

Reykjavík, 17. apríl 2026

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

Bls. | 1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og samkeppnislögum (skatthlutfall eldsneytis)

Laugardaginn 11. apríl síðastliðinn lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og samkeppnislögum (þskj. 1055 í 607. máli). Frumvarpið hefur verið tekið til skoðunar á vettvangi SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og þykir ástæða til að koma eftirgreindu á framfæri.

Í sem allra stystu máli lýsa SVP eftirfarandi afstöðu í neðangreindri umfjöllun:

- Að lækka tímabundið skatthlutfall virðisaukaskatts á eldsneyti hefur ákveðna kosti.
- Við val á tollskrárnúmerum eldsneytis hefur láðst að taka með í reikninginn tollskrárnúmer sem nýtt er við beinan innflutning á íblöndunarefni í eldsneyti til að uppfylla skyldur samkvæmt ákvæðum laga nr. 40/2013, um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi. Er lagt til að því verði bætt við í upptalninguna.
- Skylda söluaðila til að skila tímabundinni lækkun á skatthlutfalli að fullu út í endanlegt útsöluverð eldsneytis er í raun og veru sú að þeim ber að selja eldsneyti með 11% virðisaukaskatti í tvö virðisaukaskattstímabil en ekki með öðru skatthlutfalli.
- Óljóst er hvað átt er við með orðunum „sérstakt eftirlit“ í 1. gr. frumvarpsins.
- Óljóst er hvað átt er við með því að málsmeðferð eftirlits Samkeppniseftirlitsins fari samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga.
- Óljóst er hvað átt er við með því að valdheimildir samkeppniskeppnislaga eigi við um eftirlit Samkeppniseftirlitsins.
- Sitthvað er við heildarmynd eftirlits með rétttri álagningu virðisaukaskatts að athuga verði frumvarpið samþykkt sem lög.
- Ekki verður annað sé en að stjórnskipuleg álitamál muni skapast m.t.t. reglugerðarheimildar atvinnuvegaáðherra, þ.e. heimildar til verðstýringar og stýringar viðskiptakjara.
- Lagt er til að 2. efnismálgrein 1. gr. og 2. gr. frumvarpsins verði felldar brott úr frumvarpinu.

Um ákvæði frumvarpsins

Rétt er að hefja umfjöllunina á samantekt um ákvæði frumvarpsins. Það er ekki aðeins mikilvægt til að tryggja nauðsynlegt samhengi í umfjölluninni heldur einnig til að draga fram efni frumvarpsins og þá m.t.t. þess tilgangs að milda áhrif verðhækkana og óvissu sem gætt

hefur á eldsneytismörkuðum í kjölfar stríðsátaka í Mið austurlöndum með tímabundinni lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts á eldsneyti. Hafa ber í huga að gert er ráð fyrir að lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts á eldsneyti verði fylgt eftir með sérstöku eftirliti og m.a. verðstýringu af hendi atvinnuvegaráðherra og því er mikilvægt að afmarka að hverju eftirlitið og ákvörðun ráðherra á að beinast.

Ákvæðin

- A. Í 1. efnismálgrein 1. gr. er efnislega kveðið á um að á tilteknu tímabili, sem fellur saman við tvö tímabil virðisaukaskatts, maí–júní og júlí–ágúst, skuli virðisaukaskattur á tilteknar tegundir eldsneytis nema 11% í stað 24%. Eldsneytistegundirnar sem taka þessari lækkun skatthlutfalls eru tilgreindar með vísan til tollskrárnúmera.
- B. Í 2. efnismálgrein 1. gr. er annars vegar fjallað um skyldu söluaðila eldsneytis til að skila framangreindri lækkun á skatthlutfalli, úr 24% í 11%, að fullu í endanlegt útsöluverð eldsneytis og hins vegar um eftirlit sem Samkeppniseftirlitinu er ætlað að hafa með því að svo gerist. Er það nánar tiltekið orðað svo að Samkeppniseftirlitinu beri að viðhafa „sérstakt eftirlit með tímabundinni lækkun á útsöluverði eldsneytis samkvæmt þessari málgrein“.
- C. Í 1. efnismálgrein 2. gr. er fjallað um framkvæmd Samkeppniseftirlitsins á hinu sérstaka eftirliti sem getið var um hér að framan. Er þar tekið fram að ákvæði samkeppnislaga gildi um málsmeðferð og valdheimildir og Samkeppniseftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir, sbr. 37. gr. samkeppnislaga, á fyrirtæki sem gerast brotleg gegn skyldu til að tryggja að tímabundin lækkun virðisaukaskattshlutfalls, úr 24% í 11%, skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Er í því samhengi vísað til bráðabirgðaákvæðis í lögum um virðisaukaskatt sem ætla verður að verði það ákvæði sem stendur til að bæta við þau lög með 1. gr. frumvarpsins.
- D. Að lokum er í 2. efnismálgrein 2. gr. að finna ákvæði sem heimila á atvinnuvegaráðherra að setja reglugerð og með henni ákveða tímabundnar aðgerðir sem geta falist í ákvörðun um hámarksverðs, hámarksálagningu eða annarri stýringu á verðlagningu eða viðskiptakjörum. Áður en slík reglugerðarsetning getur átt sér stað er þó kveðið á um að fyrir þurfi að liggja umsögn Samkeppniseftirlitsins þar sem það mat kemur fram að stofnunin telji misbrest hafi orðið á að söluaðilar eldsneytis hafi skilað framangreindri lækkun á skatthlutfalli, úr 24% í 11%, að fullu í endanlegt útsöluverð eldsneytis.

