

Reykjavík, 21. apríl 2023

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis  
 b.t. fjárlaganefndar  
 Austurstræti 8–10  
 101 Reykjavík  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

Bls. | 1

### Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028

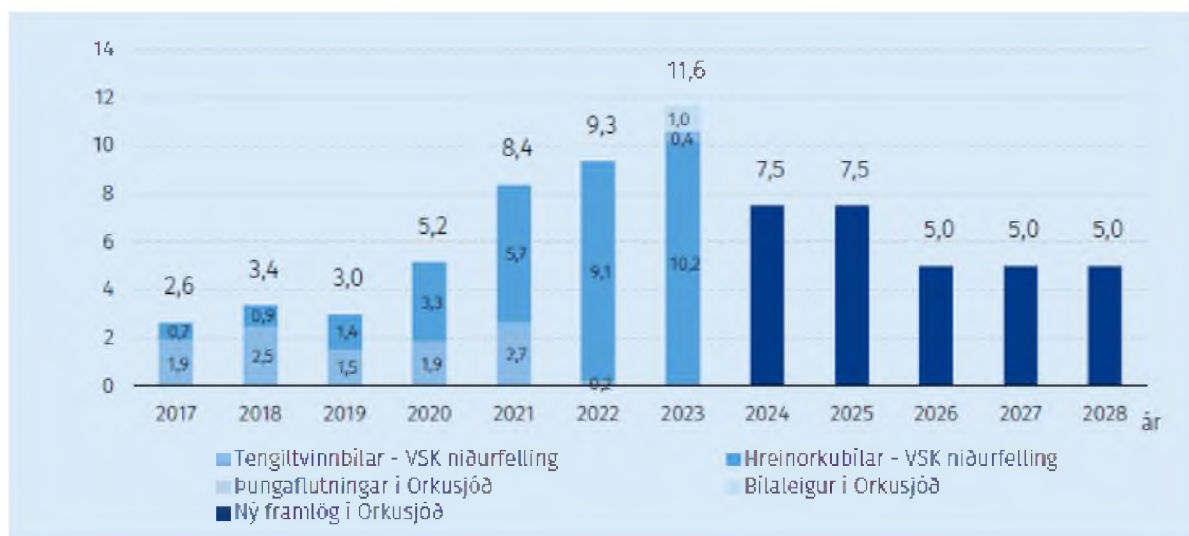
Hinn 29. mars síðastliðinn lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 (þskj. 1398 í 894. máli). Tillagan hefur verið tekin til skoðunar á vettvangi Bílgreinasambandsins og SVP – Samtaka verslunar og þjónustu (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*) og hafa samtökin verulegar áhyggjur af því að upplegg áætlunarinnar, þegar kemur að stuðningi við orkuskipti í samgöngum, muni hafa neikvæð áhrif. Þykir því ástæða til að koma eftirgreindu á framfæri.

#### Minnkandi stuðningur við orkuskipti í samgöngum og loftslagsmál

Í stuttu máli er gert ráð fyrir því í tillögunni að stuðningur við orkuskipti í samgöngum dragist saman um 57% á tíma fjármálaáætlunar, þ.e. úr um 11,6 milljörðum kr. á líðandi ári í 5 milljarða kr. árin 2026–2030, auk þess sem stuðningurinn muni flytjast af tekjuhlíð yfir á útgjaldahlíð.

Í greinargerð tillögunnar er að finna umfjöllun og mynd sem sýna á fjárhagslegt umfang stuðnings stjórnvalda og er rétt að taka myndina upp í umsögnina.

#### Mynd 1: Stuðningur við hreinorkubíla færður til orkusjóðs



Heimild: Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Á sama tíma hafa íslensk stjórnvöld sett sér metnaðarfull markmið í loftslagsmálum:

1. 2030: Skrifað undir alþjóðlegar skuldbindingar um að draga úr losun um 29% miðað losun ársins 2005 og sett í stjórnarsáttmála landsmarkmið um 55% samdrátt fyrir sama tímabil.
2. 2040: Kolefnishlutleysi og jarðefnaeldsneytislaut Ísland

Bls. | 2

Frá árunum 2011 til og með árinu 2023 hefur efnahagslegum hvötum verið beitt í átt til losunarsamdráttar í vegasamgöngum, þ.e. með því að:

1. Láta gjaldhæð bifreiðagjalds að hluta til ráðast af skráðri losun fólksbifreiða.
2. Láta gjaldhæð bifreiðagjalds af metanbifreiðum nema tilteknu hámarki.
3. Láta gjaldhæð vörugjalds af fólksbifreiðum að miklu leyti ráðast af skráðri losun fólksbifreiða.
4. Leggja 0% vörugjald á tiltekin rafknúin ökutæki.
5. Leggja vörugjald að tilteknu hámarki á metanbifreiðar.
6. Fella niður og undanskilja af virðisaukaskattskyldri veltu tiltekna fjárhæð við kaup á rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbifreiðum.
7. Heimila hraðari fyrningu og fyrningaralag vegna nýorkuökutækja sem hefur áhrif til lækkunar tekjuskattsstofns fyrirtækja.

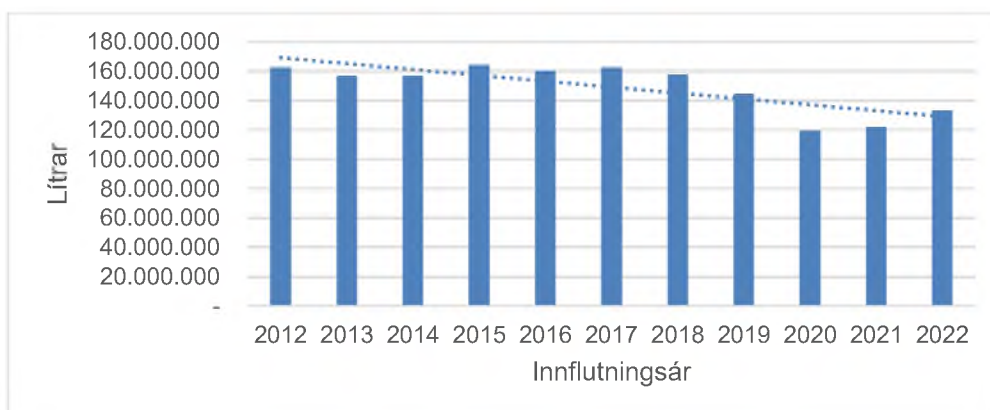
Að mati samtakanna einkennast framangreind áform um samdrátt stuðnings við orkuskipti af skammtskyggni eins og hér verður nánar gerð grein fyrir og eru áformin að engu leiti í samræmi við metnaðarfull markmið stjórnvalda í orkuskiptum.

