

Febrúar 2023



Skattar og skattaívilnanir á sviði umhverfismála

Skýrsla starfshóps
fjármála- og efnahagsráðherra

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Skattar og skattaívilnanir á sviði umhverfismála

Unnið af starfshóp um gerð skýrslu um skatta og skattaívilnanir á sviði umhverfismála

Útgefandi:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Febrúar 2023

fjr@fjr.is

fjr.is

Umbrot og textavinnsla:

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

©2023 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Efnisyfirlit

Samantekt á tillögum starfshópsins og mótvægisáðgerðum.....	8
1. Kolefnisgjald hækkað.....	8
2. Beinn tímabundinn stuðningur við kaup á hreinorkubílum o.fl.....	8
3. Bílaleigur.....	8
4. Hvatar til kaupa á nýjum hreinorkubílum eflidir.....	9
5. Skattlagning á bensíni og olíu endurspegli losun koltvísýrings.....	9
6. Þungir bílar.....	9
7. Sjávarútvegur.....	9
8. Flugsamgöngur.....	9
9. Vistvæn mannvirki.....	10
Mótvægisáðgerðir og næstu skref.....	10
Inngangur	11
1. Nánar um einstakar tillögur starfshópsins.....	12
1.1. Kolefnisgjald hækkað.....	13
1.2. Beinn tímabundinn stuðningur við kaup á hreinorkubílum o.fl.....	15
1.3. Bílaleigur.....	20
1.4. Hvatar til kaupa á nýjum hreinorkubílum eflidir.....	23
1.5. Skattlagning á bensíni og olíu endurspegli losun koltvísýrings.....	24
1.6. Þungir bílar.....	25
1.7. Sjávarútvegur.....	29
1.8. Flugsamgöngur.....	31
1.9. Vistvæn mannvirki.....	33
2. Umhverfisskattar og umhverfisgjöld	36
2.1. Umhverfisskattar og umhverfisgjöld	36

2.2. Orkuskattur.....	37
2.2.1. Eldsneytisgjöld	37
2.2.2. Kolefnisgjald.....	38
2.2.3. Flutningsjöfnunargjald raforku.....	39
2.2.4. Sala losunarheimilda.....	39
2.2.5. Sala á heitu vatni og rafmagni.....	40
2.2.6. Rafveitueftirlitsgjald	40
2.2.7. Skattur á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir.....	40
2.3. Flutningsskattur.....	41
2.3.1. Vörugjald af ökutækjum.....	41
2.3.2. Bifreiðagjald	43
2.3.3. Kílómetragjald	44
2.3.4. Skipa- og vitagjald	44
2.4. Mengunarskattar	44
2.4.2. Sorphreinsunargjald	44
2.4.3. Úrvinnslu- og skilagjald	45
2.5. Auðlindaskattar.....	45
2.5.1. Gjald rekstrarleyfishafa sjókvíaeldis.....	45
3. Skattaávilnanir á sviði umhverfismála	47
3.1. Virðisaukaskattur.....	47
3.2. Vörugjald á ökutæki	48
3.3 Tekjuskattur	49
3.3.1. Samgöngugreiðslur.....	49
3.3.2. Kolefnisjöfnun	49
3.3.3. Flýtifyrning vistvænna ökutækja.....	50
3.3.4. Grænar eignir - Fyrningarálag.....	50
3.3.5. Niðurgreiðslur og skattfrelsi styrkja vegna húshitunarkostnaðar.....	51

