaldið mið af þyngd en ekki styrkleika nikótínvara sem þykir miður og óheppileg nálgun sem er heldur ekki í samræmi við gjaldtöku í nágrannaríkjum. Þá er gjaldið einnig mikið hærra en er t.a.m. í Bretlandi, Danmörku og Svíþjóð og dregur því úr þeim hvata að velja fremur skaðaminni leið með nikótínvörum en með tóbaksvörum. Einnig taka þessi ríki tillit til styrkleika nikótíns sem, eðli máls samkvæmt, leiðir til lægra smásöluverðs á nikótínpúðum og rafrettuvökva sem inniheldur lægri styrk nikótínmagns. Er það hvatning til þeirra sem nota nikótínvörur að kaupa þær vörur sem innihalda lægri styrk nikótíns.

Í greinargerð með frunvarpinu eru gefin dæmi um hækkun á hverja dós af nikótínpúðum. Kemur þar fram að hækkun á staðlaðri 15 gramma dós væri 450 kr. Til samanburðar er tóbaksgjald á einn pakka af vindlingum/sígarettum 604 kr. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er orðinn alltof lítill munur á nikótíngjaldi og tóbaksgjaldi. Gengur það gegn lýðheilsumarkmiðum um að minnka tóbaksreykingar. Gífurleg minnkun hefur orðið á tóbaksreykingum á síðustu áratugum en markviss vinna hefur stuðlað

[12] Retsinformation, *Lov nr. 2616 af 28/12/2021*, 13. gr. a, https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/2616

[13] Skatteverket, *Nicotinskatt*, https://www.skatteverket.se/foretag/skatterochavdrag/punktskatter/nikotinskatt.4.41f1c61d16193087d7fc7fe.html

[14] Miðað er við gengi á þeim degi er umsögn er skilað.

að því og hefur verið í gangi yfir langan tíma.[15] Lítill munur á skattlagningu tóbaks og skaðaminni nikótínvara er ekki líklegur til að hjálpa til við að ná markmiðum um reyklaust Ísland.[16]

FA vill einnig koma á framfæri að ásamt fyrirhugaðri gjaldtöku sé mikilvægt að grípa til forvarna í þágu lýðheilsu. Í dag er aðeins einn starfsmaður hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (hér eftir „HMS") sem sinnir eftirliti með verslunum sem selja nikótínvörur. Að mati hópsins er nauðsynlegt að tekjur af fyrirhuguðu nikótíngjaldi renni að hluta til HMS svo hægt sé að betrumbæta eftirlit og tryggja að allar verslanir fari að þeim lögum og reglugerðum sem gilda um starfsemina.

e. Jafnræðissjónarmið

Lagt er til með frumvarpinu að leggja gjald á nikótínvörur sem falla undir lög um nikótínvörur, rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018. Gjaldið muni ekki ná til rafrettna sem flokkast sem lækningatæki eða nikótínvara sem flokkast sem lyf samkvæmt lyfjalögum. Hvergi í frumvarpinu eða greinargerðinni er fjallað um mun á fyrrnefndum vörum eða sýnt fram á að nikótínvörur sem flokkast sem lyf séu minna ávanabindandi en aðrar nikótínvörur. FA bendir hér aftur á rannsókn Public Health England sem fjallar um nikótínvörur til að aðstoða neytendur við að hætta að reykja. Nikótínpúðar eru tiltölulega ung vara og því ekki til margar rannsóknir sem hafa verið unnar varðandi árangur nikótínpúða samanborið við aðrar nikótínmeðferðir, líkt og tyggjó eða plástra. Nikótínpúðar eru minna áberandi en t.d. þegar verið er að tyggja tyggjó og þá er hægt að fá púða í mismunandi styrkleikum sem gefur neytendum kost á að trappa niður nikótínmagnið. Þá hafa nikótínplástrar t.d. ýmsar aukaverkanir sem t.d. nikótínpúðar hafa ekki, líkt og húðertingu (roði, kláði, útbrot) og jafnvel svefntruflanir ef plástur er notaður í svefni. Þó ber að nefna að með innkomu nikótínpúða á markaðinn hefur notkun Íslendinga á neftóbaki undir vör snarminnkað og rætt hefur verið um að hætta eigi framleiðslu á neftóbaki.[17] Getur það ekki talist annað en jákvætt m.t.t. hve skaðlegt neftóbak er í samanburði við nikótínpúða.

Mikilvægt er að rökstudd sé sú ákvörðun hvers vegna neytendur, sem vilja gjarnan hætta að nota tóbak eða minnka nikótíninntöku sína, þurfi að sætta sig við að gjald sé innheimt af einni nikótínvöru á meðan það sé ekki gert af annarri. Það er viðurkennt að ein ríkisaðferð henti ekki öllum þegar verið er að hætta að reykja eða minnka nikótínnotkun.[18] Á meðan einum hentar að nota plástra hentar öðrum betur að nota nikótínpúða á meðan sá þriðji notar rafrettur. Þá er hægt er að fá rafrettuvökva og nikótínpúða sem innihalda ekkert nikótínmagn. Skapar þetta ójafnræði milli neytenda og leggur meiri kvaðir á þann hóp sem leitar í rafrettur og nikótínpúða til að minnka eða hætta sinni tóbaks- eða nikótínnotkun.

---

[15] Læknablaðið, *Breytingar á reykingavenjum miðaldra og eldri Íslendinga síðastliðin þrjátíu á rog ástæður þeirra. Niðurstöður úr hóprannóknum Hjartaverndar,* https://www.laeknabladid.is/2003/6/fraedigreinar/nr/1329

[16] Vísir, *Reyna að ná til nýbúa til að Ísland verði fyrsta reyklausa þjóðin,* https://www.visir.is/g/20242632063d/reyna-ad-na-til-nybua-til-ad-island-verdi-fyrsta-reyklausa-thjodin

[17] Ríkisútvarpið, *Íhuga að hætta framleiðslu íslenska neftóbaksins,* https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-05-22-ihuga-ad-haetta-framleidslu-islenska-neftobaksins-413393

[18] Heilsuvera, *Viltu hætta að nota tóbak eða nikótín?,* https://www.heilsuvera.is/efnisflokkar/afengi-og-tobak/viltu-haetta-ad-nota-tobak-eda-nikotin/

Einnig vill FA taka fram það ósamræmi sem felst í drögunum hvað varðar fyrirhugaða gjaldtöku milli rafrettuvökva annars vegar og annarra nikótínvara annars vegar. Samkvæmt upplýsingum sem FA hefur aflað frá félagsmönnum sem selja rafrettur og vökva í þær og nikótínpúða leiðir þetta til ójafnvægis milli þeirra sem nota rafrettur annars vegar og nikótínpúða hins vegar. Fyrir neytanda sem neytir hóflega mikils nikótíns í gegnum rafrettu dugar 2 ml rafrettuvökvi neytandanum í fjóra til sex daga. Til samanburðar tæki það neytanda sem neytir sama magns í formi nikótínpúða tvo til fjóra daga að klára dós. Af þessu leiðir að neytandi sem notar nikótínpúða borgar hærri gjöld en sá sem notar rafrettur vegna mismunandi eðlis varanna.

f. Samantekt

Eins og farið er yfir hér að ofan er skaðsemi tóbaksreykinga mun meiri en notkun nikótínvara, s.s. nikótínpúða og rafrettna. Þá hafa nágrannaríki stigið skref sem styðja við lýðheilsu þegar kemur að skattlagningu nikótínvara.

FA mótmælir harðlega núverandi breytingum sem lagðar eru til varðandi gjaldtöku á nikótínvörur og rafrettuvökva. Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður sama gjald lagt á nikótínpúða og rafrettuvökva sama hver styrkleiki nikótíns í vörunum er. Með frumvarpinu er ekki einungis verið að jafna leikinn á milli tóbaksvara, sem eru mun skaðlegri neytendum, og nikótínvara, heldur er hvatinn enginn fyrir neytendur að trappa sig niður þegar kemur að styrkleika nikótíns í vörunum, þvert á það sem önnur ríki hafa gert í kringum okkur.

FA leggur til að fyrirhuguð gjöld á nikótínvörur og rafrettuvökva verði lækkuð svo að enn sé hvati fyrir neytendur að kaupa nikótínvörur fremur en tóbaksvörur enda mikill munur á skaðsemi varanna. Með lækkun gjaldanna væri einnig ávinningur sem myndi skila sér til heilbrigðiskerfisins þar sem áfram væri hvati til að velja fremur skaðaminni nikótínvörur en skaðlegar tóbaksvörur. Hér ber jafnframt að hafa í huga áhrif verðhækkana á vörunum á verðlag í landinu og markmið fjárlagafrumvarpsins um hjöðnun verðbólgu.

Ennfremur hvetur FA til þess að gjöldunum verði breytt og tillit tekið til styrkleika varanna þar sem nikótínvörur og rafrettuvökvar hér á landi eru allt frá því að vera nikótínlaus (0 mg/ml / g per púða) upp í 20 mg/ml / g per púða. Með því að hafa gjaldið þrepaskipt er hægt að hvetja neytendur til að kaupa nikótínvörur og rafrettuvökva sem innihalda minni styrk og meiri hvati myndast fyrir neytendur að trappa niður notkun sína.

Í þriðja lagi biður FA um rökstuðning ráðuneytisins fyrir því hvers vegna neytendur þurfi að þola gjaldtöku á hluta nikótínvara á meðan aðrar nikótínvörur séu undanskildar gjaldtöku.

Að lokum ítrekar FA að HMS fái fjárveitingar svo stofnunin geti haft skilvirkt eftirlit með markaðnum, en því hefur verið ábótavant hingað til.

VI. Að lokum

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum við frumvarpið og tengd mál á síðari stigum. Takmarkaður tími var gefinn til umsagnar og telur FA það ámælisvert. Þá er félagið ávallt reiðubúið að funda með ráðuneytinu vegna frumvarpsins.

Virðingarfyllst,

Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur

Skeifunni 11 | 108 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 520169-5479 | Banki 0515-26-5449

Félag íslenskra atvinnuflugmanna
Icelandic Airline Pilots' Association

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent rafrænt.

Kópavogur, 15. nóvember 2024

Efni: Umsögn FÍA við frumvarp til laga um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál.

Félag íslenskra atvinnuflugmanna (hér eftir FÍA) hefur tekið til umsagnar ofangreint frumvarpi. Þrátt fyrir að frestur sé liðinn kemur fram á heimasíðu Alþingis að í slíkum tilfellum sé möguleiki á að senda umsögn á netfangið: umsagnir@althingi.is. FÍA gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

I. Umsagnarfrestur og umsagnarbeiðni

Fyrst eru gerðar athugasemdir við afar skamman umsagnarfrest hjá efnahags- og viðskiptanefnd í ljósi þeirra yfirgripsmiklu breytinga sem frumvarpið felur í sér og jafnramt athugasemdir við að FÍA hafi ekki fengið sérstaka umsagnarbeiðni frá efnahags- og viðskiptanefnd þann 24. október sl. sem hagsmunaaðili.

II. Breytingar á tollalögum

Í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að við 156. gr. tollalaga nr. 88/2005 bætist ný 3. mgr. sem hljóðar svo:

> *„Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er tollgæslu heimilt að leita í innrituðum farangri farþega og áhafnar að viðkomandi fjarstöddum ef það leiðir til óhóflegra tafa eða annarra erfiðleika að hann sé viðstaddur leitina. Upplýsa skal viðkomandi um að tollskoðun hafi farið fram ef hann hefur ekki verið viðstaddur leitina".*

Í umfjöllun um ofangreinda 16. gr. kemur fram að með óhóflegum töfum sé átt við tafir sem myndu leiða til þess að viðkomandi gæti misst af fari sínu eða tafir gagnvart flugfélagi. Með öðrum erfiðleikum sé átt við t.d. þegar ekki tekst að hafa uppi á viðkomandi vegna sérstakra aðstæðna á háannartíma eða vegna annarra óviðráðanlegra aðstæðna. Þá kemur fram að tollgæslu beri að beita þessari heimild til leitar af varúð og upplýsa viðkomandi um að leit hafi farið fram ef hann hefur ekki verið viðstaddur leitina. Ein leið til þess sé að setja kvittun í farangur þar sem fram kemur að leit hafi farið fram og að lagaheimild sé til staðar.

Þá er fjallað um tildrög og tilgang hinnar nýju málsgreinar og segir m.a. að núverandi lagaumhverfi sé þannig að skoðun tollgæslunnar á farangri farþega og áhafnar sé alltaf bundin við að hlutaðeigandi sé gefinn kostur á að vera viðstaddur leitina, sbr. 2. mgr. 156. gr. tollalaga. Slíkt geti verið vandkvæðum bundið þegar um innritaðan farangur er að ræða og tíminn til að framkvæma leitina knappur. Þá kemur fram að þörfin fyrir leitarheimild af þessu tagi sé sérstaklega mikil þegar kemur að eftirliti með flutningi á reiðufé til og frá landinu, þar sem í einhverjum tilvikum kunni reiðufé að vera afrakstur refsiverðrar brotastarfsemi. Tilgangur ákvæðisins sé því aðallega til að styrkja eftirlit og varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Að mati FÍA er hér um að ræða heimild til handa tollayfirvöldum sem gengur of langt gagnvart friðhelgi einkalífs. Eðli málsins samkvæmt getur slík leit í innrituðum farangri farþega og áhafnar að þeim viðstöddum alltaf leitt til óhóflegra tafa eða annarra erfiðleika þannig að auðvelt er fyrir starfsmenn tollaeftirlits að taka ákvörðun um að framkvæma leit án þess að eigandi farangurs sé viðstaddur. Rökstuðningur fyrir umræddri heimild til tollayfirvalda er með engu móti nægilegur til að réttlæta svo mikið inngrip sem leitin felur í sér.

Þá er ljóst að lagaheimildin mismunar áhöfnum gagnvart farþegum þar sem leit í innrituðum farangri þeirra getur ekki verið annað en tímafrek og tafasöm vegna starfa áhafna. Áhafnir gætu þar af leiðandi aldrei verið viðstaddar leitina. Má því segja að hér sé um ótakmarkaða leitarheimild í farangri áhafna að þeim fjarstöddum sem augljóslega gengur of langt gagnvart friðhelgi einkalífs.

Í 71. gr. stjskr. er fjallað um friðhelgi einkalífs og segir þar að ekki megi gera líkamsrannsókn eða leit á manni, leit í húsakynnum hans eða munum, nema samkvæmt dómsúrskurði eða sérstakri lagaheimild. Það sama á við um rannsókn á skjölum og póstsendingum, símtölum og öðrum fjarskiptum, svo og hvers konar sambærilega skerðingu á einkalífi manns. Í 3. mgr. 71. gr. er undantekning frá reglunni og segir þar að takmarka megi með sérstakri lagaheimild friðhelgi einkalífs *ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra*. Hér má einnig vísa til XXV. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sem ber yfirskriftina „ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs", þar semr æru og einkalífi eru veitt sérstök refsivernd.

Sú heimild sem ætlunin er að setja í 3. mgr. 156 gr. tollalaga varðandi leit í innrituðum farangri farþega og áhafnar að viðkomandi fjarstöddum er skýr takmörkun á 71. gr. stjskr. Hér má benda á að tollayfirvöldum er veitt afar víðtækt svigrúm skv. ákvæðinu til þess að ákveða við hvaða aðstæður leit fer fram og víðtækar heimildir til þess að meta hvenær beita eigi ákvæðinu, sbr. orðalag um óhóflegar tafir eða aðra erfiðleika. Að þessu leyti skortir á viðunandi vörn fyrir einstaklinginn gagnvart afskiptum tollayfirvalda sem byggjast á geðþótta. Þá kemur ekki fram í lögunum að tollayfirvöld þurfi að sýna fram á rökstuddan grun eða að fyrir þurfi að liggja efnislegar grunsemdir varðandi þann innritaða farangur sem ætlunin er að leita í, eða eigendur hans. Það hlýtur að vera eðlileg krafa að stjórnvald sem hefur heimild til inngrips í einkalíf manna og hyggst beita þeirri heimild, verði að leggja mat á hvort beitingin eigi rétt á sér í hverju tilfelli fyrir sig og í hvaða mæli réttlætanlegt er að beita heimildinni.

Þá eru sérstök ákvæði í loftferðarlögum sem kveða á um athugun á bakgrunni flugmanna, sbr. 158. - 159. gr. laga um loftferðir. nr. 80/2022. Um er að ræða mjög ítarlega upplýsingaöflun en þó gerður sá fyrirvari að aldrei megi ganga lengra við könnun á bakgrunni og sakaferli en þörf krefur hverju sinni. Þá er jafnframt gerð sú krafa að viðkomandi einstaklingur veiti heimild eða staðfestingu til framkvæmdarinnar. Tekin eru af öll tvímæli um að við slíka skoðun þurfi að gæta meðalhófs í hvívetna, leita þurfi samþykkis viðkomandi einstaklings sem bakgrunnsathugun beinist að og tilgangur ákvæðanna er jafnframt skýr, þ.e. að ákvarða

hver viðkomandi einstaklingur er og í öðru lagi að meta hvort hætta stafi af viðkomandi innan haftasvæðis flugverndar.

FÍA telur að hin nýja 3. mgr. 156. gr. tollalaga veiti tollayfirvöldum alltof vítt svigrúm til mats um hvenær og í hvaða aðstæðum beiti eigi þeirri heimild að leita í innrituðum farangri að eiganda hans fjarstöddum. Rétturinn til friðhelgis einkalífs eru stjórnarskrávarin réttindi og einungis heimilt að takmarka þau réttindi ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra. Þær leiðbeiningar sem settar eru fram í ákvæðinu kveða á um að heimilt sé að leita í innrituðum farangri að eiganda hans fjarstöddum ef það leiðir til *óhóflegra tafa eða annarra erfiðleika* að hann sé viðstaddur leitina. Framangreindar leiðbeiningarreglur eru opnar og matskenndar og veita tollayfirvöldum alltof ríkar heimildir til töku geðþóttaákvarðana. Þá er í ákvæðinu hvergi rætt um að gæta skuli meðalhófs. Að endingu er tilgangur hins nýja ákvæðis óljós og hægt að ganga mun skemur en að veita svo yfirgripsmikla heimild til röskunar á einkalífi manna, ef eini tilgangurinn er að styrkja eftirlit og varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Virðingarfyllst,

f.h. Félags íslenskra atvinnuflugmanna

Jón Þór Þorvaldsson, formaður

Minnisblað

Viðtakandi	Fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis	**Dagsetning**	18. október 2024
		Málsnúmer	FJR24100038
Sendandi	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála		

Skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum – skattskyld starfsemi hér á landi

Í desember 2023 samþykkti Alþingi að afnema tollfrelsi til handa skemmtiferðaskipum sem skráð eru erlendis og stunda siglingar um landið í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili, sbr. 22. gr. laga nr. 102/2023 um breytingum á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. Tekur brottfellingin gildi um næstu áramót, sbr. 36. gr. sömu laga.

Fjármála- og efnahagsráðuneytinu hefur borist til eyrna að hagsmunaaðilar[1] hafi rætt við þingmenn um mikilvægi þess að tollfrelsið fái að halda sér. Hafa hagsmunaaðilar dregið fram ýmis sjónarmið máli sínu til stuðnings. Að áliti ráðuneytisins gætir ákveðins misskilnings í málflutningi hagsmunaaðila. Af þeim sökum telur ráðuneytið rétt að koma eftirfarandi atriðum á framfæri við fulltrúa fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis.

Núverandi staða

Skemmtiferðaskip, sem skráð eru erlendis, sigla hingað til lands á vorin. Þau dvelja hér yfir sumartímann, í allt að fjóra mánuði. Á meðan stunda skipin siglingar umhverfis landið. Hver sigling tekur á bilinu 5-10 daga. Mikil meirihluti farþeganna koma erlendis frá. Þeir fljúga hingað til lands, fara í siglingu í kringum landið, og fljúga svo af landi brott að siglingu lokinni. Einstaklingum sem búsettir eru hér á landi er einnig heimilt að kaupa sér siglingu með skipunum. Að fjórum mánuðum liðnum sigla skemmtiferðaskipin brott og koma svo aftur næsta vor.

- **Algjört tollfrelsi**

Samkvæmt ákvæði í tollalögum[2] njóta þessi skemmtiferðaskip tollfrelsis á meðan þau dvelja á tollsvæði ríkisins, þ.e. í allt að fjóra mánuði ár hvert. Í því felst að þau þurfa ekki að greiða aðflutningsgjöld[3] af þeim vörum sem koma með skipunum hingað til lands, þ.m.t. matvælum, áfengi og tóbaki. Skipin njóta einnig tollfrelsis af öllum þeim vörum sem keyptar eru til nota fyrir farþega og áhöfn í þá fjóra mánuði sem þau dvelja hér við land. Skipin kaupa vörurnar beint erlendis frá eða frá geymslusvæðum fyrir ótollafgreiddar vörur hér á landi. Vörurnar eru afhentar beint um borð í skipin hér á landi án þess að greidd séu af þeim aðflutningsgjöld. Skipin greiða heldur ekki gjöld (kolefnisgjald og virðisaukaskatt) af þeirri olíu sem þau kaupa meðan þau velja hér.

- **Innheimta ekki VSK af seldum ferðum**

Til viðbótar tollfrelsinu þá hafa skemmtiferðaskipin ekki verið að innheimta og skila í ríkissjóð virðisaukaskatti vegna sölu á siglingum um landið.

---

[1] Dæmi um hagsmunaaðila: Cruise Iceland, CLIA (Cruise Lines International Association), AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) og Travel Connect (ferðaskrifstofa hér á landi sem þjónustar skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum).

[2] Ákvæðið er að finna í 2. málsl. b-liðar 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005.

[3] Aðflutningsgjöld í tolli eru t.d. tollar á matvæli, áfengisgjald, tóbaksgjald og virðisaukaskattur.

Afstaða ráðuneytisins

- **Skattalögsagan miðast við 12 mílna landhelgina.**

Tollsvæði ríkisins, og þar með skattalögsaga þess, er landið ásamt eyjum og útskerjum sem því tilheyra, svo og tólf mílna landhelgi umhverfis það, sbr. 2. gr. tollalaga. Það þýðir að allir þeir sem dvelja á þessu svæði eru undirorpnir íslenskum lögum, þ.m.t. lögum um skatta og gjöld.

- **Tollfrelsi erlendra skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum á sér enga hliðstæðu.**

Aðrir sem eru í atvinustarfsemi innan íslenskrar tollalögsögu þurfa að greiða aðflutningsgjöld við innflutning á vörum til nota fyrir starfsemina.

- **Ferðir skemmtiferðaskipa innan íslenskrar skattalögsögu eiga að bera 11 % VSK.**

Samkvæmt lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, ber að innheimta VSK af sölu á öllum vörum og þjónustu innan íslenskrar skattalögsögu nema salan sé sérstaklega undanþegin. Starfsemi aðila þarf auk þess að vera í atvinnuskyni þ.e. að tekjur af sölu skattskyldrar vöru og þjónustu eru að jafnaði hærri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með VSK til starfseminnar. Ferðir skemmtiferðaskipa innan lögsögunnar eru ekki sérstaklega undanþegnar VSK og ber því að innheimta VSK af öllum seldum ferðum ef starfsemin er rekin í atvinnuskyni. Ferðir skemmtiferðaskipa falla í lægra VSK-þrepið sem er 11%. Þess ber að geta að með skráningu á VSK-skrá öðlast skemmtiferðaskipin rétt til að telja til innskatts VSK af aðföngum til starfseminnar.

- **Skattfrelsi, þ.m.t. tollfrelsi, til handa erlendum skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum mismunar aðilum.**

Aðrir sem eru í atvinnustarfsemi í íslenskri skattalögsögu þurfa að hlíta íslenskum skattalögum. Þar á meðal allir ferðaþjónustuaðilar sem starfa uppi á landi s.s. eins og þeir sem bjóða upp á hinar ýmsu skemmtisiglingar við landið. Þeir þurfa að greiða aðflutningsgjöld af innfluttum aðföngum og ber að innheimta VSK við sölu á vöru og þjónustu. Þá myndi skemmtiferðaskip, sem væri skráð hér á landi, ekki njóta sama tollfrelsis. Skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum hafa því ákveðið samkeppnisforskot sem aðrir rekstraraðilar í ferðaþjónustunni hafa ekki.

- **Skattfrelsi, þ.m.t. tollfrelsi, til handa erlendum skemmtiferðaskipum, kann að fela í sér brot á skuldbindingum Íslands skv. EES samningnum– ólögmæt ríkisaðstoð**

EES-samningurinn bannar ríkisaðstoð í því skyni að tryggja jafna samkeppnistöðu fyrirtækja um alla Evrópu og koma í veg fyrir verndarstefnu. Notkun ríkisfjármuna til þess að ívilna einu fyrirtæki eða fleirum umfram önnur getur falið í sér ríkisaðstoð þegar hún er til þess fallin að raska samkeppni. Í ljósi eðlis og umfangs þeirrar skattaívilnunar sem erlend skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum njóta standa miklar líkur til þess að í ívilnuninni geti falist ólögmæt ríkisaðstoð. Niðurstaða um að ríkisaðstoð sé ólögmæt leiðir til þess að þeir sem notið hafa aðstoðarinnar þurfa að greiða til baka þá fjármuni sem fólust í aðstoðinni.

- **Í Noregi eru skemmtiferðaskip sem sigla innan lögsögu Noregs skattskyld þar.**

Siglingar skemmtiferðaskipa innan norskrar lögsögu eru VSK-skyldar í Noregi. Starfsemin nýtur heldur ekki tollfrelsis.

- **Reglur innan ESB.**

Innan ESB eru fólksflutningar skattskyldir í þeim ríkjum sem flutningurinn fer fram, í réttu hlutfalli við vegalengd í hverju landi. Þjónusta um borð í skipum, sem siglir milli landa innan ESB, er skattskyld í því ríki þar sem ferðin hefst.

Afstaða ráðuneytisins til helstu sjónarmiða hagsmunaaðila

- **Ekkert áhrifamat lá til grundvallar þegar tollfrelsi erlenda skemmtiferðaskipa var lögfest á sínum tíma**

Hagsmunaaðilar halda því fram að þegar tollfrelsi erlendra skemmtiferðskipa var lögfest á sínum hafi verið um að ræða hvataaðgerð af hálfu yfirvalda til þess að auka farþegaskipti, dreifa skipunum á fleiri hafnir og halda þeim lengur á Íslandi. Hið rétta er að tollfrelsi til handa erlendum skemmtiferðaskipum er tilkomið vegna breytingartillögu sem fjórir þingmenn lögðu fram á Alþingi hinn 24. maí 2012 við 3. umræðu á frumvarpi sem varð að lögum nr. 42/2012 viku síðar eða 31. maí 2012. Tillögunni fylgdu engar frekari upplýsingar en flutningsmaður tillögunnar fjallaði um hana í ræðu undir 3. umferð. Ekkert áhrifamat var framkvæmt áður en tillagan var lögð fyrir Alþingi t.a.m. hvort tillagan stæðist lög og hver fjárhagslegu áhrifin af henni kynnu að vera.

- **Fyrirvarinn á afnámi tollfrelsis er fullnægjandi**

Hagsmunaaðilar halda því fram að fyrirvarinn á afnámi tollfrelsis sé of stuttur. Rekstraraðilar skemmtiferðaskipanna hafi nú þegar selt ferðir fyrir árið 2025 og 2026 og geti ekki bætt auka kostnaði ofan á seldar ferðir. Ráðuneytið telur fyrirvarann fullnægjandi. Afnám tollfrelsisins var lögfest í desember 2023 en tekur ekki gildi fyrr en 1. janúar 2025 eða rúmu ári síðar. Almennt er það svo að stjórnvöldum er játað töluvert svigrúm til að haga skattlagningu á hverjum tíma með þeim hætti sem þau telja vænlegast til að ná tilsettum markmiðum. Sem dæmi samþykkti Alþingi sérstakt kílómetragjald á rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hinn 16. desember 2023 sem tók gildi tveimur vikum síðar eða 1. janúar 2024. Lögin höfðu áhrif á bílaleigur sem þá þegar höfðu gengið frá samningum um útleigu á bílum árið 2024. Í tilvikinu hér er sérstaklega brýnt að bæta úr sem allra fyrst þar sem gildandi fyrirkomulag leiðir til ójafnræðis milli aðila auk þess sem það telst líklega brot á EES-samningnum. Afnám tollfrelsis mun vissulega hafa áhrif á þau aðföng sem skemmtiferðskipin koma með til landsins eða kaupa með þau eru innan tollalögsögunnar eftir 1. janúar 2025. Þau þurfa að greiða af þeim aðflutningsgjöld, þ.m.t. tolla af matvörum, áfengis- og tóbaksgjald, kolefnisgjald af olíu og virðisaukaskatt. Skipin sitja ekki uppi með greiddan virðisaukaskatt í tolli þar sem þau geta talið hann til innskatts við uppgjör á virðisaukaskatti. Hvað varðar virðisaukaskatt af seldum ferðum stendur ekki til að krefja rekstraraðila skemmtiferðaskipa um að skila VSK af þeim ferðum sem seldar eru fyrir 1. janúar 2025. Rekstraraðilum skemmtiferðaskipa verður hins vegar gert að innheimta VSK af ferðum sem seldar verða frá 1. janúar 2025. VSK-skyldan kemur því ekki til með að hafa nein áhrif á þegar seldar ferðir.

- **Fjárhagslegar afleiðingar af afnámi tollfrelsis hafa verið metnar**

Hagsmunaaðilar vísa til umfjöllunar í áliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar vegna afgreiðslu á frumvarpi til laga nr. 102/2023. Þar kom fram að afnám tollfrelsis kynni að varða fjárhagslega hagsmuni ríkissjóðs en þær fjárhæðir lægju þó ekki fyrir. Þess vegna lagði meiri hlutinn til að gildistöku ákvæðisins yrði frestað um eitt ár og beindi því til stjórnvalda að taka málið aftur til skoðunar í samráði við hagsmuna-aðila. Meiri hlutinn endaði á því að segja að brýnt væri að fjárhagslegar afleiðingar yrðu metnar. Hagsmunaaðilar segja að umrætt mat hafi ekki farið fram. Telja þeir að umrædd breyting komi til með að hafa mikil áhrif á skipafélögin, bæjarfélögin og birgja hér á landi.

Umrætt mat hefur þegar farið fram. Það er mat ráðuneytisins að tollfrelsi til handa erlendum skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum mismuni aðilum og kunni að fela í ólögmæta ríkisaðstoð sem er brot á EES samningnum. Komist Eftirlitsstofnun EFTA að niðurstöðu að um ólögmæta ríkisaðstoð hafi verið að ræða leiðir það til þess að skemmtiferðaskipin þurfi að endurgreiða þá ólögmætu ríkisaðstoð sem þau hafa notið, í allt að tíu ár aftur í tímann. Að þessu sögðu hefur ekki þýðingu að leggja annars konar mat á áhrif breytinganna. Standi vilji stjórnvalda til að styrkja smærri byggðir við strendur landsins eru ýmsar aðrar leiðir færar en að mæla fyrir um algjört skattfrelsi til landa einni atvinnugrein sem er í starfsemi hér hluta úr ári, sbr. umfjöllun hér á eftir um ríkisaðstoð.

- **Tekjuöflunarsjónarmið liggja ekki til grundvallar afnámi tollfrelsis og VSK skyldu skemmtiferðaskipanna**

Hagsmunaaðilar halda því fram að aðgerðin um að afnema tollfrelsi og koma skemmtiferðaskipunum undir VSK lögin sé í tekjuöflunarskyni. Hið rétta er að aðgerðin grundvallast á því að tryggja jafnræði milli aðila sem eru í starfsemi í íslenskri lögsögu og að framkvæmdin samræmist skuldbindingum skv. EES-samningnum.

- **Fullnægjandi samráð hefur verið haft við hagsmunaaðila**

Í ljósi þeirrar afstöðu ráðuneytisins um að tollfrelsi til handa skemmtiferðaskipum í innanlandssiglingum sé ólögmætt er ekki mögulegt að hafa það samráð við hagsmunaaðila sem þeir óska eftir. Ráðuneytið var í samskiptum við AECO í júní og ágúst sl. þar sem fyrrgreindum sjónarmiðum um skattalögsögu ríkisins og hættuna á að hér gæti verið um ólögmæta ríkisaðstoð að ræða, var komið á framfæri. Ráðuneytið fundaði með fulltrúa CLIA í byrjun október þar sem sömu atriði voru til umfjöllunar.

- **Ekki hægt að bera skattfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum saman við styrkjafyrirkomulag líkt og það sem gildir í kvikmyndaiðnaði, bókútgáfu, nýsköpun og landbúnaði.**

Líkt og greinir hér að framan getur notkun ríkisfjármuna til þess að ívilna einu fyrirtæki eða fleirum umfram önnur falið í sér ríkisaðstoð þegar hún er til þess fallin að raska samkeppni. Ríkisaðstoð er að meginreglu til óheimil en undanþágur tengjast t.a.m. byggðaaðstoð, aðstoð til rannsóknar- og þróunarverkefna, til menningar, til endurskipulagningar fyrirtækja, til uppbyggingar á mikilvægum innviðum og til umhverfismála. Undantekningar geta átt við ef jákvæð áhrif ríkisaðstoðar á samfélagið vega þyngra en sú röskun á samkeppni sem af henni hlýst. Sé ætlunin að veita ríkisaðstoð þarf viðkomandi aðstoð eða aðstoðarkerfi að hljóta fyrir fram samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA eða falla að undanþágum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Eftirlitsstofnun EFA hefur samþykkt styrkjafyrirkomulag vegna kvikmyndaiðnaðar, bókaútgáfu og nýsköpunar. Enda er þar um að ræða endurgreiðslur á ákveðnum hluta af útlögðum kostnaði. Í engu tilvikanna hefur tiltekin starfsemi verið gerð skattfrjáls. Varðandi styrki í landbúnaði er því til að svara að landbúnaður fellur ekki undir EES-samninginn og því gilda ekki reglur samningsins um ríkisaðstoð þar.

- **Skemmtiferðaskipin hætta ekki að sigla hingað til lands þó starfsemi þeirra verður felld undir tolla- og VSK-lög**

Hagsmunaaðilar hafa gefið í skyn að verði tollfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum afnumið og þeim gert að skila VSK af seldum ferðum muni skipin hætta að sigla hingað til lands. Ráðuneytið bendir á að í samtölum þess við hagsmunaaðila, nánar tiltekið CLIA og Travel Connect, hefur komið fram að rekstraraðilar skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum reka hér öfluga og ábatasama starfsemi þar sem búið er að koma á tengingum við hina ýmsu rekstraraðila uppi á landi, s.s. hótel, veitingastaði, hópferðafyrirtæki og ferðaþjónustuaðila sem bjóða upp á skipulagðar ferðir um náttúruperlur landsins. Þá hefur skipum í þessum siglingum fjölgað mikið undanfarin ár. Ráðuneytið metur það sem svo að næg eftirspurn er eftir siglingum um Ísland. Meðan sú eftirspurn er fyrir hendi munu þessir aðilar ekki hætta að sigla um landið enda hafa þeir lagt í mikla fjárfestingu við heildarskipulagningu á ferðum hingað til lands. Þeirri fjárfestingu munu þeir ekki kasta svo glatt fyrir róða.

- **Er þetta sjálfbær rekstur?**

Í erindum hagsmunaaðila hefur komið fram að markmið rekstraraðilar skemmtiferðaskipa í innanlands-siglingum sé m.a. að tryggja sjálfbærar siglingar. Í sinni einföldustu mynd felst sjálfbærni í því að fyrirtæki, stofnanir og hverskyns skipulagsheildir axli ábyrgð og hafi uppbyggileg áhrif á umhverfið, stjórnarhætti og samfélagið.[4] Einn liður í því að hafa áhrif á samfélagið til góðs er að hlíta þeim reglum sem samfélag setur

[4] Tekið af vefsíðu Festu, miðstöð um sjálfbærni: https://www.sjalfbaer.is/sjalbaerni

sér varðandi tekjuöflun. M.ö.o. að vilja greiða skatta og gjöld eins og öðrum fyrirtækjum er gert að gera. Að mati ráðuneytisins verður ekki séð að hér fari saman hljóð og mynd hjá hagsmunaaðilum.

Lokaorð

Skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum eru vissulega þörf og góð viðbót í flóru ferðaþjónustunnar hér á landi. Ráðuneytið efast ekki um að efnahagsleg áhrif skipanna séu heilt yfir mjög jákvæð. Hins vegar eru það ekki réttmæt rök fyrir því að hafa starfsemina skattfrjálsa. Rekstraraðilar skipanna hafa nú haft rúma 10 mánuði til að bregðast við fyrirhuguðu afnámi tollfrelsis og VSK-skyldu en skv. upplýsingum frá CLIA hafa þeir ekki enn hafist handa við þann undirbúning. Seingangur þeirra á ekki að leiða til þess að stjórnvöld fresti enn frekar gildistöku á afnámi tollfrelsis og upptöku VSK í starfsemi þessara aðila.

Að þessu sögðu leggur ráðuneytið áherslu á að ekki verið hreyft við þeim breytingum sem Alþingi samþykkti í desember 2023 með lögum nr. 102/2023 og að tollfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum verði látið renna sitt skeið í lok þessa árs.

6. nóvember 2024

Samantekt um umsagnir og breytingatillögur

Efni

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). Þingskjal 307— 300. mál á 155. löggjafarþingi 2024–2025.

Fjöldi umsagna

48.

Umsagnaraðilar

1939 Games ehf., AECO – Association of Arctic Expedition Cruise Operators, Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Aurora Expeditions, CCP ehf., Coripharma ehf., Crowberry Capital, Cruise Iceland, Cruise Lines International Association (CLIA), Deloitte Legal ehf., Dufland ehf., Embætti landlæknis, EpiEndo Pharmaceuticals ehf., Félag atvinnurekenda, Fjórðungssamband Vestfirðinga, Framvís – samtök vísifjárfesta, Frumtak Ventures ehf., Fyrirtæki í hótel- og gistiþjónustu (FHG), Globus hf., Hafnasamband Íslands, Hafnir Múlaþings, Hotel 1919 ehf., Iðunn framtakssjóður slhf., Kerecis hf., KPMG Law ehf., Landssamband eldri borgara, Landssamtök lífeyrissjóða, Lindblad Expeditions, MSC Cruise, Noble Caledonia, PolarQuest AB, Poseidon Expeditions, Rannís – Rannsóknamiðstöð Íslands, Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök iðnaðarins, SH Import ehf., Skatturinn, Steindal ehf., SVÞ – Samtök verslunar og þjónustu, Svens ehf., Swan Hellenic Cruises, Tryggvi Hjaltason, Viðskiptaráð Íslands, Viking Cruises, ÖBÍ réttindasamtök.

Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Eftirfarandi eru svör fjármála- og efnahagsráðuneytisins við þeim umsögnum sem tilefni þykir til að bregðast við.

1. Breytingar á lögum um gistináttaskatt – innleiðing á innviðagjaldi o.fl.

Innviðagjald

Eftirtaldir aðilar gera ýmsar athugasemdir við þær breytingar, sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011, um að leggja innviðgjald á skemmtiferðaskip í millilandasiglingum: AECO, sem og einstakir meðlimir samtakanna; Aurora Expeditions, Cruise Iceland, Lindblad Expeditions, Noble Caledonia, PolarQuest, Poseidon Arctic Voyages, Swan Hellenic og Viking Cruises. Einnig Cruise Lines International Association (CLIA), Hótel 1919 ehf., MSC Cruise, Samtök verslunar- og þjónustu (SVÞ) og Fjórðungssamband Vestfirðinga. Helstu athugasemdir eru þær að innviðagjaldið sé of hátt og í því felist mikill kostnaður og aukin stjórnsýslubyrði fyrir rekstraraðila skemmtiferðaskipanna. Gjaldtökunni sé aðeins beint að rekstraraðilum skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum. Annarri ferðaþjónustustarfsemi verði ekki gert að greiða innviðagjald. Um sértæka skattlagningu á farþegaflutninga sé að ræða en aðrir farþegaflutningar til og frá Íslandi þurfi ekki að greiða innviðagjald. Rekstraraðilar skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum og farþegar skipanna greiði nú þegar fyrir ýmsa keypta þjónustu hér á landi, sem styrki innviði og minni samfélög. Innviðgjaldið muni hafa áhrif á starfsemi skemmtiferðaskipanna sem koma hingað til lands. Þau muni mögulega stytta ferðir eða jafnvel fella niður ferðir hingað til lands. Það muni hafa áhrif á þær byggðir þar sem skipin hafa viðkomu, sér í lagi minni samfélög á landsbyggðinni. Því megi gera ráð fyrir að fjárfesting byggða í innviðum til að geta tekið á móti skemmtiferðaskipum sé í uppnámi. Þá hafi breytingar á sköttum með litlum eða engum fyrirvara mikil áhrif á fyrirætlanir skemmtiferðaskipa þar sem ferðir eru seldar langt fram í tímann. Ekki sé mögulegt fyrir rekstraraðila skipanna að laga sig að hinu nýja gjaldi með svona stuttum fyrirvara. Í nokkrum umsögnum er farið fram á að innviðagjaldið verði 500 kr. pr. einstakling

pr. nótt á árinu 2025 og hækki síðan smátt og smátt næstu þrjú ár á eftir. SVÞ fer hins vegar fram á að fyrirhugaðri gjaldtöku verði slegið á frest.

Til svars við framangreindu bendir ráðuneytið á að innviðagjald á skemmtiferðaskip í millilandasiglingum tekur mið af ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030 sem kom fram í þingsályktun menningar- og viðskiptaráðherra og var samþykkt á Alþingi 21. júní 2024 (1036. mál á 154. löggjafarþingi 2023–2024). Einnig er gert ráð fyrir að innviðagjald skili tekjum í ríkissjóð strax á árinu 2025, sbr. frumvarp til fjárlaga vegna ársins 2025. Í fyrrgreindri þingsályktun kemur fram að innleiða skuli löggjöf um sérstaka gjaldtöku, innviðagjald, sem lagt verði á komur erlendra skemmtiferðaskipa. Þar segir enn fremur að komum ferðamanna með skemmtiferðaskipum til landsins hafi fjölgað umtalsvert á undanförnum árum og að innlend ferðaþjónustufyrirtæki hafi búið við skerta samkeppnisstöðu gagnvart erlendum skemmtiferðaskipum. Erlend skemmtiferðaskip greiði takmarkaða skatta til íslenska ríkisins, helst þjónustugjöld á borð við hafnargjöld til viðkomandi hafna, þ.m.t. eftir atvikum farþegagjald, og vitagjald til ríkissjóðs. Í þingsályktuninni kemur fram að heilt yfir felist í þessu ákveðið samkeppnisforskot skemmtiferðaskipa á innlenda ferðaþjónustu og mismunun sem erfitt sé að réttlæta þar sem farþegar skipanna njóta á sama hátt íslenskrar náttúru og innviða og aðrir ferðamenn sem eru hér á landi. Með gjaldtökunni sé ætlunin að jafna samkeppnisstöðu innlendra og erlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu. Að áliti ráðuneytisins kemur innheimta innviðagjalds ekki til með að leiða til aukinnar stjórnsýslubyrðar fyrir rekstraraðila skipanna. Aðilarnir eru nú þegar að greiða gistináttaskatt í ríkissjóð og verður fyrirkomulag við uppgjör á innviðagjaldi sambærilegt því sem verið hefur með uppgjör á gistináttaskatt hjá þeim, að því undanskildu að þeim er gefið aukið svigrúm í tíma til að greiða innviðagjaldið. Gjalddagi innviðagjalds verður sjö dögum eftir að skip yfirgefur tollsvæði ríkisins á meðan gjalddagi gistináttaskatts er sama dag og skip yfirgefur tollsvæði Íslands. Þá verður innviðgjaldið innheimt fyrir hvern byrjaðan sólarhring fyrir hvern farþega í stað hverrar gistináttaeiningar líkt og nú gildir um gistináttaskattinn. Með þessu er komið til móts við sjónarmið rekstraraðila skemmtiferðaskipanna um að þess háttar fyrirkomulag sé einfaldara þar sem sala þeirra á ferðum miðast við hvern farþega en ekki hvern klefa eða káetu. Ekki er hægt að bera saman starfsemi þessara skemmtiferðaskipa og annarra ferðaþjónustuaðila hér á landi. Síðari hópurinn greiðir skatta hér á landi á meðan sá fyrri greiði mjög takmarkaða skatta hér. Að áliti ráðuneytisins er ekki hægt að skipa skemmtiferðaskipum í sama flokk og þeim sem stunda fólksflutninga. Þjónusta skemmtiferðaskipa felur í sér miklu meira en fólksflutninga. Þar er um ræða skemmti- og tómstundaferðir þar sem ferðalagið sjálft og aðstaðan um borð er hluti af upplifuninni. Skemmtiferðaskipin bjóða venjulega upp á fjölbreytta þjónustu og afþreyingu um borð, eins og veitingastaði, leikhús, sundlaugar og verslanir, svo að fólk upplifi sig vera í fríi meðan á siglingu stendur. Öðru máli gegnir með skip sem stunda fólksflutninga. Þar er flutningur fólks aðalþjónustan, ekki upplifunin um borð. Það er rétt að skemmtiferðaskip greiða fyrir ýmsa þjónustu sem veitt er hér á landi. Aðrir aðilar í ferðaþjónustustarfsemi hér á landi gera það líka. Það er hins vegar óumdeilt að rekstraraðilar skemmtiferðaskipanna greiða enga skatta hér á landi sbr. umfjöllun hér að framan. Ráðuneytið bendir á að skemmtiferðaskipum í millilandasiglingum sem sigla hingað til lands hefur fjölgað mikið síðustu ár. Sem bendir sterklega til þess að eftirspurn eftir þess háttar ferðum er mikil. Samkvæmt upplýsingum frá tollyfirvöldum dvelja skemmtiferðaskip í millilandasiglingum að jafnaði tæpa tvo daga í íslenskri lögsögu í hverri ferð. Það þýðir að hver farþegi kæmi til með að greiða innviðagjald sem nemur 5.000 kr. Á vefsíðu eins rekstraraðila má sjá að 17 daga sigling milli Noregs og Íslands í ágúst/september 2026 kostar frá 2,1 milljón kr. á mann. Í þessu tilviki myndi innviðagjaldið nema um 0,2% af heildarverði ferðarinnar. Ráðuneytið dregið í efa að innviðagjald, af þessari stærðargráðu, komi til með að hafa þau áhrif að farþegar afbóki ferðir í umvörpum. Þá vekur ráðuneytið athygli á að samkvæmt lögum nr. 95/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, sem innleiða tilskipun ESB um sama efni, er seljanda heimilt að gera verðbreytingar á því verði sem tilgreint er í samningi um pakkaferð, ef breytingar verða á sköttum og gjöldum sem lögð eru á þá ferðatengdu þjónustu sem samningur tekur til, sbr. b-lið 2. mgr. 12. gr. laganna. Ferðamaður getur afpantað pakkaferð ef breyting á samningi um pakkaferð, vegna hækkunar á sköttum og gjöldum, leiðir til þess að verð pakkaferðar hækkar um meira en 8%. Aðeins í þess háttar tilvikum á ferðamaður rétt á fullri endurgreiðslu. Samkvæmt dæminu hér að framan er hins vegar gert ráð fyrir að innviðgjaldið nemi 0,2% af heildarverði ferðar. Ferðamaður getur vissulega afpantað ferð í öðrum tilvikum, þ.e. þegar verð ferðar hækkar en hækkunin nær ekki 8%, en þá á seljandi rétt á sanngjarnri þóknun frá ferðamanni, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Sé ekki kveðið á um staðlaða þóknun vegna afpöntunar í samningi um pakkaferð skal þóknunin samsvara tekjumissi skipuleggjanda eða smásala, sbr. 2. mgr. 15. gr. Varðandi umfjöllun í umsögn CLIA um réttindi farþega samkvæmt neytendatilskipun Evrópusambandsins og samkvæmt tilskipun sambandsins um pakkaferðir er því til að svara að síðari tilskipunin er sértilskipun sem gengur framar þeirri fyrri. Í umsögn Viking Cruise kemur fram að álagning innviðagjalds og hækkun á gistináttaskatti muni auka kostnaðinn hjá þeim um 1.574 milljón dollara

eða rúmar 215 milljónir íslenskra króna. Að mati ráðuneytisins verður að hafa hér til hliðsjónar að Viking Cruise er mjög umsvifamikill rekstraraðili skemmtiferðaskipa sem sigla við Ísland. Enda kemur fram í umsögn þeirra að félagið verði með samtals 29 siglingar við Ísland á árinu 2025, bæði siglingar í kringum landið sem og siglingar milli Íslands og annarra landa. Að lokum telur ráðuneytið rétt að koma því að framfæri að samkvæmt frumvarpinu ber rekstraraðilum skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum að greiða innviðagjald fyrir hvern farþega, sem kemur með skipinu inn á tollsvæði ríkisins, frá og með 1. janúar 2025. Skylda þeirra til að greiða innviðagjald er óháð því hvenær sala á ferð átti sér stað.

Gistináttaskattur

Í umsögn Deloitte er vakin athygli á að ekki komi nógu skýrt fram í frumvarpinu hvað sé átt við með orðalaginu „meðan skip dvelur í höfn hér á landi eða annars staðar á tollsvæði ríkisins, sbr. 2. gr. tollalaga nr. 88/2005“ í a-lið 21. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að samhljóða orðalag er nú þegar að finna í c-lið 3. mgr. 2. gr. laga um gistináttaskatt, nr. 87/2011, sem var lögfestur með breytingalögum nr. 102/2023. Í athugasemdum við 1.-6. gr. frumvarps sem varð að lögum nr. 102/2023 segir að skattskyldan samkvæmt fyrrnefndum c-lið nái eingöngu til þess tímabils þegar skipin dvelja innan tollsvæðis íslenska ríkisins. Það eigi við um þegar skip tekur höfn, innri eða ytri, sbr. nánar hafnarreglugerðir sem settar eru með stoð í 4. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, og þegar skip er á siglingu innan tollsvæðisins. Að áliti ráðuneytisins ber að skýra orðalag í a-lið 21. gr. frumvarpsins með sama hætti. En þar sem að fyrrnefndur c-liður í 3. mgr. 2. gr. laga um gistináttaskatt fellur brott við gildistöku þessa frumvarps tekur ráðuneytið undir ábendingu Deloitte um að þörf sé á að gera sérstaklega grein fyrir því hvernig túlka beri ákvæðið. Slíkt mætti gera í nefndaráliti og er tillaga þess efnis að finna í kaflanum um breytingatillögur. Í umsögn Félags atvinnurekenda kemur fram að hækkun á gistináttaskatti nemi ríflega 33%. Ráðuneytið vekur athygli á að þessi prósentutala er ekki rétt. Við útreikning á hækkun á gistináttaskatti þarf að taka tillit til þess að með frumvarpinu er einnig verið að leggja til að fellt verði brott ákvæði 5. mgr. 2. gr. laganna sem kveður á um að gistináttaskattur myndi stofn til virðisaukaskatts. Samkvæmt gildandi lögum greiða hótel og gistiheimili samtals 600 kr. í gistináttaskatt fyrir hverja gistináttaeiningu. Að viðbættum 11% virðisaukaskatti er fjárhæðin 666 kr. Í frumvarpinu er lagt til að gistináttaskattur hjá hótel og gististöðum verði 800 kr. Hér er um að ræða raunhækkun sem nemur 134 kr. eða ríflega 21%. Raunhækkun er sú sama á gistináttaskatti hjá tjaldstæðum og stæðum fyrir húsbíla, tjaldvagna, fellihýsi og hjólhýsi. Félag atvinnurekenda fara þess á leit að gistináttaskattur verði óbreyttur á næsta ári. Ráðuneytið bendir á að tillaga að nýrri fjárhæð gistináttaskatts í frumvarpinu tekur annars vegar mið af fyrirhugaðri breytingu á gjaldtöku á ferðaþjónustu, sbr. umfjöllun á bls. 126 í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2025 og hins vegar því sem kemur fram í 6. mgr. 19. gr. frumvarpsins um að gistináttaskattur myndi ekki gjaldstofn til virðisaukaskatts. Í umsögn sinni lýsir Félag í hótel- og gistiþjónustu (FHB) yfir ánægju með þau ákvæði frumvarpsins sem innleiða breytingar sem ferðamálastefna Alþingis geymir. FHG telur að æskilegt væri að lög um gistináttaskatt innihaldi skýra heimild til að innheimta gistináttaskatt sérstaklega þ.e. að skatturinn þurfi ekki að koma fram á sölureikning gistingar. Ráðuneytið bendir á að verði frumvarpið að lögum fellur brott 5. mgr. 2. gr. laganna sem m.a. leggur þá skyldu á herðar skattskyldra aðila skv. lögunum að tilgreina gistináttaskatt á sölureikningi. Það þýðir að skattskyldum aðilum, standi vilji þeirra til þess að innheimta gistináttaskattinn hjá viðskiptavinum sínum, verður þá gert mögulegt að miða innheimtu við annað tímamark en það þegar þeir gefa út sölureikning fyrir sölu á gistináttaeiningu. Samtök atvinnulífsins (SA) segja að hækkun á gistináttaskatti gangi gegn ferðamálastefnu Alþingis þar sem komi fram að taka eigi ákvæði um gistináttaskatt til endurskoðunar. Telja SA að gistináttaskatturinn skerði nú þegar samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu og leggur til að gistináttaskatturinn verði afnuminn. Ráðuneytið bendir á að til stendur að taka lög um gistináttaskatt til endurskoðunar í samræmi við ferðamálastefnuna með það að markmiði að tryggja samkeppnisstöðu ólíkra tegunda gististaða hér á landi. Því markmiði er hægt að ná án þess að afnema gistináttaskattinn. Hins vegar, líkt og greinir í ferðamálastefnu, þá kann að koma til greina að fella brott gistináttaskatt en þá þarf áður að liggja fyrir hvernig haga skuli gjaldtöku á ferðaþjónustu heilt yfir til framtíðar. Meðan það síðarnefnda liggur ekki fyrir eru ekki til staðar réttmætar forsendur til fella brott gistináttaskattinn. Samtök ferðaþjónustunnar (SAF) fagna þeirri breytingu að gistináttaskatturinn komi ekki til með að mynda gjaldstofn til virðisaukaskatts. Á grundvelli umsagnar Skattsins um ákvæði frumvarpsins um breytingu á ákvæðum laga um gistináttaskatt leggur ráðuneytið til að gerðar verði tilteknar breytingar á ákvæðum frumvarpsins eins og nánar greinir í kaflanum um breytingatillögur. Að lokum telur ráðuneytið rétt að koma því að framfæri að samkvæmt frumvarpinu ber skattskyldum aðilum að greiða hærri gistináttaskatt, eins og nánar greinir í frumvarpinu, frá og með 1. janúar 2025. Greiðsluskyldan er óháð því hvenær sala á gistináttaeiningu átti sér stað. Þeim ber því að greiða hærri gistináttaskatt ef gistináttaeining er afhent viðskiptavini til afnota frá og með 1. janúar 2025. Þó ber ekki að greiða hærri gistináttaskatt skv.

frumvarpinu hafi viðskiptavinur greitt að fullu fyrir kaup á gistináttaeiningu fyrir 1. janúar 2025, skv. gildandi lögum og sölureikningur fyrir heildarandvirði gistingar gefinn út fyrir 1. janúar 2025. Í þeim tilvikum hefur viðskiptavinur þá þegar greitt gistináttaskatt skv. gildandi lögum.

Afnám tollfrelsis skemmtiferðaskipa í hringsiglingum

Í umsögnum m.a. AECO, Aurora Expeditions, Lindblad Expeditions og CLIA er einnig mótmælt afnámi tollfrelsis skemmtiferðaskipa í siglingum um Ísland um næstu áramót. Vísa aðilar til þess að mat á efnahagslegum áhrifum þess hafi ekki enn farið fram líkt og meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis lagði til í nefndaráliti sínu um frumvarp það sem varð að lögum nr. 102/2023 um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl., og felldi brott umrætt tollfrelsi frá 1. janúar 2025. Óska aðilar eftir því að afnámi tollfrelsisins verði frestað til 1. janúar 2027. Þá kemur fram í umsögn AECO að samtökin hafi ítrekað óskað eftir upplýsingum um hvað felist í afnámi tollfrelsisins en ekki fengið svör. Þá sé samtökunum ekki kunnugt um hvort erlend fyrirtæki geti skráð sig á virðisaukaskattsskrá hér á landi. Einnig segir í umsögn AECO að margir meðlimir samtakanna hafa aflýst komum sínum til Íslands á næsta ári eða breytt ferðunum svo stoppað sé í færri höfnum á Íslandi. Sé markmiðið ekki tekjuöflun fyrir ríkissjóð þá spyrja samtökin hvers vegna liggi þá svona á að afnema tollfrelsið.

