

Reykjavík, 28. 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 að teknu tilliti til breytingartillögu meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar

Með erindi, dags. 17. apríl 2026, veittu SVP – Samtök verslunar og þjónustu efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og samkeppnislögum (skatthlutfall eldsneytis). Í umsögninni var efnislega bent á að með frumvarpinu yrði sú breyting gerð að eldsneyti skyldi selt með 11% virðisaukaskatti á tilteknu tímabili, söluaðilum yrði gert að skila tímabundinni lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis og Samkeppniseftirlitinu yrði gert að hafa sérstakt eftirlit með að svo færi. Þá var gerð athugasemd við reglugerðarheimild atvinnuvegaráðherra. Var í umsögninni bent á ýmsa annmarka á frumvarpinu og sett fram tillaga þess efnis að 2. mgr. 1. og 2. gr. frumvarpsins yrðu felldar brott enda mundi Samkeppniseftirlitinu ella gert að hafa eftirlit með atriðum sem ríkisskattstjóri færi þegar með eftirliti með. Þá var m.a. bent á að rökræns ósamræmis mundi gæta milli markmiðs frumvarpsins og reglugerðarheimildar atvinnuvegaráðherra til verðstýringar o.fl.

Hinn 28. apríl 2026 var dreift á Alþingi nefndarálit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarpið með breytingartillögu.

Það skal tekið fram að SVP telja það grafalvarlegt mál að meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar sýni vilja til að stíga svo harkalega inn í fyrirtækjarekstur að taka að stýra verðlagningu og mótmæla því harðlega. Fordæmi slíks í seinni tíma hagssögu Íslands eru fá ef nokkur. Má segja að með umfjöllun í nefndarálitinu kveði við nýjan tón sem ekki hefur heyrst frá ríkisstjórnarflokkum um langa hrið, meira að segja í tíð ríkisstjórnar sem starfaði í eftirmála efnahagshrunsins þegar þjóðin tókst á við umtalsverða efnahagslega erfiðleika. Leggjast SVP alfarið gegn því að slík skref verði stigin.

Sitthvað fleira er við breytingartillöguna að athuga og telja SVP töluvert tilefni til að koma viðbótaráþendingum á framfæri.

Stýring álagningar

Á bls. 3 í nefndarálitinu segir:

Til að tryggja að enginn vafi leiki á um eftirlit Samkeppniseftirlitsins í frumvarpinu áréttar meiri hlutinn að í því felst að stofnunin fylgist með að söluaðilar eldsneytis fari eftir þeirri skyldu sem 2. efnismgr. 1. gr. frumvarpsins kveður á um. Sú skylda felur í sér að söluaðilar skili hinni tímabundnu lækkun á virðisaukaskatti að fullu í endanlegu útsöluverði. Samkeppniseftirlitinu ber því, telji það tilefni til, að afla gagna og upplýsinga frá söluaðilum um verðmyndun og forsendur sem liggja þar að baki. Með því er tryggt að söluaðilum sé óheimilt að auka eigin álagningu á eldsneyti í því skyni að taka til sín þann ávinning sem af tímabundinni lækkun virðisaukaskatts hlýst. Verði söluaðilar uppvísir að slíku hefur Samkeppniseftirlitið heimildir skv. 1. efnismgr. 2. gr. frumvarpsins til að leggja á stjórnvaldssektir.

(Undirstrikun SVÞ)

Þarna er á ferðinni umfjöllun sem ekki er að finna í lagafrumvarpinu og ekki í orðalagi breytingartillagna meirihlutans heldur virðist umfjöllunin hafa þann tilgang að reyna að festa niður skyldu Samkeppniseftirlitsins til að hafa eftirlit með því að þetta sumarið hækki söluaðilar eldsneytis álagningu sína ekki. Einu mörkin sem fram eru sett koma með eftirfarandi orðum fram nefndarálitinu en er ekki frekar en framangreint að finna í orðalagi ákvæða frumvarpsins eða í umfjöllun í greinargerð þess:

