

Reykjavík 14. júlí 2011

**Skýrsla starfshóps um möguleg viðbrögð stjórnvalda
vegna hækkandi olíuverðs**

Efnisyfirlit

1. Olíuverð	4
2. Ástæður verðhækkana á olíu	5
3. Olíuskortur.....	6
4. Teygni eftirspurnar eftir eldsneyti.....	8
5. Viðbrögð annarra ríkja.....	9
6. Olíunotkun á Íslandi.....	10
7. Ráðstafanir sem gerðar hafa verið á Íslandi	13
8. Samanburður á skattlagningu á Norðurlöndunum	21
9. Standa núverandi gjöld undir vegaf framkvæmdum?	23
10. Ferðaþjónusta.....	26
11. Mögulegar ráðstafanir.....	28

Þann 14. mars 2011 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að fara yfir möguleg viðbrögð stjórnvalda vegna hækkandi verðs á olíu. Í nefndina voru skipuð: Huginn Freyr Þorsteinsson, fjármálaráðuneyti, formaður, Erla Sigríður Gestsdóttir, iðnaðarráðuneyti, Margrét Sæmundsdóttir, efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Ottó V. Winther, innaríkisráðuneyti og Stefán Einarsson, umhverfisráðuneyti. Í stað Ottó V. Winther kom svo inn í nefndina Þorsteinn R. Hermansson, innanríkisráðuneyti.

Skv. erindisbréfi nefndarinnar var starfshópnum falið að:

- kanna og meta verðþróun á eldsneyti og líklegustu framvindu hennar
- kanna áhrif þessarar þróunar á flutningskostnað og samgöngur
- skoða hugmyndir um að nota hluta af auknum tekjum ríkissjóðs af hækkuðu eldsneytisverði til að niðurgreiða tiltekinn hluta flutningskostnaðar á landsbyggðinni
- kanna hversu hratt væri hægt að breyta fyrirkomulagi á innheimtu kílómetragjalds af þyngri ökutækjum þannig að tekið yrði mið af því hvar þeim er ekið og koma með tillögur þar að lútandi ef slíkt er talið raunhæft
- kanna hvernig stuðningi ríkissjóðs við almenningsamgöngur á vegum sveitarfélaga væri best fyrir komið, koma með tillögur þar að lútandi og hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga í þeim efnum
- fara yfir fyrirliggjandi upplýsingar og hugmyndir um að koma aftur á reglubundnum strandsiglingum
- kanna hvernig hægt yrði að efla hlut innlendra, vistvænna orkugjafa umfram það sem nú þegar er gert og hafa þar til hliðsjónar starf samstarfsvettvangs um græna orku
- kanna annað sem gildi kann að hafa í þessu sambandi.

Þann 20. maí 2011 lagði fjármálaráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn sem byggði á greiningarvinnu og tillögugerð nefndarinnar. Í minnisblaðinu var gerð stuttlega grein fyrir helstu forsendum sem nefndin lagði til grundvallar í vinnu sinni og hvaða tillögur kæmu til álita til að bregðast við hækkandi olíuverði.

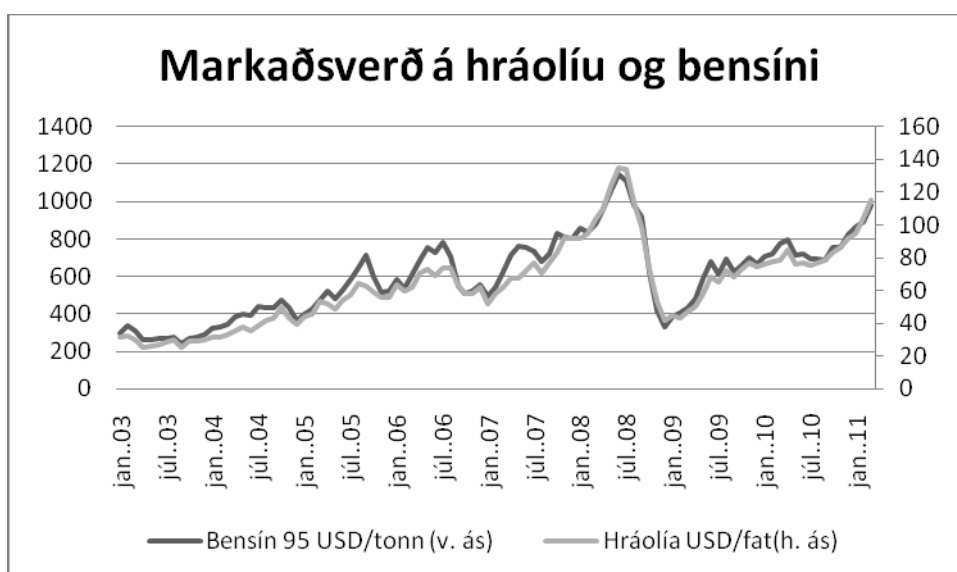
Einn stærsti þáttur í vinnu nefndarinnar hefur verið að greina þá þróun sem verður á olíuverði til lengri tíma. Eins og rakið er í skýrslunni þá er það mat nefndarinnar að verð á olíu verði framvegis hátt þó að verðsveiflur geti valdið tímabundinni lækkun. Til lengri tíma litið mun því verð á olíu hækka. Af þeim sökum leggur nefndin ekki til að ráðist verði í skammtímaaðgerðir eins og t.d. að lækka álögur á olíu. Margt kemur þar til, en rétt er að leggja áherslu á fjögur veigamikil atriði:

- a. Álögur hins opinbera valda ekki hærra olíuverði. Orsökina er fyrst og fremst ört hækkandi heimsmarkaðsverð á olíu en einnig óhagstæð gengisþróun. Svo dæmi sé tekið hefði 20 kr. lækkun á álagningu hins opinbera á bensíni í desember 2010 verið horfin í byrjun apríl.
- b. Þær tekjur sem ríkissjóður hefur fengið af vörugjaldi á eldsneyti og eru eyrnamerkta samgönguframkvæmdum eru langt í frá nægar til að standa undir vexti og viðhaldi samgöngukerfisins. Uppsafnaður halli Vegagerðarinnar á 6 ára tímabili er nærri 14 mlja. kr. Núverandi gjaldkerfi stendur því ekki undir samgöngukerfinu.
- c. Álögur hins opinbera á olíu á Íslandi teljast ekki háar í samanburði við hin Norðurlöndin og olíuverð hér á landi er einna lægst í Vestur-Evrópu. Viðbrögð annarra ríkja við hækkandi heimsmarkaðsverði á olíu hafa ekki verið þau að lækka álögur nema í undantekningartilfellum.
- d. Alþjóðastofnanir hafa hvatt ríki heims til að móta stefnu sem hefur að markmiði að draga úr áhættu af olíuskorti og hækkandi eldsneytisverði. Út frá þessum forsendum hefur nefndin einbeint sér að því að benda á lausnir sem eiga að vinda ofan af núverandi stöðu í samgöngum á Íslandi.

Líkt og önnur ríki þarf Ísland að bregðast við síhækkandi olíuverði með því að draga úr notkun og vægi jarðefnaeldsneytis í samgöngum. Ef mat nefndarinnar um síhækkandi olíuverð reynist vera rétt verður að eiga sér stað veruleg umbreyting á skipulagi og uppbyggingu á samgöngukerfi landsins. Tillögur í þá átt eru að finna aftast í þessari skýrslu.

1. Olíuverð

Olíuverð er mjög sveiflukennt af ýmsum ástæðum og því getur verið mjög erfitt að greina undirliggjandi tilhneigingu. Á mynd hér fyrir neðan má sjá olíuverð annars vegar og bensínverð hins vegar¹. Um er að ræða meðalverð mánaða. Þarna má sjá að bensínverð fylgir olíuverðinu mjög nákvæmlega. Raunar er það svo, fyrir tímabilið sem þarna er sýnt, að lítraverð á bensíni og hráolíu er því sem næst sama talan; munurinn er 5 cent á lítra sem bensínverð er herra en verð hráolíu.



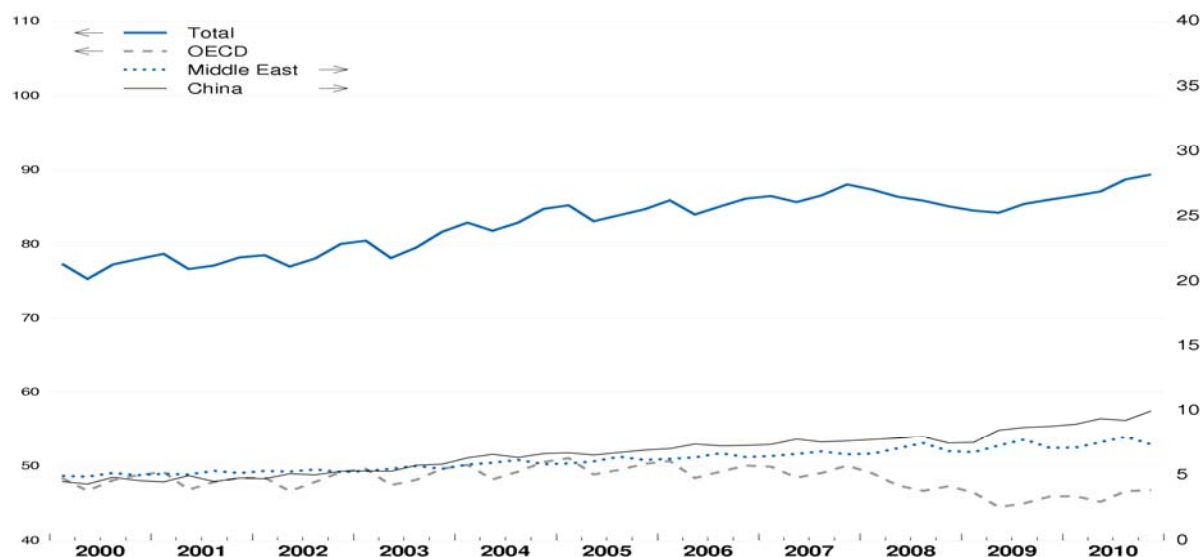
Mynd 1: Verðþróun á hráolíu og bensíni

Á mynd 1 kemur fram hvernig verð fór hækkandi á misserunum fram að kreppunni. Hæsta mánaðargildi hráolíu varð í júlí 2008, 134 USD en hæsta vikugildið varð í fyrstu viku júlí, næstum 143 USD. Í desember var meðalverð mánaðarins komið í 42 USD, innan við 1/3 af því sem það hafði verið í júlí. Síðan þá hefur verðið farið aftur hækkandi en á þó langt í land að ná þeim hæðum sem það var í árið 2008.

¹ Hagvísar Seðlabanka, vísað er til frumheimilda þar. Gögnin ná til 23. mars.