Hvað felst í skyldunni til að skila tímabundinni lækkun á skatthlutfalli að fullu út í endanlegt útsöluverð eldsneytis?

Eins og áður segir er í 1. efnismálgrein 1. gr. efnislega kveðið á um að á tilteknu tímabili skuli virðisaukaskattur á tilteknar tegundir eldsneytis nema 11% í stað 24%. Í 2. efnismálgrein 1. gr. er þessi breyting nefnd tímabundin lækkun skatthlutfalls. Þar segir nánar tiltekið að á þessu tímabili beri söluaðilum eldsneytis að tryggja að sú lækkun, úr 24% í 11%, skili sér að fullu í endanlegt útsöluverð eldsneytis. Samkeppniseftirlitinu verður gert að hafa sérstakt eftirlit með því að tímabundinni lækkun á virðisaukaskatti, úr 24% í 11%, skili sér að fullu út í endanlegt útsöluverð eldsneytis. Ef lækkunin á sér ekki stað af hálfu söluaðila, þ.e. úr 24% í 11%, getur ráðherra brugðist við með verðstýringu o.fl. að því skilyrði uppfylltu að Samkeppniseftirlitið telji

misbrest hafa orðið á að framangreind lækkun á skatthlutfalli, úr 24% í 11%, skili sér að fullu í endanlegt útsöluverð eldsneytis.

Kveðið er á um skatthlutfall virðisaukaskatts í 14. gr. virðisaukaskattslaga. Almennt skattþrep nemur 24% en neðra þrep 11% og er það bundið við þar tilgreindar vörur og þjónustu. Viðeigandi skatthlutfall, 11% eða 24%, leggst á skattverð skv. 7. gr. laganna en til þess teljast m.a. skattar og gjöld, ýmis kostnaður sem tengist flutningum, tengi- og stofngjöld, þóknanir og afslættir.

Bls. | 3

Skattverð er þannig skilgreint að það miðist við heildarendurgjald eða heildarandvirði hins selda án virðisaukaskatts. Með öðrum orðum er skattverð í smásölu útsöluverðið án virðisaukaskatts. Hvergi í 1. gr., ekki í 1. efnismálgrein 2. gr. né í greinargerð frumvarpsins er einu orði minnst á skattverð eða forsendur þess eða það ávarpað að ákvæðum þess sé ætlað að hafa áhrif á slík atriði. Þvert á móti er gefið til kynna að með lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts sé ætlunin að *milda* með skjótum og beinum hætti áhrif óvissu og verðhækkana. Þá kemur fram að verði lækkuninni skilað út í útsöluverð megi gera ráð fyrir því að það lækki um 10,5% að *öðru óbreyttu*. Orðin að *öðru óbreyttu* verður að skýra þannig að þar sé átt við skattverð, þ.e. að það geti breyst. *Mildun* sem ætlað er að ná fram nemur væntanlega muninum á útsöluverði með 11% virðisaukaskatti í stað 24% en ekki t.d. áhrifunum sem hækkandi innflutningsverð hefur. Innflutningsverð er hluti skattverðs eins og kolefnisgjald, tryggingar, flutningskostnaður o.fl.

Af framangreindu leiðir að skylda til að skila tímabundinni lækkun á skatthlutfalli, þ.e. 11% í stað 24%, að fullu út í endanlegt útsöluverð eldsneytis felur í sér að söluaðilum ber að leggja 11% virðisaukaskatt á skattverð eldsneytis en ekki 24% eða eitthvert annað skatthlutfall. Þessi skylda felur t.d. ekki í sér að skattverð eða forsendur þess verði festar niður tiltekið tímabil heldur aðeins að það skatthlutfall sem kemur fram í lögum sé lagt á skattverð, þ.e. útsöluverð án virðisaukaskatts. Því má halda því fram að þetta hafi a.m.k. sterklega verið gefið til kynna í andsvari fjármála- og efnahagsráðherra við 1. umræðu um frumvarpið þar sem rætt var um nauðsyn eftirlits Samkeppniseftirlitsins og hann m.a. tók fram að eftirlitið yrði sérstaklega auðvelt, virðisaukaskattur væri lagður á sem lokaútreikningur á verði vöru, og eftirlitið væri auðveldara en á nokkurri annarri skattlagningu.¹