4. Núverandi aðgerðir og /eða áætlanir stjórnvalda o.fl.....	52
4.1. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.....	52
4.1.1. Aðgerð A.2 – Ívilnanir fyrir virka ferðamáta.....	52
4.1.2. Aðgerð A.4 – Ívilnanir fyrir vistvæn ökutæki.....	54
4.1.3. Aðgerð A.8 – Orkuskipti í þungaflutningum.....	55
4.1.4. Aðgerð A.9 – Vistvænir bílaleigubílar.....	55
4.1.5. Aðgerð B.1 – Orkuskipti í sjávarútvegi.....	55
4.1.6. Aðgerð C.1 – Föngun kolefnis frá jarðvarmavirkjunum.....	55
4.1.7. Aðgerð D – F-gös og efnanotkun.....	57
4.1.8. Aðgerð E. – Landbúnaður.....	58
4.1.9. Aðgerð F.1 – Urðunarskattur.....	59
4.1.10. Aðgerð G.1 – Kolefnisgjald.....	63
4.2. Í átt að hringrásarhagkerfi – Stefna umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum.....	64
4.2.1. Aðgerð 13 – Efling hringrásarhagkerfis.....	64
4.2.2. Aðgerð 15 - Urðunarskattur.....	65
4.2.3. Aðgerð 17 - Stuðningur við heimajarðgerð.....	65
4.2.4. Aðgerð 19 - Efling viðgerða og viðhaldsþjónustu.....	66
4.2.5. Aðgerð 20 - Afnám VSK af endursölu notaðrar vöru.....	68
4.3. Aðgerðaáætlun gegn matarsóun.....	69
4.3.1. Umbun fyrir matargjafir.....	69
5. Framkomin sjónarmið á fundum starfshópsins.....	73
Viðauki.....	75
1. ESB.....	75
1.1. Stefna ESB í loftslagsmálum.....	75
1.2. Meginstjórnkerfi ESB til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.....	75
1.3. Nánar um ETS kerfið.....	76
1.4. Græni evrópski sáttmálinn (The European Green Deal).....	77

1.4.1 Í form fyrir 55 (Fit for 55) og kolefnisjöfnunargjald (CBAM).....	77
1.5. Tilskipanir Evrópusambandsins sem kveða á um beitingu efnahagslegra stjórnþækja.....	79
1.5.1. Rammatilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um úrgang.....	79
1.5.2. Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins um sköpun skilyrða fyrir myndun hringrásarhagkerfis.....	80
2. OECD.....	81
2.1 Skattastefna og loftslagsbreytingar (Tax Policy and Climate Change).....	81
2.2 Virk verðlagning kolefnis (Effective Carbon Rates).....	82
2.3 Efnahagsskýrsla OECD um Ísland (OECD Economic Surveys Iceland).....	82
2.4 Umgjörð um afkolun hagkerfis (A framework to decarbonise the economy).....	83

Myndaskrá

- Mynd 1: Sala á jarðefnaeldsneyti sem ber kolefnisgjald
- Mynd 2: Nýskráðir rafmagns- og tengiltvinnbílar
- Mynd 3: Hlutdeild orkugjafa í nýskráningu fólksbíla eftir eigendum
- Mynd 4: VSK-ívilnanir vegna kaupa á vistvænum bílum eftir tekjutíundum
- Mynd 5: Eldsneytisgjöld á hvern lítra af bensín og dísil
- Mynd 6: Tekjur ríkissjóðs af umhverfissköttum
- Mynd 7: Tekjur ríkissjóðs af kolefnisgjaldi
- Mynd 8: Innflutningur á flúoruðum gróðurhúsalofttegundum
- Mynd 9: Tekjur af vörugjaldi á ökutæki og fjöldi nýskráðra bifreiða
- Mynd 10: VSK-ívilnun í tolli vegna kaupa á vistvænum bílum
- Mynd 11: Fjöldi sem fær samgöngugreiðslur og heildarfjárhæð
- Mynd 12: VSK-ívilnun í tolli vegna innfluttra hjóla
- Mynd 13: Magn urðaðs úrgangs
- Mynd 14: Urðun lífbrjótanlegs heimilisúrgangs
- Mynd 15: Heimilisúrgangur og markmið um endurvinnslu
- Mynd 16: Hringrásarhagkerfið
- Mynd 17: Úrgangspríhyrningurinn

Töfluskrá

Tafla 1: Skattaívilnanir í lögum um virðisaukaskatt vegna orkuskipta í samgöngum

Samantekt á tillögum starfshópsins og mótvægisaðgerðum

1. Kolefnisgjald hækkað

- Kolefnisgjald hækki í áföngum fram til ársins 2030 með það að leiðarljósi að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum.
- Hækkunar á kolefnisgjaldi verði kynntar sem fyrst til að auka fyrirsjáanleika. Þannig geti almenningur og fyrirtæki tekið mið af hækkun kolefnisgjalds í framtíðinni við ákvörðunartöku sína í dag.