### Árangurinn til loka árs 2022

Það markmið hefur legið til grundvallar framagreindum aðgerðum að lækka kaup- og rekstrarkostnað ökutækja sem ekki losa koltvísýring við notkun, eða a.m.k. lítið af honum, með skatthaggræði. Er þá vonast til þess að kaupendur ökutækja fjárfesti frekar í slíkum ökutækjum en ökutækjum sem eyða miklu jarðefnaeldsneyti og losa því mikið við notkun. Frá árinu 2011 hafa ökutæki borið hærri skatta eftir því sem þau losa meira. Var m.a. ráðist í þessar aðgerðir með þá vitneskju í huga að ökutæki sem ganga fyrir öðrum orkugjöfum en bensíni og dísilolíu eru jafnan mun kostnaðarsamari í innkaupum. Þá má ætla að stuðningnum hafi einnig verið ætlað að stuðla að því að reynsla og þekking á notkun slíkra ökutækja mundi myndast hraðar en ella.

Þessar aðgerðir hafa skilað sér og kemur það einna helst fram í minni bensínkaupum landans eins og sjá má á mynd 2 á næstu blaðsíðu.

## Mynd 2: Þróun innflutnings á bensíni 2012–2022



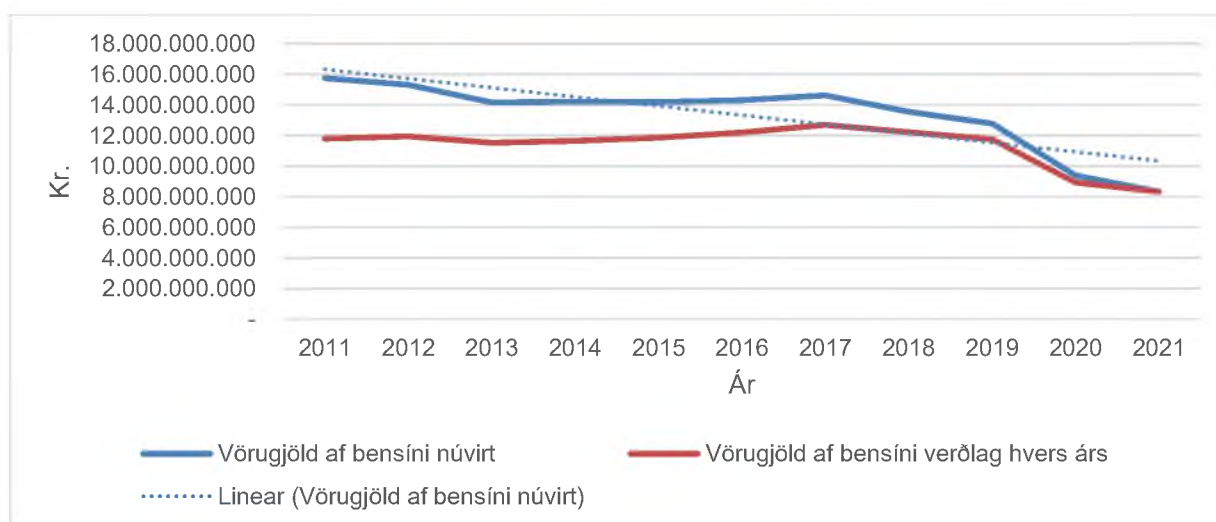
Bls. | 3

Heimild: Hagstofa Íslands

Á milli árána 2012 og 2022 minnkaði innflutningur á bensíni um sem nemur 29 milljón lítrum og jafngildir sparnaði í losun koltvísýringisgilda (tCO<sub>2</sub>i) upp á 68 þús. tonn. Árið 2022 nam innflutningurinn 133.110.328 lítrum eða sem nemur rúmlega 311,5 þús. tCO<sub>2</sub>i sem losna við brennslu, þar af eru um 273 þúsund tCO<sub>2</sub>i sem fara á skráð ökutæki. Því er ljóst að enn er þörf á verulegu átaki eigi að takast að nær útrýma losun vegna notkunar á bensíni.

Svipaða leitni má sjá með því að skoða breytingar vörugjaldtekna ríkisins af bensíni sem hafa nær helmingast á tímabilinu mælt á verðlagi á ritunardegi umsagnarinnar en um þriðjung á verðlagi hvers árs.

## Mynd 3: Tekjur ríkisins af vörugjöldum af bensíni 2011–2021 samkvæmt ríkisreikningi.

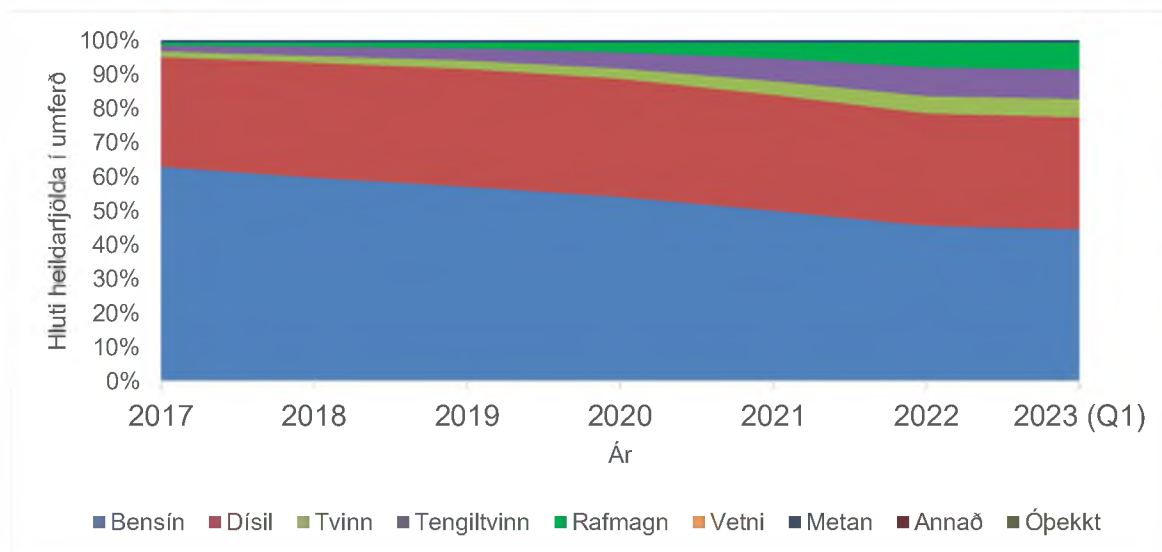


Í ljósi framangreinds og þeirrar staðreyndar að tekjur ríkisins af olíugjaldi hafa á sama tíma farið hækkandi má ætla að orkuskipti í samgöngum hafi hingað til fyrst og fremst átt sér stað með þeim hætti að bensínbifreiðum hafi verið skipt út fyrir rafmagnsbifreiðar. Kemur þetta t.d. einnig fram í því að milli árána 2021 og 2022 fækkaði bensínbílum um 5,1% á meðan dísilbílum í fólksbílaflotanum fjölgaði um 32%. Á sama tíma stækkaði fólksbílaflotinn um 4% milli ára.

Hlutdeild rafmagns- og tengiltvinnbifreiða í fólksbílaflotanum hefur aukist undanfarin ár þó dregið hafi umtalsvert úr hlutdeild tengiltvinnbifreiða á sinni hluta árs 2022 og það sem af er ári 2023, vegna niðurfellingar ívilnunar fyrir þá og vöxtur hlutdeildar rafbíla hefur stöðvast þegar horft er á skráningar fyrstu þrjá mánuði beggja ára. Þetta má sjá má á mynd 4 og gefur hún þessa stöðu einnig til kynna, bensínbifreiðum hefur verið skipt út, einkum fyrir rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar.