Viðfangsefni þeirra sem fara með eftirlit með því hvort tímabundinni lækkun á skatthlutfalli sé skilað að fullu út í endanlegt útsöluverð eldsneytis er því í eðli sínu eftirlit með því hvort lagður hafi verið á 11% virðisaukaskattur á tilteknu tímabili eða ekki. Gildir þá einu hver eftirlitsaðilinn er, Skatturinn eða Samkeppniseftirlitið. Grunur síðarnefnda aðilans um að rangt skatthlutfall hafi verið lagt á eldsneyti getur ráðið því hvort ráðherra kemst að þeirri niðurstöðu að rétt sé að ákveða að stýra verðlagningu o.fl. með reglugerð.

Ástæða þess að þetta er sett fram hér í umsögninni er sú að það er afar mikilvægt að um efni frumvarpsins ríki réttur skilningur. Er þá ekki síst haft í huga að í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er áréttað að við undirbúning þess hafi sérstaklega verið gætt að ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, enda leiði af þeim að skattamálum skuli skipað með lögum og þess hafi verið gætt að orðalag væri skýrt og í samræmi við þær kröfur sem leiða má af

¹ Sjá nánar á vefslóðinni: <https://www.althingi.is/alttext/raeda/157/rad20260413T160016.html>

ákvæðunum. Meginviðfangsefni frumvarpsins, tímabundin lækkun skatthlutfalls, er skattalegs eðlis. Viðfangsefni eftirlitsaðila verður að skoða í því ljósi.

Afstaða SVP til tímabundinnar lækkunar skatthlutfalls virðisaukaskatts á eldsneyti

Að mati SVP hefur sú aðgerð að lækka tímabundið skatthlutfall virðisaukaskatts á eldsneyti nokkra kosti. Í fyrsta lagi sendir ríkisstjórnin með henni merki um að hún taki þá hættu alvarlega að ófriður í Miðausturlöndum geti haft hér efnahagslegar afleiðingar sem endurspeglast í lækkun verðlags. Hefur þetta verið kallað að flytja inn verðbólgu. Það merki sem ríkisstjórnin sendir getur mögulega haft áhrif á verðbólguvæntingar. Í öðru lagi er aðgerðin nokkuð markviss þar sem hún beinist nokkuð nákvæmlega að beinum áhrifum verðhækkana á neytendur og ætti að mælast í vísitölu neysluverðs. Í þriðja lagi er aðgerðin tiltölulega einföld viðureignar, krefst takmarkaðs umstangs og framkallar takmarkaðan kostnaði hjá bæði virðisaukaskattsskyldum aðilum og Skattinum. Henni er unnt að hrinda hratt í framkvæmd.

Bls. | 4

Ekki þykir sérstök ástæða til að reifa ókostina ítarlega en benda má á að svo virðist sem sjálfur fjármála- og efnahagsráðherra hafi gefið til kynna að í aðgerðinni felist einskonar ígildi skóbleytu. Eins og réttilega er getið í greinargerð frumvarpsins er útlitið ekki hressandi og stundum er óhætt að líta svo á að skammgóður vermir sé betri en engin. Þess er þó rétt að geta að efni frumvarpsins mun hvorki hafa breiðvirk áhrif til lækkunar verðbólgu né langvinn enda er efni þess aðeins hannað til þess að milda áhrif eins og segir í greinargerð frumvarpsins.

Þrátt fyrir framangreint hafa SVP ástæðu til að koma ábendingum á framfæri og gera athugasemdir, sumar alvarlegar, við ýmislegt sem fram kemur öðrum ákvæðum frumvarpsins en í 1. efnismálgrein 1. gr. Verður nú fjallað um einstök atriði frumvarpsins eins og þau birtast í lesátt, eftir því sem við á með hliðsjón af umfjöllun í greinargerð frumvarpsins.

Tilgreind tollskrárnúmer

Eins og áður segir er það eldsneyti, sem taka mun lækkun skatthlutfalls, úr 24% í 11%, líkt og tilgreint er í 1. efnismálgrein 1. gr. Rétt er að veita yfirlit sem er unnið, brakandi ferskt, úr rafrænni tollskrá Skattsins (sem ætti vitaskuld að vera nýtt við reglulega baðstofulestra á hverju heimili) en viðeigandi tollskrárnúmer eru merkt með rauðu lettri. Úrfellingar er framkvæmdar til að stytta textann:

Flokkur 05

Kafli 27 | Eldsneyti úr steinaríkinu, jarðolíur og efni eimd úr þeim; jarðbiksefni; jarðvax

[...]