2. Beinn tímabundinn stuðningur við kaup á hreinorkubílum o.fl.

- Nýtt tímabundið stuðningskerfi fyrir almenning og fyrirtæki verði innleitt þegar VSK-ívilnun¹ fyrir hreinorkubíla rennur sitt skeið á enda. Við útfærslu stuðningskerfisins verði litið til þess að stuðningurinn nýtist í meira mæli tekjulægri heimilum.
- Samhliða er nauðsynlegt að frekari uppbygging eigi sér stað á hleðsluinnviðum, þá sérstaklega hraðhleðslustöðvum, hringinn í kringum landið svo tryggt verði að fullnægjandi hleðsluinnviðir séu til staðar á landinu öllu.

3. Bílaleigur

- Nýtt fyrirkomulag á stuðningi stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna tók gildi þann 1. janúar sl. þar sem Orkusjóður var eflur til þess að styðja sérstaklega við kaup bílaleigna á hreinorkubílum. Við mótnun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja bílaleigur við kaup á hreinorkubílum með fjárveitingum frekar en að stuðningurinn væri í formi skattalegra ívilnana.
- Starfshópurinn leggur til að fyrir loks árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna í gegnum Orkusjóð ásamt þarfagreiningu.
- Samhliða þeirri uppbyggingu hleðsluinnviða sem vísað er til í tillögu nr. 2 er rétt að sérstaklega verði litið til svæða þar sem fjöldi ferðamanna er mikill, t.a.m. á Keflavíkurflugvelli. Tryggja þarf að fyrirkomulag greiðslna fyrir aðgang að hleðslustöðvum verði skoðað sérstaklega þannig að ferðamenn geti með auðveldum hætti greitt fyrir aðgang að mismunandi hleðslustöðvum með greiðslukortum. Jafnframt verði tryggt að beinar eða óbeinar hindranir á greiðslum séu ekki til staðar.

¹ Í skýrslunni verður að meginstefnu til notast við skammstöfunina „VSK“ þegar fjallað er um virðisaukaskatt, sbr. lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

4. Hvatar til kaupa á nýjum hreinorkubílum eflidir

- Losunarmörk vörugjalda lækki í áföngum niður í 50g/km sem er viðmið Evrópusambandsins um hvað telst vera vistvænt ökutæki.

5. Skattlagning á bensíni og olíu endurspegli losun koltvísýrings

- Skattlagning á bensíni og olíu endurspegli losun koltvísýrings í nýju gjaldtökukerfi ökutækja og eldsneytis. Með tillögunni yrði skattlagning á hvern lítra af dísilolíu hærri en skattlagning á hvern lítra af bensíni.

6. Þungir bílar

- Nýtt fyrirkomulag á stuðningi stjórnvalda við orkuskipti í þungaflutningum tók gildi þann 1. janúar sl. þar sem Orkusjóður var eflur til þess að styðja sérstaklega við kaup á þungum hreinorkubílum. Við mótun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja við kaup á þungum hreinorkubílum með fjárveitingum í stað nýrra skattalegra ívilnana.
- Starfshópurinn leggur til að fyrir loks árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti þungra hreinorkubíla í gegnum Orkusjóð ásamt þarfagreiningu.
- Skattlagning bíla, þ.m.t. þyngri bíla, verði endurskoðuð í nýju gjaldtökukerfi ökutækja og eldsneytis og látin endurspegla betur niðurbrot á vegum vegna aksturs ökutækja, m.a. með hliðsjón af þyngd, fjölda öxla, fjöðrunarbúnaði o.fl.