Meiri hlutinn undirstrikar að frumvarpið takmarki að sjálfsögðu ekki heimild söluaðila um breytingu á útsöluverði til samræmis við sannarlegar breytingar á innkaupsverði eða öðrum ytri kostnaðarþáttum. Fari svo að heimsmarkaðsverð á olíu taki umfangsmiklum hækkunum á umræddu tímabili verður söluaðilum ekki gert að selja vöru sína með tapi. Samkeppniseftirlitinu ber eðli málsins samkvæmt að taka tillit til framangreinds enda ætti söluaðilum að vera í lófa lagið að sýna fram á áhrif ytri aðstæðna á útsöluverð. Eins og gefur að skilja á þetta jafnframt við um 2. efnismgr. 2. gr. Reglugerðarheimild ráðherra myndi ekki fela í sér inngrip í eðlilegan rekstrargrundvöll eða koma í veg fyrir að söluaðilar fái mætt sannarlegum hækkunum á ytri kostnaðarþáttum.

Framar í nefndarálitinu er gefið til kynna að þessi áréttning sé fram sett vegna þess að umsagnaraðilar hafi ekki talið skýrt hvað felist í hinu sérstaka eftirliti Samkeppniseftirlitsins og því hafi verið velt upp hvort eftirlitið einskorðaðist við það að söluaðilar leggi í raun á 11% virðisaukaskatt á umræddu tímabili. Það er ekki réttur skilningur a.m.k. hvað fyrri ábendingar SVÞ varðar. Ábendingar SVÞ voru þær að frumvarpinu væri kveðið á um tímabundna lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts, úr 24% í 11%, og skyldu söluaðila eldsneytis til að skila þeirri lækkun út í útsöluverð. Eftirlit Samkeppniseftirlitsins á samkvæmt frumvarpinu að beinast að því hvort þeirri lækkun verði skilað. Í því samhengi var bent á að sérstakt eftirlit Samkeppniseftirlitsins væri hið minnsta óþarft enda færi ríkisskattstjóri með eftirlit með réttum skattskilum.

Verður nú vikið að umfjöllun í nefndaráliti meirihlutans um samræmi við 75. gr. stjórnarskrár og hvernig ákvæði frumvarpsins, breytingartillögur og umfjöllun í nefndaráliti meirihlutans standast slíka skoðun.

Ákvæði stjórnarskrár

Á bls. 1 og 2 í nefndarálitinu er að finna umfjöllun með millifyrirsögninni samræmi við stjórnarskrár. Ástæða er til að taka hluta þeirra umfjöllunar upp í umsögn þessa:

Í 75. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um atvinnufrelsi, en þar segir í 1. mgr. að öllum sé frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Fram hefur komið í skrifum fræðimanna um ákvæðið að Alþingi er einvörðungu heimilt að skerða atvinnufrelsi í þágu almannahagsmuna. Þá sé það löggjafans að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist þess í raun að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði með lagasetningu.

Af dómaframkvæmd verður ráðið að takmarkanir á atvinnufrelsi þurfa að byggjast á skýrri eða ótvíræðri lagaheimild. Fyrirmæli stjórnarskrárinnar um að atvinnufrelsi verði ekki skert nema með lagaboði verða ekki túlkuð öðruvísi en svo, að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjafinn þarf að mæla fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg.

Þetta er ekki rangt. Það er rétt að löggjafinn nýtur heimildar til að skerða atvinnufrelsi með settum lögum svo fremi sem slík skerðing helgist af almennahagsmunum. Það er líka rétt að slík skerðing verður aðeins gerð með skýru lagaákvæði, þ.e. lagaákvæði þar sem með skýrum hætti er kveðið á um hver skerðingin er, m.ö.o. þar sem mælt er fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar. Það er að lokum rétt að löggjafanum er ekki heimilt að framselja til handhafa framkvæmdavalds, t.d. ráðherra eða stofnunar, vald til að ákveða hver skerðingin er, takmörk hennar og umfang.

Verður nú vikið að breytingartillögum meiri hlutans.

Breytingartillögur meirihlutans

Í **a-lið 1. töluliðar** er lagt til að tollskrárnúmerinu 3826.0000 verði bætt við upptalningu í 1. gr. frumvarpsins þar sem tilgreint er það eldsneyti sem taka á lækkun skatthlutfalls, þ.e. úr 24% í 11%, hinn 1. maí næstkomandi. Þar með er lagt til að íblöndunarefni í eldsneyti (HVO) sæti sömu lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts og annað eldsneyti og er það vel. Ekki er ástæða til að leggja mat á hvort tillagan samræmist 75. gr. stjórnarskrár.