Bls. | 4

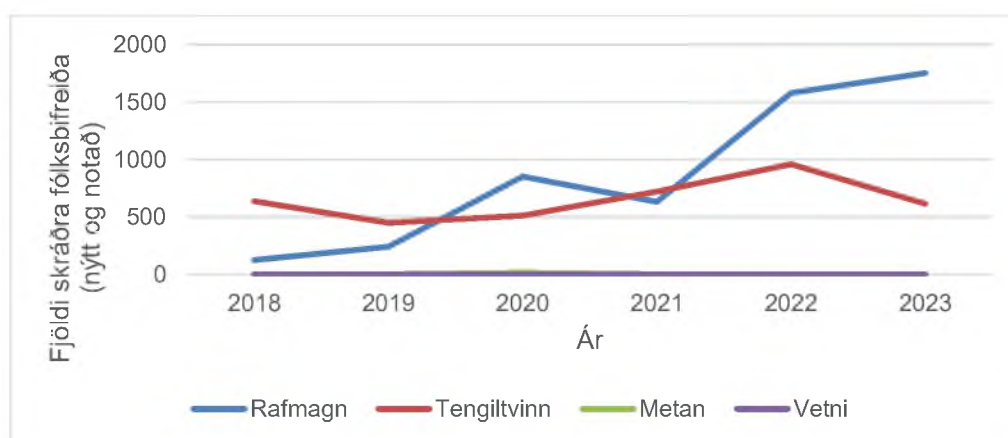
#### Mynd 4: Skráðar fólksbifreiðar eftir orkugjafa 2017–2023



Heimild: Samgöngustofa

Nýskráningar hreinna rafbíla hafa aukist umtalsvert frá árinu 2019 en hægst hefur á aukningunni fyrstu þrjá mánuði þessa árs. Nýskráningartíðni tengiltvinnbifreiða hefur einnig verið með ágætum þó úr henni hafi dregið frá vormánuðum 2022 og enn frekar á árinu 2023 eins og sjá má á mynd 5 og nánar verður fjallað um síðar.

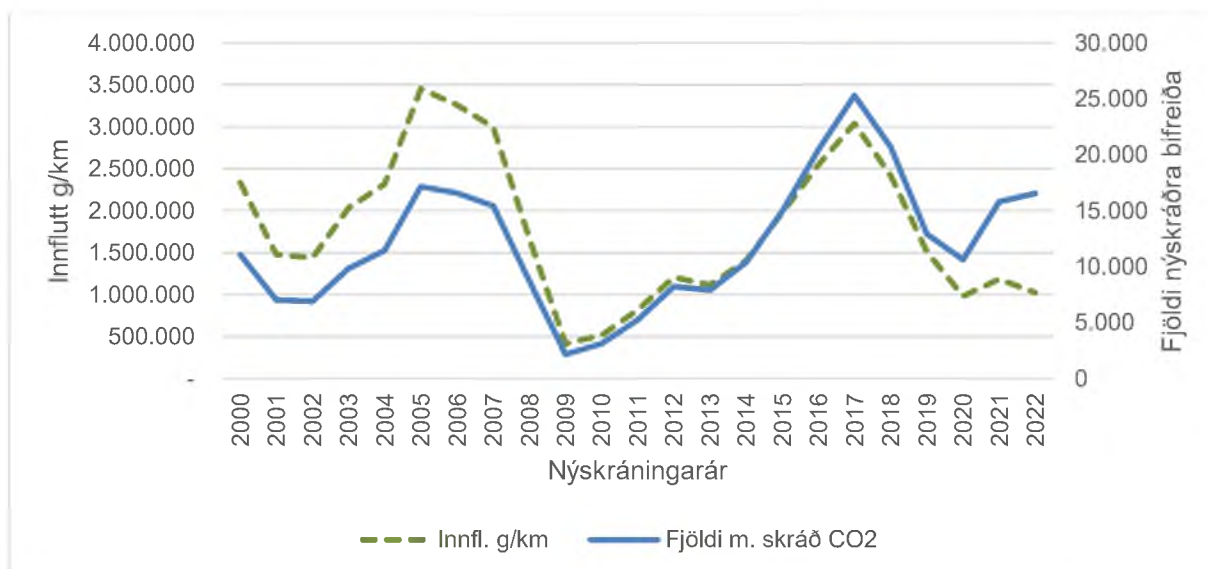
#### Mynd 5: Þróun nýskráninga nýorkufólksbifreiða 2017–2022 á fyrsta hluta hvers árs



Heimild: Samgöngustofa.

Haganlegur mælikvarði á árangurinn kemur fram á eftirfarandi mynd.

**Mynd 5:** Fólksbifreiðar - skráð losun – samtals á ári



Bls. | 5

Myndin sýnir hvernig uppsöfnuð skráð losun fólksbíla hefur breyst á tímabilinu 2000–2022. Allt til ársins 2015 jókst slík skráð losun meira en sem nam nýskráðum bílum sem gefur til kynna að kaupendur hafi keypt frekar eyðslufreka bíla. Frá árinu 2019 hefur sú þróun hins vegar átt sér stað að uppsöfnuð skráð losun hefur dregist saman á sama tíma og nýskráðum fólksbílum fjölgar. Má þannig segja að samhengi fjölgunar bíla og losunar koltvísýrings við notkun hafi rofnað.

### Áform fjármálaáætlunar

Á bls. 21 í greinargerð tillögunnar er beinlínis tekið fram að dregið verði úr stuðningi við innflutning rafbíla á tímabili áætlunarinnar þar sem mikill árangur hafi náðst í rafvæðingu bifreiðaflotans og framboð hagkvæmra bifreiða hafi aukist. Þá segir:

Ástæða er til að áréttu að þótt dregið verði úr stuðningi til kaupa á rafbílum verður eftir sem áður fjárhagslegur hvati fyrir heimili og fyrirtæki til þess að skipta út bifreiðum sem knúnar eru með jarðefnaeldsneyti vegna lægri rekstrarkostnaðar. Einnig má gera ráð fyrir, eins og reynslan sýnir varðandi nær allan fjöldaframleiddan tækjabúnað til almennar notkunar, að kaupverð nýorkubifreiða fari lækkandi í samanburði við hefðbundnar bifreiðar eftir því sem framleiðsla þeirra tekur að aukast á heimsvísu.

Um þessar mundir eru fjöldi skráðra rafmagnsbifreiða 19,300 eða sem nemur 6,6% af fólksbílaflotanum. Hluti rafmagnssendibifreiða nemur um 2,3% en hluti annarskonar ökutækja sem ganga fyrir rafmagni er mjög lítil. Eins og áður segir birtast þessi umskipti einna helst í því að innflutningur á bensíni hefur dregist saman á sama tíma og fólksbifreiðum í notkun hefur fjölgað.