Til svars við framangreindu vísar ráðuneytið í minnisblað þess til fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 18. október 2024, og er birt undir liðnum Innsend erindi og umsagnir um það frumvarp sem nú er til umfjöllunar. Líkt og þar greinir hefur enga þýðingu að framkvæma mat á efnahagslegum áhrifum á afnámi tollfrelsisins enda er það álit ráðuneytisins að miklar líkur standi til þess að í tollfrelsinu geti falist ólögmæt ríkisaðstoð sem er í andstöðu við skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum. Þá eiga aðilar ekki að velkjast í vafa með hvað felst í afnámi tollfrelsisins. Ef ekkert er tollfrelsið þurfa rekstraraðilar þessara skemmtiferðaskipa að greiða aðflutningsgjöld af annars vegar þeim vörum sem koma með skipi til landsins og hins vegar þeim vörum sem skipin kaupa erlendis og flutt eru inn til landsins og afhent skipunum meðan þau dvelja á íslensku tollsvæði. Nánar tiltekið er hér m.a. um að ræða toll af matvöru, áfengisgjald, tóbaksgjald og virðisaukaskattur. Skylda skemmtiferðaskipanna til að innheimta virðisaukaskatt af seldum ferðum er ótengd tollfrelsinu. Rekstraraðilar skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum eiga ekki að velkjast í vafa um það hvernig skráningu erlendra aðila á virðisaukaskattsskrá hér á landi er háttað. Það kemur skýrt fram í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, að umboðsmönnum erlendra fyrirtækja sem eru í starfsemi hér á landi ber að skrá sig á virðisaukaskattsskrá. Reglan hefur verið óbreytt frá því að lögum um virðisaukaskatt tóku gildi 1. janúar 1990. Eitt símtal í þjónustuver Skattsins hefði því átt að nægja. Varðandi yfirvofandi mikla fækkun á skemmtiferðaskipum þá styðja gögn tollyfirvalda um komur skemmtiferðaskipa næsta sumar ekki þá fullyrðingu. Ráðuneytið bendir á að það er tæpt ár síðan Alþingi tók ákvörðun um afnám tollfrelsisins og fyrirvarinn er því vel ásættanlegur. Tilgangur afnám á tollfrelsi er að tryggja jafnræði milli aðila sem eru í starfsemi í íslenskri lögsögu og að framkvæmdin samræmist þeim skuldbindingum sem Ísland hefur tekist á hendur skv. EES-samningnum. Komist Eftirlitsstofnun EFTA að því að í tollfrelsi skemmtiferðaskipanna felist ólögmætur ríkisstyrkur þurfa rekstraraðilar skipanna að greiða ríkisstyrkinn til baka. M.ö.o. þá þurfa þeir að greiða í ríkissjóð aðflutningsgjöld af öllum vörum um borð í skemmtiferðaskipum við komu þeirra til landsins á vorin og öllum vörum sem hafa verið fluttar inn til landsins og afhent skemmtiferðaskipunum til afnota á meðan þau hafa dvalið á tollsvæði ríkisins, og það í allt að 10 ár aftur í tímann. Það er því ekki síður aðkallandi fyrir rekstraraðila þessara skipa en það er fyrir íslenska ríkið að koma þessum málum án tafar í rétt og lögmætt horf. Rekstraraðilar þessara skipa hafa nú haft tæpt ár til að aðlaga sig að fyrirhuguðum breytingum. Að áliti ráðuneytisins á það ekki að vera á ábyrgð Alþingis ef þau hafa ekki nýtt tímann sem skyldi. Ekki verður séð hverju eitt ár í viðbót í tollfrelsi komi til með að breyta. Er þá ekki allt eins búið við því að rekstraraðilar skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum fari aftur fram á framlengingu að ári? Að þessu sögðu leggur fjármála og efnahagsráðuneytið áherslu á að ekki verði hróflað við þeim breytingum sem Alþingi samþykkti í desember 2023 með lögum nr. 102/2023 og að tollfrelsi skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum verði látið renna sitt skeið í lok þessa árs.

2. Gjaldtaka á nikótínvörur, einnota rafrettur og áfyllingarvökva í rafrettur.

Athugasemdum umsagnaraðila vegna nikótíngjalds má í aðalatriðum skipta í þrennt. Í fyrsta lagi eru áhyggjur rekstraraðila tíundaðar um alvarleg áhrif frumvarpsins á rekstrarumhverfi þeirra. Í annan stað koma fram athugasemdir um að með frumvarpinu verði markmiðum þess ekki náð varðandi lýðheilsu og sé stigskipt gjaldtaka á nikótínstyrk betur til þess fallið. Í þriðja og síðasta lagi eru gerðar athugasemdir við málsmeðferð

stjórnvalda, þ.e. þann stutta tíma sem málið hefur tekið, að undirbúningi sé áfátt ásamt því sem frumvarpið kunni að vera brot gegn EES samningnum.

Þessu er fyrst til svara, líkt og fram hefur komið bæði í greinargerð með frumvarpi og athugasemdum vegna umsagna á samráðsgátt stjórnvalda, að miklar breytingar hafa átt sér stað á skattlagningu á nikótínvörum, rafrettuvökva og rafrettum í nágrannaríkjum okkar á síðustu árum. Í reynd er svo komið að Ísland er nú eina Norðurlandið sem ekki hefur lagt á þessar vörur sérstök gjöld. Hagsmunaaðilum hefur jafnframt ekki átt að geta dulist sú mikla umræða og gagnrýni, frá bæði almenningi og heilbrigðisstarfsfólki sem hefur verið viðloðandi þennan málaflokk um árabil og það ákall sem hefur verið uppi um að spyrna fótum við sífellt aukinni neyslu barna og ungmenna á umræddum vörum. Boðuð gjaldtaka hefði því ekki átt að koma hagsmunaaðilum alfarið á óvart og vart fæst séð að hún geti talist með öllu fyrirvaralaus. Standist rekstur hagsmunaaðila ekki boðaða gjaldtöku horfir það þannig við stjórnvöldum að þeirra eigin andvaraleysi verði fyrst og fremst um kennt. Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (WHO) hefur til að mynda hvatt stjórnvöld ríkja til að innleiða reglur varðandi nikótínpúða (e. Nicotin pouches) sameiginlega með eða sambærilegar þeim sem reynst hafa vel með tóbaksvörur og þá sérstaklega með það að leiðarljósi að draga úr aðdráttarafli nikótínvara og nýgengi ungs fólks. Í skýrslu sinni frá 2023 (WHO study group on tobacco product regulation. Report on the scientific basis of tobacco product regulation, 2023) kemur einnig fram að bráðabirgðagreining WHO bendi til að í mörgum ríkjum sé regluverk varðandi nikótínpúða lítið sem ekkert og að framleiðendur nikótínvara hafi nýtt sér það í síauknum mæli. Enn fremur hvetur WHO ríki til að sýna aðgát því að tóbaksiðnaðurinn kunni að kynna sig sem hluta af lausninni í baráttunni við tóbaksnotkun en ýta meðfram þeirri baráttu undir notkun nikótíns.

Nikótínvörur hafa verið markaðssettar af framleiðendum og söluaðilum sem skaðaminnkandi vörur samanborið við sígarettur og því hefur einnig verið haldið fram fullum fetum að rafrettur og nikótínpúðar hjálpi fólki að hætta að reykja. Í þessu sambandi er mikilvægt að halda því til haga að til eru lyf sem innihalda nikótín sem eru framleidd og markaðssett til að hjálpa reykingafólki að hætta og sýnt þykir að séu skaðaminni en sígarettur. Strangar kröfur eru gerðar til klínískra rannsókna til þess að slík lyf fái markaðsleyfi en hvorki rafrettur né nikótínpúðar hafa uppfyllt slík skilyrði. Fullyrðingar hagaðila um lýðheilsu og skaðaminnkun umræddra vara verður að skoða í þessu ljósi, en til að mynda birtist nýlega frétt á RÚV þar sem áhyggjum ljósmæðra er lýst vegna sífellt fleiri barna sem fæðist á Landspítalanum í nikótínfráhvörfum[1]. Þvert á móti virðist þannig lýðheilsu okkar viðkvæmasta hóps stefnt í hættu með tilkomu nikótínpúða í núverandi lagaumhverfi. Þá bendir sú staðreynd að hátt í þriðjungur fólks á aldrinum 18–29 ára noti nikótínpúða daglega á meðan reykingar eru í kringum 3% til þess að ungt fólk er ekki að láta af reykingum og færa sig yfir í nikótín, heldur er um hátt hlutfall nýgengis að ræða. Ungmenni, sem aldrei hafa áður reykt, eru einnig einn stærsti hópur notenda rafretta. Þá telur fjármálaráðuneytið í ljósi þess að tóbaksgjald er enn umtalsvert hærra en boðuð gjöld að hverfandi líkur séu á að ungt fólk snúi sér að tóbaksreykingum á grundvelli fjárhagslegra hvata.

Til að draga úr eftirspurn liggur beint við að hækka þurfi verð enda hefur neysla í yngsta aldursbilinu aukist frá ári til árs, þrátt fyrir reglur um aldurstakmörk, sýnileikabann, bann við notkun og sölu á tilteknum stöðum. Hafa þessi úrræði þótt duga skammt. Boðuð gjaldtaka er ekki aðeins í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar, sambærileg við núverandi gjaldtöku á tóbak að formi til heldur jafnframt áþekk þeirri er nágrannaríki okkar hafa innleitt, sjá nánar eftirfarandi töflur:

	Nikótín-innihald	Þyngd	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur*	Svíþjóð
Nikótínvara 1	10 mg/g	15 gr	300 kr.	300 kr.	300 kr.	180 kr.	35 kr.
Nikótínvara 2	14 mg/g	15 gr	300 kr.	420 kr.	300 kr.	180 kr.	35 kr.
Nikótínvara 3	20 mg/g	15 gr	300 kr.	600 kr.	300 kr.	180 kr.	35 kr.

* Tóbakslausir púðar eru bannaðir í Noregi, en nefnd gjöld eru á svokallað snus sem inniheldur tóbak.

	Nikótín-innihald	Þyngd	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð*
Einnota rafretta	<12 mg/ml	2 ml.	80 kr.	60 kr.	90 kr.	120 kr.	52 kr.
Einnota rafretta	>12 mg/ml	2 ml.	80 kr.	100 kr.	90 kr.	120 kr.	104 kr.

[1] https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-10-24-ae-fleiri-born-faedast-i-nikotinfrahvorfum-425535

Nikótínvökvi	<12 mg/ml	10 ml.	400 kr.	300 kr.	450 kr.	600 kr.	260 kr.
Nikótínvökvi	>12 mg/ml	10 ml.	400 kr.	500 kr.	450 kr.	600 kr.	520 kr.

* Í Svíþjóð er miðað við undir og yfir 15 mg/ml. af nikótíni.

Á grundvelli framangreinds hafnar fjármála- og efnahagsráðuneytið sjónarmiðum um að gjaldtakan sé óhófleg. Stjórnvöld átta sig þó á að með gjaldtökunni fylgir óumflýjanlega ákveðin áhætta þar sem neyslumynstur kann að breytast og leggja áherslu á að grannt verði fylgst með þróun mála og útiloka ekki að bregðast við með breyttri gjaldtöku ef þurfa þykir.

Gagnrýni hagsmunaaðila varðandi gjaldið sjálft og skattstofn þess má síðan skipta í tvennt. Annars vegar er hlutfall milli vökvans og púðanna gagnrýnt og hins vegar er gagnrýnt að gjaldið taki mið af þyngd en ekki styrkleika.

Í þessu samhengi er mikilvægt að árétta að ekki hafa öll ríki tekið upp gjaldtöku á grundvelli styrkleika nikótíns. Þá er hlutfall gjalds á milli rafretta, rafrettuvökva og púða jafnframt mismunandi milli ríkja líkt og sjá má í töflunum hér að framan.

Að baki tillögu um að hafa gjaldtöku hlutfallslega hærri á nikótínpúða en rafrettuvökva liggja þau sjónarmið að neysla þeirra hefur vaxið hvað mest síðastliðin ár og í raun töluvert umfram þá lækkun sem hefur orðið á neyslu annarra tóbaks- og nikótínvara, vegna sömu ára. Þannig var dagleg neysla tóbaks í vör hjá aldurshópnum 18–34 ára þegar mest var, árið 2020, um 11,9% á meðan dagleg neysla nikótínpúða í sama aldurshóp var strax orðin 20,1% árið 2021 og hefur aukist enn frekar upp í 25,1% fyrir árið 2023 (tölur um neyslu nikótínpúða liggja ekki fyrir vegna ársins 2020 á lýðheilsuvakt Landslæknis). Hlutfall þeirra sem nota rafrettur hefur verið stöðugt í sama aldurshópi en það var 7,1% árið 2020 og 6,8% árið 2023 og sama má segja um daglegar reykingar sem var 3% árið 2020 og 3,2% árið 2023. Líkt og bent hefur verið á af hagsmunaaðilum hefur dregið verulega úr daglegri neyslu tóbaks í vör frá því sem mest var árið 2020 eins og að framan greinir, en árið 2023 var neysla tóbaks í vör hjá yngsta aldurshópnum kominn niður í 0,7%. Taka skal þó skýrt fram að neysla hjá yngsta aldurshópnum á daglegri notkun á tóbaki í vör náði aldrei yfir 11,9% á tímum mælinga lýðheilsuvaktarinnar sem eru frá 2016.

Þá hefur verið horft til þess að einfaldara er að neyta nikótíns í formi púða en rafretta, þ.e. bæði er hægt að nota nikótínpúða hvar og hvenær sem er ásamt því sem sýnileiki neyslunnar er lítill og einfaldara að dylja hana þrátt fyrir bönn. Það hentar ungu fólki á skólaaldri. Sömu sjónarmið eiga ekki við um rafrettur sem krefjast ákveðins sýnileika og jafnframt er notkun þeirra víða bönnuð, svo sem í almannarýmum og á skólalóðum. Að hluta til kann framangreint að vera þáttur í þeirri miklu aukningu sem orðið hefur á neyslu nikótínpúða á meðan hlutfall þeirra sem reykja hvort sem er tóbak eða rafrettur hefur meira og minna haldist stöðugt síðustu ár í yngsta aldurshópnum. Vegna þessa þykir mega álykta að viss hluti þeirra sem neyti nikótínpúða muni áfram kjósa minna sýnilega nikótínnotkun og frekar snúa sér að nikótínplástrum, tyggjói eða öðrum viðurkenndum skaðaminnkandi lyfjum frekar en að rafrettum þó að gjöld á rafrettuvökva séu hlutfallslega lægri. Þá er vert að nefna að gjaldhlutfall milli flokkanna er nánast það sama og í Finnlandi. Enn fremur er það mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að gagnrýni hagaðila á gjaldhlutföllin ætti öðru fremur að leiða til þess að hækka ætti gjöld á rafrettuvökva enn frekar í stað þess að lækka þau á nikótínpúða. Tíminn verður þó að leiða í ljós áhrif þessa gjaldhlutfalls, enda eru rannsóknir á neyslu nikótínpúða víða skammt á veg komnar vegna þess hve nýjar þessar vörur eru á markaði.

Þá liggja ýmis sjónarmið að baki gjaldtöku á heildarþyngd vörunnar frekar en styrkleika nikótíns. Í fyrsta lagi hafa verið nefnd ákveðin samræmissjónarmið við gjaldtöku tóbaks, en gjald á tóbak ræðst af þyngd og stykkjatali vörunnar frekar en styrkleika. Þá er gjaldtakan einfaldari og fyrirsjáanlegri ásamt því sem það reynir minna á eftirlit tollyfirvalda sem hefur þá minni kostnað í för með sér. Freistnivandi innflytjenda verður jafnframt minni ásamt því sem ekki þarf að ráðast í breytingar á skýrslum og tölvukerfum tollyfirvalda. Þá má ekki líta fram hjá megintilgangi frumvarpsins sem er að koma í veg fyrir að yngsti aldurshópurinn hefji notkun, en með því að hafa gjöld lægri á minni styrkleika nikótíns er ungu fólki og börnum gert auðveldara um vik að nálgast vöruna á fyrstu stigum neyslunnar. Lægri gjöld á inngönguvöruna ganga því gegn þeim tilgangi sem kynntur hefur verið þó vissulega verði með því ekki dregið úr þýðingu þeirra röksemda um að stigskipt gjaldtaka geti auðveldað fólki sem lengra er leitt að láta af eða minnka neyslu á nikótínvörum. Þarna verður einfaldlega ekki bæði haldið og sleppt. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að sú leið sem kynnt hefur verið í fyrirliggjandi frumvarpi sé ákjósanleg í upphafi og til þess fallin að sætta ólík sjónarmið, en ítrekar að fylgst verði náið með þróun mála og breytingum á neyslu með það að leiðarljósi að breyta gjaldtöku ef þurfa þykir. Þá ætti þrepaskipt gjaldtaka, að mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins, líkt og með rafrettuvökvann, öðru fremur að leiða til enn frekari hækkunar á hærri styrkleika fremur en til lækkunar

frá boðaðri gjaldtöku á lægri styrkleika, en eins og fram kemur í töflunum hér að framan er Danmörk til dæmis með tvöfalt hærra gjald en fyrirhugað er hér á hæsta styrkleika nikótínpúða.

Þá varðar fyrirhuguð gjaldtaka ekki fjórfrelsisreglur EES og takmarkar dómur Evrópudómstólsins nr. C-98-14 ekki heimildir íslenskra stjórnvalda til að innleiða nýja skatta. Heimild til að leggja á skatta og gjöld er hluti af fullveldisrétti ríkja til að afla tekna og hafa áhrif á lýðheilsu. Boðuð gjaldtaka gerir engar tæknilegar kröfur til vörunnar sjálfrar eða takmarkar að nokkru leyti sölu hennar og fellur því utan þeirra takmarkana sem dregnar voru fram í framangreindum dómi Evrópudómstólsins. Þá er því hafnað að litið hafi verið hjá vægari úrræðum og er gjaldtakan í öllum aðalatriðum sambærileg við það sem þekkist í nágrannaríkjum okkar. Að lokum er því síðan hafnað að ekki hafi legið fyrir mat á þeirri tekjuaukningu sem breytingarnar kunna að skila og að forsendur séu þær að neysla haldist óbreytt. Samkvæmt áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins er gert ráð fyrir væntum samdrætti í neyslu á árinu 2025 frá árinu 2024 um 10 – 15%.

3. Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki.

Í umsögnum vegna stuðnings við nýsköpunarfyrirtæki eru stjórnvöld m.a. hvött til að endurskoða frumvarpið með hliðsjón af markmiðum stjórnarsáttmálans frá 2021 og tryggja að stuðningskerfi R&Þ haldi áfram að skapa alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi. Lagt er til að:

1. þök á hámarkskostnaði verði endurskoðuð og helst fjarlægð,
2. ákvæði um tengd félög verði felld út úr lögunum, og
3. tryggt verði að öll áform um breytingar fari fram í nánu samráði við hagsmunaaðila, þannig að langtímaniðurstaða náist sem stuðlar að áframhaldandi vexti nýsköpunar á Íslandi, til heilla fyrir íslenskt hagkerfi.

Í frumvarpinu er lagt til að endurgreiðsluhlutfall verði 34% til lítilla og meðalstórra fyrirtækja og 22,5% til stórra fyrirtækja. Þak á frádráttarbæran kostnað verður 1 milljarður kr. nái frumvarpið fram að ganga. Að óbreyttu mun stuðningurinn lækka um áramót en þá fellur úr gildi bráðabirgðaákvæði sem var fyrst sett á sem hluti af aðgerðum til að bregðast við heimsfaraldrinum. Samkvæmt bráðbirgðaákvæðinu nam frádrátturinn 35% af kostnaði vegna lítilla og meðalstórra fyrirtækja en 25% í tilviki stórra fyrirtækja og hámarkskostnaður nam 1,1 milljarði kr. vegna álagningaráranna 2024 og 2025. Ekki er um stór frávik að ræða í fyrirliggjandi frumvarpi frá því sem var í áðurnefndu bráðabirgðaákvæði. Víða erlendis eru sett þök á þann kostnað sem mögulegt er að fá endurgreiddan í gegnum skattívilnanir fyrir nýsköpunar- og þróunarkostnað, sem liður í að draga úr áhættu ríkisins. Endurgreiðslukerfin eru vissulega mismunandi eftir löndum og jafnvel innan mismunandi ívilnunarkerfa. Í skýrslu OECD sem leit dagsins ljós í ágúst 2023 og ber heitið „Evaluating the effects of the R&D tax credit in Iceland" er þess sérstaklega getið að Ísland sé í fremstu röð OECD landa þegar kemur að stuðningi við nýsköpun og þróun.

Í frumvarpinu er lagt til að á eftir orðinu „þróunarverkefna" í 1. mgr. 2. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, komi „sem þau bera sjálf fjárhagslega áhættu af". Fram kom athugasemd um að breytingin hafi í för með sér að félög á Íslandi, sem sinna rannsóknum og þróun fyrir erlend móðurfélög, geti ekki lengur notið skattfrádráttar þar sem móðurfélagið beri fjárhagslega áhættu af verkefninu. Er m.a. nefnt að framkvæmdin sé þannig að dótturfélög sem eru skattskyld hér á landi geti notið skattfrádráttar þó hugverkaréttindi séu eign móðurfélagsins erlendis. Ráðuneytið tekur fram af þessu tilefni að ívilnun laga nr. 152/2009 nær eingöngu til nýsköpunarfyrirtækja sem eru eigendur rannsóknar- og þróunarverkefna. Nýsköpunarfyrirtæki eru lögaðilar skv. 1. og 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Eigandi verkefnis er eðli máls samkvæmt einnig eigandi afurðar verkefnisins og ber þannig fjárhagslega áhættu af verkefninu. Í samræmi við þetta er í skýringu við 42. gr. frumvarpsins tekið fram að breytingin feli ekki í sér efnisbreytingu heldur sé eingöngu lagt til skýrara orðalag til að árétta að eigandi verkefnis sé jafnframt sá aðili sem ber fjárhagslega áhættu af verkefninu.

Í frumvarpinu er lagt til að við 10. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, bætist málsgreinar þess efnis að nýsköpunarfyrirtæki skv. 3. tölul. 3. gr. laganna taki til tengdra aðila sem og að skipting kostnaðar verði lögfest ef samanlagður kostnaður fer umfram hámark samkvæmt lögunum. Eins og fram kemur í skýringum með frumvarpinu er hér horft til þeirra ábendinga sem fram koma í skýrslu OECD. Að því er tengda aðila varðar er vísað til þeirrar skilgreiningar sem fram kemur í 7. gr. reglugerðar um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 758/2011. Í þeim skattkerfum þar sem veittar eru skattaívilnanir vegna nýsköpunar- og þróunarkostnaðar geta t.d. dótturfélög í samstæðu almennt sótt um ívilnun en það skilyrði almennt sett að litið er á heildartakmarkanir á ívilnun fyrir samstæðuna sem eina heild, líkt og mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Þá er gerð athugasemd við fyrirhugaða breytingu á 5. gr. laganna, 2. mgr. c-liðar 45. gr. frumvarpsins, sem veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum vegna

forsendubreytinga. Í þessu sambandi er m.a. nefnt að í allri nýsköpun sé algengt og alvanalegt að forsendubreytingar verði á verkefni eða að tímalengd aukist þar sem nýsköpun er í eðli sínu glíma við óvissu en mörg ef ekki flest nýsköpunarfyrirtæki þurfa að gera breytingar á sínu verkefni áður en þau finna vöru sem passar við markaðsþarfir. Þá kemur fram að heimild Rannís til að afturkalla staðfestingu verkefnis vegna forsendubreytinga geti haft í för með sér tvær alvarlegar afleiðingar. Í fyrsta lagi treystir mikill meirihluti smærri nýsköpunarfyrirtækja á endurgreiðslu rannsóknar- og þróunarkostnaðar vegna staðfestra verkefna hjá Rannís í nóvember ár hvert. Mörg nýsköpunarfyrirtæki fjármagna rekstur sinn með lánum hjá fjármálastofnunum með veði í staðfestri endurgreiðslu frá Rannís. Oft er þessi fjármögnunarleið fyrirtækjanna eina lánsfjármögnunin sem viðkomandi fyrirtæki býðst. Ef Rannís hefur opna heimild til að afturkalla staðfestingu er líklegt að fjármálastofnanir hætti að veita slíkum fyrirtækjum fyrirgreiðslu á móti væntu endurgreiðslunni. Í öðru lagi sé líklegt að sá möguleiki að Rannís geti afturkallað samþykki verkefnis fyrir yfirstandandi og síðustu tveggja tekjuára fyrirtækjanna mun gera frekari fjárfestingu og þá sérstaklega erlenda fjárfestingu torveldari.

Ráðuneytið telur að hér sé um að ræða eðlilegt skilyrði fyrir styrkveitingu sem ekki sé ástæða til að breyta. Staðfest verkefni byggir á tilteknum forsendum og það fær ekki staðist að fenginni slíkri staðfestingu hafi aðilar full frelsi til að breyta um stefnu og vinna að annars konar verkefni, nema þá að slík stefnubreyting sé innan ramma þeirra forsendna sem staðfesting byggir á, eða eftir atvikum, leitað hafi verið eftir samþykki Rannís á þeirra breytingu. Rétt er að geta þess að orðalagi ákvæðisins var breytt frá því sem það var í þeim drögum sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda, eftir að sama umsögn kom fram þar. Þannig var bætt við orðinu „talsvert“ þannig að Rannís getur aðeins hlutast til ef framgangur verkefnis „víkur talsvert frá upphaflegri áætlun“. Með því var komið til móts við það sjónarmið að Rannís geti ekki beitt heimildinni þótt einhverjar forsendur hafi breyst heldur þarf framgangur verkefnis, þ.e. stefna, vinnan og eftir atvikum afurðir, að hafa breyst talsvert frá því sem upphaflega var lagt upp með. Er því hærri þröskuldur til staðar sem veitir nýsköpunarfyrirtækjum meiri vissu fyrir því að heimildinni verði ekki beitt þegar um er að ræða eðlilegar og venjubundnar breytingar á vinnu nýsköpunarverkefnis. Ennfremur var gerð sú breyting á frumvarpsdrögunum, til þess að koma til móts við umsagnaraðila, að tekið var út orðið „vafasömum“ varðandi þá heimild Rannís að geta afturkallað staðfestingu vegna staðfestra verkefna sem byggð er á röngum„ villandi eða vafasömum upplýsingum. Með því ætti að vera meiri vissa fyrir því að staðfesting verði ekki afturkölluð nema að framangreind skilyrði séu fyrir hendi. Telja verður eðlilegt að heimild sem þessi sé fyrir hendi og ætti hún ekki að hafa nein áhrif á þann hóp sem ívilnuninni er ætlað að koma til móts við. Hér er því um ákveðinn öryggisventil að ræða í því skyni að tryggja að þau verkefni sem njóta skattaívilnunar séu sannanlega þau sem eiga rétt á því. Í umsókn koma fram þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt fyrir samþykki verkefnis. Ef forsendur breytast talsvert eða umsókn hefur byggst á röngum eða villandi upplýsingum verður að telja eðlilegt að endurmat á umsókn geti farið fram.

Jafnframt er gerð athugasemd við ákvæði 45. gr. frumvarpsins að því er tekur til takmörkunar á framlengingu umsókna og vísað til þess að nýsköpun geti oft tekið langan tíma, sérstaklega í lyfjaþróun. Ákvæðið felur í sér nýmæli en engin takmörkun er á því í núgildandi lögum hversu oft fyrirtæki geti sótt um staðfestingu á grundvelli sama verkefnis. Það kann mögulega að skapa freistni til að leggja inn umsókn ár eftir ár þrátt fyrir að áhöld kunni að vera uppi um hvort verkefni teljist vera rannsóknar- og/eða þróunarverkefni og kostnaður vegna þess sé til viðhalds á starfseminni og því eðlilegur rekstrarkostnaður. Því eru þessi tímamörk lögð til en þau eru víða notuð þar sem sambærileg kerfi eru við lýði. Þrátt fyrir þessi tímamörk geta fyrirtæki sótt um staðfestingu á nýju verkefni sem byggist á fyrra verkefni sem enn gæti talist þróunarverkefni. Hér er því ekki beint um efnisbreytingu að ræða, fremur að tryggja að Rannís sé upplýst um framgang verkefnis sem hefur fengið staðfesta umsókna framlengda í tvígang.

Gerð er athugasemd við viðbótarálag sem fram kemur í 49. gr. frumvarpsins, að því er varðar heimild ríkisskattstjóra til að leggja 25% álag ofan á lækkun skattfrádráttar hafi nýsköpunarfyrirtæki oftalið frádráttarbæran rekstrarkostnað. Myndi það þá t.a.m. eiga við ef Rannís afturkallar staðfestingu sína sbr. 2. mgr. c-liðar 45. gr. frumvarpsins. Í þessu sambandi er þess getið að ríkisskattstjóri hafi nú þegar umrædda heimild, sbr. 1. mgr. 108. gr. laga um tekjuskatt. Að mati umsagnaraðila er verið að refsa skattaðila tvisvar fyrir sama brot sem byggir á sama lagalega bakgrunni. Er þetta talið orka tvímælis með tilliti til banns við tvöfaldri refsingu. Af þessu tilefni vill ráðuneytið taka fram að ekki verður séð að um sama brot geti verið að ræða. Hér er fyrst og fremst verið að horfa til óstyrkhæfs kostnaðar samkvæmt lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, þ.e. kostnaðar sem ekki er styrkhæfur samkvæmt þeim lögum. Óstyrkhæfur kostnaður samkvæmt lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki kann hins vegar að vera metinn frádráttarbær kostnaður samkvæmt lögum um tekjuskatt, þrátt fyrir að hann tengist ekki beint nýsköpunar- og þróunarkostnaði. Ef kostnaður, sem talinn hefur verið fram sem styrkhæfur, reynist hins vegar ekki frádráttarbær

rekstrarkostnaður þá getur viðkomandi aðili sætt álagi fyrir röng framtalsskil til tekjuskatts á grundvelli tekjuskattslaga og álagi á grundvelli þessara laga fyrir röng skil á upplýsingum í þeirri von að fá endurgreiðslu á útlögðum kostnaði. Ekki verður því talið að um sé að ræða sama brot, enda byggir álagsbeitingin á tvennum lögum á grundvelli mismunandi forsenda.

Þá er gerð athugasemd við 48. gr. frumvarpsins sem felur í sér að hámark kostnaðar til útreiknings frádráttar lækkar úr 1.100 m.kr. í 1.000 m.kr. ef miðað er við 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í lögunum. Að auki eru gerðar athugasemdir um að frádráttarhlutfall lítilla og meðalstórra fyrirtækja lækki úr 35% í 34% og stórra fyrirtækja úr 25% í 22,5%. Hér verður að horfa til þess að lagt er til að hámarkið hækki úr 900 m.kr. í 1.000 m.kr. miðað við ákvæði 10. gr. laganna en bráðabirgðaákvæði þeirra eru tímabundin eins og heitið ber með sér. Sama á við um frádráttarhlutfallið sem skv. 10. gr. laganna nemur 20% hvort sem um lítil, meðalstór eða stór fyrirtæki er að ræða. Þessu tengt kemur fram í umsögnum að nýsköpunarfyrirtæki sem hafa t.d. fengið framhaldsumsóknir samþykktar vegna ársins 2024 hafi gert ráð fyrir því að frádrátturinn héldist óbreyttur, þ.e. í takt við áðurnefnd bráðabirgðaákvæði. Að sama skapi sé ljóst að þessi fyrirtæki hafi hagað áætlunum sínum fyrir komandi ár í samræmi við svipaðan ramma, enda hafi ekkert bent til þess að frádrátturinn yrði dreginn saman að svo miklu leyti sem frumvarpið beri með sér. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögin öðlist gildi 1. janúar 2025. Þar sem ekki er kveðið á um hvenær a-liður 1. mgr. 48. gr. kemur til framkvæmda leggur fjármála- og efnahagsráðuneytið til að tekinn verði af allur vafi um það í gildistöku-ákvæði frumvarpsins og að ákvæði a-liðar 1. mgr. 48. gr. öðlist gildi 1. janúar 2025 og komi til framkvæmda við álagningu opinberra gjalda 2026 vegna tekjuársins 2025.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæðum laganna renna þau sitt skeið á enda um næstu áramót. Umsókn um staðfestingu verkefnis vegna tekjuársins 2025 skal berast til Rannís eigi síðar en 1. október 2025 sem kemur þá til með að taka mið af þeim reglum sem í gildi eru á árinu 2025. Umsókn um framlengingu staðfestingar skal skilað eigi síðar en 1. apríl 2025. Fyrirliggjandi hefur verið að bráðabirgðaákvæðin voru að falla úr gildi um næstu áramót. Verður því ekki fallist á að fyrirtæki hafi mátt búast við því að endurgreiðsluhlutföllin myndu haldast óbreytt sem og hámark kostnaðar til útreiknings á frádrætti frá álögðum tekjuskatti.

Almennt er í þeim umsögnum sem bárust bent á öra þróun þess iðnaðar sem fellur undir lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, sérstaklega eftir þá breytingu sem gerð var á lögunum árið 2020. Nú sé svo komið að hugverkaiðnaðurinn telji um 20% af útflutningstekjum þjóðarinnar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki verði viðhaldið á komandi árum líkt og gert er ráð fyrir í samþykktri fjármálaáætlun 2025-2029. Í forsendum áætlunarinnar er miðað við að stuðningur aukist um ríflega 7 milljarða kr. frá fjárlögum ársins 2024 og út tímabil áætlunarinnar. Það samsvarar um 45% aukningu. Við gerð frumvarpsins var að hluta tekið tillit til þeirra ábendinga sem fram komu í framangreindri skýrslu OECD auk þess sem áfram er horft til þess markmiðs laganna að efla rannsóknar- og þróunarstarf og bæta samkeppnisskilyrði nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi. Á það er bent að verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki komi til heildarendurskoðunar innan tveggja ára frá gildistöku laganna.

4. Brú yfir Ölfusá.

Í umsögn SVÞ koma fram tvær athugasemdir sem lúta að breytingum á lögum um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Annars vegar er gerð athugasemd við að það standi til að banna umferð þungra bifreiða um núverandi brú um leið og opnað verður fyrir umferð á hina nýju og af þessu megi draga þá ályktun að lokuninni sé m.a. ætlað að tryggja fjármögnun nýju brúarinnar, þ.e. að rekstraraðilum vöru- og fólksflutningabifreiða verði fengið sérstakt hlutverk þegar að því kemur og muni þurfa að leggja meira til en aðrir. Hins vegar er gerð athugasemd við að áfram verði kveðið á um það í lögum um samvinnuverkefni að til tryggingar greiðslum veggjalda og kostnaðar vegna þess hvíli lögveð í ökutæki sem ekið er um gjaldskyld mannvirki.

Hvað varðar fyrra atriðið þá er fyrirhugað bann við umferð þyngri ökutækja um eldri brú yfir Ölfusá ekki hugsað í þeim tilgangi að tryggja fjármögnun nýju brúarinnar. Núverandi brú er tæplega 80 ára gömul og var ekki hönnuð fyrir það umferðarálag sem á henni er nú. Greiningar á burðarvirki brúarinnar á undanförnum árum hafa gefið til kynna veikleika í burðarþoli hennar. Af þessum sökum verður umferð þungra bíla bönnuð um brúnna um leið og ný brú opnar fyrir umferð.

Hvað seinna atriðið varðar þá kemur fram í skýringum við fyrrgreint ákvæði í frumvarpinu sem varð að lögum að tilgangurinn með ákvæðinu hafi verið að tryggja að sem best kjör fáist á fjármögnun samvinnu-framkvæmda og þannig sem hagkvæmust niðurstaða fyrir samfélagið og því nauðsynlegt að takmarka eins og hægt er áhættu af innheimtu veggjalda. Erfitt getur reynst að fá utanaðkomandi aðila til að taka áhættu sem leiðir af samvinnuverkefni og var tilgangur ákvæðisins því liður í því að minnka áhættu af innheimtu

veggjalda yfir rekstrartíma mannvirkis sem boðið væri út á grundvelli laganna. Ef gerð væri breyting á ákvæðinu í þá veru að lögveð félli niður við eigendaskipti er ljóst að lítil trygging felst í raun í lögveðinu enda hefur skuldarinn það þá í hendi sér að fella það niður. Í umsögn sinni vísar SVÞ til þess að í frumvarpi til laga um kílómetragjald á ökutæki sé gerð tillaga í þá veru að lögveð falli niður við eigendaskipti. Hins vegar segir enn fremur í 2. mgr. sama ákvæðis frumvarpsins: „Heimilt er að innheimta gjaldfallið kílómetragjald, þ.m.t. bráðabirgðagreiðslu þess, vanskráningargjald, dráttarvexti og innheimtukostnað vegna hlutaðeigandi ökutækis með fjárnámi hjá skráðum eiganda eða gjaldskyldum umráðamanni án undangengins dóms eða sáttar“ (sjá 24. gr. https://www.althingi.is/altext/pdf/155/s/0308.pdf). Eins og fram hefur komið veldur breyting sem þessi því að lítil trygging felst í lögveðinu og því meiri áhætta af innheimtu. Sú heimild sem kveðið er á um í 2. mgr. tryggir ekki að verðmæti séu fyrir hendi hjá skuldara fyrir greiðslu á kröfunni eins og lögveð gerir og því um verri tryggingu að ræða. Bent er á að í lögum um kílómetragjald vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbifreiða, nr. 101/2023, (sem til stendur að fella úr gildi samkvæmt greinargerð með frumvarpi til laga um kílómetragjald á ökutæki) segir um lögveð í 1. mgr. 23. gr.: „Kílómetragjald og vanskráningargjald ásamt dráttarvöxtum og innheimtukostnaði hvílir sem lögveð á hlutaðeigandi bifreið sem er aðfararhæft og gengur fyrir öllum öðrum skuldbindingum og framar öllum öðrum veðböndum í tvö ár frá gjalddaga. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á bifreið án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveð fellur niður við eigendaskipti hafi hinn nýi eigandi hvorki vitað né mátt vita um lögveðið.“ Þannig er um að ræða breytingu frá gildandi lögum um kílómetragjald vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbíla með því sem lagt er fram í frumvarpi til laga um kílómetragjald á ökutæki. Ef gera á einhverjar breytingar á lögveðsákvæði laga um samvinnuverkefni þá er mikilvægt að ekki verði gengið lengra en að kveða á um skilyrði um að hinn nýi eigandi hafi hvorki vitað né mátt vita um lögveðið þannig að lögveðið falli niður. Enda mætir það með fullnægjandi hætti þeim áhyggjum og hagsmunum sem SVÞ byggir umsögn sína á og er í samræmi við t.d. 2. mgr. 110. gr. umferðarlaga, nr. 77/2019. Eigandi getur fundið upplýsingar í ökutækjaskrá um gjöld tengd bifreið hans. Þar er meðal annars liður sem heitir „veðbönd“. Ef staðan er þannig að lögveð í bifreiðum koma ekki þarna fram þá er það eitthvað sem mætti skoða að bæta. Ef upplýsingar um lögveð á þessum grunni eru ekki aðgengilegar kaupanda og seljandi upplýsti ekki um slíkt við má ætla að kaupandi ætti gallakröfu á seljanda vegna vanrækslu á upplýsingaskyldu.

5. Ónýttur persónuafsláttur til greiðslu fjármagnstekjuskatts.

Í umsögn ASÍ kemur fram að sambandið leggist gegn tillögu b-liðar 2. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að hlutfall óráðstafaðs persónuafsláttar sem ráðstafað er til greiðslu fjármagnstekjuskatts breytist úr 22/37 í 22/31. ASÍ telur að í kjölfar þess að frítekjumark fjármagnstekna var tvöfaldað árið 2022 hefði verið réttara að afnema heimildina. Með upptöku frítekjumarks hafi í raun verið komið á persónuafslætti fjármagnstekna, sem með réttu hefði átt að leiða til breytinga á fyrirkomulagi nýtingar óráðstafaðs persónuafsláttar.

Eins og fram kemur í skýringum við b-lið 2. gr. frumvarpsins þá dregst persónuafsláttur frá útreiknuðum tekjuskatti. Ef persónuafsláttur er ekki fullnýttur gengur hann fyrst upp í greiðslu tekjuskatts maka, ef við á, en síðan til greiðslu fjármagnstekjuskatts, þar sem viðkomandi má nýta 22/37 af ónýttum persónuafslætti til greiðslu fjármagnstekjuskatts. Í b-lið er lagt til að hlutfall óráðstafaðs persónuafsláttar sem ráðstafað er til greiðslu fjármagnstekjuskatts breytist úr 22/37 í 22/31. Er breytingartillagan lögð til þar sem við tekjuskattsbreytingar 2020–2021 fórst fyrir að leggja til slíka breytingu sem tekur mið af skatthlutfalli fjármagnstekjuskatts og lægsta skatthlutfalli tekjuskatts einstaklinga sem nú er að meðtöldu útsvari 31,48%. Hlutföllun persónuafsláttar til greiðslu fjármagnstekjuskatts tryggir það að skattleysismörk eru svipuð hvort sem viðkomandi er með fjármagnstekjur eða launatekjur. Breytingartillagan sem lögð er fram í frumvarpinu hækkar það hlutfall óráðstafs persónuafsláttar sem hægt er að nýta til greiðslu fjármagnstekjuskatts. ASÍ leggur hins vegar til að heimildin verði afnumin að fullu. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur rétt að gera þá leiðréttingu á þegar gildandi heimild 2. mgr. 67. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, sem lögð er til í b-lið 2. gr. frumvarpsins þannig að hlutfallið endurspegli skatthlutfall fjármagnstekna annars vegar og lægsta þreps launa hins vegar. Brottfall heimildarinnar kallar á nánari skoðun og greiningu, m.a. á þeim áhrifum sem slíkt hefði í för með sér.

Í umsögn ASÍ er ályktað að breytingin muni einungis lækka skattbyrði tekjuhárra fjármagnseigenda. Af því tilefni er rétt að taka fram að fjármagnstekjur dreifast almennt ójafnar en launatekjur, þar sem stór hluti framteljenda hefur einungis litlar fjármagnstekjur. Þó að tekjuhærri fjármagnseigendur njóti ávinnings af breytingunni er viðbúið að áhrifin dreifist nokkuð jafnt yfir tekjudreifinguna ef miðað er við heildartekjur þar sem áætlað er að 56% af ávinningnum renni til þeirra sem eru í neðri hluta tekjudreifingar.

6. Réttur til dráttarvaxta hafi dómsmál verið höfðað til endurgreiðslu skatta, gjalda eða sekta.

Í umsögn SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu eru m.a. gerðar athugasemdir við breytingu á lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019, til aukins skýrleika á rétti til dráttarvaxta hafi dómsmál verið höfðað til endurgreiðslu skatta, gjalda eða sekta. Lagt er til að á eftir 1. málsl. efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsdraganna, komi nýr málsliður, svohljóðandi: „Einnig skal greiða gjaldanda sem ekki hefur átt aðild að slíku dómsmáli, en telst vera í sömu stöðu og gjaldandi dómsmálsins, dráttarvexti frá þeim tíma þegar dómsmálið var höfðað".

Þessu er til að svara að varðandi breytingu á ákvæðum um dráttarvexti í lögum nr. 150/2019, frá því sem var í eldri lögum um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda, nr. 29/1995, voru meginsjónarmiðin fyrir því þau að tryggja jafnræði gjaldenda og að þeir yrðu eins settir óháð því hvaða sérþekkingu eða sérfræðiaðstoð þeir byggju yfir eða nytu. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 150/2019 var lögð áhersla á að greiðsla vaxta vegna endurgreiðslna væri lögákveðin og ekki háð því að gjaldendur gerðu kröfu um endurgreiðslu eða greiddu með fyrirvara um lögmæti kröfu eins og tíðkaðist í gildistíð eldri laga. Að baki þessari breytingu lágu því m.a. jafnræðissjónarmið. Eins og fram kemur í skýringum við 12. gr. frumvarpsdraganna er tillaga að lagabreytingu til aukins skýrleika á 8. gr. laga nr. 150/2019, m.a. til að taka af allan vafa um að málshefjandi eigi rétt til dráttarvaxta af þeim greiðslum sem hann innir af hendi í samræmi við lagaskyldu þar til gjald verður dæmt ólögmætt. Telja verður að eðlilegt sé að önnur vaxtaregla eigi að gilda um málshefjanda en um aðra sem einnig hafa greitt gjald sem dæmt er ólögmætt. Sjónarmið að baki þeirri breytingartillögu eru m.a. þau að málshefjandi leggur til kostnað og fyrirhöfn við höfðun dómsmáls. Ekki var lagt til að sama regla gilti um aðra gjaldendur en tekið skal fram að þeir aðilar fá einnig bætur, skaðabótavexti skv. 8. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001.

7. Starfsemi til almannaheilla og almannaheillaskrá Skattsins.

Deloitte Legal ehf. gerir athugasemdir í umsögn sinni við þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpsdrögunum á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, í tengslum við starfsemi til almannaheilla og þau skilyrði sem þarf að uppfylla fyrir skráningu í almannaheillaskrá Skattsins. Gildandi lög kveði á um að atvinnustarfsemi sé heimil innan þeirra marka sem samþykktir og tilgangur heimila eða hafi starfsemin aðeins óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna. Fyrirhuguð breyting mæli aftur á móti fyrir um „takmarkaða atvinnustarfsemi" í samræmi við tilgang, auk þess að atvinnustarfsemin megi einvörðungu skila litlum hluta heildartekna. Það kunni að leiða til þess að félög falli af skránni og fyrirhuguð breyting sé ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að var stefnt. Þá er reglugerðarheimild talin orka tvímælis gagnvart stjórnarskránni. KPMG Law ehf. gerir einnig athugasemdir við „takmarkaða" atvinnustarfsemi og leggur til að orðinu verði ekki aukið við 6. málsl. 9. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Tekið er undir þá tillögu í a-lið 1. gr. frumvarpsins að við 6. málsl. 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003 verði aukið orðunum „eða er óverulegur hluti heildarstarfsemi". Þá eru ekki gerðar athugasemdir við að styrkari lagastoð verði skotið undir reglugerðarákvæði, sem nú þegar hafi verið sett og lúti að afmörkun hugtaksins starfsemi til almannaheilla og afmörkun skilyrða fyrir skráningu á almannaheillaskrá, en minnt á að með reglugerð verði ekki settar frekari takmarkanir en af lagákvæðum leiði.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að þvert á móti verði að telja breytinguna nauðsynlega að fenginni reynslu eftir lögfestingu laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld, nr. 32/2021. Samkvæmt gildandi lokamálslið 9. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, getur verið hætta á því að félagasamtök eða stofnanir telji sér heimilt að stunda umfangsmikinn atvinnurekstur. Sú takmörkun sem sett var með orðalaginu „innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum hans og leiða má beint af tilgangi lögaðilans" og ætlað var að opna á takmarkaðan atvinnurekstur verður að telja um margt óljósa í þessu samhengi og hefur ekki fangað þá takmörkuðu heimild til atvinnurekstrar sem ætlað var. Að gefnu tilefni og fenginni reynslu verður að telja þá afmörkun sem fram kemur í a-lið 1. gr. frumvarpsdraganna leiða til aukins skýrleika ákvæðisins og er hún nauðsynleg til að draga megi úr hættu á því að félagasamtök eða stofnanir fái stundað umfangsmikinn atvinnurekstur í skjóli skráningar í almannaheillaskrá Skattsins. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að almennt verður að gera greinarmun á því hvort stundaður sé almennur atvinnurekstur eða hvort hugsjónastarfsemi sé starfrækt til almannaheilla. Hugsjónastarfsemi sem starfrækt er til almannaheilla er almennt fjármögnuð með almennum framlögum fyrirtækja og einstaklinga auk þess sem slíkri hugsjónarstarfsemi fylgir iðulega mikil sjálfboðavinna, sbr. starfsemi íþróttafélaga og björgunarsveita. Slík starfsemi fellur utan skattskyldu, skv. 5. tölul. 4. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, enda ekki talið að grunneðlisþættir starfseminnar feli í sér atvinnurekstur. Þó tiltekin takmörkuð atvinnustarfsemi fari fram hjá lögaðilum eins og íþróttafélögum og björgunarsveitum og kunni að vega mikið í tekjuöflun þeirra þá teldist slík atvinnustarfsemi aðeins til óverulegs hluta heildarstarfsemi slíkra lögaðila. Ákvæðið ætti því ekki að

hafa áhrif á starfsemi þeirra og þeim því alla jafna heimil skráning á almannaheillaskrá Skattsins að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Hvað varðar athugasemdir sem snúa að því að framsal skattlagningarvalds með reglugerð sé í andstöðu við stjórnarskrána er bent á að nánari skilgreiningar á starfsemi til almannaheilla og skilyrði sem uppfylla þarf fyrir skráningu í almannaheillaskrá Skattsins koma nú fram í tveimur reglugerðum, þ.e. reglugerð um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, nr. 1300/2021, og reglugerð um frádrátt einstaklinga frá tekjum utan atvinnurekstrar vegna gjafa og framlaga til lögaðila sem starfa til almannaheilla, nr. 215/2022. Skráning á almannaheillaskrá Skattsins varðar lögaðila utan atvinnurekstrar sem starfa að almannaheillamálefnum en einnig einstaklinga og lögaðila sem styrkveitendur. Telja verður að betur fari á því að hafa nánari skilgreiningar á starfsemi til almannaheilla og skilyrði sem uppfylla þarf fyrir skráningu í almannaheillaskrá Skattsins í sérstakri reglugerð en í framangreindum tveimur reglugerðum auk þess sem reglugerð nr. 1300/2021 varðar fyrst og fremst frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi eins og nafn hennar ber með sér.

8. Afnám persónuafsláttar við útreikning tekjuskatts eftirlauna- og lífeyrisþega sem búsettir eru erlendis

Í umsögnum Landssambands eldri borgara og ÖBÍ réttindasamtaka er skorað á Alþingi að fella úr gildi a-lið 11. gr. laga nr. 102/2023 eða fresta gildistöku ákvæðisins um að minnsta kosti eitt ár.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sent efnahags- og viðskiptanefnd minnisblað um málið.

9. Breyting á tollalögum nr. 88/2005 - Aðgangur að rafrænni vöktun

Í umsögn sinni láta Samtök verslunar og þjónustu í veðri vaka að megintilgangur boðaðra breytinga á tollalögum, um rafræna vöktun og aðgang tollyfirvalda að upptökum úr myndavélakerfum, sé að skerða friðhelgi einkalífs manna. Þá er rakið að löggjafinn verði að framkvæma hagsmunamat sem leiði í ljós þá hagsmuni sem heimildinni er ætlað að tryggja og að tilgangur ákvæðisins sé að tollyfirvöld hafi eftirlit með hegðun starfsmanna atvinnurekenda. Fer þessu víðs fjarri og er slík framsetning samtaka verslunar og þjónustu í besti falli villandi. Tollyfirvöld hafa nú þegar víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar sbr. 3. mgr. 30. gr. tollalaga nr. 88/2005 til að nota við almennt tolleftirlit og áhættugreiningu, og snerta innflutning vöru eða sendingar sem og flutning farþega til og frá landinu. Er öllum aðilum skylt að láta þessar upplýsingar í té á því formi sem óskað er og teljast nauðsynlegar. Í greindu ákvæði er tollyfirvöldum, líkt og í hinu nýja ákvæði, látið eftir mat á því hvað teljist nauðsynlegar upplýsingar og gögn hverju sinni. Þá blasir við að aðgangur að rafrænni vöktun og upptökum úr myndavélakerfum verður ávallt háður þeim takmörkunum að þurfa að vera í samræmi við lögbundið eftirlitshlutverk tollyfirvalda sem með skýrum hætti er m.a. kveðið á um í 3. tölul. 1. mgr. 40. gr. tollalaga og felst í eftirliti með innflutningi, umflutningi og útflutningi á vörum til og frá landinu og ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu. Eftirliti tollyfirvalda er ekki eingöngu framfylgt til að innheimta tolla og gjöld af vörum heldur einnig til þess að framfylgja öryggisráðstöfunum, umhverfissjónarmiðum, neytendavernd, hugverkarétt, menningar- og náttúruvernd og þáttum sem snúa að almannahagsmunum. Er 15. gr. fyrirliggjandi frumvarps fyrst og fremst ætlað að tryggja tollyfirvöldum aðgang að rafrænni vöktun og upptökum þar sem tollyfirvöld eru ekki með fastar starfsstöðvar og viðvarandi viðveru og nýta þá vöktun sem þegar er til staðar á landamærum og í tollhöfnum í samræmi við lögbundnar eftirlitsskyldur sínar.

Í umsögn Hafnasambands Íslands er gerð alvarleg athugasemd við að tollyfirvöldum sé veittur aðgangur að rafrænni vöktun á hafnasvæðum. Er það skilningur sambandsins að með orðalaginu „bæði endurgjaldslaust og á því tæknilega formi og með þeim hætti sem tollayfirvöld mæla fyrir um.“ sé í raun verið að færa stjórnun á myndavélaeftirlitskerfum á höfnum yfir í hendur tollyfirvalda. Þá telur sambandið núverandi ákvæði í hafnalögum fullnægjandi fyrir aðgengi opinberra aðila að myndeftirlitskerfum hafna. Að áliti ráðuneytisins virðist gæta misskilnings hjá Hafnasambandi Íslands hvað framangreint orðalag varðar. Þar er ekki verið að segja að tollyfirvöld ætli að stjórna því hvernig þriðji aðili hagi sínu myndavélakerfi og hvar hann setur upp myndavélar o.þ.h. heldur er þarna verið að tala um með hvað hætti eigi að veita tollinum aðgang að myndavélakerfum sem þegar eru til staðar. Ráðuneytið tekur ekki undir orð sambandsins um að gildandi ákvæði hafnalaga, nr. 61/2003, tryggi tollyfirvöldum fullnægjandi aðgang að myndeftirlitskerfum hafna. Í hafnalögum, nánar tiltekið í 9. gr. þeirra, er aðeins kveðið á um upplýsingaskyldu hafna gagnvart Samgöngustofu og Vegagerðinni. Ekki eru önnur ákvæði í hafnalögum sem tryggja tollyfirvöldum aðgang að rafrænni vöktun þeirra.

Breytingatillögur

Fjármála- og efnahagsráðuneytið leggur til eftirfarandi breytingatillögur við frumvarpið:

A. Áreiðanleikakannanir vegna alþjóðlegra skuldbindinga um upplýsingaskipti á sviði skattamála.

Lögð er til breyting á 4. gr. frumvarpsins sem og að 7. gr. verði felld brott. Breytingin snýr annars vegar að því að aðlaga íslensk lög að uppfærslu á regluverki unnið af OECD ríkjunum er snýr að upplýsingum stafræna vettvanga og alþjóðlegri samvinnu um skipti á slíkum upplýsingum. Hins vegar snýr breytingartillagan að því að færa sektarheimild 7. gr. frumvarpsins úr refsiákvæði 108. gr. tekjuskattslaga í upplýsingaskylduákvæði 92. gr. laganna í samræmi við umsögn Skattsins. Hvað fyrrnefnda breytingu varðar þá var með 12. gr. laga nr. 102/2023, gerð breyting á ákvæði 4. mgr. 92. gr. laga um tekjuskatt sem snéri að sama efni, nánar tiltekið var lögð upplýsingaskylda á rekstraraðila stafrænna vettvanga varðandi leigutekjur (s.s. Airbnb). Breytingartillagan snýr að því að láta upplýsingaskylduna einnig ná til rekstraraðila starfrænna vettvanga sem tengjast vöru- og þjónustuviðskiptum en dæmi um slík fyrirtæki væri eBay, Amazon, Uber o.s.frv. Er því lögð til breyting á 4. gr. frumvarpsins þannig að við bætist tveir stafliðir (a og b). Fyrri stafliðnum er aðeins ætlað að skýra betur upplýsingaskyldu þeirra rekstraraðila stafrænu vettvanga sem hafa með höndum leiguviðskipti. Síðari stafliðurinn mælir fyrir þeirri breytingu sem að framan er lýst varðandi vöru- og þjónustuviðskipti. Hvað síðarnefnda breytingu varðar þá er lagt til að sektarheimild 7. gr. frumvarpsins verði færð í 4. gr. frumvarpsins og að rekstraraðilar starfrænna vettvanga falli þar einnig undir. Ástæðan fyrir því að færa breytinguna úr 108. gr. í 92. gr. tekjuskattslaga er sú að um er að ræða stjórnvaldssekt sem ríkisskattstjóra er ætlað að leggja á en ekki eiginlega refsingu sem skattrannsóknarstjóra er skv. 109. gr. ætlað að leggja á. Er því æskilegt að ákvæðinu sé fundinn annar staður og málsmeðferðinni lýst. Lagt er til að við 7. gr. frumvarpsins bætist nýr stafliður (e) sem felur í sér að við 92. gr. bætast þrjár nýjar málsgreinar. Þar er mælt fyrir um sektarheimild ríkisskattstjóra vegna brota á upplýsingaskyldu fjármálastofnana og stafrænna vettvanga sem og málsmeðferðinni við álagningu sektar og kæruheimild.

Breytingartillaga fjármála- og efnahagsráðuneytisins við 4. og 7. gr. frumvarpsins er svohljóðandi:

4. gr. frumvarpsins orðast svo:

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 92. gr. laganna:

a. Í stað „og greiðslufyrirkomulag“ í 2. málsl. 4. mgr. kemur: greiðslufyrirkomulag og miðlun leigugreiðslna.
b. Á eftir 2. málsl. 4. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Á rekstraraðilum stafrænna vettvanga sem tengjast vöru- og þjónustuviðskiptum liggur ennfremur upplýsingaskylda, m.a. um seljanda, hið selda, verð, greiðslufyrirkomulag og fjölda viðskipta.
c. Orðin „og til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um upplýsingaskipti á sviði skattamála“ í 7. mgr. falla brott.
d. 9. mgr. orðast svo: Ríkisskattstjóri getur krafist upplýsinga ókeypis og á því formi sem hann ákveður til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um upplýsingaskipti á sviði skattamála, þar á meðal frá fjármálastofnunum um framkvæmd áreiðanleikakannana á viðskiptamönnum sínum. Ráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd upplýsingaöflunar á grundvelli þessarar málsgreinar.
e. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
    a. Ríkisskattstjóra er heimilt að leggja dagsektir á rekstraraðila stafræns vettvangs vanræki hann skil samkvæmt 4. mgr. Leggjast dagsektir á frá þeim degi sem rekstraraðila bar að standa skil á gögnum samkvæmt auglýsingu ríkisskattstjóra um skil á gögnum til þess dags að hann fullnægir skyldu sinni. Þá er ríkisskattstjóra heimilt að leggja dagsektir á fjármálastofnun vanræki hún skyldu sína samkvæmt 9. mgr. eða hafi fjármálastofnun samþykkt viðskiptamann án þess að fullnægja upplýsingaskyldu sinni samkvæmt þeirri sömu málsgrein. Leggjast dagsektir á frá þeim degi sem fjármálastofnun bar að standa skil á gögnum samkvæmt reglum settum skv. 9. mgr. og til þess dags að hann fullnægir skyldu sinni. Dagsektir samkvæmt þessari málsgrein geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag.
    b. Ríkisskattstjóri má gera aðila sekt samkvæmt 10. mgr. óháð því hvort brotið megi rekja til saknæms verknaðar fyrirsvarsmanns eða starfsmanns hans og óháð því hvort brotið hafi verið drýgt til hagsbóta fyrir aðilann eða hann hafi notið hagnaðar af brotinu. Ákvörðun um stjórnvaldssekt skal tekin með úrskurði ríkisskattstjóra og er hann aðfararhæfur. Sekt rennur í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd

innan mánaðar frá dagsetningu úrskurðar ríkisskattstjóra skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá úrskurðardegi. Álagðar dagsektir falla ekki niður, þó skilaskyldur aðili skili síðar gögnum. Ríkisskattstjóra er heimilt að fella niður sektir sé sýnt fram á vanhöld hafi orðið af óviðráðanlegum eða öðrum afsakanlegum ástæðum.

c. Ákvörðun ríkisskattstjóra um stjórnvaldssekt má kæra til yfirskattanefndar, sbr. lög um yfirskattanefnd. Kæra til yfirskattanefndar frestar hvorki innheimtu né leysir lögaðila undan viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu sektarinnar.

7. gr. frumvarpsins fellur brott.

B. Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki.