7. Sjávarútvegur

- Unnið verði að framgangi þeirra tillagna starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um Græn skref í sjávarútvegi sem ekki hafa nú þegar komið til framkvæmda og ákveðið hefur verið að halda áfram skoðun á. Litið verði til samstarfsyfirlýsingar stjórnvalda og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) frá 3. júlí 2020.
- Stuðningur ríkissjóðs vegna orkuskipta í sjávarútvegi verði í formi útgjalda í stað skattalegra ívilnana, nema að skýr skattaleg sjónarmið liggja að baki ívilnunum. Með beinum stuðningi er hægt að ná markvissari árangri og aukinni yfirsýn. Sem dæmi er hægt að efla Orkusjóð til þess að greiða enn frekar götu nýsköpunar, fjárfestinga og innviðaupbyggingar í tæknilausnum vegna orkuskipta í sjávarútvegi með fjárfestingastyrkjum eða lánum vegna aðgerða og/eða verkefna sem stuðla að orkuskiptum í sjávarútvegi.

8. Flugsamgöngur

- Litið verði til tillagna í drögum að stefnu og aðgerðaáætlun um orkuskipti í flugi, frá 30. mars 2022. Sérstök áhersla verði lögð á að allt innanlandsflug verði knúð endurnýjanlegum orkugjöfum fyrir árið 2040.
- Starfshópurinn styður þær hugmyndir sem fram koma í drögunum um að styðja við orkuskipti í flugi í formi útgjalda, t.a.m. með eflingu Orkusjóðs. Það er mat starfshópsins að stuðningur í formi útgjalda sé markvissari og gagnsærri leið en að beita skattaívilnunum.

9. Vistvæn mannvirki

- Starfshópurinn styður tillögu samstarfsvettvangsins „Byggjum grænni framtíð“ þess efnis að auknu fjármagni verði varið í Orkusjóð og rannsóknarsjóði, m.a. Ask – mannvirkjarannsóknarsjóð, með það að markmiði að styrkja enn frekar rannsóknir, þróun, nýsköpun og fjárfestingu á sviði vistvænnar mannvirkjagerðar, t.a.m. rannsóknir á vistvænu byggingarefni, lífsferilsgreiningum mannvirkja o.fl. Það er mat starfshópsins að stuðningur í formi útgjalda sé markvissari og gagnsærri leið en að beita skattaávilnunum.
- Greining fari fram á kostum og göllum þess að endurgreiðsluheimild VSK til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis vegna byggingar, endurbóta eða viðhalds taki mið af umhverfissjónarmiðum, t.a.m. umhverfivottun vegna nýbygginga og vistvænum þáttum vegna endurbóta og viðhalds. Við heildarendurskoðun laga um virðisaukaskatt verði enn fremur litið sérstaklega til möguleika á að beita vistvænum hvötum við byggingu, endurbætur og viðhald húsnæðis.

Mótvægisáðgerðir og næstu skref

- Starfshópurinn leggur til að skoða hugsanlegar mótvægisáðgerðir vegna einstakra tillagna hér að framan, t.a.m. vegna hækkunar kolefnisgjalds, með það að leiðarljósi að áðgerðir stjórnvalda gegn loftslagsvánni tryggji um leið jöfnuð og réttlæti út frá réttlátum umskiptum í loftslagsmálum.
- Sem dæmi um einstaka mótvægisáðgerðir má nefna stuðning til tekjulægri hópa, eflingu hleðsluinnviða í kringum landið, rafvæðingu hafna og eflingu nýsköpunar í ferðaþjónustu, flugi, sjávarútvegi og landbúnaði vegna orkuskipta, t.d. með stuðningi við framleiðslu og notkun á vistvænu eldsneyti, s.s. rafeldsneyti og öðrum vistvænum orkugjöfum.