Eins og fram kemur í umfjöllun í rammagrein 4 á bls. 64 og 65 í greinargerð tillögunnar hefur skattkerfið leikið lykilhlutverk þegar kemur að orkuskiptum í samgöngum en þar segir m.a.:



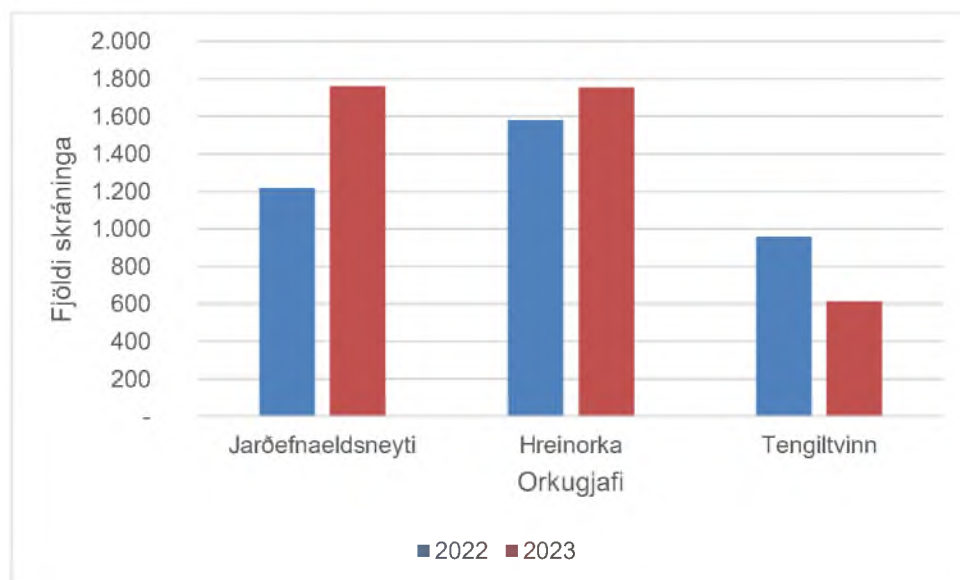


Hátt verð nýrra vistvænna bíla miðað við hefðbundna bensín- og dísilbíla var ein stærsta hindrunin sem yfirvinna þurfti en neytendur urðu einnig að læra að umgangast nýja tækni, fá aðgang að hleðslu og sjá tilgang í því að breyta frá því sem þeir voru vanir. Fyrir rúmum áratug var ekki vitað hve hröð þessi þróun yrði. Nú hafa rafmagns- og tengiltvinnbílar verið rúmur helmingur allra nýskráðra fólksbíla tvö ár í röð og tæp 75% séu bílaleigubílar ekki meðtaldir. Úrval bíla hefur stórukað, verð þeirra lækkað og framboð á hleðslustöðvum og tengdri þjónustu aukist.

Í sjálfu sér má segja að árangurinn í að auka hlutdeild rafknúinna fólksbíla, bæði tengiltvinn og hreinna rafbíla, hafi verið nokkuð góður, þökk sé öflugum ívilnunum. Þrátt fyrir þennan góða árangur erum við ekki í höfn komin enda eru markmiðin um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda mun metnarðarfyllri en aðgerðirnar þegar horft er til þess að skipta þarf út mjög háu hlutfalli af ökutækjafloða landsins til að ná markmiðum orkuskipta. Því er enn mjög langt í land eins og nú verður rakið.

Í þróun nýskráninga það sem af er árinu 2023 samanborið við sama tíma á síðasta ár má finna samanburð sem gefur vísbendingu um hvaða áhrif það hefur að minnka stuðning við orkuskipti í vegasamgöngum. Þegar 20.000 bíla kvóta á tengiltvinnbíla var náð í maí 2022 var ráðið í að fella alfarið niður ívilnanir vegna kaupa á tengiltvinnbifreiðum. Í byrjun árs 2023 var svo farið í að a) lækka virðisaukaskattsívilnun vegna kaupa á rafmagnsbifreiðum um 240 þús. kr. á bifreið, b) taka upp 5% lágmarksvörugjald á eyðslugrannar bifreiðar, þ. á m. rafmagnsbifreiðar og tengiltvinnbifreiðar, og c) tvöfalda fjárhæð bifreiðagjalds á eyðsluminni bifreiðar. Á sama tíma hækkðu vörugjöld ekkert á losunarmestu ökutækin sem eru í efsta vörugjaldaflokki.

**Mynd 6:** Þróun nýskráninga nýrra og notaðra fólksbifreiða á fyrsta hluta ársins 2022 borið saman við sama tímabil ársins 2023.



Af mynd 6 leiðir að milli viðmiðunartímabilanna hafa nýskráningar rafmagnsbifreiða aukist um 11% milli ára á meðan nýskráningar tengiltvinnbifreiða hafa dregist saman um 36%. Áhugaverðast er hins vegar að horfa til nýskráninga bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti (bensín, dísilolíu, þ. á m. Tvinnbifreiða) þar sem aukningin hefur verið 45% (75% í dísil, 39% í bensín og 25% í tvinn). Það er því ljóst að fleiri þættir en meðvitund kaupenda um

rekstrarhagræðið sem hlýst við kaup á rafbil samanborðið við bensín- eða dísilbil hefur ekki skilað þeirri niðurstöðu að rafvæðingin sé ráðandi.

Virðist framangreint geta gefið til kynna að kaupverð bifreiða skipti miklu þegar kaupendur velja bíla til kaups. Aðrir kraftar á borð við loftslagssjónarmið, rekstrarhagræði, uppbygging þekkingar og reynslu af notkun rafbíla, núverandi staða hleðsluinnviða (staða hleðsluinnviða er enn mjög hindrandi þáttur fyrir stóran hóp kaupenda þar sem early movers hafa þegar keypt sem telja sig geta þraukað, hinir vilja halda áfram í sín lífsgæði), aukið úrval o.fl. virðast í raun enn víkjandi þegar kemur að ákvarðanatöku við bifreiðakaup. Hafa verður t.d. í huga að kaupverð endurspeglast í leiguverði, bæði af hendi bílaleiga og rekstrarleigufyrirtækja en að öðru leyti tekur nokkuð langan tíma að vinna upp mun á kaupverði rafmagnsbíls með rekstrarkostnaðarhagræði.

Bls. | 7

### Að hverju hefur stuðningur beinst?

Eins og áður segir hafa aðgerðir stjórnvalda vegna orkuskipta í samgöngum að miklu leyti beinst að ákvarðanatöku um kaup á bifreiðum og haft það markmið að lækka kaupverð nýorkubifreiða sem hefur jafnan verið umtalsvert hærra en kaupverð bifreiða sem ganga fyrir bensíni eða dísilolíu. Það er einmitt sá stuðningur sem boðað er að úr verði dregið. Hefur í því samhengi oftlega verið horft til samanburðar á kostnaði við innkaup á rafmagnsbifreið annars vegar og dísilbifreiðar hins vegar.

Jafnan er litið til verðþróunar á rafhlöðum sem ráðandi þáttar þegar kemur að þróun innkaupsverðs rafmagnsbifreiða enda er rafhlaðan kostnaðarsamasti þátturinn við framleiðslu rafmagnsbifreiða. Af myndinni hér að neðan má sjá að þróun rafhlöðuverðs hefur ekki verið orkuskiptum hagstæð að undanfögnu.