Í **b-lið 1. töluliðar** eru lagðar til tvær breytingar á 1. málsl. 2. efnismálgreinar 1. gr. frumvarpsins. Báðar snúa þær að nánari tilgreiningu í frumvarpstextanum sem varðar skyldu söluaðila eldsneytis til að tryggja að hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis. Fyrri breytingin felur í sér að beinlínis verði tekið fram að þetta eigi við á tímabilinu 1. maí 2026 til og með 31. ágúst 2026. Með hinni seinni er vísað til þess að með hinni tímabundnu lækkun sé átt við þá lækkun sem kveðið er á um í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þ.e. lækkun skatthlutfalls, úr 24% í 11%. Báðar breytingarnar eru skýrar og ekki tilefni til að gera athugasemdir við þær. Reyndar hafa SVÞ bent á að slíka skyldu leiði í reynd af 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Ekki er ástæða til að leggja mat á hvort tillagan samræmist 75. gr. stjórnarskrár.

Í **c-lið 1. töluliðar** er sú breyting lögð til á 2. málsl. 2. efnismálgrein 1. gr. frumvarpsins að í stað þess að þar sé kveðið á um að Samkeppniseftirlitinu beri að hafa sérstakt eftirlit með tímabundinni lækkun á útsöluverði eldsneytis samkvæmt 2. efnismálgrein 1. gr. eigi eftirlitið að samræmast „þessu ákvæði“ eins og það er orðað. Verður að skilja umfjöllun í nefndarálitinu þannig að ætlunin sé að kveða með skýrum hætti á um að eftirlit Samkeppniseftirlitsins eigi ekki aðeins að beinast að 2. efnismálgrein 1. gr. heldur 1. gr. í heild sinni. Ekki er að sjá að

með þeirri breytingu verði efnisbreyting enda er í 1. efnismálgrein 1. gr. og í 2. gr. kveðið á um breytingu á skatthlutfalli virðisaukaskatts á eldsneyti, úr 24% í 11%, og þegar er gert ráð fyrir því að eftirlit Samkeppniseftirlitsins beinist að tímabundinni lækkun á útsöluverði sem mun vitaskuld leiða af þessari tímabundnu lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts. Er enda í greinargerð frumvarpsins það mat lagt á umfang lækkunarinnar að hún leiði til 10,5% lækkunar á útsöluverð eldsneytis. Svo vill til að það er sama hvert skattverðið er því lækkunin á skatthlutfalli virðisaukaskatts, úr 24% í 11%, mun alltaf leiða til 10,5% munar á útsöluverði.

Í **2. tölulið** er lagt til að í stað þess að um framkvæmd eftirlits með *lækkun virðisaukaskatts á eldsneyti* skuli gilda tiltekin ákvæði samkeppnislaga skuli þau hin sömu ákvæði gilda um *tímabundna lækkun á útsöluverði eldsneytis*. Af orðanna hljóðan leiðir að þarna ekki efnisbreyting á ferðinni. Er nú þegar í 1. efnismálgrein 2. gr. frumvarpsins vísað til þess að framkvæmd eftirlits eigi að beinast að lækkun virðisaukaskatts á eldsneyti á tilteknu tímabili samanber ákvæði til bráðabirgða XLIX í lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988. Téð bráðabirgðaákvæði XLIX verður efni 1. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um tímabundna lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts á eldsneyti, úr 24% í 11%. Þegar kemur að efni 1. efnismálgreinar 2. gr. frumvarpsins, að teknu tilliti til 2. tölul. breytingartillögu og framangreindri umfjöllun í nefndarálit meirihlutans um skyldu Samkeppniseftirlitsins til að hafa eftirlit með álagningu söluaðila, fer samhengið hins vegar að flækjast verulega og er ástæða til að skoða það nánar.