Í 44. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingu á 4. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009. Komið hefur í ljós að orðin „hvers árs" hafa ekki ratað á réttan stað í greininni auk þess sem breytingartillagan er innan 4. greinar laganna. Ákvæðið ætti að orðast svo:

Tilgreina ber í umsókn hvers árs hvort fyrirtæki tengt umsækjanda hafi jafnframt lagt fram umsókn ~~hvers árs~~ á grundvelli þessarar greinar~~4. gr~~. Því er eftirfarandi breytingartillaga lögð til:

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. frumvarpsins:

a. Á eftir „ber í umsókn" kemur: hvers árs.
b. Orðin „hvers árs" falla brott.
c. Í stað „4. gr." kemur: þessarar greinar.

C. Brú yfir Ölfusá.

Í 52. gr. frumvarpsins er lagt til nýtt bráðabirgðaákvæði við lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir, nr. 80/2020. Með ákvæðinu er tryggt að hægt verði að mæta mögulegum umframkostnaði standi veggjöld ekki undir framkvæmd við hringveg norðaustan Selfoss og við brúarsmíði yfir Ölfusá. Í 2. mgr. ákvæðisins er tekið fram að sé heimildin ekki nýtt innan sex mánaða frá gildistöku laganna falli hún úr gildi. Þar sem um bráðabirgðaákvæði er að ræða þykir rétt að gildistími þess miðist við nýtingu heimildarinnar í ákvæðinu sjálfu en ekki lögin í heild. Vegna þessa er eftirfarandi breytingartillaga lögð til:

Í stað „laga þessara" í 2. mgr. 52. gr. frumvarpsins, kemur: hennar.

D. Breytingar á lögum um gistináttaskatt – innleiðing á innviðagjaldi o.fl.

Ráðuneytið vill benda efnahags- og viðskiptanefnd á að í skýringum með 19. gr. frumvarpsins kemur fram að skip þurfi að festa landfestar í erlendri höfn í hverri ferð til að geta talist skip í millilandasiglingu, sbr. 6. tölul. 1. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Hið rétta er að það er nóg fyrir skip að taka höfn í öðru landi svo það teljist skip í millilandasiglingum. Í því felst að skip leggur að höfn, annað hvort ytri eða innri höfn, en þarf ekki nauðsynlega að festa landfestar þar. Til að koma í veg fyrir misskilning væri rétt að geta þessa atriðis sérstaklega í nefndaráliti.

Með vísan til ábendingar Deloitte um að ekki komi nægilega skýrt fram í frumvarpinu hvernig skýra beri orðalagið „meðan skip dvelur í höfn hér á landi eða annars staðar á tollsvæði ríkisins, sbr. 2. gr. tollalaga nr. 88/2005" í a-lið 21. gr. frumvarpsins, væri rétt að geta þess sérstaklega í nefndaráliti að hér sé átt við að skattskylda skv. ákvæðinu nái eingöngu til þess tímabils þegar skip dvelur innan tollsvæðis íslenska ríkisins. Það eigi við um þegar skip tekur höfn, innri eða ytri, sbr. nánar hafnarreglugerðir sem settar eru með stoð í 4. gr. hafnalaga, nr. 61/2003, og þegar skip er á siglingu innan tollsvæðisins.

Með vísan til umsagnar Skattsins um breytingar á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011 leggur ráðuneytið til að gerðar verði eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

22. gr. frumvarpsins.
Að við 1. mgr. 4. gr. laganna verði bætt við:, sbr. þó 3. gr., þannig að málsgreinin verði svohljóðandi: Þeim sem selja gistináttaeiningar skv. 1. mgr. 2. gr. og rekstraraðilum skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum um Ísland skv. 2. mgr. 2. gr. ber skylda til að greiða gistináttaskatt, *sbr. þó 3. gr.*

23. gr. frumvarpsins.
Að í stað tilvísunar til 2. gr. í 2. mgr. 5. gr. laganna komi tilvísun til 1. mgr. 4. gr. laganna, þannig að málgreinin verði svohljóðandi: Skattskyldir aðilar skv. *1. mgr. 4. gr.* skulu greiða gistináttaskatt fyrir hvert uppgjörstímabil miðað við fjölda seldra gistináttaeininga eða fjölda farþega skemmtiferðaskips.

24. gr. frumvarpsins.
Að í stað tilvísunar til 3. gr. a í 2. mgr. 5. gr. b laganna komi tilvísun til 2. mgr. 4. gr. laganna, þannig að málsgreinin verði svohljóðandi: Uppgjörstímabil innviðagjalds hjá rekstraraðilum skemmtiferðaskipa skv. *2. mgr. 4. gr.* telst vera sá tími sem skipið er innan tollsvæðis ríkisins hverju sinni. Gjalddagi er sjö dögum eftir að skip yfirgefur tollsvæði ríkisins.

Minnisblað

Viðtakandi	Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis	**Dagsetning**	6. nóvember 2024
Sendandi	Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála	**Málsnúmer**	FJR24100024
		Tilgangur	Til upplýsingar

Afnám persónuafsláttar við útreikning tekjuskatts eftirlauna- og lífeyrisþega sem búsettir eru erlendis

Á 55. fundi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis á 154. löggjafarþingi stofnaði nefndin frumkvæðismál sem lýtur að athugun á meðferð persónuafsláttar við útreikning tekjuskatts eftirlaunaþega og lífeyrisþega sem búsettir eru erlendis. Málið á rætur að rekja til laga nr. 102/2023, um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (468. mál). Nánar tiltekið a-liðar 11. gr. laganna, en gildistöku ákvæðisins var frestað til 1. janúar 2025, sbr. nefndarálit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar. Í nefndarálitinu kom fram að kanna þurfi áhrif ákvæðisins betur og afla upplýsinga um þá sem kunna að verða fyrir áhrifum þegar ákvæðið tekur gildi. Nefndin samþykkti síðan á fundi sínum 26. september sl., sbr. 51. gr. þingskapa, að óska eftir upplýsingum um hver sé staða málsins í dag hjá ráðuneytinu.

Eftirfarandi minnisblað er frekari greining á áhrifum þess að fella niður persónuafslátt eftirlauna- og lífeyrisþega sem eru búsettir erlendis.

1 Samantekt

Persónuívilnanir, líkt og persónuafsláttur, er almennt eingöngu í boði í búseturíki þar sem það ríki hefur yfirsýn yfir heildartekjur viðkomandi.

Fullur persónuafsláttur til lífeyrisþega búsettra erlendis hefur í för með sér að stór hluti þess persónuafsláttar leiðir til þess að hærri skattur reiknast í búseturíkinu sem persónuafslættinum nemur. Persónuafslátturinn nýtist í mörgum tilvikum aðeins tímabundið, þ.e. lækkar staðgreiðslu skatts á Íslandi en á móti lækkar frádrátturinn sem erlenda ríkið veitir þegar erlendur skattur kemur til greiðslu að árinu liðnu. Þá geta þeir aðilar sem eru með hluta tekna sinna skattskyldar á Íslandi og hluta erlendis fengið tvöfalda ívilnun, bæði frá Íslandi og í búseturíkinu.

Heildar persónuafsláttur sem veittur var til erlendra lífeyrisþega árið 2023 var 1,5 ma.kr. og telja má að verulegur hluti þeirrar fjárhæðar renni í ríkissjóð erlendra ríkja en ekki til lífeyrisþeganna (nema tímabundnu áhrifin frá staðgreiðslu þar til skattur reiknast að tekjuárinu liðnu). Þá rennur hluti persónuafsláttarins til þeirra sem njóta tvöfaldra ívilnana.

Ísland er með tvísköttunarsamninga við a.m.k. 97% þeirra ríkja þar sem lífeyrisþegar eru búsettir. Flestir tvísköttunarsamningar Íslands kveða á um að eingöngu búseturíki megi skattleggja lífeyrisgreiðslur. Á þessu eru undantekningar, einkum hvað varðar lífeyri til þeirra sem búsettir eru á Norðurlöndunum og lífeyri greiddum úr opinberum lífeyrissjóðum. Hefur lagabreytingin áhrif á þann hóp og er ýmist tímabundin eða varanleg. Draga má áhrif lagabreytingarinnar saman með eftirfarandi hætti.[1]

[1] Það athugist að áhrifin ráðast að hluta til af því hverjar heildartekjur lífeyrisþeganna eru og landslögum búseturíkis, en ekki er hægt að meta þá þætti.

Lífeyrisþegar sem búa innan EES, í Sviss eða Færeyjum og Ísland er með skattlagningarrétt skv. tvísköttunarsamningi.

- Um 87% allra lífeyrisþega og 89% heildargreiðsla renna til lífeyrisþega búsettra innan EES, í Sviss eða Færeyjum. Áhrifin eru fyrst og fremst tímabundin hjá þeim sem eru með 75% eða meira af skattskyldum tekjum sínum frá Íslandi. Stafar það af því að persónuafsláttur í staðgreiðslu fellur niður en á móti kemur að erlendur skattur sem reiknast að ári liðnu lækkar sem nemur hækkun íslenska skattsins. Ef erlendi skatturinn er lægri en íslenski skatturinn er í boði að sækja um persónuafslátt á grundvelli 70. gr. a. Áhrifin eru því fyrst og fremst bundin við fyrsta árið eftir gildistöku (sjá fylgiskjal). Þeir lífeyrisþegar sem eru með skattskyldar tekjur á Íslandi undir 75% af heildartekjum sínum missa persónuafsláttinn á Íslandi en eiga rétt á persónuívilnunum í erlenda ríkinu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hve stór hluti er að fá meirihluta (>75%) tekna frá Íslandi.

Lífeyrisþegar sem búa utan EES, í Sviss eða Færeyjum og Ísland er með skattlagningarrétt skv. tvísköttunarsamningi eða þá að enginn tvísköttunarsamningur er til staðar.

- Þessir aðilar missa persónuafsláttinn. Ef tekjur þeirra eru að meirihluta (>75%) frá Íslandi er búseturíki þeirra mögulega ekki í aðstöðu til að veita slíkar ívilnanir. Þeir sem eru með tekjur undir þessu mörkum eru líklegri til að njóta persónuívilnana í búseturíki.

2 Lagaákvæðið

Samkvæmt 70. gr. a laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, er heimild til handa lífeyrisþegum til að njóta persónuívilnana þegar 75% eða meira af heildartekjum þeirra koma frá Íslandi. Sú heimild var lögfest árið 2011 í kjölfar dóma Evrópudómstólsins þar sem því var slegið föstu að upprunaríki tekna væri skylt að veita slíkar ívilnanir þegar búseturíki væri ekki í aðstöðu til að veita þær, þ.e. í þeim tilfellum þegar allar tekjur eða yfirgnæfandi meiri hluti þeirra kemur frá einu ríki. Af þessu leiðir að þegar tekjur frá Íslandi eru undir þessum mörkum þá kemur það í hlut erlenda búseturíkisins að veita persónuívilnanir ef það á við. Upplýsingar um það og tekjur í búseturíkinu liggja ekki fyrir hjá íslenskum skattyfirvöldum þar sem einstaklingar búsettir erlendis bera takmarkaða skattskyldu hér á landi, sbr. 3. gr. laga um tekjuskatt. Í framtali hér á landi ber þessum aðilum einungis að gera grein fyrir þeim tekjum sem eiga uppruna sinn á Íslandi. Persónuívilnanir, líkt og persónuafsláttur, eru þannig almennt eingöngu í boði þar sem viðkomandi einstaklingur býr (búseturíkinu).

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram frumvarp á 154. löggjafarþingi um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. sem varð að lögum nr. 102/2023. Í frumvarpinu var lögð til breyting á 70. gr. tekjuskattslaga þess efnis að fella brott persónuafslátt til eftirlaunaþega og lífeyrisþega sem búsettir voru erlendis. Í greinargerð frumvarpsins var tekið fram að lögð væri til sú breyting að fella niður persónuafslátt í þeim tilfellum þegar erlendir lífeyrisþegar fengju lífeyristekjur frá Íslandi en persónuafsláttur væri almennt veittur í því ríki þar sem viðkomandi væri heimilisfastur (búsettur) en auk þess gætu lífeyrisþegar sem búsettir væru innan Evrópska efnahagssvæðisins, Sviss eða í Færeyjum sótt um að vera skattlagðir hér á landi líkt og innlendir aðilar (og fengju þar með persónuafslátt) ef þeir fengju meiri hluta tekna sinna frá Íslandi. Ekki var gert ráð fyrir að breytingin hefði mikil fjárhagsáhrif í för með sér þar sem flestir tvísköttunarsamningar Íslands heimiluðu eingöngu heimilisfestarríki skattlagningarrétt á lífeyri.

Í frumvarpinu var jafnframt tekið fram að með persónuafslætti væri leitast við að tryggja að einstaklingur fengi ákveðna lágmarksfjárhæð skattfrjálsa og væri sú fjárhæð almennt ákveðin og veitt af því ríki þar sem viðkomandi væri búsettur. Það væri m.a. vegna þess að það ríki væri eitt með yfirsýn yfir heildartekjur skattaðilans og útgjöld hans féllu að jafnaði til í því ríki. Það gæti því metið getu skattaðilans til að greiða skatta. Þá bæri að hafa í huga að ef einstaklingur væri búsettur innan Evrópska efnahagssvæðisins og með meiri hluta tekna sinna frá Íslandi þá gæti hann sótt um að vera skattlagður líkt og hann væri með heimilisfesti hér á landi, sbr. 70. gr. a laganna.

Frumvarpinu var breytt í meðförum efnahags- og viðskiptanefndar þannig að gildistöku ákvæðisins, sem öðlast átti gildi 1. janúar 2024, var frestað til 1. janúar 2025. Í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar kom fram að meiri hlutinn teldi að kanna þyrfti áhrif ákvæðisins betur og afla frekari upplýsinga um þá sem kynnu að verða fyrir áhrifum þegar ákvæðið tæki gildi.

Upprunalega breytingatillagan sneri þannig aðeins að því að fella brott hina almennu heimild til persónuafsláttar sem ekki tók tillit til heildartekna og líklega hefði verið rétt að afnema árið 2011 þegar hin sértæka heimild í 70. gr. a var lögfest. Með þessu er verið að færa lagaumgjörðina til samræmis við það sem gildir í öðrum löndum en persónuívilnanir eru almennt ekki í boði fyrir erlenda aðila nema 75% eða meira af heildartekjum komi frá því ríki.

3 Virkni persónuívilnunarinnar

Markmið með persónuívilnunum, líkt og persónuafslætti, er að tryggja sanngjarna skattbyrði í samræmi við getu einstaklings til að borga skatt. Slíkar ívilnanir taka mið af kostnaði við framfærslu og eru almennt eingöngu í boði í því landi þar sem einstaklingur er búsettur (með fulla skattskyldu) af þeirri ástæðu að það land hefur eitt heildarsýn yfir stöðu hans, s.s. heildartekjur, kostnað, skuldir, fjölskyldusamsetningu o.s.frv. Upplýsingar um þessi atriði liggja almennt ekki fyrir þegar um erlenda einstaklinga er að ræða og órökrétt að veittur sé fullur persónuafsláttur líkt og er í boði fyrir þá sem búsettir eru hér á landi allt árið. Sérstaklega á þetta við í kjölfar lagabreytingar árið 2011 sem ætlað var að tryggja að persónuívilnanir væru í boði ef búseturíkið gat ekki veitt þær, þ.e. ef meirihluti tekna (>75%) kom frá Íslandi. Umrædd heimild var lögfest í kjölfar dóma Evrópudómstólsins en af dómunum má skýrlega ráða að upprunaríki tekna (Íslandi) er ekki skylt að veita persónuívilnanir, nema þegar búseturíki getur það ekki. Staðan í dag er því sú að eftirlauna- og lífeyrisþegar fá notið persónuívilnana, ýmist frá búseturíkinu eða því ríki sem tekjur koma frá. Heimildin hefur reynst óskilvirk leið til að lækka skattbyrði þeirra eftirlauna- og lífeyrisþega sem búsettir eru erlendis því í mörgum tilvikum leiðir lækkunin á íslenska skattinum til hærri skattlagningar í erlenda búseturíkinu. Afslátturinn rennur þannig í ríkissjóð erlenda ríkisins en ekki til lífeyrisþegans. Ástæða þótti því til að leggja til breytinguna vegna þess að þeir erlendu lífeyrisþegar sem voru eingöngu með hluta tekna sinna frá Íslandi gátu notið tvöfaldrar ívilnunar, þ.e. fengið fullan persónuafslátt á Íslandi og fullan persónuafslátt í erlenda búseturíkinu. Að lokum þótti ástæða til að leggja til breytinguna þar sem í óbreyttu kerfi er möguleiki á að fá persónuafsláttinn greiddan út á Íslandi án þess að það leiði til hærri skattgreiðslna erlendis og þar með misnota kerfið.

4 Fjöldi búsettra erlendis

Fjármála- og efnahagsráðuneytið svaraði tveim fyrirspurnum um afnám persónuafsláttar á 154. löggjafarþingi. Við vinnslu svaranna var leitað til Skattsins með upplýsingar um áhrif breytingarinnar og fjölda lífeyrisþega sem fengju lífeyrisgreiðslur frá Íslandi. Í framtölum ársins 2024, vegna tekna ársins 2023, voru 5.258 einstaklingar búsettir erlendis sem fengu lífeyrisgreiðslur frá Íslandi. Hægt er að sjá skiptingu eftir ríkjum í eftirfarandi töflum. Ekki eru birtar upplýsingar þar sem fjöldi lífeyrisþega er 10 eða færri í viðkomandi landi.

Land	Fjöldi	Land	Fjöldi
Danmörk	1.053	Litáen	47
Noregur	970	Holland	41
Svíþjóð	869	Ástralía	33
Pólland	673	Finnland	31
Spánn	321	Lúxemborg	29
Bandaríkin	262	Lettland	27
Bretland	160	Indland	22
Þýskaland	155	Austurríki	21
Portúgal	119	Sviss	16

Útlönd - ótilgreint	80	Ítalía	15
Færeyjar	74	Tékkland	13
Kanada	48	Slóvakía	12
Frakkland	47	Önnur ríki	120

Af þessum fjölda eru 3.639 sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun og skiptast þannig á milli ríkja.

Land	**Fjöldi**	**Land**	**Fjöldi**
Danmörk	844	Færeyjar	52
Noregur	697	Útlönd-ótilgreint	47
Svíþjóð	663	Kanada	34
Pólland	397	Frakkland	29
Spánn	291	Holland	29
Bandaríkin	161	Litáen	29
Þýskaland	103	Finnland	25
Bretland	68	Austurríki	16
Portúgal	68	Önnur ríki	86

Þá fá 3.782 einstaklingar greitt frá lífeyrissjóðum, hvort sem er almennir lífeyrissjóðir eða opinberir og skiptast þeir aðilar þannig á milli búseturíkja.

Land	**Fjöldi**	**Land**	**Fjöldi**
Danmörk	724	Litáen	34
Noregur	703	Kanada	32
Svíþjóð	576	Ástralía	29
Pólland	532	Holland	27
Spánn	267	Lúxemborg	26
Bandaríkin	150	Lettland	24
Bretland	129	Indland	21
Þýskaland	109	Finnland	17
Portúgal	96	Austurríki	13
Útlönd - ótilgreint	53	Ítalía	12
Færeyjar	48	Tékkland	11
Frakkland	39	Önnur ríki	110

Af þessum fjölda fá 1.199 greitt frá opinberum sjóðum. Vakin er athygli á því að fleiri en einn lífeyrissjóður telst sem opinber og gæti því hugsanlega verið um tvítalningu einstaklinga að ræða í einhverjum tilvikum.

Úr séreignarsjóðum fengu 308 einstaklingar greitt á tekjuárinu 2023 og skiptast þeir þannig á milli ríkja.

Land	Fjöldi	Land	Fjöldi
Danmörk	57	Spánn	28
Noregur	43	Indland	18
Svíþjóð	33	Bretland	15
Portúgal	31	Önnur ríki	55
Pólland	28		

Að lokum fengu 120 greiðslur frá sérstökum séreignarsjóðum og skiptast þeir þannig á milli ríkja.

Land	Fjöldi	Land	Fjöldi
Danmörk	21	Noregur	17
Portúgal	20	Spánn	12
Bretland	18	Önnur ríki	32

Heildargreiðslur til erlendra lífeyrisþega frá TR námu um 5.860 m.kr. á árinu 2023 á meðan greiðslur úr lífeyrissjóðunum námu um 4.704 m.kr. Heildarútgreiðslur námu þannig um 10.565 m.kr.

5 Mat á áhrifum

Við mat á áhrifum lagabreytingarinnar koma mörg atriði til skoðunar, t.d. hvers konar tekjur um er að ræða, hvort viðkomandi er búsettur innan EES svæðisins, í Sviss eða Færeyjum, hvort tvísköttunarsamningur er til staðar, hvort landslög búseturíkis veiti ívilnanir og hverjar heildartekjur viðkomandi eru. Ómögulegt er að segja til um hvernig breytingin kemur niður á öllum lífeyrisþegum sérstaklega þegar það ræðst af heildartekjum viðkomandi eða þeim skattalegu ívilnunum sem eru í boði í erlenda ríkinu.

5.1 Lífeyrisþegar innan EES, Sviss eða Færeyja

Þeir lífeyrisþegar sem búsettir eru innan EES, Sviss eða í Færeyjum og eru með 75% eða meira af heildartekjum sínum frá Íslandi geta sótt um að fá persónuafslátt á grundvelli 70. gr. a. Ef aðili er með tekjur undir 75% viðmiðunum þá er það búseturíkið sem er skylt að veita persónuívilnanir. Sé miðað við fjölda lífeyrisþega erlendis skv. ofangreindri töflu þá má sjá að a.m.k. 87% lífeyrisþega eru innan EES, Sviss eða Færeyja og líklega er það hlutfall töluvert hærra, en ekki eru uppgefnar tölur yfir þau lönd þar sem færri en 10 lífeyrisþegar búa. Af heildargreiðslu lífeyris úr landi árið 2023 sem voru um 5,7 ma.kr. þá voru greiðslur til aðila búsettra í þessum ríkjum 5,12 ma.kr. sem gerir um 89% heildarlífeyrisgreiðslna ársins.

Tilvik þar sem Ísland er með skattlagningarrétt á grundvelli tvísköttunarsamnings við ríki EES, Sviss eða Færeyjar eru:

- Lífeyrir TR: Holland, Norðurlöndin, Belgíu, Lettland, Litáen, Lúxemborg, Tékkland.
- Opinberir lífeyrissjóðir: Allir þegar lífeyrisþegi er ekki ríkisborgari búseturíkis, að undanskildum samningi við Þýskaland og Ungverjaland.
- Almennir lífeyrissjóðir: Liechtenstein, Norðurlöndin, Sviss, Malta.

Það athugist að lagabreytingin hefur tímabundin áhrif á greiðslugetu, einkum á fyrsta ári, þ.e. sækja þarf um að beita 70. gr. a. að tekjuári liðnu þegar það liggur fyrir hverjar heildartekjur eru, sbr. umfjöllun síðar.

5.2 Lífeyrisþegar utan EES, Sviss eða Færeyja en tvísköttunarsamningur til staðar

Ef lífeyrisþegi er búsettur í ríki utan EES, Sviss eða Færeyja þá getur hann ekki beitt 70. gr. a. auk þess sem þá er ekki tryggt að búseturíkið veiti persónuívilnanir en það ræðst af landslögum þess ríkis. Hins vegar ef það er tvísköttunarsamningur milli búseturíkisins og Íslands þá er í flestum tilvikum eingöngu búseturíkið sem má skattleggja. Ísland er með samning við öll ríki þar sem 10 eða fleiri lífeyrisþegar búa eða a.m.k. 97% lífeyrisþeganna. Þau tilvik þar sem Ísland er með skattlagningarrétt (að hluta eða eitt):[2]

- Lífeyrir TR: Bandaríkin og Kanada.
- Opinberir lífeyrissjóðir: Bandaríkin, Bretland, Kanada, Ástralía og Indland.[3]
- Almennir lífeyrissjóðir: Bretland, Georgía, Grænland, Japan, Kanada.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvort og hve margir eru að fá meira en 75% skattskyldra tekna sinna frá Íslandi. Ef svo væri þá gæti verið að engar ívilnanir séu í boði í búseturíkinu þar sem það er ekki í aðstöðu til að veita þær. Hér kæmi aðallega til skoðunar hvort og þá hve margir eru að taka örorkulífeyri og búsettir eru í Bandaríkjunum. Ennfremur lífeyrir til þeirra sem búsettir eru í Bretlandi en 160 manns eru búsettir þar. Það athugist hins vegar að lífeyrisréttindi eru færanleg ef lífeyrisþegi flytur til ríkja utan EES.

5.3 Lífeyrisþegar utan EES, Sviss eða Færeyja og ekki tvísköttunarsamningur til staðar

Ef lífeyrisþegi er búsettur í ríki utan EES, í Sviss eða Færeyjum, sem ekki er með samning við Ísland þá er ekkert sem takmarkar rétt Íslands til að skattleggja lífeyrisgreiðslurnar. Það getur leitt til tvísköttunar, þ.e. að bæði ríki skattleggi lífeyrisþegann af sömu tekjum. Hins vegar er algengt að búseturíki afléttí tvísköttun með því að taka tillit til erlenda skattsins, t.d. lækka sinn skatt sem nemur erlenda skattinum. Ísland er t.d. með þannig ákvæði í 119. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Ef búseturíki afléttir tvísköttun með þeim hætti þá er hætt við því að íslenskur persónuafsláttur lækki ekki skattbyrðina heldur skattleggist í erlenda ríkinu ef skattur þar er hærri. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda þeirra sem búa í ríkjum utan EES, Sviss og Færeyjum sem ekki eru með tvísköttunarsamning við Ísland.

6 Áhrif á einstaka hópa

6.1 Norðurlöndin

Yfirgnæfandi meirihluti lífeyrisþega eru búsettir á Norðurlöndunum eða 2.997 manns af þeim 5.258 sem fá greiddan lífeyri en það gerir 57% allra erlendra lífeyrisþega. Norðurlandasamningurinn mælir fyrir um skiptan skattlagningarrétt á lífeyrisgreiðslum. Það þýðir að upprunaríkið (Ísland í þessu tilviki) hefur forgang á að skattleggja en búseturíkið má einnig skattleggja tekjurnar en verður að taka tillit til íslensks skatts til að koma í veg fyrir tvísköttun. Almennt er þetta gert á þann veg að búseturíki reiknar sinn skatt en dregur síðan frá sem nemur erlenda skattinum. Þar sem Norðurlöndin eru með frekar háa skatta þá þýðir þetta oftar en ekki að persónuafsláttur hefur engin, eða takmörkuð, áhrif á skattbyrðina fyrir lífeyrisþegan. Ef skattur í erlenda ríkinu er hærri en á Íslandi þá kemur minna til frádráttar frá erlenda skattinum. Afsláttur sem Ísland veitir eykur þannig skattinn í hinu ríkinu (sjá fylgiskjal).

Skatthlutfallið á lífeyri er stighækkandi þar sem lægsta hlutfallið er 31,48%. Sé veittur fullur persónuafsláttur þá verður virkur skattur mun lægri eða um 16,8% af 5 m.kr. lífeyristekjum og lækkar þar til hann verður 0 af 2,5 m.kr. lífeyrisgreiðslu. Virkur skattur á lífeyri í hinum Norðurlöndunum er almennt hærri sem þýðir að mismunurinn skattleggst í erlenda ríkinu. Eins og komið er inn á síðar þá er líklega töluverður hluti af þeim 1,5 ma.kr. sem Ísland veitti í persónuafslátt 2023 að renna í ríkisjóði þessara ríkja og lækkar því einungis skattbyrði lífeyrisþeganna tímabundið, þ.e. þar til skattur er lagður á í erlenda ríkinu að tekjuári liðnu.

---

[2] Lífeyrisþegar TR falla ekki undir þennan flokk nema gerður hafi verið sérstakur samningur um tryggingar, líkt og á við um Bandaríkin, Kanada og Bretland.
[3] Auk annarra landa þar sem færri en 10 búa: Albanía, Andorra, Barbados, Georgía, Grænland, Japan, Kína, Kýpur, Rúmenía, Rússland, Suður-Kórea, Úkraína og Víetnam.

Rétt er að hafa í huga að ef upp kemur sú staða að skattur í öðru Norðurlandi er lægri en íslenski skatturinn þá kæmi til greina að sækja um persónuafslátt á grundvelli 70. gr. a.

6.2 Þeir sem fá eingöngu hluta heildartekna frá Íslandi sem er skattskyldur

Ef einungis hluti af heildarlífeyristekjunum er skattskyldur á Íslandi þá getur lífeyrisþegi notið tvöfaldra persónuívilnana, þ.e. fullan persónuafslátt á Íslandi og svo því ríki sem hann býr í. Nefna má tvö dæmi þar sem þessi staða kemur upp. Í fyrsta lagi ef lífeyrisþegi er að taka lífeyri úr opinberum lífeyrissjóð og einkareknum en þá reiknast fullur persónuafsláttur á þann hluta sem er skattskyldur (opinber lífeyrir) á meðan lífeyrinn úr almennum lífeyrissjóði væri á grundvelli tvísköttunarsamnings undanþeginn skattlagningu á Íslandi (aðeins skattskyldur í búseturíkinu). Í öðru lagi ef lífeyrisþegi er að taka hluta af lífeyri frá Íslandi og hluta erlendis, þá reiknast fullur persónuafsláttur á móti íslenskum hluta lífeyrisins. Í þessum tilfellum getur lífeyrisþeginn fengið persónuívilnanir í tveimur ríkjum en það er almennt hlutverk heimaríkis að veita slíkar ívilnanir.

6.3 Örorkulífeyrisþegar

Örorkulífeyrisþegar fá að jafnaði meirihluta tekna sinna frá TR. Þeir eru alla jafna búsettir í ríkjum EES, Sviss eða Færeyjum nema að gerður hafi verið sérstakur alþjóðasamningur um almannatryggingavernd, s.s. eins og gert hefur verið við Bandaríkin og Kanada. Í tölunum að ofan er ekki gerður greinarmunur á hvers konar lífeyri um er að ræða frá TR og tekur talningin því til allra sem fá lífeyri hvort sem það eru örorkulífeyrir eða ellilífeyrir. Samkvæmt tvísköttunarsamningum Íslands þá má upprunaríki (Ísland) eitt skattleggja í samningum við Bandaríkin, Belgíu, Kanada, Kína, Lettland, Litáen, Lúxemborg og Tékkland. Skiptur skattlagningarréttur er í samningunum við Georgíu, Holland, Japan, Norðurlöndin og Víetnam.[4]

Af ofangreindum löndum þá vega Norðurlöndin þyngst en þar eru um 63% af öllum þeim sem fá bætur frá Tryggingastofnun eða 2.281 manns af 3.639. Þá eru 161 lífeyrisþegar í Bandaríkjunum og 34 í Kanada en það eru einu löndin á listanum (með yfir 10 lífeyrisþega) sem eru utan EES. Eins og komið hefur verið inn á hér að framan þá ættu örorkulífeyrisþegar að geta beitt 70. gr. a. til þess að fá notið persónuafsláttar. Hins vegar getur lagabreytingin haft slæm tímabundin áhrif á þennan hóp sem þarf að greiða hærri skatt af lífeyrinum frá TR í staðgreiðslu. Á móti kemur að skattur í erlenda ríkinu að tekjuári liðnu verður lægri og eftir atvikum getur aðilinn sótt um að fá nýttan persónuafslátt ef skattur í erlenda ríkinu er lægri en á Íslandi.

Hvað varðar Bandaríkin og Kanada þá gætu lífeyrisþegar þar ekki beitt 70. gr. a. Ekki liggja hins vegar fyrir upplýsingar að svo stöddu hvort um er að ræða lífeyrisþega sem eru að fá örorkulífeyri eða ellilífeyri, en telja verður líklegra að flestir þeirra séu að taka ellilífeyri og sá lífeyrir sé aðeins hluti af þeirra heildartekjum. Þannig eru 262 manns búsettir í Bandaríkjunum að taka lífeyri og meðal mánaðargreiðsla er um 53 þús.kr. Í Kanada eru 48 manns og meðal mánaðargreiðsla er 81 þús.kr.

Til að tryggja að persónuafsláttur sé í boði fyrir lífeyrisþega utan EES, Sviss eða Færeyja þyrfti að skoða hvort vilji sé til að taka upp sambærilegt ákvæði og 70. gr. a. sem myndi taka til þessara aðila.

6.4 Tímabundin áhrif á greiðslugetu

Þótt lagabreytingunni hafi verið ætlað að hafa takmörkuð skattaleg áhrif á lífeyrisþega þá eru ákveðin tímabundin áhrif á greiðslugetu þeirra sem eru nú að nýta persónuafslátt. Þetta á aðallega við í þeim tilvikum þegar Ísland er með skiptan skattlagningarrétt og skattur er hærri í búseturíkinu sem á fyrst og fremst við hjá lífeyrisþegum á Norðurlöndunum. Afnám persónuafsláttar í staðgreiðslu hefur það í för með sér að hærri skattur dregst af útborguninni og hlutfallslega minna kemur því til útgreiðslu. Á móti kemur að skattur til greiðslu í erlenda ríkinu að tekjuári liðnu verður lægri, eða enginn.

[4] Einnig Kína, Georgíu, Japan og Víetnam sem ekki er þörf á að skoða.

Ef enginn skattur reiknast í erlenda ríkinu þá er skattur í því ríki mögulega lægri en sá skattur sem reiknaður er á Íslandi. Sé viðkomandi búsettur í EES, Sviss eða Færeyjum og er með 75% eða meira af tekjum sínum frá Íslandi getur hann eftir atvikum óskað eftir að nýta persónuafslátt á grundvelli 70. gr. a. til endurgreiðslu á þeim skatti sem því nemur.

Þessi tímabundnu áhrif koma aðallega fram á fyrsta ári þegar greiddur er skattur í staðgreiðslu án persónuafsláttar og á sama tíma er verið að greiða skatt erlenda ríkisins fyrir síðasta tekjuár. Á ári tvö ættu áhrifin að vera minni eða engin, eftir því hvort skattur er hærri eða lægri í erlenda ríkinu. Ef skattur er hærri í erlenda ríkinu þá verða áhrifin engin á ári tvö, þ.e. skattur án persónuafsláttar er greiddur í staðgreiðslu á Íslandi og lægri erlendur skattur reiknast sem nemur íslenska skattinum að tekjuári liðnu. Ef skattur er lægri í erlenda ríkinu þá er enginn skattur sem reiknast í erlenda ríkinu á ári tvö og aðilar innan EES, Sviss og Færeyja með 75% tekna sinna frá Íslandi geta sótt um að nýta persónuafslátt á móti þeim skatti sem greiddur var umfram. Þessi tímabundnu áhrif, sem bundin eru við fyrsta árið, geta komið illa við ákveðna hópa og þá einkum þá sem eru að fá örorkulífeyri.

7 Fjárhæðir

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum nam heildarfjárhæð nýtts persónuafsláttar hjá einstaklingum sem eru með lögheimili erlendis og fengu lífeyrisgreiðslur, sérstakar lífeyrisgreiðslur og greiðslur frá Tryggingastofnun frá Íslandi á tekjuárinu 2023, álagningarárinu 2024 um 1,5 ma.kr.[5] Það athugist að umrædd fjárhæð endurspeglar ekki þá fjármuni sem lífeyrisþegar koma til með að missa þegar lögin taka gildi, ekki þá nema að hluta.

Persónuafslátturinn er að stærstum hluta greiddur til lífeyrisþega á Norðurlöndunum þar sem flestir búa og skattlagningarréttur Íslands er víðtækastur, þ.e. hann nær til allra tegunda lífeyris.[6] Líkt og komið hefur verið inn á að framan þá hafa Norðurlöndin einnig rétt til að skattleggja lífeyrinn sem þýðir að sú lækkun á tekjuskatti sem Ísland veitir með persónuafslætti skilar sér oft ekki til lífeyrisþeganna heldur eykur einfaldlega skattinn sem reiknast erlendis. Persónuafslátturinn er þannig að renna að stórum hluta í ríkissjóði Norðurlandanna. Þeir aðilar sem geta beitt 70. gr. a. munu eftir sem áður geta fengið persónuafslátt.

Þá er viðbúið að fjárhæðin lækki sem nemur persónuafslætti sem veittur hefur verið í þeim tilvikum þegar lífeyristekjur eru aðeins að hluta skattskyldar á Íslandi þannig að viðtakandi njóti tvöfaldrar ívilnunar, sbr. umfjöllun að framan. Í þeim tilvikum ætti lífeyrisþegi að fá persónuívilnanir í búseturíkinu.

8 Kostnaður vegna heilbrigðisþjónustu

Nefnt hefur verið að íslenska ríkið spari kostnað við heilbrigðisþjónustu í þeim tilvikum þegar lífeyrisþegar eru búsettir erlendis. Í því sambandi er rétt að benda á að á grundvelli reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 883/2004 frá 29. apríl 2004 um samræmingu almannatryggingakerfa, sem innleidd er hér á landi þá er það íslenska ríkið sem stendur undir kostnaði við heilbrigðisþjónustu þeirra lífeyrisþega sem taka lífeyristekjur frá Íslandi. Það er því eðlilegt samband milli þess að það ríki sem stendur undir kostnaði við heilbrigðisþjónustu fái skatttekjur á móti.

9 Samræmi við Evrópu- og EES rétt og stjórnarskrá Íslands

Því hefur verið borið við að umrædd lagabreyting geti talist brot á EES rétti. Rétt er að hafa í huga að beinir skattar eru ekki hluti af EES samningnum en skv. dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og dómstóls EFTA þá mega beinir skattar ekki takmarka þau frelsisákvæði sem EES samningnum er ætlað að tryggja. Skattalög EES ríkjanna mega því ekki mismuna aðilum sem nýta sér frelsisákvæðin á EES svæðinu.

---

[5] Sá fyrirvari er á fjárhæðinni að í einhverjum tilvikum er einstaklingur að nýta persónuafslátt á móti öðrum tekjum en lífeyrisgreiðslum þrátt fyrir að hann sé jafnframt að fá lífeyrisgreiðslur.
[6] Einnig gæti fjárhæðin verið vegna lífeyris TR til Bandaríkjanna, Kanada, Hollands og Litháen sem og greiðslur úr opinberum lífeyrissjóðum til lífeyrisþega sem ekki eru með ríkisfang í búseturíkinu.

Ekki verður hins vegar séð að lagabreytingin geti talist brot. Í því sambandi ber að hafa í huga að ekki er verið að afnema persónuafsláttinn því til staðar er heimild fyrir umræddan hóp að njóta hans ef meirihluti tekna þeirra kemur frá Íslandi, sbr. 70. gr. a. Var sú heimild tekin upp í íslensk lög eftir að Eftirlitsstofnun EFTA sendi Íslandi formlega viðvörun um að íslenska ríkið hefði ekki staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt 28. gr. EES samningsins og 7. gr. tilskipunar nr. 2004/38 þar sem það neitaði lífeyrisþegum búsettum í öðru EES-ríki um að nýta persónuafslátt maka síns eins og þeir hefðu mátt gera ef þeir hefðu haft heimilisfesti á Íslandi.[7]

Umrædd skuldbinding leiðir af túlkun Evrópudómstólsins á frelsi launafólks til farar innan sambandsins í máli Schumacker (C-279/93). Í málinu kom m.a. fram, hvað varðar persónuívilnanir, að innlendur og erlendur aðili eru almennt ekki í sambærilegri stöðu þar sem aðeins búseturíkið er með upplýsingar um heildartekjur og hagi aðilans til að meta getu hans til að greiða skatt. Persónuafsláttur er því almennt eingöngu í boði í búseturíki skattaðilans. Það telst því ekki mismunun að skattaðilar búsettir erlendis fái ekki fullan persónuafslátt líkt og innlendir, nema ef búseturíkið getur ekki veitt slíka skattaívilnun, þ.e. ef það eru engar skattskyldar tekjur í búseturíkinu til að aflétta. Schumacker dómurinn sló því föstu að þegar „meirihluti tekna" (oft miðað við >75%) kemur frá einu upprunaríki þá skuli það ríki veita persónuívilnanir. Í máli X (283/15) var byggt á sömu reglu og staðfest að búseturíkið getur ekki veitt persónuívilnanir, þar sem tekjur koma frá fleiri en einu erlendu ríki, þá skulu erlendu ríkin veita persónuívilnanir í hlutfalli við heildartekjur skattaðilans. Umrædd mál varða persónuafslátt vegna launatekna en fordæmi þeirra á jafnt við um persónuafslátt vegna lífeyrisþega sem nýta sér umrædd frelsisákvæði EES samningsins, sbr. m.a. mál Turpeinen (C-520/04). Þar var staðfest, líkt og í máli Schumacker, að það telst ekki mismunun ef upprunaríki veitir ekki persónuívilnanir til lífeyrisþega sem búsettir eru erlendis nema ef búseturíkið getur ekki veitt slíkar ívilnanir. Málið snéri að aðila sem var búsettur í Finnlandi en flutti frá landinu og bjó á nokkrum stöðum í Evrópu áður en hann settist að á Spáni. Hann tók allan lífeyri sinn frá finnskum sjóði og skv. samningi við Spán mátti Finnland eitt skattleggja lífeyrinn. Greiðslan var skattlögð 35% brúttó á meðan innlendir aðilar voru í skattstiga og með ívilnanir vegna persónu- og fjölskylduhaga (persónuafslátt). Evrópudómstóllinn taldi að um brot væri að ræða. Aðilar teldust vera í sambærilegri stöðu ef þeir væru með allar, eða næstum allar, skattskyldar tekjur sínar í upprunaríkinu þannig að búseturíkið gæti ekki veitt slíkar ívilnanir.

Meginreglan skv. framangreindu er að upprunaríki er ekki skuldbundið að veita erlendum aðilum persónuívilnanir nema við þær aðstæður að skattskyldar tekjur í búseturíkinu eru það lágar að það ríki getur ekki veitt slíkar ívilnanir. Búseturíkinu er hins vegar skylt að veita persónuívilnanir m.t.t. persónu- og fjölskylduaðstæðna skattaðilans og má það ekki takmarka þær ívilnanir þótt um erlendar tekjur sé að ræða sem eru ekki skattskyldar í búseturíkinu, sbr. m.a. mál DeGroot (C-391/91). Í því máli var maður með tekjur frá nokkrum löndum, þ. á m. sínu búseturíki. Hann fékk engan persónuafslátt í erlendu ríkjunum og Holland vildi aðeins heimila honum hlutfallslegan persónuafslátt m.v. tekjur hans í Hollandi (stighækkandi undanþága). Það var talin mismunun sem ekki var réttlætanleg.

Eins og framangreind umfjöllun ber með sér hafa dómar Evrópudómstólsins (og EFTA dómstólsins) á síðustu árum verið að samræma hinn innri markað þannig að tryggt sé að frelsisákvæðin séu ekki takmörkuð á EES að því leyti að menn missi persónuívilnanir við það eitt að nýta sér réttindin. Ísland hefur innleitt ákvæði 70. gr. a. til að tryggja að svo sé og því er vandséð að það geti talist mismunun að fella á brott umrætt ákvæði sem veitti erlendum eftirlauna- og lífeyrisþegum, í mörgum tilvikum, ríkari rétt en innlendum. Í því

---

[7] Sjá ráðgefandi álit EFTA dómstólsins í máli Atla Gunnarssonar (E-26/13) sem snérist um endurgreiðslu á ofgreiddum sköttum vegna áranna fyrir gildistöku 70. gr. a. Þar var niðurstaða ráðgefandi álitsins *„Það samrýmist hvorki 1. gr. tilskipunar 90/365/EBE né b- eða d-lið 1. mgr. 7. gr. tilskipunar 2004/38/EB að EES-ríki gefi hjónum sem hafa flust til annars EES-ríkis ekki kost á að samnýta persónuafslátt við álagningu tekjuskatts, ef þau ættu þess kost væru þau búsett í búseturíkinu, <u>begar svo háttar til að annað beirra fær lífeyri frá búseturikinu og sá lífeyrir er heildartekjur eða næstum allar tekjur viðkomandi og makinn hefur engar tekjur</u>"*.

ljósi var engin ástæða til að koma inn á alþjóðlegar skuldbindingar í greinargerð með frumvarpi laganna þegar umrætt ákvæði var fellt brott.

Vert að taka fram að persónuívilnanir, líkt og persónuafsláttur sem hafa það hlutverk að leiða fram skattbyrði í samræmi við getu aðila til að greiða skatt, falla ekki undir gildissvið tilskipana eða gerða Evrópuréttar sem teknar eru upp í EES samninginn og snúa að samræmingu almannatryggingalöggjafarinnar.

Hvað mögulegt brot gegn stjórnarskrá Íslands, nr. 33/1944, varðar þá verður ekki séð að til staðar séu skýr fordæmi sem hægt er að byggja á. Telja verður þó að sömu sjónarmið eigi við hvað varðar persónuívilnanir, þ.e. að innlendur og erlendur aðili séu almennt ekki í sambærilegri stöðu. Fordæmi Evrópudómstólsins í þá veru að innlendur og erlendur aðili geti talist vera í sambærilegri stöðu verður að skoða í ljósi þess að EES samningnum er með frelsisákvæðunum ætlað að koma á fót einsleitu markaðssvæði. Slíkri samræmingu er ekki fyrir að fara í þeim tilvikum þegar um er að ræða lífeyrisþega sem búsettir eru utan EES, Sviss eða Færeyjum.

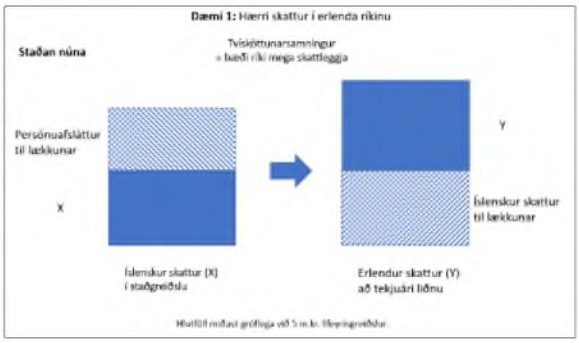
10 Niðurlag

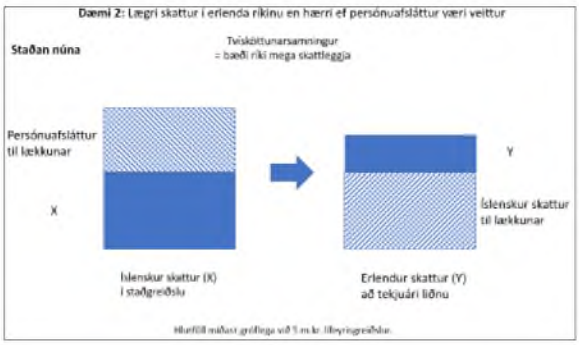
Eins og rakið er að framan þá var markmiðið með lagabreytingunni ekki að afnema persónuafslátt almennt til þeirra eftirlauna- og lífeyrisþega sem búa erlendis heldur að láta umrædda 75% reglu gilda við þær aðstæður, líkt og gildir í öðrum löndum.

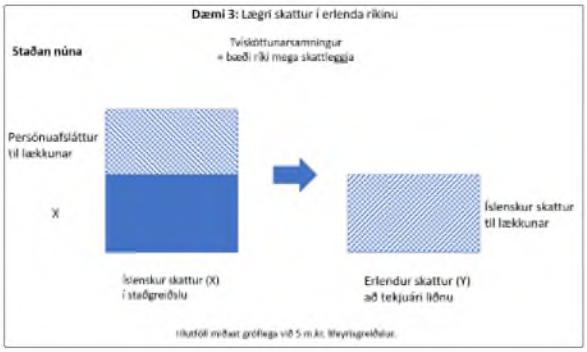
Innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verið til skoðunar hvort hægt væri að draga úr eða eyða þeim tímabundnu áhrifum sem rakin eru í kafla 6.4, sérstaklega í tilfelli öryrkja. Ennfremur var jafnframt verið að skoða þann möguleika að útvíkka gildissvið 75% reglunnar í 70. gr. a. þannig að hún tæki einnig til þeirra lífeyrisþega sem búsettir væru utan EES, Sviss eða í Færeyjum. Þeirri vinnu er ekki lokið.

Fylgiskjal

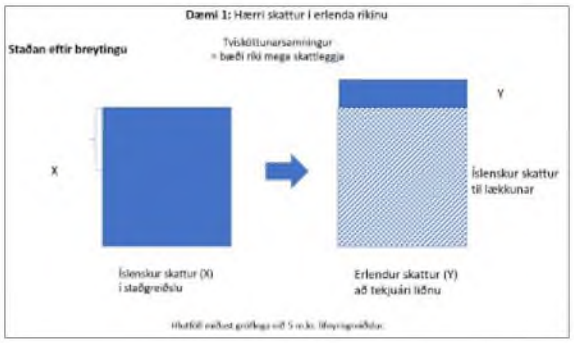
Staðan núna

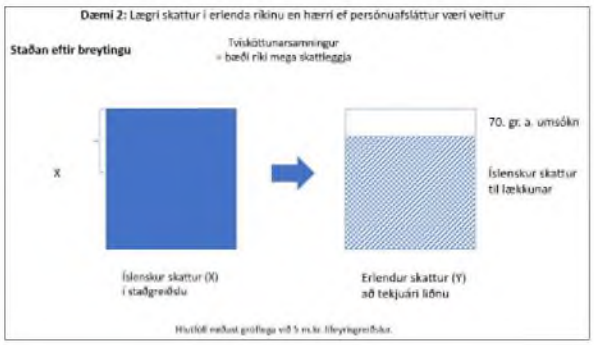


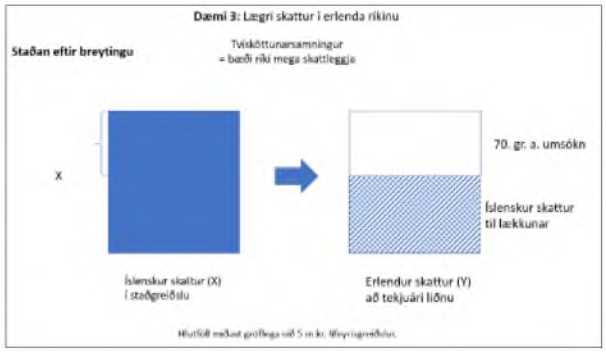




Eftir breytingu







Fjórðungssamband Vestfirðinga

Alþingi
Efnahags og viðskiptanefnd

Ísafirði 6. nóvember 2024

Umsögn frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl.(nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.) mál 300, 155. löggjafarþing

Stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga samþykkti á fundi sínum þann 30. október s.l. eftirfarandi bókun varðandi tillögu um upptöku innviðagjalds á skemmtiferðaskip, og vísar til IX kafla um breytingu á gistináttarskatti í frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga leggur áherslu á að uppbygging móttöku skemmtiferðaskipa er orðinn lykilþáttur í ferðaþjónustu á Vestfjörðum og væntingar um að hún skapi ný tækifæri við flestar hafnir í landshlutanum. Lýst er miklum áhyggjum af bakslagið í þessari þróun, ef tillaga rumvarpsþjármálaráðherra á Alþingi um breytingar á sköttum og gjöldum mál 300/155 um álagninu innviðagjalds á skemmtiferðaskip gangi óbreytt fram m.t.t. upphæð gjaldsins og tímasetningu um komandi áramót. Fjórðungssamband Vestfirðinga tekur því undir bókun Ísafjarðarbæjar og Cruse Iceland að tillögunni verði breytt verulega með lækkun upphafsgjalds og gefið færi á aðlögun innviðagjalds á komandi árum.

Breytingar á tollalegri meðferð hringferðaskipa er jafnframt til þess fallnar að fækka komum skemmtiferðaskipa á hafnir landsins.

F.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, sviðsstjóri.

Efnahags- og viðskiptanefnd.

Reykjavík, 25. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl., mál nr. 300/2024

Framvís - Samtök vísifjárfesta („Framvís“) þakka fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál. nr. 300/2024 (hér eftir „frumvarpið“).

Tekjur fyrirtækja í eignasöfnum íslenskra vísisjóða, meðlima Framvís, hafa margfaldast síðustu ár en þær námu 31,6 milljörðum króna árið 2023. Fjöldi starfsfólks var 2.384. Erlendir meðfjárfestar íslenskra vísifjárfesta eru hátt í 200 og hafa þeir fjárfest fyrir rúmlega 70 ma.kr. frá árinu 2015, fjárfesting sem annars hefði ekki komið til.

V. Breytingar á lögum nr. 152/2009

Varðandi fyrirhugaðar breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009, sbr. XIV. kafli frumvarpsins vill Framvís koma eftirfarandi athugasemd á framfæri.

Fyrst og fremst vill Framvís benda á að óvissa í skattalegu umhverfi, sem og rekstrar- og fjárfestingarumhverfi er helsta frábending fjárfesta og þar með helsta hindrun allra fyrirtækja við að sækja sér fjármagn til rekstrar. Nokkur atriði í frumvarpinu auka á óvissu í framangreindum skilningi og vinna því beinlínis gegn hagsmunum nýsköpunarfyrirtækja og hafa verulega neikvæð áhrif á tækifæri nýsköpunarfyrirtækja til fjármögnunar og frekari vaxtar. Fyrrgreind atriði vinna þar með gegn tilgangi og markmiðum laga nr. 152/2009. Framvís hvetja því eindregið til þess að þau atriði verði endurskoðuð og breytt.

Framvís gerir athugasemdir við 2. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins, sem veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum vegna forsendubreytinga.

Í umsóknarkerfi Rannís er í dag óskað eftir viðamiklum upplýsingum og gögnum í þeim tilgangi að ganga úr skugga um að umsækjendur og verkefni uppfylli skilyrði. Framvís telur því vanhugsað að Rannís hafi opna heimild til að afturkalla staðfestingu á verkefni á grundvelli einhliða mats á hvort forsendur staðfesta verkefnisins standi.

Í allri nýsköpun er algengt og alvanalegt að forsendubreytingar verði á verkefni eða að tímalengd aukist þar sem nýsköpun er í eðli sínu glíma við óvissu en mörg ef ekki flest nýsköpunarfyrirtæki þurfa að gera breytingar á sínu verkefni áður en þau finna vöru sem passar við markaðsþarfir. Slíkar breytingar eru oft bráðnauðsynlegar og eru til þess gerðar að auka verðmæti viðkomandi félags og finna rekstri og starfsemi þess betri farveg en áður var áformaður. Það er því vanhugsað að veita Rannís einhliða heimild til ákvörðunartöku sem letur nýsköpunarfélög til að leita slíkra leiða.

Það eru tvær alvarlegar afleiðingar sem heimild Rannís að afturkallað staðfestingu verkefnis vegna forsendubreytinga geta haft í för með sér. Í fyrsta lagi treystir mikill meirihluti smærri nýsköpunarfyrirtækja á að fá í nóvember á hverju ári endurgreiddan rannsóknar- og þróunarkostnað vegna staðfestra verkefna hjá Rannís. Mörg nýsköpunarfyrirtæki fjármagna rekstur sinn með lánum hjá fjármálastofnunum með veði í staðfestri endurgreiðslu frá Rannís. Oft er þessi fjármögnunarleið fyrirtækjanna eina lánsfjármögnunin sem viðkomandi fyrirtæki býðst. Ef Rannís hefur opna heimild til að afturkalla staðfestingu er líklegt að fjármálastofnanir hætti að veita slíkum fyrirtækjum fyrirgreiðslu á móti væntu endurgreiðslunni.

Í öðru lagi er líklegt að sá möguleiki að Rannís geti afturkallað samþykki verkefnis fyrir yfirstandandi og síðustu tveggja tekjuára fyrirtækjanna mun gera frekari fjárfestingu og þá sérstaklega erlenda fjárfestingu torveldari. Fyrirtækin muni að öllum líkindum þurfa að upplýsa um mögulega endurákvörðun Rannís á þegar greiddri endurgreiðslu við gerð áreiðanleikakönnunar (e.Due Diligence) sem gerð er við fjárfestingu fjárfesta í slíkum fyrirtækjum. Í þessu samhengi skal áréttað það sem áður sagði, að óvissa í umhverfi nýsköpunarfélaga hefur verulega neikvæð áhrif á þátttöku fjárfesta, en fjárfesting, innlend sem erlend er lífsnauðsynleg nýsköpunarfélögum. Hlutverk löggjafans og stjórnvalda er að auka stöðugleika og fyrirsjáanleika í umhverfi þeirra, en ekki að auka á hann.

Framvís leggur því til að heimild Rannís, um afturköllun staðfestingar, verði eingöngu bundin við tilvik þar sem umsækjendur veittu rangar eða villandi upplýsingar í sínum umsóknum.

Virðingarfyllst,
F.h. stjórnar Framvís – Samtaka vísifjárfesta

Sigurður Arnljótsson, , meðeigandi Brunns Venture og stjórnarformaður Framvís

Helga Valfells, meðeigandi Crowberry Capital og stjórnarmaður Framvís

Hrönn Greipsdóttir, framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs og stjórnarmaður Framvís

Linda Björk Ólafsdóttir, framkvæmdastjóri Tennin og stjórnarmaður Framvís

Marta Björg Hermannsdóttir, fjárfestingarstjóri hjá Eyri Venture Management og stjórnarmaður Framvís

Pétur Richter, fjárfestingarstjóri Iðunnar framtakssjóðs og stjórnarmaður Framvís

Svana Gunnarsdóttir, meðeigandi Frumtak Ventures og stjórnarmaður Framvís

Frumtak

Reykjavík, 31. október 2024

Efnahags- og viðskiptanefnd
Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Frumtaks Ventures ehf., um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), þingskjal 307 - mál nr. 300

Vísað er til frumvarps fjármála- og efnahagsráðherra til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl., þingskjal 307 – mál nr. 300 (hér eftir „frumvarpið" eða „lagafrumvarpið"). Með erindi þessu vill Frumtak Ventures ehf., koma á framfæri sjónarmiðum félagsins um fyrrgreint frumvarp, einkum hvað varðar ákvæði 45. gr. frumvarpsins og þær breytingar á framkvæmd sem lögð er til með frumvarpinu.

Frumtak Ventures er umsýsluaðili þriggja vísisjóða, Frumtaks 2, 3 og 4 og er jafnframt rekstraraðili sérhæfðra sjóða í skilningi laga nr. 45/2020. Sjóðirnir fara í dag með virkar fjárfestingar í verulegum fjölda nýsköpunarfélaga.