2710	– Jarðolíur og olíur fengnar úr tjörukenndum steinefnum, þó ekki óunnar; framleiðsla sem í er miðað við þyngd 70% eða meira af jarðolíum eða olíum fengnum úr tjörukenndum steinefnum, ót.a. enda séu þessar olíur grunnþáttur framleiðslunnar aðrar en þær sem innihalda lífdísilolíur, þó ekki úrgangsolíur:
	– – Þunnar olíur og blöndur:
	– – – Bensín, þar með talið flugvélabensín:
2710.1210	– – – – Flugvélabensín
	– – – – Annað:
2710.1221	– – – – – Blýlaust
2710.1229	– – – – – Annars

[...]

- Annað:
- Steinolía, þar með talið steinolíukennt þotueldsneyti:

[...]

2710.1930 ----- Gasolíur

[...]

- Jarðolíur og olíur fengnar úr tjörukenndum steinefnum, (þó ekki óunnar) og framleiðsla sem í er miðað við þyngd 70% eða meira af jarðolíum eða olíum fengnum úr tjörukenndum steinefnum, ót.a., enda séu þessar olíur grunnþáttur framleiðslunnar og innihaldi lífdísilolíur, þó ekki úrgangsolíur:

- Þunnar olíur og blöndur:
- Bensín, þar með talið flugvélabensín:

2710.2021 ----- Flugvélabensín

- Annað:

2710.2021 ----- Blýlaust

2710.2029 ----- Annars

2710.2021 ----- Bensínkennt þotueldsneyti

[...]

- Annað

[...]

2710.2065 ----- Gasolíur

[...]

Með tilliti til viðfangsefnis og markmiðs frumvarpsins ásamt nokkurri einföldun taka tollskrárnúmerin 2710.1221, 2710.1229, 2710.2021 og 2710.2029 til bensíns en númerin 2710.1930 og 2710.2065 til gasolíu, þ.m.t. dísilolíu. Miðað við fréttir erlendis frá hefur þróun á alþjóðamörkuðum leitt til hækkunar á verði bæði bensíns og dísilolíu en sínu meira þó í tilviki dísilolíu þar sem eftirspurn eftir henni hefur aukist þar sem riðlast hefur mjög samhengi eftirspurnar og framboðs eftir jarðgasi.

Það er hins vegar ekki svo að framangreind tollskrárnúmer endurspegli fullkomlega þann efnivið sem kann að verða nýttur í eldsneyti á dælu. Eins og gera má ráð fyrir að ráðherra sé kunnugt um eru í gildi lög nr. 40/2013, um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi, þar sem m.a. er efnislega kveðið á um skyldu söluaðila eldsneytis til að blanda bensín og dísilolíu með öðrum efnum. Eldsneyti getur verið flutt inn blandað og óblandað. Ef íblöndunarefni eru flutt inn sérstaklega til íblöndunar innanlands mun að óbreyttu þurfa að skipta eldsneytislífranum í tvo hluta, annan sem ber 11% virðisaukaskatt og hinn 24%. Ef íblöndunarefni er hins vegar selt sérstaklega til nota eitt og sér mun það bera 24% virðisaukaskatt á meðan dísilolía ber 11% virðisaukaskatt. Að óbreyttu er annars vegar hætt við að verulegar flækjur muni skapast við bókhald, reikningagerð sölu og kaup á eldsneyti og hins vegar að mismunandi meðferð eldsneytis og íblöndunarefna m.t.t. skatthlutfalls hafi neikvæð áhrif á markmið um losunarsamdrátt og venjur þeirra sem það hafa tekið að nota. Sökum þess að orkunýtni íblöndunarefna er jafnan slakari en bensíns og dísilolíu getur staðan leitt til þess að dragi úr áhrifum þeirra aðgerðar að lækka skatthlutfall virðisaukaskatts.

Í ljósi framangreinds leggja SVP að eftirfarandi tollskrárnúmeri verði bætt við upptalningu í 1. gr. frumvarpsins: 3826.0000.

Eftirlitsákvæði frumvarpsins

Eins og fram hefur komið mun Samkeppniseftirlitin verða gert að hafa „sérstakt eftirlit“ með því að söluaðilar eldsneytis leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili. Í því tilliti er gert ráð fyrir að um eftirlitið fari samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga þegar að málsmeðferð og valdheimildum kemur og það geti lagt á stjórnvaldssektir, sbr. 37. gr. samkeppnislaga, selji söluaðili eldsneyti það ekki með 11% virðisaukaskatti.

Bls. | 6

Sérstakt eftirlit

Rétt er að taka fram að orðin „sérstakt eftirlit“ fá ekki beina skýringu í greinargerð frumvarpsins. Lestur samkvæmt orðanna hljóðan gefur til kynna að ekki sé um að ræða það almenna eftirlit sem Samkeppniseftirlitið fer daglega með samkvæmt samkeppnislögum heldur eitthvað annað og sértækara. Miðað við umfjöllun í frumvarpinu mætti gera ráð fyrir að þessu sérstaka eftirliti sé ekki gert að stefna að settum markmiðum samkeppnislaga, þ.e. að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur. Nærtækara er að markmið eftirlitsins sé annað, þ.e. að fylgjast með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili og þannig náist raunverulega fram mildun á áhrifum hækkandi eldsneytisverðs.