### Mynd 7: Þróun vísitölu rafhlöðumálmaverðs og undirþátta

#### Battery metal prices increased dramatically in early 2022, posing a significant challenge to the EV industry



Heimild: International Energy Agency, Global EV Outlook 2022 - Securing supplies for an electric future 2022.

Eins og sjá má hefur verð á líþíum í rafhlöður hækkað umtalsvert. Á sama tíma hafa greiningaraðilar uppfært spár um þróun rafhlöðuverðs og gefa þær nú til kynna að lengra sé að bíða áður en verð rafhlöðna ná því marki að verð rafbíla og dísilbíla ná jafnstöðu:

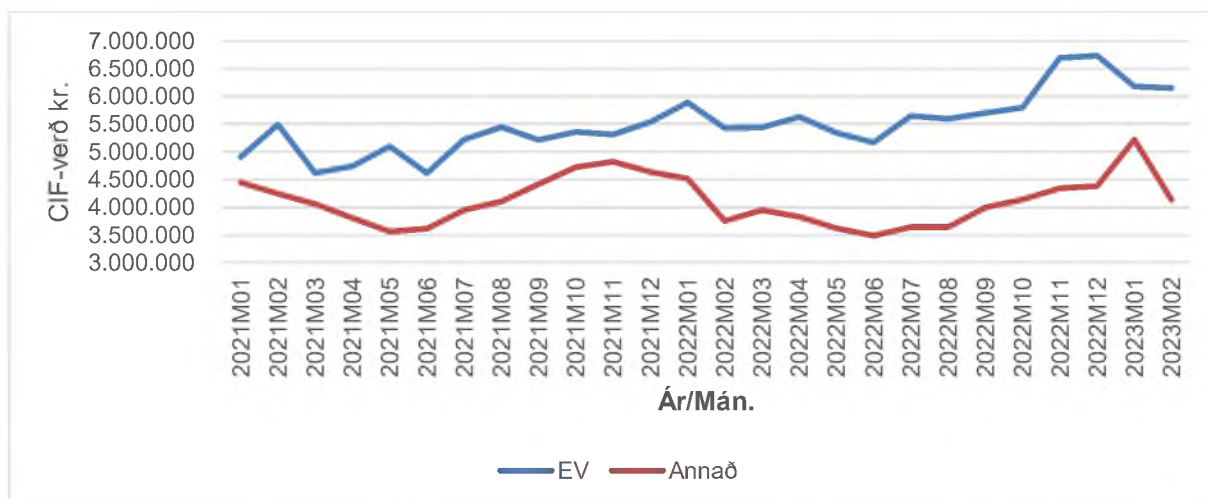
BNEF expects battery price to start dropping again in 2024, when lithium prices are expected to ease as more extraction and refining capacity comes online. Based on the updated observed learning rate, BNEF's 2022 Battery Price Survey predicts that average pack prices should fall below \$100/kWh by 2026. This is two years later than previously expected and will negatively impact the ability for automakers to produce and sell mass-market EVs in areas without subsidies or other forms of support. Higher battery prices could also hurt the economics of energy storage projects.

Bls. | 8

Heimild: Bloomberg BNEF. Lithium-ion Battery Pack Prices Rise for First Time to an Average of \$151/kWh.

Þessi staða hefur endurspeglast í þróun tollverðs rafmagnsbifreiða samanborið við tollverð annarra bifreiða eins og sjá má á mynd 8 þar sem „EV“ stendur fyrir rafmagnsbifreiðar en „Annað“ stendur fyrir aðrar fólksbifreiðar.

**Mynd 8:** Þróun meðal CIF-verðs á bifreið 2021–2023



Af myndinni leiðir að frá upphafi annars ársfjórðungs 2022 hefur munur á CIF-verði rafmagnsbifreiða og annarra bifreiða aukist verulega. Minnstu nam munurinn við upphaf árs 2021 þegar hann nam rúmum 10% en mestu nam hann í júlí 2022, tæpum 55%. Í febrúar 2023 nam munurinn enn tæpum 49%. Þannig eru sterkar vísbendingar til staðar um að framleiðslukostnaður rafmagnsbíla hafi þróast á óhagstæðan hátt fyrir kaupendur og orkuskipti í meira en heilt ár. Eins og áður segir gefa spár greiningaraðila ekki til kynna að jafnstöðu dísilbifreiða og rafmagnsbifreiða verði náð fyrr en á miðjum tíma áætlunarinnar, þ.e. þegar verðvísitala rafhlöðumálma gæti náð markinu 100\$/Kwh á árinu 2026. Því eru líkur á að samdráttur stuðnings við orkuskipti í vegasamgöngum á árunum 2024–2026 muni gera bensín- og dísilbíla að fýsilegum kosti.

### Hverju geta orkuskipti skilað?

Eins og flestir þekkja eru orkuskipti í samgöngum einn mikilvægasti þátturinn þegar kemur að samdrætti losunar á beinni ábyrgð Íslands. Ef 29% markmiði í vegasamgöngum skal náð þarf að ná samdrætti sem nemur 225 þús. tonnum koltvísýringsígilda fyrir árið 2030. Losun frá



fólksbifreiðum nemur allt að 63% af losun í vegasamgöngum. Bílar endast í flotanum mjög lengi og bílar sem keyptir eru inn á árunum 2023-2026 eru líklegir til að vera enn í notkun árið 2040 sem gerir markmiðið um jarðefnaeldsneytislaut Ísland fullkomlega óraunsætt. Þá má ætla að það sé á almannavitorði að tækniþroski orkuskiptalausna í fólksbílaflotanum er orðinn mjög hár og úrval rafbíla ávallt að aukast. Þannig má í raun gera ráð fyrir að unnt sé að mæta þörfum mjög margra með rafbílum á næstu árum. Sama er að gerast í ökutækjaflokki sendibíla og samskonar þróun er að hefjast í flokki þyngri vörubíla og ljóst að aðrir ökutækjaflokkar munu fylgja mjög hratt í kjölfarið á næstu misserum.

Blis. | 9

Einn af áhersluþáttum fjármálaáætlunar m.t.t. verðlags er vöruskipti við útlönd og gengi íslensku krónunnar, enda getur gengisveiking, t.d. í ljósi eftirspurnar eftir erlendum gjaldmiðlum, haft skaðleg áhrif m.t.t. innlendrar verðbólgu. Eins og áður segir virðast orkuskipti í samgöngum fyrst og fremst hafa átt sér stað með þeim hætti að bensínbifreiðum hefur verið skipt út fyrir rafmagnsbifreiðar. Í lok árs 2022 voru um 140 þúsund bifreiðar í umferð sem nota bensín að öllu leiti eða að hluta (bensínbíl, bensíntvinnbíl, bensín tengilvinn) á Íslandi og ef bensíninnflutningi síðasta árs er deilt niður á þær allar má gera ráð fyrir að flutt hafi verið inn bensín til notkunar á hverja þeirra og eina sem nemur 146.794 kr. að CIF-verði og greitt hafi verið fyrir það með erlendum gjaldeyri. Ef miðað er við að hver bensínbifreið sé 15 ár í notkun má því gera ráð fyrir að flutt verði inn bensín samtals að samanlögðu CIF-verði sem nemur 2.201.913 kr. á verðlagi dagsins í dag. Þannig má segja að kaup á bensínbifreið í dag feli í sér skuldbindingu til kaupa á gjaldeyri sem því nemur á líftíma bifreiðarinnar. Engin slík skuldbinding fellur til sé rafmagnsbifreið keypt í stað bensínbifreiðar en þess í stað nemur munur á meðal CIF-verði slíkra bíla 1.871.194 kr. Á þennan mælikvarða má halda því fram að í samhengi vöruskipta og gengis skili kaup á rafmagnsbifreið í stað bensínbifreiðar í dag jákvæðri niðurstöðu sem nemur gjaldmiðlakaupum að verðmæti 330.719 kr. á hverja bifreið miðað við 15 ára líftíma. Væri tímabært að skipta öllum flota bensínbifreiða í notkun út í dag mundi val á rafmagnsbifreiðum þannig skila þjóðarbúinu rúmlega 46 milljarða kr. betri stöðu m.t.t. gjaldeyriseftirspurnar á þennan mælikvarða.