Með ákvæði 1.mgr. c.-liðar 45. gr. frumvarpsins stendur til að takmarka framlengingu umsókna, en eftir breytingu verður framlenging heimil tvisvar sinnum. Er félögum þó heimilt að sækja um staðfestingu á nýju verkefni sem byggir á fyrra verkefni, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Frumtak Ventures bendir sérstaklega á að nýsköpunarverkefni taka jafnan nokkur ár og taka jafnan miklum breytingum á meðan þau eru unnin. Er því varasamt að setja fram of ríkar takmarkanir hvað varðar tímalengd, en of ríkar takmarkanir vinna gegn hagsmunum nýsköpunarfélaga og markmiðum laganna. Í öllu falli er æskilegt að gæta samkeppnishæfni við önnur lönd, en nefna má að sambærilegar umsóknir í Noregi geta varað í allt að 4 ár. Í þeim tilgangi að tryggja samkeppnishæfni íslenskra nýsköpunarfélaga er lagt til að heimilt verði að framlengja umsóknir um 5 ár.

Frumtak Ventures gerir þó öllu alvarlegri athugasemdir við ákvæði 2. mgr. c.-liðar 45 gr., en þar er gert ráð fyrir því að Rannís hafi heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum. Getur afturköllun átt sér stað annars vegar ef forsendubreyting hefur átt sér stað frá því að umsókn var staðfest, þ.e. ef *„framgangur verkefnis víkur talsvert frá upphaflegri áætlun þannig að verkefnið uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir staðfestingu"*, sbr. 4. gr. og 1. mgr. 5. gr. laganna, en hins vegar ef upplýsingagjöf er ábótavant, þannig að ekki sé lengur hægt að leggja mat á þau atriði. Ákvæði 4. gr. núgildandi laga kveður m.a. á um að umsóknir skuli afhentar á formi sem Rannís ákveður og að með umsókn skuli fylgja greinargóð lýsing á verkefninu ásamt verk- og kostnaðaráætlun. Það umsóknarform sem Rannís krefst fylgni við er afar umfangsmikið og kallar á ríka upplýsingagjöf til að gera Rannís kleift að meta hvort skilyrði laganna séu uppfyllt. Rannís er því með öllu unnt að hafna

staðfestingu á verkefni strax við yfirferð umsóknar ef framangreind skilyrði eru ekki uppfyllt. Engin gild ástæða er því fyrir hendi til að heimila afturköllun á grundvelli þessa ákvæðis.

Bent skal á að óvissa í skattalegu umhverfi, sem og rekstrar- og fjárfestingarumhverfi er sá þáttur sem helst letur og fælir frá fjárfesta. Óvissa um framtíðina er því helsta hindrun fyrirtækja við að sækja sér fjármagn til rekstrar. Það er staðreynd sem á við í hvaða atvinnurekstri sem er. Þau áform sem birtast í fyrrgreindu ákvæði vinna beinlínis gegn hagsmunum nýsköpunarfyrirtækja og hafa verulega neikvæð áhrif á tækifæri þeirra til fjármögnunar, bæði frá innlendum og erlendum fjárfestum þar sem þau auka óvissu gríðarlega.

Mikilvægt er að löggjafinn geri sér fulla grein fyrir því að það er alvanalegt og oftast bráðnauðsynlegt fyrir nýsköpunarfyrirtæki að breyta um stefnu í þróun. Skýrist sú þörf einkum af því að markmið nýsköpunarfyrirtækja er að þróa vöru eða þjónustu sem passar við þarfir markaðarins. Þær þarfir eru sjaldnast ljósar í upphafi og því jafnan lífsnauðsynlegt að breyta um stefnu og forsendur reksturs og þróunar. Slíkar breytingar leiða jafnan til þess að viðkomandi félag finnur þróun sinni og rekstri réttan og betri farveg en áður var áformaður og leiða því jafnan til aukningar á verðmæti viðkomandi félags. Í stuttu máli er langoftast lífsnauðsynlegt fyrir nýsköpunarfélög að *„víkja talsvert frá upphaflegri áætlun“*, en ef lagabreyting þessi nær fram að ganga mun slík breyting í mörgum tilfellum ríða mörgum smærri nýsköpunarfélögum að fullu vegna afturköllunar á ákvörðun Rannís og endurkröfu í kjölfarið – og það á grundvelli laga sem hafa þann tilgang að efla þróunarstarf og bæta samkeppnisskilyrði nýsköpunarfélaga. Það er því bæði óæskilegt og vanhugsað að veita Rannís einhliða heimild til slíkrar ákvörðunartöku.

Í þessu samhengi er vert að benda á að mikill meiri hluti smærri nýsköpunarfélaga treystir á að fá endurgreiddan rannsóknar- og þróunarkostnað í nóvember á ári hverju vegna staðfestra verkefna. Mörg þeirra fjármagna rekstur sinn fram að þeim tíma með lánum gegn veitingu veðs í endurgreiðslunni. Í ljósi óvissunnar sem fylgir rekstri félaganna er framangreint oft eina leiðin sem þeim býðst til lánsfjármögnunar. Ef Rannís er heimilt á hvaða tíma sem er að afturkalla fyrri ákvörðun sína er afar ólíklegt að lánveitendur muni geta samþykkt lánveitingu af framangreindu tagi sökum þeirrar óvissu sem heimildin skapar. Um verulega stórt hagsmunamál er að ræða hjá fjölmörgum félögum sem er algjör óþarfi að stefna í hættu.

Þá má ennfremur árétta hið augljósa, að hugsanleg endurkrafa vegna opinnar heimildar Rannís til afturköllunar ákvörðunar á grundvelli forsendubreytinga í rekstri vegna yfirstandandi rekstrarárs og síðustu tveggja ára, samtals þriggja ára, mun gera íslensk nýsköpunarfélög mun minna aðlaðandi fyrir fjárfesta, þar sem afar erfitt er að gera sér grein fyrir því hvort koma muni til slíkrar endurgreiðslu síðar meir eður ei. Jafnopin heimild og lagt er upp með í frumvarpinu hefur því bæði þau áhrif að fjöldi nýsköpunarfélaga kann að sjá fram á ógjaldfærni strax í kjölfar slíkrar ákvörðunar, en einnig að fjölda annarra nýsköpunarfélaga mun reynast mun erfiðara og jafnvel ómögulegt að sækja sér nýtt fjármagn í formi fjárfestingar.

Áhrif heimildarinnar eru því afar víðtæk fyrir fjárhag nýsköpunarfélaga og mun leiða til verulega aukinnar rekstraráhættu, á sama tíma og hún mun letja þau til að laga sig að þörfum markaðarins með því að breyta um stefnu frá upphaflegum áætlunum. Augljóst er að heimildin vinnur því beinlínis gegn markmiðum laganna um að bæta samkeppnishæfni íslenskra nýsköpunarfélaga. Er löggjafinn eindregið hvattur til að falla frá þessum áformum.

Það skal þó nefnt að ofangreind sjónarmið eiga í engu við um þau tilfelli þar sem umsækjendur veita rangar eða villandi upplýsingar í umsóknum, en í slíkum tilfellum er eðlilegt að afturköllunarheimild sé víðtæk.

Frumtak

Það er staðreynd að samkeppnishæfni og velgengni íslenskra nýsköpunarfélaga veltur að mestu leyti á því umhverfi sem þau starfa í. Í þessu samhengi skal nefnt að útflutningstekjur íslensks hugverkaiðnaðar stappa í dag nálægt 20% af heildarútflutningstekjum Íslands. Sá vöxtur sem hefur náðst í þeim tekjum er ekki síst að þakka þeim breytingum sem gerðar hafa verið á umhverfi nýsköpunarfélaga á síðustu 15 árum eða svo. Það er vægast sagt óskynsamlegt að kasta á glæ þeim framangreinda árangri sem unnist hefur hingað til í rekstrarumhverfi nýsköpunarfélaga fyrir jafnlítinn ávinning og raun ber vitni, en þau ákvæði sem gerðar eru athugasemdir við að framan vinna augljóslega gagngert gegn þeim árangri.

Virðingarfyllst,
f.h. Frumtaks Ventures ehf.,
Fróði Steingrímsson lögmaður

FHG

Reykjavík, 30. október 2024

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
B.t. Nefndasviðs

Varðar: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um skatta og gjöld (300. mál)

Um fyrirhugað frumvarp

FHG (Fyrirtæki í hótel- og gistiþjónustu) vísa til máls S-213/2024 á samráðsgátt birt 15. október, frumvarp sem m.a. mælir fyrir um breytingar á lögum um gistináttaskatt.

Þær breytingar sem frumvarpið mælir fyrir um byggja á þingsályktun um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til 2030 sem Alþingi afgreiddi í júní síðastliðnum. Þingsályktunin boðar breytt fyrirkomulag gjaldtöku í ferðaþjónustu og mælir sérstaklega fyrir um innviðagjald á skemmtiferðaskip og álagsstýringu í formi gjaldtöku á vinsælum ferðamannastöðum. Í ferðamálastefnunni segir einnig að samhliða eigi að kanna kosti þess að afnema gistináttaskatt til jöfnunar samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu, sem efli samkeppnishæfni og styrki verðmætasköpun. Frumvarpinu er samhliða ætlað að mæta tekjuhlið fjárlagafrumvarps 2025 hvað áformaðar tekjur af ferðaþjónustu í formi sértækra skatta varðar.

Í samtali FHG við fjármála- og efnahagsráðherra í lok september sl. kom fram að þær breytingar sem nú væru kynntar væru einungis skref í að ljúka þeim áherslum sem ferðamálastefna mælir fyrir um varðandi gjaldtöku í ferðaþjónustu. Í framhaldinu yrðu frekari skref stigin.

FHG lýsa ánægju með þau ákvæði frumvarpsins sem innleiða breytingar sem ferðamálastefna Alþingis geymir. Þó að nú sé komið að tímamótum hjá fráfarandi ríkisstjórn ganga FHG út frá því að næsta ríkisstjórn ljúki þeim áformum sem ferðamálastefnan mælir fyrir um, enda naut þingsályktun um ferðamálastefnu fylgis allra flokka þegar hún var afgreidd frá þingi síðasta sumar.

Varðandi einstök ákvæði frumvarpsins vilja FHG fyrir það fyrsta benda á að hækkun á gistináttaskatti sbr. 19. gr. frumvarpsins er til þess fallin að draga enn frekar úr samkeppnishæfni gistirekenda, en Ísland er í harðri samkeppni um ferðamenn við önnur Norðurlönd og fleiri áfangastaði. Allar opinberar álögur á fyrirtæki sem nú þegar eru mikið skattlögð draga úr samkeppnishæfni Íslands á því sviði. Þá er ljóst að hækkun skatta með mjög litlum fyrirvara gerir fyrirtækjunum erfitt um vik að innleiða breytingar í tíma auk þess sem þegar eru komnar bókanir með staðfestum verðum inn á næsta ár.

FHG benda einnig á að æskilegt væri að lög innihéldu skýra heimild til að innheimta gistináttaskatt sérstaklega, þ.e. skatturinn þurfi ekki að koma fram á sölureikningi gistingar. Slík heimild er almennt til staðar í þeim Evrópuríkjum sem innheimta sérstaka ferðamannaskatta.

Þá velta FHG upp þeirri spurningu hvort eðlilegt sé að undanþiggja skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum innviðagjaldi eins og frumvarpið ráðgerir. Samkvæmt því skal greiða 400 kr. per farþega í gistináttaskatt af hótelskipum í innanlandssiglingum (sjá 19. gr. frv.) meðan innviðagjald hótelskipa í millilandasiglingum verði 2500 kr. á farþega (sjá 21. gr. a frv.). Slík hótelskip í innanlandssiglingum og starfsfólk þeirra eru skráð erlendis rétt eins og gildir um þau hótelskip í millilandasiglingum sem hingað koma. Þessi skip greiða þannig hvorki tekjuskatt né launaskatt á Íslandi og því erfitt að sjá af hverju innviðagjaldið ætti ekki að ná til þeirra allra, hvort heldur teljast í millilanda- eða innanlandssiglingum.

Fyrirliggjandi frumvarp hefur það að markmiði að stuðla að jafnri samkeppnisumgjörð rekstraraðila í gistiþjónustu hvort heldur gistingin er á landi eða sjó, í takt við áherslur þingsályktunar um ferðamálastefnu. Það er markmið sem allir eiga að geta verið sammála um.

Virðingarfyllst,
Kristófer Oliversson
formaður FHG

Varðar: 300. þingmál – skattar og gjöld

Kæri þingmaður í efnahags- og viðskiptanefnd

Meiri hluti Alþingis ætlar að lækka gistináttaskatt á erlend gistiskip sem sigla hringinn um Ísland á sumrin og viðhalda tollfrelsi á birgðum þeirra, en á sama tíma hækka gistináttaskatt á gistingu innlendra hótela og gistihúsa.

Meðalhótel á Íslandi skilar um 2 milljónum króna á ári af hverju herbergi til hins opinbera í tekjur. Ætla má að gistiskip sem sigla hringinn í kringum Ísland hafi í sumar skilað hinu opinbera að hámarki um 150 þúsund krónum í tekjur af hverri káetu gegnum gistináttaskatt.

Hafnargjöld allra hafna á Íslandi nema samanlagt um 3,6 milljörðum á ári sem er svipuð fjárhæð og tekjur af einu stóru hóteli á Íslandi á ári.

Það er ljóst að með sérreglum fyrir erlend gistiskip sem hingað sigla er verið að senda skrýtin skilaboð til innlendra rekstraraðila og fórna meiri hagsmunum fyrir minni sérhagsmuni. Það er líka sérstakt að þegar rekstraraðilar á Íslandi benda á að rétt sé að fresta gildistöku hækkunar gistináttaskatts þar sem mikið sé af bókunum inn á nýtt ár sé ekki hlustað, en þegar erlendir aðilar í rekstri gistiskipa sem greiða litla sem enga skatta hér á landi benda á hið sama sé hlustað sbr. tillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um að fresta um ár. Skipin munu þá hafa fengið tveggja ára frestun á gildistöku laga sem lutu að því að jafna rekstrarumhverfi á markaði.

Ég sem formaður Fyrirtækja í hótel- og gistiþjónustu og rekstraraðili í gistiþjónustu á Íslandi skora á þig kæri þingmaður að endurskoða þau áform að fresta afnámi tollfrelsis á gistiskip. Að öðrum kosti er eðlileg sanngirniskrafa að þau greiði sama innviðagjald – 2500 kr. á farþega - og Alþingi hyggst leggja á stærri skip.

Virðingarfyllst,

Kristófer Oliversson
formaður FHG

martinartina

Efnahags- og Viðskiptanefnd

155. löggjafarþing 2024–2025. Þingskjal 307 — 300. mál. Stjórnarfrumvarp.

British American Tobacco Denmark A/S
Bernstorffsgade 50
1577 Copenhagen V
Denmark

Tel + 45 39 55 63 00
CVR 13801134
www.bat.com

31st October 2024

Comment for the Economic Affairs & Trade Commitee on: "Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl).

British American Tobacco Denmark (A/S) (BAT) has seen that the "Þingskjal 307" (Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)) (draft law) has been through 1st reading in the Alþingi and afterwards sent for consideration in the Efnahags- og Viðskiptanefnd and would like to thank for the opportunity to submit our comment for the committee's consideration.

General information about the draft law:

BAT's strategic purpose is to create A Better Tomorrow™ by building a Smokeless World – one where adult smokers who would otherwise continue to smoke have migrated to smokeless alternatives. We aim to become a predominantly smokeless business by 2035.

Smokeless tobacco and nicotine products like vapour, tobacco heating, herbal heating, and nicotine pouches, while not risk-free, offer a reduced risk alternative to cigarettes[1] Progressive regulations encouraging smokers to switch to these alternatives have contributed to decreased smoking rates in various countries. . As a component of these progressive regulations, BAT supports the introduction of a tax for e-cigarettes and nicotine pouches that recognises the differences in the risk profile of these products relative to combustible tobacco products, and accordingly taxes these products proportionately by maintaining a meaningful differential between smokeless products and combustible tobacco products.

We recognize the issue of underage usage, are clear that all tobacco and nicotine products are for adults only, and we support youth access prevention measures. However, we are

[1] Based on the weight of evidence and assuming a complete switch from cigarette smoking. These products are not risk free and are addictive.

concerned that the high level of tax being proposed in the draft law XIII. CHAPTER article 37 c. (article 10. d.) (approximately 50% of the tax on a 20-pack cigarettes for a 15 gram can of nicotine pouches and 13.2% of the tax on a 20-pack cigarettes for an e-cigarette with 2 ml of liquid) will fail to achieve the Government's objectives and will have a negative impact on public health by discouraging adult smokers from switching to smokeless alternatives, encouraging adult users of e-cigarettes and nicotine pouches to return to smoking, and potentially increasing the illicit market for e-cigarettes and nicotine pouches (which will itself increase youth access to these products).

Inadequate implementation time

In article 53 of the draft law it is stated that it will enter into force 1st of January 2025 and that the notification will apply to importers or manufacturers who produce products in Iceland

The proposed extremely short implementation timings come with a very high risk of the illegal market being given a unintended benefit, which is not in the interest of the government nor the legal industry.

BAT believes that it is necessary to establish a process, which secures, that the illegal market would not benefit of a very short implementation time.

Therefore, we would also like to draw attention to the normal procedure of the Icelandic Government, i.e. in the bill on packaging and labelling rules for cigarettes ("Reglugerð um útlit og viðvörunarmerkingar tóbaksvara, losun skaðlegra tóbaksefna, mæliaðferðir og skýrslugjöf"), which gives a 12 month import stop and 18 month market clean.

The implementation date is also of great importance, as we can only describe the regulatory clarification as fulfilled when the bill has been finally adopted in the Icelandic Government Gazette.

Reduced Risk Profile of Smokeless Alternatives

Risk profile of E-Cigarettes

E-cigarettes contain no tobacco and are not combustible. As such, they contribute to the concept of "tobacco control" as defined in Article 1(d) of the WHO FCTC by reducing consumption of tobacco products and exposure to tobacco smoke.

A comprehensive number of scientific and public health organizations have concluded on the basis of current evidence that nicotine vaping is reduced risk compared to smoking. These conclusions have also been drawn by multiple reviews of the evidence by public health experts and international agencies. For example, in September 2022, the UK Office for Health Improvement and Disparities published an update of the evidence about nicotine

vaping in England.[2] This report was led by academics at King's College, London with a group of international collaborators. The authors reiterated that: "*vaping poses only a small fraction of the risks of smoking*."

Many independent peer-reviewed studies have found that biomarkers of tobacco exposure decrease after smokers switch to an e-cigarette and to levels achieved by quitting smoking without e-cigarettes. These studies are relevant evidence for showing reductions in toxicant exposures from e-cigarettes demonstrate tobacco harm reduction (see e.g. Round et al., (2019)[3], Shahab et al., (2017)[4], Jamie Hartmann-Boyce et al. (2022)[5], Soulet et al., (2022)[6], O'Connell et al., (2016)[7], Goniewicz et al., (2017)[8], Pulvers et al., (2020)[9]), and Goniewicz, (2023)[10]).

Risk profile of Oral Nicotine Pouches

Oral nicotine pouches are pre-portioned porous pouches containing nicotine (but no tobacco). The user puts a pouch between the upper lip and gum and leaves it there while the nicotine and taste is released. There is no combustion or inhalation involved. As such, oral nicotine pouches contribute to the concept of "tobacco control" as defined in Article 1(d) of the WHO FCTC by reducing consumption of tobacco products and exposure to tobacco smoke.

As this product does not contain any tobacco, it contains substantially lower levels of toxicants than combustible tobacco products like cigarettes, and snus - an oral smoke-free product which contains tobacco (and for which there is epidemiological evidence showing that it is a substantially less risky product compared to smoking). Oral nicotine pouches can be expected to have an even greater impact on tobacco harm reduction relative to snus, given that they do not contain tobacco. Indeed, oral nicotine pouches have been placed

[2] McNeill, A, Simonavičius, E, Brose, LS, Taylor, E, East, K, Zuikova, E, Calder, R and Robson, D (2022). Nicotine vaping in England: an evidence update including health risks and perceptions, September 2022. A report commissioned by the Office for Health Improvement and Disparities. London: Office for Health Improvement and Disparities.
[3] Round E. et al. (2019) Biomarkers of Tobacco Exposure Decrease After Smokers Switch to an E-Cigarette or Nicotine Gum. *Nicotine and Tobacco Research.* Sep; 21(9): 1239–1247. doi: 10.1093/ntr/nty140.
[4] Shabab L. et al. (2017) Nicotine, Carcinogen, and Toxin Exposure in Long-Term E-Cigarette and Nicotine Replacement Therapy Users: A Cross-sectional Study. *Annals of Internal Medicine*. Mar 21;166(6):390-400. doi: 10.7326/M16-1107. Epub 2017 Feb 7.
[5] Hartmann-Boyce J. et al. (2023) Biomarkers of potential harm in people switching from smoking tobacco to exclusive e-cigarette use, dual use or abstinence: secondary analysis of Cochrane systematic review of trials of e-cigarettes for smoking cessation. *Addiction*. Mar;118(3):539-545. doi: 10.1111/add.16063. Epub 2022 Oct 21.
[6] Soulet S. et al. (2022) Critical Review of the Recent Literature on Organic Byproducts in E-Cigarette Aerosol Emissions. *Toxics.* 10(12), 714; doi: 10.3390/toxics10120714.
[7] O'Connell G. et al. (2016) Reductions in biomarkers of exposure (BoE) to harmful or potentially harmful constituents (HPHCs) following partial or complete substitution of cigarettes with electronic cigarettes in adult smokers. *Toxicology Mecanisms and Methods. 26(6), 453–464. doi: 10.1080.*
[8] Goniewicz M. et al. (2017) Exposure to Nicotine and Selected Toxicants in Cigarette Smokers Who Switched to Electronic Cigarettes: A Longitudinal Within-Subjects Observational Study. *Nicotine & Tobacco Research.* Feb; 19(2): 160–167. doi: 10.1093/ntr/ntw160.
[9] Pulvers K. et al. (2020) Effect of Pod e-Cigarettes vs Cigarettes on Carcinogen Exposure Among African American and Latinx Smokers: A Randomized Clinial Trial. *JAMA Network Open*. 3(11):e2026324. doi:10.1001/jamanetworkopen.2020.26324.
[10] Goniewicz M. (2023) Biomarkers of Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) use. *Addiction Neuroscience*. Vol. 6, 2023, 100077, 2772-3925, doi: 10.1016/j.addicn.2023.100077.

amongst the least harmful products in a model comparative risk continuum of tobacco and nicotine products, similar to patches and nasal sprays (Abrams et al., (2018)[11]).

The reduced risk profile of oral nicotine pouches relative to cigarettes has been recognised by public health authorities. For example:

- In 2022, the German BfR, which is responsible for preparing expert reports and opinions on food and feed safety as well as on the safety of substances and products, released a health assessment on tobacco-free oral nicotine pouches. The BfR concludes that, keeping the model of risk minimisation in mind, "…*switching from cigarettes to nicotine pouches could represent a reduction in health risks for a person who smokes*".

In 2021, the Dutch National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) published a report 'Nicotine products without tobacco for recreational use', which found that "[t]*here is no evidence that nicotine has mutagenic or carcinogenic properties*", "*for users of tobacco products, nicotine pouches are probably a less harmful alternative*" and "*nicotine pouches could potentially play a role in reducing nicotine addiction*."

Increased number of smokers as a result of the tax increase

As noted above, we are concerned that, rather than achieving its objectives, the proposed tax in the draft law will have a negative impact on public health and will potentially lead to increased use of combustible tobacco products such as cigarettes (including by youth).

The proposed tax rates will both increase the price of the products and will create the erroneous impression that e-cigarettes and nicotine pouches have a similar risk profile to combustible cigarettes. This may lead to adult smokers being discouraged from switching completely to these reduced risk alternatives, as well as potentially increasing youth smoking.

Numerous independent studies have found that increases in e-cigarette taxes lead to increased cigarette use. For example:

- ***Cotti et al. (2020)***[12] *studied e-cigarette taxes in eight US states and found that 'for every one e-cigarette pod eliminated due to an e-cigarette tax, approximately 1.9 packs of cigarettes are sold instead'*
- ***Pesko et al. (2020)***[13] *found that 'a proposed national e-cigarette tax of $1.65 per milliliter of vaping liquid would raise the proportion of adults who smoke cigarettes*

[11] Abrams D. et al. (2018) Harm Minimization and Tobacco Control: Reframing Societal Views of Nicotine Use to Rapidly Save Lives. *Annual Review of Public Health* Apr 1:39:193-213. doi: 10.1146/annurev-publhealth-040617-013849. Epub 2018 Jan 11.

[12] Cotti C, Courtemanche C, Maclean JC, Nesson E, Pesko MF, Tefft NW. The effects of e-cigarette taxes on e-cigarette prices and tobacco product sales: Evidence from retail panel data. J Health Econ. 2022 Dec;86:102676. doi: 10.1016/j.jhealeco.2022.102676. Epub 2022 Sep 5. PMID: 36103752; PMCID: PMC11268994.

[13] Pesko, M.F., Courtemanche, C.J. & Maclean, J.C. The effects of traditional cigarette and e-cigarette tax rates on adult tobacco product use. *J Risk Uncertain* **60**, 229–258 (2020). https://doi.org/10.1007/s11166-020-09330-9.

daily by approximately 1 percentage point, translating to 2.5 million extra adult daily smokers compared to the counterfactual of not having the tax.'

To prevent this negative unintended consequence, it is therefore necessary to have a tax policy based on the relative risk of using these products compared to combustible tobacco products. Tax policy should encourage adult smokers to switch from combustible tobacco products to reduced risk smokeless alternatives. To accord with the reduced risk profile of the products compared to traditional cigarettes, the tax on nicotine pouches and e-cigarettes should not be more than 5-10% of the tax on cigarettes. We have set out in further detail below our proposal for proportionate tax levels for these products.

Uncertain estimates of increased revenue

The draft law states that the estimated government revenue of introducing the proposed tax on nicotine pouches could amount to 3.2 billion ISK and 1.4 billion ISK for e-cigarettes. However, the estimated impact on revenue provided by the Government is inadequate, as the draft law does not specify the robustness of the figures or the price elasticity underlying these calculations.

It gives a very uncertain forecast of how this law will affect revenues. The Government should not introduce the proposed tax until has ensured that accurate, robust calculations have been conducted and that stakeholders have had a chance to comment on the calculations.

BAT believes that the Economic Affairs and Trade Committee should request the Icelandic Government to publish the calculations on the expected revenue to lay the foundation for a transparent and proper law process.

Report from Danish Ministry of Tax on the cross-border trade effect of tax increase on nicotine pouches

As mentioned in the explanatory section of the draft law the Icelandic Government has studied tax levels of nicotine pouches and e-cigarettes in other Nordic countries. In this section it is noted that Denmark recently increased the tax from 0,055 DKK/mg of nicotine to 0,1 DKK/mg of nicotine. Following this increase the Danish Ministry of Tax published a report showing the tax increase effect on cross-border trade and thereby the trade with duty-not-paid products. In the Danish case the cross-border-trade is estimated to increase from 13,5 to 29% of total sale of nicotine pouches[14].

Even though Iceland differs geographically from Denmark, and the draft law includes measures that make private importers responsible for paying the introduced tax as well, this report highlights that the proposed taxes in the draft law come with a very high risk that duty-not-paid products will become a major issue in Iceland.

[14] Forhøjelse af afgiften på nikotin products.pdf (skm.dk) p. 5

When introducing a high level of tax (approximately 50% of the tax on a 20-pack of cigarettes for a 15 gram can of nicotine pouches) consumers will naturally seek to buy cheaper products from the illicit market. This a problem for several reasons.

- **Firstly**, this will affect the estimated positive revenue of the state.
- **Second**, applying such a high tax level to these products will leave the consumers with the impression that the risks of the products are similar to cigarettes, which is not the case, as outlined earlier in this consultation response.
- **Third,** we believe that the high tax level will be counterproductive to the declared goal of bringing down underaged consumption of e-cigarettes and nicotine pouches. As stated above, BAT believes that no minor should use or have access to nicotine or tobacco products. However, an increased illicit market for these products is likely to lead to greater youth access, given that the criminals who sell illicit products do adhere to age restrictions. This has been the case in Denmark where strict regulations on e-cigarettes were introduced, and is also acknowledged by the Danish government in its latest proposal for introducing more regulations on nicotine pouches[15].
- **Fourth:** an increased illicit market exposes consumers, including the underaged, to unregulated products which can carry higher risks for consumers.

Furthermore, the Government has not provided any proposals for how it will increase enforcement to tackle this expected rise in illicit trade.

BAT proposal: Appropriate tax level for nicotine pouches and e-cigarettes

As noted above, BAT supports the introduction of a tax on nicotine & tobacco products but it is crucial that the tax level is proportional to the relative risk of the products as compared to combustible tobacco products. The proposed tax levels in the draft law do not reflect the acknowledged difference in risk profile of nicotine pouches and e-cigarettes compared to traditional cigarettes.

With the proposed tax level of 20 ISK/g of nicotine pouches weight and 40 ISK/ml of liquid in e-cigarettes

- A can of nicotine pouches weighing 15 grams will be taxed at 300 ISK which is equivalent to **49.6%** of the tax on a 20-pack of traditional cigarettes
- An e-cigarette with 2 ml of liquid will be taxed at 80 ISK which is equivalent to **13.2%** of a 20-pack of traditional cigarettes

BAT is strongly opposing this high level of tax especially for nicotine pouches and believe that the tax system should follow the risk continuum of the usage of different products.

[15] L 53 Bilag 1 Lovforslag forebyggelsepdf (ft.dk) p. 9

Therefore, BAT encourages the committee to considerate requesting a change to the proposal and introduce tax level of

- **4 ISK per gram of nicotine pouches weight**
- **30 ISK/ml of liquid in e-cigarettes.**

By using BAT's proposed levels of tax, the products will be taxed proportionally based on the relative risk-level of the products as compared to combustible tobacco products, and crucially a differential will be maintained between the products and cigarettes to support smokers to switch to reduced risk alternatives. At the same time, the under-age access will be easier to control with enforcement initiatives as the growth in the illegal market following the introducing of this tax would be less significant.

Kind regards

Simon Hauberg-Lund
Senior Government Affairs Manager

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Reykjavík 29. október 2024

2410003HA VRH
Málalykill: 30.22

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Á nýafstöðu Hafnasambandsþingi Hafnasambands Íslands, sem haldið var 24.-25. október 2024, var fjallað um innviðagjöld sem og breytingar á tollalögum. Var eftirfarandi ályktun samþykkt með öllum greiddum atkvæðum.

Hafnasambandsþing, haldið 24.-25. október 2024, gerir alvarlega athugasemd við þá tillögu um breytingu á tollalögum sem lögð hefur verið fram á Alþingi fyrir afgreiðslu fjárlaga, að tollayfirvöldum sé veittur aðgangur að rafrænni vöktun á hafnasvæðum, "bæði endurgjaldslaust og á því tæknilega formi og með þeim hætti sem tollayfirvöld mæla fyrir um." Með slíku ákvæði er verið að færa stjórnun á myndeftirlitskerfum á höfnum yfir í hendur tollayfirvalda – en rekstur og allur kostnaður vegna tæknibúnaðar og tæknivinnslu skal vera á hendi hafnasjóða. Hafnasambandið telur núverandi ákvæði í hafnalögum fullnægjandi fyrir aðgengi opinberra aðila að myndeftirlitskerfum hafna. Nærtækara er að tollyfirvöld setji upp myndavélar og beri kostnað af þeim, á þeim hafnarsvæðum sem þau telja ástæðu til að hafa sérstakt eftirlit með, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Hafnasambandsþing leggjur jafnframt ríka áherslu á að skattheimta skemmtiferðaskip verði útfærð með þeim hætti að tryggðar verði áframhaldandi siglingar til jafnt stærri sem smærri hafna landsins. Einnig er minnt á skyldu ríkisins að framkvæma mat á áhrifum lagabreytinga á fjárhag sveitarfélaga sbr. 129.gr sveitarstjórnarlaga. Að leggja á skatta með engum fyrirvara, án þess að fara í gegnum hefðbundið kynningarferli og samráð við hagsmunaaðila er einnig til þess fallið að fæla skipafélög frá siglingum til Íslands. Ferðir skipa eru skipulagðar og seldar með löngum fyrirvara, skyndilegar breytingar skatta og gjalda geta því valdið gríðarlegu fjártjóni til lengri tíma, fyrir hafnir, fyrir þjónustuaðila og fyrir samfélögin um allt land. Einnig getur það sett framkvæmdir hafna í uppnám, bæði sem hafnar eru og þær sem eru fyrirhugaðar, m.a. við rafvæðingu hafnanna.

Virðingarfyllst
HAFNASAMBAND ÍSLANDS

Lúðvík Geirsson
formaður stjórnar Hafnasambands Íslands

SEYÐISFJARÐARHÖFN
Hafnir Múlaþings
Kt. 560269-4049 – Sími: +354 470 2360/ +354 862 1424
Hafnargata 52A – 710 Seyðisfjörður
Netfang: port.seydisfjordur@mulathing.is – Veffang: www. https://portsofmulathing.is/

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Seyðisfirði 31. október 2024

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (300. mál)

Hafnir Múlaþings taka undir umsögn Hafnasambands Íslands og gera alvarlegar athugasemdir við þær tillögur er liggja fyrir Alþingi varðandi breytingar á skattheimtu skemmtiferðaskipa við Ísland. Breytingar á sköttum með litlum eða engum fyrirvara hafa gríðarleg áhrif á fyrirætlanir skemmtiferðaskipa þar sem ferðir eru seldar langt fram í tímann. Slíkar breytingar eru til þess fallnar að fæla skipaútgerðir frá Íslandi með tilheyrandi tekjutapi fyrir hafnir landsins og aðra þjónustuaðila innan þess svæðis sem skipin heimsækja.
Síðustu ár hefur verið unnið markvisst að uppbyggingu hafna- og ferðaþjónustu í Múlaþingi. Sú vinna er að miklu leyti kostuð af tekjum Hafna Múlaþings af skemmtiferðaskipum sem hingað koma. Komur skemmtiferðaskipa skipta því miklu máli þar sem t.d 73% tekna Seyðisfjarðarhafnar eru vegna farþegaskipa. Ljóst er að ef skipakomum fækkar, minnkar til muna geta hafna til framkvæmda næstu árin. Það skýtur skökku við að á sama tíma og þrýst er á hafnir í grunneti að rafvæðast, sé verið að skerða verulega möguleika þessara sömu hafna til tekjuöflunar.
Hafnir Múlaþings leggja ríka áherslu á að skattheimta skemmtiferðaskip verði útfærð með þeim hætti að tryggðar verði áframhaldandi siglingar til jafnt stærri sem smærri hafna landsins. Einnig er minnt á skyldu ríkisins að framkvæma mat á áhrifum lagabreytinga á fjárhag sveitarfélaga sbr. 129.grsveitarstjórnarlaga.

F.h Hafna Múlaþings

Rúnar Gunnarsson
Yfirhafnarvörður
Seyðisfjarðarhöfn

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um skatta og gjöld 300. mál.

Kæru nefndarmenn.

Radisson Blu Hótel 1919 hefur starfað í nær 20 ár í miðbæ Reykjavíkur. Á þessum tíma hefur fyrirtækið byggt upp fjölda viðskiptasambanda um allan heim. Eitt meginmarkmið þessa er að tryggja fyrirsjáanleika í okkar rekstri með ákveðinni grunnbókunarstöðu 12 -24 mánuði fram í tímann. Þannig tryggum við sem best heilsársstöðugildi fyrir okkar starfsfólk.

Breytingar á gjöldum og sköttum sem koma til með skömmum fyrirvara sbr. Innviðagjald gera okkur að áhættumeiri áfangastað fyrir samstarfsaðila okkar og stofna þessum viðskiptasamböndum í hættu fyrir komandi ár. Sum okkar markaðssvæða eru núna að klára samninga fyrir árið 2026. Breytingar sem koma til með minna en árs fyrirvara er oft ekki hægt að fleyta áfram til neytenda eins og ætlunin er heldur þurfa fyrirtækin að taka þennan kostnað á sig eða draga úr framboði á þeirri þjónustu sem þegar er bókuð.

Við sýnum skilning á þeirri gjaldtöku sem álitin er sanngjörn og réttmæt en það er tímaramminn sem við biðjum um að sé endurskoðaður og sé a.m.k. 12 mánaðar fyrirvari á nýjum gjöldum og sköttum.

Með vinsemd og virðingu,

Valgerður Ómarsdóttir

Valgerður Ómarsdóttir
Hótelstjóri
Radisson Blu 1919 hótel
Pósthússtræti 2
101 Reykjavik

Fjárlaganefnd

Njáll Trausti Friðbertsson, formaður

Reykjavík, 28. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl., mál nr. 300/2024

Iðunn framtakssjóður slhf. („Iðunn") þakka fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál. nr. 300/2024 (hér eftir „frumvarpið").

Iðunn er vísissjóður sem stofnaður var árið 2021 og hefur fjárfest fyrir 5,4 milljörðum króna í fimm íslenskum nýsköpunarfyrirtækjum á sviði lífvísinda og heilbrigðistækni. Tekjur fyrirtækja í eignasafni Iðunnar hefur margfaldast síðustu ár en þær námu rúmum 3 milljörðum króna árið 2023. Fjöldi starfsfólks fyrirtækja sem Iðunn hefur fjárfest í er 275.

V. Breytingar á lögum nr. 152/2009

Varðandi fyrirhugaðar breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009, sbr. XIV. kafli frumvarpsins vill Iðunn koma eftirfarandi athugasemd á framfæri.

Fyrst og fremst vill Iðunn benda á að óvissa í skattalegu umhverfi, sem og rekstrar- og fjárfestingarumhverfi er helsta frábending fjárfesta og þar með helsta hindrun allra fyrirtækja við að sækja sér fjármagn til rekstrar. Nokkur atriði í frumvarpinu auka á óvissu í framangreindum skilningi og vinna því beinlínis gegn hagsmunum nýsköpunarfyrirtækja og hafa verulega neikvæð áhrif á tækifæri nýsköpunarfyrirtækja til fjármögnunar og frekari vaxtar. Fyrrgreind atriði vinna þar með gegn tilgangi og markmiðum laga nr. 152/2009. Iðunn hvetja því eindregið til þess að þau atriði verði endurskoðuð og breytt.

Iðunn gerir athugasemdir við 2. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins, sem veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum vegna forsendubreytinga.

Í umsóknarkerfi Rannís er í dag óskað eftir viðamiklum upplýsingum og gögnum í þeim tilgangi að ganga úr skugga um að umsækjendur og verkefni uppfylli skilyrði. Iðunn telur því vanhugsað að Rannís hafi opna heimild til að afturkalla staðfestingu á verkefni á grundvelli einhliða mats á hvort forsendur staðfesta verkefnisins standi.

Í allri nýsköpun er algengt og alvanalegt að forsendubreytingar verði á verkefni eða að tímalengd aukist þar sem nýsköpun er í eðli sínu glíma við óvissu en mörg ef ekki flest nýsköpunarfyrirtæki þurfa að gera breytingar á sínu verkefni áður en þau finna vöru sem passar við markaðsþarfir. Slíkar breytingar eru oft bráðnauðsynlegar og eru til þess gerðar að auka verðmæti viðkomandi félags og finna rekstri og starfsemi þess betri farveg en áður var áformaður. Það er því vanhugsað að veita Rannís einhliða heimild til ákvörðunartöku sem letur nýsköpunarfélög til að leita slíkra leiða.

Það eru tvær alvarlegar afleiðingar sem heimild Rannís að afturkallað staðfestingu verkefnis vegna forsendubreytinga geta haft í för með sér. Í fyrsta lagi treystir mikill meirihluti smærri nýsköpunarfyrirtækja á að fá í nóvember á hverju ári endurgreiddan rannsóknar- og þróunarkostnað vegna staðfestra verkefna hjá Rannís. Mörg nýsköpunarfyrirtæki fjármagna rekstur sinn með lánum hjá fjármálastofnunum með veði í staðfestri endurgreiðslu frá Rannís. Oft er þessi fjármögnunarleið

fyrirtækjanna eina lánsfjármögnunin sem viðkomandi fyrirtæki býðst. Ef Rannís hefur opna heimild til að afturkalla staðfestingu er líklegt að fjármálastofnanir hætti að veita slíkum fyrirtækjum fyrirgreiðslu á móti væntu endurgreiðslunni.

Í öðru lagi er líklegt að sá möguleiki að Rannís geti afturkallað samþykki verkefnis fyrir yfirstandandi og síðustu tveggja tekjuára fyrirtækjanna mun gera frekari fjárfestingu og þá sérstaklega erlenda fjárfestingu torveldari. Fyrirtækin muni að öllum líkindum þurfa að upplýsa um mögulega endurákvörðun Rannís á þegar greiddri endurgreiðslu við gerð áreiðanleikakönnunar (e.Due Diligence) sem gerð er við fjárfestingu fjárfesta í slíkum fyrirtækjum. Í þessu samhengi skal áréttað það sem áður sagði, að óvissa í umhverfi nýsköpunarfélaga hefur verulega neikvæð áhrif á þátttöku fjárfesta, en fjárfesting, innlend sem erlend er lífsnauðsynleg nýsköpunarfélögum. Hlutverk löggjafans og stjórnvalda er að auka stöðugleika og fyrirsjáanleika í umhverfi þeirra, en ekki að auka á hann.

Fyrirtæki í eignasafni Iðunnar nýta sé fjármögnun lánastofnanna með veði í samþykktri staðfestingu frá Rannís og möguleg breyting á slíkri fjármögnun mun hafa verulega áhrif á rekstrarhæfi þeirra fyrirtækja.

Iðunn leggur því til að heimild Rannís, um afturköllun staðfestingar, verði eingöngu bundin við tilvik þar sem umsækjendur veittu rangar eða villandi upplýsingar í sínum umsóknum.

Virðingarfyllst,
F.h. Iðunnar framtakssjóðs slhf.

Hilmar Bragi Janusson, framkvæmdastjóri Iðunnar framtakssjóðs slhf.

Pétur Richter, fjárfestingarstjóri Iðunnar framtakssjóðs

Skrifstofa Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Sent með tölvupósti á umsagnir@althingi.is

Ísafirði, 31. október 2024

Efni: Umsögn um þingskjal 307 – 300. mál, stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Kerecis ehf., nýsköpunarfyrirtæki á sviði lækningavara og líftækni, kt. 651007-0620, með lögheimili að Sundstræti 38, 400 Ísafirði („**Kerecis**" eða „**félagið**"), hefur tekið til umsagnar stjórnarfrumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.) („**frumvarpið**") og gerir eftirfarandi athugasemdir við XIV. kafla frumvarpsins um breytingu á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 („**lögin**").

1. Helstu athugasemdir

Kerecis vísar til athugasemda sinna sem settar voru fram í umsögn félagsins dags. 20. október 2024 („**fyrri umsögn**") og lagðar fram í samráðsgátt (mál S-213/2024), sbr. meðfylgjandi fylgiskjal I. Reynt verður eftir fremsta megni að forðast endurtekningar í þessari umsögn og leyfir Kerecis sér að vísa með almennum hætti til fyrri umsagnar og ítreka þær athugasemdir sem þar voru gerðar ásamt því að vísa sérstaklega til valinna atriða síðar í þessari umsögn. Kerecis hefur kynnt sér þær breytingar sem orðið hafa á þeim drögum sem lágu frammi til umsagnar í samráðsgátt og því eintaki sem nú liggur fyrir Alþingi til þinglegrar meðferðar. Samantekið eru helstu athugasemdir Kerecis óbreyttar og varða einkum:

- Skertan gildistíma á rannsóknarverkefnum
- Lækkun á skattafrádrætti

Þá telur Kerecis ástæðu til gera sérstakar athugasemdir við vinnubrögð fjármála- og efnahagsráðuneytisins við undirbúning og kynningu frumvarpsins, einkum varðandi skort á tölulegum upplýsingum, takmörkuðu mati á áhrifum frumvarpsins og það samráðsferli sem boðið var upp á. Er það mat Kerecis að hvers kyns fljótfærni eða hroðvirknislegar aðgerðir í málaflokki hugverkaiðnaðar geti, og muni líklega, skaða hagsmuni Íslands verulega til lengra tíma litið. Afgreiðsla frumvarpsins, eins og það liggur frammi fyrir Alþingi, gæti þannig haft alvarleg áhrif á íslenskan hugverkaiðnað sem í dag er ein af fjórum uppistöðum íslenskra útflutningstekna og verður fyrirsjáanlega ein megin forsenda áframhaldandi hagsældar og framúrskarandi lífsgæða á Íslandi.

Slíkar fullyrðingar sem hér eru settar fram eru ekki úr lausu lofti gripnar og eiga sér stoð í nýútgefnum gögnum frá Hagstofu Íslands þar sem fram kemur að velta í tækni- og hugverkaiðnaði hafi aukist um 16% milli ára og að sá vöxtur sé meðal annars drifinn áfram af aukinni lyfjaframleiðslu og framleiðslu á tækjum og vörum til lækninga.[1] Í þessu samhengi hafa Samtök lðnaðarins áætlað að tækni- og hugverkaiðnaður muni saman skapa um **320 milljarða króna**[2] í útflutningstekjur á þessu ári, sem nemur u.þ.b. þreföldun á veltu geirans frá árinu 2014, og áætlað er að þessi fjárhæð mun meira en tvöfaldast á næstu þremur árum og verða þá yfir **700 milljarðar króna**.[3] Í ljósi þeirra hagsmuna sem hér eru undir blasir við að nálgast þarf breytingar á lögunum af vandvirkni til að styðja við áframhaldandi vöxt og arðsemi hugverkaiðnaðarins og um leið stofna ekki ábata þjóðarinnar af hugverkaiðnaðinum og þeim tekjum sem hann skapar, og mun fyrirsjáanlega skapa, í hættu.

Á grundvelli framangreinds og þeirra athugasemda sem raktar verða í þessari umsögn leggst Kerecis gegn því að XIV. kafli frumvarpsins verði að lögum og er skorað á þingmenn að fela fjármála- og efnahagsráðuneytinu að undirbúa breytingar eða lagfæringar á XIV. kafla frumvarpsins með vandaðri hætti.

2. Nánar um athugasemdir Kerecis

Ekki gefst ráðrúm til að rýna hverja eina og einustu athugasemd sem hægt væri að gera við frumvarpið en hægt væri að fjalla um þær í löngu máli. Telur Kerecis eftirfarandi atriði vega þyngst:

2.1 Skertur gildistími á rannsóknarverkefnum

Í c. lið 45. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingar á 5. gr. laganna sem þýða samantekið að óheimilt verður að framlengja umsókn um sama rannsóknarverkefni oftar en tvisvar. Þó verður heimilt að samþykkja staðfestingu á nýju verkefni, sem byggist á fyrra verkefni, ef sýnt er fram á að *áfangamarkmiðum hafi sannanlega verið náð* og nýtt verkefni byggist á þeim árangri.

Hér virðast frumvarpshöfundar hafa horft fram hjá tveimur lykilatriðum sem rakin eru með ítarlegum hætti í fyrri umsögn og komu einnig fram í öðrum innsendum umsögnum:

- Rannsóknar- og þróunarverkefni í líftækni og lækningatækjaiðnaði taka að jafnaði mun lengri tíma en sá tímarammi sem settur er fram í c. lið 45. gr. frumvarpsins. Þannig mætti gróflega áætla að þróun lækningatækis frá hugmynd að frumgerð geti tekið 1-3 ár, frumrannsóknir og tilraunaprófanir um 1-2 ár, klínískar rannsóknir um 2-5 ár og heimild til markaðssetningar lækningatækis um 1-2 ár. Þessu til staðfestingar er nærtækt að horfa til sögu Kerecis sem rakin er á heimasíðu félagsins. Þar kemur meðal annars fram að

[1] https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/fyrirtaeki/velta-skv-vsk-juli-agust-2024/

[2] https://www.visir.is/g/20242640641d/skatta-hvatar-mikil-vaegasta-tolid-hja-rikinu-til-ad-stydja-vid-hug-verka-idnad

[3] Umsögn Samataka lðnaðarins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál nr. S-213/2024, dags. 20. október 2024

grunnur að starfseminni var lagður árið 2007, vöruþróun og klínískum rannsóknum fyrir fyrstu vöru félagsins lauk í lok árs 2014, endurgreiðsla fékkst hjá sjúkratryggingum Bandaríkjanna 2015 og sala hófst í Bandaríkjunum árið 2016.[4] Á meðan þessari þrautagöngu stóð hefði félagið reglulega átt í erfiðleikum með að sýna fram á að *áfangamarkmið* hefðu náðst með *sannanlegum hætti* með tilheyrandi tjóni fyrir félagið og framgang þess.

- Sú framlengingarheimild, sem vísað var til hér að framan, er bundin þeim skilyrðum að *áfangamarkmiðum* hafi *sannanlega* verið náð og er um leið verulega gölluð og illa ígrunduð. Um þetta vill Kerecis taka fram *annars vegar* að hvorugt hugtakið er skilgreint og fyrirséð er að mótast gæti brotakennd notkun og framkvæmd á slíkri framlengingarheimild. *Hins vegar*, sem meira máli skiptir, eru kröfurnar sem gerðar eru til framlengingarnar óraunhæfar af mörgum ástæðum sem raktar voru ítarlega í fyrri umsögn (sjá fylgiskjal I).

Af sömu ástæðum og raktar eru í fyrri umsögn og útskýra hvers vegna óforsvaranlegt er að skilyrða framlengingarheimild við *áfangamarkmið* sem hafi verið náð með *sannanlegum* hætti er rétt að taka fram að ákvæði um forsendubreytingar í 2. mgr. c. lið 45. gr. frumvarpsins eru jafn gölluð eins og bent hefur verið á í umsögnum í samráðsgátt.

Af þessum ástæðum er c. lið 45. gr. frumvarpsins mótmælt og leggst Kerecis gegn því að þær breytingar sem þar koma fram taki gildi.

2.2 Lækkun á skattafrádrætti

Með a. lið 48. gr. frumvarpsins er kveðið á um tilteknar breytingar á 10. gr. laganna sem hafa í för með sér að hlutfall frádráttar frá álögðum tekjuskatti er lækkað í tilviki lítilla og meðalstórra fyrirtækja og stórra fyrirtækja (eins og þau hugtök eru skilgreind í lögunum) með eftirfarandi hætti:

- Lækkun úr **25%** niður í **22,5%** í tilviki stórra fyrirtækja
- Lækkun úr **35%** niður í **34%** í tilviki lítilla og meðalstórra fyrirtækja

Um rökstuðning þessarar breytingar vísa frumvarpshöfundar til niðurstöðu OECD um að markmiðum laganna sé frekar mætt með stuðningi við minni fyrirtæki heldur en stærri.[5] Í fyrri umsögn Kerecis er rakið að: a) ráðleggingar OECD lutu einkum og sér í lagi að atriðum sem ríkisvaldið gæti gert betur í afgreiðslu og utanumhaldi umsókna, ekki í lækkun á endurgreiðsluhlutfalli; b) í skýrslunni tók OECD fram að skort hefði gögn til að meta áhrif þeirra breytinga sem kynntar voru á endurgreiðsluhlutföllum árið 2020; c) ályktanir um meðmæli OECD fyrir framangreindum breytingum eru verulega ýktar; og d) þær ályktanir sem dregnar eru um meðmæli OECD stangast á við forsendur úr annarri OECD skýrslu sem fjallar um lítinn fjölda stórra fyrirtækja á Íslandi og þar með hve mikilvæg slík stór fyrirtæki eru landinu.

[4] https://www.kerecis.com/history-founder-and-founding-team/
[5] https://www.oecd.org/economy/surveys/OECD-Iceland-tax-credit-evaluation-2023.pdf

Rétt er að taka fram að í upphaflegum frumvarpsdrögum sem gerð voru opinber 15. október sl. var gert ráð fyrir að endurgreiðsluhlutfall stórra fyrirtækja myndi lækka úr **25%** í **15%** og að endurgreiðsluhlutfall lítilla og meðalstórra fyrirtækja héldist óbreytt. Í frumvarpsdrögum sem lögð voru fyrir Alþingi hinn 22. október sl. hafði endurgreiðsluhlutföllunum verið breytt með þeim hætti sem greint var frá hér að framan. Ljóst er að veigamikil breyting varð á endurgreiðsluhlutfalli stórra fyrirtækja á tveimur dögum, þ.e. frá því að samráðsferli lauk og þar til frumvarpið var lagt fyrir Alþingi. Engin breyting varð hins vegar á röksemdafærslunni í skýringum með ákvæði 48. gr. frumvarpsins sem getur ekki annað en gefið vísbendingu um að þessi endurgreiðsluhlutföll hafi verið og séu ákveðin með nokkuð handahófskenndum hætti af frumvarpshöfundum.

Enda þótt Kerecis þakki fyrir að horfið sé frá því að endurgreiðsluhlutföll stórra fyrirtækja lækki um því sem nemur **40%** (úr 25% í 15%) og að í staðinn nemi lækkunin **10%** (úr 25% í 22,5%), verður ekki framhjá því litið að engum gögnum er til að dreifa sem benda til þess að breytingin á endurgreiðsluhlutföllunum hafi komið til vegna ítarlegrar og faglegrar umfjöllunar um málaflokkinn. Sú staðreynd er ekki til þess fallin að auka traust Kerecis, fyrirtækja innan hugverkaiðnaðarins eða almennings á frumvarpinu, sér í lagi með hliðsjón af því að engar tölulegar upplýsingar er að finna um mat á áhrifum nefndra breytinga í fylgiskjali með frumvarpinu sem ber titilinn *Mat á áhrifum lagasetningar* dags. 15. október 2024. Ber þetta merki um hroðvirknisleg vinnubrögð.

Af þessum ástæðum er a. lið 48. gr. frumvarpsins mótmælt og leggst Kerecis gegn því að þær breytingar sem þar koma fram taki gildi og leggur til að núgildandi endurgreiðsluhlutföll haldist óbreytt og að þau komi frekar til endurskoðunar við heildarendurskoðun laganna – sem ætti öðru fremur að miða að því að treysta grundvöll laganna til framtíðar frekar en að þau mæti afgangi í fjárhagsáætlun ríkisstjórnar.

2.3 Aðrar efnislegar athugasemdir

Í fyrri umsögn voru gerðar athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins og svo virðist sem tillit hafi verið tekið til nokkura atriða og þau lagfærð áður en frumvarpið var lagt fyrir Alþingi. Þrátt fyrir að gerðar hafi verið tilteknar breytingar eru enn mörg ákvæði sem þarfnast frekari skýringar eða vandaðri framsetningar.

Valdar efnislegar athugasemdir Kerecis um þessi ákvæði eru rakin í fylgiskjali II.

2.4 Byggðaþróun

Í tilviki Kerecis sem hefur höfuðstöðvar á Ísafirði, gengur frumvarpið og sumar þeirra breytinga sem þar eru boðaðar, auk þess gegn byggðaþróun og byggðafestu og myndu skaða félagið og draga úr vexti þess. Öll framleiðsla félagsins (sem á þessu almanaksári verður metin á tæplega 30 milljarða króna) og stór hluti rannsóknar- og þróunarvinnu félagsins fer fram á Ísafirði. Veldisvöxtur félagsins síðustu ár, hvort sem litið er til tekna samstæðunnar eða starfsmannafjölda, mun halda áfram að því gefnu að tryggt verði að samkeppnishæft rekstrarumhverfi verði til staðar á Íslandi fyrir nýsköpunarfyrirtæki.

3. Samantekt

Að öllu framangreindu virtu leggst Kerecis gegn því að XIV. kafli frumvarpsins verði samþykktur óbreyttur á Alþingi og telur rétt að frumvarpinu verði vísað til frekari efnislegrar meðferðar í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fyrir utan þær efnislegu athugasemdir sem Kerecis og aðrir hafa sett fram í formlegu umsagnarferli og/eða með greinaskrifum í fjölmiðlum, blasir við að XIV. kafli frumvarpsins hafi verið unnin í miklum flýti og án raunverulegs samráðs.

Skorar Kerecis á þingmenn, og eftir atvikum nýja ríkisstjórn, að leggja frekar áherslu á að treysta ákvæði laganna þannig að þeirra njóti við til framtíðar. Stuðningur þingmanna við þann málatilbúnað er líklegur til að verða eitt stærsta og mikilvægasta framlag hvers þingmanns til aukinnar velsældar hér á landi.

Undirritaður ítrekar þær athugasemdir sem fram komu í fyrri umsögn og þær athugasemdir sem raktar hafa verið hér að framan og lýsir sig jafnframt reiðubúinn til að koma á fund efnahags- og viðskiptanefndar og yfirfara athugasemdir frekar.

Fyrir hönd **Kerecis ehf.**,

Guðmundur Fertram Sigurjónsson
Stofnandi og forstjóri

Hlynur Ólafsson (Oct 31, 2024 20:19 GMT)

Hlynur Ólafsson
Yfirlögfræðingur

Hjálögð fylgiskjöl:

- Fylgiskjal I: Umsögn Kerecis dags. 20. október 2024
- Fylgiskjal II: Valdar efnislegar athugasemdir

Fylgiskjal I: Umsögn Kerecis dags. 20. október 2024

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Sent á Samráðsgátt

Ísafirði, 20. október 2024

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál nr. S-213/2024

Kerecis ehf., nýsköpunarfyrirtæki á sviði lækningavara og líftækni, kt. 651007-0620, með lögheimili að Sundstræti 38, 400 Ísafirði („**Kerecis**" eða „**félagið**"), hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál nr. S-213/2024 („**frumvarpið**") og gerir við það eftirfarandi athugasemdir.

Kerecis lýsir yfir miklum vonbrigðum með fyrirliggjandi drög að frumvarpinu. Hér verða ekki eltar ólar við hverja einstaka breytingatillögu heldur einungis dregin fram valin atriði sem vega harðast að nýsköpunarumhverfi á Íslandi og hefðu lagt steina í götu Kerecis í árdaga félagsins og munu, að öllu óbreyttu, draga úr vexti Kerecis og svipaðra fyrirtækja á Íslandi. Vega hér þyngst að mati Kerecis:

1. Skertur gildistími á rannsóknarverkefnum
2. Lækkun á skattafrádrætti fyrir stór fyrirtæki

Ofangreindar breytingartillögur vinna gegn íslenskum hagsmunum og eru að mati Kerecis vanhugsaðar og illa ígrundaðar. Brýnna er að auka og bæta stuðning við íslensk nýsköpunar- og þekkingarfyrirtæki, sem er til framtíðar ætlað að vera grundvöllur skapandi, fjölbreytts og kraftmikils hugverkaiðnaðar á Íslandi. Slíkt styður uppgang sterkra og fjölbreyttra útflutningsgreina og hefur afar jákvæð áhrif á íslenskt samfélag.

