

Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8-10  
140 Reykjavík

Reykjavík, dags. 15. apríl 2026  
Tilv.: 2604008

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

1. Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndadeild Alþingis frá 14. apríl 2026 þar sem þess er óskað að fulltrúar frá Samkeppniseftirlitinu mæti á fund efnahags- og viðskiptanefndar fimmtudaginn 16. apríl kl. 09:00 til að fjalla um frumvarp um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og samkeppnislögum, [mál 607](#). Segir að í ljósi þess að haft hafi verið samráð við Samkeppniseftirlitið við undirbúning frumvarpsins og með hliðsjón af tímabundnu málsins væri óskað eftir að umsögn eftirlitsins bærist fyrir fundinn. Eftirfarandi er umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarpið.
2. Frumvarpið felur í sér tímabundið ákvæði (1. maí til 31. ágúst 2026) til bráðabirgða við lög um virðisaukaskatt þar sem gert er ráð fyrir að söluaðilar eldsneytis tryggi að tímabundin lækkun á skatthlutfalli virðisaukaskatts úr 24% í 11% skili sér að fullu til neytenda í endanlegu útsöluverði eldsneytis.
3. Samkvæmt frumvarpinu er Samkeppniseftirlitinu falið það hlutverk að hafa eftirlit með því að umrædd lækkun skili sér í endanlegu útsöluverði. Skal eftirlitið gera ráðherra grein fyrir því, telji það að misbrestur verði á því að lækkunin nái fram að ganga. Ráðherra getur þá, að fenginni umsögn Samkeppniseftirlitsins og að höfðu samráði við ráðherra skattamála, sett reglugerð um tímabundnar aðgerðir til að bregðast við slíkum misbresti. Tímabundnar aðgerðir geta falist í ákvörðun um hámarksverð eða hámarksálagningu eða annarri stýringu á verðlagningu eða viðskiptakjörum á umræddu tímabili.
4. Í greinargerð með frumvarpinu þar sem fjallað er um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar kemur m.a. fram að hana megi rekja til vilja ríkisstjórnarinnar til að bregðast við áhrifum verðhækkana og þeirrar óvissu sem gætt hafi á eldsneytismörkuðum í kjölfar stríðsátaka í Miðausturlöndum. Kemur einnig fram að þróun á grunnverði eldsneytis hafi bein áhrif á útgjöld heimila og rekstrarkostnað fyrirtækja, auk víðtækra áhrifa á verðlag. Lagabreytingunni sé ætlað að milda þessi áhrif. Lækkunin muni verja og sporna við verðbólgu. Þá segir einnig að eldsneyti sé mikilvægur kostnaðarþáttur í flutningum, dreifingu vöru og margvíslegri atvinnustarfsemi.
5. Við þetta má bæta að í framsöguræðu fjármálaráðherra fyrir frumvarpinu þann 13. apríl sl. var lögð á það mikil áhersla að lækkunin skili sér beint í lækkuðu eldsneytisverði. Þó ekki væri ástæða til að ætla annað en að seljendur eldsneytis myndu svara strax kallinu væri brýnt að Samkeppniseftirlitið, í samstarfi við verðlagseftirlit ASÍ, FÍB, Neytendastofu og viðeigandi ráðuneyti, hefðu sérstakt eftirlit



með framkvæmdinni. Ennfremur væri nauðsynlegt að tryggja að stjórnvöld hefðu ákveðin úrræði til að bregðast við ef vanhöld verði á því að lækkunin skilaði sér til neytenda. Þá væri nauðsynlegt að tryggja úrræði stjórnvalda til að bregðast við ef lækkunin skilaði sér ekki. Því væri gert ráð fyrir að ráðherra samkeppnismála gæti brugðist við og kveðið á um aðgerðir með reglugerð að undangengnu samráði við ráðherra skattamála. Vísaði ráðherra einnig til þess að ákvæðið ætti sér fyrirmynd í eldri samkeppnislögum þar sem kveðið hefði verið á um heimild ríkisstjórnar til að grípa til sambærilegra aðgerða ef neyðarástand skapaðist af óvæntum ástæðum, s.s. vegna náttúruhamfara, styrjaldarástands eða óvenjulegra verðsveiflna á innlendum eða erlendum mörkuðum.

6. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fyrri athuganir þess á eldsneytismarkaði gefa til kynna skort á samkeppni á íslenskum eldsneytismarkaði. Árið 2015 birti eftirlitið frummatsskýrslu vegna markaðsrannsóknar á eldsneytismarkaði þar sem m.a. kom fram að á markaði fyrir smásölu bifreiðaeldsneytis væru aðstæður til þegjandi samhæfingar milli olíufélaganna. Vísbendingar um samhæfinguna sæjust m.a. í því að verð og álagning á bifreiðaeldsneyti, án skatta og annarra opinberra gjalda, væri há í samanburði við önnur ríki, þrátt fyrir að tekið hefði verið tillit til markaðsaðstæðna og afslátta. Jafnframt bentu greiningar til þess að verð á bifreiðaeldsneyti fylgdi betur hækkun innkaupsverðs en lækkun. Í þessu efni var ennfremur vísað til þess að olíufélögin störfuðu á öllum stigum markaðarins og væru því lóðrétt samþætt. Hefðu þau hvata og getu til þess að útiloka nýja keppinauta og neita þeim um eldsneyti í heildsölu eða aðgangi að birgðarými. Sjá nánar skýrslu nr. 2/2015, *Markaðsrannsókn á eldsneytismarkaðnum*.
7. Samkeppniseftirlitið gaf einnig út skýrslu árið 2020 þar sem gerð var grein fyrir aðgerðum og breytingum sem orðið höfðu á eldsneytismarkaðnum frá útgáfu frummatsskýrslunnar. Dregin var sú ályktun að talsverðar breytingar hefðu orðið á eldsneytismarkaði frá því að markaðsrannsóknin var framkvæmd. Væru þær til þess fallnar að greiða fyrir samkeppni á markaðnum, þótt ekki væri unnt að fullyrða um hver endanleg áhrif þeirra yrðu. Sjá nánar skýrslu nr. 2/2020, *Breytingar á eldsneytismarkaði*.
8. Frá því að umrædd skýrsla var birt hafa sumar þeirra jákvæðu breytinga sem vísað var til ekki gengið eftir. Nefna má að sala Festi á Dælunni til nýs keppinautar, á grundvelli skilyrða í sátt vegna samruna N1 og Festi, skilaði ekki tilætluðum árangri, þar sem hinn nýi keppinautur hvarf af markaði á árinu 2021. Þá hafa aðgerðir til þess að greiða fyrir heildsölu á eldsneyti til mögulegra nýrra þátttakenda á markaði ekki skilað árangri. Gerð er nánari grein fyrir samkeppnishindrunum þessu tengdu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2024, *Brot á skilyrðum í sátt vegna samruna N1 hf. og Festi hf.* Þó var tekið fram að aðgengi að birgðageymslu og dreifingu eldsneytis væri greiðara en árið 2015, auk þess sem Costco, sem hóf sölu eldsneytis árið 2017, væri enn starfandi.
9. Samkeppniseftirlitið telur með hliðsjón af framangreindu og öðrum athugunum á eldsneytismarkaði að ekki fáiast annað séð en að samkeppni á eldsneytismarkaði, ekki síst í sölu á bifreiðaeldsneyti, einkennist af fákeppni. Við þær aðstæður geta stjórnvöld ekki gengið út frá því, án sérstakra ráðstafana, að lækkun á opinberum álögum á eldsneyti skili sér að öllu leyti í lægra eldsneytisverði.



10. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að í aðdraganda breytinga á kílómetragjaldi um sl. áramót birti eftirlitið tilkynningu um mikilvægi þess að sú lækkun myndi skila sér til neytenda.<sup>1</sup> Kom m.a. fram að frá „sjónarhóli viðskiptavina er alger lágmarkskrafa að lækkun á eldsneytisverði hjá olíufélagunum samsvari að fullu lækkun hinna opinberu gjalda. Jafnframt er brýnt að lækkunin raungerist yfir lengra tímabil.“ Voru neytendur og aðrir viðskiptavinir olíufélaganna hvattir til að vera á varðbergi og fylgjast með því að lækkunin myndi skila sér til þeirra. Það gætu þeir m.a. gert með því að beina viðskiptum til þeirra félaga sem skiluðu lækkuninni að fullu í verðlag eldsneytis. Kom einnig fram að viðbrögð olíufélaganna væru „prófsteinn á samkeppni á eldsneytismarkaðnum“ og að í virku samkeppnisumhverfi gætu breytingar af þessu tagi skapað umrót og tækifæri fyrir keppinauta til að vinna markaðshlutdeild með verðsamkeppni.
11. Í kjölfar umræddra breytinga sem tóku sem kunnugt er gildi um áramótin óskaði Samkeppniseftirlitið eftir gögnum frá olíufélagunum til að m.a. leggja mat á þróun álagningar á eldsneytismarkaði. Eftirlitið hefur ekki lokið gagnaöfluninni og liggja því niðurstöður ekki fyrir. Hins vegar hafa FÍB og ASÍ sett fram sjónarmið um að í aðdraganda breytinganna á árinu 2025 og jafnvel áður sem og á fyrstu mánuðum þessa árs hafi olíufélagin aukið álagningu sína og/eða hækkað verð á eldsneyti.<sup>2</sup>
12. Með hliðsjón af samkeppnisaðstæðum á eldsneytismarkaði og þess skýra vilja stjórnvalda að umrædd lækkun á virðisaukaskatti skili sér strax til almennings og alls þjóðfélagsins telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að stjórnvöld hafi úrræði til að bregðast við ef vanhöld verða á því að lækkunin skili sér að fullu í lækkuðu eldsneytisverði. Ætla verður að áform löggjafans um bein afskipti stjórnvalda af verðlagningu á samkeppnismarkaði, sem birtist í frumvarpinu, helgist af vantrú á því að aðstæður á markaðnum og almennar samkeppnisreglur dugi til að tryggja hagsmuni almennings til skemmri tíma. Eins og rakið er hér að framan kann sú vantrú að vera á rökum reist. Með það í huga gerir eftirlitið ekki athugasemd við þá leið sem lögð er til í frumvarpinu, í því skyni að tryggja að markmið lækkunarinnar á virðisaukaskatti frá 1. maí til 31. ágúst nk. nái fram að ganga. Til frambúðar er hins vegar mikilvægt að skapa aðstæður þar sem betur er stuðlað að því að virk samkeppni verji hagsmuni viðskiptavina á eldsneytismarkaði, svo ekki þurfi aftur að koma til verðlagseftirlits af þessu tagi.
13. Í framangreindu felst jafnframt að Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að takast á hendur það viðbótareftirlit sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, ásamt því að beita þeim valdheimildum sem þar er kveðið á um. Hefur eftirlitið raunar þegar hafið undirbúning að gagnaöflun frá olíufélagunum til að beitt þeim heimildum sem því eru veittar með lögum. Gerir Samkeppniseftirlitið ráð fyrir að því verði veittar auknar fjárheimildir til að sinna þessu.

Virðingarfyllst,

Samkeppniseftirlitið

Steingrímur Ægisson

<sup>1</sup> Sjá nánar: <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/laekkun-eldsneytisgjalda-profsteinn-a-samkeppni-a-eldsneytismarkadnum/>

<sup>2</sup> <https://fibfrettir.is/frettir/neytendamal/fakeppnin-er-ad-taka-sinn-toll/>  
<https://fibfrettir.is/frettir/neytendamal/telja-bensinlitrann-tuttugu-kronum-of-dyran/>  
<https://fibfrettir.is/frettir/neytendamal/a-islandi-riki-i-dag-fakeppni-thar-sem-ad-verdinu-se-styrt-af-einum-adila-og-ad-hinir-fylgi-i-kjolfarid/>  
<https://vinnan.is/framlegdarhlutur-olufelaga-haekkadi-fra-2022-thratt-fyrir-hagfelldari-throun-a-sidustu-manudum/>  
<https://vinnan.is/bensinverd-haekkar-um-13-fra-aramotum/>