2. Ástæður verðhækkana á olíu

Nefna má tvær veigamiklar ástæður fyrir hækkun raunverðs á olíu á heimsmarkaði. Í fyrsta lagi hefur verð á olíu farið hækkandi vegna aukinnar eftirspurnar þróunarríkja og nýmarkaðsríkja eftir olíu, einkum þó í Kína. Haldi hagvöxtur áfram í þessum ríkjum með vaxandi kaupgetu heimila og bættum innviðum samfélagsins, en ekkert bendir til annars, kallar það á enn frekari eftirspurn eftir hráolíu og bensíni² - sjá mynd 2 um eftirspurn eftir hráolíu.³

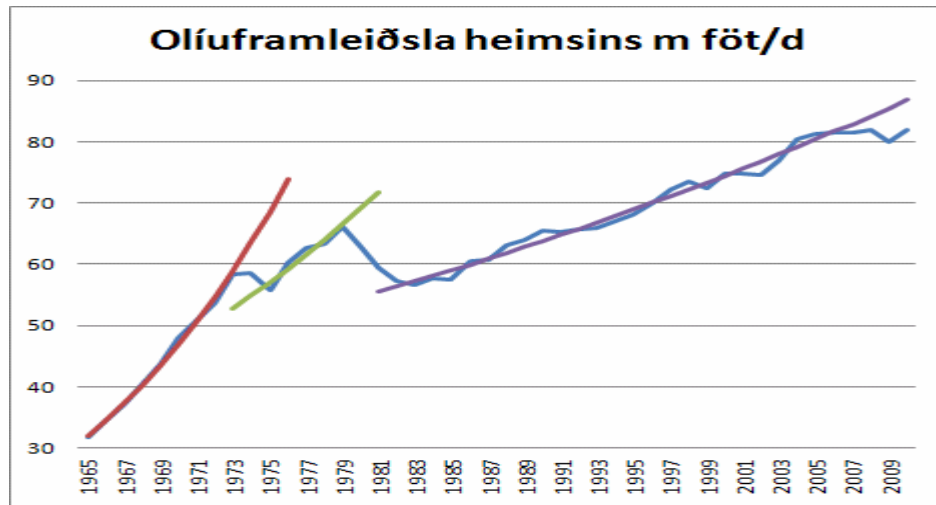


Mynd 2: Eftirspurn eftir olíu

Í öðru lagi hefur framboð á olíu staðið í stað eða minnkað á síðustu átta árum eftir nánast stöðuga aukningu á síðastliðnum áratugum eins og sjá má á mynd 3. Ljóst er því að jafnt eftirspurn og framboð svara verðbreytingum mjög illa sem aftur leiðir líkum að því að olíuskortur sé að myndast í hagkerfinu.

² Samkvæmt spá Alþjóðaorkumálastofnunar mun eftirspurn aukast árlega um 1^{2/3} prósentustig sé tekið mið af því að hagvöxtur verði að meðaltali um 3% á tímabilinu 2000 til 2030. Ef sú spá gengur eftir leiðir það til 2/3 aukinnar notkunar á olíu.

³ Talsvert hefur verið ritað um áhrif spákaupmennsku á olíuverð en nýjar rannsóknir benda til þess að hún fylgi fremur verðinu eftir en að hún eigi beinan þátt í verðmynduninni; sjá m.a. grein OECD (2009): „Recent Oil Price Movement“.



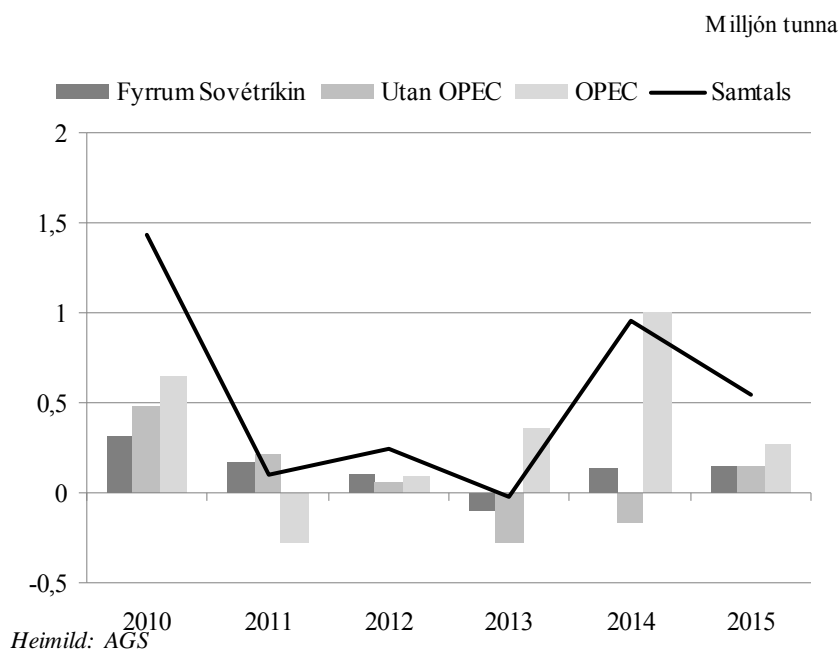
Mynd 3: Olíuframleiðsla heimsins

3. Olíuskortur

Alþjóðastofnanir telja að rekja megi væntanlegan skort á olíu til samdráttar í framleiðslugetu en bæði útgjöld og fjárfestingar í olíuframleiðslu hafa minnkað, sérstaklega eftir fjármálahrunið.⁴ Á sama tíma benda alþjóðastofnanir á að margar framleiðslustöðvar eru komnar á aldur, einkum í ríkjum utan OPEC, og talsverðar skemmdir hafa orðið á tilteknum framleiðslustöðvum vegna náttúruhamfara. Erfitt er því fyrir olíuframleiðendur að mæta eftirspurninni þar sem það tekur nokkur ár frá því að framkvæmdir hefjast við nýjar eða endurbættar olíustöðvar og þar til hægt er að koma olíunni á markað.⁵ Þá má jafnframt nefna að erfiðara er nú að ná olíu úr jörðu en áður. Á mynd 4 má sjá hver spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er á framleiðslugetunni til 2015.

⁴ Bent er á OECD greinina „Recent Oil Price Movement“ frá 2009 og nýjustu skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, „World Economic Outlook, volume 1/2011“.

⁵ Almenn er talið að það taki að lágmarki 7-10 ár.



Mynd 4: Spá um þróun framleiðslugetu á hráolíu

Nokkur óvissa ríkir um afleiðingar olíuskortsins en í nýlegri skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um horfur í efnahagsmálum er bent á að tekjuhærri þjóðir geti í raun haldið uppi hagvexti án þess að auka við sig olíunotkun en tekjulægri þjóðir geti það illa. Ef olíuskorturinn verður hins vegar viðvarandi getur hann að lokum valdið alvarlegum skaða á öllum hagkerfum heimsins m.a. með framleiðsluskelli og hliðrun á atvinnugreinum.

Þó erfitt sé að spá um þróun olíuverðs með nákvæmum hætti eru flestir greiningaraðilar sammála um að þróunin sé í átt að hækkandi verði á hráolíu og bensíni. Raunar má segja að almennt sé þróunin í orkubúskapi heimsins hækkandi verð á orku.

Bandaríska Orkumálaupplýsingastofnunin (e. Energy Information Agency) telur að verð á olíu fari hækkandi á næstu árum. Forstjóri stofnunarinnar hefur sagt fyrir nefndum beggja deilda Bandaríkjaþings á þessu ári og í máli hans kom fram að stofnunin telji langlíklegast að verð muni hækka. Til marks um það býst stofnunin við að meðalverð á bensíni í Bandaríkjunum í ár verði um fjórðungi hærra en meðalverð á árinu 2010. Búist er við svipuðu verði 2012 og 2011.⁶ Skýrslur Alþjóðaorkumálastofnunarinnar (e. International Energy Agency) benda líka til þess að hlutur eftirspurnar sé meiri í verðhækkunum en óróatengdar

⁶ Yfirlýsing Richard Newell, forstjóra Energy Information Administration, U.S. Department of Energy fyrir náttúruauðlindanefnd fulltrúadeildar Bandaríkjaþings 17. mars 2011.

hækkunar.⁷ Þá er mat greiningaraðila eins og Moody's í sömu veru, þ.e. að olíuverð muni hækka.⁸

Hér virðast allar athuganir bera að sama brunni: Verð á olíu og bensíni mun fara hækkandi og þótt hækkunar undanfarinna mánaða eigi sér skýringar í óróa í Norður-Afríku og Mið-Austurlöndum býr að baki undirliggjandi tilhneiging til hækkunar. Til lengri tíma litið eru ástæður hækkunar á eldsneytisverði aukin eftirspurn eftir olíu, sérstaklega í nýmarkaðsríkjum, og óvissa um framboð.

Alþjóðastofnanir hafa því hvatt ríki heims að taka mið af þessari stöðu og móta stefnu með það að markmiði að draga úr áhættunni af olíuskorti. Öll vinna stjórnvalda verður með öðrum orðum að byggja á þeirri forsendu að heimsmarkaðsverð á olíu fari hækkandi nema nýjar upplýsingar kæmu fram og gæfu aðrar vísbendingar. Ef ekki er gripið til aðgerða til langs tíma er ljóst að kostnaður komandi kynslóða við að vinda ofan af þróuninni yrði óheyrilega mikill.

4. Teygni eftirspurnar eftir eldsneyti

Þegar teygni eftirspurnar eftir vörum er mæld eru oftast skoðuð viðbrögðin miðað við verðbreytingu annars vegar og tekna þess sem kaupir vöruna hins vegar. Slíkar mælingar hafa bæði verið gerðar fyrir samanburð milli landa og svo yfir tíma á einum stað. Þá er gerður greinarmunur á skammtíamviðbrögðum og langtíamviðbrögðum. Til skemmri tíma litið geta einstaklingar dregið úr akstri eða hagrætt honum með ýmsu móti en hafa þó takmarkaða möguleika til þess. Hið sama gildir ef verð á t.d. raforku hækkar vegna hækkaðs eldsneytisverðs. Til lengri tíma litið verða viðbrögðin þau að tækniþróun beinist að bættri nýtingu orkugjafa eða jafnvel er skipt um þá. Verðteygni eftirspurnar er neikvæð. Teygnin er enn fremur minni til skamms tíma en til langs tíma. Tekjuteygni er hins vegar jákvæð og umtalsvert hærri en verðteygni. Tekjuteygnin er lægri til langs tíma en skamms tíma. Með öðrum orðum eykst notkunin mun meira með auknum tekjum (einstaklinga og þjóða) en þegar verð lækkar og öfugt.

⁷ „Oil Market Report“, IEA, mars 2011.

⁸ <http://blogs.ft.com/energy-source/2011/04/06/moodys-oil-will-continue-to-rise/>

Mikill fjöldi rannsókna hefur verið gerður á verð- og tekjuteygni eftirspurnar eftir olíu. Í ársskýrslu AGS sem vitnað var í hér að framan er verðteygni eftirspurnar eftir olíu (til allra nota sem olía gegnir) talin vera -0,025 hjá OECD-ríkjum til skamms tíma en -0,093 til langs tíma (20 ár). Tekjuteygnin er hins vegar talin 0,671 til skamms tíma en 0,243 til langs tíma.