Það er sannfæring þeirra sem að Kerecis standa að hugverkaiðnaður eigi sér ekki aðeins framtíð á Íslandi heldur geti hann fest sig í sessi sem fjórði stólpi íslensks útflutnings. Innan hugverkaiðnaðarins starfa meðal annars fyrirtæki í tölvuleikjaiðnaði, líf- og heilbrigðistækni, menntatækni, upplýsingatækni og hátækniframleiðslu. Flest ríki keppast við að skapa frjósamt og öflugt rekstrarumhverfi með fjárfestingum, stuðningi og uppbyggingu menntunar í þeim tilgangi að standa öðrum ríkjum framar í samkeppni um þennan iðnað og þær tekjur sem hann mun óumdeilanlega skapa. Ef Ísland kýs að gefa eftir í þessari samkeppni er hætt við því að landið glati samkeppnishæfni sinni og að iðnaðurinn, og fyrirtæki innan hans, sjái hagsmunum sínum betur borgið annars staðar.

Að þessu virtu eru athugasemdir Kerecis nánar tiltekið þessar:

1. Skertur gildistími á rannsóknarverkefnum

Með c. lið 45. gr. frumvarpsins er kveðið á um breytingar á 5. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009 („**lögin**") sem hefur í för með sér að fyrirtæki muni að hámarki geta sótt um og fengið staðfestingu verkefna samkvæmt 5. gr. laganna í þrígang eða sem nemur þremur árum. Ef sama verkefni hefur fengið framlengingu í tvígang er heimilt að sækja um staðfestingu á nýju verkefni, sem byggir á fyrra verkefni, sé sýnt fram á að *áfangamarkmiðum* hafi *sannanlega* verið náð og nýtt verkefni byggi á þeim árangri.

Í fyrsta lagi taka rannsóknar- og þróunarverkefni í líftækni og lækningatækjum að jafnaði mun lengri tíma en þrjú ár og væri nærtækara að miða við 8-12 ár á sviði líftækni og 5-10 ár á sviði lækningatækja eða jafnvel lengur. Þannig mætti gróflega áætla að þróun lækningatækis frá hugmynd að frumgerð geti tekið 1-3 ár, frumrannsóknir og tilraunaprófanir um 1-2 ár, klínískar rannsóknir um 2-5 ár og heimild til markaðssetningar lækningatækis um 1-2 ár. Þessu til staðfestingar er nærtækt að horfa til sögu Kerecis sem rakin er á heimasíðu félagsins. Þar kemur meðal annars fram að grunnur að starfseminni var lagður árið 2007, vöruþróun og klínískum rannsóknum fyrir fyrstu vöru félagsins lauk í lok árs 2014, endurgreiðsla fékkst hjá sjúkratryggingum Bandaríkjanna 2015 og hófst sala í Bandaríkjunum árið 2016.[1]

Í öðru lagi er sú framlengingarheimild, sem kveðið er á um í ákvæði c. liðar 45. gr. frumvarpsins og byggð er á *áfangamarkmiðum* sem hafi *sannanlega* verið náð, verulega gölluð. Annars vegar er hvorugt hugtakið skilgreint og fyrirséð að mótast gæti brotakennd notkun og framkvæmd á slíkri framlengingarheimild og hins vegar, sem meira máli skiptir, eru kröfurnar sem eru gerðar til framlengingar óraunhæfar af eftirfarandi ástæðum:

- Niðurstöður á frumstigum rannsóknar- og þróunarverkefna eru að jafnaði eigindlegar fremur en megindlegar og ríma þannig illa við ákvæði frumvarpsins um áþreifanleg sönnunargögn.

- Liðið getur langur tími á milli tímamóta og fasa þar sem ekki er unnt að sýna fram á *áfangamarkmið* með *sannanlegum hætti*, án þess þó að gæðum og framgangi verkefnisins eða metnaði þeirra sem að því standa sé um að kenna.

- Trúnaðarskuldbindingar vegna klínískra rannsókna, sérstaklega á meðan slíkar rannsóknir standa yfir, geta hindrað þá upplýsingagjöf sem ákvæðið virðist leggja til.

- Ófullnægjandi niðurstöður forrannsókna, prófanna eða klínískra rannsókna geta gefið til kynna að *áfangamarkmið* hafi ekki náðst þrátt fyrir þveröfug niðurstaða geti verið raunin.

- Málsmeðferðartími eftirlitsstjórnvalda eða krafa um viðbótar rannsóknir geta hindrað eða staðið í vegi fyrir sönnunarbyrði sem ákvæðið mælir fyrir um.

[1] https://www.kerecis.com/history-founder-and-founding-team/

- Tæknivillur geta tafið rannsókn og þróun lækningatækis enda þótt hugmyndin og vísindin þar að baki séu til þess fallin að uppfylla aðrar kröfur laganna að því er varðar rannsóknarverkefni.

Af þessum ástæðum er c. lið 45. gr. frumvarpsins mótmælt og leggst Kerecis gegn því að þær breytingar sem þar koma fram taki gildi.

2. Lækkun á skattafrádrætti fyrir stór fyrirtæki

Með a. lið 47. gr. frumvarpsins er kveðið á um tilteknar breytingar á 10. gr. laganna sem hefur í för með sér að stór fyrirtæki, eins og það hugtak er skilgreint í lögunum, eigi einungis rétt til 15% frádráttar frá álögðum tekjuskatti, í stað 25% eins og lögin kveða á um þegar þetta er ritað, sbr. bráðabirgðaákvæði I í lögunum. Um rökstuðning þessarar breytingar er vísað til niðurstöðu OECD um að markmiðum laganna sé frekar mætt með stuðningi við minni fyrirtæki heldur en stærri.[2]

Í fyrsta lagi lúta helstu ráðleggingar OECD í skýrslunni að atriðum sem ríkisvaldið gæti gert betur, t.d. með betri verkferlum, gagnainnviðum, bættu umhverfi umsókna og krafna og auknum leiðbeiningum o.s.frv. Svo virðist sem frumvarpshöfundar hafi horft framhjá þessum megin-ábendingum OECD við gerð frumvarpsins, en á móti lagt sig fram við að skýra tilteknar ábendingar, sem byggðar eru á ófullkomnum forsendum samkvæmt skýrslu OECD, og út frá því dregið þá ályktun að nauðsynlegt væri að skerða endurgreiðsluhlutföll stórra fyrirtækja verulega.

Í öðru lagi kemur sérstaklega fram af hálfu OECD að við skýrslugerð hafi skort gögn til þess að meta áhrif sem kunna að hafa orðið vegna breytinga á lögunum árið 2020 þegar kynnt voru ólík endurgreiðsluhlutföll lítilla og meðalstórra fyrirtækja (35%) og stórra fyrirtækja (25%). Ályktanir um að OECD mæli sérstaklega með því að lækka endurgreiðsluhlutfall til stórra fyrirtækja eru því ýktar og raunar kemur fram í skýrslu OECD að mögulega væri ástæða til að ganga lengra gagnvart litlum og meðalstórum fyrirtækjum, fremur en að skerða hlut stærri fyrirtækja. Þrátt fyrir þetta felur frumvarpið í sér 40% skerðingu á endurgreiðsluhlutföllum til stærri fyrirtækja.

Í þriðja lagi er rétt að taka fram að tilvísanir til framangreindrar skýrslu OECD stangast að einhverju leyti á við niðurstöður annarrar OECD skýrslu[3] þar sem meðal annars kemur fram að á Íslandi eru mun færri stór fyrirtæki en í öðrum OECD löndum sem þýðir að Ísland sé háðara þeim heldur en lönd sem við berum okkur saman við. Af þeirri ástæðu má ætla að óheppilegt væri að rýra stöðu þeirra fáu stóru fyrirtækja sem hér kjósa að stunda viðskipti og hafa aðsetur.

Af þessum ástæðum er a. lið 47. gr. frumvarpsins mótmælt og leggst Kerecis gegn því að þær breytingar sem þar koma fram taki gildi.

---

[2] https://www.oecd.org/economy/surveys/OECD-Iceland-tax-credit-evaluation-2023.pdf

[3] https://www.oecd.org/en/publications/oecd-sme-and-entrepreneurship-outlook-2019_34907e9c-en/full-report/component-30.html#chapter-d1e31990

3. Aðrar efnislegar athugasemdir

Í 42. gr. frumvarpsins er gerð tillaga um að bæta við setningunni *„sem þau bera sjálf fjárhagslega áhættu af“* við ákvæði 1. mgr. 2. gr. laganna sem fjallar um gildissvið laganna. Óljóst er af hinni tilvitnuðu setningu hvað þessi breyting muni þýða.

Í b. lið 43. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að viðbót við 5. tl. 3. gr. laganna sem fjallar um skýringu á hugtakinu *Rannsóknar- og þróunarkostnaður*, sem hljómar þannig: *„Til beins kostnaðar telst ekki kostnaður sem tengist fjármögnun, afnota af húsnæði hvort sem það er leiga eða fyrning eða sölu- og markaðsstarfsemi.“* Setningin virðist ófullkomin eins og hún er sett fram, en henni virðist vera ætlað að útiloka kostnað af húsnæði sem tengjast rannsóknar- og þróunarverkefnum. Sé það ætlunin er því mótmælt af hálfu Kerecis enda blasir við að húsnæðiskostnaður er gjarnan í beinu samhengi við rannsóknar- og þróunarstarf enda geta vísindalegar rannsóknir krafist sérútbúins húsnæðis með tilheyrandi beinum kostnaði af slíku.

Í b. lið 45. gr. frumvarpsins er gerð tillaga að breyttum 3. tl. 1. mgr. 5. laganna sem gerir þá kröfu til rannsóknar- eða þróunarverkefna að *„starfsmenn nýsköpunarfyrirtækis hafi sérfræðimenntun, þjálfun, eða reynslu á þeim fagsviðum sem hugmynd að virðisaukandi vöru, þjónustu eða framleiðsluaðferð byggist á“*. Nýja ákvæðið býður upp á brotakennda og ógagnsæja beitingu af hálfu yfirvalda.

Í c. lið 47. gr. frumvarpsins er vísað til *„stjórnunarlegra yfirráða“* án þess að það hugtak sé skilgreint frekar. Að mati Kerecis væri nærtækara að notast við *„yfirráð“* með vísan til laga um ársreikninga nr. 3/2006.

4. Samantekt

Af þeim ástæðum sem raktar hafa verið hér að framan telur Kerecis fyrirhugaðar breytingar á lögunum vera víða vanhugsaðar og að í mörgum tilvikum vinna þær beinlínis gegn hagsmunum Íslands og íslenskra skattgreiðenda. Skorar Kerecis á fjármála- og efnahagsráðuneytið að draga frumvarpið til baka, að því er varðar efnistök þess sem varða lögin, og leggja frekar áherslu á að treysta ákvæði laganna þannig að þeirra njóti við til framtíðar og búi þannig til grundvöll fyrir fjölbreytt og blómlegt umhverfi á Íslandi fyrir hugverka- og þekkingariðnað. Væri slíkt umhverfi enda ein meginforsenda þess að skapa hér sterkar og fjölbreyttar útflutningsgreinar með tilheyrandi ábata fyrir íslenskt samfélag.

Í tilviki Kerecis sem hefur höfuðstöðvar á Ísafirði, ganga ofangreindar lagabreytingatillögur auk þess gegn byggðaþróun og byggðafestu og myndu skaða félagið og draga úr vexti þess. Öll framleiðsla félagsins (sem á þessu almanaksári verður metin á tæplega 30 milljarða króna) og stór hluti rannsóknar- og þróunarvinnu félagsins fer fram á Ísafirði. Veldisvöxtur félagsins síðustu ár, hvort sem litið er til tekna samstæðunnar eða starfsmannafjölda, mun halda áfram að því gefnu að tryggt verði að samkeppnishæft rekstrarumhverfi verði til staðar á Íslandi fyrir nýsköpunarfyrirtæki.

Að endingu vill Kerecis koma á framfæri athugasemdum við að samráðsferli frumvarpsins sé ætlað að standa yfir frá þriðjudegi 15. október til sunnudagsins 20. október. Kerecis telur slíkt tímabil, sem nær yfir helgi, varla geta veitt aðilum raunhæfa möguleika á því að eiga samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið um efnistök frumvarpsins, að því ónefndu að frumvarpinu er ætlað að taka gildi þann 1. janúar nk. með tilheyrandi óvissu fyrir komandi rekstrarár. Áskilur Kerecis sér allan rétt til þess að koma á framfæri frekari athugasemdum við frumvarpið gagnvart ráðuneytinu eða við þinglega meðferð frumvarpsins, komi til þess.

Undirritaður ítrekar þær athugasemdir sem raktar hafa verið hér að framan og lýsir sig jafnframt reiðubúinn til að koma á fund ráðuneytisins og/eða fjárlaganefndar og yfirfara athugasemdir frekar.

Fyrir hönd **Kerecis ehf.**,

Guðmundur Fertram Sigurjónsson
Stofnandi og forstjóri

Fylgiskjal II: Valdar efnislegar athugasemdir

Ákvæði frumvarpsins	Athugasemdir Kerecis
42. gr. *„sem þau bera sjálf fjárhagslega áhættu af“*	Óljóst er af hinni tilvitnuðu setningu hvað þessi breyting muni eða eigi að þýða.
b. liður 45. gr. *„starfsmenn nýsköpunarfyrirtækis hafi sérfræðimenntun, þjálfun, eða reynslu á þeim fagsviðum sem hugmynd að virðisaukandi vöru, þjónustu eða framleiðsluaðferð byggist á“*	Nýja ákvæðið er mjög matskennt og býður upp á brotakennda og ógagnsæja beitingu af hálfu yfirvalda.
47. gr. *„Ríkisskattstjóra er samkvæmt beiðni eða að eigin frumkvæði heimilt að veita Rannís tiltækar upplýsingar um umsækjanda sem skipta máli við afgreiðslu umsóknar. Sama á við um upplýsingar í tengslum við eftirfylgni með staðfestum verkefnum um hvort forsendur hafi breyst.“*	Samkvæmt meginreglu er Ríkisskattstjóri bundinn ríkum trúnaðarskyldum. Með tilvitnuðu ákvæði virðist lögð til mjög rúm og almenn undantekning frá þeirri meginreglu, án þess að nokkur mörk séu dregin. Þá er óljóst undir hvaða kringumstæðum Ríkisskattstjóri ætti að geta lagt mat á hvenær *„forsendubreytingar“*, í skilningi laganna, hafi átt sér stað.
c. liður 48. gr. *„stjórnunarlegra yfirráða“*	Að mati Kerecis væri nærtækara að notast við *„yfirráð“* með vísan til laga um ársreikninga nr. 3/2006
c. liður 48. gr. *„þau eru beint eða óbeint í meirihlutaeigu eða undir stjórnunarlegum yfirráðum einstaklinga sem eru tengdir sitjaréttarlegum böndum, t.d. einstaklinga í hjónabandi eða staðfestri samvist, systkina og einstaklinga sem eru skyldir í beinan legg.“*	Óljóst er hvaða tilgangi það þjónar að tvö sjálfstæð félög þar sem aðstæðum er háttað þannig að þau eru í eigu skyldra einstaklinga eigi að teljast tengd í skilningi laganna. Ef systkini stofna sitt hvort nýsköpunarfyrirtækið á ólíkum sviðum með engin rekstrarleg tengsl og nýta sér skattahvata laganna, á þá að refsa fyrirtækjunum með skertum stuðningi fyrir að vera í eigu systkina?

2024 1031 Umsögn Kerecis - Þskj. 307

Final Audit Report 2024-10-31

Created:	2024-10-31
By:	Kerecis Legal (legal@kerecis.com)
Status:	Signed
Transaction ID:	CBJCHBCAABAADCzh4c7TVWuDPjAk-d685dGucNDjUNBm

"2024 1031 Umsögn Kerecis - Þskj. 307" History

Document created by Kerecis Legal (legal@kerecis.com)
2024-10-31 - 8:18:12 PM GMT

Document emailed to G Fertram Sigurjonsson (gfs@kerecis.com) for signature
2024-10-31 - 8:18:22 PM GMT

Document emailed to Hlynur Ólafsson (hlynuro@kerecis.com) for signature
2024-10-31 - 8:18:22 PM GMT

Email viewed by Hlynur Ólafsson (hlynuro@kerecis.com)
2024-10-31 - 8:19:07 PM GMT

Document e-signed by Hlynur Ólafsson (hlynuro@kerecis.com)
Signature Date: 2024-10-31 - 8:19:34 PM GMT - Time Source: server

Email viewed by G Fertram Sigurjonsson (gfs@kerecis.com)
2024-10-31 - 8:23:32 PM GMT

Document e-signed by G Fertram Sigurjonsson (gfs@kerecis.com)
Signature Date: 2024-10-31 - 8:23:50 PM GMT - Time Source: server

Agreement completed.
2024-10-31 - 8:23:50 PM GMT

Adobe Acrobat Sign

KPMG Law

KPMG ehf.
Borgartún 27
105 Reykjavík

Sími 545 6000
Fax 545 6001
Veffang www.kpmg.is

Nefndasvið Alþingis
v.t. efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2024

Umsögn KPMG Law ehf. við drög að frumvarpi til laga um *„breytingu á lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).“*, á þingskjali 307 – 300. mál.

Samkvæmt tölvuskeyti nefndasviðs Alþingis þann 24. október 2024 er KPMG Law ehf. (hér eftir nefnt „KPMG“) gefinn kostur á að veita umsögn um framangreint frumvarp. Af því tilefni sér KPMG ástæðu til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

1. Um 1. gr. frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Annars vegar eru í a-lið lagðar til efnislegar breytingar og hins vegar er í b-lið lagt til að ráðherra verði heimilt í reglugerð að skilgreina nánar hugtakið starfsemi til almannaheilla og skilyrði fyrir skráningu á almannaheillaskrá.

Í núgildandi ákvæði 6. málsl. 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003 eru settar takmarkanir á heimildum lögaðila, skráðra á almannaheillaskrá, til að stunda atvinnustarfsemi. Heimildir takmarkast annars vegar við atvinnustarfsemi til fjáröflunar innan þeirra marka sem tilgreind eru í samþykktum lögaðilans og leiða má beint af tilgangi hans. Hins vegar er sú takmörkun að starfsemi hafi aðeins óverulega fjárhagslega þýðingu með tilliti til heildartekna lögaðilans. Í frumvarpinu eru lagðar til orðalagsbreytingar á báðum þessum takmörkunum. Jafnframt er með því að orðið „og“ komi í stað orðsins „eða“ lagt til að heimildir þessar til atvinnustarfsemi verði spyrtar saman, þannig að skilyrði beggja heimildanna þurfi að vera uppfyllt. KPMG Law ehf. varar eindregið við þeirri breytingu þar sem hún rýrir stórlega möguleika lögaðila sem starfa til almannaheilla á af öðlast skráningu á almannaheillaskrá og njóta þeirra skattalegu ívilnana sem í skráningu felst og að var stefnt með lögfestingu 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003.

Við fyrr nefndu takmörkunina er lagt að að aukið verið orðinu „takmarkaða“. KPMG Law ehf. telur þá viðbót ekki vera til þess fallna að varpa skýrara ljósi á takmörkunina. Þvert á móti verður að ætla að sú viðbót muni auka á vafa um inntak hennar. Með úrskurðum sínum hefur yfirskattanefnd varpað nokkuð skýrri mynd á takmörkunina. Má í því sambandi t.d. benda á úrskurði nefndarinnar nr. 62/2022, 81/2022 og 110/2023. Ástæðulaust er að hjúpa þá mynd þoku með orðinu „takmarkaða“. Í greinargerð frumvarpsins er tillaga um að auka því orði við skýrð með vísan til samkeppnissjónarmiða og að hætta geti verið á að félagasamtök eða stofnanir fái stundað atvinnurekstur í skjóli skráningar á almannaheillaskrá. Tvennt hefur KPMG Law ehf. við þessa skýringu að athuga. Hugtakið atvinnustarfsemi er ekki skilgreint í tekjuskattslögum en við skýringu

KPMG Law ehf. er samstarfsaðili KPMG ehf. á Íslandi sem er aðili að alþjóðlegu neti KPMG, samtökum sjálfstæðra fyrirtækja sem aðild eiga að KPMG International Limited, ensku félagi með takmarkaða ábyrgð.

Reykjavík
Akureyri
Borgarnes
Egilsstaðir

Reykjanesbær
Sauðárkrókur
Selfoss
Skagaströnd

þess í dóma- og úrskurðaframkvæmd hefur, auk umfangs og efnahagslegs markmiðs, verið horft til eðlis starfsemi á þann veg að starfsemi telst vera atvinnustarfsemi ef slík starfsemi er almennt stunduð af atvinnufyrirtækjum. Samkeppnissjónarmið er þannig innifalið í hugtakinu atvinnustarfsemi. Ef við skýringu heimildar almannaheillalögaðila til atvinnustarfsemi skal horfa til samkeppnissjónarmiða verður heimildin í raun engin. Í ljósi samkeppnisjónarmiða er einnig vert að horfa til þess að samkvæmt 4. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003 eru atvinnufyrirtæki undanþegin tekjuskatti ef þau verja öllum hagnaði sínum til almannaheilla og hafa það að einasta markmiði samkvæmt samþykktum sínum. Það skilyrði þarf einnig að vera uppfyllt til að lögaðilar geti verið undanþegnir tekjuskatti á grundvelli 9. tölul. sömu lagagreinar. Áhöld eru því um á hvorn hópinn hallar að samkeppnissjónarmiðum virtum.

Með vísan til framanritaðs leggur KPMG Law ehf. til að brott verði felld sú frumvarpstillaga að orðinu „takmarkaða" verði aukið við 6. málsl. 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003.

KPMG Law ehf. tekur hins vegar undir þá tillögu í a-lið 1. gr. frumvarpsins að við 6. málsl. 9. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003 verði aukið orðunum „eða er óverulegur hluti heildarstarfsemi".

KPMG Law ehf. gerir ekki athugasemdir við að styrkari lagastoð verði skotið undir reglugerðarákvæði, sem nú þegar hafa verið sett og lúta að afmörkun hugtaksins starfsemi til almannaheilla og afmörkun skilyrða fyrir skráningu á almannaheillaskrá, en minnir á að með reglugerð verða ekki settar frekari takmarkanir en af lagákvæðum leiðir.

2. Breyting á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009

Almennt má segja að óvissa í skattaumhverfi nýsköpunarfyrirtækja hafi neikvæð áhrif á fjárfesta og dregur úr möguleikum nýsköpunarfyrirtækja til að afla fjármagns. Fyrirtæki þurfa stöðugleika og fyrirsjáanleika til að hámarka vaxtarmöguleika sína og laða að fjárfesta, bæði innlenda og erlenda. Margar þarfar breytingar koma inn með frumvarpinu en það eru þó nokkrar breytingar sem geta skapað vafa, truflað hefðbundin viðskipti og dregið úr fjárfestingu í rannsóknum og þróun hér á landi. Hér að neðan höfum við tekið saman helstu atriði sem við teljum að þurfi nánari skoðun.

2.1. Skilgreining á eiganda verkefnis – breyting á 1. mgr. 2. gr. laganna

Lagt er til að á eftir orðinu „þróunarverkefna" í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 152/2009 komi orðin *„sem þau bera sjálf ıjárhagslega áhættu af"*. Líklegt er að breytingin muni hafa það í för með sér að félög á Íslandi sem sinna rannsóknum og þróun fyrir erlend móðurfélög geti ekki lengur notið skattfrádráttar þar sem móðurfélagið ber fjárhagslega áhættu af verkefninu.

Íslensk nýsköpunarfyrirtæki þróa lausnir og afurðir sem eiga að nýtast á stærri mörkuðum erlendis. Á æviskeiði þessara fyrirtækja gerist það oft að erlendir aðilar, hvort sem er fjárfestar eða önnur fyrirtæki, vilja kaupa félögin. Við það færist eignarhaldið á félögunum í hendur erlendra aðila, sem er bæði jákvæður og eðlilegur hluti af æviskeiði nýsköpunarfyrirtækja, þ.e. að erlendir aðilar ákveði að fjárfesta og kaupa íslensk fyrirtæki sem byggja á íslensku hugviti.

Núgildandi reglur hafa verið skýrðar þannig, og framkvæmdin hefur verið í samræmi við þá skýringu, að dótturfélög sem eru skattskyld hér á landi geti notið skattfrádráttar þó hugverkaréttindi séu eign móðurfélagsins. Það eru fjölmörg dæmi um að íslensk nýsköpunarfélög

hafi verið seld til erlendra aðila, en rannsóknar- og þróunarstarfi sé viðhaldið á Íslandi, ekki síst útaf skattfrádrættinum. Þannig er rannsókna- og þróunarstarfi haldið áfram hér á landi, sem skapar áframhaldandi störf hér á landi, þrátt fyrir að eignarhald félaga breytist við erlenda fjárfestingu. Í því samhengi er vert að benda á að laun á Íslandi eru hærri en í mörgum öðrum ríkjum og því skiptir skattfrádrátturinn miklu máli við réttlætingu á því að rannsókna- og þróunarstarfi sé haldið áfram á Íslandi fremur en að færa það erlendis þar sem launakostnaður er lægri.

Áður en þessi breyting er gerð væri rétt að skoða hversu mörg störf eru í hættu á að tapast vegna þessarar breytingar og meta hvort ávinningur væri meiri af því fyrir ríkissjóð að fá áfram skatttekjur og önnur gjöld tengdum þessum starfsmönnum sem starfa við rannsóknir og þróun hér á landi þrátt fyrir að fjárhagsleg áhætta af verkefninu sé í höndum erlends móðurfélags. Í öllu falli þyrfti væntur sparnaðurinn sem hlytist af þessari breytingu að vera meiri en að viðhalda rannsóknar og þróunarstarfi hér á landi þrátt fyrir breytingar á eignarhaldi nýsköpunarfélaga. Rétt er að benda á að í athugasemdum við frumvarpið til laga 152/2009 var þess vænst að lögin gætu leitt til þess að störfum í rannsóknum og þróun innan íslenskra fyrirtækja myndi fjölga umtalsvert, en telja má öruggt að þessi tiltekna breyting muni hafa fækkun starfa í för með sér, einkum og sér í lagi hjá þeim nýsköpunarfyrirtækjum sem hljóta erlenda fjárfestingu og enda í erlendu eignarhaldi.

2.2. Tímamörk umsókna – breyting á 5. gr. laganna

Frumvarpsdrögin kveða á um að aðeins sé hægt að framlengja umsókn um sama verkefni tvisvar sinnum. Þar sem nýsköpun, t.d. lyfjaþróun, getur tekið mjög langan tíma, er mikilvægt að tryggja möguleika á að fá styrk til lengri tíma svo þau félög sem stunda rannsóknir eða þróun til lengri tíma geti búið við fyrirsjáanleika og stöðuleika. Rétt er að benda á að í Noregi er samþykki veitt til allt að þriggja ára í senn en ef slík regla væri hér á landi gæti það einfaldað ferlið og dregið úr umsýslukostnaði ásamt því að veita fyrirtækjum með langtímaverkefni ákveðið öryggi. Einnig myndi það minnka hið mikla álag sem er hjá Rannís við afgreiðslu umsókna, sérstaklega þar sem ljóst er að verkefnið er til lengri tíma. Eins þarf að vera afar skýrt að hægt sé að sækja um framlengingu með nýjum verkefnum og það ekki bara einu sinni þar sem sum verkefni geta tekið allt að áratug, jafnvel lengur en þá er verðmætasköpunin lengur að koma fram en er sannanlega til staðar og oft mjög mikil. Einnig má benda á að ákvæðið eins og það er sett fram núna varðandi framlengingu er afar matskennt þar sem ekki er skýrt nánar hvað það þýði að „áfangamarkmiðum" hafi verið náð og nýtt verkefni byggist á þeim árangri. Það geta alveg verið uppi tilvik þar sem áfangamarkmið nást síðar en á fyrrgreindum þremur árum og taka þarf tillit til þess.

2. mgr. c. liðar 45. gr. frumvarpsins veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingu á verkefnum vegna breytinga á forsendum. KPMG bendir á að núverandi umsóknarkerfi Rannís krefst afar mikilla upplýsinga í upphafi, sem ætti að tryggja nægjanlegt gagnsæi nú þegar. Að veita Rannís opna heimild til einhliða ákvörðunar um afturköllun getur valdið mikilli óvissu hjá félögunum og fjárfestum. Lagt er til að heimildin nái einungis til þess þegar ljóst er að umsókn hefur byggst á röngum eða villandi upplýsingum. Einnig að afturköllun samþykkis geti einungis tekið til yfirstandandi og síðasta tekjuárs enda varla hægt fyrir félögin að vera í slíkri óvissu yfir fleiri en eitt rekstrarár.

Afturköllun staðfestingar getur haft a.m.k. tvær alvarlegar afleiðingar:
- Mörg nýsköpunarfyrirtæki reiða sig á endurgreiðslur frá Rannís til að fjármagna rekstur sinn, oft með lánsfé þar sem samþykkt verkefni er notað til að fá fjármögnun frá bönkunum sem getur

reynst mjög mikilvæg fjármögnun í viðkvæmu þróunarferli félaganna. Ef Rannís hefur opna heimild til afturköllunar gætu fjármálastofnanir hætt að veita lán á grundvelli væntra endurgreiðslna.

- Afturköllun staðfestingar getur gert erlenda fjárfestingu erfiðari, þar sem fjárfestar þurfa að taka tillit til óvissu í tengslum við mögulega endurákvörðun á endurgreiðslu.

Afturköllun staðfestingar vegna forsendubreytinga getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir fyrirtækin, þar sem endurgreiðslan kemur oft löngu eftir að kostnaður hefur fallið til og það er ekki hægt að bregðast við eftirá t.d. með því að skera niður kostnað sem er nú þegar fallin til svo félögin geta verið í afar erfiðri stöðu og jafnvel endað þannig að þau geti ekki tekið nauðsynleg skref í þróuninni eða jafnvel lagt upp laupanna.

2.3. Aðkeypt rannsóknar- eða þróunarvinna – breyting á 6. gr. laganna

Með breytingunni er verið að færa sömu reglu úr bráðabirgðarákvæði yfir í 6. gr. laganna.

KPMG telur þó rétt að hnykkja á því með skýrum hætti að kostnaður frá tengdum aðilum teljist vera styrkhæfur kostnaður upp að hámarks fjárhæðar viðmiðinu. Sú túlkun hefur verið skýr í skattframkvæmd frá upphafi en túlkun Rannís hefur hinsvegar tekið breytingum yfir árin án þess að lagabreytingar hafi gefið tilefni til breyttrar túlkunar. Það er ótækt að tvö stjórnvöld sem saman fara með framkvæmd laganna séu ekki með samræmda túlkun með tilheyrandi óvissu fyrir skattaðila. Væri það eðlileg áréttting, ekki síst með hliðsjón af breytingunni í 48. gr. frumvarpsins þar sem reglurnar miða hámarkið ekki bara við stök félög heldur að einnig sé horft til kostnaðar tengdra aðila við mat á því hvort hámarkinu sé náð. Væri því eðlilegt að lögin tækju af allan vafa um að kostnaður frá tengdum aðilum teljist styrkhæfur kostnaður. Félög geta haft starfsemi í mörgum félögum og það er eðlilegt að þau geti nýtt sér starfskrafta allra sinna sérfræðinga óháð því í hvaða félagi innan samstæðunnar viðkomandi starfar. Væri t.d. hægt að setja í reglugerð að einungis væri heimilt að færa til frádráttar raunkostnaðinn vegna tengda aðilans, þrátt fyrir að reglur um milliverðlagningu geri félögum skylt að bæti álagi ofaná slíkan kostnað þegar þjónustan er seld á milli tengdra aðila yfir landamæri.

Tillaga að breytingu á 6. gr.:

[Ef nýsköpunarfyrirtæki kaupir rannsóknar- eða þróunarvinnu af ótengdu fyrirtæki, háskóla eða stofnun til nota í eigin staðfestu rannsóknar- eða þróunarverkefni skal heimilt að telja til þessarar aðkeyptu rannsóknar- eða þróunarvinnu allt að 20% af hámarkskostnaði skv. 10. gr. *Aðkeypt rannsóknar- eða þróunarvinna frá tengdum aðilum er styrkhæfur sem hluti af hámarkskostnaði skv. 10. gr.]*

2.4. Fjárhæð ívilnunar og tengdir aðilar – breyting á 10. gr. laganna

Breytingar í 48. gr., sérstaklega c-liður C. hluta, takmarka kostnað hjá tengdum aðilum. Skyldmenni sem eru í ólíkum fyrirtækjum gætu ekki fengið fullan styrk þar sem þau teljast tengdir aðilar, jafnvel þótt þau væru í beinni samkeppni sín á milli. Þetta skerðir samkeppnishæfni aðila og ekki verður séð að þetta samræmist atvinnufrelsi einstaklingsins.

Ákvæðið í frumvarpinu eins og það stendur virðist einungis heimila kaup á aðkeyptri þjónustu frá fyrirtækjum innan EES eða ríkjum með tvísköttunar- eða upplýsingasamninga við Ísland. Þetta

takmarkar möguleika íslenskra fyrirtækja á að nýta þjónustu einstaklinga í samræmi við eigin þarfir og getur dregið úr sveigjanleika þeirra í alþjóðlegum viðskiptum. Ekki verður séð ástæða fyrir því af hverju takmarka eigi aðkeyptu þjónustuna við fyrirtæki í stað þess að félögin geti valið að kaupa þjónustuna einnig af einstaklingi sem vinnur við þróunina og veitir nauðsynlega þjónustu til verkefnisins.

Virðingarfyllst,

KPMG Law ehf.

LEB
Landssamband eldri borgara

Reykjavík 31.10.2024

Nefndasvið Alþingis

b/t efnahags- og viðskiptanefndar

Smiðjan, Tjarnargötu 9

101 Reykjavík.

Forystufólk Landssambands eldri borgara hefur undanfarin misseri gagnrýnt frumvarp um breytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). – Þingskjal 307. Með vísan til þess skorar Landssamband eldri borgara á Alþingi að fella úr gildi a-lið 11. gr. laga nr. 102/2023 eða fresta gildistöku ákvæðisins um að minnsta kosti eitt ár.

f.h. stjórnar LEB

Helgi Pétursson

Formaður.

LANDSSAMTÖK LÍFEYRISSJÓÐA

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Sent í umsagnargátt Alþings og á netfangið: umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 30. október 2024

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 24. október sl., var Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) sent til umsagnar ofangreint mál.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Er breytingunni ætlað að veita lífeyrissjóðum almenna heimild til að eiga allt að 35% af hlutdeildarskírteinum eða hlutum í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem eingöngu fjárfesta í litlum eða meðalstórum fyrirtækjum skv. 1. og 2. tölul. 3. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, eða einstakari deild þeirra, þó aldrei umfram 1% heildareigna í hverjum sjóði.

Með ákvæðinu er því ætlunin að gera ákvæði sem nú er í ákvæði til bráðabirgða XXI að almennu ákvæði og samhliða fella niður skilyrði sem er í bráðabirgðaákvæðinu um að innlausnir í sjóðum skuli fyrst fara fram að fimm árum liðnum frá því að þeir hófu fjárfestingar. LL styðja umrædda breytingu og telja jákvætt að skilyrði um innlausn sé fellt niður.

LL skiluðu ítarlegri umögn um frumvarpsdrög í samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-192/2024 dags. 4. október sem fylgir með hjálagt.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

LANDSSAMTÖK LÍFEYRISSJÓÐA

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Samráðsgátt, mál nr. S-192/2024

Reykjavík, 4. október 2024

Efni: Umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða (LL) um áform um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál nr. S-192/2024 – Fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða

Í ofangreindu máli eru m.a. kynnt áform um að „heimila lífeyrissjóðum til frambúðar að eiga stærri hlut en 20% í sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem eingöngu fjárfesta í litlum og meðalstjórum fyrirtækjum skv. 1. og 2. tölul. 3. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki."

Umrædd áform eru jákvæð enda gert ráð fyrir áframhaldandi auknu svigrúmi til fjárfestinga á þessu mikilvæga sviði. Af þessu tilefni skal tekið fram að almennt þykir mjög brýnt að hækka almennt hámarkshlutfall sem gildir um fjárfestingar lífeyrissjóða í óskráðum félögum eða hlutum um sjóði um sameiginlega fjárfestingu. Það er umfram þau 20% mörk sem nú gilda, sbr. 7. mgr. 36. gr. c laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (lífeyrissjóðalögin / lsjl.).

Slíkar fjárfestingar kalla á ítarlega greiningarvinnu lífeyrissjóða m.t.t. ákvæða lsjl. og eðlis fjárfestinganna almennt. Eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu yfir eignir lífeyrissjóða í árslok 2022 fara þrír stærstu lífeyrissjóðirnir með rúmlega 50% eigna og tíu stærstu sjóðirnir með rétt tæplega 90%, á sama tíma og næstu ellefu sjóðir stýra rúmum 10% eignanna.

Reynslan hefur sýnt að stór fjárfestingarverkefni eru gjarnan leidd af stærri lífeyrissjóðum sem leggja þá verulega krafta í undirbúning og greiningu. Á sama tíma takmarkar 20% hámarkshlutur í hverju félagi það hlutfall sem fjárfestingin getur orðið af heildareignasafni sjóðsins samanborið við minni sjóði. Það leiðir af sjálfu sér þegar bornir eru saman sjóðir sem stýra um eða yfir 1.000 milljörðum samanborið við um 100 til 360 milljarða svo dæmi séu tekin af þremur stærstu lífeyrissjóðunum samanborið við þá sjö næstu sem á eftir koma. Þetta setur í raun sjóðfélaga í ólíkum sjóðum í ólíka og ósanngjarna stöðu hvað mögulega eignadreifingu í eignasöfnum varðar.

Þá skiptir hér máli varðandi skilvirkni og samkeppni að færri en fimm sjóðir geti komið að fjármögnun hvers óskráðs félags eða hluta í öðrum sjóðum um sameiginlega fjárfestingu, eins og staðan er miðað við gildandi lög. Reynslan hefur sýnt að ef stærstu sjóðirnir taka ekki full 20% í slíkum fjárfestingum torveldi það gjarnan fjármögnun stærri verkefna.

Rýmkun á nefndum 20% mörkum 7. mgr. 36 gr. c í lsjl. væri ótvírætt til þess fallin að liðka fyrir fjárfestingum og efla m.a. nýsköpun og þrótt atvinnulífsins. Færa má gild rök fyrir því að hækkun markanna í 35 til 50% myndi styrkja fjárfestingarumhverfi lífeyrissjóða og auðvelda óskráðum fyrirtækjum fjármögnun. Í þeim hópi er fjölmörg lítil og meðalstór fyrirtæki sem eru mikilvægur vaxtasproti fyrir íslenskt samfélag og geta verið álitlegir fjárfestingarkostir.

Varðandi hlutfallstölurnar er annars vegar horft til núgildandi hlutfallstölu í XXI. ákvæði til bráðabirgða við lsjl. varðandi auknar heimildir til fjárfestinga í sjóðum sem fjárfesta í litlum og meðalstórum nýsköpunarfyrirtækjum. Hins vegar er litið til 50% marksins varðandi eignahlut lífeyrissjóða í félagi þar sem meginstarfsemin er langtímaleiga íbúðarhúsnæðis til einstaklinga eða í hlutum eða hlutdeildarskírteinum sjóða um sameiginlega fjárfestingu, sem fjárfesta eingöngu í hlutabréfum og skuldabréfum útgefnum af slíkum félögum, sbr. lög nr. 71/2024, um breytingu á lslj.

Yfirlit yfir dreifingu eigna lífeyrissjóða í árslok 2022

	Lífeyrissjóður	Hrein eign 31.12.2022	% af heildareignum	Uppsafnað, % af heildareignum
1	Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins	1.293.133.101	19,5%	19,5%
2	Lífeyrissjóður verzlunarmanna	1.173.110.572	17,7%	37,3%
3	Gildi – lífeyrissjóður	913.251.091	13,8%	**51,0%**
4	Birta lífeyrissjóður	567.303.113	8,6%	59,6%
5	Frjálsi lífeyrissjóðurinn	400.485.960	6,0%	65,7%
6	Almenni lífeyrissjóðurinn	365.572.864	5,5%	71,2%
7	Stapi lífeyrissjóður	349.411.030	5,3%	76,5%
8	Brú lífeyrissjóður	338.526.139	5,1%	81,6%
9	Festa – lífeyrissjóður	251.987.247	3,8%	85,4%
10	SL lífeyrissjóður	242.349.213	3,7%	**89,0%**
11	Lífsverk lífeyrissjóður	151.512.761	2,3%	91,3%
12	Íslenski lífeyrissjóðurinn	138.678.480	2,1%	93,4%
13	Lífeyrissjóður bankamanna	102.688.002	1,6%	95,0%
14	Lífeyrissjóður stm. Reykjavíkurborgar	87.179.608	1,3%	96,3%
15	Lífeyrissjóður Vestmannaeyja	83.146.389	1,3%	**97,6%**
16	Eftirlaunasjóður atvinnuflugmanna EFÍA	55.665.203	0,8%	98,4%
17	Lífeyrissjóður bænda	41.028.325	0,6%	99,0%
18	Lífeyrissjóður stm. Búnaðarbanka Íslands	24.533.937	0,4%	99,4%
19	Lífeyrissjóður Rangæinga	18.355.975	0,3%	99,7%
20	Lífeyrissjóður stm. Akureyrarbæjar	13.778.019	0,2%	99,9%
21	Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands	8.425.264	0,1%	**100,0%**
	Heildareign	**6.620.122.293**	**100%**	

Undanfarin misseri hefur átt sér stað talsverð umræða á vettvangi lífeyrissjóða, stjórnvalda og víðar um aðkomu lífeyrissjóða að innviða- og nýsköpunarfjárfestingum enda mikil þörf fyrir langtímafjármagn á þeim vettvangi. Einnig hefur verið rætt um fjárfestingarþörf til umbreytinga í sjálfbærnivegferðinni. Þar má nefna verkefni tengd innviðauppbyggingu auk ýmissa verkefna sem tengjast þróun og umbreytingu á framleiðslu vöru og þjónustu í átt að lágkolefnishagkerfi samhliða aukinni áherslu á verndun vistkerfa, aðferðafræði hringrásarhagkerfis, verndun sjávar og ferskvatns svo dæmi séu nefnd. Þessi mikilvægu atriði eru nefnd í dæmaskyni en eru ekki tæmandi upptalning.

LL skora á ráðuneytið að horfa til þess að leggja til almenna rýmkun á hlutfalli óskráðra eigna og að heimildin nái almennt til félaga og sjóða.

Sé aðeins vilji til að gera ákvæði ljsl. sem nú er til bráðabirgða XXI að varanlegri heimild þykir rétt að koma því sérstaklega á framfæri að skilyrði ákvæðisins um að innlausnir í sjóðum skuli fyrst fara fram að fimm árum liðnum eftir að þeir hófu fjárfestingar er líklegt til að hafa óheppileg áhrif á rekstur slíkra sjóða. Slík takmörkun getur haft þau áhrif að hún dragi úr hvata sjóðstjóra til að reka hverja fjárfestingu sjóðs áfram og skila því fé sem fjárfest hafði verið þar sem hann hefur ekki tök á að skila fé til fjárfesta á tímabilinu fram að lokum 5. starfsárs. Takist sala eigna á tímabilinu en sjóðurinn neyðist til að halda á reiðufé er líklegt að reiknuð ávöxtun sjóðs reynist lægri en hún ella gæti verið.

Eins og fyrr greinir styðja LL þau áform sem kynnt eru í áformaskjalinu en á sama tíma vilja samtökin skora á ráðuneytið að taka framangreindar ábendingar til skoðunar. LL eru sem fyrr fús til viðræðna við ráðuneytið um nánari útfærslu og skilyrði varðandi þau atriði sem hér eru nefnd og tilbúin til að leggjast á árarnar við að vinna þá vinnu fljótt og vel með stjórnvöldum.

Virðingarfyllst,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

Minister of Finance and Economic Affairs / Tax, Property, and Financial Administration
Arnarhöfn by Lindargötu
101 Reykjavik
Parliamentary Document 307 - Case 300

October 31, 2024

Subject: Draft Bill for Amendments to Various Tax Laws (Restructuring, Value-Added Tax, etc.)

General comments

Lindblad Expeditions, a member of AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators), strongly oppose the Ministry of Finance's proposed new infrastructure fee on cruise ships performing international voyages to/from Iceland as of 1 January 2025.

Furthermore, we also object to the previous legislation concerning the abolition of tax exemption for cruise ships, which is planned for January 1st next year, and has not yet been addressed in spite of stern protests from various stakeholders.

Cruise Iceland recently estimated that combined revenues from harbor fees, estimated passenger spending, public charges, oil sales, flight charges, and services for single turnaround cruises in Iceland would be at least 10.8 billion ISK.

Lindblad Expeditions has been traveling to Iceland with guests since 1987 on small expedition ships, with less than 140 guests onboard each voyage. With over 35 years' experience in some of the most remote corners of your country, we have worked with locals to introduce our guests to the wonders and beauty of the island. In 2025, we expect to operate 22 voyages with an estimated impact of approximately $2.5MillionUSD for local goods and services.

Specific remarks

Negative effect on Icelandic economy and jobs, particularly locally

Whilst we welcome the fact that the accommodation tax no longer applies to international cruise transport, the introduction of an infrastructure fee for cruise of ISK 2,500 per passenger for each starting day that the ship stays in Iceland, exposes cruise tourism to a very large extra cost and administrative burden, which other forms of travel to/from Iceland are not subject to. The fee is five times higher than the existing accommodation tax, while similar types of fees are nowhere in the world charged at national level, for each 24-hour period a ship remains in territorial waters.

If this infrastructure fee is implemented, it will likely have large repercussions on the activities of cruise operations in Iceland. These risks being particularly detrimental to local communities, whose economies are largely based on income from cruise activities. Lindblad Expeditions

currently supports multiple small business throughout the north and east of the country along with multiple public projects through local stakeholders. At Vigur Island, we are partnering with the owners to survey their surrounding seafloor for local research and preservation, as well as supporting a boardwalk build to protect and develop the puffin colony on the island. We are also working with the local forest association in Siglufjordur to document their history, founders, and protect the local forest. In Borgarfjörður eystri, we have supported the local mountain biking and guiding business in exponentially expanding their bike fleet and employment opportunities for guides. Icelandic research shows that cruise ship passengers generate revenue for local businesses without causing significant damage to the infrastructure. This includes hotels, flights, food purchases, fuel provision, transport and other services that spread throughout the economy and especially to rural areas, where many operators rely solely on cruise ship tourism. Also, many communities have invested significantly in cruise ship infrastructure based on cruise derived revenues, which would now be at risk.

According to a report by Reykjavík Economics, it was found that the economic impact of cruise ship tourism in Iceland was estimated at 37.2 billion ISK in 2023. The same report showed that cruise ship passengers had much higher spending than other tourists. The total spending by tourists was 22-30 billion ISK in 2023, with American tourists being the largest group of tourists. There is a significant difference in the spending generated by cruise ship passengers compared to other tourists, with cruise ship passengers, on average, generating 72-92 thousand ISK in spending over a two-day stay in Reykjavík, compared to other tourists, who generate an average of 150 thousand ISK in waste during their entire trip to Iceland.

Furthermore, the total number of cruise ship passengers arriving in Iceland is estimated to be around 315 thousand in the last year, which accounts for 12-14% of all tourists visiting Iceland. These tourists follow a circular route around the country, which limits the use of local infrastructure by the ships.

Picture 1: Ports that receive foreign passengers with cruise ships

Treat cruise on a par with other forms of tourism travel

The proposed infrastructure fee does not put companies in the tourism sector at a level playing field as only cruise ships with passengers will be subject to it. This is a strange prioritisation on the part of the government:

Firstly, cruise is the only form of tourism transport, which brings passengers directly to destinations such as Ísafjörður, Saudaurkrokur, Grímsey, Húsavík, Borgarfjörður Eystri, Seyðisfjörður, or Vestmannaeyjar. Singling out cruise for an extra fee, which other parts of the tourism sector is not subject to, will put communities such as these at a considerable disadvantage.

Secondly, cruise ships already pay a wide range of fees, which support infrastructure and local communities. As the Government also admitted, more than 15 different types of fees are paid by cruise passengers to local ports. Why add yet another fee to this long list and thereby create uncertainty for the income already generated for local communities, in particular.

If additional taxes or fees are to be imposed, they should not single out cruise, which already pay a wide range of dues and fees. The proposed tax does not reflect the real impact cruise has on the infrastructure, and cruise should be treated the same as other passenger transportation to the country, possibly through a unified national visitor levy.

Cruise tickets are on the market years in advance

It must be kept in mind that tickets for cruise passengers are already on the market years in advance. The application of an infrastructure fee at an excruciatingly high rate of ISK 2,500 per passenger per day as of 1 January 2025 does in no way provide a notice period that would allow the cruise industry to adapt to the new scheme and understand the goals and benefits to the Icelandic communities we visit and partner with.

Bad governance

We emphasize the need for a longer period to submit detailed comments, so that the issue can be examined in full and to ensure that no unnecessary damage is done to Iceland's tourism industry and it's local communities around the country.

Furthermore, due to the gravity of this decision for the cruise ship industry and tourism in Iceland, we consider that this is a political decision that is not within the mandate of the care taker government to adopt. The decision is a policy-setting decision that has serious far-reaching effects, which includes establishing a framework for the entire tourism industry inside the south west part of the country, while undermining tourism heavily in rural areas. It is appropriate for political decisions that can affect the entire tourism industry in many municipalities to be taken by politicians that have a mandate and can be held accountable in elections.

Do not abolish the tax exemption for domestic cruise travel

Finally, we take the opportunity to object once again to the abolition of the tax exemption for domestic cruise voyages, which has not yet been addressed, and has not been considered in terms of its effects. According to tax laws on value-added tax, according to Article 2, Paragraph 4 of Law No. 87/2011, the tax is entirely the responsibility of the carrier and not agents. It is possible to resolve this issue within the framework of the law by consulting with the companies if the abolition of tax exemption is postponed until January 1st, 2027, subject to a review of the economic effects, as recommended by the Economic and Trade Committee.

Conclusion

For the reasons given above we oppose the introduction of an infrastructure fee to paid by cruise ships. Evidence does not support that this would be beneficial Icelandic tourism or economy.

In fact, cruise passengers, for example in the port of Reykjavik, already pay more than ISK 6,500 per passenger, per call in more than 17 different port fees/charges.

Furthermore, introducing an infrastructure fee at such short notice (1 January 2025) puts cruise companies in an impossible situation as cruises are on the market already years in advance. In fact, for transport titles sold for 2025, passengers have been notified of an accommodation tax at a level of ISK 1,000 per cabin, per day.

Should the government nevertheless insist on moving forward with the infrastructure fee in spite of the concerns raised above, we ask that, the new infrastructure fee is designed as follows,

- set at a level of ISK 500 per passenger, for 2025;
- introduce in the current law a transparent system of gradual increases from 2026 to 2028, to allow the industry to adapt to the new system, avoiding risks of cancellations and financial damages;
- maintain the charge at per passenger level according to the Government proposal to facilitate the administration of the fee;
- excluding, as per previous proposals, bookings made until 31 December 2024.

Vice President of Expedition Development
Lindblad Expeditions

Subject: RE: Iceland new infrastructure fee

Messrs Akureyri Port,

We have seen the recent publication of a draft Legislative Bill in Iceland that would amend various laws on taxes and levies, and it was with significant surprise and concern that we saw the inclusion of a proposed new Infrastructure Fee applicable to cruise ship passengers.

The new fee is proposed to be ISK 2,500 per passenger per day that the ship stays in Iceland on an international cruise, which equates to a five-fold increase on the Accommodation Tax that was suddenly levied on the cruise industry earlier this year at short notice before the 2024 season. Whilst the current Accommodation Tax is proposed to only apply to passengers on domestic cruises in the future, this new proposed Infrastructure Fee is at a level where it could affect our assessment of the viability of Iceland in our future itineraries and plans.

Therefore, we are seeking your kind assistance and swift support as our partner in Iceland to raise concerns and questions with the relevant local and political stakeholders about the wisdom of the introduction of a significant new tax that will likely affect or put at risk the presence and contribution of cruise tourism to local Icelandic communities, businesses, and its economy.

Iceland and our partnership with you is important to us and we trust that we have a shared and mutual interest to safeguard cruise tourism in Iceland. To that end, please do let us know if you wish to discuss these developments further and/or if we can share any information that might help you effectively raise the issue and urgently engage with the relevant local and political stakeholders.

Thanks, and regards,

Francesco De Curtis
Port Operations Director
Global Port Operations Department

MSC Cruise Management (UK) Limited

Good afternoon,

We are writing regarding the recent decision to introduce "Infrastructure fees and Accommodation tax" upon cruise lines and the impact this will have on our proposed voyages to Iceland in 2025 and beyond. Our associates at AECO have brought these new proposals to our attention and advised we have until today to raise concerns.

We represent a UK tour operator, Noble Caledonia, that plans cruise programmes with land touring elements. We have had ships visiting Iceland for nearly 30 years and have plans to visit Iceland in the summer of 2025 and 2026. Our ships are small carrying a maximum of just 118 passengers and we have the ability to visit both the larger cities as well as the smaller towns as we sail around Iceland. As our tours are all inclusive we will guarantee work for local guides, bus operators and local tourist attractions in each destination and we often include meals ashore for further benefit. We often remain in ports for long periods to provide free time for passengers to shop for local crafts and enjoy local hospitality in the evening. We also offer cruise extension programmes with further land elements in Iceland utilising buses, hotels, guides and restaurants in and around Reykjavik.

We do feel there is a reaction to some ships coming to ports but there also needs to be a reflection on the benefits that smaller ships can bring to smaller communities.

The suggested implementation date of January 2025 is very late for companies to recover any of these extra costs. We plan our ship deployments up to 3 years in advance and we start sales around 2 years prior to the tours operating. We have fully sold ships in 2025 and have already commenced booking for 2026 – any additional costs for these existing bookings have to be covered by us. If there is a desire to introduce such a tax we would request this is taken in the future and provide time for companies to properly cost into their itineraries.

If these increases in taxes are to remain then it does not incentivise us to return to Iceland and this will impact our 2027 planning which is currently under consideration.

We await you updates on these proposed changes.

Paul Mildon | Senior Manager Planning and Operations

NOBLE CALEDONIA

Göteborg, October 29th, 2024

Minister of Finance and Economic Affairs /
Tax, Property, and Financial Administration
Arnarhöfn by Lindargötu
101 Reykjavik
Reference number: S-213/2024

Comments on the draft bill to ammend the Accommodations Tax Act, No. 87/2011s, Parliamentary Document 307, case no. 300/2024

I. Introductory comments

PolarQuest, a small ship cruise operator based in Gothenburg, Sweden, has conducted expedition cruises in the Arctic and Antarctic for over 25 years. Our vessels accommodate only 12 to 50 passengers, allowing us to offer an intimate and environmentally considerate travel experience. For some time, we have planned to extend our destinations to include voyages within Iceland and internationally to Iceland.

However, all our planned voyages for 2025 have now been cancelled due to uncertainties in costs related to the new and unexpected proposal on an infrastructure tax. Voyage planning and budgeting are typically completed up to 24 months in advance. Consequently, receiving notice of changes at such a late stage, with limited opportunity to prepare or provide input, is concerning for our operations.

In 2026, we hope to resume these plans, with two of our vessels visiting Iceland: one carrying 12 passengers and another with a capacity of 50. The agility of our small ships allows us to reach a wide variety of destinations across Iceland, including rural communities and nature reserves, thereby contributing to both the larger harbours and smaller locales that benefit from the revenue and cultural exchange facilitated by expedition cruises. Our domestic itineraries are developed in close coordination with Umhverfisstofnun.

We are committed to supporting the communities we visit, as this is fundamental to our mission. However, as a small ship operator, we face considerable financial challenges due to already existing port fees, high operational costs in Iceland, and now the potential addition of the proposed infrastructure fee and accommodation tax. These new costs may push us to a financial tipping point, which could impact our ability to operate in Iceland.

We would also like to express our concerns regarding the proposed removal of the tax exemption for domestic cruises. We believe that the administrative implications and broader effects of this change have not been fully addressed.

We appreciate the opportunity to share our comments and respectfully request that the unique contributions and challenges of small ship operators be considered in your decision-making process.

II. Impact on Small-Ship Expedition Cruises

Given the specific situation and challenges outlined by PolarQuest, the following adapted legal analysis takes into account their unique operational model and the implications of the proposed infrastructure and accommodations tax.

a. **Financial Impact**: With an infrastructure fee of ISK 2,500 per passenger per day, the cost structure of small expedition cruises could be significantly impacted. For ships carrying 12–50 passengers, each day spent in Icelandic waters would lead to an added expense of ISK 30,000 to ISK 125,000. Given that tickets for these cruises are sold 1–2 years in advance, operators may struggle to absorb these unexpected costs without raising prices, potentially affecting demand. With vessels carrying only 12 to 50 passengers, the ISK 2,500 per passenger per day fee significantly impacts PolarQuest's cost structure. Given the smaller passenger capacity, the per-passenger cost is proportionally higher compared to larger vessels, making the fee disproportionately burdensome. This, combined with existing port fees and Iceland's high operational costs, creates substantial financial pressure on the company, which may ultimately limit or eliminate their ability to operate in Iceland. The proposed removal of the tax exemption for domestic cruises adds to PolarQuest's financial concerns. As a small operator, PolarQuest highlights that the potential administrative and economic impacts on their operations and on Iceland's tourism economy have not been fully considered.
b. **Operational and Planning Issues**: Small-ship expedition cruises plan their itineraries years in advance. The January 2025 implementation leaves no flexibility for adjustments to pricing or route changes, creating a financial and operational strain for pre-sold voyages. The unexpected cost and timing have already led to the cancellation of all 2025 voyages, affecting PolarQuest's business and the communities in Iceland that would have benefitted.
c. **Economic and Regional Impact**: PolarQuest's small vessels access remote communities and nature reserves, bringing much-needed revenue to smaller, often under-visited areas in Iceland. Expedition cruises contribute significantly to local economies and cultural exchange in these regions. However, the proposed infrastructure fee could reduce these economic benefits by disproportionately impacting cruise operators, potentially leading them to avoid Iceland due to high costs. This shift could jeopardize jobs and infrastructure investments in smaller communities, underscoring the need for balanced tax policies that recognize the unique value provided by small ship operators.

III. Industry Feedback

The objections from industry groups like Cruise Iceland, CLIA, and AECO underscore concerns that the infrastructure fee unfairly targets cruise tourism, while other tourism sectors are unaffected. They argue this fee adds a large administrative and financial burden, with little evidence of infrastructure strain from cruise passengers. Additionally, these groups note that cruise passengers already contribute through existing fees and taxes, suggesting a unified national tourism levy could distribute costs more equitably across all forms of tourism.