Þá er til þess að líta að á bls. 3 í greinargerð frumvarpsins virðist tekið fram að brýnt sé að Samkeppniseftirlitið eigi í samstarfi við verðlagseftirlit ASÍ, FÍB, Neytendastofu og viðeigandi ráðuneyti. Inntak þessa samstarfs er óljóst enda fara ASÍ og FÍB ekki með lögbundið eftirlitshlutverk og hafa annars vegar fylgst með verðþróun á smásölumarkaði og hins vegar fengist við að áætla innkaupsverð á eldsneyti út frá gefnum forsendum. Má í því samhengi hafa í huga að a.m.k. FÍB hefur í ýmsu tilliti hagað sér eins og hagsmunasamtök bíleigenda og ASÍ sem hagsmunasamtök launþega. Í því samhengi má e.t.v. velja því upp hvort ekki hefði verið eðlilegt að gert væri ráð fyrir því að SVP tæki þátt í samstarfinu ef ætlunin er að skipulögð samtök hagaðila hafi þar aðkomu enda hafa SVP lagt í vinnu við að draga fram hvort og að hvaða leyti eldsneytisgreiningar ASÍ, FÍB o.fl. standist skoðun. Ætla verður að hlutverk Neytendastofu verði fyrst og fremst að fylgjast með verðmerkingum á stórum skiltum við bensínstöðvar og á dælum. Allt að einu getur þetta samstarf um eftirlit í reynd falið í sér ákveðið frávík frá þeirri reglu að Samkeppniseftirlitið njóti sjálfstæðis enda er tekið fram að viðeigandi ráðuneyti eigi einnig að vera þátttakendur í samstarfinu. Rétt er að vekja athygli á að í umsögn Samkeppniseftirlitsins um málið kemur fram að það hafi þegar aflað gagna, í almennu eftirliti, en úrvinnslu sé ekki lokið.

Það er ljóst að hverju eftirlitið á að beinast en á heildina litið er þetta fyrirkomulag á eftirliti allt frekar óljóst.

Í ljósi framangreinds telja SVP inntak orðanna „sérstakt eftirlit“ í 1. gr. frumvarpsins ekki nægilega skýrt.

Að lokum benda SVP á að engin innistæða er fyrir vantrú á að lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts verði ekki skilað að fullu. Í dæmaskyni má nefna breytingar um síðastliðin áramót vegna upptöku kílómetragjalds og niðurfellingar eldsneytisgjalda. Til hliðsjónar má líta

til annarra skattalækkanna, t.d. afnáms tolla af iðnaðarvörum árið 2015 og skýrslu Hagræðistofnunar frá 2017 sem staðfesti að þær breytingar skiluðu sér í til neytenda.

Málsmeðferð

Hvað málsmeðferð varðar er væntanlega gert ráð fyrir að málsmeðferð eftirlits Samkeppniseftirlitsins með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili fari samkvæmt reglum stofnunnarinnar. Er enda kveðið á um það í 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að stofnunin setji sér slíkar reglur og eru þær birtar m.a. á vefsíðu Samkeppniseftirlitsins.

Bls. | 7

Væntanlega eiga ákvæði III. kafla reglnanna að eiga við um eftirlitið, meðal annars hvað varðar tilkynningu um upphaf máls, skriflega málsmeðferð, frest til að koma að sjónarmiðum, aðgang að gögnum, takmörkun á upplýsingarétti, andmælaskjal og tilkynningu um lok gagnaöflunar. Í þessum kafla er einnig getið um bráðabirgðaákvæðanir en óljóst verður að telja hvort þær komi til álitá.

Á heildina lítið má þó halda því fram það sé ekki mjög gagnsætt hvort og hvaða ákvæði reglnanna muni eiga við enda eru þær væntanlegar skrifaðar með lögbundin markmið og úrræði Samkeppniseftirlitsins í huga en ekki eftirlit með því að söluaðili leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili eða ekki. Til dæmis er óljóst hvort það standi til að lögfesta skyldu Samkeppniseftirlitsins til að leita eftir sjónarmiðum söluaðila áður en það kemur því á framfæri við ráðherra að það telji misbrest hafa orðið. Það hlyti ekki aðeins að teljast eðlileg framkvæmd heldur liður í því að tryggja að ráðherra beiti ekki verðstýringarheimild sinni á grundvelli forsendna sem ekki hafa að fullu verið rannsakaðar.