Starfshópurinn leggur til að tillögurnar og útfærslur mótvægisáðgerða verði skoðaðar og unnar áfram í samráði milli viðeigandi fagráðuneyta og stýrihóps um [áðgerðaáætlun í loftslagsmálum](#). Við útfærslu og framkvæmd einstakra tillagna og mótvægisáðgerða verði haft samráð við hagsmunaaðila.

Inngangur

Starfshópur sem unnið hefur að skoðun á sköttum og skattaívilnunum á sviði umhverfismála hefur skilað skýrslu til fjármála- og efnahagsráðherra. Starfshópnum, sem skipaður var þann 22. janúar 2021, var falið að fara með heildstæðum hætti yfir skatta og skattaívilnanir sem varða stefnumörkun í umhverfismálum. Starfshópurinn hafði m.a. það hlutverk að fara yfir álagningu skatta og gjalda og skattaívilnanir, með tilliti til framkvæmdar. Samhliða var hópnun falið að taka til skoðunar hvort aðrar aðgerðir sem stutt geti sömu markmið komi til álitu í þessum efnun.

Nánara hlutverk starfshópsins var m.a. eftirfarandi:

- Að meta tillögur stjórnvalda um aðgerðir sem fela í sér álagningu umhverfisskatta. Í því sambandi var starfshópnum gert að skoða sérstaklega þær aðgerðir sem liggja fyrir í stefnumótun stjórnvalda í þessum efnun og nógildandi fyrirkomulag á álagningu umhverfisskatta.
- Að meta kosti þess að beita ívilnunum til að ná markmiðum í umhverfismálum. Í því sambandi var starfshópnum ætlað að leggja mat á og skoða sérstaklega áhrif og hagkvæmni þeirra skattaívilnana sem lagðar eru til í stefnumótun stjórnvalda með hliðsjón af nógildandi fyrirkomulagi um skattaívilnanir.
- Að setja fram þær aðgerðir sem starfshópurinn telur rétt að taka til frekari skoðunar og/eða greini eftir atvikum útgjalda- og tekjuáhrif þeirra.

Formaður starfshópsins er Hlynur Ingason, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Aðrir nefndarmenn eru Ása Ögmundsdóttir, sérfræðingur í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, Íris Hannah Atladóttir, sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Jón Ásgeir Tryggvason, sérfræðingur hjá Skattinum og Magnús Dige Baldursson, sérfræðingur í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

1. Nánar um einstakar tillögur starfshópsins

Íslensk stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið í loftslagsmálum. Uppfært markmið Íslands kveður á um 55% heildarsamdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030, miðað við árið 1990, en það markmið tengist samfloti með ESB og Noregi. Þá hafa stjórnvöld jafnframt sett sér sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005. Jafnframt hafa stjórnvöld sett sér metnaðarfull markmið um að Íslandi nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum á öllum sviðum samfélagsins eigi síðar en árið 2040 og verði þá óháð jarðefnaeldsneyti fyrst ríkja. Til að Ísland nái markmiðum sínum í loftslagsmálum er þörf á metnaðarfullum og samstilltum aðgerðum hjá hinu opinbera og einkaaðilum sem varðað geta leiðina að settum markmiðum. Auknar skuldbindingar í loftslagsmálum leiða jafnframt til þess að þörf er á auknum og markvissum aðgerðum svo að hægt verði að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

Skattar- og skattaívilnanir eru eitt af þeim stýritækjum sem stjórnvöld geta beitt til þess að íslenskt samfélag þokist nær markmiðum sínum í loftslagsmálum. Hér á eftir er að finna 9 tillögur sem starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðherra leggur til í þessum efnunum. Starfshópurinn telur rétt að samhlíða fari fram skoðun á hugsanlegum mótvægisaðgerðum vegna einstakra tillagna, t.a.m. vegna hækkunar kolefnisgjalds.