Má í því samhengi t.d. benda á að gróft mat stjórnvalda hefur gefið til kynna að kaupa þurfi losunarheimildir fyrir sem nemur 1–10 millj. kr. á ári hverju eftir árið 2030, og þá keyptar í erlendum gjaldmiðli, takist Íslandi ekki standa við losunarskuldbindingar samkvæmt Parísarsamkomulaginu. Þá er einnig rétt að hafa í huga að væntingar greiningaraðila standa til þess að verð rafbíla muni taka að lækka þó seinkun hafi á því orðið. Því má gera ráð fyrir að sá munur sem er á meðal CIF-verði bensínbíla og rafmagnsbíla í dag muni dragast saman til lengri tíma lítið og að því er virðist framarlega á 15 ára líftíma bensínbíls í dæminu hér að framan. Því er óhætt að halda því fram að þjóðhagsleg fjárfesting í bensínbílum verði fjárfesting óhagkvæmari til nokkuð fasts tíma m.t.t. vöruskipta og gengisþróunar. Ástæðuna má einkum rekja til þeirrar innflutningsskuldbindingar á bensíni sem fylgir hverjum nýskráðum bensínbíl.

### Hver er raunveruleg ástæða samdráttar stuðnings til orkuskipta?

Í greinargerð tillögunnar er að finna nokkrar vísbendingar sem gætu skýrt hvers vegna ákveðið hefur verið að draga úr stuðningi við orkuskipti.

[Blis. 21] Samhliða miklum árangri í orkuskiptum og sífelldu sparneytnari ökutækjum hafa tekjur ríkisins af ökutækjum og eldsneyti dregist saman undanfarnin ár, enda hefur



skattlagningin að stórum hluta miðað við losun koltvísýrings. Þannig er stækkandi hópur sem greiðir afar takmarkað fyrir notkun vegakerfisins.

[Bl. 21] Ástæða er til að áréttu að þótt dregið verði úr stuðningi til kaupa á rafbílum verður eftir sem áður fjárhagslegur hvati fyrir heimili og fyrirtæki til þess að skipta út bifreiðum sem knúnar eru með jarðefnaeldsneyti vegna lægri rekstrarkostnaðar. Einnig má gera ráð fyrir, eins og reynslan sýnir varðandi nær allan fjöldaframleiddan tækjabúnað til almennar notkunar, að kaupverð nýorkubifreiða fari lækkandi í samanburði við hefðbundnar bifreiðar eftir því sem framleiðsla þeirra tekur að aukast á heimsvísu.

[Bl. 21] Hér hafa verið reifaðar nokkrar af aðhaldsáherslum stjórnvalda á áætlunartímabilinu, en til að draga úr þenslu og verðbólgu þarf samstillt átak.

[Bl. 24] Samhliða aðhaldi í rekstri ríkisins verður forgangsraðað í þágu áframhaldandi styrkingar innviða og grunns undir frekari verðmætasköpun til framtíðar.

Þá kom eftirfarandi m.a. fram í framsöguræðu efnahags- og viðskiptaráðherra:

Verkefnastofa um samgöngugjöld starfar nú á vegum fjármála- og innviðaráðuneytanna við að móta leiðir til að endurheimta tekjur af ökutækjum og umferð í stærra samhenginu. Það hefur orðið mikil lækkun undanfarin ár samhliða orkuskiptum og sparneytnari bílum. Við höfum hvatt til þess að sparneytnari bílar séu keyptir með gjaldakerfinu okkar. Fólk hefur gert það og það leiðir til þess að við sjáum mun minni tekjur í eldsneytisgjöldum, svo að dæmi sé tekið. Horft er til þess að nýtt kerfi miðast í auknum mæli við notkun og að tekjurnar geti smám saman náð sínu fyrra meðaltali árið 2027, í 1,7% af verqri landsframleiðslu.

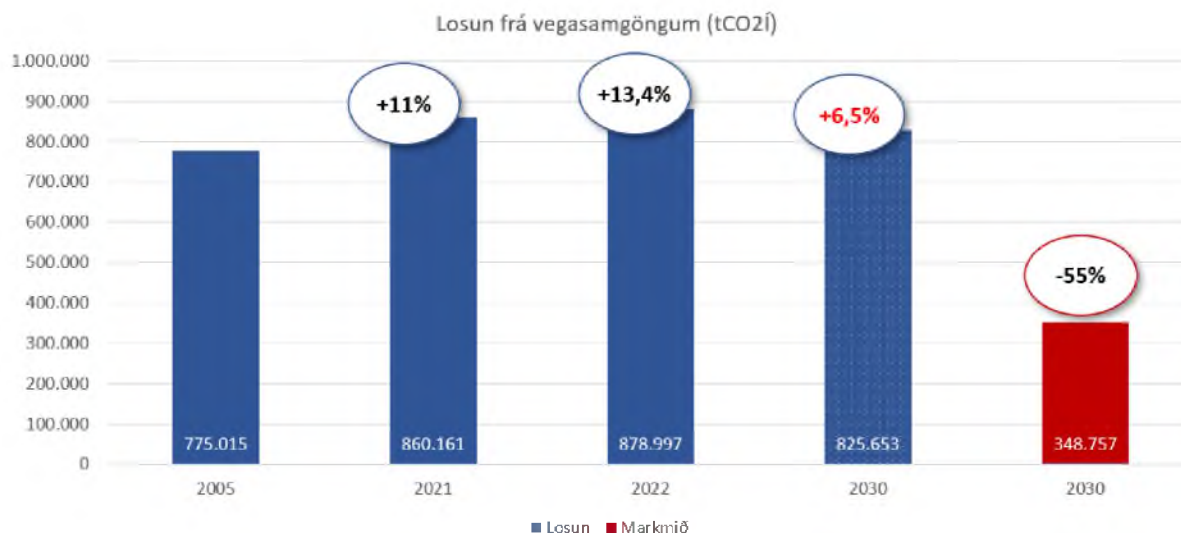
(Undirstrikun samtakanna)

Samtökin vilja leyfa sér að halda því fram að af framangreindum orðum leiði að stjórnvöld séu í raun að halda áfram með stefnubreytingu sem hófst við samþykkt fjárlagafrumvarps 2023, þegar lágmarksvörugjaldi var komið á og fjárhæð lágmarksbifreiðagjalds tvöfölduð. Í stuttu máli telja samtökin markmið í orkuskipta- og loftslagsmálum víkja fyrir tekjuáherslum sem eru m.a. rökstuddar með vísan til meintrar góðrar stöðu orkuskipta í samgöngum. Er ástæða til að ávarpa það nánar.