Annar töluliður breytingartillögu meirihlutans, umfjöllun í nefndarálit og mælikvarðinn sem meiri hlutinn leggur til grundvallar við mat á samræmi við 75. gr. stjórnarskrár

Ef horft er til umfjöllunarinnar í nefndarálitinu, um stýringu álagningar sem fjallað er um á bls. 1 í umsögn þessari, og umfjöllunar meirihlutans um samræmi við 75. gr. stjórnarskrár, má segja á að stjórnarskrárákvæðið leggi í raun bann við því að löggjafinn ákveði eftirfarandi með lagasetningu:

1. Að skerða frelsi til að ákveða álagningu með óskýru lagaákvæði.
2. Að skerða frelsi til að ákveða álagningu þannig að ekki sé kveðið á um meginreglur um takmörk og umfang skerðingarinnar.
3. Að fela Samkeppniseftirlitinu að ákveða takmörk og umfang skerðingar álagningar.
4. Að skerða frelsi til að ákveða álagningu án þess að almannahagsmunir krefjist þess.

Í ákvæðinu sem gera verður ráð fyrir að meiri hlutinn telji kveða á um skerðingu freliss til álagningar, miðað við það sem fram kemur í nefndarálitinu, segir að teknu tilliti til 2. töluliðar breytingartillögunnar:

Við framkvæmd eftirlits með tímabundinni lækkun á útsöluverði eldsneytis á tímabilinu frá og með 1. maí 2026 til og með 31. ágúst 2026, sbr. ákvæði til bráðabirgða XLIX í lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, skulu ákvæði laga þessara gilda um málsmeðferð og valdheimildir Samkeppniseftirlitsins.

Það er augljóst að í þessu ákvæði er ekki kveðið á um skerðingu á frelsi söluaðila eldsneytis til að ákveða álagningu. Það er jafnframt augljóst að í þessu ákvæði er ekki kveðið á um meginreglur um takmörk og umfang skerðingar á frelsi söluaðila eldsneytis til að ákveða álagningu.

Af gefnu tilefni er rétt að áréttu að í 1. gr. frumvarpsins er ekki kveðið á um söluaðilum eldsneytis sé óheimilt að breyta álagningu sinni á tímabilinu frá og með 1. maí 2026 til og með 31. ágúst 2026. Í 2. efnismálgrein 1. gr. er kveðið á um skyldu þeirra til að „ tryggja að hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skv. 1. mgr. skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis“. Hver er hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skv. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins? Jú, hún er fölginn í lækkun skatthlutfalls virðisaukaskatts af eldsneyti, úr 24% í 11%, sem skilar 10,5% lækkun útsöluverðs. Virðisaukaskattshlutfallið leggst á skattverð og álagning er hluti þess. Lækkun skatthlutfallsins hefur engin áhrif á skattverðið sem slíkt og engin ávinningur er gefinn í frumvarpinu eða orðalagi 2. töluliðar breytingartillögunnar að því standi til að breyta. Einu ummælin í þá veru koma fram í nefndaráliti meirihlutans. Nægir um gildi þeirra að vísa til forsenda dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 9/2025 þar sem dómurinn horfði fram hjá skýringum í nefndaráliti sem ekki þóttu styðja orðalag breytinga á ákvæðum virðisaukaskattslaga. Þar reyndi þó ekki einu sinni á ákvæði stjórnarskrár.

Hafa ber í huga að orðin „að tryggja að hin tímabundna lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts skv. 1. mgr. skili sér að fullu í endanlegu útsöluverði eldsneytis“ í 1. málslið 2. efnismálgreinar 1. gr. hafa ekki sjálfstæða merkingu m.t.t. skattverðs eða álagningar enda vísa þau beinum orðum til lækkunar á skatthlutfalli skv. 1. efnismálgrein 1. gr. frumvarpsins sem svo vill til að á að nema muninum á 24% virðisaukaskatti og 11%.