IV. Conclusion

Given these concerns, PolarQuest urges Icelandic authorities to review the proposed tax structure, taking into account the economic and cultural contributions of small ship operators, particularly to rural communities. Adjustments in the tax framework, including the phased approach or reduced rates, could prevent unintended economic consequences while still generating revenue for Iceland's infrastructure needs.

For the reasons outlined above, PolarQuest opposes the proposed infrastructure fee on cruise ships. There is no clear evidence that this would benefit Iceland's tourism industry or economy. Our passengers already contribute significantly through existing fees, and the sudden implementation of this new fee on January 1, 2025, creates major challenges, as cruises are planned and sold years in advance. If the government insists to proceed with this fee, we respectfully request the following adjustments:

- Set the fee at ISK 500 per passenger for 2025.
- Introduce a gradual increase system from 2026 to 2028, allowing the industry time to adapt and minimize disruptions.
- Maintain the per-passenger structure for administrative ease.
- Exclude bookings made prior to December 31, 2024.

Respectfully,

PolarQuest AB

Henry Páll Wulff

Operations Manager

POSEIDON ARCTIC VOYAGES

UK reg office: 59 Mansell St, London, England, E1 8AN (Reg. 04622095)
CY business office: Porto Bello Bld. 1 Siafi Str. Office 104/04-05, Limassol 3042, Cyprus (Reg. AE1879, VAT 18001802U)

Minister of Finance and Economic Affairs
Tax, Property and Finance Administration

Reference: Draft Bill for Amendments to Various Tax Laws Affecting Cruise Operators, Parliamentary Document 307—Case 300

Dear Sir/Madam:

As members of AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators), Poseidon Expeditions was recently made aware of new proposals for fees and taxes that will impact our ability to conduct successful tourism activities in Iceland. Since 2015, we have offered cruises with turn-around in Iceland, allowing passengers to embark and disembark in Reykjavik, while exploring Iceland's stunning coastal waters as part of our international voyages.

We are greatly concerned about the Ministry of Finance's proposed new infrastructure fee for these types of cruises that would take effect in January 2025. This decision comes with very short notice, which is particularly challenging for an industry where cruise packages are sold years in advance. Such a fee would require us to retroactively seek reimbursement from passengers who have already booked or paid deposits, creating a negative first impression due to unexpected "hidden charges". These charges directly affect both Poseidon Expeditions' reputation and Iceland's standing as a desirable, welcoming destination. Higher costs would reduce Iceland's appeal as a cruise destination, creating a disincentive for Poseidon Expeditions to include it in our international voyages.

For cruise operators, stability and predictability in tax and fee structures are essential to effective long-term planning. This sudden change disrupts our financial projections and complicates commitments made to customers years in advance. A rapid introduction of new taxes affects not only our operations but also our guests' perceptions and their willingness to include Iceland in future travel plans. In fact, some of our most trusted travel agents have already shared concerns that such fees could discourage repeat bookings to Iceland, signaling potential difficulties in maintaining our growth trajectory within this market.

Poseidon Expeditions is fully committed to sustainable and responsible tourism. We comply with strict environmental regulations, invest in sustainable practices, and follow local guidelines to minimize our environmental footprint. Adding new fees could compromise these efforts by diverting resources from sustainability initiatives to covering overhead costs, reducing our capacity to promote Iceland in a way that aligns with our values and Iceland's own environmental goals.

The proposal could have significant consequences for Iceland's economy, affecting not only tourism revenue but also the many Icelandic businesses that support our cruises. In 2023 alone, Poseidon Expeditions' passengers contributed over ISK 52 665 000 to Icelandic authorities and local businesses. By increasing operational costs, the tax risks diverting cruise operators to alternative destinations, resulting in lost revenue for Icelandic suppliers, vendors, and service providers.

We believe such a tax would position Iceland as an excessively costly destination, dissuading future tourism and diminishing its global brand appeal. We respectfully ask the Ministry to consider the potential for diminished interest and repeat visitation.

How will these taxes be used to make Iceland more attractive and a desired destination for international travelers? How will these taxes assist the cruise operators who are doing their part to bring visitors to Iceland and show them the beauty of the country? It must be recognized that sales and marketing efforts to achieve this are neither simple nor inexpensive.

Our recommendation is to remove the infrastructure tax from consideration entirely, as it is not a pro-growth initiative for either cruise operators or Iceland. Alternatively, we suggest postponing any final decision on this proposal until the unintended consequences of such a tax can be thoroughly investigated.
If neither option is feasible, we respectfully request that passengers who have already booked by December 31, 2024, be exempt from the fee to preserve trust and avoid negative impacts on Iceland's reputation. Additionally, we request the Ministry consider a phased approach to implementing the infrastructure fee, starting with a lower rate in 2025 and gradually increasing it over the following years.

Thank you for considering the significant impact this decision will have on Icelandic tourism and our shared economic future.

Sincerely,

Angelica Vorea
CEO Poseidon Expeditions

CC: Frigg Jørgensen, Executive Director, AECO

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd

Reykjavík, 31. október 2024

Umsögn Rannsóknamiðstöðvar Íslands: *frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).*

Þingskjal 307 — 300. mál. 155. löggjafarþing 2024-2025.

Umsögn Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) um frumvarp þetta snýr einvörðungu að breytingum XIV kafla frumvarpsins sem snýr að breytingum á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009. Þess skal getið í þessu samhengi að hlutverk Rannís er að staðfesta rannsóknar- og þróunarverkefni skv. þeim lögum.

Rannís er hlynnt endurskoðun á lögum nr. 152/2009, og fagnar því að brugðist sé við ýmsum athugasemdum sem fram komu í skýrslu OECD um þetta úrræði sem kom út á síðasta ári. Rannís vill koma fram tvær ábendingar varðandi frumvarpið:

Í fyrsta lagi skal þess getið að í tillögu að breytingu á 2. gr. er nefnt sérstaklega að fyrirtæki sem sæki um stuðning skuli bera fjárhagslega áhættu af verkefninu. Sú breyting er til að skýra enn frekar að úrræði þetta eigi að hafa hvatningaráhrif á fyrirtæki, sem myndu annars ekki ráðast í rannsóknar- og þróunarverkefni. Rannís bendir á að sú krafa á sér stoð í alþjóðlegum skuldbindingum Íslands hvað úrræði þetta snertir. Hvað felist í fjárhagslegri áhættu færi svo best á að skýra í tengdri reglugerð.

Í öðru lagi vill Rannís nefna að ekki er gerð grein fyrir fjárhagslegum áhrifum þess innan stjórnsýslunnar að bregðast við ábendingum OECD um þetta úrræði. Í þeim kafla frumvarpsins sem snýr að tilefni og nauðsyn lagasetningar segir:

> *Hins vegar er á það bent að þörf sé á að skerpa á þeim atriðum regluverksins sem snúa að eftirfarandi þáttum: hæfisskilyrði umsókna um rannsóknar- og/eða þróunarverkefni, reglur um eignarhald á rannsóknar- og/eða þróunarverkefnum, undirverktakastarfsemi í rannsóknum og þróun, þar á meðal aðkeypt þjónusta sem unnin er erlendis, kostnað vegna hugverkaréttinda og félagasamstæður. Þá er bent á í skýrslunni að nokkuð skorti á flæði gagna milli Rannís og ríkisskattstjóra sem er talið takmarka skilvirkni kerfisins. Jafnframt er á það bent að skerpa ætti á reglum um viðskipti milli tengdra aðila, m.a. til að tryggja að hámarkskostnaður sé metinn á grundvelli GBER reglugerðarinnar þannig að móður og dótturfélög falli undir sama þak um hámarkskostnað. Jafnframt var nefnt að huga þyrfti að því að setja skorður á aðkeypta vinnu erlendis frá og hvernig megi koma í veg fyrir misnotkun úrræðisins, t.d. með því að stofna félag hér á landi fyrst og fremst til að fá endurgreiðslur án þess*

að raunveruleg starfsemi fari fram hér á landi. Þá kemur og fram í skýrslu OECD að tryggja þurfi að fjárhagsleg umgjörð kerfis sem grundvallast á lögunum sé sjálfbær.

Í þessum athugasemdum felst hvatning til að styrkja enn frekar stjórnsýslu þessa úræðis, efla eftirlit og bæta gagnaflæði milli Rannís og Skattsins. Rannís tekur undir þessar athugasemdir en bendir á að ekki er hægt að bregðast við þessum athugasemdum með núverandi bolmagni. Því þarf að gera ráð fyrir auknum kostnaði í þeim hluta frumvarpsins sem snýr að fjárhagslegum áhrifum þess.

Ágúst Hjörtur Ingþórsson
forstöðumaður

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju,
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík
sent á umsagnargátt Alþingis

Reykjavík, 31. október 2024

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) vísa til tölvupósts efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis frá 24. október þar sem óskað var umsagnar samtakanna um málið.

SA gera eftirfarandi athugasemdir við IX. kafla frumvarpsins sem fjallar um gistináttaskatt en vísa að öðru leyti til umsagnar Samtaka ferðaþjónustunnar um málið.

Þrátt fyrir að tillögur að breyttri tilhögun gjaldtöku í ferðaþjónustu virðist hafa legið fyrir við framlagningu fjárlagafrumvarps var engar upplýsingar að finna um útfærslur í frumvarpinu. Æskilegt hefði verið að birta þar nánari upplýsingar um fyrirætlanir yfirvalda, ekki síst í ljósi þess að greinin er sérlega viðkvæm fyrir skattlagningu með skömmum fyrirvara.

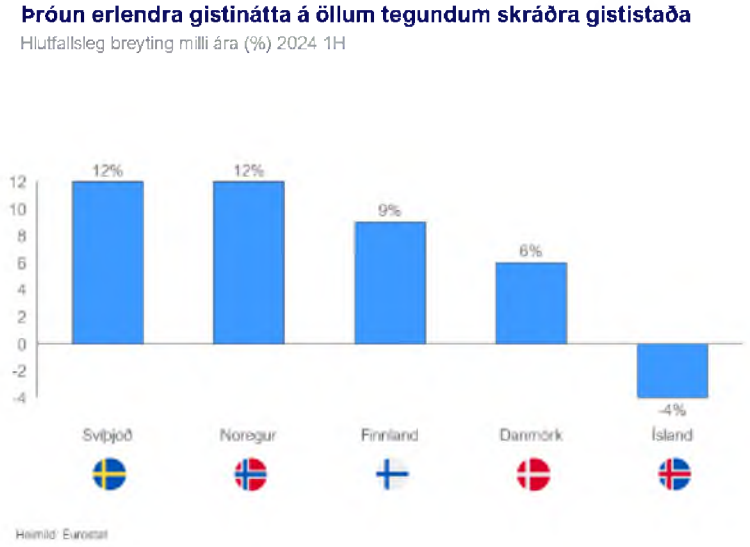
Í IX. kafla laganna er gert ráð fyrir breytingum á lögum um gistináttaskatt nr. 87/2011. Í núgildandi lögum er gistináttaskattur lagður á hverja selda gistináttaeiningu og fer fjárhæðin eftir eðli gistingarinnar. Breytingarnar gera ráð fyrir hækkun á gistináttaskatti. Í tillögu til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030 sem lögð var fram á síðasta þingi var lagt til að afnema gistináttaskatt til að jafna samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu og efla samkeppnishæfni þeirra og verðmætasköpun. Aðgerðaáætlunin var unnin í samráði við hagaðila. Í meðförum þingsins var tillögunni breytt á þá leið að ákvæði laga um gistináttaskatt yrði tekin til endurskoðunar með það til hliðsjónar að samkeppnisstaða ólíkra gististaða yrði jöfnuð. Kostir þess að afnema gistináttaskattinn yrðu jafnframt kannaðir. Með fyrirliggjandi frumvarpi er þannig gengið þvert á upphaflegan vilja ráðherra. Jafnframt er tillaga frumvarpsins ekki í samræmi við þá endurskoðun sem nefnd er að framan.

Nær fyrirvaralausar breytingar á gjöldum eða sköttum eru sérlega íþyngjandi fyrir greinar ferðaþjónustu þar sem gisting er jafnan bókuð með löngum fyrirvara. Fyrirtæki sem selja gistiþjónustu eru þar af leiðandi búin að selja þjónustu sína með skuldbindandi verði langt fram í tímann. Gjöld eins og umræddur gistináttaskattur sem leggja skal á, með nær engum fyrirvara, fellur því ekki á ferðamanninn heldur fyrirtækin eingöngu. Fyrir meðalstórt fyrirtæki sem þegar hefur bókað stærsta hluta næsta árs hleypur kostnaðurinn til að mynda á milljónum króna. Því eru það ákveðin vonbrigði að aftur skuli hækka gistináttaskattinn með afar

skömmum fyrirvara en slíkt var gert síðast fyrir tæpu ári, þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar um eðlilegan fyrirsjáanleika, sem í tilviki ferðaþjónustu væri 12-24 mánuðir.

Ferðaþjónusta er ein af undirstöðuatvinnugreinum Íslands og stór útflutningsstoð. Árið 2023 var hlutur ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu nærri 9% og útflutningstekjur nærri 600 ma. kr. eða 32% af útflutningstekjum þjóðarinnar. Ferðaþjónusta óx hratt hér á landi eftir fjármálahrun og náði ákveðnum hápunkti árið 2018 þegar hingað til lands komu 2,3 milljónir ferðamanna. Heimsfaraldur setti strik í reikninginn en greinin hefur að vissu leyti náð vopnum sínum á ný og gera spár ráð fyrir að fjöldi ferðamanna í ár verði í kringum 2,4 milljónir. Mikilvægi greinarinnar fyrir þjóðarbúskapinn er ótvírætt en blikur eru á lofti.

Líkt og farið er yfir í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar hefur gistinóttum á öllum tegundum gististaða meðal erlendra ferðamanna fækkað. Jafnframt benda samtökin á að ferðamenn ferðast ekki jafnvíða um landið og áður. Einnig benda tölur Ferðamálastofu til þess að verð á gistingu hafi lækkað milli ára á Norður- og Austurlandi meðan það hækkaði t.d. á Suðurlandi. Er það í takt við þá fækkun gistinótta á þessum landsvæðum undanfarið ár. Rekstrarumhverfi ferðaþjónustuaðila, ekki síst í dreifðari byggðum, fer þannig versnandi á Íslandi á meðan það batnar í okkar helstu samkeppnislöndum, hinum Norðurlöndunum, en þar hefur erlendum gistinóttum fjölgað milli ára. Ekki er innheimtur gistináttaskattur á hinum Norðurlöndunum.



Í greinargerð með frumvarpinu er þessum athugasemdum samtakanna svarað á þá leið að álagning gistináttaskatts sé til skoðunar annars staðar á Norðurlöndunum um þessar mundir. Þar segir: „Umræðan þar virðist öll vera á þann veg að innleiða eigi slíkan skatt þar“. Ekki er ljóst til hvaða umræðu er verið að vísa en sem stendur eru engin frumvörp eða fyrirætlanir um að leggja á gistináttaskatt á hinum Norðurlöndunum, að undanskildum Lofoten eyjum í Noregi. Í Noregi hefur verið lagt frumvarp um slíkan skatt í það minnsta tvisvar, en var það fellt í bæði skiptin í meðförum þingsins.

Ferðaþjónusta er ein stærsta atvinnugreinin hér á landi og því verða stjórnvöld að marka greininni stefnu sem tryggir að ferðaþjónusta geti áfram lagt sitt af mörkum til aukinna

lífsgæða á Íslandi. Stjórnvöld þurfa að huga sérstaklega að samkeppnishæfni greinarinnar. Álagning gistináttaskatts skerðir nú þegar samkeppnishæfni íslenskrar ferðaþjónustu og frekari hækkun er síst til bóta. SA leggja til að í stað þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu verði gistináttaskattur afnuminn hér á landi líkt og lagt var upp með í þeirri aðgerðaáætlun sem unnin var í samráði við hagaðila. Þess í stað mætti leita annarra leiða til gjaldtöku til dæmis með virkri álagsstýringu til hagsbóta fyrir umhverfið og upplifun ferðamanna eins og tilgreint var í samþykktri ferðamálastefnu til 2023.

Rannsóknir og þróun

Um breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009 er fjallað í XIV. kafla frumvarpsins. Í frumvarpsdrögunum á fyrri stigum voru lagðar til breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki. Höfðu breytingarnar í för með sér töluverða lækkun skattfrádráttar rannsókna- og þróunarkostnaðar. Var sú breyting kynnt sem aukning á stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki en ekki samdráttur. Byggði sá málflutningur á því að fyrirliggjandi áætlanir gerðu ráð fyrir að tímabundnu ákvæðin rynnu út og yrðu ekki endurnýjuð. Í því ljósi ætti minni stuðningur við rannsóknir og þróun á næstu árum borið saman við yfirstandandi ár ekki að koma nokkrum á óvart. Verður það að teljast ósannfærandi málflutningur í ljósi þess að í fjármálaáætlun 2025 í umfjöllun um málefnasvið 7.2 er sérstaklega tekið fram að fallið sé frá áformum um að tímabundin hækkun endurgreiðslna á rannsókna- og þróunarkostnaði vegna rekstraráranna 2020 til 2024 falli úr gildi árið 2025.

Vegna víðtækrar andstöðu við boðaðar breytingar á stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki með skattfrádrætti rannsókna- og þróunarkostnaðar hefur að hluta til verið fallið frá þeim fyrirætlunum sem kynnt voru í frumvarpsdrögunum. Er sú breyting til bóta.

Aftur á móti telja samtökin að réttast hefði verið að lögfesta til frambúðar það stuðningsstig sem finna mátti í tímabundnu ákvæðunum, þ.e. 25% skattfrádrátt R&Þ-kostnaðar stórra fyrirtækja og 35% skattfrádrátt lítilla og meðalstórra fyrirtækja með hámarki stofnkostnaðar til útreiknings sem nemur 1,1 milljarði króna. Það er enda ómögulegt að lesa annað úr fyrirætlunum stjórnvalda eins og þær birtust í Fjármálaáætlun 2025.

Jafnframt taka samtökin undir athugasemdir Samtaka iðnaðarins og annarra um að hamlandi sé fyrir ýmsar tegundir rannsókna- og þróunarstarfsemi að einungis verði heimilt að framlengja umsókn um sama verkefni í tvígang. Ljóst er að rannsókna- og þróunarverkefni geta tekið mun lengri tíma, til að mynda við þróun lyfja og lækningatækja.

Telja samtökin því enn nauðsynlegt að vinna að úrbótum á frumvarpinu í meðförum þingsins. Vinnist ekki tími til þess er skynsamlegra að framlengja tímabundin ákvæði um 1 ár með það fyrir augum að vönduð vinna við endurskoðun laga um nýsköpunarfyrirtæki fari fram á næsta ári. Að öðru leyti vísa samtökin til umsagnar Samtaka iðnaðarins.

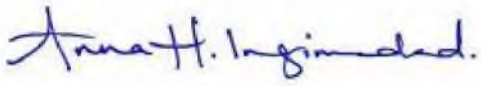
Skattur á nikótínvörur

Í XIII. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir því að lagður verði sérstakur skattur á allar nikótínvörur. Í því samhengi vilja samtökin benda á að tekjuforsendur fjárlagafrumvarps

byggja ekki á skattabreytingu hvað nikótínvörur varðar og því ber ekki brýna nauðsyn til að samþykkja þennan kafla frumvarpsins í tengslum við fjárlög. Í ljósi þess og annmarka á fyrirkomulagi skattheimtunnar, t.a.m. hvað varðar skattlagningu á heildarþyngd nikótínvara í stað skattlagningar á styrk þeirra telja samtökin að betur færi á því að fresta afgreiðslu þessarar skattbreytingar og gefa færi á að vanda betur til verka í þessum efnum.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Anna Hrefna Ingimundardóttir

Heiðrún Björk Gísladóttir

Nefnda- og greiningasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Alþingi við Austurvöll
101 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

31. október 2024

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), mál 300.

Samtökin ferðaþjónustunnar – SAF hafa tekið til umsagnar ofangreint mál og vilja koma eftirfarandi athugasemdir á framfæri.

Gistináttaskattur og tillaga til þingsályktunar um ferðamálastefnu og aðgerðaáætlun til ársins 2030

Í IX. Kafla frumvarpsins er kafli um gistináttaskatt og fyrirhugaðar breytingar á honum en gistináttaskattur er sértækur skattur lagður á gististaði. Samkvæmt núgildandi lögum um gistináttaskatt er hann lagður á hverja selda gistináttaeiningu. Fjárhæð hans fer eftir því hvers eðlis gistingin er. Í fyrirliggjandi frumvarpi á að breyta gistináttaskattinum til hækkunar á gistingu á landi og þar að auki á að setja á innviðagjald á skemmtiferðaskip í millilandasiglingum, sem er nýtt gjald.

Menningar- og viðskiptaráðherra lagði fram stefnu og aðgerðaáætlun fyrir Alþingi 15. apríl 2024 en sú aðgerðaáætlun var unnin í samráði við atvinnugreinina sjálfa og aðra haghafa. Niðurstaða þeirrar vinnu var að leggja til afnám gistináttaskatts til að jafna samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu og efla samkeppnishæfni þeirra og verðmætasköpun.

Í greinargerðinni sem fylgdi með var m.a. tekið fram:

„Bent hefur verið á að þörf sé á að endurmeta hvernig gistináttaskattur nái upphaflegum markmiðum sínum um uppbyggingu og verndun náttúru lands og þjóðar. Almennt skerðir gistináttaskattur samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í ferðaþjónustu og eykur óhagræði á milli ólíkra tegunda gististaða.

Dæmi um verkþætti aðgerðar:

Ákvæði laga um gistináttaskatt, nr. 87/2011, verða tekin til endurskoðunar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðaþjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð.“

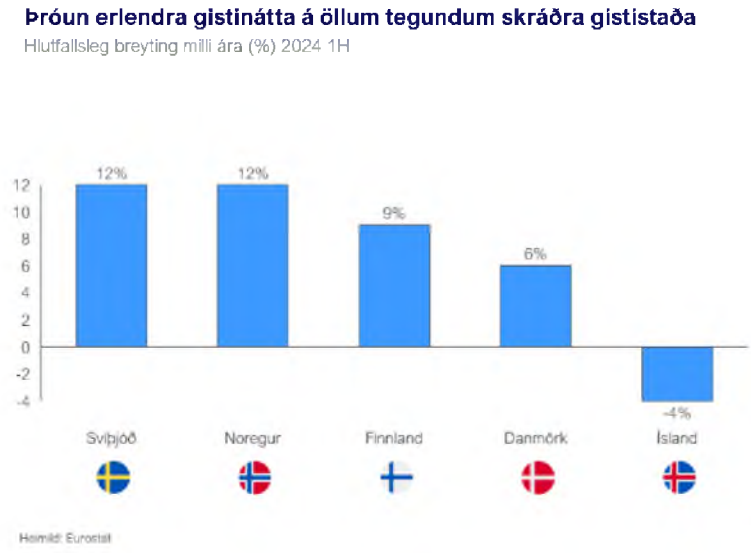
Í meðferð þingsins var orðalaginu þó breytt með eftirfarandi hætti:

„Ákvæði laga um gistináttaskatt verði tekin til endurskoðunar með það til hliðsjónar að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð. Kostir þess að afnema gistináttaskattinn verði kannaðir í samhengi við endurskoðun á gjaldtöku af ferðaþjónustu. Samhliða verði hlutdeild sveitarfélaga í gjaldtöku af ferðaþjónustu tekin til skoðunar.“

Gistinóttum fækkar og samkeppnishæfni minnkar

Samtökin benda stjórnvöldum á tölulegar upplýsingar frá Hagstofu Íslands og Eurostat um gistinætur á öllum tegundum gististaða fyrstu átta mánuði ársins. Þegar litið er til fyrri árshelmings hefur gistinóttum á öllum tegundum gististaða meðal erlendra ferðamanna fækkað um 4% á milli ára skv. Eurostat, en þegar hótel eru skoðuð sérstaklega hefur sú tala lækkað um 6% á sama tíma frá fyrra ári skv. Hagstofunni. Það er sérstakt áhyggjuefni að erlendum gistinóttum á hótelum fækkaði mun meira á Austurlandi á þeim tíma eða um 24% á milli ára sem þýðir að ferðamenn ferðast ekki jafn víða um land og áður. Þessi þróun gengur þvert á markmið stjórnvalda um að erlendir ferðamenn hafi lengri viðveru, ferðist víðar um landið og styðji þannig við byggðir utan höfuðborgarsvæðisins.

Það eru blikur á lofti hjá hótelum og öðrum gististöðum hér á landi. Á meðan rekstrarumhverfi versnar á Íslandi fer staðan batnandi í okkar helstu samkeppnislöndum, hinum Norðurlöndunum. Þar hefur erlendum gistinóttum á öllum tegundum skráðra gististaða fjölgað milli ára á fyrri helmingi ársins um 6-12% á meðan þeim hefur fækkað um 4% hér á landi skv. gögnum Eurostat.



Stjórnvöld verða að huga í meiri mæli en áður að alþjóðlegri samkeppni íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Gistináttaskattur er ekki innheimtur á hinum Norðurlöndum. Í greinargerð frumvarpsins bendir ráðuneytið á að gistináttaskattur sé til skoðunar á hinum Norðurlöndunum. Samtökin vilja benda ráðuneytinu á að hugmynd Norðmanna að leggja á gistináttaskatt var hafnað nýverið. Það hefur verið til umræðu að skoða sérstaka skattlagningu á gististaði í Norður-Noregi sérstaklega til þess að styrkja byggð á því svæði. Engar umræður hafa verið í Svíþjóð eða Finnlandi og í Danmörku hefur ráðherra ferðamála talað skýrt gegn slíkum skatti. Má því gera ráð fyrir því að Íslandi verði áfram sér á báti í þessari skattlagningu.

Álagning gistináttaskatts skerðir nú þegar samkeppnishæfni landsins gagnvart þeim og myndi hækkun hans skerða hana enn frekar. Stjórnvöld verða að huga að samkeppnishæfni ferðaþjónustunnar enda er hún ein undirstöðuútflutningsgreina þjóðarbúsins. Ísland er og verður áfram í harðri alþjóðlegri samkeppni um erlenda ferðamenn. Auknar álögur, skattar eða gjöld á atvinnugreinina skerða samkeppnishæfni áfangastaðarins og íslenskrar ferðaþjónustu. SAF leggja til að gistináttaskattur verði afnuminn að fullu, líkt og í fyrri umsögnum og hagaðilar og atvinnugreinin sjálf lögðu til í aðgerðaráætluninni.

Innviðagjald á skemmtiferðaskip og aðgerðaáætlunin

Í fyrrgreindri þingsályktun um ferðamálastefnu til 2030 er umfjöllun um innviðagjald á skemmtiferðaskip. Þar kom fram að markmið slíkrar aðgerðar væri að jafna samkeppnisstöðu innlendra og erlendra fyrirtækja í ferðaþjónustu og stuðla að uppbyggingu innviða í ferðaþjónustu. Lýsing á aðgerðinni er með eftirfarandi hætti:

„Stutt lýsing: Samhliða endurskoðun á gjaldtöku í ferðaþjónustu verði unnið að löggjöf um sérstakt gjald, innviðagjald, sem lagt verði á komur erlendra skemmtiferðaskipa og tekjur af þeirri gjaldtöku notaðar til uppbyggingar innviða fyrir ferðaþjónustu.“

Tímabil aðgerðarinnar er nefnt 2024 – 2026 og í greinargerð kemur m.a. fram:

„Samhliða endurskoðun á gjaldtöku í ferðaþjónustu verður unnið að löggjöf um sérstaka gjaldtöku (innviðagjald) sem lagt verði á komur erlendra skemmtiferðaskipa og tekjur af þeirri gjaldtöku notaðar til uppbyggingar innviða á sviði ferðaþjónustu. Gjaldtakan miðist við að jafna samkeppnisstöðu innlendra og erlendra aðila. Skoðað verður að slíkt gjald verði innleitt í tveimur áföngum þannig að það hækki til dæmis yfir tveggja ára tímabil, þar sem það sé hugsað til lengri tíma og þá sé gætt að fyrirsjáanleika fyrir atvinnugreinina.“

Helstu breytingar frumvarpsins á gistináttaskattinum og nauðsynlegur fyrirvari

Í greinargerð sem fylgir með frumvarpinu kemur fram um helstu breytingar á gistináttaskattinum:

„Þá eru lagðar til breytingar á lögum um gistináttaskatt m.a. um að skemmtiferðaskipum í millilandasiglingum verði gert að greiða innviðagjald í stað gistináttaskatts, að skemmtiferðaskip í innanlandssiglingum greiði gistináttaskatt fyrir hvern farþega fyrir hvern sólarhring, að gistináttaskattur myndi ekki gjaldstofn til virðisaukaskatts og að fjárhæð gistináttaskatts taki breytingum.“

Í frumvarpinu eru lagðar til jákvæðar breytingar á gistináttaskattinum, þ.e. að gistináttaskatturinn myndi ekki gjaldstofn til virðisaukaskatts. Sú breyting er til bóta og fagna samtökin að hún sé loksins fram komin.

Allar breytingar á sköttum eða gjöldum til hækkunar með stuttum fyrirvara eru hins vegar sérlega íþyngjandi í ferðaþjónustu. Samtökin benda stjórnvöldum á að ákvörðun um ferðalag er oftar en ekki tekin með löngum fyrirvara og er því fjárfesting sem myndar skuldbindingu um tiltekið fast verð fram í tímann. Samtökin framkvæmdu viðhorfskönnun meðal félagsmanna og telja 80% félagsmanna SAF að 12 til 18 mánuðir séu nauðsynlegur fyrirvari til að bregðast við auknum sköttum og gjöldum hins opinbera.

SAF hafa ítrekað bent stjórnvöldum á mikilvægi þess að gera breytingar á opinberum álögum á fyrirtæki í ferðaþjónustu með að minnsta kosti 12 til 18 mánaða fyrirvara. Aðeins með þeim hætti verður markmiðum um að það sé ferðamaðurinn sjálfur sem greiði viðkomandi skatta eða gjöld náð. Að öðrum kosti er aðgerðin í raun beinn kostnaðarauki þar sem fyrirtækin munu koma til með að sitja uppi með breytingar skattsins og greiða fyrir þær innan úr rekstri sínum. Breytingarnar kunna að hljóma lítilvægar í krónum talið, í tilfelli gististaða á landi er hún einungis kr. 134 á hverja gistieiningu, en þegar upp er staðið getur kostnaðurinn hlaupið á milljónum kr. fyrir tiltekna rekstraraðila. Það eru veruleg vonbrigði að stjórnvöld hafi ekki séð sér fært að bregðast við ítrekuðum ábendingum greinarinnar um eðlilegan fyrirsjáanleika hvað varðar skatta og gjöld og hyggist enn á ný leggja til verulegar skattkerfisbreytingar með nær engum fyrirvara.

Ofangreind sjónarmið eiga einnig við um innviðagjald á skemmtiferðarskip og samtökin ítreka fyrri ábendingar um þau skilaboð sem birtust í aðgerðaáætlun: *„…Skoðað verður að slíkt gjald verði innleitt **í tveimur áföngum þannig að það hækki til dæmis yfir tveggja ára tímabil**, þar sem það sé **hugsað til lengri tíma** og þá sé gætt að fyrirsjáanleika fyrir atvinnugreinina.“*

Þá segir í fyrrgreindri stefnu um fyrirsjáanleika og stöðugleika:

„Mikilvægt er að eftirlit með fyrirtækjum í ferðaþjónustu, og regluverk almennt, sé skilvirkt, ábyrgt og hagkvæmt. Þau skilyrði sem sett eru verða að hafa skýran tilgang sem varða viðgang og þróun ferðaþjónustunnar, með hliðsjón af samkeppnishæfni fyrirtækja og virðisauka. Gæta verður að stöðugleika og fyrirsjáanleika, sem er forsenda sjálfbærs reksturs fyrirtækja í greininni.“

Með vísan í ofangreind orð kalla samtökin eftir því að stjórnvöld sýni í verki, en ekki aðeins í orði, skilning á mikilvægi þess að fyrirsjáanleika sé gætt þegar skattar og gjöld eru sett á ferðaþjónustu eða þeim breytt til hækkunar. Einfalt væri að fresta gildistöku hækkunarinnar um tiltekinn tíma eða hreinlega hætta við hana.

Markmið stjórnvalda á að vera einfalt. Skapa atvinnugreininni umhverfi til þess að fyrirtæki geti starfað innan skýrs ramma og fyrirsjáanleika. Stærsta vandamál atvinnugreinarinnar er skortur á fyrirsjáanleika fyrir greinina.

VSK á útleigu hreinorkubílaleigubíla

Frá síðustu áramótum var bílaleigum gert skylt að leggja virðisaukaskatt á útleigu hreinorkubíla. Það hafði þau áhrif að hreinorkubílar urðu almennt 24% dýrari í útleigu frá árinu á undan. Það dró úr samkeppnishæfni hreinorkubíla gagnvart öðrum bílaleigubílum. Líkt og samtökin höfðu varað við þá dró það úr þegar lítilli eftirspurn eftir útleigu á hreinorkubílum

Við það að bæta kílómetragjaldinu og VSK á útleiguna urðu hreinorkubílar ekki raunhæfur kostur fyrir leigjendur bílaleigubíla. Áhrif þessarar aðgerðar urðu þau að bílaleigur sáu sér ekki fært að kaupa inn fleiri hreinorkubíla enda er vilji viðskiptavina til að leigja slíkan bíl ekki lengur fyrir hendi.

Orkuskipti gengu vel hjá bílaleigum þegar stjórnvöld veittu jákvæða hvata til leigjenda bílaleigubíla. Þegar útleiga bílaleigubíla var undanþegin VSK þá keyptu bílaleigur hreinorkubíla í meiri mæli, enda gátu þær komið þeim í útleigu. Í dag er engin eftirspurn eftir útleigu slíkra bíla vegna annars vegar aðgerða stjórnvalda (kílómetragjald) og hins vegar skorts á aðgerðum frá stjórnvöldum (jákvæðum hvötum sem ýta undir útleigu – VSK undanþága).

Ferðamenn leigja bíla í því umhverfi sem þeir þekkja nema þeim séu veittir jákvæðir hvatar til að gera annað. Þeir hvatar verða að vera í formi lægri leigu og í fyrirsjáanlegu umhverfi. Stjórnvöld hafa reynslu af þessu og þetta hefur áður gefist vel.

Þess vegna hvetja samtökin stjórnvöld til að afnema VSK á útleigu hreinorkuökutækja líkt og var gert í bráðabirgðaákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.

Ef það er ekki gert hafa stjórnvöld valið að hafna orkuskiptum frá bílaleigum þar til eftirspurnin komi frá leigjendum. Slík eftirspurn mun koma þegar slíkir bílar verða ráðandi í þeirra heimalandi. Ísland mun því elta í stað þess að leiða í orkuskiptum fólksbíla.

Tollfrelsi á skemmtiferðaskip

Um síðustu áramót var tollfrelsi skemmtiferðaskip sem skráð eru erlendis og notuð eru í innanlandssiglingum hér við land í allt að fjóra mánuði á ári afnumið. Við lagasetningu á síðasta ári var gildistöku þess að afnema tollfrelsi frestað til 12 mánaða. Í nefndaráliti þingnefndarinnar var því beint til stjórnvalda að stjórnvöld þyrfti að taka málið til skoðunar í samráði við hagsmunaaðila. Það væri brýnt að fjárhagslegar afleiðingar tollfrelsisins yrði metið.

Stjórnvöld hafa ekki metið fjárhagslegar afleiðingar þessarar aðgerðar. Í fjárlagafrumvarpinu er ekki heldur gert ráð fyrir neinum tekjum af þessari breytingu.

Það hefur hins vegar raungerst að skipafélög hafa afbókað árið 2025 og 2026 útaf þessari gildistöku og innviðargjaldi.

Tillaga að breytingum

Áður en stjórnvöld ráðast í fyrrgreindar breytingar væri til bóta ef þær myndu taka mið af því sem kemur fram í samþykktri aðgerðaáætlun og hlusta á atvinnugreinina. Atvinnugreinin þarf fyrirvara. Samtökin telja hins vegar til að viðhalda samkeppnishæfni atvinnugreinarinnar, sér í lagi litið til hinna Norðurlandanna, að réttast væri að afnema gistináttaskattinn, fresta tollfrelsinu á skemmtiferðaskipin seinka í stað þess að hækka hann líkt og kom skýrt fram í aðgerðaáætlun greinarinnar og annarra haghafa fyrr á þessu ári. Samtökin leggja til:

- **Að gistináttaskatturinn verði tekinn til endurskoðunnar með það að markmiði að afnema gistináttaskatt, samhliða endurskoðun á gjaldtöku af ferðaþjónustu, þannig að samkeppnisstaða ólíkra tegunda gististaða hér á landi verði jöfnuð. Hyggist stjórnvöld hafa gistináttaskatt áfram leggja samtökin til að lagabreytingar um upphæð gistináttaskatts taki gildi 1. janúar 2026.**
- **Að lagabreytingar um innviðagjald á skemmtiferðaskip taki gildi 1. janúar 2027.**
- **Ef það er ekki gert þá að minnsta kosti að þeir aðilar beri ekki að greiða innviðargjald vegna sölu á ferð sem afhent er á árinu 2025 eða síðar enda sé sölureikningur fyrir heildarverði ferðar hafi verið gefinn út fyrir 1. janúar 2025 líkt og var með gildistöku gistináttaskattsins með lögum nr. 102/2023.**
- **Að stjórnvöld endurveki bráðabirgða ákvæði XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.**
- **Samtökin leggja til að 2. málsl. B. liðar 1. mgr. 6. gr. Tollalaga haldi gildi sínu út árið 2026.**

SAF óska eindregið eftir því að fá að koma fyrir nefndina til að koma fyrrgreindum sjónarmiðum betur á framfæri

Virðingarfyllst

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Sent á netfangið umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 1. nóvember 2024

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), 300. mál, 155. löggjafarþing 2024-2025.

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um skatta og gjöld o.fl., 300. mál á 155. löggjafarþingi. Samtökin telja breytinga þörf á frumvarpinu, ef ekki á að stefna verðmætum tækifærum í hagkerfinu í tvísýnu. Vilja samtökin í því samhengi koma á framfæri að útflutningstekjur hugverkaiðnaðar verða yfir 300 milljarðar kr. á þessu ári sem eru mikil og jákvæð tíðindi fyrir íslenskt efnahagslíf. Öflugir skattahvatar vegna rannsókna- og þróunar eru ein meginástæða fyrir miklum vexti hugverkaiðnaðar á síðustu árum og greinin á enn mikið inni. SI telja að breytingar í þá veru sem frumvarpið felur í sér muni hafa neikvæð áhrif á hugverkaiðnað og væntingar fjárfesta og frumkvöðla til stefnu stjórnvalda á sviði nýsköpunar og atvinnuuppbyggingar.

Vísað er í umsögn samtakanna á samráðsgátt Stjórnarráðsins dags. 20. október s.l.[1] um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). SI lögðust alfarið gegn fyrirhuguðum viðamiklum breytingum á 10. gr. laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009 (hér eftir „lögin“), sem voru að mati samtakanna grundvallarbreyting á hvatakerfi sem hefur skilað miklum árangri hér á landi, styrkt fjórðu stoð útflutnings svo um munar og skapað vaxtatækifæri til framtíðar sem munu skila sér í auknum útflutningstekjum tækni- og hugverkaiðnaðar, fjölgun verðmætra háframleiðnistarfa og sterkara hagkerfi. SI telja því jákvætt að breytingar hafi verið gerðar á frumvarpsdrögunum m.t.t. 10. gr. laganna, hlutfall og þak á skattfrádrætti, frá upphaflegum drögum en hvetja Alþingi til þess að gera enn frekari breytingar á frumvarpinu. Benda samtökin sérstaklega á tvær nýjar og óljósar málsgreinar í c.lið 5. gr. laganna, sbr. 45. gr. frumvarpsins, annars vegar um tímaramma á framlengingu þróunarverkefna og hins vegar heimild Rannís til afturköllunar á staðfestingu verkefnis, en um er að ræða ákvæði sem valdið geta óvissu meðal fyrirtækja og hindrað fjárfestingu. Samtökin mótmæla umræddum ákvæðum og hvetja Alþingi til þess að endurskoða þau.

Að mati samtakanna er það eðlilegt m.t.t. komandi Alþingiskosninga 30. nóvember, að það komi í hlut nýrrar ríkisstjórnar að leggja mat á kerfi skattafrádráttar vegna rannsókna og þróunar (hér eftir „R&Þ“) og gera eftir atvikum breytingar á því samkvæmt pólitískri sýn og stefnu.

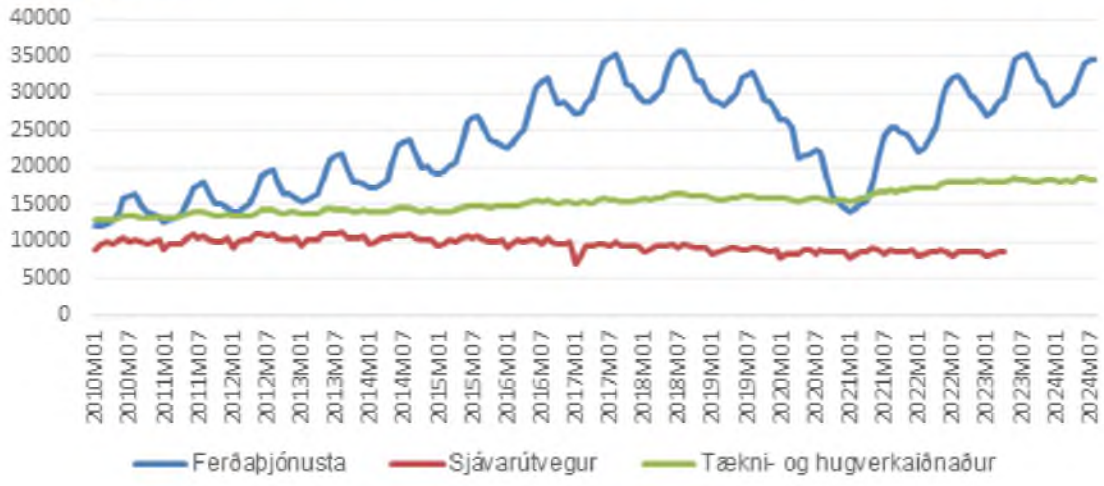
[1] Umsögn SI 20. október 2024

Tækni- og hugverkaiðnaður, útflutningur

ma.kr.

Útflutningstekjur hugverkaiðnaðar hafa vaxið jafnt og þétt síðustu ár og eru mikil vaxtatækifæri í greininni til næstu ára. Samkvæmt greiningu[1] SI sem byggir á könnun meðal stjórnenda fyrirtækja í hugverkaiðnaði þá gætu útflutningstekjur hugverkaiðnaðar orðið um eða yfir 700 milljarðar króna árið 2027. Stefnubreytingin sem er boðuð í frumvarpinu setur þessi tækifæri og framtíðarvöxt í uppnám.

Starfandi í tækni- og hugverkaiðnaði, sjávarútvegi og ferðaþjónustu



Í útgefinni greiningu SI, dags. 25. október 2023, kom meðal annars fram að skattfrádráttur R&Þ leiðir til aukinna fjárfestinga í nýsköpun í iðnaði og hærri framleiðni sem eflir og bætir lífskjör á Íslandi.[2] Skattfrádráttur vegna R&Þ er þannig fjárfesting ríkisins en hér má sjá framlög ríkisins í samanburði við fjárfestingu fyrirtækja í R&Þ.

Í nýlegri skýrslu OECD um íslenskt efnahagslíf kemur fram að aukning skattahvata fyrir R&Þ hafi haft jákvæð áhrif á fjárfestingar fyrirtækja í R&Þ hér á landi, á umfang og afkomu fyrirtækja og leitt til fjölgunar verðmætra starfa. Að mati OECD er þetta jákvæð þróun þar sem hagsæld þjóða til lengri tíma helst í hendur við fjárfestingu í R&Þ. Að sama skapi gagnrýndi OECD í sömu skýrslu að skortur væri á gögnum og eftirliti með skattahvötum vegna rannsókna- og þróunarverkefna og hvatti íslensk stjórnvöld til að vinna að „áframhaldandi tæknivæðingu og sjálfvirkni í umsýslukerfinu og úrvinnslu tölfræðigagna". Þá benti OECD enn fremur á að huga þurfi að breytingum á kerfinu sem snúa að atriðum líkt og gjaldgengi verkefna, eftirliti og gagnasöfnun. Að þessu sögðu sýna samtökin því skilning að það sé tilefni til að gera ákveðnar breytingar á framkvæmd skattfrádráttar vegna R&Þ og hafa óskað eftir samráði um slíkar breytingar. Það samráð hefur ekki átt sér stað.

SI fagna því að horfið hafi verið frá umfangsmiklum breytingum á 10. gr. laganna, hvað varðar hlutföll og þök skattfrádráttar, en hvetja efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis til þess að halda frádráttarhlutföllum óbreyttum líkt og sl. 4 ár.

Þá vilja samtökin koma á framfæri athugasemdum varðandi einstakar greinar frumvarpsins:

Með nýrri málsgrein c. liðar 45. gr. frumvarpsins er nýsköpunarfyrirtækjum gert óheimilt að framlengja umsókn um sama verkefni sem fengið hefur staðfestingu Rannís oftar en tvisvar. Í greinagerð með frumvarpinu er tekið fram, að vel ígrunduðu máli væri talið „eðlilegt að heimila staðfestingu á grundvelli nýs verkefnis sem byggist á fyrra verkefni ef sýnt væri fram á að áfangamarkmiðum hafi verið náð sem sé tiltekinn mælanlegur áfangi sem gæfi góða mynd að því hvort verkefnið sé á réttri leið". SI vilja ítreka afstöðu sína frá fyrri umsögn og leggja sérstaka áherslu á að sá tími sem nýsköpunarfyrirtæki ver í rannsóknir og þróun er mislangur á milli greina, þannig getur tekið 2-3 ár að þróa hugbúnað en allt öðru máli gegnir um fyrirtæki í leikjaiðnaði eða í lyfja- eða líftækniþróun. Til að mynda geta rannsóknir og þróun á lyfi, þar sem ríkar kröfur eru gerðar sem felast í tímafrekum og kostnaðarsömum klínískum rannsóknum, tekið um fimmtán til tuttugu ár. Sama máli gegnir um lækningatækjaframleiðendur og fleiri fyrirtæki sem þróa lausnir sem byggja bæði á hlutbúnaði og hugbúnaði, oft kölluð djúptæknifyrirtæki. Þetta eru oft á tíðum mikilvægar lausnir fyrir samfélagið, ekki aðeins þegar kemur að útflutningstekjum og tilheyrandi skatttekjum fyrir ríkissjóð heldur einnig til að leysa samfélagslegar áskoranir. Samtökin skora því á efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis að endurskoða áform um að skilyrða framlengingu staðfestingar á verkefni við að hámarki í tvígang.

Þá kemur fram, í annarri nýrri málsgrein með c. lið 45. gr. frumvarpsins, sbr. 5. gr. laganna, að fyrirhugað sé að heimila Rannís að afturkalla staðfestingu ef forsendur hafi breyst frá því umsókn var staðfest og þannig krefja nýsköpunarfyrirtæki upplýsinga og gagna til að leggja mat á hvort forsendur standi enn. Þá geti afturköllun samþykkis tekið til yfirstandandi og síðustu tveggja tekjuára. Í umsóknarkerfi Rannís er nú þegar óskað viðamikilla upplýsinga og gagna einmitt til að ganga úr skugga um að umsækjendur og verkefni uppfylli skilyrði. Að mati samtakanna eru engin haldbær rök fyrir því að hafa ótakmarkaða heimild fyrir Rannís að afturkalla staðfestingar á grundvelli skilyrða sem ljóst er strax í upphafi hvort að séu uppfyllt eða ekki. Framangreint skapar óvissu fyrir fyrirtæki og er ekki til þess fallið að skapa það gegnsæi sem fyrirhugað aukið eftirlitið ætti að veita. Hvað þessa heimild varðar er jafnframt mikilvægt að hafa í huga að mörg nýsköpunarfyrirtæki hafa fengið fjármögnun út á samþykkt R&Þ verkefni og því ljóst að opin heimild til handa Rannís getur valdið fjármögnunaraðilum áhyggjum sem er eðli málsins samkvæmt ekki til hagsbóta fyrir íslensk sprotafyrirtæki. Leggja samtökin því til að heimild Rannís samkvæmt ákvæðinu, um afturköllun staðfestingar, verði eingöngu bundin við tilvik þar sem umsækjendur veittu rangar eða villandi upplýsingar í sínum umsóknum. Þá er mikilvægt að tekinn verði af allur vafi um að ekki sé um að ræða afturvirka heimild heldur verði Rannís eingöngu heimilt að beita umræddri afturköllun fyrir árið 2025 og áfram.

Líkt og fram hefur komið fagna samtökin því að horfið var frá áætlunum í frumvarpsdrögum sem kváðu á um umtalsverða lækkun á hlutfalli og hámarki kostnaðar til útreiknings á frádrætti frá álögðum tekjuskatti. Samtökin leggja þó til og ítreka þá afstöðu frá fyrri umsögn vegna málsins, að ákvæði 10. gr. laga nr. 152/2009, sem snýr að hlutfalli og hámarki kostnaðar, verði framlengt óbreytt, a.m.k. tímabundið og tekið eftir atvikum til endurskoðunar á næsta ári hjá nýrri ríkisstjórn.

Samtökin óska eftir því að funda með efnahags- og viðskiptanefnd um þetta mikilvæga mál, sem varðar framtíðarhagvöxt og lífskjör á Íslandi.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka iðnaðarins

Sigríður Mogensen,
sviðsstjóri iðnaðar- og hugverkasviðs

Reykjavík, 29. október 2024

Nefndasvið Alþingis
Smiðju
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík
(Sent á umsagnagátt)

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.) 300. mál, 155. löggjafarþing 2024–2025

Hinn 22. október 2024 birti Nefndarsvið Alþingis, drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

SH Import ehf. rekur verslanir með nikótínvörur og vill því koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri, er varða fyrirhugaðar breytingar á lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995 sem kynntar eru í frumvarpinu.

Í fyrirhuguðum breytingum felst m.a. eftirfarandi gjaldtaka

1. *Nikótínvörur: 20 kr. fyrir hvert gramm af heildarþyngd vörunnar.*
2. *Vökvi í einnota rafrettum: 40 kr. á hvern millilítra af vökva.*
3. *Vökvi til áfyllingar á rafrettum: 40 kr. á hvern millilítra af vökva*

Að mati SH Import er þessi álagning óhófleg og ekki til þess fallin að ná fram markmiði sem aðgerðinni er ætlað að stefna að.

Í frumvarpinu er í kafla 3.17 fjallað um markmið lagasetningarnar og þar kemur fram:

> *„[...] notkun á nikótínpúðum hefur aukist hröðum skrefum hér á landi undanfarin ár og mældist dagleg notkun ungra karlmanna í aldurshópnum 18–34 ára 32% á árinu 2023 en áður var hún nær 20% árið 2020. Á Íslandi hefur notkun á rafrettum einnig verið algengust á meðal ungs fólks þó dagleg notkun hér á landi hafi verið stöðug undanfarin ár, eða um 7% í aldurshópnum 18–34 ára. Um nokkurt skeið hefur verið kallað eftir að stjórnvöld bregðist við þessari útbreiddu notkun meðal ungs fólks á nikótínvöru sem, þrátt fyrir reglur um aldurstakmörk, sýnileikabann, bann við notkun og sölu á tilteknum stöðum, eykst frá ári til árs. Hafa þessi úrræði þótt duga skammt og að þörf sé á að grípa til frekari aðgerða til að sporna við aukinni notkun meðal barna og ungmenna.“*

Af þessu má ráða að tilgangur lagabreytinganna sé að sporna við því að börn og ungmenni hefji notkun á nikótínvörum. SH Import tekur undir þetta sjónarmið og leggur mikið upp úr því í sínum rekstri að það sé í hávegum haft.

I. Skyldur Íslands gagnvart EES

Fyrirvaralaus og há skattlagning varðar fjórfrelsisreglur EES

Sú skattlagning sem er boðuð í frumvarpinu er bæði óhófleg og fyrirvaralaus, og leggst á vöru sem er löglega framleidd og markaðssett í öðru ríki Innri markaðar EES. Slík tilhögun nýrra skatta kann að ganga í berhögg við fjórfrelsisreglur EES (*sjá dóm Evrópudómstólsins C-98/14*). Samkvæmt því sem fram kemur í frumvarpinu er markmið skattlagningarinnar að umræddrar vöru verði ekki neytt eða að neysla hennar verði með sem allra minnstu móti og má því jafna við magntakmarkanir á vörur, sem óheimilt er milli EES ríkja.

Gæta þarf að meðalhófi

Ríki geta þó réttlætt slíkar magntakmarkanir skv. 13. gr. laga um EES samninginn nr. 2/1993, með vísan til m.a. vernd lífs og heilsu manna. En beiting þessarar undantekningarheimildar er ströngum skilyrðum háð. Þannig mega slík höft þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli EES ríkja.

Því þarf íslenska ríkið að sýna fram á að þessi skattlagning á nikótínvörur standist meðalhófssjónarmið. Í því felst að sýna þarf fram á að markmiðinu sem stefnt er að sé ekki hægt að ná með öðrum og vægari úrræðum, og að það úrræði sem varð fyrir valinu sé ekki beitt með meira íþyngjandi hætti en nauðsynlegt telst.

Litið er hjá vægari úrræðum

Þá hefur ekki verið sýnt fram á að önnur og vægari úrræði séu ekki fyrir hendi til að ná þeim lýðheilsumarkmiðum að verjast því að börn og ungmenni neyti nikótínvöru. Ekki hefur verið gerð grein fyrir því í frumvarpinu hvaða árangri, og eftir atvikum skorti á árangri, eftirlit og fræðsla hefur náð og hvers vegna slík úrræði þykja ekki fullnægjandi.

Þá er heldur ekki gerð grein fyrir því hvaða greiningar liggja að baki því að sú upphæð sem varð fyrir valinu teljist hófleg skattlagning sem ekki gengur lengra en nauðsyn krefur. Þá er ekki heldur gerð grein fyrir því hvers vegna það er talið nauðsynlegt að leggja þessa óhóflega háu skattlagningu á svo skyndilega og fyrirvaralaust sem raun ber vitni.

Lýðheilsusjónarmið sem að er stefnt fara forgörðum

Bæði hefur þessi skattlagning, svo há sem hún er, þau neikvæðu áhrif að lýðheilsumarkmiðið er í hættu að fara forgörðum, því verðmunur á nikótíni úr tóbaki og öðrum nikótínvörum er orðinn ómarktækur til að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um hvor varan verður fyrir valinu. Miðað við fyrirliggjandi forsendur, verður tóbak hugsanlegra orðinn ákjósanlegri kostur en aðrar nikótínvörur og því hætt við að eftirsóknarverður árangur íslands í tóbaksvörnum tapist

Í öðru lagi er fyrirkomulagið að leggja svo háan skatt á vöru fyrirvaralaust, þau áhrif að ógna rekstrargrundvelli aðila sem hafa viðurværi sitt af því að selja nikótínvörur. Séu slíkir

aðilar knúnir í að leggja upp laupana, fellur á brott samkeppnisaðhald þeirra gagnvart tóbaksvörum. Afleiðingar þess eru fyrirsjáanlega þær að neytendur færi sig yfir í tóbaksvörur.

Gerræðisleg mismunun

Sú staðreynd að skattlagningin fer ekki eftir styrk nikótínvöru, bendir til að endingu til þess að um gerræðislega (e. Arbitrary) mismunun sé að ræða, svo vísað sé til orðalags EES samningsins.

II. Rangt hagsmunamat

Í öðru lagi vill SH Import benda á að samhengi skortir milli þessara auknu álaga og framangreinds lýðheilsumarkmiðs um að sporna gegn notkun barna á nikótínvörum. Vísað er í rannsóknir á notkun 18-34 ára einstaklinga á nikótíni. Ekkert kemur hins vegar fram í athugasemdum frumvarpsins sem bendir til þess að notkun sé útbreidd hjá börnum. Þá er heldur ekki að sjá að útbreidd notkun einstaklinga á fertugsaldri geti með góðu móti talist réttlætingarástæða fyrir athöfnum hins opinbera til að vernda ungmenni.

Ef markmiðið er hins vegar einvörðungu að auka tekjur ríkissjóðs, væri heiðarlegra að viðurkenna það í stað þess að bera fyrir sig vernd barna, sem ekki virðast þó vera útsett fyrir hættu. Hagsmunamatið sem kemur fram í frumvarpinu ætti því að vera hagsmunir gjaldþolanda gegnt væntum tekjum ríkissjóðs, ekki hagsmunum barna. Þegar það hagsmunamat fer fram er ekki hægt að horfa fram hjá því að þessi aukna gjaldtaka er ekki án afleiðinga.

Af framansögðu má sjá að:

I. Fyrirætlanir íslenska ríkisins eins og þær birtast í frumvarpinu, standast ekki skuldbindingar sem leiðir af EES samningnum og íslenska ríkið hefur undirgengist.

Því er lagt fyrir nefndina að gæta þess að íslenska ríkið gerist ekki brotlegt við EES skuldbindingar sínar við skattlagningu á nikótínvörur.

II. Áhrifamat til grundvallar skattheimtu á nikótínvörur er ófullnægjandi og því er hún ekki studd nægilega málefnalegum rökum eða fullnægjandi greiningu.

F.h SH Import ehf
Hallgrímur A. Ingvarsson

Skatturinn

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Kennitala: 4201693889

Reykjavík, 31. október 2024
Málsnúmer: 20241011518

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.), þskj. 307 – 300. mál.

Með tölvupósti nefnda- og greiningarsviðs Alþingis þann 24. október 2024 var ríkisskattstjóra gefinn kostur á veita umsögn um framangreint þingmál, þingskjal 307 í 300. máli á 155. löggjafarþingi.

Ríkisskattstjóri telur ástæðu til að koma að eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið eins og það liggur fyrir.