Teygnirannsóknir á eldsneyti ökutækja eru einnig til. Þær sýna í grófum dráttum sömu mynd, þ.e. lága neikvæða teygni gagnvart eldsneytisverði til skamms tíma og hærri til langs tíma; og háa jákvæða teygni gagnvart tekjum til skamms tíma og nokkuð lægri til langs tíma. Í bandarískri yfirlitsrannsókn á allmörgum teygnirannsóknnum frá 2006 kemur fram að skammtíma verðteygni hafi minnkað á árunum 2001-2006 frá því sem var 1975-1980 úr -0,21 til -0,34 á fyrra tímabilinu í -0,034 til -0,077 á því seinna.⁹ Tekjuteygni er hins vegar óbreytt á milli tímabilanna og liggur á bilinu 0,21 til 0,75.

Todd Litman gerði ítarlega rannsókn á teygni eftirspurnar með út frá mismunandi tilgangi ferða og ferðamáta.¹⁰ Í rannsókninni skoðaði Litman hvernig verð hefur mismunandi áhrif á eftirspurn eftir tilgangi ferða og einnig hver áhrif mismunandi skattlagningar er, t.d. vegatolla, bílastæðagjalda og miðbæjaskatta á eftirspurn ferða. Þá skoðaði hann verðteygni eftirspurnar almenningsgangna eftir eldsneyti. Þótt ekki sé gerð grein hér fyrir þessum hluta niðurstaðna Litmans, er að finna mjög gagnlegar ábendingar fyrir stefnumótun á mörgum sviðum samgöngumála í rannsókn hans.

5. Viðbrögð annarra ríkja

Bretland

Breska ríkisstjórnin ákvað í lok marsmánaðar 2011 að lækka álögur ríkisins á bensínlítrann um 1 pens, eða sem svarar 11 krónum, til að sporna við neikvæðum hagvaxtaráhrifum af hækkandi bensínverði. Til þess að mæta þessu tekjutapi ríkissjóðs voru tiltekin gjöld á olíu- og gasvinnslu fyrirtækja aukin um 20-32%. Jafnframt hafði virðisaukaskattur á bensín og olíu verið hækkaður um 2,5% í byrjun ársins. Árangurinn af þessari aðgerð er talinn fremur skammvinnur enda hafa félög bifreiðaeigenda í Bretlandi bent á að tæplega tveimur vikum eftir lækkunina hafði heimsmarkaðsverð á olíu eytt ávinningnum. Til viðbótar þessu kom

⁹ Jonathan E. Hughes, Christopher R. Knittel, and Daniel Sperling (september 2006): „Evidence of a Shift in the Short-Run Price Elasticity of Gasoline Demand“, University of California Energy Institute.

¹⁰ Todd Litman (mars 2011). „Transportation Elasticities: How Prices and Other Factors Affect Travel Behavior“, Victoria Transport Policy Institute, Kanada.

nýlega fram ný hagvaxtarspá fyrir 2011 sem gerir ráð fyrir 0,5% hagvexti árið 2011 en það er töluverð lækkun frá fyrri spám.

Bandaríkin

Í Bandaríkjunum var farin önnur leið en hún fólst í að veita skattaafslátt vegna rafmagns- og/eða metanbíla.¹¹ Ríkisstjórn Bandaríkjanna setti líka í gang átaksverkefni sem fólst í því að greiða fólki fyrir að skipta út eyðslumiklum bílum (e. gas guzzlers) fyrir sparneytnari bíla. Í viðamikilli skýrslu til bandaríska þingsins um áhrif aðgerðanna er rökstutt að átakið hafi haft jákvæð hagvaxtaráhrif, bæði í formi aukinnar bílasölu og einnig í aukinni eftirspurn eftir þessum möguleika.¹²

Kína

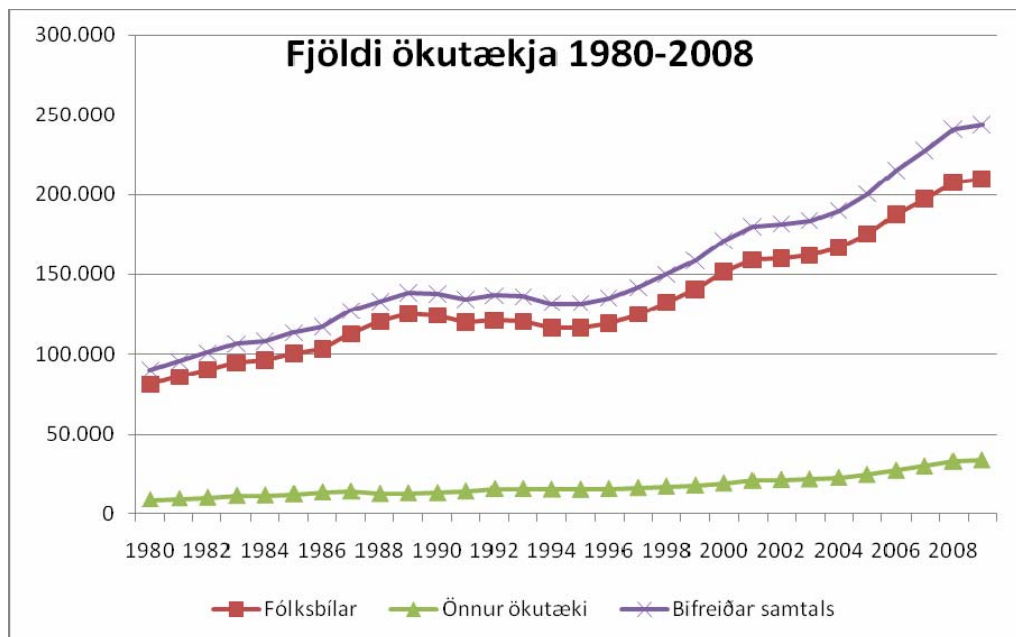
Kínverjar hafa gripið til viðlíka úrræða og Bandaríkin. Nú þegar hafa þeir heitið 195 mlja kr. til að hvetja fólk til að kaupa sparneytnari bíla. Aðgerðir Bandaríkjamanna og Kínverja í þessum efnum gefa til kynna að þar sé búist við að hátt eldsneytisverð sé komið til að vera.

6. Olíunotkun á Íslandi

Í gögnum frá Orkustofnun og Hagstofunni kemur fram, að þrátt fyrir stórstígar framfarir í þróun sparneytnari ökutækja hér á landi, hefur olíunotkun landsmanna á ökutæki aukist verulega á síðustu 27 árum, eins og sést á mynd 6. Ástæður þess má rekja til stóraukinnar bílaeignar landsmanna eins og sést á mynd 5.

¹¹ <http://www.energy.gov/taxbreaks.htm>

¹² „Consumer Assistance to Recycle and Save Act of 2009“. Report to the House Committee on Energy and Commerce, the Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation and the House and Senate Committees on Appropriations. <http://www.cars.gov/files/official-information/CARS-Report-to-Congress.pdf>

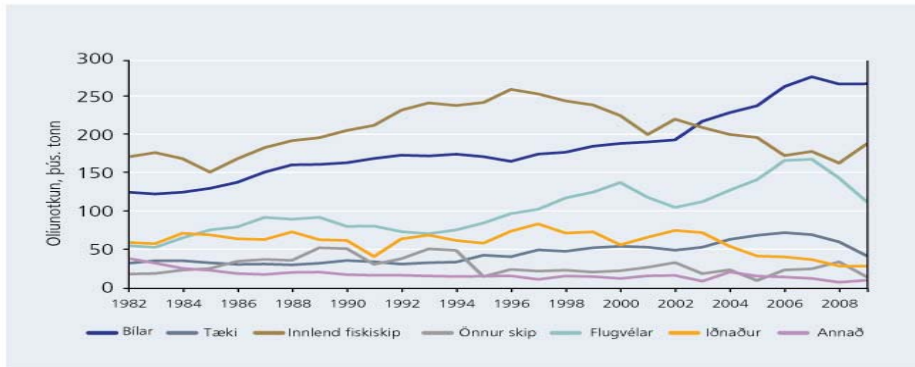


Mynd 5: Fjöldi ökutækja á Íslandi

Samkvæmt gögnum Umferðarstofu voru í árslok 1994 um 435 fólksbifreiðar á hverja 1000 íbúa héraðs sem er sambærilegt við bílaeign eins og hún er að meðaltali í Evrópu í dag. Í árslok 2009 voru um 645 fólksbifreiðar á hverja 1000 íbúa héraðs en um 99% þeirra ganga fyrir jarðfnaeldsneyti. Þá má geta þess að útgjöld heimila í landinu vegna ferða og flutninga voru 15,7% af heildarútgjöldum þeirra á árunum 2007-2009 samkvæmt útgjaldarannsókn Hagstofu Íslands.¹³ Á tímabilinu var þetta annar stærsti útgjaldaliður heimilanna. Húsnæði, hiti og rafmagn var stærsti útgjaldaliðurinn en útgjöld í mat og drykkjarvörur var sá þriðji stærsti.

¹³ Til ferða og flutninga teljast kaup ökutækja, rekstur þeirra og flutningar.

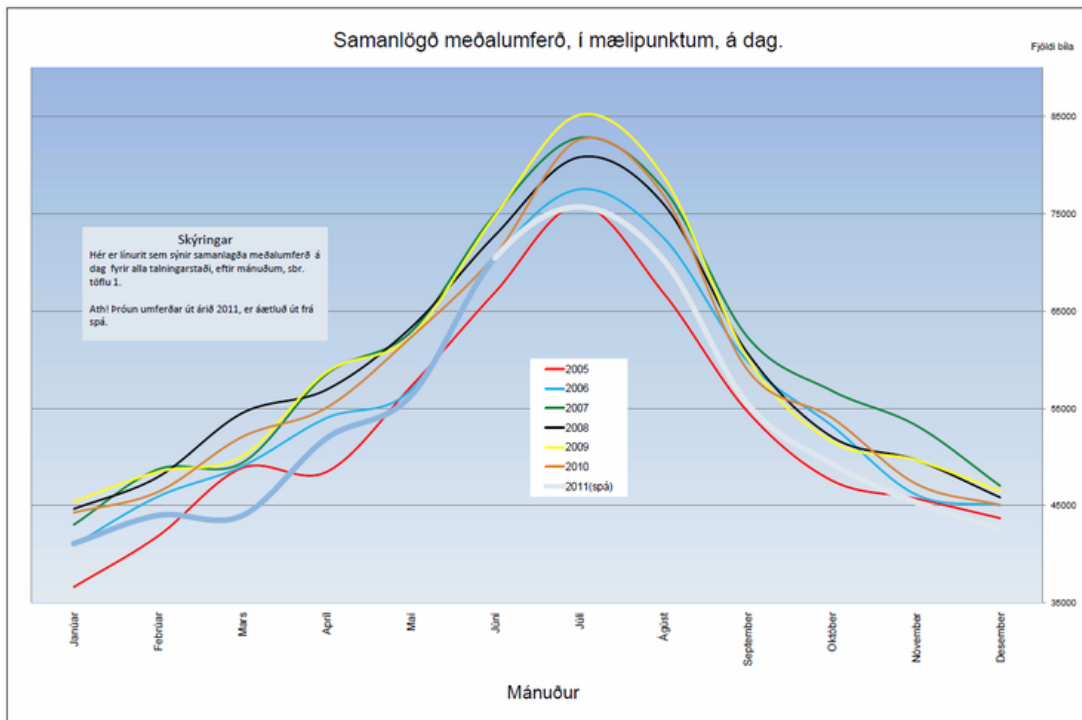
Olíunotkun innanlands og í samgöngum 1982-2009



Mynd 6: Olíunotkun á Íslandi

Hér á landi hafa einungis verið gerðar ófullkomnar athuganir á verðteygni eftirspurnar eftir eldsneyti. Fjármálaráðuneytið hefur notast við $-0,36$ í mati sínu á verðteygni sem er í hærri kantinum ef marka má erlendar athuganir.