Hvorki í 2. töluliðar breytingartillögu meirihlutans né 1. gr. frumvarpsins, fyrir eða eftir þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til, er kveðið á um meginreglur um takmörk og umfang skerðingar á frelsi söluaðila eldsneytis til að ákveða álagningu. Til samanburðar réðist niðurstaðan í máli Hæstaréttar Íslands í máli nr. 15/2000 af því að ekki var í lögum kveðið á um að bygging svínabús skyldi sæta umhverfismati. Tekið var fram í forsendum dómsins að kveðið væri á um slíkt í tilviki ýmiskonar annars rekstrar en ekki í tilviki byggingar svínabús. Ráðherra hafði hins vegar með lögum verið heimilað að ákveða að annar rekstur en tilgreindur var í lögnum skyldi sæta umhverfismati og það taldi dómurinn ekki standast ákvæði 75. gr. stjórnarskrár. Hefði verið kveðið á um í lögum að bygging svínabús skyldi sæta umhverfismati hefði staðan verið önnur. Orð meirihlutans í nefndaráliti um skyldu Samkeppniseftirlitsins til eftirlits með álagningu og álagningar stjórnvaldssekta vegna breytingar á álagningu hafa enga stoð sem samræmst gæti kröfum 75. gr. stjórnarskrár.

Þar sem ekki kemur fram í frumvarpinu að söluaðilar eldsneytis eigi að sæta hámarksálagningu en í nefndaráliti meirihlutans segir annað og í þokkabót er tekið fram að sú umfjöllun sé til skýringar á sérstöku eftirliti Samkeppniseftirlitsins gæti komið til álita að ætlunin sé að fela Samkeppniseftirlitinu með einhverjum hætti að ákveða sjálft hverju álagning á að nema, eftir atvikum í tilviki hvers söluaðila þó það sé jafnframt óljóst. Það er auðsætt að þar með verður Samkeppniseftirlitið sett í lakari stöðu en ráðherra í máli Hæstaréttar Íslands í máli nr. 15/2000 því í hans tilviki var a.m.k. með lögum kveðið á um heimild ráðherra til að ákveða að annar rekstur en tilgreindur var í lögnum skyldi sæta umhverfismati. Ekkert slíkt ákvæði er að finna í frumvarpinu, hvorki fyrir né eftir þær breytingar sem meiri hlutinn hefur lagt til.

Stendur þá aðeins eftir sú spurning hvort skylda Samkeppniseftirlitsins til að hafa eftirliti með álagningu söluaðila og leggja á þá stjórnvaldssektir geti verið réttlætt með vísan til þess að í 2. efnismálgrein 2. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilað að ákveða verðstýringu o.fl. með reglugerð. Er þetta ekki síst tekið til skoðunar þar sem í nefndaráliti meirihlutans er gefið til

kynna að aðkoma Samkeppniseftirlitsins og reglugerðarheimild ráðherra séu ígildi þess að með lögum sé kveðið á um takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar. Eins og áður segir er ekki í frumvarpinu og breytingartillögum meirihlutans að finna nein ákvæði eða orðalag sem endurspeglar slíka réttindaskerðingu. Þar með er þessi kenning fallin enda væri bæði ráðherra og Samkeppniseftirlitinu falið að ákveða hana eins og ráðherranum í máli nr. 15/2000, sem hafði heimild í lögum til að ákveða að svínabú skyldi sæta umhverfismati án þess að lögunum væri tekið fram að svínabú skyldi sæta slíku mati. Þar með stóðst ákvörðun ráðherra ekki próf 75. gr. stjórnarskrár.

Í umsögn SVP, dags. 17. apríl 2026, var m.a. bent á að efast mætti um að þeir almannahagsmunir gætu talist til staðar sem réttlætt gætu inngrip atvinnuvegaráðherra með reglugerð, m.a. í álagningu söluaðila eldsneytis. Þá var jafnframt efast um að þær aðstæður gætu talist uppi sem réttlætt gætu að inngrip ráðherra á grundvelli almannahagsmuna. Vísast til þeirrar umfjöllunar að breyttum breytanda þegar að framangreindri umfjöllun í nefndaráliti um stýringu álagningar kemur.

Það er því ljóst að framangreind umfjöllun í nefndaráliti meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar fer í bága við framangreindar bannreglur 75. gr. stjórnarskrár. Það er ekki nóg að taka fram í nefndaráliti að meiri hlutinn telji svo ekki vera heldur verður það raunverulega að vera svo. Réttarheimildin mér finnst er ekki til.

SVP ítreka tillögu sem kom fram í umsögn samtakanna, dags. 17. apríl 2026.

Virðingarfyllst,

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson
framkvæmdastjóri