Því má þó halda fram að þar sem kveðið er á um að málsmeðferðarreglur samkeppnislaga skuli gilda um eftirlitið þá gildi ekki málsmeðferðar reglur annarra laga, t.d. laga um virðisaukaskatt. Ef svo er má spyrja hvort ætlunin sé að víkja málsmeðferð og málsmeðferðarreglum sem ríkisskattstjóri nýtir í sínu eftirliti til hliðar.

Þetta er óljóst.

Í ljósi framangreinds telja SVP óljóst hvað átt sé við að um málsmeðferð fari samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga.

Valdheimildir

Í greinargerð frumvarpsins er ekki gerð bein grein fyrir því hvaða valdheimildum Samkeppniseftirlitið á að geta beitt í eftirliti með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili. Virðist sem látið sé við það sitja að vísa til 19. gr. samkeppnislaga þar sem efnislega er kveðið á um skyldu fyrirtækja, stofnana o.fl. til að afhenda stofnuninni þær upplýsingar sem hún óskar eftir.

Rétt er að geta þess að þessar heimildir hefur Samkeppniseftirlitið þá þegar og mörg fyrirtæki eru alvön því að taka við beiðnum frá stofnuninni um upplýsingar og afhenda þær. Um það er í raun fjallað í umsögn Samkeppniseftirlitsins um málið. Samkvæmt upplýsingum samtakanna hafa söluaðilar eldsneytis margir hverjir t.d. fengið endurtekna upplýsingabeiðnir frá Samkeppniseftirlitinu frá því í desember síðastliðnum og orðið við þeim beiðnum. Þar sem af

orðalagi 19. gr. samkeppnislaga leiðir að stofnunin leggi fram upplýsingabeiðnir vegna athugunar einstakra mála má gera ráð fyrir að efnislegt inntak valdheimilda samkeppniseftirlitsins vegna eftirlits með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili feli fyrst og fremst í sér viðbótarheimild fyrir stofnunina til að kalla eftir upplýsingum um hvort það hafi verið gert. Það ætti væntanlega ekki að verða vandamál að verða við slíkum beiðnum enda er ítarlega kveðið á um skyldur söluaðila til að halda utan um slíkar upplýsingar í lögum um virðisaukaskatt og reglugerðum sem hafa verið settar á grundvelli þeirra og lögum um bókhald. Þar er m.a. kveðið á um að sölureikninga, afreikninga, kvittanir fyrir innborgunum, tekjuskráningu, söluskráningarkerfi og bókhald. Í 13. gr. reglugerðar nr. 50/1993, um bókhald og tekjuskráningu virðisaukaskattsskyldra aðila, kemur fram að ávallt skuli vera hægt að rekja einstakar fjárhæðir í uppgjörsgögnum til þeirra færslna og fylgiskjala sem á er byggt í bókhaldi og þannig skuli skattyfirvöld jafnan geta gengið úr skugga um réttmæti virðisaukaskattsskýrslna og þeirra fylgiskjala og uppgjörsgagna sem að baki liggja. Í 5. gr. reglugerðarinnar er jafnframt kveðið á um að á reikningi skuli aðgreina skattskylda sölu eftir skatthlutföllum, þannig að heildarverð vöru og þjónustu ásamt virðisaukaskatti komi sérstaklega fram vegna hvors skatthlutfalls.

Mögulega gæti Skatturinn orðið Samkeppniseftirlitinu hjálplegur í þessu tilliti ef vandræði skapast.

Í öllu falli er ljóst að það er óskýrt hvað átt er við þegar kveðið er á um að valdheimildir Samkeppniseftirlitsins eigi við um eftirlit með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili.

Fyrirkomulags eftirlits að öðru leyti

Það vekur athygli að í frumvarpinu er í reynd verið að fjölga þeim stofnunum sem hafa eftirlit með því að rétt skatthlutfall sé lagt á við sölu eldsneytis. Eins og áður segi stendur til að fá Samkeppniseftirlitinu það hlutverk að hafa eftirlit með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili. Slíkt eftirlit er nú þegar í höndum ríkisskattstjóra samkvæmt ákvæðum laga um virðisaukaskatt. Þannig er í 25. gr. laganna m.a. gert ráð fyrir að ríkisskattstjóri leiðrétti virðisaukaskattsskýrslur ef þær eða einstakir liðir þeirra eru í ósamræmi við löggin eða fyrirmæli sem sett eru samkvæmt þeim, áætla ríflega skatt af viðskiptum þeirra sem ekki skila skýrslum á réttum tíma og leiðréttu augljósar reikniskekklur. Honum ber að leita skýringa ef annmarkar eru á virðisaukaskattsskýrslu, skv. 26. gr. laganna, endurákvæða virðisaukaskatt, áætla að nýju skatt, endurákvæða skatt allt að sex ár aftur í tímann og hafi hann grun um að skattsvik eða refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin tekur skattrannsóknarstjóri við meðferð málsins og getur lokið því með ákvörðun sektar. Það hefur efnahagslegar afleiðingar að skila skatti ekki á réttum tíma því dráttarvextir og álag kunna að vera verða lögð á skilaskyldan aðila. Þá er skattrannsóknarstjóra heimilt að vísa máli til meðferðar hjá lögreglu sem getur endað með sektargreiðslu og dómi. Skatturinn hefur því bæði tök á að rannsaka skattskil og koma því til leiðar að sá sem ekki hagar álagningu virðisaukaskatts með réttum hætti sæti viðurlögum og öðrum afleiðingum. Það leiðir af ákvæðum laganna að í eftirliti ríkisskattstjóra felst m.a. að ganga úr skugga um að söluaðili fari eftir settum reglum í starfsemi sinni, þ. á m. að hann hafi gætt þess að aðgreina skattskylda sölu eftir skatthlutföllum, m.a. selja eldsneyti með 11% virðisaukaskatti á tilteknu tímabili.