Við mótnun tillagnanna hefur starfshópurinn m.a. haft í huga greiðslureglu umhverfisréttarins eða mengunarbótaregluna (e. polluter pays principle), þ.e. þá meginreglu að sá sem valdi mengun bæti umhverfistjón sem af henni hlýst og beri kostnað af því. Einnig hefur hópurinn haft í huga réttlát umskipti (e. just transition), sem felur það í sér að allar aðgerðir gegn loftslagsvánni tryggji um leið jöfnuð og réttlæti.

Rétt er að benda á að fyrirhugað er að ráðast í heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Þær tillögur sem hér er að finna munu að mati starfshópsins einnig nýtast í þeirri heildarendurskoðun.

Við ritun skýrslunnar fundaði starfshópurinn með ýmsum aðilum til að öðlast skýrari og dýpri sýn á þau fjölbreyttu viðfangsefni sem starfshópurinn fjallar um í skýrslunni.

1.1. Kolefnisgjald hækkað

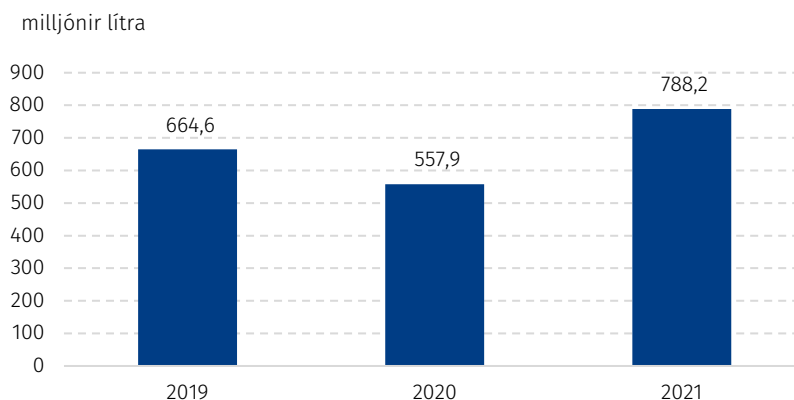
Kolefnisgjald er lagt á eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna og notað er í fljótandi eða loftkenndu formi. Með eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna á fljótandi eða loftkenndu formi er átt við gas- og dísilolíu, bensín, brennsluolíu og jarðolíugas og annað loftkennt vetniskolefni. Markmið gjaldtökunnar er að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og þar með losun gróðurhúsalofttegunda. Gjaldið tekur heildstætt á losun kolefnis frá jarðefnaeldsneyti, bæði frá samgöngum og öðrum uppsprettum. Kolefnisgjald er þannig lagt á til viðbótar við önnur almenn gjöld á eldsneyti sem notað er í vegasamgöngum, þ.m.t. almennt og sérstakt vörugjald á bensín og olíugjald.

Í upphafi árs 2018 var kolefnisgjaldið hækkað um 50% í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Gjaldið var hækkað á ný árið 2019 og þá um 10%. Í byrjun árs 2020 var gjaldið aftur hækkað um 10%. Markmið hækkunar kolefnisgjalds var m.a. að hvetja bæði einstaklinga og fyrirtæki til að velja vistvæna tækni og orkugjafa sem stuðlar að aukinni framleiðslu endurnýjanlegra orkugjafa. Skattlagning losunar á koltvísýringi (CO₂), þ.m.t. kolefnisgjald, gerir stjórnvöldum fært að beina samfélaginu í átt að kolefnishlutleysi.

Fjárhæðir kolefnisgjalds eru nú 13 kr. á hvern lítra af gas- og dísilolíu, 11,3 kr. á hvern lítra af bensíni, 15,95 kr. á hvert kílógramm af brennsluolíu og 14,15 kr. á hvert kílógramm af jarðolíugasi og öðru loftkenndu kolvatnsefni. Um áramótin hækkuðu fjárhæðir kolefnisgjalds um 7,7% í samræmi við verðlagsforsendur fjárlaga.