Samkvæmt tölum Vegagerðarinnar var umferðin í maí 2011, á sextán völdum talningarstöðum á hringveginum, 10% minni en í sama mánuði í fyrra. Í júní var hins vegar óverulegur samdráttur (0,4%) m.v. sama mánuð 2010. Þegar árið er hálfnað, hefur umferðin á þessum sextán mælipunktum á hringveginum, dregist saman um 7%, miðað við árið 2010. Mestur hefur samdrátturinn orðið á Suðurlandi eða um 12,5% en minnstur um höfuðborgarsvæðið eða um 5%. Miðað við spá Vegagerðarinnar stefnir í samdrátt í akstri á árinu, sem nemur 6%. Fram til ársins 2008 taldist það til mikilla tíðinda ef akstur dróst saman milli ára. Milli árana 2007 og 2008 dróst umferð saman um 2,5% en jókst aftur um 1,1% milli 2008 og 2009. Gögn fyrir árið 2010 benda til 2% samdráttar frá fyrra ári.



Mynd 7: Meðalumferð á Íslandi 2005-2010

Teljarar Vegagerðarinnar skrá fjölda bifreiða sem fer um hvern talningarstað. Tölur um þróun í fjölda farþega í hverri bifreið liggja ekki fyrir og því óvíst hvort færri séu á ferðinni þó bílum fækki. Samnýting fólksbifreiða og nýting almenningsgangna gæti hafa aukist.

Af því má draga þá ályktun að ef umferð dregst eins mikið saman og mælingar Vegagerðarinnar gefa til kynna, þá stafi það að öllum líkindum af samdrætti í kaupmætti ráðstöfunartekna heimilanna, en af bensínverðinu einu og sér. Að sjálfsögðu eru margþættar ástæður fyrir því hvernig heimilin bregðast við breytilegum aðstæðum. Ef mikil verðhækkun á eldsneyti veldur því að heimilin endurskipuleggja ferðamáta sinn er ekki endilega víst að niðurstaðan sé rýrnun lífskjara í samræmi við minnkaðan akstur. Þetta þarf ekki heldur að leiða til þess að sama hegðun verði tekin upp þótt tekjur aukist eða verð lækki.

7. Ráðstafanir sem gerðar hafa verið á Íslandi

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir m.a.: „Mótuð verði heildstæð orkustefna sem

miði að því að endurnýjanlegir orkugjafar leysi innflutta orku af hólmi.“

Í framtíðarsýn ríkisstjórnarinnar sem sett er fram í stefnuskjalinu *Ísland 2020*¹⁴, eru kynnt mælanleg markmið um hlut endurnýjanlegra eldsneytisgjafa í samgöngum og sjávarútvegi:

- Að notkun vistvæns eldsneytis í sjávarútvegi verði a.m.k. 20% árið 2020 og að 20% alls eldsneytis í samgöngum verði vistvænt.
- Að árið 2020 gangi 75% nýrra bifreiða, undir fimm tonnum að þyngd, fyrir vistvænu eldsneyti.

Tilskipun Evrópusambandsins 2009/28/EC, sem stendur til að innleiða hér á landi, gerir auk þess þá skuldbindandi kröfu til aðildarríkja að 10% alls eldsneytis í samgöngum verði vistvænt.

Í drögum að heildstæðri orkustefnu er sett fram það meginmarkmið að dregið verði úr notkun jarðefnaeldsneytis eins og kostur er. Ljóst er að hægt er að auka orkuöryggi Íslendinga, stuðla að markmiðum um minni losun gróðurhúsalofttegunda og uppfylla kröfur um aukinn hlut endurnýjanlegrar orku í samgöngum með því að draga úr notkun á innfluttu jarðefnaeldsneyti. Skipta má leiðum í átt að því markmiði í þrennt:

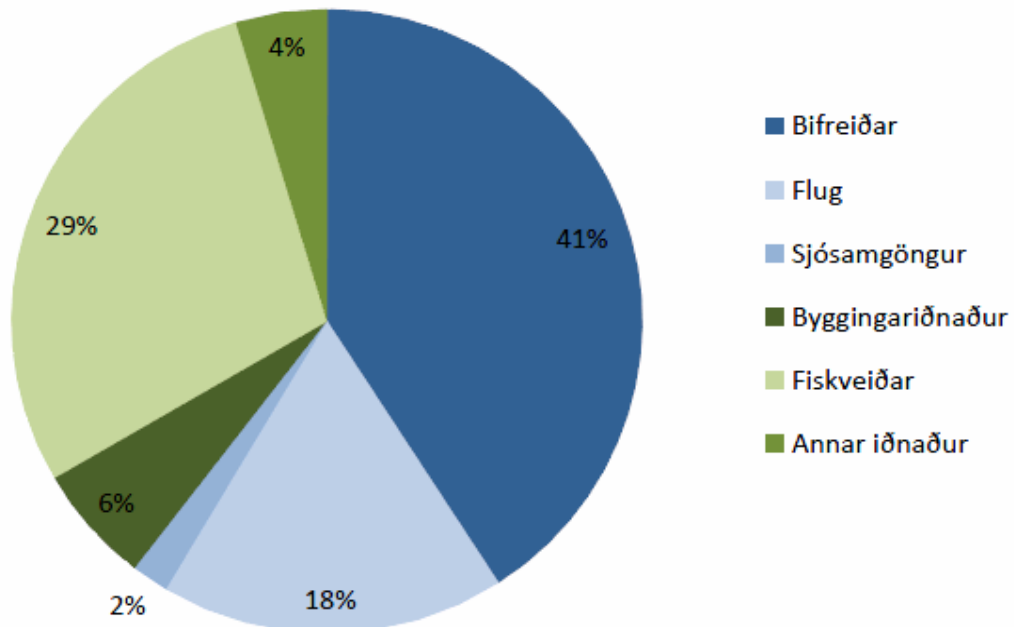
1. Að bæta nýtingu jarðefnaeldsneytis.
2. Að auka innlenda framleiðslu á vistvænu eldsneyti eða orkuberum sem koma í stað jarðefnaeldsneytis. Auk þess að styðja við tækni sem slíkt eldsneyti eða orkuberar krefjast.
3. Að auka innflutning á vistvænu eldsneyti, svo sem lífeldsneyti, að því marki sem slíkt telst stuðla að sjálfbærnimarkmiðum.

Innflutt olía er notuð á bíla (41%), í flug (18%) og til samgangna á sjó (2%). Samtals notkun í samgöngum er því rétt um 61%. Olíunotkun til iðnaðargeirans er mjög sveiflukennd og fer m.a. eftir fiskigengd, kvóta og efnahagsástandi en olíunotkun til samgangna jókst nokkuð stöðugt fram að efnahagshruninu. Olíunotkun bíla hefur aukist um 64% síðan 1990 og notkun

¹⁴ „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag.“ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf>

flugvéla hefur aukist um 46% á sama tíma. Önnur notkun hefur minnkað eða er nær óbreytt frá 1990.

Notkun olíu 2009



Mynd 8: Olíunotkun 2009

Með því að draga sem mest úr þörf fyrir innflutta orkugjafa verður Ísland minna háð hækkunum á heimsmarkaðsverði á olíu og gengisáhrifum. Eðli málsins samkvæmt eykur það hagræna sjálfbærni auk þess að vera í samræmi við markmið í umhverfis- og loftslagsmálum og markmið um orkuöryggi¹⁵.

Fjármálaráðherra hefur á nýliðnum misserum kynnt til sögunnar ýmsar aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum, auka veg sparneytnari ökutækja og stuðla að orkuskiptum í samgöngum. Þar á meðal má nefna eftirtaldar breytingar sem snúa að skattlagningu á ökutækjum og eldsneyti.

- Kolefnisgjald var kynnt til sögunnar 1. janúar 2010. Kolefnisgjald miðast við verð losunarheimilda á uppboðsmarkaði ESB og er innheimt eftir kolefnisinnihaldi (CO₂)

¹⁵ http://www.nea.is/media/orkustefnunefnd/Orkustefna_jan_2011.pdf

hins skattlagða eldsneytis. Kolefnisgjaldið er því hreinn umhverfisskattur þar sem losunin sjálf er skattlögð.

- Viðamiklar breytingar á lögum nr. 39/1988 um bifreiðagjald og lögum nr. 29/1993 um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. tóku gildi þann 1. janúar 2011. Bifreiðagjald er nú innheimt eftir losun ökutækis á CO₂. Lágmark bifreiðagjalds er 5000 kr. fyrir hvorn gjalddaga en með hærri losun hækkar bifreiðagjaldið um 120 kr. fyrir hvert gramm í losun CO₂ umfram 121 gramm í losun á ekinn kílómetra.
- Skattlagningargrundvelli vörugjalds af ökutækjum var jafnframt breytt með sambærilegum hætti. Álagning vörugjalds á ökutæki miðast nú við losun ökutækis af CO₂ á ekinn kílómetra. Ökutæki sem losa undir 80 grömmum af koltvísýringi greiða ekkert vörugjald en vörugjaldið fer hækkandi með aukinni losun ökutækis. Þetta þýðir að sparneytnari ökutæki hljóta sérstaka ívilnun af hálfu stjórnvalda til að ýta undir að fólk fjárfesti í slíkum ökutækjum fremur en „bensínháku“.

Auk þessa má nefna að ökutækjum sem aðallega ganga fyrir metani er gert hærra undir höfði en öðrum. Þar sem ökutæki sem ganga fyrir íslensku metani eru með skráða losun en eru samt sem áður kolefnishlutlaus, þótti sérstök ástæða til að taka þau út fyrir sviga. Metan ökutæki greiða þannig aðeins lágmark bifreiðagjalds, 5.000 kr., hvort sem þeim er breytt hér á landi til að nýta metan í stað jarðefnaeldsneytis eða koma þannig búin frá framleiðanda. Við innflutning á metan-ökutæki er jafnframt veittur 1.250.000 kr. frádráttur frá vörugjöldum hafi framleiðandi útbúið ökutækið til þess að nýta metan eða því hafi verið breytt hér á landi í því skyni fyrir nýskráningu. 1. janúar 2011 tók í gildi frumvarp fjármálaráðherra um 100.000 kr. endurgreiðslu vörugjalda ef notuðu ökutæki sem nýtir jarðefnaeldsneyti er breytt til þess að geta nýtt metan. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að vörugjald verið endurgreitt af 1.000 ökutækjum og að endurgreiðslan falli úr gildi þegar því markmiði er náð. Markmið aðgerðarinnar er fyrst og fremst að fjölga metan ökutækjum í umferð. Slík fjölgun gæti ein og sér nægt til að aðilar sjái sér aukinn hag í að fjölga dreifistöðvum metans, auka söfnun og framleiðslu á metani og draga þannig úr losun metans út í andrúmsloftið og notkun á jarðefnaeldsneyti.