Þá má spyrja hverju það bætir við að Samkeppniseftirlitinu sé falið að hafa eftirlit með því að söluaðilar leggi 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tilteknu tímabili undir kringumstæðum þar sem slíkt eftirlit er í reynd þegar í höndum ríkisskattstjóra. Tvær skýringar virðast hvað nærtækastar, annars vegar sú að Samkeppniseftirlitinu sé ætlað einskonar daglegt vettvangseftirlit á tímabilinu sem undir er og hins vegar að þetta daglega eftirliti eigi sér stað undir varnaðaráhrifum sem fylgja þungri heimild stofnunnar til álagningar stjórnvaldssekta. Slíkar sektir geta numið allt að 10% af heildarveltu síðasta rekstrarárs samstæðu þess aðila sem ekki selur eldsneyti með 11% virðisaukaskatti í tilteknu tímabili.

Þessi staða er ekki aðeins ansi sérstök því hún vekur spurningar um hvort á sama tíma verði tveimur eftirlitsstofnunum falin heimild til að leggja á stjórnsýsluviðurlög fyrir sama brot, þ.e. að leggja ekki 11% virðisaukaskatt á skattverð eldsneytis. Ekki verður séð að í frumvarpinu sé neinn reki gerður að því að gengið verði úr skugga um að svo verði ekki. Við þetta má bæta að það verður að teljast óljóst hvort heimild ráðherra til að setja verðpak eða grípa til annarra aðgerða gagnvart söluaðilum eldsneytis undir kringumstæðum, þar sem Samkeppniseftirlitið telur að misbrestur hafi orðið á sölu í réttu skatthlutfalli, teljist til refsingar þannig að enn frekari *ne bis in idem* áhrif skapist.

Verður nú vikið að hlutverki atvinnuvegaráðherra.

Hlutverk atvinnuvegaráðherra

Eins og áður segir stendur til að heimila atvinnuvegaráðherra að setja reglugerð og með henni ákveða tímabundnar aðgerðir sem geta falist í ákvörðun hámarksverðs, hámarksálagningu eða annarri stýringu á verðlagningu eða viðskiptakjörum. Hvernig virkjast heilmild ráðherra? Hún virkjast við það að Samkeppniseftirlitið leggur til umsögn þar sem það lýsir því að það telur misbrest á því að söluaðilar eldsneytis selji það með 11% virðisaukaskatti.

Þarna fer samhengið að flækjast.

Hvað þýðir þetta nákvæmlega? Ef t.d. eitt fyrirtæki skilar ekki að fullu fullnægir sú staða skilyrði þess að allir aðilar á markaði þurfi að sæta hámarksverði eða öðru inngripi hins opinbera?

Eins og áður segir hefur ríkisskattstjóri eftirlit með því að söluaðilar leggi á 11% virðisaukaskatt á eldsneyti á tímabilinu og Samkeppniseftirlitið líka. En þá stendur ekki til að heimila ráðherra að knýja söluaðila eldsneytis til að selja eldsneyti með 11% virðisaukaskatti, sem þó er tilgangur frumvarpsins, heldur á hann að grípa til annarra úrræða, á borð við setningu verðpaks eða hámarksálagningar. Gallinn er sá að þær aðgerðir ráðherra sem nefnt er að hann geti gripið til hafa engin tengsl við það markmið frumvarpsins að 11% virðisaukaskattur sé lagður á en ekki 24% heldur hafa þær þvert á móti bein og óbein áhrif á skattverð eldsneytis. Með öðrum orðum er ráðherra ætlað að breyta skattstofni með reglugerð. Í því samhengi kunna að skapast álitamál í ljósi 40. og 77. gr. stjórnarskrár, m.a. hvað varðar framsal skattlagningarvalds. Það að heimila ráðherra að hafa áhrif á skattstofn með reglugerð kann í raun að fela í sér fordæmi sem veitir ráðherra svigrúm til að hafa áhrif á niðurstöðu skattlagningar, þ.e. hann geti lækkað hann til að lækka álögur og ríkistekjur eða hækkað hann til að hækka álögur og ríkistekjur. Í þessu samhengi má t.d. benda á að reynt hefur á heimild ríkisskattstjóra til skattmats á hlunnindum.