Í [stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá september 2021](#) kemur fram yfirlit í töflu um samdrátt í sölu á jarðefnaeldsneyti sem lagt er á kolefnisgjald milli árana 2019 og 2020. Myndin hefur verið uppfærð með nýjum upplýsingum fyrir árið 2021. Líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd hefur sala á jarðefnaeldsneyti sem ber kolefnisgjald aukist milli áráanna 2020 og 2021 eða um 40%. Gildissvið kolefnisgjalds, þ.e. þær tegundir jarðefnaeldsneytis sem gjaldið er lagt á, breyttist ekki milli áráanna 2019 og 2021 og eru tölurnar því samanburðarhæfar milli ára hvað það varðar.

Mynd 1: Sala á jarðefnaeldsneyti sem ber kolefnisgjald



Heimild: Skatturinn

Kolefnisgjald er skilvirk og áhrifarík leið til að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og þar með losun CO₂. Kolefnisgjald gerir hreina orkugjafa samkeppnishæfari í verði við jarðefnaeldsneyti. Fjöldi álitsgjafa og alþjóðastofnana, svo sem Efnahags- og framfarastofnunin (OECD), hafa bent á mikilvægi þess að nýta kolefnisgjald sem stjórnþæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í júní 2020 birti Hagfræðistofnun Háskóla Íslands niðurstöður athugunar á [áhrifum kolefnisgjalds á eldsneytisnotkun heimila og fyrirtækja](#) sem unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Markmið skýrslunnar var að meta áhrif skattlagningar á neyslu kolefniseldsneytis, þ.e. að komast að því hversu mikið neysla á kolefniseldsneyti minnkar með skattlagningu. Samkvæmt greiningunni kom fram að heimili draga að jafnaði úr notkun á eldsneyti um 0,35% ef verð þess hækkar um 1%. Þá kom einnig fram að fyrirtæki draga að jafnaði um 0,3% úr olíunotkun þegar olíuverð hækkar um 1%.

Í júlí 2022 gaf Hagfræðistofnun Háskóla Íslands út skýrsluna [„Áhrif aðgerða í loftslagsmálum. Kostnaðar- og ábatamat“](#). Skýrslan var unnin að beiðni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um að stofnunin legði mat á kostnað og ábata af aðgerðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Í skýrslunni kemur fram að álagning kolefnisgjalds sé ein hagkvæmasta loftslagsaðgerð stjórnvalda. Þá sé það einnig kostur að gjaldið er almennt og gegnsætt. Kolefnisgjald á bensín og olíu er lægra en verð á losunarheimildum um þessar mundir. Að mati Hagfræðistofnunar sé því svigrúm til þess að hækka gjaldið.

Alþjóðastofnanir hafa margar hverjar lagt mat á hvert kolefnisgjald þurfi að vera fyrir árslok 2030 svo ríki heims nái loftslagsmarkmiðum sínum ásamt því að leggja mat á samfélagslegan kostnað af losun gróðurhúsalofttegunda. Í nýjustu útgáfu af [World Economic Outlook](#) leggur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mat á þjóðhagsleg áhrif af hækkingu kolefnisgjalds. Miðað er við að kolefnisgjald í Evrópu sé á bilinu \$150-200 á hvert tonn CO₂ (u.þ.b. 20-30 þús. ISK) fyrir árið 2030 þannig að ríki heims nái alþjóðlegum markmiðum sínum í loftslagsmálum fyrir 2030. Í samantekt frá OECD um [Effective Carbon Rates](#) er talin þörf á að kolefnisgjald verði um €120 á hvert tonn af CO₂ (u.þ.b. 18 þús. ISK) árið 2030 til að ná afkolun (e. decarbonisation) fyrir miðja öld. Kolefnisgjald á Íslandi er núna um 5.000 kr. á hvert tonn af CO₂. Þá er fjallað ítarlega um skattlagningu á kolefni og orku í nýlegri skýrslu frá OECD frá nóvember 2022 [Pricing Greenhouse Gas Emissions](#).