Eldsneyti og íblöndunarefni í jarðefnaeldsneyti, sem ekki eru af jarðefnauppruna, eru undanþegin öllum gjöldum á eldsneyti frá og með 1. janúar 2011. Er það gert til að auka veg innlendra umhverfisvænna orkugjafa, s.s. metanóls sem blandað er í bensín og lífdísils sem blandaður er dísilolíu. Miklar vonir eru bundnar við að hægt sé að framleiða nýtanlegt magn

metanóls og lífdísils með hagkvæmum hætti hér á landi og draga þannig bæði úr kolefnislosun og innflutningi á jarðefnaeldsneyti.

Um nokkurt skeið hafa hópferðabifreiðar sem uppfylla ákveðna umhverfisstaðla fengið endurgreidda $\frac{2}{3}$ hluta virðisaukaskatts sem greiddur var við innflutning. 1. janúar sl. var endurgreiðsluheimildin útvíkkuð til almenningsvagna en á sama tíma var hert á umhverfiskröfum sem gerðar eru til ökutækjanna. Markmið aðgerðarinnar er að styrkja umhverfisvænar almenningsvagnar.

Rammagrein 1 – Markmiðssetning í orkuskiptum í samgöngum

Á nýafstöðnu þingi var afgreidd þingsályktunartillaga iðnaðarráðherra um orkuskipti í samgöngum (mál nr. 403). Þingsályktunartillagan hefur að markmiði að minnka hlutdeild jarðefnaeldsneytis og auka hlutdeild innlendra endurnýjanlegra orkugjafa. Iðnaðarnefnd benti á í nefndaráliti sínu að sett verði raunhæf markmið í orkuskiptum í samgöngum og lagði áherslu á að skattalegar ívilnanir skekki ekki búsetuskilyrði í landinu. Einnig benti nefndin á nauðsyn þess að eiga náíð samstarf við bílaframleiðendur og innflutningsaðila sem hafa áhrif á markaðsframboðið hverju sinni.

Í þingsályktunartillögunni kemur fram að unnið verði að stefnumótun, markmiðasetningu og aðgerðaáætlun fyrir orkuskipti í samgöngum fram til 2020 og skal sú stefnumótun liggja fyrir 1. janúar 2012. Við þá vinnu skal hafa eftirfarandi markmið að leiðarljósi:

1. Forysta

Ísland verði í forystu við notkun á endurnýjanlegri orku í samgöngum í heiminum. Nú er hlutfall endurnýjanlegrar orku í samgöngum á Íslandi töluvert lægra en annars staðar eða minna en 1%. Fyrir árið 2010 var markmiðið innan ESB 5,75%.

2. Mikilvægi

Unnið verði markvisst og eins hratt og kostur er að draga úr innflutningi á jarðefnaeldsneyti með því að hvetja til orkusparnaðar og skapa hagrænar forsendur fyrir notkun ökutækja sem nota endurnýjanlega orkugjafa. Hefja skal framleiðslu og notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum sem leiða til minni losunar gróðurhúsalofttegunda,

gjalddeyrisparnaðar og meira orkuöryggis.

3. Skattaumhverfi

Skattaumhverfi verði þróað áfram í því skyni að hvetja bæði neytendur og fyrirtæki til orkuskipta í samgöngum og til framleiðslu á endurnýjanlegum orkugjöfum til samgangna. Jafnframt felist hvati til orkusparnaðar í skattkerfinu.

4. Orkusparnaður

Markvisst verði hvatt til orkusparnaðar í samgöngum, m.a. með miðlun upplýsinga til almennings, umhverfismiðuðu svæðaskipulagi, breyttu skattkerfi, eflingu almenningssamgangna og fleira í samvinnu við þá aðila sem nú þegar vinna að þessum málum, svo sem Orkusetur og sveitastjórnir.

5. Samstarf

Þær lykilaðgerðir sem grípa þarf til verða að vera skipulagðar og samstaða þarf að ríkja um þær, m.a. með klasasamstarfi með þátttöku atvinnulífs, sveitarfélaga og ríkis.

6. Rannsóknir og þróun Stuðla skal að rannsóknum, tækniþróun, nýsköpun og atvinnuþróun, tengdri endurnýjanlegum orkugjöfum. Menntun og fræðsla á þessu sviði skal einnig efla.

7. Ísland sem tilraunavettvangur

Ísland er ákjósanlegur vettvangur til að reyna ýmsar nýjungar í notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum í samgöngum. Efla skal þátttöku í erlendu samstarfi í því skyni að laða að þekkingu og fjármagn.

8. Stuðningsumhverfi fyrir nýsköpun

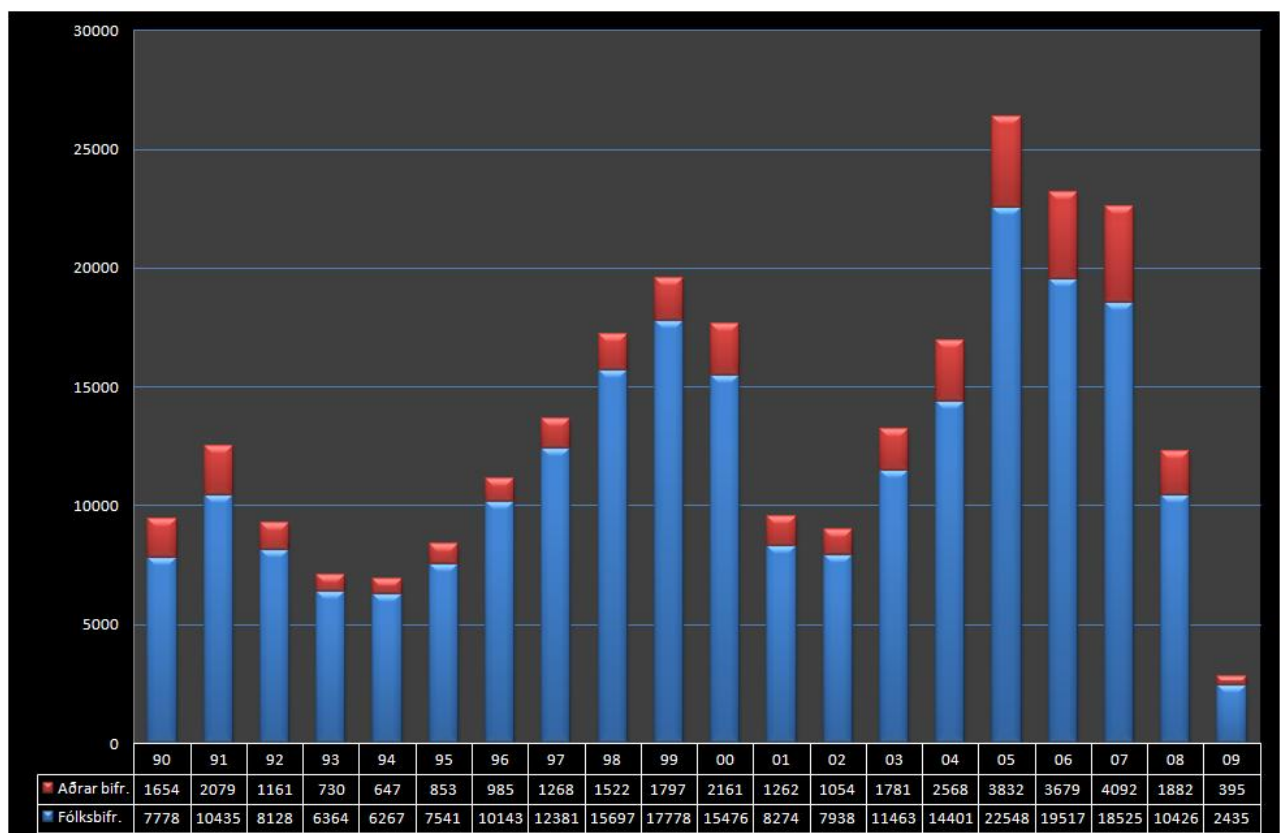
Efla skal stuðningsumhverfi fyrir nýsköpun í tengslum við orkuskipti í samgöngum og stefnt að sérstakri fjármögnun verkefna á því sviði. Fé til verkefna sem tengjast orkuskiptum í samgöngum verði aukið.

9. Alþjóðasamstarf

Ísland uppfylli allar þær skyldur og kröfur sem alþjóðasamþykktir gera til landsins um losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum, orkusparnað og hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum. Jafnframt taki Ísland þátt í alþjóðlegum verkefnum á þessu sviði eftir því sem efni þykja til.

Ljóst er að orkuskipti munu taka nokkra áratugi áður en þau verða innleidd að fullu. Tæknilegar lausnir eru enn dýrar og þróun og endurnýjun bílaflota tekur langan tíma, sérstaklega þegar kreppir að. Því er þáttur ríkisvaldsins í því að styðja við þróunina mikilvægur á fyrstu árunum, bæði með skattalegum ívilnunum, hvatningu til orkusparnaðar og með því að stuðla að rannsóknum og tækniþróun.

Myndin hér að neðan sýnir fjölda nýskráðra bifreiða hérlendis 1990-2009. Í árslok 2010 voru um 205 þús. fólksbifreiðar á skrá hérlendis. Með einfaldari nálgun má segja að ef nýskráðar fólksbifreiðar verða 10-15 þús. á ári og afskráningar í sama takti tekur 14-20 ár að endurnýja fólksbifreiðaflota landsmanna að fullu.



Mynd 9: Fjöldi nýskráðra bíla á Íslandi

Í nýútkominni skýrslu¹⁶ um þjóðhagslega hagkvæmni orkuskipta, nær lágt orkuverð hér á landi ekki að yfirvinna háan innkaupakostnað bíla sem ganga fyrir vistvænum orkutegundum, nema í tilviki metanóbíla M85. Hins vegar bendir þróunin til þess að sumar orkutegundir dragi á bensínbílinn áður en langt um líður með lækkandi verði í fjöldaframleiðslu.

Það sem ekki er þjóðhagslega hagkvæmt gæti þó verið mjög hagkvæmt fyrir einstaklinga þar sem þjóðhagslegir útreikningar horfa ekki til skattlagningar, en hún vegur þungt í innkaupum. Eins og staðan er í dag er því hagkvæmt fyrir marga einstaklinga að skipta yfir í metanbíla, þar sem orkuverð með skatti er hærra á jarðefnaeldsneyti. Þegar skattinum er sleppt er orkuverð metans og jarðefnaeldsneytis hins vegar sambærilegt.