### Þróun orkuskipta – spá

Á vettvangi samtakanna hefur verið unnið ötullega, í samstarfi við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Umhverfisstofnun, Orkustofnun og ýmsar stofnanir og hagsmunaaðila að stöðutöku orkuskipta í samgöngum og skilgreiningu mögulegra leiða til að hraða þeim. Vegna vinnunnar hefur verið unnin spá sem skilar niðurstöðunni sem birtist á eftirfarandi mynd. Er tilgangur spárinnar að varpa ljósi á hverju orkuskipti í vegasamgöngum geta skilað m.t.t. þess markmiðs að draga losun frá vegasamgöngum saman um 55% miðað við losun ársins 2005. Er þá haft í huga að losun frá vegasamgöngum nemur 31% losunar á beinni ábyrgð Íslands.

**Mynd 9:** Þróun losunar frá vegasamgöngum miðað við óbreytta þróun.

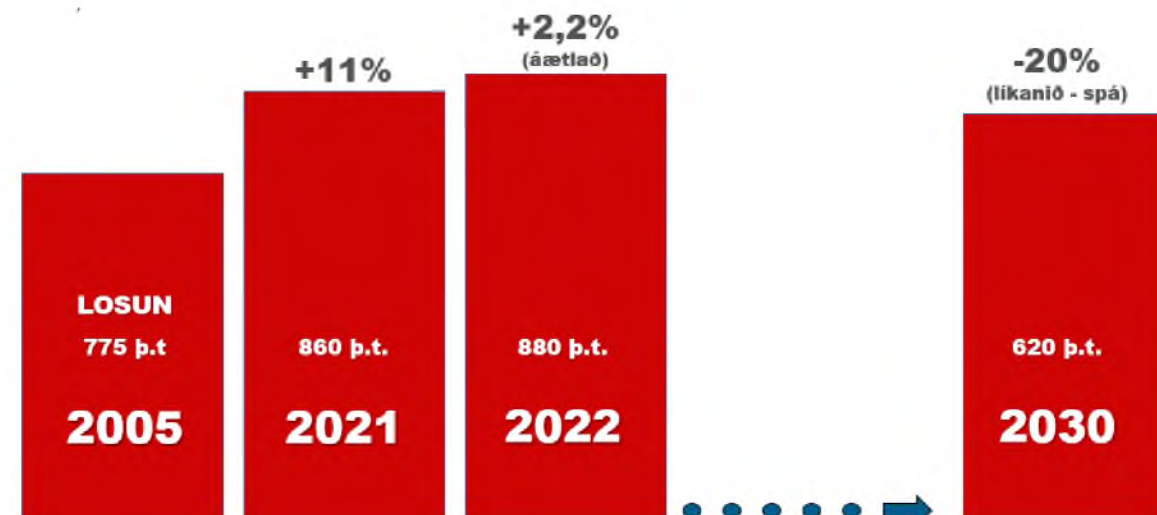


Bls. | 11

Mynd 9 gefur þá niðurstöðu að þrátt fyrir áframhaldandi óbreyttan stuðning við orkuskipti í samgöngum megi gera ráð fyrir því að losun frá samgöngum muni aukast næstu ár og því sé ástæða til að herða enn frekar á en orðið er. Ástæðuna má fyrst og fremst rekja til þess að áfram verði stærstur hluti ökutækjaflotans knúinn bensíni og dísilolíu þrátt fyrir að forsendur sem lagt er upp með geri ráð fyrir að 86% allra nýskráðra nýrra og notaðra ökutækja, og þar af 90% nýskráðra fólksbíla nýrra og notaðra inn í landið árið 2029 verði knúin rafmagni. Ökutæki eru í flestum tilvikum nýtt um langa hríð og því hefur hver bensín- eða dísilbifreið sem er nýskráð áhrif til langs tíma.

Til samanburðar er unnt að líta til sviðsmyndar þar sem gert er ráð fyrir að öll nýskráð ökutæki frá og með árinu 2024 verði alfarið knúin rafmagni.

**Mynd 10:** Þróun losunar frá vegasamgöngum miðað við 100% nýskráninga nýrra og notaðra séu knúin 100% rafmagni frá og með árinu 2024.



Af mynd 10 leiðir að þrátt fyrir að öll nýskráð ökutæki, ný og notuð, verði knúin rafmagni frá og með árinu 2024 mun samdráttur losunar í lok árs 2030 aðeins nema 20% af losun ársins 2005 sem er enn nokkuð langt frá því markmiði sem stefnt er að. Eins og áður sýnir spáin að hluti bensín- og dísilökutækja af heildarflotanum er svo stór að orkuskipti í vegasamgöngum ná ekki að skila nógu hratt æskilegum losunarsamdrætti.

Bls. | 12

Af framangreindu er ekki aðeins ljóst að samdráttur losunar frá ökutækjum er verkefni til lengri tíma en æskilegt hefði verið heldur einnig að eftir því sem fleiri bensín- og dísilbílar bætast við þeim mun lengri tíma mun verkefnið taka.

### **Dregur minni stuðningur úr neyslu?**

Það er óhætt að fullyrða að það sé yfirlýst stefna fjármálaáætlunar að slá á þenslu og hvetja til minni einkaneyslu. Þá verður ekki betur séð en að minnkun stuðnings við orkuskipti í samgöngum sé liður í slíkum aðgerðum. Jafnframt er hins vegar gefið til kynna að nú sé stefnt að því að gjaldtaka á ökutæki og umferð nemi árlega um 1,7% af VLF.

Árið 2022 var flutt inn bensín á ökutæki að CIF-verðmæti 20,5 milljörðum kr. Ætla má að innflutningur dísilolíu á ökutæki hafi numið enn hærri fjárhæð. Til samanburðar nam samanlagt CIF-verð allra rafbíla árið 2022 33,7 milljörðum kr. en annarra bifreiða tæplega 56 milljörðum kr. Nýskráð bensínbifreið mun krefjast framboðs á bensíni í hátt á annan áratug að minnsta kosti og því fela í sér framtíðarskuldbindingu til innflutnings, gjaldeyrisútgjalda og losunar.

Áhrif minni stuðnings við orkuskipti í samgöngum munu í þessu samhengi þá aðeins koma fram að ekki verð keypt jarðefnaeldsneytisbifreið í stað hvernar rafmagnsbifreiðar. Eins og reynslan hefur sýnt fækkar nýskráningum bifreiða ekki við breytingar á stuðningi við orkuskipti heldur beinast þær að þeim bifreiðum sem hagstæðastar eru í innkaupum. Fyrir liggur að innkaupsverð annarra bifreiða en rafmagnsbifreiða er hagstæðara en innkaupsverð rafmagnsbifreiða, a.m.k. enn sem komið er. Til skemmri tíma kann því samdráttur stuðnings við orkuskipti í vegasamgöngum að draga úr neyslu í krónum talið en til lengri tíma litið eykur það neyslu vegna langtímaskuldbindingar til eldsneytisinnflutnings.