Eins og áður segir er skattverð hvorki nefnt í 1. gr. og 1. efnismálgrein 2. gr. né greinargerð. Þá samræmist það í engu markmiði frumvarpsins sem er að lækka virðisaukaskatt af eldsneyti tímabundið úr 24% í 11% og lækka smásöluverð sem nemur þeirri breytingu á skatthlutfalli. Eins og áður var nefnt er í 2. kafla greinargerðar frumvarpsins m.a. sagt um tilefni og nauðsyn lagasetningar „Fyrirhugaðri lagabreytingu er ætlað að milda þessi áhrif með tímabundinni lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts á eldsneyti.“ Áhrifin sem vísað er til eru: „Þróun á grunnverði eldsneytis hefur bein áhrif á útgjöld heimila og rekstrarkostnað fyrirtækja, auk þess getur hún haft viðtækari áhrif á almennt verðlag í hagkerfinu.“ Þessi áhrif á að milda lækkun á skatthlutfalli.

Það er regla til sem heitir meðalhófsregla, meira að segja stundum kennd við íslenska stjórnskipun. Eitt fyrsta próf hennar er hvort íþyngjandi aðgerð samræmist því markmiði sem stefnt er að, þ.e. að hún sé markhæf. Í þessu samhengi mundi dómari byrja á að leysa úr því hvort ákvörðun um hámarksálagningu og hámarksverð, sem eru hluti skattverðs, leiði til þess að þeir sem ekki standa við að leggja 11% virðisaukaskatt á eldsneyti geri það? Svárið er augljóst, ef þú breytir skattverðinu stendur samt eftir það verkefni að leggja 11% virðisaukaskatt á það. Áhrif verðstýringarákvæða ráðherra munu því ekki samræmast markmiði frumvarpsins. Þá er óljóst hvort aðgerðir ráðherra muni geta samrýmst þeim þætti meðalhófsreglunnar að markmiðinu verði ekki náð með öðru vægara móti, m.a. í ljósi tilvistar eftirlits og úrræða ríkisskattstjóra. Að lokum er óljóst hvort þær standist lokaprófið, þ.e. að ekki sé lengra gengið en nauðsynlegt er, m.a. af framangreindum sökum.

Stjórnskipuleg álitamál eru því til staðar um reglugerðarheimild ráðherra. Það er ekki aðeins vegna framangreinds heldur og ekki síður vegna þess að slík reglugerðarsetning af hálfu ráðherra þyrfti a.m.k. að hluta til að styðjast við sjónarmið um stjórnskipulegan neyðarrétt og neyðaraðstæður. Ástæðan er sú að verðstýringarhömlur verða almennt að koma fram í lögum settum af Alþingi en neyðarréttur getur linað þá kröfu. Í ljósi þeirrar stöðu Íslands að það er hlutfallslega mun minna háð notkun jarðefnaeldsneytis en mörg önnur ríki. Meðal annars í ljósi mikillar nýtingar jarðhita og innlendrar raforku við húshitun og nýtingar raforku við framleiðslu, mætti ætla að það yrði verulega torsótt að réttlæta svo þung inngrip í rekstur aðila á markaði, með setningu reglugerðar, undir kringumstæðum þar sem úrræði ráðherra og þau viðmið sem hann á að horfa til við beitingu þeirra eru ekki einu sinni tilgreind.

Í ljósi framangreinds verður að telja verulega hættu á að lögfesti Alþingi frumvarpið óbreytt standi það fyrir lagasetningu sem ekki getur staðist skoðun.

Að lokum

Samantekt

Í ljósi framangreinds er afstaða SVP sú að við ákvæði 2. efnismálgreinar 1. gr. frumvarpsins og 2. gr. þess sé sitthvað að athuga, bæði hvað varðar kröfur til laga og framkvæmdar. SVP styðja tímabundna lækkun virðisaukaskatts á eldsneyti en benda á verulega annmarka í frumvarpinu, sérstaklega hvað varðar margföldun eftirlits, framkvæmd þess og valdheimildir Samkeppniseftirlitsins. Samtökin telja ákveðin ákvæði frumvarpsins, einkum um eftirlit og inngrip ráðherra, bæði óljós og hugsanlega andstæð markmiði laganna og leggja til að þau verði felld brott.

Tillaga SVP

SVP leggja eindregið til að 2. efnismálgrein 1. gr. frumvarpsins og 2. gr. þess verði felldar brott.

Bls. | 11

Virðingarfyllt,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Benedikt S. Benediktsson
framkvæmdastjóri*