Í skýrslunni eru eftirfarandi tillögur:

- Fyrst um sinn er auðveldast að auka nýtingu á metani, sérstaklega hauggasi.
- Ef framleiðsla hefst á metanóli á Íslandi þarf að íhuga vandlega hvernig hægt sé að nýta það sem best innanlands.
- Ræktun á repju þarf að aukast stig af stigi til að fá úr því skorið hvort lífdísill úr henni sé samkeppnishæfur kostur eða hvenær sá orkugjafi yrði vænlegur kostur.
- Rafbílar koma síðan vonandi til sögunnar eftir að ofangreind þróun hefur átt sér stað í hálfan eða heilan áratug. Þá er líklegt að hagkvæmt sé að auka hlut rafbíla en aðrir „grænir“ bílar verða þó áfram nauðsynlegir vegna meiri drægni.

¹⁶ Jón Þorvaldur Heiðarsson, „Orkuskipti á fólksbílum á Íslandi“, Rannsókn- og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri, maí 2011.

8. Samanburður á skattlagningu á Norðurlöndunum

Á Íslandi er samsetning skatta á eldsneytisverði með eftirfarandi hætti:

Álögð gjöld á bensín

<i>Almennt vörugjald (14. gr. laga nr. 29/1993)</i>	23,86 kr.
<i>Sérstakt vörugjald (15. gr. laga nr. 29/1993)</i>	38,55 kr.
<i>Kolefnisgjald (129/2009)</i>	3,8 kr.
<i>Virðisaukaskattur</i>	25,5%

Álögð gjöld á dísilolíu

<i>Oliugjald</i>	54,88 kr.
<i>Kolefnisgjald (129/2009)</i>	4,35 kr.
<i>Virðisaukaskattur</i>	25,50%

Tafla 1: Gjöld hins opinbera á hvern bensín- og olíulíttra

Fjármálaráðherra hefur gert Alþingi grein fyrir hlut skattlagningar á eldsneyti hér á landi í samanburði við þau Norðurlönd sem standa okkur næst að félagslegri gerð. Sérstök skattlagning á eldsneyti hér á landi er föst tala í krónum og því hefur hækkun eða lækkun innkaupaverðs engin áhrif. Á árum áður var vörugjaldið hlutfall af innkaupaverði og þá hafði breyting á innflutningsverði áhrif á söluverð. Hins vegar er eldsneyti selt með virðisaukaskatti eins og allar aðrar vörur og verðbreyting hefur því áhrif á þann skatt sem lagður er á alla neyslu landsmanna, ef matvæli og nokkrar aðrar tegundir vöru og þjónustu eru undanskildar. Þrátt fyrir þetta hefur fjármálaráðuneytið gert grein fyrir virðisaukaskatthluta skattlagningar á eldsneyti þegar um slíkt hefur verið beðið. Vegna verðbreytinga breytist hlutfall skattlagningar og lækkar almennt eftir því sem verðið hækkar enda algengast að um krónutöluskatta sé að ræða. Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir skattlagningarhlutfall í verði eldsneytis á Norðurlöndunum frá því í byrjun mars. Hlutfallið héraðs hefur lækkað síðan og væntanlega hefur það einnig gerst á hinum Norðurlöndunum.

Hluttur skatta í verði	Bensín	Dísil
Noregur	52,5%	46,2%
Danmörk	54,9%	46,0%
Svíþjóð	59,1%	56,4%
Ísland	50,2%	46,5%

Tafla 2: Hlutfall skatta í verði á bensín og dísil á Norðurlöndunum

Eins og sjá má af töflunni er hlutfall skattlagningar hér á landi lægra af söluverði en á hinum Norðurlöndunum ef undan er skilin skattlagning á dísilolíu í Danmörku og Noregi. Verð á olíu í öðrum ríkjum endurspeglar líka skattlagningu á Íslandi en verð á bensín og dísil er einna lægst hérlendis í Vestur-Evrópu. Ferðalangar sem koma frá Belgíu borga til að mynda um 40 kr. lægra verð fyrir lítra af 95 oktana bensíni en í heimalandi sínu, Bretar um 20 kr. og Norðmenn um 70 kr. Því er ljóst að verð hérlendis á jarðefnaeldsneyti sker sig ekki úr vegna þess hve hátt það sé heldur er það þvert á móti lágt í samanburði við önnur lönd.

Land	Bensín	Dísil
Austurríki	228,89	215,77
Belgía	275,38	242,24
Danmörk	278,05	252,02
Finnland	260,48	225,55
Frakkland	253,80	222,44
Holland	283,61	230,67
Írland	248,91	237,34
Ítalía	253,80	232,23
Lúxemborg	215,77	192,41
Noregur	306,97	283,61
Portúgal	263,81	230,67
Pólland	217,10	211,10
Slóvakía	243,79	225,55
Slóvenía	209,09	203,98
Spánn	220,66	209,09
Stóra-Bretland	256,03	263,59
Sviss	246,46	257,36
Svíþjóð	260,70	260,03
Tékkland	240,01	234,67

Ungverjaland	242,24	236,01
Pýskaland	252,25	234,01

Tafla 3: Verð á 95 oktana bensín og dísil í mismunandi löndum

Ef Ísland yrði aðili að Evrópusambandinu, þyrfti líklega að innleiða tilskipun 2009/119/EC um 90 daga lágmarksolíubirgðir. Öll ríki Evrópusambandsins og lönd sem eru aðilar að IEA (International Energy Agency) eru skuldbundin til að eiga eða hafa aðgang að olíubirgðum sem geta mætt þörf landanna í 90 daga, raskist framboð jarðefnaeldsneytis. Algengt er að ríki fjármagni kostnað við birgðahald með sérstöku gjaldi sem lagt er á eldsneytisverð. Gróft áætlað myndi eldsneytisverð hækka um 3-5 kr. á lítra. Ísland hefur nú 40 daga öryggisskyldu og því ljóst að töluvert þarf að bætast við til að uppfylla lágmarkskröfur tilskipunarinnar.

Rammagrein 2 – Orsakir hækkandi olú- og bensínverðs

Á einu ári (til apríl 2011) hefur innkaupaverð á bensínlíttra hækkað um 40% í USD. Á sama tíma styrktist gengi ISK gagnvart USD um 11% og því hefur innkaupaverð í krónum hækkað um 24%. Vörugjöld sem ríkið leggur á bensín hafa hækkað um 6% og útsöluverð um 13%. Ef gengi væri hið sama nú og fyrir ári síðan (frá apríl 2010) væri verð á bensíni 6% hærra en þá og kostaði yfir 250 kr. lítrinn.

Ef litið er lengra aftur og borið saman verðið í apríl og lágsta innkaupaverð í ISK frá upphafi árs 2007, en það var í janúar það ár, hafa 23% hækkunarinnar sem orðið hefur síðan þá verið af völdum gengis. Bensínverð á heimsmarkaði hefur hækkað um 125%, úr 37 í 84 cent lítrinn, gengi krónunnar hefur lækkað um 61% og innkaupaverð í krónum hækkað um 263%. Samtals skýra þessar hækkanir meira en helming verðbreytinga á bensíni.

9. Standa núverandi gjöld undir vegaf framkvæmdum?

Í umræðunni um þau gjöld sem ríkið innheimtir af jarðefnaeldsneyti hefur verið rætt um að ríkissjóður hafi hagnast um of á sköttum sem á það eru lagðir. Eins og rakið var hér á undan

er hlutdeild ríkissjóðs í eldsneytisverði einna minnst hér á landi af Norðurlöndunum. Til viðbótar því er rétt að áréttu að á löngu árabili hafa tekjur ríkisins ekki nægt til að standa undir vexti og viðhaldi samgöngukerfis landsins.

Eins og sést í töflu hér að neðan er áætlað að í ár skili tekjustofnar sem markaðir eru til vegamála um það bil 15,2 mlja kr. tekjum. Þær tekjur ásamt beinu framlagi úr ríkissjóði duga ekki fyrir 15,7 mlja kr. áætluðum útgjöldum fjárlaga, hvað þá heldur til að grynna á 13,8 mlja kr. skuld Vegagerðarinnar við ríkissjóð vegna fyrirfram ráðstöfunar á mörkuðum tekjum á umliðnum árum. Í raun er það aðeins í ár, eftir mikinn niðurskurð í vegafframkvæmdum, sem tekjurnar eru nokkurn veginn í samræmi við gjöldin. Miðað við þá umræðu sem átt hefur sér stað um stórauknar vegafframkvæmdir á næstu árum er ljóst að núverandi gjöld á bensín og olíu standa alls ekki undir þeim. Tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi af bifreiðum, bifreiðagjöldum og virðisaukaskatti af bifreiðainnflutningi og sölu á eldsneyti eru ekki eyrnamerkta samgönguframkvæmdum heldur eru þær almenn tekjuöflun ríkissjóðs til að standa undir kostnaði við almennan rekstur sameiginlegra verkefna landsmanna.

Vegamál:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Markaðar tekjur	12.085,0	13.494,0	14.525,0	14.126,0	14.821,4	14.319,2	15.210,0
Gjöld	13.443,4	13.981,2	18.493,6	31.248,9	26.483,7	22.116,4	15.713,9
Mismunur	-1.358,4	-487,2	-3.968,6	-17.122,9	-11.662,3	-7.797,2	-503,9
Framlag úr ríkissjóði	2.862,9	2.403,0	3.495,6	7.825,8	4.399,0	4.680,5	189,5
Afkoma ársins	1.504,5	1.915,8	-473,0	-9.297,1	-7.263,3	-3.116,7	-314,4

Tölur fyrir árin 2009 og 2010 eru samkvæmt ríkisreikningi. Tölur fyrir árið 2011 eru samkvæmt fjárlögum. Tölnar innihalda ekki kostnað vegna jarðganga.

Tafla 4: Gjöld og tekjur vegna vegamála

Samkvæmt ársreikningi Vegagerðarinnar fyrir árið 2010 er bundið eigið fé hennar neikvætt um 13,3 mlja kr. í árslok. Sú fjárhæð er uppsöfnuð ráðstöfun á mörkuðum tekjum til stofnunarinnar í fjárlögum og fjárukalögum umfram raunverulegar reikningsfærðar tekjur. Í fáum orðum sagt: Fjárveitingar umfram tekjur.

Auk þessa er rétt að nefna að síðastliðinn áratug hefur kostnaður við jarðgangagerð hér á landi verið greiddur beint úr ríkissjóði í samræmi við sérstaka jarðgangaáætlun sem fyrst var samþykkt á Alþingi árið 2000. Gerð Fáskrúðsfjarðarganga, Almannaskarðsganga, Héðinsfjarðarganga og Bolungarvíkurganga var því ekki fjármögnuð með mörkuðum tekjum til vegagerðar.