### **Er hyggilegt að draga úr stuðningi á þessum tímamarki?**

Á sama tíma og dregið verður úr stuðningi við orkuskipti í samgöngum er fyrirsjáanlegt að verkefnum í orkuskiptum muni fjölga nú þegar landflutningabifreiðar hafa þegar verið markaðssettar á Íslandi og skilgreind hefur verið leið til að hvetja bílaleigur til að taka virkan þátt í orkuskiptunum, meðal annars m.t.t. þróunar á eftirmaðaði fyrir rafmagnsbíla. Ljóst er að þar eru á ferðinni kostnaðarsöm verkefni eigi að vera unnt að hrinda þeim hratt í framkvæmd í nánustu framtíð.

Vissulega væri afar kostnaðarsamt að skipta öllum þeim bensínbifreiðum sem eru skráðar í dag út fyrir rafmagnsbifreiðar í einum vettvangi en miðað við meðaltals CIF-verð rafmagnsbifreiða í mars síðastliðnum gæti heildarkostnaður slíkra útskipta numið nálega 840 milljörðum kr. Það er hins vegar ekki rétta sjónarhornið.

Kaupendur bifreiða standa m.a. frammi fyrir því að velja á milli rafmagnsbifreiða og annarra bifreiða við kaup. Hverri bensín- og dísilbifreið fylgir eldsneytisskuldbinding í erlendum gjaldeyri og framtíðarlosun.

Eins og áður segir telur ríkisstjórnin sig hafa forgangsraðað í þágu áframhaldandi styrkingar innviða og grunns undir frekari verðmætasköpun til framtíðar. Verður í ljósi áherslanna að túlka þau orð sem svo að bein tekjumyndun á tíma fjármálaáætlunar sé lykilorðið. Í upphafi skyldi endinn skoða. Ljóst er að í veruleika fjármálaáætlunar miðast endinn við árið 2028.

## Samandregið

Bls. | 13

Það er að mati samtakanna vissulega kostur að ríkisstjórnin hyggist að einhverju leyti stíga ölduna með Seðlabanka Íslands í baráttunni við verðbólguna. Verður öðrum eftirlátið að benda á hvort efni fjármálaáætlunar haldi þjóðarskútunni á réttari leið í þeim efnunum.

Það má hafa ríkan skilning á því að ríkisstjórnin telji tilefni til að gera breytingar á forsendum tekjumyndunar. Má enda ætla að það sé viðvarandi verkefni hennar. Í tillöggunni liggur fyrir sú stefnumörkun að skattar af ökutækjum og notkun þeirra eigi að nema 1,7% af VLF árið 2027, eða sem nemur um 64 milljörðum kr. miðað við VLF árið 2022 samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands. Tekjurnar námu um 39 milljörðum kr. árið 2021 samkvæmt ríkisreikningi. Í því samhengi þarf á horfa á heildarmyndina og m.a. taka tillit til þróunar orkuskipta og loftslags- og orkuskiptamarkmiða. Að óbreyttu verður þeim hins vegar stefnt í meiri hættu en við blasir nú þegar.

Á bls. 180 og 181 í greinargerð tillögunnar segir:

Einfalt og réttlátt skattkerfi með fáum undanþágum stuðlar að skilvirkni. Skýr markmið, samræmd skattlagning og rík upplýsingagjöf um ráðstöfun ríkisfjár eykur líkur á jákvæðu viðhorfi einstaklinga og fyrirtækja til þátttöku í sameiginlegum útgjöldum samfélagsins. Með þessi sjónarmið í huga þarf að beita efnahagslegum hvötum til að draga úr neikvæðum ytri áhrifum, t.d. á atvinnustarfsemi, s.s. losun óæskilegra gróðurhúsalofttegunda.

Í samræmi við áherslur stjórnvalda er lagt upp með að mótuð verði framtíðarstefna um sjálfbæra skattlagningu á notkun ökutækja þannig að skattheimtan þjóni markmiðum Íslands í loftslagsmálum. Mótun tekjuöflunarkerfis vegna umferðar og orkuskipta til framtíðar á sér samsvörun í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið hafa sett á fót verkefnastofu sem falið verður að vinna með ráðuneytunum að mótun tillagna um nýtt fyrirkomulag tekna af vegasamgöngum til framtíðar.

Á bls. 266 segir m.a.:

Stefnt er að kolefnishlutlausri framtíð með því að ná fullum orkuskiptum þar sem jarðefnaeldsneyti verður leyst af hólmi með orku af endurnýjanlegum uppruna.

Í huga samtakanna er það verkefni að vinna upp 1,7% af VLF skatttekna af ökutækjum og notkun þeirra ekki einfaldlega verkefni sem snýr að jöfnun skattbyrðar niður á öll ökutæki eða hvern ekinn kílómetur. Það er verkefni stjórnvaldanna að vinna með flóknari myndir en svo eins og fram kemur hér að framan þar sem m.a. er horft til ytri áhrifa. Eins og hér hefur verið gerð grein fyrir þarf mikið til að koma eigi orkuskiptamarkmið í vegasamgöngum að nást. Um það virðast stjórnvöld að einhverju leyti meðvitað. Það er hins vegar afar brýnt að þau tækifæri sem eru þegar til staðar verði nýtt að fullu. Hafa því samtökin verulegar áhyggjur af því að sá samdráttur sem er boðaður á stuðningi við orkuskipti í samgöngum endurspeglir illa þau djörfu áform sem ríkisstjórnin hefur haft uppi. Á það ekki síst við þegar slíkur samdráttur er beinlínis



tengdur við aðgerðir sem vinna eiga gegn hækkun verðlags undir kringumstæðum þar sem aðrir valkostir standa til boða.


Samtökin hafa skilið skilaboð stjórnvalda á þann veg að orkuskiptin eigi að eiga sér stað mun hraðar en markaðsforsendur ráða við. Á það hafa samtökin fallist og tekið virkan þátt. Ef horft er framhjá loftslagsáherslum skiptir það bílgreinina ekki lykilmáli í skilningi rekstrar hvort hún selur og þjónustar ökutæki sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti eða rafmagni. Þá skiptir það söluaðila orkugjafa ekki lykilmáli til lengri tíma lítið hvaða orkugjafa þeir selja. Atburðarás orkuskipta á umframhraða er á forræði stjórnvalda enda setja þau markmiðin og ákvarða hraðann. Áhyggjur samtakanna snúa því fyrst og fremst að því að þær stuðningsaðgerðir sem áformaðar eru virðast beinlínis gera ráð fyrir öðrum veruleika en uppi er. Markmiðin eru óbreytt og tíminn til stefnu sá hinn sami og áður.

Bls. | 14

Virðingarfyllst,



María Jóna Magnúsdóttir  
f.h. Bílgreinasambandsins



Andrés Magnússon  
f.h. Samtaka verslunar og þjónustu