I. Breytingar á lögum nr. 90/2203, um tekjuskatt

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að eftirfarandi málsgrein bætt aftan við 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt:

> *„Fullnægi fjármálastofnun ekki upplýsingaskyldu sinni á grundvelli 9. mgr. 92. gr. vegna viðskiptamanns sem samþykktur hefur verið í viðskipti telst það brotlegt skv. 1. málsl. 8. mgr. Ríkisskattstjóra er heimilt að beita dagsektum sem geta numið frá 10.000 kr. til 1 milj. kr. á dag frá þeim degi sem viðskiptamaður er samþykktur og fram að þeim degi sem skyldunni er fullnægt. Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þó að skilaskyldur aðili skili síðar gögnum. Ríkisskattstjóra er heimilt að fella niður sektir sé sýnt fram á óviðráðanlegar ástæður eða aðrar gildar ástæður séu bornar fram fyrir vanskilum.“*

Það viðurlagaákvæði sem ráðgert er með ofangreindri tillögu að viðbót málsgreinar við 109. gr. laga nr. 90/2003, mælir fyrir um heimild ríkisskattstjóra til að beita fjármálastofnanir sektum ef þær rækja ekki þær skyldur sem kveðið er á um í 9. mgr. 92. gr. laganna. Athuga verður að í 1. mgr. 110. gr. er kveðið á um að skattrannsóknarstjóri leggi á sektir samkvæmt 109. gr. Er í því sambandi um að ræða álagningu sekta sem taldar verða refsingar, sbr. m.a. yfirskrift 109. gr. Í athugasemdum með frumvarpinu um 7. gr. kemur fram að með henni sé lagt til að ríkisskattstjóra verði heimilað að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota. Skatturinn telur óheppilegt að í sömu lagagrein blandist saman refsingar og stjórnvaldsektir, auk þess að með 1. mgr. 110. gr. er beinlínis mælt fyrir um að skattrannsóknarstjóri skuli leggja á sektir samkvæmt 109. gr. Hvað sem þessu líður myndi staðsetning heimildar ríkisskattstjóra í 109. gr. hníga að því að viðkomandi brot yrðu að lúta sömu málsmeðferð og önnur brot sem varða refsingum samkvæmt þessari grein. Því er að mati Skattsins æskilegra að finna ákvæði því um stjórnvaldssektir sem til er lagt annan stað.

Til þess er að líta að þegar hefur verið bætt inn í lög nr. 90/2003 heimild ríkisskattstjóra til að leggja á stjórnvaldssekir, sbr. ákvæði 6.-11. mgr. 57. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 61/2021, um breytingu á lögum um tekjuskatt. Er um að ræða heimild ríkisskattstjóra til að beita stjórnvaldssektum vegna

vanhalda á rækslu skjölunarskyldu samkvæmt 5. mgr. 57. gr. Við þá lagasetningu var ákveðið að finna ákvæðunum um stjórnvaldssektir ríkisskattstjóra stað í sömu lagagrein og mælt er fyrir um þá skyldu er þau varða. Að settu fordæmi með þessari tilhögun virðist með samræmi í huga heppilegast að ákvæði um stjórnvaldssektir vegna vanhalda á skyldum samkvæmt reglum settum á grundvelli 9. mgr. 92. gr. tsl. séu einnig sett í þeirri sömu grein þar sem viðkomandi háttsemiskylda kemur fram. Ef sértækum ákvæðum um stjórnvaldssektir verður enn fjölgað kann þó að fara betur að þau atriði slíkra ákvæða sem eru sama efnis séu sett fram í almennu sjálfstæðu ákvæði um heimildir ríkisskattstjóra til að beita stjórnvaldsektum.

Er með þetta í huga athugandi hvort vert sé að setja nú almennt ákvæði í XII. kafla laga nr. 90/2003 um stjórnvaldssektir og þá á milli ákvæðanna um álag og refsingar með 108. gr. b. Í þeim ákvæðum sem sett voru með lögum nr. 61/2021 voru sett nokkur almenn fyrirmæli og reglur varðandi sektarálagningu og málsmeðferð sbr. 6. - 8. mgr. 57. gr. laga nr. 90/2003. Er þar um að ræða ákvæði sem þurfa að koma fram í almennu ákvæði en ekki síður varðandi hinar nýju ráðgerðu stjórnvaldssektaheimildir ef þær verða settar fram í sérstökum ákvæðum, hvort heldur sem er með nýrri sameiginlegri grein í XII. kafla laganna eða inn í 92. gr.

Með hliðsjón af því hve skammur tími er nú til stefnu til að undirbúa nú almennt ákvæði um stjórnvaldssektir ríkisskattstjóra, sem kynni m.a. að leiða til þess að ákvæði yrðu færð úr 57. gr. undir það ákvæði, virðist álitlegra að mælt verði fyrir um hina nýju sektarheimild vegna 92. gr. í þeirri sömu grein í samræmi við nefnda sektarheimild í 57. gr., enda þótt einnig sé fært að setja þau í nýtt ákvæði í XII. kafla.

Samkvæmt fram komnum tillögum með ofangreindri 7. gr. er aðeins gert ráð fyrir að stjórnvaldsektir sem ríkiskattstjóri leggi á vegna umræddra brota gegn 92. gr. verði fólgnar í dagsektum. Ekkert virðist því þó til fyrirstöðu að ríkisskattstjóra sé fengin víðtækari sektarheimild en ekki er í eftirfarandi tillögu gert ráð fyrir henni heldur látið sitja við að um ræði dagsektir eins og í fyrirliggjandi tillögu.

Miðað við að ákvæði um dagsektir komi inn í 92. gr. gerir ríkisskattstjóri tillögu um að 7. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

„Við 92. gr. laga nr. 90/2003 bætist þrjár nýjar málsgreinar svohljóðandi:

> *Ríkisskattstjóra er heimilt að leggja dagsektir á fjármálastofnun vanræki hún skil gagna samkvæmt reglum settum á grunni 9. mgr. eða hafi fjármálastofnun samþykkt viðskiptamann án þess að fullnægja upplýsingaskyldu sinni samkvæmt þeirri sömu málsgrein. Er heimilt að beita fjármálastofnun dagsektum frá og með þeim degi sem henni bar að standa skil á gögnum samkvæmt reglum settum á grunni 9. mgr. og til þess dags að hún fullnægir skyldu sinni, eða eftir atvikum frá þeim tíma er viðskiptamaður er samþykktur og fram að þeim degi sem skyldunni er fullnægt. Dagsektir samkvæmt þessari málsgrein geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag.*
>
> *Ríkisskattstjóri má gera aðila sekt samkvæmt 10. mgr. óháð því hvort brotið megi rekja til saknæms verknaðar fyrirsvarsmanns eða starfsmanns hans og óháð því hvort brotið hafi verið drýgt til hagsbóta fyrir aðilann eða hann hafi notið hagnaðar af brotinu. Ákvörðun um stjórnvaldssekt skal tekin með úrskurði ríkisskattstjóra og er hann aðfararhæfur. Sekt rennur í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtu. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá dagsetningu úrskurðar ríkisskattstjóra skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá úrskurðardegi. Álagðar dagsektir falla ekki niður, þó skilaskyldur aðili skili síðar gögnum.*

Ríkisskattstjóra er heimilt að fella niður sektir sé sýnt fram á vanhöld hafi orðið af óviðráðanlegum eða öðrum afsakanlegum ástæðum.

Ákvörðun ríkisskattstjóra um stjórnvaldssekt má kæra til yfirskattanefndar, sbr. lög um yfirskattanefnd. Kæra til yfirskattanefndar frestar hvorki innheimtu né leysir lögaðila undan viðurlögum sem lögð eru við vangreiðslu sektarinnar.“

Ákvæði í málsgrein nr. 2 og 3 hér að ofan eiga sér fyrirmynd í 6.-8. mgr. 57. gr. laga nr. 90/2003.
Ef vert þætti að mæla fyrir um víðtækari sektarheimild ríkisskattstjóra vegna brota gegn 9. mgr. 92. gr. væri fært að koma því í kring með sérstakri málgrein sem kæmi fyrst í sektarákvæði vegna greinarinnar og með viðbót um vísun til hennar í þeirri málsgrein nr. 2 í tillögunni að ofan. Þá væri vert að bæta við orðinu „jafnframt“ á eftir „Ríkisskattstjóra er“ í næstu málsgrein. Upphafsmálsgreinin gæti því hljóðað svo:

„Brot fjármálastofnana gegn ákvæðum um settum samkvæmt 9. mgr. varða stjórnvaldsektum sem ríkisskattstjóri ákveður.“

Í reglugerð nr. 1240/2015 um áreiðanleikakannanir er varðandi viðurlög vísað til XII. kafla laga nr. 90/2003, sbr. 13. gr. hennar. Verði ofangreindum ákvæðum um dagsektir bætt inn í 92. gr. kallar það á breytingu á reglugerðinni því til samræmis. Hjá því má þó komast með því að setja ákvæðin ekki í 92. gr., heldur í nýja grein í XII. kafla, 108. gr. b samkvæmt því sem nefnt hefur verið að framan. Virðist þó viðurhlutaminna að breyta þessari viðkomandi grein í reglugerðinni en jafnhliða setningu væntanlegra nýrra ákvæða en að færa ósamræmi inn í lög 90/2003 með því að hafa ákvæði um sektir vegna einnar háttsemi inn i háttsemigrein en varðandi aðra háttsemi í sérstöku ákvæði í viðurlagakafla laganna.

II. Breytingar á lögum nr. 87/2011, um gistináttaskatt

19. gr. frumvarps

Í 19. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum 2. gr. laga nr. 87/2011. Samkvæmt 6. mgr. er lögð til sú breyting að gistináttaskattur skuli ekki mynda gjaldstofn til virðisaukaskatts. Í greinargerð með frumvarpinu, n.tt. kafla 3.15, segir að með umræddri breytingu felist að gistináttaskattur teljist ekki til skattverðs skv. 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.

Ákvæði 6. mgr. 19. gr. frumvarpsins er ætlað að leysa af hólmi núgildandi 5. mgr. 2. gr. laga nr. 87/2011, en þar er kveðið á um skyldu skattskyldra aðila skv. 4. gr. laganna, sem reka virðisaukaskattsskylda starfsemi, til að tilgreina gistináttaskatt á sölureikningi eða greiðslukvittun og að hann myndi stofn til virðisaukaskatts. Með 6. mgr. 19. gr. frumvarpsins eru þannig lagðar til tvær breytingar, þ.e. 1) að gistináttaskattur teljist ekki liður í skattverði skv. 7. gr. laga nr. 50/1988 og 2) að ekki er lengur kveðið á um skyldu aðila til að tilgreina gistináttaskatt á sölureikningi.

Ríkisskattstjóri gerir ekki athugasemd við framangreinda tillögu um að gistináttaskatti sé haldið utan skattverðs virðisaukaskatts, sbr. 7. gr. laga nr. 50/1988. Í þágu aukins skýrleika er það þó mat ríkisskattstjóra að til bóta væri ef vísað væri til tilvitnaðs ákvæðis 7. gr. til að fyrirbyggja misskilning um þýðingu þess.

Ríkisskattstjóri telur þó afar brýnt að gistináttaskattur sé tilgreindur á sölureikningum gistináttaskattsskyldra aðila. Annars vegar er það í þágu eftirlits þess sem ríkisskattstjóri hefur með að skattaðilar hagi skattskilum sínum með réttum hætti. Hins vegar skal á það bent að enginn áskilnaður er gerður um að gistináttaskattur sé innheimtur af kaupanda gistiþjónustu en engu að síður er gert ráð fyrir endurgreiðsluheimild til handa tilteknum aðilum í 5. gr. a laga nr. 87/2011. Ekki verður séð að slík endurgreiðsla sé tæk nema gistináttaskattur komi fram á sölureikningum.

Með hliðsjón af framangreindu er nauðsynlegt að umræddur skattur sé tilgreindur á sölureikningum svo síðastnefnda ákvæðið nái markmiði sínu. Því leggur ríkisskattstjóri til að ákvæði 6. mgr. 19. gr. frumvarpsins verði orðað með eftirfarandi hætti:

> *„Skattskyldir aðilar skv. 1. mgr. 4. gr. skulu tilgreina gistináttaskatt á sölureikningi. Gistináttaskattur samkvæmt ákvæði þessu telst ekki til skattverðs virðisaukaskatts skv. 7. gr. laga um virðisaukaskatt, nr. 50/1988.“*

20. og 21. gr. frumvarps

Með 20. gr. og b-lið 21. gr. frumvarpsins er kveðið á um undanþágur frá gistináttaskatti annars vegar og innviðagjaldi hins vegar. Í b-lið hvors ákvæðis er kveðið á um að hvorki skuli skila gistináttaskatti né innviðagjaldi vegna áhafna og starfsfólks í skemmtiferðaskipum. Áhafnir og starfsfólk leigja ekki gistiaðstöðu, sbr. skilgreiningu á hugtakinu gistináttaeining í 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins. Þá teljast áhafnir og starfsfólk ekki til farþega samkvæmt almennri málvenju, sbr. og 1. mgr. a-lið 21. gr. frumvarpsins. Að mati ríkisskattstjóra eru umrædd ákvæði því óþörf, en hvorki kæmi til álagningar gistináttaskatts né innviðagjalds vegna umræddra aðila. Ríkisskattstjóri leggur því til að ákvæði b-liðar 20. gr. (undanþágur frá gistináttaskatti) og b-liðar b-liðar 21. gr. (undanþágur frá innviðagjaldi) frumvarpsins verði felld á brott.

22. gr. frumvarps

Í 3. mgr. 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu aðila sem gjaldskyldir eru skv. 2. mgr. greinarinnar til að tilkynna um skattskylda starfsemi sína til ríkisskattstjóra áður en starfsemi þeirra hefst. Í 4. mgr. er síðan kveðið á um að ríkisskattstjóri haldi skrá yfir skattskylda aðila samkvæmt lögum þessum. Tilvitnuð 2. mgr. tekur til erlendra aðila sem hafa ekki með höndum reglubundna starfsemi hér á landi, og því fer miður vel á því að þeim beri lagaleg skylda til að tilkynna ríkisskattstjóra fyrirfram um tilfallandi starfsemi hérlendis, í því skyni að ríkisskattstjóri haldi skrá um hana. Hins vegar væri eðlilegt að kveða á um að þeim beri skylda til að tilkynna ríkisskattstjóra um komu sína til landsins með tilteknum fyrirvara eins og reyndin er í dag.

Ríkisskattstjóri leggur því til að vísan til 2. mgr. verði felld á brott og 3. mgr. 22. gr. hljóði svo:

> *„Skattskyldir aðilar, skv. 1. mgr., skulu ótilkvaddir senda ríkisskattstjóra tilkynningu um skattskylda starfsemi áður en hún hefst.“*

Í 1. mgr. 22. gr. er kveðið á um að allir þeir sem selja gistináttaeiningar skuli greiða gistináttaskatt. Í 3. gr., sbr. 20. gr. frumvarpsins, eru þó tilteknir aðilar undanþegnir þeirri skyldu. Að mati ríkisskattstjóra væri skýrara að vísa til 3. gr.

Er því lagt til að orðalag 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins hljóði svo:

> *„Þeim sem selja gistináttaeiningar skv. 1. mgr. 2. gr. og rekstraraðilum skemmtiferðaskipa í innanlandssiglingum um Ísland skv. 2. mgr. 2. gr. ber skylda til að greiða gistináttaskatt, sbr. þó 3. gr.“*

23. gr. frumvarps

Í 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins er vísað til skattskyldra aðila skv. 2. gr. Í 2. gr. laganna, sbr. 19. gr. frumvarpsins, er að finna ákvæði um afmörkun á skattskyldu gistináttaskatts en ekki hverjir skulu greiða hann. Ákvæði um skattskylda aðila er að finna í 4. gr. laganna, sbr. 22. gr. frumvarpsins. Er því lagt til að 2. mgr. 23. gr. frumvarpsins verði orðuð með eftirfarandi hætti:

> *„Skattskyldir aðilar skv. 4. gr. skulu greiða gistináttaskatt fyrir hvert uppgjörstímabil miðað við fjölda seldra gistináttaeininga eða fjölda farþega skemmtiferðaskips.“*

Almennt

Með frumvarpinu er m.a. lagt til að tekið verði upp nýtt gjald, svokallað innviðagjald. Gjaldið verður lagt á rekstraraðila skemmtiferðaskipa í millilandasiglingum og kemur í stað gistináttaskatts sem nú er lagður á umrædda aðila vegna starfsemi þeirra. Að mati ríkisskattstjóra myndi það leiða til aukins skýrleika ef unnt yrði að kaflaskipta lögunum með slíkum hætti að ákvæði um innviðagjald yrðu betur aðgreind frá ákvæðum um gistináttaskatt, enda að mörgu leyti um ólíkar reglur að ræða. Ætla má að í flestum tilvikum séu aðilar annað hvort gjaldskyldir eða skattskyldir samkvæmt lögunum og væri slík kaflaskipting til þess fallin að stuðla að því að ágreiningsmál verði færri en ella.

III. Breytingar á tollalögum, nr. 88/2005

Með 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 30. gr. tollalaga. Ríkisskattstjóri telur að skýrara væri að fyrsti málsliður hinnar nýju málsgreinar verði svohljóðandi:

> *„Tollyfirvöld skulu í þágu almenns tolleftirlits hafa aðgang að rafrænni vöktun og upptökum úr myndavélakerfum þeirra sem viðhafa slíka vöktun í tollhöfnum eða öðrum höfnum, þar sem fyrsta og síðasta viðkoma fars er hér á landi, á hafnarsvæðum sem og geymslusvæðum fyrir ótollafgreiddar vörur.*

Með 17. gr. frumvarpsins er lagt til að við 4. mgr. 159. gr. laganna bætist nýr málsliður. Ríkisskattstjóri telur að rökréttara færi að sá málsliður bætist aftan við 2. mgr., og jafnframt að hann verði svohljóðandi:

> *„Við nákvæma leit er heimilt að fengnu samþykki viðkomandi að nota lágskammta röntgenskanna.“*

Virðingarfyllst,
f.h. ríkisskattstjóra

Helga Valborg Steinarsdóttir Ingvar J. Rögnvaldsson

Steindal ehf.
Vinastræti 16
210 Garðabær

31. október 2024

Efni: Umsgön um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.).

Steindal ehf. er innflutnings- og dreifingaraðili fyrir nikótínpúða á Íslandi. Steindal ehf. er ekki mótfallið gjaldtöku á nikótínpúða en gerir athugasemdir við fjárhæð gjaldsins, skort á áhættumati nikótínvara, ráðstöfun vænts gjalds og stuttan umsagnar og aðlögunarfrest.

- Fjárhæð gjaldsins er að mati Steindal óhóflegt og kemur til með að raska rekstrar- og samkeppnisumhverfi á markaði með nikótínvörur. Fram hafa verið lagðar tillögur í umsögnum m.a. af BAT um gjald sem tekur mið af áhættumati nikótínvara, þ.m.t. hefðbundinna nikótínvara svo sem tóbaks.
- Sé ætlunin að gæta að lýðheilsusjónarmiðum væru vönduð vinnubrögð að ráðast í áhættumat á öllum nikótínvörum sem í boði eru á íslenskum markaði. Gjald gæti því tekið mið af áhættu við notkun varanna. Umfang áhættumat ætti því að ná utan um hefðbundnar sígarettur, neftóbak, vindla, nikótínvörur sem seldar eru sem lyf ásamt nikótínvörum sem um ræðir í drögum að frumvarpi sem þessi umsögn er gerð við.
- Gerð er athugasemd við að ekki hefur verið gerð grein fyrir því hvernig fyrirhuguðu gjaldi skuli ráðstafað. Ráði lýðheilsusjónarmið för væru vönduð vinnubrögð að ráðstafa hluta teknanna sem skapast með fyrirhuguðu gjaldi til forvarna.
- Alvarleg athugasemd er gerð við stuttan umsagnar- og aðlögunarfrest. Gert er ráð fyrir að fyrirhugað gjald verði innleitt frá og með 1. janúar 2025. Ljóst er að verulega mun þrengja að fyrirtækjum sem starfa á viðkomandi markaði enda raskast bæði samkeppnis- og rekstrarumhverfi fyrirtækjanna með gjaldinu.

Fyrir hönd Steindal ehf.

Ágúst Angantýsson

Samráðsgátt stjórnvalda

Frá: Svens ehf. 31.10.24

Vegna: Drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Svens vísar til fyrri umsagnar sinnar um frumvarpsdrögin sem fyrirtækið sendi inn sunnudaginn 20.október sl. og er hér í viðauka.

Þegar lög eru unninn með þeim hraða sem á við í þessu máli, þá sjást ágallarnir langa leið.

Við nánari skoðun á málinu hefur komið í ljós að nikótínvörur eru skattlagðar eftir heildar þyngd vörunnar en ekki nettó þyngd vörunnar. Í því felst að þyngd dósarinnar hefur áhrif á gjöld vörunnar. Í því felst að umbúðirnar eru orðnar andlag skattlagningar. Í því er ekki heil brú.

Að rukka fast gjald á gramm af nikótínvörum og ml. af nikótínvökva er eins og að rukka fast áfengisgjald á lítra, óháð styrkleika þess. Nikótínvörur þarf að skattleggja eftir nikótínstyrk vörunnar, en ekki einungis þyngd hennar. Verði það ekki gert munu framleiðendur og neytendur hallast í átt að sterkari vörum sem fer augljóslega gegn lýðheilsumarkmiðum. Þetta er sambærilegt og ríkisvaldið reyndi að neyslustýra fólki frá bjór og léttu víni yfir í brennd vín með sem mestum áfengisstyrkleika. Landlæknisembættið bendir á í sinni umsögn. *„Einnig hefði komið til greina að miða við nikótínmagn vörunnar sem þá gæti virkað sem hvati til að minnka styrkleika nikótíns í þessum vörum“*

Skattaálögur frumvarpsins taka ekki mið af skaðaminkunn, hvorki í röð né í hlutfalli. Samkvæmt rannsóknum eru nikótínpúðar nánast á pari með nikótíntyggjói þegar kemur að skaða. Þar á eftir koma rafrettur og svo reyktóbak, sem er lang skaðlegast. Munurinn á skattlagningu á sígarettum og nikótínpúðum í Svíþjóð er 12,5 faldur, rúmlega þrefaldur í Finnlandi og rúmlega fjórfaldur í Noregi. Á Íslandi væri munurinn einungis tvöfaldur.

Svíum hefur gengið mjög vel þegar kemur að því minnka reykingar og er krabbameins tíðni í Svíþjóð af völdum tóbaks ein sú lægsta í heiminum. Í dag reykja u.þ.b. 5% fullorðinna Svía, sem er sambærilegt hlutfall og á Íslandi. Í Finnlandi reykja 13% fullorðinna. Í Noregi er þetta hlutfall 8%. Í Danmörk reykja 13% fullorðinna daglega.

Í Svíþjóð er sígarettupakki skattlagður **12,5** falt meira en nikótínpúðadós og 2 ml. (6-800 púff) rafrettueining u.þ.b. **2,5** falt meira en nikótínpúðadós. Svíar hafa haft lög um nikótín í vör í meira en 50 ár og flokka þessar vörur á þennan hátt vegna þess að þeir hafa reynsluna.

Hlutfall daglegra reykinga og annarrar tóbaks notkunar hefur hríðlækkað á Íslandi undan farin fimm ár. Enginn vafi er á því að skýring þess er tilkoma nikótínpúða og

rafrettna á markaðinn, sem hefur dregið stórlega úr tóbaksreykingum. Markaðurinn fyrir Íslenska neftóbakið hefur skroppið saman um 85% og reykingar hafa á sama tíma dregist saman u.þ.b. 50%.

Ef skatturinn yrði lagður á eins og hann liggur fyrir Alþingi núna mun rafrettunotkun margfaldast og tóbaksnotkun aukast á mjög skömmum tíma. Í rauninni þyrfti tóbaksskatturinn að hækka um a.m.k. 50% - 100% ef einhver lýðheilsusjónarmið eiga að liggja þessari skattlagningu til grundvallar.

Ekkert mat hefur verið lagt á þá tekjuaukningu sem þessar breytingar eiga að skila í ríkissjóð. Áætlað er að gjöldin munu skila 3,2 milljörðum og hliðaráhrif vegna virðisaukaskatts verði um 1,1 milljarður. Svo virðist sem forsenda þess sé að neysla muni haldast óbreytt. Engin rök standa til þess, heldur mun neyslan fara yfir á aðrar og skaðameiri tegundir, sem skila á sama tíma mun minni gjöldum til ríkissjóðs.

Hvorki efnahagsleg né lýðheilsurök liggja því þessum breytingum til grundvallar.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið leggur Svens til að:

a. Fresta gjaldtöku og vanda betur til verka.
b. Ef að frumvarpið verði samþykkt, þá verði gildistaka ekki 1. janúar heldur verði gefinn eins árs aðlögunartími.
c. Lækka fyrirhugað gjald verulega og taka mið af lýðheilsusjónarmiðum við gjaldtöku ella verður tóbak orðið samkeppnishæft, þannig að rafrettur og tóbak verði ekki helsti kostur neytenda vegna verðmunar við nikótínpúða.

Virðingarfyllst,

f.h Svens ehf.

Ragnar Orri Benediktsson

Viðauki:

Samráðsgátt stjórnvalda

Frá: Svens ehf.

Vegna: Drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Svens ehf. setur sig ekki á móti skattlagningu á nikótínvörur, sérstaklega ef lýðheilsusjónarmið eru látin ráða för. Því miður er því ekki þannig farið í þessu frumvarpi. Forsendur þess eru að mörgu leyti rangar og ummæli í greinargerð afvegaleiðandi. Annað hvort eru frumvarpsdrögin samin af vankunnáttu eða til að villuleiða upptekna alþingismenn sem eru með hugann við komandi kosningar þessa dagana.

Sem dæmi um rangfærslur í greinargerðinni, sem er forsenda frumvarpsins má nefna þetta:

Í fyrsta lagi: Þá er vísað til 4 ml. einnota rafrettna, sem hefur verið ólöglegt að flytja inn til landsins síðan í desember í fyrra. Sá samanburður hefur því enga þýðingu.

Í öðru lagi: Segir í greinargerðinni að til að setja gjaldtökuna í samhengi myndi 100 ml. áfyllingarvökvi vegna rafrettna bera gjald að fjárhæð kr. 6.000. Þessi mælikvarði til samanburðar á ekki rétt á sér og er óraunhæfur, m.a. vegna þess að ólöglegt er að selja rafrettuvökva í stærri einingum en 10 ml. Í 2 ml. einnota rafrettum eru 800 innsog eða „smókar". Í 100 ml. af nikótínvökva eru því u.þ.b. 40.000 innsog eða „smókar". Þessi samanburður á álögur á nikótínpúða og rafrettur stenst því ekki og er ekki til þess fallið að vera til upplýsinga. Þvert á móti virðist þetta vera sett fram í þeim tilgangi að rugla umræðuna.

Í þriðja lagi: Er lagt út frá því að Noregur hafi bannað að selja nikótínpúða án tóbaks. Í því samhengi er ósagt látið að Noregur leyfir nikótínpúða með örlitlu tóbaki. 16% Norðmanna nota púða með nikótíni undir vör skv. opinberum tölum fyrir 2023. Markaður fyrir þessa vöru er því til í Noregi öfugt við það sem mætti ályktа af ummælum í greinargerðinni.

Í fjórða lagi: Er því haldið fram að ungt fólk noti nikótínpúða í auknum mæli og notkun rafrettna hjá sama aldurshópi (18-34 ára) hafi staðið í stað. Þetta kemur ekki að neinu leyti heim og saman við markaðsrannsóknir sem Svens hefur látið markaðsrannsóknarfyrirtækið Prósent gera á liðnum árum og vikið verður að hér að neðan.

Staðreyndin er sú að með þessu frumvarpi mun eiga sér stað tilflutningur á neyslu á nikótíni frá nikótínpúðum yfir í rafrettur og tóbak. Það getur ekki verið í samræmi við lýðheilsusjónarmið.

Ef að markmið með álögunum er lýðheilsusjónarmið þá hlýtur löggjafinn að byrja á að flokka nikótínvörur í einhverri röð eftir skaðsemi, sem og byggja á réttum upplýsingum.

Staðreyndir

Verði frumvarpsdrögin að lögum verður meirihluti nikótínpúðadósa (ca. 20 púðar) skattlögð á bilinu 420-600 kr., sem þýðir 75% - 100% hækkun á útsöluverði. Skattur af sígarettum er 600 kr. á pakka, sem inniheldur 20 sígarettur. Niðurstaðan verður því sú að dós með 20 nikótínpúðum og sígarettupakki með 20 sígarettum verður á svipuðu verði út úr búð.

Á sama tíma mun 2 ml. einnota rafretta (800 „smókar") verða skattlögð um 120 kr., sem er 17% hækkun á verði.

Í þessu felst neyslustýring frá nikótínpúðum til rafrettna og tóbaks .

Á sama tíma er eftirfarandi **óumdeilt**.

> **Í fyrsta lagi:** Inntaka rafrettna er í gegnum lungu. Rafrettur innihalda þúsundir efna og efnasambönd sem aldrei hafa verið rannsökuð og lítið er vitað um skaðsemi þeirra. Allt efnaáreiti á lungun er skaðvænlegt. Rafrettur innihalda einnig hreint nikótín.
>
> **Í öðru lagi:** Eru nikótínpúðar samansettir einungis af efnum sem samþykkt eru til matvælaframleiðslu og hreinu nikótíni.

Svíþjóð er það land sem er með mestu reynsluna af nikótínneyslu fólks í vör, þ.e.a.s snus með tóbaki og nikótínpúðum. Þar í landi er að finna mestu upplýsingarnar um skaðsemi þess á heilsu fólks. Það er því mjög áhugavert að skoða hvernig Svíþjóð hefur beitt skattlagningarvaldi á þessa vöru. Í Svíþjóð ber nikótínpúða dós skatt upp á ISK 40 kr. Rafrettur, einnota 2 ml., bera álögur upp á ISK 52-104 kr, það fer eftir styrkleika nikótíns (efra þrepið, 104 kr, er sá styrkur sem nánast eingöngu er seldur á Íslandi). Pakki af sígarettum um ISK 491 kr., sem er fastur og söluverðstengdur skattur. Yfirvöld í Svíþjóð hafa tekið upplýsta ákvörðun um að skattleggja nikótínpúða minnst af þeim vörum sem hér eru taldar upp og innihalda nikótín.

Tölfræði um nikótínneyslu Íslendinga.
Eftirfarandi eru staðreyndir um nikótínneyslu Íslendinga.

1. 40% íslendinga segjast nota nikótín, sem er sami fjöldi í dag og fyrir 4 árum.[1*]
2. 16% nota nikótínpúða, 12% fyrir 4 árum.[2*]
3. 10% nota rafrettur, 5% fyrir 4 árum.[3*]
4. Í dag nota jafn margir 18-24 ára nikótínpúða og fyrir 4 árum.[4*]
5. Í dag nota 6 sinnum fleiri, (500% aukning), 18-24 ára rafrettur en fyrir 4 árum.[5*]
6. Hlutfall fullorðinna sem reykja tóbak daglega fór úr 9,4% árið 2017 niður í 5,7% árið 2023.[6]
7. Notkun íslensks tóbaks í vör fór úr 5,1% árið 2019 niður í 1,2% árið 2023.[6]

Markaðsrannsóknarfyrirtækið Prósent hefur gert fimm kannanir fyrir Svens frá lokum árs 2020 til sumars 2024. Úrtakið er frá 18 ára og upp úr. Úrtak í hvert skipti er um 1.200 manns. Vikmörk í slíkum könnunum eru einhver, eins og öllum öðrum könnunum. Niðurstaða þessara kannanna er alveg skýr þess efnis að engin bylgja er í aukningu á notkun nikótínpúðum hérlendis á meðal ungs fólks, öfugt við það sem heyrist oft í opinberri umræðu. Því miður er það hins vegar svo að í yngsta hópnum er gríðarleg aukning í notkun rafrettna. Verði frumvarpið að lögum er ljóst að stefna stjórnvalda er í raun að auka þá neyslu enn meir. Þingmenn verða að svara þeirri spurningu hvort það sé virkilega eðlilegt markmið út frá sjónarmiðum um lýðheilsu.

1. -Q4 árið 2020 sögðu 59% að þeir notuðu ekki nikótín en 62% svöruðu því sama í Q2 árið 2024.
2. -Q4 árið 2020 sögðu 12% að þau notuðu nikótínpúða, 16% Q2 2024.
3. -Q4 árið 2020 sögðu 5% að þeir notuðu rafrettur/veip, 10% Q2 2024.
4. -Q4 árið 2020 sögðu 40% að þau notuðu nikótínpúða, 35% Q2 2024. Hér er ekki verið að staðhæfa að "trendið" sé niður á við, til þess þarf aðra könnun til að sýna fram á það. En ljóst er hins vegar að það er ekki upp á við.
5. -Q4 árið 2020 sögðu 4% á aldrinum 18-24 að þau notuðu rafrettur/veip, 24% Q2 2024. Út af vikmörkun gæti margföldunin verið 5, 6 eða 7 sinnum en mikil aukning er augljós á „trendinu".
6. -Lýðheilsuvaktin á island.is

Niðurstaða

Verði frumvarpsdrögin að lögum mun löggjafinn gera tóbak aftur samkeppnishæft á nikótín markaðnum og veita rafrettum umtalsvert samkeppnislegt forskot. Slíkt getur ekki verið í samræmi við lýðheilsusjónarmið. Augljóst er að til grundvallar frumvarpinu liggur engin vinna í að meta skaðamun á nikótínvörum. Í öllum löndum sem við berum okkur saman við er umræðan um „skaðaminnkun". Í Danmörku eru lágar álögur á rafrettur, af því að rafrettur hafa verið tæki í baráttunni við tóbaksreykingar. Danmörk sker sig úr hvað varðar hátt hlutfall reykinga, en hlutfall fólk sem reykir þar er meira en þrisvar sinnum það sem er á Íslandi og í Svíþjóð. Svíar hafa mestu reynsluna af skaðsemi eða skaðaminnkun á nikótíni í vör, áratuga reynslu. Þar hefur sú leið verið farin að hafa mun á opinberum álögum á nikótínpúðum og rafrettum og margfaldan skatt á tóbaki.

Ef þessar álögur eiga að ganga í gegn og löggjafinn vilji á sama tíma horfa til lýðheilsusjónarmiða, þá hlýtur skattur á sígarettur, rafrettur og annað tóbak að vera margfaldaður samhliða. Með rafrettur sem langódýrasta kostinn á nikótínmarkaðnum er ekki mikil spurning hvernig þróun á þeirri neyslu verður í framhaldinu, sérstaklega hjá yngri kynslóðinni, miðað við síðustu 4 ár. Mikið meiri óvissa er um skaðsemi rafrettna á líkamann en skaðsemi nikótínpúða.

Samhliða breytingum á þessum lögum telur Svens að sé löggjafanum alvara með lýðheilsusjónarmiðum, þá hljóti eftirlit með innflutningi og sölu á níkótínvörum að verða stóreflt og þá að hluta til fjármagnað með skattlagningunni. Að láta aðeins einn starfsmann HMS sjá um allt eftirlit í landinu með þessum vörum gefur auga leið að er langt frá því að vera nægjanlegt. Það þarf ekki að skoða margar verslanir eða skyndibitastaði, t.d. í miðbænum, til að sjá að reglur eru margbrotnar við sölu á þessum vörum með því að vera með þær sýnilegar. Ef lögin eru ekki virt í því hvernig ætli skilríkjaeftirlit sé þá? Stjórnvöld hljóta að þurfa að axla sína ábyrgð á þessu.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið telur Svens að vinna þurfi mun betur að málinu með lýðheilsusjónarmið sem markmið.

Virðingarfyllst,

f.h Svens ehf.

Ragnar Orri Benediktsson

Reykjavík, 31. október 2024

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

(Lagt fram á umsagnagátt Alþingis)

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.)

Hinn 22. október síðastliðinn lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (þskj. 300 í 307. máli). Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Verður umfjölluninni þannig háttað að fjallað verður um einstök ákvæði frumvarpsins með vísan til kafla þess. Rétt er að taka fram að óvanalega knappur tími gafst til verksins, bæði þegar drög að frumvarpinu voru birt til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda og eftir að frumvarpið var lagt fram á Alþingi.

IV. kafli – Breyting á búvörulögum, nr. 99/1993

Í 10. gr. frumvarpsins er efnislega kveðið á um að gildistími EE-liðar ákvæðis til bráðabirgða í búvörulögum verði framlengdur um eitt ár. Í sérstökum athugasemdum við greinina er efnislega tekið fram að tilgangurinn sé að tryggja nægilegt framboð tiltekinna tegunda grænmetis til hagsbóta fyrir neytendur, koma í vef fyrir skortstöðu og draga úr líkum á tímabundnum verðhækkunum vegna álagningar tolla undir kringumstæðum þar sem innlent framboð er ekki nægjanlegt.

Með EE-lið ákvæðis til bráðabirgða í búvörulögum er tilteknum ákvæðum 65. gr. A. laganna vikið með tilteknum hætti tímabundið til hliðar. Samkvæmt 65. gr. A búvörulaga bera tilteknar vörur sem eru tilgreindar í viðauka IV í tollalögum magntoll sem nemur 45% af magntolli samkvæmt tollskrá en vörur í viðauka V magntoll sem er tilgreindur í viðaukanum. Í lagagreininni er hins vegar einnig kveðið á um að framangreindir tollar gildi einvörðungu innan tímabila sem eru skilgreindir í lagagreininni. Svo dæmi sé tekið gerir lagagreinin ráð fyrir því að blómkál og hnappað spergilkál beri 79,2 kr./kg magntoll frá 1. janúar til 15. ágúst og 15. október til 31. desember ár hvert en 30% verðtoll auk 172 kr./kg magntolls á tímabilinu 16. ágúst til og með 14. október. Í ljósi ákvæðis 2. tölul. EE-liðar ákvæðis til bráðabirgða í búvörulögum er tímabil tollalækkunar lengra en samkvæmt ákvæði 65. gr. A þar sem tímabil hátolla af blómkáli og hnöppuðu spergilkáli nær út septembermánuð en ekki fram í miðjan október.

EE-liður ákvæðis til bráðabirgða í búvörulögum á rót sína að rekja til setningar laga nr. 133/2021 sem breyttu ýmsum lögum á sviði skattamála. Efni liðarins var ekki að finna í frumvarpi til laganna heldur var því bætt við að tillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar með vísan til minnisblaðs sem nefndinni barst frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Áhugavert er að sjá að minnisblað þetta er ekki birt á vefsíðu Alþingis. Hins vegar lagði meirihlutinn til grundvallar tillögu sinni sömu rök og fram koma í sérstökum athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins, þ.e. að tilgangurinn væri að tryggja nægilegt framboð og koma í veg fyrir tímabundnar verðhækkanir.

Á samráðsstigi fögnuðu SVÞ því að lagt væri upp með framlengingu gildistíma EE-liðar bráðbirgðaákvæðisins. Hins vegar lögðu samtökin til að fyrirkomulag liðarins yrði lögfest með varanlegum hætti og bentu á að upphaflega hafi staðið til að liðurinn mundi gilda á árinu 2022 en gildistími hans hefði verið framlengdur fyrir árin 2023 og 2024 og nú stæði til að framlengja gildistímann fyrir árið 2025. Í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins er tekið undir afstöðu SVÞ.

Leggja SVÞ til að efni EE-liðar bráðabirgðarákvæðins verði fellt inn í 65. gr. A. búvörulaga.

Framangreindu til viðbótar upplýstu SVÞ, á samráðsstigi, að tilefni væri til að taka til skoðunar hvort að kveða til bráðabirgða á um tollalækkun ferskra eggja sem falla undir vöruliðinn 0407 í tollskrá. Þannig háttar til að samtökin hafa að undanförnu haft af því veður að eftirspurn eftir eggjum hafi aukist svo verulega á íslenskum markaði að framleiðendur anni henni ekki. Um þetta hefur verið fjallað í fréttum. Hefur verið bent að sú staða helgist annars vegar af mikilli eftirspurn vegna ferðaþjónustu og hins vegar e.t.v. af breytingum hjá framleiðendum sem eiga rót sína að rekja til breyttra aðbúnaðarkrafna.

SVÞ leggja til að tollar af ferskum eggjum verði lækkaðir út febrúar 2025 í því skyni að tryggja framboð neytenda og koma í veg fyrir verðhækkanir.

VII. kafli – Breyting á lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda, nr. 150/2019

Í 12. gr. frumvarpsins eru í raun lagðar upp tvær breytingar á ákvæðum laga nr. 150/2019 þar sem fjallað er um endurgreiðslu oftekins fjár að því er dráttarvexti varðar.

Til upprifjunar ber stjórnvöldum að hafa frumkvæði að endurgreiðslu skatta, gjalda eða sekta sem hafa verið innheimt án þess að lög leyfi. Ástæður þess að slík tilvik koma upp geta verið margvíslegar, t.d. röng lagatúlkun stjórnvalds, rangur skilningur stjórnvalds á atvikum eða að dómstólar eða sjálfstæðar úrskurðarnefndir leysa úr ágreiningi með slíkum hætti að nýju ljósi er varpað á það réttarástand sem talið hefur verið við líði. Þegar svo háttar til má segja að meginregla 8. gr. laganna sé sú að greiðandinn eignast rétt til vaxta skv. 1. mgr. 8. gr. vaxtalaga af ofgreiddum fjármunum. Hins vegar getur greiðandinn einnig eignast rétt til greiðslu dráttarvaxta að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Sett lagaákvæði um frumkvæðisskyldu stjórnvalda til endurgreiðslu oftekins fjár voru fyrst fest í íslensk lög árið 1995 og tóku gildi við upphaf árs 1996, með lögum nr. 29/1995. Á gildistíma þeirra laga var kveðið á um að réttur greiðanda til dráttarvaxta yrði virkur frá þeim tíma þegar hann lagði fram kröfu um endurgreiðslu. Til grundvallar því fyrirkomulagi lágu þau rök að það

hvetti gjaldendur til að gera reka að endurgreiðslu viti þeir að ofgreiðsla hafi átt sér stað. Í almennum athugasemdum frumvarps til laga nr. 29/1995 sagði m.a.:

> Dráttarvaxtaákvæði frumvarpsins er fyrst og fremst ætlað að ná til þeirra tilvika þegar ágreiningur er milli gjaldanda og stjórnvalda um grundvöll eða fjárhæð skattgreiðslu. Í þeim tilvikum eru stjórnvöldum heimil innheimtuúrræði gegn gjaldanda og þykir eðlilegt að gjaldandi fái fé endurgreitt með dráttarvöxtum ef á síðari stigum máls er viðurkenndur endurgreiðsluréttur.

Ætla verður að framangreind umfjöllun skírskoti til þess sem í greinargerð frumvarpsins var nefnt rök með greiðslu dráttarvaxta en um þau sagði m.a.:

> Rökin með greiðslu dráttarvaxta eru þau að slíkir vextir eru lögbundnar bætur vegna tjóns sem almennt má ætla að kröfuhafi verði fyrir vegna greiðsludráttar og þá jafnframt að jafna megi oftöku skattfjár til slíks greiðsludráttar. Gjaldendur sjálfir þurfi í öllum tilvikum að greiða dráttarvexti ef þeir greiða ekki álögð gjöld á gjalddaga og því sé sanngjarnt að þeir fái fé til baka með sömu vöxtum ef í ljós kemur á síðari stigum að þeir hafi greitt of mikið.

Við setningu laga nr. 150/2019 varð gerbreyting á stöðu greiðenda oftekins fjár m.t.t. dráttarvaxta þar sem reglan um að upphafstímapunktur dráttarvaxta skyldi miðast við framsetningu kröfubréfs af greiðanda hálfu var felld brott og í hennar stað var ákveðið að upphafstímapunkturinn skyldi miðast við þann dag þegar stjórnvald ákveður að greiðandinn eigi inneign þar sem hann hafi greitt umfram skyldu. Afstaða samtakanna er sú að með breytingunni hafi Alþingi í raun tekið ákvörðun sem aðeins tekur mið af hagsmunum ríkissjóðs en virðir lítils hagsmuni greiðenda sem ranglega hefur verið gert að inna fé af hendi, í sumum tilvikum í ljósi yfirvofandi álags, krafna um vexti, dráttarvexti, greiðslu innheimtukostnaðar, innheimtu- og aðfarargerða og jafnvel refsinga.

Með 12. gr. frumvarpsins er ekki lagt upp með að gera breytingu á ákvæði 4. mgr. 8. gr. laga nr. 150/2019 og er það miður. Hins vegar stendur til að gera breytingar á ákvæði 3. mgr. lagagreinarinnar þar sem kveðið er á um að greiðandi geti krafist dráttarvaxta af ofteknu fé frá þeim tíma þegar dómsmál er höfðað. Sú regla er ekki aðeins eðlileg m.t.t. réttarfarsreglna heldur einnig m.t.t. þess að ætla má að sá sem leggur út í kostnað og umstang við málshöfðun til endurheimtu oftekins fjár leggi í raun töluvert að veði.

1. málsl. efnismálsgr. 12. gr. frumvarpsins

Í 1. málslið efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsins er efnislega lagt upp með að afmarka réttaráhrif málshöfðunar, m.t.t. dráttarvaxta, þannig að falli dómur þar sem kveðið er á um skyldu ríkissjóðs til endurgreiðslu oftekins fjár eignist aðeins sá sem málið höfðar rétt til dráttarvaxta af tildæmdri fjárhæð en ekki aðrir sem eru í sömu stöðu og stefnandi. Í sérstökum athugasemdum við 12. gr. í greinargerð frumvarpsins er efnislega tekið fram að aðeins standi til að festa í lög tíðkaða framkvæmd.

Færa má rök gegn þessari reglu. Í fyrsta lagi samræmist hún afar illa þeim rökum sem lágu til grundvallar dráttarvaxtaákvæðum laga nr. 29/1995. Í öðru lagi felst töluvert hagræði í því fyrir greiðendur oftekins fjár að einn þeirra höfði mál og niðurstaða þess ráði réttarstöðu þeirra allra með jöfnum hætti. Má í því samhengi vísa til eftirfarandi röksemda ráðherra sem birtust í greinargerð frumvarps til laga nr. 150/2019: *Sjónarmið að baki þessari nýju reglu er að tryggja*

jafnræði gjaldenda og að þeir verði eins settir óháð því hvaða sérþekkingu eða sérfræðiaðstoð þeir búa yfir eða njóta. Auðsætt er að þeir greiðendur oftekins fjár sem ekki búa við það rúm fjárráð að þeir geti hætt fé sínu við höfðun dómsmáls á hendur ríkissjóði kunna að verða í allt annarri og lakari stöðu m.t.t. endurgreiðslu þegar að dráttarvöxtum kemur. Í þriðja lagi horfir það til hagræðis, frá sjónarhóli ríkissjóðs, að takast á við varnir í t.d. einu dómsmáli um endurkröfu oftekins fjár heldur en miklum fjölda þeirra. Í raun hvetur reglan sem flesta til málshöfðunar. Í fjórða lagi er reglan verulega ósanngjörn því eins og áður er rakið búa greiðendur oftekins fjár við mjög veika stöðu í samskiptum við stjórnvöld sem beitt geta álagi, krafist um vaxta og dráttarvaxta, krafist greiðslu innheimtukostnaðar, ráðist í innheimtu- og aðfarargerðir og jafnvel krafist refsingar.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin til að á eftir 1. málslið efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsins, komi nýr málsliður svohljóðandi: Einnig skal greiða gjaldanda sem ekki hefur átt aðild að slíku dómsmáli, en telst vera í sömu stöðu og gjaldandi dómsmálsins, dráttarvexti frá þeim tíma þegar dómsmálið var höfðað.

Rétt er að benda á að í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins er framangreindri tillögu SVÞ svarað efnislega á þann veg að aðeins geti talist eðlilegt að sá upphafstímapunktur dráttarvaxta nái til málshefjanda í dómsmáli þar sem að hann hafi tekið fjárhagslega áhættu með því að höfða mál. Verður ekki betur séð en að þar séu á ferðinni sömu réttarfarsrök og SVÞ bentu á að samráðsstigi. Sú afstaða endurspeglar hvorki þau jafnræðisrök sem lögð voru til grundvallar við setningu laga nr. 150/2019 né önnur rök sem SVÞ hafa fært fram hér að framan.

2. málsl. efnismálsgr. 12. gr. frumvarpsins

Í 2. málslið efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsins er efnislega kveðið á um að lögfesta þá reglu sem myndast hefur í framkvæmd dómstóla að sá sem krefst endurgreiðslu oftekins fjár eigi rétt til dráttarvaxta af þeim greiðslum sem hann innir af hendi eftir að hann stefnir ríkinu til endurgreiðslu. Er tilvist ákvæðisins rökstudd í sérstökum athugasemdum við 12. gr. frumvarpsins með vísan til þess að skýra þurfi þá heimild sem í reglunni felist. Þá er vísað til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 544/2017.

Af þessu tilefni er rétt að taka fram að skilja verður forsendur dóma héraðsdóms frá 31. maí 2017 og Hæstaréttar í máli nr. 544/2017 með þeim hætti að þar hafi dómstólar fengist við það viðfangsefni að skýra efnislegt inntak ákvæðis 2. mgr. 2. gr. laga nr. 29/1995 sem var þess efnis að greiða skyldi greiða dráttarvexti frá þeim tíma er gjaldandi sannanlega lagði fram kröfu um endurgreiðslu ofgreiddra skatta eða gjalda. Var það mat dómstóla að með málshöfðun hefði greiðandi oftekins fjár sannanlega lagt fram kröfu um endurgreiðslu oftekinna gjalda sem í raun næði til allra greiðslna oftekins fjár af saman meiði frá degi málshöfðunar. Eins og áður hefur komið fram er enga slíka reglu að finna í gildandi 8. gr. laga nr. 150/2019. Hins vegar er afstaða samtakanna sú að ákvæði 2. málslið efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsins feli í sér eðlilegt fyrirkomulag því öðrum kosti þyrfti sá greiðandi sem tryggja vill rétt sinn til dráttarvaxta sífellt að bæta við kröfur sínar undir rekstri dómsmáls með nýrri stefnu og sameiningu mála á vettvangi dómstóla.

Að breyttum breytanda á hins vegar hið sama við um 2. málslið efnismálsgreinar 12. gr. frumvarpsins, þ.e. að hún varðar reglu sem er ekki skynsamleg m.t.t. ójafnrar stöðu greiðenda oftekins fjár til málshöfðunar og hagræðis sem ná mætti fram með því að láta niðurstöðu eins dómsmáls ráða réttindum allra greiðenda sem eru í sömu stöðu og sá greiðandi sem fær tildæmda endurgreiðslukröfu í dómsmáli.

VIII. kafli – Breyting á tollalögum nr. 88/2005

Í 15. gr. frumvarpsins er lagt upp með að fá tollyfirvöldum aðgang að rafrænni vöktun og upptökum úr myndavélakerfum þeirra sem viðhafa slíka vöktun í tollhöfnum, þar sem fyrsta og síðasta viðkoma fars er hér á landi, á hafnarsvæðum, sem og á geymslusvæðum fyrir ótollafgreiddar vörur. Í því mun m.a. felst heimild til að taka upp efni eða afrit úr kerfunum. Gert er ráð fyrir að tollyfirvöld geti gert kröfu um að efnið verði afhent á því tæknilega formi sem þau æskja án endurgjalds. Þar að auki er lagt upp með að tollyfirvöld fái sjálf heimild til að stunda rafræna vöktun og taka upp efni eftir því sem þau telja sig þurfa.

Athygli vekur að hvergi í greinargerð frumvarpsins er gerður nokkur reki að því að rökstyðja tilvist ákvæða frumvarpsgreinarinnar m.t.t. þess að henni er augljóslega ætlað að skerða friðhelgi einkalífs manna. Er látið við það sitja að taka fram að þörf sé á aðganginum vegna tolleftirlits og það sé lögbundið hlutverk tollyfirvalda að viðhafa slíkt eftirlit. Virðist orðalagi 15. gr. frumvarpsins þannig háttað að heimildin verði mjög rúm og í raun ekki háð neinum takmörkunum, samanber orðalagið „eftir því sem þau telja sig þurfa“.

Rétt er að benda á að nokkuð oft hefur Persónuvernd gert athugasemdir við upptökur og vöktun hjá bæði einkaaðilum og opinberum aðilum. Þá er jafnframt ástæða er til að benda á að beinlínis er gert ráð fyrir því í 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrár að takmarka megi friðhelgi einkalífs ef *brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra*. Er skilningur samtakanna ekki aðeins sá að lagaákvæði sem veita stjórnvöldum heimild til inngripa í einkalíf manna verði beinlínis að gera þá kröfu að stjórnvald sem hyggst beita heimildinni leggi mat á og skjalfesti hvort beitingin hæfi tilefninu, hvort henni skuli beitt og í hvaða mæli heldur einnig að löggjafinn verði í raun að taka afstöðu til þess hvort það að veita heimildina helgist af raunverulegri þörf á því að hagsmunum einstaklinga verði vikið til hliðar.

Ef löggjafinn ætlar sér með öðrum orðum að heimila stjórnvöldum að ganga á svið einkalífs manns verði hann í aðdragandanum að framkvæma hagsmunamat sem leiðir það í ljós að þeir hagsmunir sem heimildinni er ætlað að tryggja vegi mun þyngra en réttindi þeirra einstaklinga sem munu í hlut eiga. Hefur löggjafinn framkvæmt slíkt mat með því að leiða annars vegar fram þá almannahagsmuni sem hann telur í húfi og hins vegar hagsmuni þeirra sem fyrir skerðingu verða, vega hagsmunina saman í greinargerð lagafrumvarpa og leiða þar fram niðurstöðu sem styður að skerðingin geti talist réttlætanleg. Tilgangur slíks hagsmunamats er í fyrsta lagi að leiða fram hvort skerðingin stefni að því markmiði sem stefnt er að í öðru lagi að unnt sé að skera úr um hvort raunveruleg þörf er á lagaheimild m.t.t. markmiðsins og í þriðja lagi að ganga úr skugga um að ekki sé of langt gengið, þ.e. að efnisinntak heimildarinnar sé ekki svo rúmt að það skerði hagsmuni umfram raunverulega þörf.

Ástæða er til að nefna að þegar þeir aðilar sem til stendur að gera með lögum skylt að veita aðgang að kerfum hafa svarað beiðnum tollyfirvalda um aðgang að kerfum neitandi hefur sú

neitun ekki verið orðið til í tómarúmi eða verið látin í ljós af tilefnislausu. Hér á landi njóta persónuréttindi afar ríkrar verndar og eru heimildir atvinnurekenda til að ganga á þann rétt þröngar. Í ýmsu tilliti hafa atvinnurekendur því einfaldlega ekki talið sér heimilt að veita tollyfirvöldum aðgang að kerfum.

Hafa ber í huga að tilgangur rekstrar myndavélakerfa atvinnurekenda er oft og tíðum sá að auka sem öryggi á vinnustað og skapa tækifæri til að bregðast við annmörkum og læra af mistökum. Þannig getur það verið starfsmanni sem verður fyrir óhappi í hag að til staðar sé upptaka sem varpar ljósi á aðstæður. Slík kerfi eru jafnan hýst hjá atvinnurekanda sjálfum og aðgengi að þeim verulega takmarkað. Við rekstur slíkra kerfa er lögð áhersla á að hlúa að persónuvernd eins og fremst er unnt og er réttur einstaklingsins jafnan í forgangi.

Að öðru leyti eru ýmis framkvæmdarleg atriði afar óljós eftir lestur frumvarpsins. Til dæmis er mjög óljóst hvernig ætlunin er tæknilega að heimila tollyfirvöldum aðgang að kerfum. Þar sem myndavélarkerfum er oftlega ætlað að veita vissa öryggistryggingu eru heimildir til stjórnunar og hreyfingar á myndavélum iðulega vel skilgreindar. Aðgengi utanaðkomandi aðila getur hæglega orðið þess valdandi að yfirsýn atvinnurekenda verður skert. Hafa ber í huga að tilgangur myndavélakerfa er ekki að stunda eftirlit með hegðun starfsmanna, s.s. að fylgjast með og rekja ferðir þeirra. Ætla verður að sá verði hins vegar tilgangur tollyfirvalda.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin að nýju til að ákvæði 15. gr. frumvarpsins verði tekin til endurskoðunar.

IX. kafli – Breyting á lögum um gistináttaskatt, nr. 87/2011

Í 19.–25. gr. frumvarpsins er m.a. lagt upp með að gera þær breytingar á lögum nr. 87/2011 að gistináttaskattur verði lagður á fyrir hvern þann sem gistir um borð í skemmtiferðaskipi í innanlandssiglingum og að upp verði tekinn nýr skattur, innviðagjald, fyrir farþega í skemmtiferðaskipum í millilandasiglingum. Skattskyldan verður í báðum tilvikum lögð á rekstraraðila skemmtiferðaskipa.

Á vettvangi SVÞ hafa framangreind áform verið gagnrýnd harðlega.

Á undanförnum árum hefur fjöldi aðila lagt í töluverða vinnu og fjárfestingu í því skyni að gera Ísland að fýsilegum áfangastað skemmtiferðaskipa. Sú vinna hefur borið ávöxt og starfa orðið fjölmargir við þjónustu við skemmtiferðaskipin. Þá hefur töluverðum fjármunum verið eytt í kaup á búnaði og uppbyggingu innviða til að tryggja að vel takist til við veitingu þjónustunnar. Skemmtiferðaskip búa við þá sérstöðu að siglingaleiðum þeirra má hæglega breyta í ljósi versnandi aðstæðna hver sem rótin er. Því má segja að þjónusta við skemmtiferðaskip sé einn af þeim þáttum efnahagslífsins sem hæglega getur tekið neikvæðum breytingum í efnahagslegu tilliti.

Fjárhæð innviðagjaldsins er afar há, þ.e. 2.500 kr. á hvern farþega fyrir hvern byrjaðan sólarhring sem skipið dvelur innan íslensks tollsvæðis. Hæglega getur kostnaður vegna hvers farþega því hlaupið á tugum þúsunda króna. Ferðist hjón saman nemur kostnaður vegna þeirra 5.000 kr. á sólarhring. Ef miðað er við fjárhæð gistináttaskatts um þessar mundir eykst kostnaður rekstraraðila fimmfalt!

Hafa ber í huga að sala á ferðum í skemmtiferðaskipum sem hingað koma á næsta ári er löngu hafin og má gera ráð fyrir að hún sé í raun að mestu afstaðin. Afar hætt er því við að rekstraraðilar skemmtiferðaskipa sjái fram á verulega kostnaðaraukningu sem þeir hafa enga leið til að takast á við í verðlagningu. Fari illa er ástæða til að ætla að litlar verði þær tekjur sem áætlað er að ríkinu muni hlotnast, samkvæmt umfjöllun í kafla 6.1 í greinargerð frumvarpsins.

Í ljósi framangreinds leggja samtökin til að því verði slegið á frest að gera framangreindar lagabreytingar.