Í skýrslu samgönguráðs: **Samgönguáætlun 2011-2022 – Drög að stefnumótun**, frá maí 2011 segir eftirfarandi:

„Á áætlunartímabilinu verði komið á breyttri skipan gjaldtöku fyrir umferð á vegum og við það miðað að eigi síðar en í lok annars tímabils áætlunarinnar greiði öll ökutæki í samræmi við ekna vegalengd þar sem tillit verði tekið til ytri kostnaðar. Jafnframt verði núverandi kerfi sérstakra eldsneytisskatta lagt niður. Þannig er stefnt að breytingu á skattkerfinu, horfið frá sköttum til kostnaðartengdrar gjaldtöku.“

Í skýrslunni kemur fram að í kjölfar breytinga á stofngjaldi og árgjaldi bifreiða og eldsneytisgjaldi verði frekari breytingar á notkunargjöldum (kílómetragjöldum) það sem út af stendur í breyttri gjaldtöku af vegasamgöngum. Markaðar tekjur vegaáætlunar eru að stærstum hluta bensín- og olúgjald en það kerfi gjaldtöku mun innan skamms renna sitt skeið. Þegar áhrifa af breytingum á vörugjaldi, bifreiðagjaldi og olúgjaldi fer að gæta, m.a. með tilætlaðri fjölgun sparneytnari ökutækja og ökutækja sem nota aðra orkugjafa en jarðefnaeldsneyti, er ljóst að markaðar tekjur vegáætlunar dragast saman. Að öllu óbreyttu munu vistvænni ökutæki greiða lítið eða ekkert fyrir afnot af samgöngukerfi landsins. Tekjustofninn hraðminnkar en þörfin fyrir tekjurnar minnkar ekki að sama skapi heldur eykst ef eitthvað er. Til að gæta jafnræðis, reka vegakerfið, viðhalda því og byggja það upp þarf að mæta þessum tekjusamdrætti með breyttri skipan gjaldtöku umferðar á vegum. Kostnaður við rekstur og viðhald vega markast einkum af því hversu mikið þeir eru eknir og því verða tekjur að haldast sem næst í hendur við kostnaðinn svo að mannvirki liggi ekki undir skemmdum og þjónusta við vegfarendur minnki. Í mörgum tilvikum skapar aukin umferð einnig þörf á nýjum mannvirkjum, sem fjármagna þarf með tekjum af umferðinni.

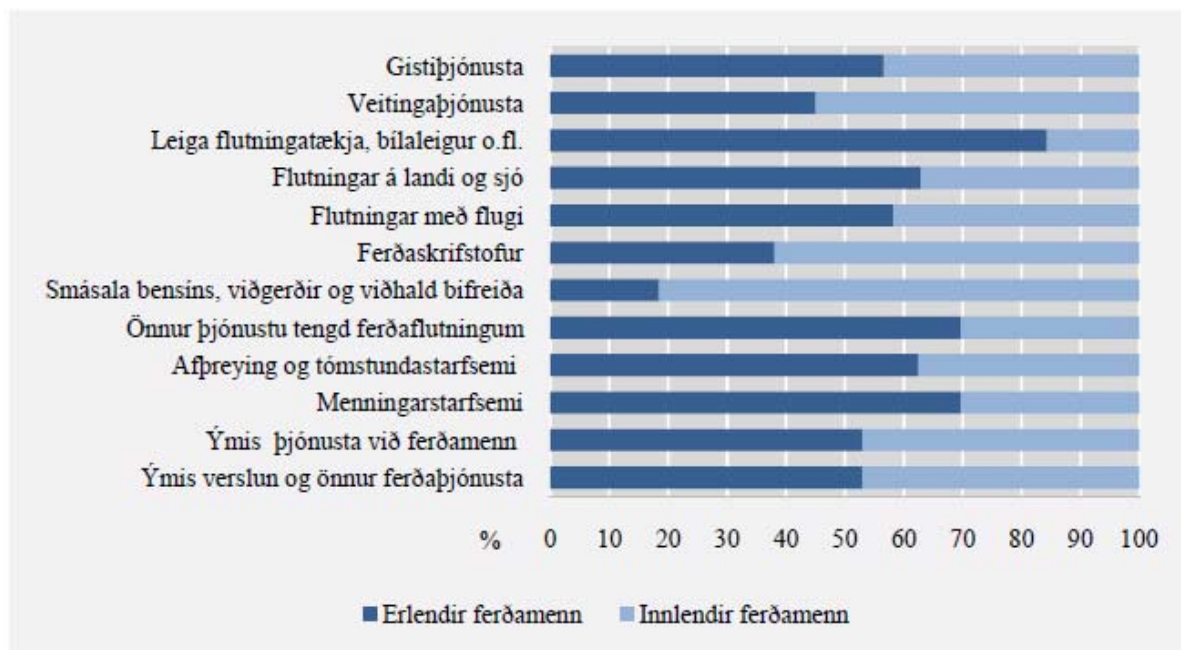
Þessi staðreynd sýnir að núverandi tekjustofnar standa augljóslega ekki undir samgöngukerfinu og leita þarf leiða til að svo verði. Umræður um vegtolla þarf að skoða í þessu samhengi enda ljóst að gjaldfyrirkomulagi þarf að breyta, sérstaklega þegar litið er til þess að sífellt fleiri ökumenn kjósa að fjárfesta í bílum sem notast ekki við jarðefnaeldsneyti. Nauðsynlegt er að stjórnvöld vinni þessa þætti málsins enn frekar enda um að ræða viðamikið mál sem nær út fyrir starfsvið núverandi nefndar um viðbrögð stjórnvalda við hækkun olíuverðs.

10. Ferðaþjónusta

Aðilar í ferðaþjónustu á Íslandi hafa áhyggjur af samdrætti í ferðalögum innlendra ferðamanna. Reiknað er með að erlendir ferðamenn verði í minna mæli fyrir áhrifum af hærra eldsneytisverði hérlendis en innlendir ferðamenn, en eins og sjá má í 8. kafla er verð hér á landi ekki hærra en tíðkast í öðrum löndum. Eins og þar kemur fram stendur Ísland vel að vígi ef lítið er til samkeppnishæfni landsins í olíuverði og því ljóst að margir erlendir ferðamenn borga talsvert lægra eldsneytisverð hér en í heimalandi sínu. Þessu til viðbótar er rétt að áréttu að margir aðilar í ferðaþjónustu gera ráð fyrir metári í komu erlendra ferðamanna til Íslands.

Í samantekt Gunnars Vals Sveinssonar fyrir Samtök ferðaþjónustunnar kemur eftirfarandi fram:

„Ein leið til að gera sér grein fyrir hlutfalli eldsneytisverðs á ferðalögum Íslendinga er að styðjast við Ferðaþjónustureikninga Hagstofunnar fyrir árið 2008¹⁷ en þar kemur fram á neðangreindri mynd að um 80% af innlendri sölu bensíni, viðhaldi og viðgerðum bifreiða er til innlendra aðila, reikna má með að stærstur hluti af þessu sé vegna eldsneytis.



Mynd 10: Ferðaþjónustureikningar Hagstofunnar 2008

¹⁷ Hagstofa Íslands, Hagtíðindi, „Ferðaþjónustureikningar 2000-2008“, 30. nóvember 2010.

Í sama skjali kemur fram að kaup á eldsneyti, viðgerðum og varahlutum er um 14% af heildarútgjöldum Íslendinga á ferðalagi innanlands árið 2008. Farþegaflutningar með flugi innanlands telja 26% af heildarneyslu innlendra ferðamanna þetta sama ár. Ýmis verslun reiknast sem 19% af neyslunni á meðan gisting og veitingaþjónusta eru bæði með um 9% hvor af heildarneyslu innlendra ferðamanna.

Miðað við þær tölur sem fram koma í ferðaþjónustureikningum og þá staðreynd að eldsneytisverð hefur hækkað um meira en helming frá árinu 2008 má þó reikna með að hlutfall eldsneytisverðs í ferðalögum Íslendinga hafi hækkað en ómögulegt að gefa nákvæma tölu. Nauðsynlegt er að benda á að umferð fer minnkandi sem hugsanlega bendir til þess að neytendur halda svipuðu hlutfalli eldsneytis með því að fara í styttri ferðir frá þéttbýli á kostnað þeirrar þjónustu sem í boði er á lengri ferðum.¹⁸

Enn er of skammt liðið á ferðatímabilið og of lítið til af upplýsingum um breytta hegðun til að hægt sé að fullyrða með nokkurri vissu um ofangreind áhrif af eldsneytisverðinu og að hve miklu leyti þau stafi af því en ekki öðrum þáttum. Opinberar tölur Vegagerðarinnar eru einu staðfestu tölurnar sem til eru, um breytta ferðahegðun, og sýna fram á samdrátt sem má að einhverju leyti rekja til herra eldsneytisverðs á þessu ári. Varhugavert er þó að draga of víðtækar ályktanir af eldsneytisverði einu og sér. Samdráttur hagkerfisins frá hruni hefur verið rúmlega 9% og kaupmáttur ráðstöfunartekna hefur lækkað mikið vegna þessa. Almennigur er því almennt að draga saman seglin og varla við því að búast að fjárhagsstaða heimila leyfi jafnmikil ferðalög og tíðkuðust árin 2007 og 2008 þegar ráðstöfunartekjur þeirra áttu að heita umtalsvert meiri. Með vaxandi kaupmætti er jafnframt líklegt að ferðalög aukist aftur. Þó verður að hafa í huga að hvorki ferðaþjónustan né aðrir aðilar geti gert ráð fyrir lágu bensín- og olíuverði til langframa, eins og þegar hefur verið rakið í skýrslunni. Jafnvel þó að Alþingi hefði samþykkt 20 kr. lækkun á álagningu hins opinbera á bensín í desember 2010 hefði sú ráðstöfun verið horfin fyrir aðal ferðamannatímabilið eða í byrjun apríl eins og áður hefur komið fram.

¹⁸ Gunnar Valur Sveinsson, Samtök ferðaþjónustunnar, 28. júní 2011.

11. Mögulegar ráðstafanir

Í ljósi ofangreindra upplýsinga, að olíuverð sé að öllum líkindum ekki aftur á niðurleið, er ljóst að viðbrögð stjórnvalda verða að taka mið af þeim veruleika. Tillögur sem nauðsynlegt er að skoða frekar eru eftirfarandi:

a. Almenningsamgöngur

Kaupendur almenningsvagna með enga skráða losun koltvísýrings og almenningsvagna sem eingöngu nota endurnýjanlega (visthæfa) orku fái virðisaukaskatt endurgreiddan að fullu.

Í tillögu samgönguráðs að stefnu í samgöngumálum 2011-2022, sem kynnt var í maí 2011, eru tillögur um eflingu almenningsamgangna bæði á milli þéttbýlisstaða á landsbyggðinni og eins innan þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu. Tillögur um öflugri almenningsamgöngur milli þéttbýlisstaða ganga m.a. út á að landshlutasamtök sveitarfélaga taki við almenningsamgöngum á landi sem hingað til hafa verið ríkisstyrktar. Allt fjármagn frá ríkinu vegna sérleyfa, einkaleyfa og skólaaksturs í hverjum landshluta verði sameinað. Þannig verði þjónusta færð að þörfum og almenningsamgöngur milli þéttbýlisstaða í hverjum landshluta eflar með grenndarstjórnsýslu og bættri nýtingu fjármagns. Nú er unnið að samningum við landshlutasamtök um þessi mál og stefnt að því að yfirfærslunni verði lokið að fullu fyrir árið 2013.

Tillögur á höfuðborgarsvæðinu og áhrifasvæði þess lúta að því að ríkið skuldbindi sig til að leggja fjármagn í rekstur almenningsamgangna á svæðinu í 10 ár, sem tilraunaverkefni, ef á móti koma skuldbindingar sveitarfélaga um mótframlag og markvissar stuðningsaðgerðir og sátt um frestun stórra vegaframkvæmda á höfuðborgarsvæðinu. Framlag ríkisins verði allt að 1.000 mljó kr. á ári. Á móti komi að endurgreiðslu olíugjalds vegna rekstrar almenningsvagna í áætlunarferðum verði hætt, þar sem slíkt fyrirkomulag getur unnið gegn vistvænni endurnýjun almenningsvagna og þar með umhverfismarkmiðum. Meginmarkmiðið verði að tvöfalda í það minnsta hlutdeild almenningsamgangna í öllum ferðum sem farnar eru á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu. Starfshópur innanríkisráðuneytisins vinnur nú að samningi við samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um þetta verkefni. Stefnt er að því að drög að samstarfssamningi þessara aðila verði hluti af samgönguáætlun 2011-2022 sem leggja á fyrir Alþingi í haust. Samningsdrög eru með fyrirvara um fjárlög og niðurstöður í umræðum og afgreiðslu Alþingis á samgönguáætlun.

Eins og áður sagði voru útgjöld heimila á landinu vegna ferða og flutninga 15,7% af heildarútgjöldum þeirra á árunum 2007-2009. Eitt af meginmarkmiðum með eflingu almenningssamgangna í landinu er að draga úr kostnaði heimilanna og þörf fyrir einkabíla með því að efla hagkvæmari valkosti í samgöngum.

b. Strandsiglingar

Innanríkisráðherra hefur skipað starfshóp sem á að gera tillögur um hvernig standa megi að því að koma strandsiglingum á að nýju en þær eru einn af þeim þáttum sem hafa verið kannaðir til að ná fram hagræðingu í flutningum í ljósi hækkunar á olíuverði. Mælt er til þess að starfshópurinn skili niðurstöðum sínum fyrir 1. nóvember 2011. Í skýrslunni „Mat á hagkvæmni strandflutninga á Íslandi“ frá maí 2010 kemur m.a. fram að strandsiglingar séu álitlegur kostur miðað við forsendur skýrslunnar. Nægjanlegt flutningsmagn virðist vera fyrir hendi, talsverður áhugimeðal flutningskaupenda og hægt yrði að bjóða flutningsgjöld sem væru samkeppnishæf við landflutninga.

Miðað við forsendur skýrslunnar eykst olíunotkun lítillega með strandflutningum miðað við landflutninga. Hvert skip notar rúmlega tvær milljónir lítra af svartolíu á ári meðan um 1,6 milljónir lítra af dísilolíu sparast vegna minni aksturs vöruflutningabíla á ári, sé miðað við 50 ltr eyðslu pr. 100 km akstur. Ef meðaleyðsla bílanna er 63 ltr/100 km þá sparast um tvær milljónir lítra af dísilolíu á ári.

Einnig kemur fram að ef strandsiglingar hefjast og flutningsmagn flyst af vegum á sjó, megi gera ráð fyrir að flutningsgjöld í landflutningum hækki með minnkandi magni og minni stærðarhagkvæmni.

c. Endurgreiðsla á olúgjaldi handa virðisaukaskattskyldum bílum á lögbýli?

Hækkun heimsmarkaðsverðs á olíu bitnar einkum á bændum og öðrum sem búa í mestu strjálbýli. Því veldur í senn aukinn kostnaður við búrekstur og langar vegalengdir sem þarf að aka við öflun aðfanga og almennt til að sækja þjónustu. Sérstök ástæða er því til að skoða

hvort að rétt væri að grípa til ráðstafana til að mæta auknum kostnaði við búrekstur og almennt við búsetu í sveitum á tímum hækkandi eldsneytisverðs.

d. Flutningsjöfnun

Skv. 14. gr. samkomulagsins um eflingu atvinnu og byggða á Vestfjörðum er efnahags- og viðskiptaráðherra ætlað að setja fram áætlun um jöfnun flutningskostnaðar innan ramma nýrrar efnahagsáætlunar og eiga tillögur að liggja fyrir haustið 2011. Er það mat nefndarinnar að hægt væri að byggja á tillögunum til að jafna tiltekinn hluta flutningskostnaðar á svæðum fjarri höfuðborgarsvæðinu. Endanleg útfærsla slíkra tillagna kæmi síðar eða í tæka tíð fyrir vinnslu fjárlaga.

f. Innleiðing frekari skattalegra hvata til að fólk leiti fremur í nýja orkugjafa og dragi úr orkunotkun

Olúkreppur í heiminum hafa oft orðið aflvaki breytinga á orkubúskap þjóða. Á áttunda áratug síðustu aldar tók hitaveituvæðing á Íslandi til dæmis mikinn kipp til að bregðast við hækkandi olúverði. Eftir þær breytingar er ljóst að þjóðarbúið hefur sparað sér mikla fjármuni og gjaldeyri með því að kynda ekki með olíu. Því er líka rétt að líta til þess með hvaða hætti orkubúskapur þjóðarinnar geti tekið enn frekari breytingum. Til að mynda væri hægt að ráðast í átak til að hverfa frá rafmagnskyndingu á köldum svæðum og einnig veita skattaívilnanir þeim sem fjárfesta í varmaskiptadælu. Unnið er að orkuskiptaáætlun í starfshópi á vegum iðnaðarráðherra. Rétt er svo að minna á 20/20 Sóknaráætlun stjórnvalda. Þar segir:

- „Að notkun vistvæns eldsneytis í sjávarútvegi verði a.m.k 20% árið 2020 og að 20% alls eldsneytis í samgöngum verði vistvænt.“
- „Að árið 2020 gangi 75% nýrra bifreiða, undir fimm tonnum að þyngd, fyrir vistvænu eldsneyti.“¹⁹

Kanna þarf hvort og hvernig skattalegir hvatar geta stuðlað að því að fyrirtæki og stofnanir, t.d. með fleiri en 50 starfsmenn, taki upp vistvæna samgöngustefnu sem dregur úr orkunotkun í daglegum samgöngum. Í tillögu að samgönguáætlun 2011-2022, sem leggja á fyrir Alþingi í haust, er áhersla lögð á „að stjórnvöld vinni með fyrirtækjum og stofnunum að mótun og

¹⁹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/2020/samfelagsmarkmid/>

útfærslu markvissrar samgöngustefnu fyrir vinnustaði. Samgöngustefna fyrirtækja og stofnana hafi þau meginmarkmið að uppfylla ferðapörf starfsmanna á hagkvæman og vistvænan hátt. Auk visthæfrar endurnýjunar ökutækja í eigu fyrirtækjanna verði starfsmönnum umbunað og gert auðveldara að nýta sér vistvæna ferðamáta á ferðum til/frá vinnu.”²⁰ Vistvæn samgöngustefna fyrirtækja og stofnana getur þannig skilað umtalsverðum árangri í hraðari innleiðingu nýrra orkugjafa og eflingu almenningsgangna, göngu og hjólréiða og aukinni samnýtingu ökutækja. Skv. Hagstofunni voru um 450 launagreiðendur á landinu með yfir 50 manns á launaskrá árið 2005, þar af um 290 á höfuðborgarsvæðinu.

Vert er að benda á fleiri hugmyndir sem byggja á skattalegum hvötum og geta stuðlað að notkun á öðrum orkugjöfum en jarðefnaeldsneyti, til dæmis:

- Virðisaukaskattur yrði að fullu endurgreiddur fyrir ökutæki með enga skráða losun koltvísýrings og ökutæki sem eingöngu nota endurnýjanlega orku.
- Virðisaukaskattur á sérhæfðum varahlutum yrði endurgreiddur, einnig fyrir íhluti til breytinga á hefðbundnum ökutækjum á Íslandi.
- Bifreiðagjöld yrðu afnumin fyrir bifreiðar með enga losun koltvísýrings.
- Virðisaukaskattur yrði að fullu endurgreiddur fyrir almenningsvagna með enga skráða losun.
- 66% endurgreiðsla virðisaukaskatts yrði fyrir visthæfa almenningsvagna, sem nota amk 50% endurnýjanlega orku.
- Eigendur ökutækja sem breyta ökutækjum sínum úr hreinum bensín- eða dísilbílum í visthæf ökutæki sem ganga að mestu eða öllu leyti fyrir endurnýjanlegri orku fengju endurgreiðslu að upphæð 50 þúsund kr.
- Skattar á bifreiðahlunnindi lækkuðu við notkun á visthæfum ökutækjum.
- Endurnýjanlegt eldsneyti blandað í hefðbundið eldsneyti yrði gjaldfrjálst í samræmi við framangreindar breytingar hvað varðar herra prósentuhlutfall.

²⁰ Samgönguáætlun 2011-2022, s. 60.

http://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/SGA_Drog_130511.pdf

Hið opinbera getur líka sett fram áætlun um endurnýjun á bílaflota sem væri ekki knúinn jarðefnaeldsneyti.

g. Orkusparnaður

Hægt er að ná fram orkusparnaði í samgöngum með þremur meginleiðum: Með því að draga úr ferðaþörf, breyta hegðun og innleiða nýja tækni. Nauðsynlegt er að auðvelda aðgengi að almenningssamgöngum, fjölga hjólastígum og auka upplýsingamiðlun. Vistakstur getur skilað töluverðum sparnaði, jafnvel tugum prósent. Nauðsynlegt er að gera vistakstur hluta af ökuþrófi og bjóða upp á námskeið fyrir almenning og atvinnubílstjóra.

Í tillögu samgönguráðs um stefnu í samgöngumálum 2011-2022 er lögð áhersla á að stytta vegalengdir, m.a. til að draga úr orkunotkun. Áhersla er einnig lögð á val um fjölbreyttari ferðamáta í þéttbýli með skilgreindum aðgerðum sem ætlað er að efla almenningssamgöngur, göngu og hjólréiðar sem daglegan ferðamáta. Enn fremur eru tilgreindar ýmsar rannsóknir og tækniáðgerðir sem hafa að markmiði að draga úr orkunotkun í samgöngum á landi, í lofti og á sjó.

h. Íblöndun með endurnýjanlegu eldsneyti

Mörg ríki hafa gripið til þess ráðs að skylda íblöndun með endurnýjanlegu eldsneyti. Slík íblöndunarskylda hefur ekki einungis þau áhrif að minnka losun koltvísýrings frá samgöngum, heldur er hún einnig afar hvetjandi fyrir fyrirtæki sem framleiða endurnýjanlegt eldsneyti og tryggir þeim starfsgrundvöll. Slík íblöndunarskylda uppfyllir því tvö markmið orkustefnu ríkisstjórnarinnar í senn, þ.e. dregur úr losun gróðurhúsalofttegunda og hvetur til atvinnuuppbyggingar.

i. Fjölorkustöðvar

Í Svíþjóð ber bensínstöðvum af ákveðinni stærð skylda til að bjóða upp á a.m.k. eina tegund vishæfs eldsneytis. Afraksturinn af sambærilegum ákvæðum hér yrði minni losun gróðurhúsalofttegunda og aukin framleiðsla á innlendu eldsneyti.