Nýta ætti tímann sem þannig skapast til nánari útfærslu þeirra áforma sem í frumvarpsdrögunum endurspeglast í samstarfi við rekstraraðila skemmtiferðaskipa og þá sem veita þeim þjónustu hér á landi með það að leiðarljósi að hvorki rekstrar- og þjónustuaðilar né íslenskur efnahagur verði fyrir skakkaföllum.

XIII. kafli – Breyting á lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995

Í 37. gr. frumvarpsins er efnislega lagt upp með að hefja nýja óbeina skatttöku af kaupendum nikótínvara, þ. á m. nikótínpúða, og vökva fyrir rafrettur. Miðað við umfjöllun í c-lið greinarinnar og kafla 6.1 í greinargerð frumvarpsdraga á samráðsstigi var lagt upp með að stilla skatttökuna afar hátt. Við gagnrýni hefur verið brugðist áður en frumvarpið var lagt fram á Alþingi.

Eins og kemur fram í greinargerð frumvarpsins hefur komið fram gagnrýni á forvarnarstarf hins opinbera. Þær raddir hafa heyrst innan SVÞ. Þá hefur það viðhorf jafnframt komið fram innan samtakanna að á vettvangi stjórnvalda skorti heildarsýn þegar kemur að vörum sem innihalda nikótín. Þá hefur verið vakin athygli á því að verðhækkanir vara koma oftlega fram í tilflutningi neyslu til staðgengdarvara. Afar miklu máli getur skipt hverjar staðgönguvörurnar eru og hvetja SVÞ efnahags- og viðskiptanefnd til að hafa það í huga.

XV. kafli - Breyting á lögum um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir, nr. 80/2020

Í 52. gr. frumvarpsins er lagt til að nýtt ákvæði til bráðabirgða bætist við lög nr. 80/2020 þar sem lagt er upp með að tveimur ráðherrum verði heimilað að undirgangast skuldbindingar vegna fjármögnunar nýrrar Ölfusárbrúar.

Bygging nýrrar Ölfusárbrúar er þörf framkvæmd. Þó er rétt að benda á tvö atriði sem efnahags- og viðskiptanefnd ætti að hafa í huga.

I. Það virðist mega draga þá ályktun af umfjöllun í greinargerð frumvarpsins að óvissa ríki um fjármögnun brúarsmíðarinnar með veggjöldum. Með það í huga orkar það býsna annkanalega að á bls. 17 í greinargerð frumvarpsins er tekið fram að það standi til að banna umferð þungra bifreiða um núverandi brú um leið og opnað verður fyrir umferð á hina nýju. Af þessu má draga þá ályktun að lokuninni sé m.a. ætlað að tryggja fjármögnun nýju brúarinnar, þ.e. að rekstraraðilum vöru- og fólksflutningabifreiða verði fengið sérstakt hlutverk þegar að því kemur og muni þurfa að leggja meira til en aðrir.

II. Það er lag fyrir efnahags- og viðskiptanefnd að taka ákvæði 3. mgr. 4. gr. laga nr. 80/2020 til sérstakrar skoðunar við meðferð frumvarpsins. Í málsgreininni er efnislega kveðið á um að til tryggingar greiðslum veggjalda og kostnaðar hvíli lögveð í ökutæki sem ekið er um gjaldskyld

mannvirki án þess að greiða fyrir aðgang að þeim. Í lokamálslið málsgreinarinnar er tekið fram að lögveðið falli ekki niður við eigendaskipti. Í þessu samhengi má segja að orðið hafi afar jákvæð stefnubreyting sem birtist í 24. gr. frumvarps til laga kílómetragjald á ökutæki (þskj. 308 í 301. máli) sem nefndin hefur til umfjöllunar en þar segir:

> Kílómetragjald, þ.m.t. bráðabirgðagreiðsla þess og vanskráningargjald ásamt dráttarvöxtum og innheimtukostnaði, hvílir sem lögveð á hlutaðeigandi ökutæki sem er aðfararhæft og gengur fyrir öllum öðrum skuldbindingum og framar öllum öðrum veðböndum í tvö ár frá gjalddaga. Á grundvelli slíks lögveðs má krefjast nauðungarsölu á ökutæki án undangengis dóms, sáttar eða fjárnáms. Lögveð fellur niður við eigendaskipti.
>
> (Undirstrikun SVÞ)

Eins og sjá má er í frumvarpi til laga um kílómetragjald á ökutæki lagt upp með að lögveð falli niður við eigendaskipti og er það rökstutt með þeim orðum að þar sem *erfiðleikum getur verið bundið fyrir nýjan eiganda að ökutæki að vita hvort lögveð hvíli á umræddu ökutæki við eigendaskipti er þó lagt til að lögveð skuli falla niður við eigendaskipti að ökutæki.* Afstaða SVÞ er sú að hið sama hljóti að eiga við um lögveð til tryggingar á vangoldnu kílómetragjaldi og lögveð til tryggingar á vangoldnum veggjöldum. Ástæðan er sú að það getur ekki talist forsvaranlegt að láta nýjan eiganda notaðs ökutækis sitja uppi með reikningi fyrri eiganda. Hafa verður í huga að innheimtuaðgerðir beinast að fyrri eiganda og nýr eigandi er ekki upplýstur um skuldina þar til hann fær tilkynningu um að til standi að bjóða upp ökutækið og uppboðsverðinu verði fyrst ráðstafað til greiðslu vangoldinna gjalda fyrri eiganda ásamt áföllnum kostnaði.

Í ljósi framangreinds leyfa SVÞ sér að leggja til að nýrri grein verði bætt við XV. kafla frumvarpsins, svohljóðandi:

> Lokamálsliður 3. mgr. 4. gr. laganna orðist svo: Lögveðið fellur niður við eigendaskipti.

Í huga SVÞ er um sanngirnismál að ræða sem dregið getur úr hættu á að grandlausir kaupendur notaðra ökutækja verði fyrir skaða auk þess sem framangreind breyting dregur úr áhættu í viðskiptum með notkun ökutæki. Er rétt að árétta að lögveð eru hvergi skráð og því er ekki unnt að ganga úr skugga um í aðdraganda bílaviðskipta hvort á bakvið þau liggi skuld fyrri eiganda.

Virðingarfyllst,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson
framkvæmdastjóri

Monaco 30 0ctober 2024

Dear Madam, dear Sir,

Following the decision of the Icelandic Parliament to consider passing amendments which will result in large increase of fees for cruise ships operating cabotage in Iceland, find here below the position of Swan Hellenic Cruises which operates two new expedition cruise ships in Arctic.

Swan Hellenic has been operating the below cruises circumnavigating Iceland:

- Season 2023: two cruises with SH Vega totalizing 16 nights and a capacity of 2,432 pax days based on double occupancy,
- Season 2024: two Cruises with SH Vega and one cruise with SH Diana totalizing 24 nights and a capacity of 3,968 pax days based on double occupancy.

Iceland is a very competitive cruise destination where cruise ships of large and very large capacity, boutique cruise ships as well as expedition cruise ships are operating. Boutique cruise ship of a capacity of 400 to 700 passenger capacity as well as expedition cruise ships of a capacity of 100 to 200 passengers are operating circumnavigation cruises around Iceland.

To be successful in this competitive environment expedition cruise ships need to create unique itineraries calling destinations other cruise ships cannot visit permitting also to bring revenues from tourism activities to these small destinations and communities.

The decision of the Government of Iceland to create a taxation for cruise ships operating cabotage in Iceland on onboard consumptions as well as potentially on passenger tickets starting 2025 offers us two alternatives: either increase the cost of a cruise to Iceland without a clear visibility on the level of price we should apply to cover these costs, either add a call in Faroe Island which means increase the duration of our cruises from 8 to 11 nights thus increasing the cost by 37%.

Swan Hellenic has therefore decided to cancel cruises circumnavigation Iceland in 2025 and in 2026 waiting for the decision of the Government of Iceland.

With best regards,

Hugues Lamy

Director Port Operations

Skrifstofa Alþingis
b.t. Efnahags og viðskiptanefndar

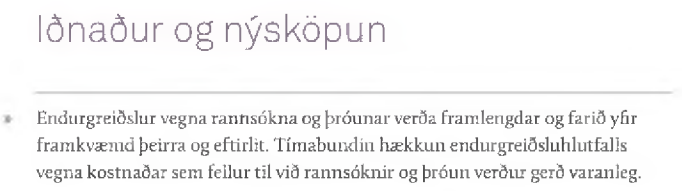
Umsagnaraðili:
Tryggvi Hjaltason

Vestmannaeyjar, 28. október 2024

Efni: Umsögn um þingskjal 307 – Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. /Nýsköpun virðisaukaskattur o.fl.)

Skattahvatar vegna rannsókna- og þróunar eru eitt mikilvægasta tól stjórnvalda til verðmætasköpunar- og starfamyndunar í íslensku hagkerfi í dag eins og neðangreind samantekt sýnir. Ljóst er að margvíslegar jákvæðar breytingar á stuðningsumhverfi nýsköpunarfyrirtækja á Íslandi sem átt hafa sér stað síðustu ár, þá sérstaklega hvað varðar fjárfestingu ríkisins vegna rannsóknar og þróunar verkefna, hafa aflæst gríðar miklum jákvæðum vexti nýsköpunar- og hugverkafyrirtækja. Það stefnir t.a.m. í það að útflutningur Hugverkastoðarinnar verði yfir 300 milljarðar á þessu ári m.v. útflutning fyrstu sex mánuði ársins skv. tölum hagstofunnar. Þessi útflutningur var 115 milljarðar árið 2016 og hefur því vaxið um mörg hundruð prósent á starfstíma núverandi ríkisstjórnarsamstarfs þegar byrjað var að efla stuðningskerfi nýsköpunnar. Það hefur verið algjör samhugur m.a. stærri og smærri hugverkafyrirtækja á Íslandi að kerfið er gott og mikilvægur hlekkur í miklum og heilbrigðum vexti þessa nýju efnahagsstoðar þjóðarinnar. Hugverkastoðin er nú eina útflutningsstoðin sem hefur verið að vaxa umfram verðbólgu á árinu og má líkja framleiðni aukningu hennar við efnahagslegt kraftaverk eins og kemur betur fram að neðan. Enda gengur stoðin ekki á takmarkaðar náttúruauðlindir í vexti sínum og getur vaxið talsvert áfram, stuðli stjórnvöld að þeim vexti.

Undirritaður lýsir því yfir þungum áhyggjum yfir þeim áformum sem birtast í frumvarpi sem hér ræðir, þá sérstaklega þar sem stefnt er að því að lækka endurgreiðsluhlutfall og hámarks endurgreiðslur, en einnig hvað varðar að gera kerfið talsvert flóknara í framkvæmd. Áformin koma sérstaklega á óvart þar sem þau fara beint gegn loforði stjórnarsáttmála þessarar ríkisstjórnar þar sem fram kemur á blaðsíðu 52:



Hækkunin sem þarna er vísað til er hækkunin frá árinu 2020 sem setti hlutföllin í 25% fyrir stór fyrirtæki og 35% fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki upp að 1.100 milljón króna kostnaði. Í núverandi frumvarpi er lagt til að hlutföllin fari í 22,5% fyrir stór fyrirtæki og 34% fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki og 1000 milljón króna þak fyrir alla. Hvatt er til að falla frá þessum áformum um að skerða þetta kerfi sem hefur aflæst svo miklum vexti á Íslandi og af þeirri braut pólitísks óstöðugleika og efnahagslegs ófyrirsjánleika sem svona óvænt útspil þvert á stjórnarsáttmála boða.

Samantekt: Skattafrádráttur eða fjárfestingarkerfi stjórnvalda í nýsköpun hefur verið nær óheft efnahagsleg sigurganga

Með breytingum á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki sem veitir nýsköpunarfyrirtækjum rétt til skattafrádráttar vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar (hér eftir ýmist „R&Þ“ eða „rannsókna- og þróunarkostnaður“), fyrst árið 2018 með því að tvöfalda þak á endurgreiðslu á slíkum kostnaði úr 300 milljónum í 600 milljónir króna (900 milljónir króna fyrir samstarfsverkefni) og síðan árið 2020 með því að hækka þakið í 1.100 milljónir króna og hækka endurgreiðsluprósentuna úr 20% í 25% fyrir stór fyrirtæki og 35% fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki þá tókst Alþingi að gera rekstrarumhverfi hugverkafyrirtækja á Íslandi alþjóðlega samkeppnishæft. Líklega hefur sjaldan orðið eins mikil og kröftug svörun úr atvinnulífinu á jafn stuttum tíma við lagabreytingu Alþingis. Fyrirtæki í hugverkaiðnaði settu ýmist aukinn kraft í rannsóknir og þróun, með tilheyrandi fjölgun starfsmanna, eða héldu áfram með verkefni sem annars hefði verið hætt við, á sama tíma og margar aðrar atvinnugreinar drógust saman vegna erfiðrar stöðu í heimsfaraldri covid-19. Útflutningstekjur hugverkaiðnaðar á Íslandi hafa stóraukist, störfum hefur fjölgað og er kraftur enn í gangi í þeim efnum. Hugverkaiðnaður hefur nú fest sig í sessi sem fjórða útflutningsstoðin í hagkerfinu, útflutningsstoð sem er ekki háð takmörkuðum náttúruauðlindum, sú fyrsta í hagsögu Íslands.

Það kröftuga fjárfestingarkerfi ríkisins í rannsókna- og þróunarkostnaði sem Alþingi kom á með lagasetningu árið 2020 hefur einfaldlega lagt grunn að því að hægt er að byggja upp öfluga hugverkastoð á Íslandi. Stoð sem raunhæft gæti orðið stærsta og mikilvægasta efnahagsstoð Íslendinga á þessum áratug. Íslensk hugverkafyrirtæki hófu strax að gera vaxtaáætlanir m.v. framangreind endurgreiðsluhlutföll og þak sem eru nú í fullri framkvæmd. Störfum hefur fjölgað hratt yfir tímabilið, Ísland hefur eignast sinn fyrsta einhyrning, fyrirtæki sem er selt fyrir meira en milljarð dollara, og uppbyggingarverkefnum sem byggja á hugverkum hefur fjölgað hratt síðan 2018 á Íslandi.

Hér fyrir neðan eru tilgreindar fjórar ástæður fyrir því að væntanlegt frumvarp er mikilvægt fyrir hagkerfi Íslands.

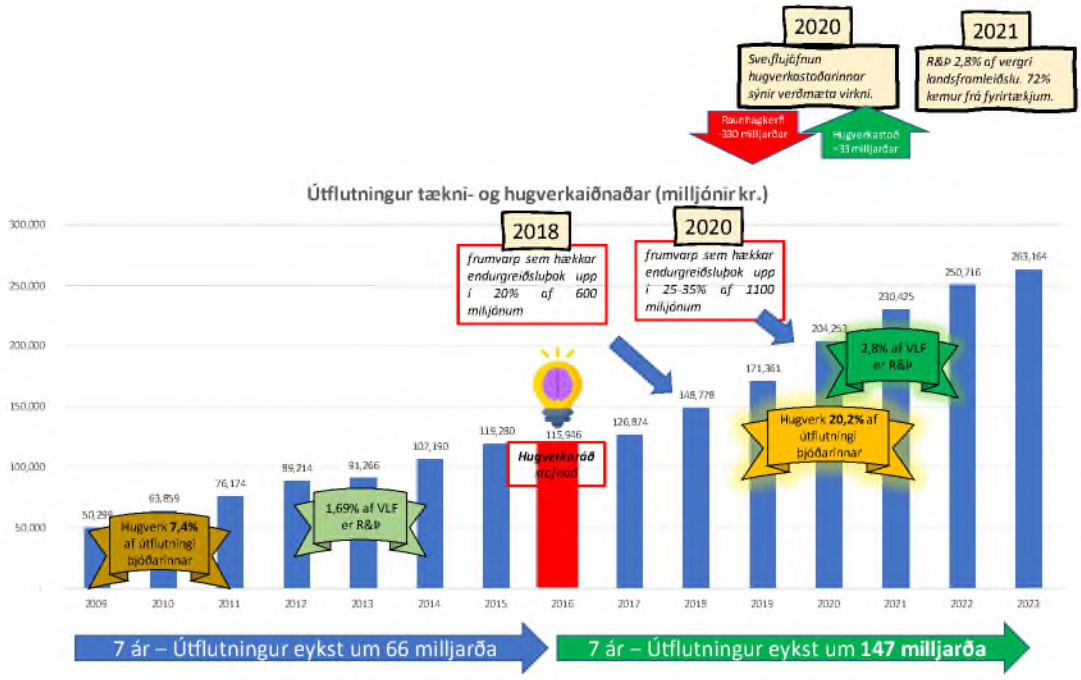
1: Kröftugt skattahvataumhverfi er lykillinn að því að hugverkastoðin er að aflæsast og gæti orðið stærsta og mikilvægasta stoð hagkerfisins í framtíðinni.

Ísland er ríkt af auðlindum. Verðmætasköpun og útflutningur þjóðarinnar hefur síðustu áratugi fyrst og fremst byggt á atvinnugreinum sem hafa takmarkaða vaxtamöguleika til framtíðar og byggja á auðlindanýtingu, líkt og sjávarútvegi, stóriðju og ferðaþjónustu. Þessar útflutningsstoðir hafa tryggt góð lífsgæði fyrir Íslendinga en það er ekki hægt að horfa framhjá því að einkenni auðlindahagkerfis eru miklar sveiflur og ófyrirsjáanleiki. Þetta hefur einmitt alla tíð einkennt hagsögu Íslands.

Í fyrsta sinn í sögu þjóðarinnar kann þetta að vera að breytast. Ferðamönnum fækkaði mikið á milli áranna 2019 og 2020, og ásamt ferðaþjónustunni drógust nær allir aðrir útflutningsliðir saman eða stóðu í stað á milli ára. Þess vegna kom það mörgum á óvart að það varð afgangur af utanríkisverslun samkvæmt tölum Hagstofunnar á fjórða ársfjórðungi árið 2020. Ástæðan fyrir

þessu var einföld. Það var undantekning í útflutningsliðunum. Líkt og aðalhagfræðingur Arion Banka komst að orði í fréttabréfi til fjárfesta á þeim tíma var þetta: „ekki vegna þrautseigju ferðaþjónustunnar, heldur vegna ***hugverkaútflutnings sem geystist inn eins og riddari á hvítum hesti***."

Hugverkaútflutning hefur alla tíð síðan þessar breytingar áttu sér stað vaxið hraustlega og var hann 20,2% af heildarútflutningi þjóðarinnar í gegnum covid árið 2020. Það ár jókst t.a.m. útflutningur stoðarinnar um 33 milljarðar á meðan heildarútflutningur þjóðarinnar dróst saman um 330 milljarða. Eins og sjá má á útflutningstölunum á neðangreindri mynd þá hefur þessi vöxtur haldist í hönd við góðar lagabreytingar frá núverandi ríkisstjórn og ríkisstjórnarsamstarfi undanfarin ár.



2: Háframleiðni störfum fjölgar hratt og örugglega í Hugverkastoðinni og er mikill vöxtur væntanlegur

Niðurstöður könnunar meðal stjórnenda fyrirtækja í hugverkaiðnaði innan Samtaka iðnaðarins sýna að hugverkafyrirtæki stefna á að ráða sjö til níu þúsund sérfræðinga á Íslandi næstu fimm árin. Það eru 1.800 manns að meðaltali á ári. Störfum hefur fjölgað jafnt og þétt í stoðinni undanfarin ár og fjölgaði t.a.m. um 37% frá árinu 2013 til 2018. Á sama tíma fækkaði störfum í sjávarútvegi.

Þessi störf hafa góða framleiðni og má t.a.m. sjá með greiningu á tölum frá Hagstofunni um verðmæti starfa að meðal hugverkastarf hefur 58% meiri framleiðni en t.a.m. meðal ferðaþjónustustarf.

3: Ekki útgjöld heldur öflug fjárfesting

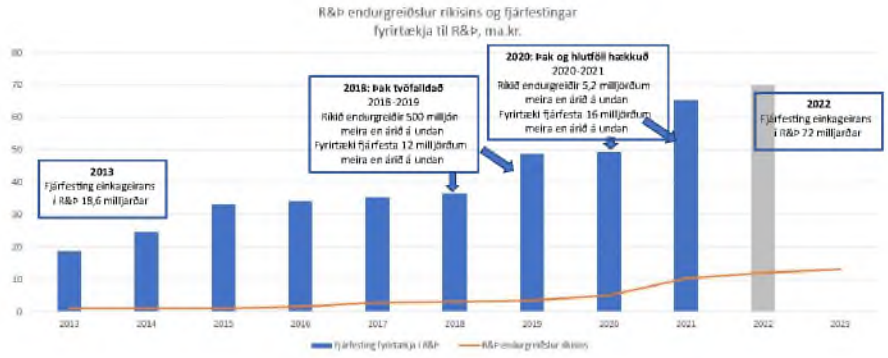
Nokkuð hefur borið á umræðu um að R&Þ skattahvatar séu *styrkir til fyrirtækja*. Forsvarsmenn nær allra hugverkafyrirtækja sem undirritaður hefur rætt eða sem hafa tjáð sig opinberlega um stöðuna segja sömu söguna þegar kemur að kröftugra fjárfestingarkerfi R&Þ: Það leiðir til þess að fleiri verkefni eru sett í gang á Íslandi; uppbygging fer fram hér og eru ekki færð úr landi þegar stuðningsumhverfið er orðið eins samkeppnishæft og raun ber vitni síðasta árið. Þess vegna er mikilvægt að leggja eftirfarandi tvær breytur til grundvallar þegar meint útgjöld eru metin:

1. Þegar skattahvatar og r&þ fjárfesting ríkisins er samkeppnishæf þá verða fleiri verkefni sett af stað á Íslandi, meiri áhættufjárfesting sækir til landsins og fleiri störf eru sköpuð sem ella hefðu ekki orðið til. Þetta skapar nýjar skatttekjur. Um þetta liggja nú þegar fyrir tugi dæma síðustu ár.
2. Til þess að fá endurgreiðslu þarf fyrst að stofna til útgjalda og er því áhætta ríkisins og beinn kostnaður alltaf takmarkaður við þá staðreynd að fyrst þurfa að koma til fjárfesting sem skapar skatttekjur áður en endurgreiðslur hefjast.

Meint „útgjöld“ eru því ekki útgjöld í venjulegum útgjalda skilningi þegar kemur að kostnaði ríkissjóðs enda skapar tilvist þess tekjur sem hefðu ellegar ekki orðið til hér á landi. Þess vegna er réttara og eðlilegra að horfa til r&þ „endurgreiðslna“ sem fjárfestingarkerfis.

Þá sést ábati af fjárfestingu ríkisins á þessu sviði ekki bara í þeim staðreyndum að útflutningur og starfamyndun stóreykst heldur hefur það verið þannig að í hverju skrefi þegar lögin hafa hækkað endurgreiðsluhlutföllin þá hafa fyrirtæki fjárfest langt umfram fjárfestingu ríkisins á móti. Þegar þak var tvöfaldað árið 2018 þá jókst fjárfesting ríkisins í kerfinu um 500 milljónir næsta árið en fjárfesting einkageirans um 12 milljarða sem var met stökk á þeim tíma. Við 2020 hækkunina jókst fjárfesting ríkisins næsta árið um 5,2 milljarða en fjárfesting einkageirans um 16 milljarða. Þetta er nákvæmlega í takti við björtustu vonir sem fylgdu þessum lagabreytingum og rennur stoðum undir frábæra virkni kerfisins. Enda býr Ísland yfir mjög heilbrigðum hlutföllum þegar kemur að R&Þ sem hlutfalli af vergri landsframleiðslu en rúmlega 2/3 af allri slíkri fjárfestingu undanfarin ár hefur komið frá einkageiranum, var t.a.m. 72% árið 2021.

Hvernig virkar fjárfestingin?



*áætlun frá Hagstofunni

4: Þetta er alþjóðlegt kapphlaup þar sem skýr skilaboð skipta sköpum

Mikið kapphlaup er nú í gangi um tvær auðlindir á meðal efnahagslegra þróaðra ríkja; hugverk og hæfileika. Fyrra kapphlaupið snýr að því að ná verðmætum hugverkum (e. intellectual property), tekjunum af þeim og starfamyndun til heimaríkis. Seinna kapphlaupið snýr að því að ná sérfræðingunum sem þarf til að geta viðhaldið, þróað, byggt upp og viðhaldið nýjum hugverkadrifnum verkefnum.

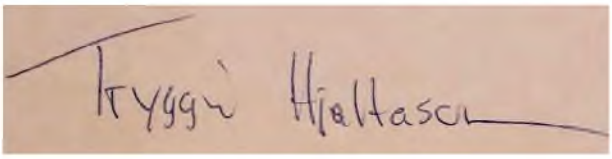
Það er stefna núverandi stjórnvalda að hugverkastoðin verði að okkar stærstu útflutningsstoð. Til þess að slíkt sé raunhæfur möguleiki þarf að tryggja samkeppnishæfni þjóðarinnar á þessum tveimur sviðum. Í þessu samhengi er gríðarlega mikilvægt að byggja upp og viðhalda samkeppnishæfu umhverfi til rannsókna- og þróunar; kjarna nýsköpunar. Í því tilliti er fjárfestingarkerfi stjórnvalda á rannsókna- og þróunarkostnaði fyrirtækja stærsta og mikilvægasta fjárfestingin ásamt mikilvægu stuðningskerfi nýsköpunar í gegnum Rannís. Frumvarpið sem hér er um rætt mun því skerða lykilþátt í getu okkar sem þjóðar í þessu kapphlaupi.

Samantekt

Undirritaður hvetur efnahags- og viðskiptanefnd til þess að endurskoða frumvarpið með þeim hætti að hlutföll endurgreiðslu rannsóknar- og þróunarkostnaðar verði varanlega fest í lög, 25% fyrir stór fyrirtæki og 35% fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki rétt eins og lofað var í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og að þakið verði 1,1 milljarður eins og var á árunum 2020 og 2021. Það væri þó enn ákjósanlegra að þakið yrði afnumið rétt eins og framsæknustu nýsköpunarhagkerfin hafa gert, til þess að hafa ekki stærðarþak á skilvirkri nýsköpun á Íslandi.

Ísland er að verða Hugverkaland með öllum þeim yndislega ábata sem því fylgir. Fjárfestingarkerfi nýsköpunar sem stjórnvöld hafa komið á laggirnar er risa breyta í þeirri þróun. En Hugverkalandið þarf fyrirsjáanleika og pólitískan stöðugleika í þessum efnum. Lofað hefur verið á einn eða annan hátt í gegnum stjórnarsáttmála, fjármálaáætlanir eða yfirlýsingar ráðherra undanfarin ár að fjárfestingarhlutföllin 25% og 35% yrði fest í sessi með annaðhvort 1100 milljón króna þaki eða engu þaki. Erlendir fjárfestar og innlend fyrirtæki hafa gert áætlanir og byrjað að byggja upp af kappi í takt við þau skilaboð. Að breyta um stefnu núna, nokkrum vikum fyrir kosningar væri að beygja af braut kröftugrar uppbyggingar og inn í heim meiri óstöðugleika og minna trausts gagnvart því sem gæti verið stærsta útflutningsstoð þjóðarinnar innan örfárra ára.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Hjaltason

Viðskiptaráð

Nefndarsvið Alþingis
B.t. Fjárlaganefndar
Smiðju, Tjarnargötu 9
101 Reykjavík

Reykjavík, 31. október 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). Mál nr. 300 á 155. löggjafarþingi.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreint frumvarp um breytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. Ráðið skilaði umsögn á fyrri stigum[1] og telur frumvarpið hafa tekið jákvæðum breytingum en vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Í frumvarpinu má finna ýmsar breytingar sem fela í sér hækkanir á sköttum og gjöldum. Fyrirsjáanleiki er grundvallarþáttur í rekstri fyrirtækja og ráðið ítrekar hér fyrri ábendingar sínar um að allar slíkar breytingar séu kynntar tímanlega en hér hefur enn og aftur orðið misbrestur á, t.d. hvað varðar gistináttaskatt og endurgreiðslur vegna rannsóknar og þróunar. Ráðið hvetur Alþingi til að veita framkvæmdavaldinu aðhald í þessum málum og krefjast vandaðri málsmeðferðar þegar kemur að starfsumhverfi einstaklinga og fyrirtækja.

Ráðið er jákvætt fyrir ákvæðum frumvarpsins um auknar fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða og ítrekar hér hvatningu til stjórnvalda að ráðast í heildarendurskoðun á regluverki og fjárfestingarheimildum lífeyrissjóða. Viðskiptaráð telur hins vegar tilefni til að gera sérstakar athugasemdir við 14. kafla frumvarpsins, sem fjallar um breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009.

Skortur á fyrirsjáanleika

Fyrst bera að nefna að margar þeirra breytinga sem eru lagðar til á stuðningsumhverfi nýsköpunar eru á skjön við fyrri yfirlýsingar stjórnvalda. Í stjórnarsáttmála fráfarandi ríkisstjórnar segir til að mynda: *„Endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar verða*

[1] Viðskiptaráð (22. október, 2024): *Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl.. Mál S – 213/2024:* Sótt: https://vi.is/umsagnir/dregi%C3%B0-ur-stu%C3%B0ning-vi%C3%B0-nyskopun

framlengdar og farið yfir framkvæmd þeirra og eftirlit. Tímabundin hækkun endurgreiðsluhlutfalls vegna kostnaðar sem fellur til við rannsóknir og þróun verður gerð varanleg.“[2] Við samþykkt fjármálaáætlunar í vor átti aukinn stuðningur við rannsóknir og þróun að verða varanlegur og meðal helstu fjárfestinga var áframhaldandi stuðningur við rannsóknir og þróun íslenskra nýsköpunarfyrirtækja.[3]

Við lestur fjármálaáætlunar 2025-2029, frumvarps til fjárlaga og áformaskjala þess frumvarps sem hér um ræðir á fyrri stigum var hvergi að finna vísbendingar um að til stæði að breyta hámarki eða hlutfalli endurgreiðslna. Í fyrrgreindum skjölum er aðeins kveðið á um breytingar í framhaldi af úttekt OECD á endurgreiðslukerfinu og aukin fjárframlög en að á móti eigi að auka eftirlit og beita sértækum aðgerðum. Að gefnu tilefni er rétt að vekja athygli á því að hvergi í úttekt OECD er lagt til að breyta eigi hámarki né hlutfalli endurgreiðslna, aðeins að niðurstöðurnar styðji núverandi fyrirkomulag um aukinn stuðning við lítil og meðalstór fyrirtæki.

Á undanförnum árum hefur nýsköpunarumhverfið á Íslandi tekið miklum og jákvæðum breytingum og stuðningsumhverfi sem hið opinbera hefur búið nýsköpunarfyrirtækjum leikið þar grundvallarhlutverk. Þótt fallast megi á að endurskoðun á grundvelli úttektar OECD sé æskileg þarfnast slík útfærsla samráðs auk þess sem margt í fyrirliggjandi frumvarpi er ekki byggt á úttektinni þó ýjað sé að því. Enn er verkefni fyrir höndum að byggja upp nýsköpunarumhverfi sem tryggir samkeppnishæfni Íslands, en samkvæmt títtnefndri úttekt OECD eru til að mynda fjárfestingar fyrirtækja í rannsóknum og þróun enn undir meðaltali OECD ríkja.[4] Þá kom nýlega í ljós að Ísland hefur fallið um tvö sæti í nýsköpunarvísitölu Alþjóðahugverkastofnunarinnar[5] svo ljóst er að þó umhverfi nýsköpunar hafi tekið jákvæðum breytingum á síðastliðnum árum er verkefninu hvergi nærri lokið.

Athugasemdir við einstaka ákvæði

1. mgr. c. liðar 45. gr.: Takmarkanir á framlengingu umsókna:

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að einungis sé hægt að sækja að hámarki tvisvar um framlengingu vegna sama verkefnis. Þó þannig að fyrirtæki geti sótt um staðfestingu

[2] Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs (2021): Slóð: https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stjornarsattmali/
3 Stjórnarráðið (22. apríl 2024). Slóð: https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/04/22/Varanlegur-studningur-vid-verdmaetaskopun-framtidar/
4 OCED (2023): *“Evaluating the effects of the R&D tax credit in Iceland.”* Slóð: https://www.oecd.org/economy/surveys/OECD-Iceland-tax-credit-evaluation-2023.pdf
[5] WIPO (2024): *“Iceland ranking in the Global Innovation Index 2024”*: Slóð: https://www.wipo.int/gii-ranking/en/iceland

á nýju verkefni, sem byggir á fyrra verkefni, ef tiltekin skilyrði eru uppfyllt. Greinargerð frumvarpsins er þó óljós hver þessi tilteknu skilyrði eiga að vera önnur en að áfangamarkmiðum hafi sannanlega verið náð og nýtt verkefni byggi á þeim árangri. Regluverkið er því verulega matskennt um mikilsverða fjárhagslega hagsmuni fyrirtækja í nýsköpun, ekki í síst í ljósi þess að ákvörðun Rannís er endanleg á stjórnsýslustigi og eina úrræði fyrirtækja því að stefna ríkissjóði fyrir dómstóla með tilheyrandi kostnaði.

Rannsóknar- og þróunarverkefni eru í eðli sínu langtímaverkefni og geta tekið margvíslegum breytingum á meðan þeim varir. Vegna þess hve vandasamt er að kveða á um afmarkaðan tíma er nauðsynlegt að tímaramminn sé rúmur og heimildir til framlenginga í samræmi við framkvæmd erlendis. Þá er nauðsynlegt að skilyrði nýrra umsókna á grundvelli eldri verði skýrð nánar svo að ekki reynist erfiðara en eðlilegt mætti teljast að sækja um að nýju. Þá mætti jafnvel athuga hvort tilefni sé til að meta sérstaklega áhrif umræddsákvæði á verkefni á sviði líftækni sem er ört vaxandi grein hér á landi en taka langan tíma rannsóknum og þróun.

2. mgr. c. liðar 45. gr.: Heimild til afturköllunar

Ákvæðið veitir Rannís heimild til að afturkalla staðfestingar sínar á rannsóknar- og þróunarverkefnum. Hvort heldur sem forsendur hafa breyst eða ef upplýsingagjöf er ábótavant þannig ekki sé hægt að leggja mat á þau atriði. Viðskiptaráð telur að þó ákvæðið sé aðeins skýrara en í fyrri drögum sé það enn of óljóst. Eðli máls samkvæmt ætti Rannís að hafna umsóknum sem uppfylla ekki skilyrði í núverandi reglum um tímafresti, upplýsingar, verk- og kostnaðaráætlanir, fremur en að afturkalla umsóknir sem aldrei uppfylltu skilyrði.

Heimild Rannís til afturköllunar staðfestingar ef verkefni sem uppfyllti skilyrði laganna gerir það ekki lengur er einsdæmi. Ráðið gerir ekki athugasemdir við að fyrirtæki sem veita rangar, villandi eða vafasamar upplýsingar þurfi að þola afturköllun staðfestingar Rannís. Opið og matskennt ákvæði um að verkefni hafi uppfyllt skilyrðin en geri það ekki lengur er hins vegar annars eðlis, sérstaklega þegar eðli rannsóknar- og þróunarverkefna er að þau geta breyst. Það er fáheyrt að ríkisstofnun hafi heimild til ákvörðunar um að afturkalla samþykki á umsókn, án þess að umsækjanda verði kennt um. Slíkt fæli í sér víðtækar heimildir stjórnvalds til að falla frá eigin stjórnvaldsákvörðunum og stenst tæplega meginreglur stjórnsýsluréttar.

Ráðið telur að hér sé verið að lögfesta hættulegt fordæmi sem geti unnið gegn vandaðri málsmeðferð stjórnvalda og skapað freistnivanda, m.a. með því flýta töku ákvarðana þar sem hægt sé að leiðrétta þær afturvirkt. Viðskiptaráð telur þetta stangast á við grundvallarréttindi borgaranna sem eigi að geta treyst því að

stjórnvaldsákvörðun standi. Ábyrgðin liggi hjá stjórnvöldum að taka vel undirbyggðar ákvarðanir.

Með breytingunni yrði Rannís veittar rúmar heimildir sem byggja á óljósri lagaheimild auk þess sem önnur ákvæði laganna er mörg hver matskennd og er ákvörðunin jafnframt bindandi á stjórnsýslustigi. Þessu til viðbótar fjármagna mörg sprotafyrirtæki sig á grundvelli staðfestingar frá Rannís en vandséð er að nokkur fjármálastofnun láni nýsköpunarfyrirtækjum á grundvelli ákvörðunar sem Rannís getur afturkallað án þess að umsækjanda yrði kennt um. Þá eiga fyrirtæki ekki einungis hættu á að missa afturvirkt samþykkta endurgreiðslu, heldur er Skattinum jafnframt heimilt að leggja 25% álag á þá endurgreiðslu sbr. 49. gr. frumvarpsins. Allt þrátt fyrir að hafa ekkert til saka unnið og verið í góðri trú um umsókn sína.

Viðskiptaráð leggur til að heimild Rannís um afturköllun staðfestingar verði afmörkuð við tilvik þar sem umsækjendur veittu rangar eða villandi upplýsingar í sínum umsóknum.

1. mgr. a. og c. liðar. 48. gr.: Hámark kostnaðar

Ákvæðið felur í sér lækkun á hámarki kostnaðar til útreiknings í 1.000 m.kr. og lækkun á frádráttarhlutfalli lítilla og meðalstórra fyrirtækja úr 35% í 34% og stórra fyrirtækja úr 25% í 22,5%. Í greinargerð með frumvarpinu er því haldið fram að lækkunin sé í samræmi við niðurstöður úttektar OECD en eins og áður hefur komið fram fól úttektin aðeins í sér tilmæli um áframhaldandi aðgreiningu á stuðningi við lítil og meðalstór fyrirtæki frá stuðningi við stærri fyrirtæki, ekki tillögu um lækkun núverandi hlutfalls fyrir stór fyrirtæki. Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að standa við fyrri yfirlýsingar um að núverandi hlutföll og hámarksviðmið skuli standa.

c. liður ákvæðisins felur svo í sér að hámarksfrádrátturinn eigi við á samstæðugrunni. Þótt sýna megi því skilning að reynt sé að koma í veg fyrir að aðilar komist hjá hámarki með stofnun lögaðila í kringum hvert verkefni gengur umrætt ákvæði of langt. Felur útfærslan m.a. í sér að það nægi að fjölskyldumeðlimir eigi sitthvort nýsköpunar-fyrirtækið. Slíkt fæst ekki staðist, ekki síst í fámennu samfélagi eins og Íslandi. Þá er þetta ekki í samræmi við sambærilegar endurgreiðslur t.d. vegna kvikmyndagerðar og bókaútgáfu þar sem endurgreiðslur eru miðaðar við hvert verkefni. Telur ráðið nauðsynlegt að endurskoða þessa nálgun í frumvarpinu.

53. gr.: Gildistaka

Samkvæmt ákvæðinu mun frumvarpið taka gildi þann 1. janúar 2025. Samkvæmt núgildandi bráðabirgðaákvæðum laganna er frádráttarhlutfallið ýmist 35% eða 25% eftir stærð fyrirtækja og hámark kostnaðar 1.100 m.kr. vegna tekjuskattsársins 2025. Þetta er skammarlega stuttur fyrirvari fyrir fyrirtæki sem hafa t.d. fengið umsóknir

vegna ársins 2024 samþykktar og gengið út frá því í sinni starfsemi að frádrátturinn yrði í samræmi við núgildandi reglur og nýjustu yfirlýsingar stjórnvalda.

Nauðsynlegt að falla frá fyrirhuguðum breytingum

Að öllu framansögðu telur Viðskiptaráð einsýnt að ráðuneytið falli frá breytingar á lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki nr. 152/2009. Ljóst er að meginefni þeirra eru í andstöðu við fyrri yfirlýsingar stjórnvalda, mörg ákvæði eru óljós og matskennd jafnvel þó að þau feli í sér íþyngjandi heimildir stjórnvalda sem að auki eru í andstöðu við meginreglur stjórnsýsluréttar.

Viðskiptaráð telur það óvandaða málsmeðferð að starfsstjórn geri jafn viðamiklar breytingar á stuðningsumhverfi nýsköpunarfyrirtækja í gegnum bandorm. Án nauðsynlegs samráðs við helstu hagaðila undir því yfirskini að um sé að ræða umbætur í kjölfar úttektar OECD þegar fæstar þær breytingar sem lagðar eru til byggja á umræddri úttekt og ekkert samráð hefur verið við hagaðila þrátt fyrir áköll m.a. atvinnulífsins þar um.

Fólk og fyrirtæki haga áætlunum sínum í samræmi við gildandi löggjöf og yfirlýsingar stjórnvalda. Ekkert benti til jafn umfangsmikilla breytinga og núverandi frumvarp ber með sér. Ráðið ítrekar ákall um að stjórnvöld gefi meiri fyrirvara vegna íþyngjandi breytinga og tryggi að útfærsla sé vel ígrunduð, rökstutt og raunverulegt samráð eigi sér stað.

Virðingarfyllst,

María Guðjónsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs

VIKING

Economic & Trade Committee
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík
Iceland

29 October, 2024

Dear Sir/Madam,

CONSULTATION RESPONSE – BILL FOR LAW ON TAXES AND FEES (CASE 300).

INTRODUCTION

Viking is global operator of small-ship premium ocean, river and expedition voyages worldwide. Over the course of 2024 five of our ships operated in Iceland conducting a total of 23 cruises, both domestic and international.

Viking has been made aware of the proposed changes to the "cruise accommodation tax" which was introduced in 2024 and the introduction of a new "infrastructure fee" which is planned for 2025.

Based on our planned voyages to Iceland for 2025 the current proposal will add a total of **USD 1.574 million** in passenger taxes / fees to our operating expenses in Iceland. This comes on top of already significant contributions to the national economy made by our activities to Icelandic ports, leisure, travel and tourism actors around the country – not to mention our guests' own / direct spend whilst in Iceland which is substantial.

Further, we've earlier been informed of the plans to introduce VAT on domestic cruises and we wish to give our views on these proposals.

VIKING IN ICELAND – 2024 and 2025

Both a cruise and land experience: Viking will operate 29 cruises (both domestic and international) in Iceland next year from May through September. These cruises are supported by extensive shore excursion programmes in all Icelandic ports called during the voyages and extensive pre- and post-cruise extension programmes where we work with hotel properties around Iceland to offer our guests in-depth experiences ranging from 2-5 days ashore before or after our guests undertake their cruise.

It's important to note that these pre- and post-cruise extension programmes are also operated for cruises we operate elsewhere in Northern Europe with guests having some days in Iceland between North America and Europe – and as such the Icelandic tourism economy have contributions from Viking even when our ships are not in the country.

We expect to bring approximately 30,000 unique visitors to Iceland in 2025, some visiting for up for two weeks with combined cruise and land experiences.

Reykjavik turn-arounds and Iceland port calls: Viking will operate 19 turn-around calls in Reykjavik in 2025. These calls generate additional economic activities in the port due to ships' in-port service needs, guest logistics between ship/hotels/airport, crew changes, and provisioning / refuelling. In total our port calls contributed 9.03 million US dollars to Icelandic port authorities and to Icelandic in-port service providers in 2024.

Local experiences: During our voyages to Iceland our ships call at ports which are either hard to reach or inaccessible unless reached by ship. We generate substantial tourism activity in the destinations visited such as Isafjordur, Akureyri, Seydisfjordur, Djupivogur and Heimaey. In total our shorex programmes contributed 8.6 million dollar to tourism/travel companies across Iceland in 2024.

Flights and Icelandair: Our activities builds demand for more flights to and from Iceland for general travel. Whilst some of our guests make their own flight arrangements to and from Iceland many procure their flights via Viking. Throughout 2024 so far we have purchased 30,500 flights to and from Reykjavik. 20,500 of these flights were operated by Icelandair.

Hotel usage: In connection with our pre- and post-cruise extension programmes in Iceland across 2024 we sourced 6,800 room nights across 14 different hotel properties in the country to house our guests.

--

There are claims being made in Iceland that cruise activity in Iceland is cannibalizing revenue for the hotel business in the country. As documented above **this is simply not true.** Cruise and hotel *complement* each other as vital components in the destination experiences we offer to our affluent, curious and well-traveled guests around the entire country – not only in Reykjavik. As stated above we've worked with 14 different hotels this year across Iceland only this year. Further, there is no way our voyages could be operated as a strictly land-based voyage with hotel stays as there is neither sufficient hotel capacity, nor appropriate transportation links to support it, in the Icelandic ports we visit outside Reykjavik.

REACTION TO CURRENT PROPOSAL

Viking is in principle not opposed to fair and reasonable fee and taxes being imposed on our activities. However, we expect them to be predictable and communicated clearly and properly. We are deployed in Iceland until September 2027. For the 2025 voyages close to 80% of the inventory is sold, ie. any changes to our operating costs cannot be priced into the price the guest has paid for the voyage – Viking will have to absorb the cost.

In the case of the newly proposed "infrastructure fee" we find it regrettable that the proposal is made without any prior communication with the industry or research on how it will potentially affect cruise operators in Iceland.

The new proposed fees this year comes after last year's introduction of the "cruise accommodation tax" and the reintroduction of VAT on domestic cruise voyages. **The current pace of sudden regulation proposals and changes is threatening Iceland's image as a predictable country to operate in.** We have already reduced our

activity in Iceland for 2026 and 2027 due to the uncertainty introduced last year on VAT and "cruise accommodation tax" – if these further proposals now on the table are introduced we will have to review our level of activity in the country in the coming years further.

We would like to recommend the following in the case of bill 300:

- Delay the introduction of the "infrastructure fee" to at least 2026 so that operators can budget / plan for it properly.
    - Alternatively lower it significantly for 2025 and adapt a phased in approach where the fee increases over a few years to reach the desired level.
- Remove the "cruise accommodation tax" on domestic cruises and maintain the VAT exemption on domestic cruises in order to.
    - Encourage cruise activities and revenue generation across wider parts of the country outside Reykjavik and in areas which cannot be reached easily besides by ship.
    - Continue to grow Reykjavik as a North Atlantic air and sea hub for travel between North America and Europe in general, not only cruise.
- Perform a deep and broad national study on the true and total economic contribution to Iceland generated by cruise activities in the country over the next year to inform policy makers and guide a national long term cruise policy focused on economic and environmental sustainability.

We remain at your disposal if any further information is sought on the recommendations raised above.

Yours sincerely,

Nicolai Skogland
Exe. Director – Port Ops & Gov't Relations
VIKING

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar

Reykjavík, 31. október 2024

Umsögn ÖBÍ réttindasamtaka (ÖBÍ) um frumvarp um breytingar á ýmsum lögum um skatta og gjöld o.fl. (nýsköpun, virðisaukaskattur o.fl.). – Þingskjal 307, 300. mál, 155. löggjafarþing 2024-2025

1. Inngangur

ÖBÍ harmar að í frumvarpinu er ekki kveðið á um brottfall a-liðar 11. gr. laga um skatta og gjöld, nr. 102/2023 eða frestun á gildistöku ákvæðisins.

Eins og Alþingi er kunnugt um felur ákvæðið í sér afnám persónuafsláttar örorku- og ellilífeyristaka búsettum erlendis. Lög nr. 102/2023 voru til meðferðar hjá efnahags- og viðskiptanefnd á 154. löggjafarþingi. Lögin voru samþykkt af Alþingi en gildistöku a-liðar 11. gr. laganna var frestað til 1. janúar 2025. Í nefndaráliti með breytingatillögu meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar dags. 15. desember 2023 á þingskjali nr. 825 var gerður svohljóðandi áskilnaður í tengslum við frestun gildistöku ákvæðisins:

> „Meiri hlutinn leggur til að fresta gildistöku a-liðar 11. gr. Meiri hlutinn telur að kanna þurfi áhrif ákvæðisins betur. Þá þurfi að afla frekari upplýsinga um þá sem kunna að verða fyrir áhrifum þegar ákvæðið tekur gildi.“

Sú könnun sem áskilin var í álitinu hefur ekki farið fram og því liggur ekki fyrir hver áhrif ákvæðisins yrðu á lífeyristaka búsettum erlendis taki það gildi. Þar sem þing hefur nú verið rofið telur ÖBÍ útséð um að tillaga um að fella a-lið 11. gr. laga nr. 102/2023 úr gildi getur ekki hlotið tilhlýðilega þinglega meðferð fyrir áætlaða gildistöku ákvæðisins þann 1. janúar 2025. Einnig að fullnægjandi könnun á áhrifum ákvæðisins muni ekki liggja fyrir í tæka tíð.

Í umræðum um það frumvarp sem hér er til umsagnar á Alþingi 24. október s.l. var fjármálaráðherra spurður um hvort ekki stæði til að fresta gildistöku laganna. Svaraði fjármálaráðherra því til að það stæði ekki til. Einnig að fólk sem hefði 75% tekna sinna á íslandi gæti sótt um að hafa skattalega heimilisfesti hér á landi og að þeir sem ekki nytu persónuafsláttar frá Íslandi myndi gera það í búseturíki sínu. ÖBÍ vill annars vegar benda á að ekki allir lífeyristakar búsettir erlendis geta sótt um að hafa skattalega heimilisfesti þrátt fyrir að hafa 75% tekna sinna hér á landi. Hins vegar að persónuafsláttur eða sambærileg úrræði eru ekki veitt í öllum ríkjum. Í kaflanum hér á eftir eru fjallað ítarlegar um þær afleiðingar sem lögin hafa fyrir lífeyristaka búsettum erlendis og þá óvissum sem að öðru leiti ríkir um áhrif laganna.

2. Um áhrif gildistöku a-liðar 11. gr. laga nr. 102/2023

Til ÖBÍ leitar fjöldi einstaklinga sem horfa fram á að framfærsla þeirra muni lækka umtalsvert þegar lögunum er ætlað að taka gildi 1. janúar 2025. Að óbreyttu muni framfærsla þeirra lækka sem nemur persónuafslætti á Íslandi. Fjárhæð persónuafsláttar fyrir árið 2025, m.v. fyrirhugaða 6,3% hækkun persónuafsláttar samkvæmt fyrirliggjandi fjárlagafrumvarpi myndi nema 69.016 kr. á mánuði eða 828.192 kr. fyrir allt árið. Ljóst er að slík lækkun er mikið fjárhagslegt áfall fyrir örorkulífeyristaka en um er að ræða þann hóp sem hvað verst má við lækkun á framfærslu sinni.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 102/2023 segir að persónuafsláttur sé almennt veittur í því ríki þar sem viðkomandi er búsettur. Þar segir einnig að ekki sé fyrirséð að breytingin hafi mikil áhrif á núverandi réttarástand þar sem flestir tvísköttunarsamningar Íslands heimili eingöngu búseturíkinu skattlagningarrétt á lífeyri. Þá var vísað til þess að ef einstaklingur er búsettur innan Evrópska efnahagssvæðisins og er með meiri hluta tekna sinna frá Íslandi geti hann sótt um að vera skattlagður líkt og hann væri með heimilisfesti hér á landi, sbr. 70. gr. a. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 (tekjuskattslög). Með vísan til þeirrar umfjöllunar sem hér fer á eftir telur ÖBÍ framangreind rök fyrir lagabreytingunni ekki gefa rétta mynd af áhrifum laganna.

Það fer eftir löggjöf hvers ríkis hver áhrif laganna verða fyrir einstaklinga sem búsettir eru erlendis en fá greiddan lífeyri frá Íslandi. Í sumum ríkjum er ekki veittur neinn persónuafsláttur líkt og á Íslandi og í slíkum tilvikum fengju lífeyristakar persónuafslátt í hvorugu ríkinu tækju lögin gildi. Dæmi um ríki sem ekki hefur samskonar persónuafslátt er Noregur.[1] Sem fyrr segir hefur könnun á áhrifum laganna ekki farið fram og því liggja áhrif í viðeigandi búseturíkjum ekki fyrir. Tekjuárið 2023 bjuggu 5.136 lífeyristakar í 24 tilgreindum ríkjum auk fleiri ríkja sem skilgreind eru sem önnur ríki (24 lífeyristakar) og „Útlönd ótilgreint“ (80 lífeyristakar).[2]

Hvorki með frumvarpi að lögum nr. 102/2023 né svörum fjármálaráðherra við fyrirspurnum um málið[3] hefur verið gengið úr skugga um að tvísköttunarsamningar tryggi að þeir sem missa persónuafslátt sinn vegna gildistöku laganna fái úr því bætt í búseturíki. Ísland á aðild að 42 tvísköttunarsamningum[4] og ljóst að við ýmis ríki hefur ekki verið gerður tvísköttunarsamningur. Ákvæði þeirra samninga sem eru í gildi um skattlagningu á lífeyri eru ólík og áhrif laganna á lífeyristaka því einnig ólík eftir búseturíki. Í greinargerðinni með lögunum segir að flestir tvísköttunarsamningar Íslands heimili eingöngu búseturíkinu skattlagningarrétt á lífeyri. ÖBÍ bendir á að ólíkar reglur gilda um lífeyri eftir því hvort um er að ræða lífeyri úr almannatryggingum, almennum lífeyrissjóðum eða lífeyrissjóðum opinberra starfsmanna.[5] Þá er bent á að 57% þeirra lífeyristaka sem eru búsett erlendis falla undir einn tvísköttunarsamning, þ.e. tvísköttunarsamning Norðurlandanna. Sá samningur kveður á um að upprunaríki, þ.e. Ísland í þessu samhengi, megi skattleggja lífeyri úr almannatryggingum og almennum lífeyrissjóðum. Af tvísköttunarsamningunum 42 heimila 13 að upprunaríki skattleggi lífeyri úr almannatryggingum. Samkvæmt nokkrum samningum, þ.m.t. við Bandaríkin og Bretland, er það eingöngu upprunaríkið sem má skattleggja lífeyri úr almannatryggingum. Samanlagður fjöldi lífeyristaka búsettur í þessum tveimur ríkjum tekjuárið 2023 er 412.[6] ÖBÍ fær ekki betur séð en að þeir einstaklingar muni missa persónuafslátt sinn við gildistöku laganna. Óljóst er hvort þeir einstaklingar fái það bætt upp með einhverjum hætti með skattalöggjöf búseturíkjanna.

Heimild til að sækja um undanþágu skv. 70. gr. a. tekjuskattslaga stendur ekki öllum til boða. Heimildin er aðeins í boði fyrir þá sem eru búsettir á EES svæðinu, innan EFTA ríkjanna og í Færeyjum. Heildarfjöldi lífeyristaka búsettir erlendis sem fengu lífeyrisgreiðslur frá Íslandi tekjuárið 2023 var 5.258.[7] Þar af má áætla að um 12% séu búsettir utan fyrrnefndra ríkja. Sá fjöldi, yfir 650 einstaklingar, getur ekki sótt um undanþáguna. Sem dæmi má nefna að

[1] https://nordisketax.net/pages/is-IS/taxation?country=sweden&topic=tax-return
[2] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html
[3] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html og https://www.althingi.is/altext/154/s/1704.html
[4] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html
[5] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html
[6] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html
[7] https://www.althingi.is/altext/154/s/2247.html

samanlagður fjöldi lífeyristaka sem eru búsettir í Bandaríkjunum og Bretlandi er sem fyrr segir 412 og geta þeir ekki nýtt sér heimildina. Þá gildir heimild 70. gr. a. tekjuskattslaga aðeins fyrir þá sem eru með 75% af heildartekjum sínum frá Íslandi eða meira. Þeir sem eru með 74% eða minna af heildartekjum sínum á Íslandi geta ekki nýtt sér heimildina.

Þá geta fylgt því ýmsir ókostir að vera búsettur erlendis en bera skattskyldu líkt og viðkomandi væri búsettur á Íslandi, sbr. heimild 70. gr. a. tekjuskattslaga. Þeim sem eru með skattalega heimilisfesti á Íslandi ber að greiða tekjuskatt, útsvar, auðlegðarskatt, fjármagnstekjuskatt, gjald í framkvæmdasjóð aldraðra og útvarpsgjald sem þau væru búsett hér á landi.[8] Ljóst er að í mörgum tilvikum er um að ræða útgjöld sem ekki gagnast þeim sem ekki eru búsettir hér á landi. Útvarpsgjald nemur t.a.m. 20.900 kr. vegna ársins 2024 og gjald í framkvæmdasjóð aldraðra er 13.749 kr. við álagningu 2024. Annar ókostur er að sá sem ber takmarkaða skattskyldu á Íslandi greiðir 12% skatt af vaxtatekjum en 22% ef hann yrði skattlagður skv. heimild 70. gr. a. tekjuskattslaga, sbr. a-lið 8. tl., 1. mgr. 70. gr. laganna. ÖBÍ telur að kanna verði einnig hvort einstaklingur sem greiðir skatta líkt og hann væri búsettur á Íslandi verði af opinberri þjónustu í búseturíki, t.d. heilbrigðisþjónustu, nema að viðkomandi greiði einnig tiltekna skatta og gjöld þar. Aukin kjaraskerðing fælist í því að greiða fyrir slíka opinbera þjónustu í tveimur ríkjum að óþörfu.

Þá bendir ÖBÍ á að samkvæmt tekjuskattslögum er sótt um undanþágu skv. 70. gr. a. tekjuskattslaga eftir á. Þeir sem vilja sækja um vegna tekjuársins 2025 fá ekki persónuafslátt það ár og geta fyrst óskað eftir honum árið 2026. Ef þau fá umsóknina samþykkta byrja þau að líkindum að fá endurgreiðslu á ofgreiddum skatti í júní 2026, þ.e. einu og hálfu ári eftir að tekjuárið hófst. ÖBÍ telur ljóst að örorkulífeyristakar eru sá hópur sem er hvað verst undir það búinn að taka á sig tímabundna lækkun á framfærslu og áralanga bið eftir leiðréttingu. Einnig er ljóst að sá sem óskar eftir undanþágunni veit ekki fyrr en að lokinni álagningu á árinu 2026 hvort tekjur hans frá Íslandi árið 2025 náðu því að vera 75% af heildartekjum. Fyrr veit hann ekki hvort hann á rétt á að nýta heimildina.

Með vísan til alls framangreinds skora ÖBÍ réttindasamtök á Alþingi að fella úr gildi a-lið 11. gr. laga nr. 102/2023 eða fresta gildistöku ákvæðisins um að minnsta kosti eitt ár.

Ekkert um okkur án okkar!

Alma Ýr Ingólfsdóttir
Formaður ÖBÍ réttindasamtaka

Gunnar Alexander Ólafsson
Hagfræðingur ÖBÍ réttindasamtökum

Sigríður Hanna Ingólfsdóttir
Félagsráðgjafi ÖBÍ réttindasamtökum

Sigurður Árnason
Lögfræðingur ÖBÍ réttindasamtökum

[8] 1. gr. reglugerðar nr. 257/2012, https://island.is/reglugerdir/nr/0257-2012