Kolefnisgjald er almennt talið hagkvæmt og árangursríkt stjórnþæki til að draga úr losun CO₂. Um leið hefur það þann kost að leggja ríkissjóði til tekjur á sama tíma og ríkissjóður tekur á sig kostnað vegna markmiða þess í loftslagsmálum. Í ljósi þessa leggur starfshópurinn til að fjárhæðir gjaldsins verði endurskoðaðar þannig að gjaldið styðji betur við markmið stjórnvalda í loftslagsmálum og orkuskiptum. Starfshópurinn leggur til að kolefnisgjald hækki í nokkrum áföngum á næstu árum og að sú hækking verði lögfest sem fyrst til þess að auka fyrirsjáanleika. Skýr skilaboð og stefnufesta hins opinbera um hækkingu kolefnisgjalds veitir almenningi og fyrirtækjum vissu um að það borgi sig að fjárfesta og þróa áfram vistvæna orkugjafa. Með auknum fyrirsjáanleika geta

almennigur og fyrirtæki tekið mið af hækkingu kolefnisgjalds í framtíðinni við ákvörðunartöku sína í dag og þannig dregið úr áhrifum herra kolefnisgjalds.

Starfshópurinn telur mikilvægt að hækkingu kolefnisgjalds hér á landi taki eins og kostur er mið af greiningum alþjóðastofnana um ákjósanlegt kolefnisgjald árið 2030 með það að leiðarljósi að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar og markmið í loftslagsmálum. Miðað við þær greiningar sem vísað er í hér að framan þarf kolefnisgjald að hækka töluvert til að skila marktækum árangri í samdrætti á losun gróðurhúsalofttegunda. Þegar litið er til núverandi fjárhæðar kolefnisgjalds og skuldbindinga og markmiða íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum er það niðurstaða starfshópsins að kolefnisgjald þurfi að vera 4-7 sinnum herra árið 2030 en það er í dag.

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir vegna kolefnisgjalds:

- Kolefnisgjald hækki í áföngum fram til ársins 2030 með það að leiðarljósi að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum.
- Hækkanir á kolefnisgjaldi verði kynntar sem fyrst til að auka fyrirsjáanleika. Þannig geti almenningur og fyrirtæki tekið mið af hækkingu kolefnisgjalds í framtíðinni við ákvörðunartöku sína í dag.

1.2 Beinn tímabundinn stuðningur við kaup á hreinorkubílum o.fl.

Fjallað er um ívilnanir fyrir vistvæn ökutæki í lið A.4. í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum frá júní 2020. Í áætluninni er gert ráð fyrir því að ívilnunum verði markvisst beitt til að auka hlutdeild vistvænna ökutækja hér á landi. Fram kemur að ívilnanirnar hafi þegar skilað ótvíræðum árangri. Vegna þess verði að tryggja að ívilnanir sem hafa verið í gildi frá árinu 2012 vegna vistvænna bíla verði áfram við lýði á meðan þörf krefji, auk þess sem ívilnanir verði víkkaðar út.

Þær ívilnanir sem eru í gildi í lögum um tekjuskatt, lögum um vörugjöld af ökutækjum og eldsneyti og lögum um virðisaukaskatt, og varða vistvæn ökutæki, m.a. rafmagns-, vetnis-, metan- og metanólbíla eru tímabundnar. Í aðgerðaáætluninni er lagt til að endurskoðun fari fram á núgildandi ívilnunum með tilliti til árangurs en tryggt verði að ákvarðanir um frekari breytingar á skattlagningu bíla og eldsneytis stuðli að nýtingu vistvænna orkugjafa í vegasamgöngum á kostnað jarðefnaeldsneytis. Við mat á árangri skuli líta til hlutfalls vistvænna bíla í nýskráningu, eftir flokkum og orkugjafa ásamt hlutfalli vistvænna bíla af heildarfjölda bíla í umferð.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá september 2021 kemur m.a. fram að rafbílum fjölgi hratt og að ívilnanir hafi verið festar í sessi til ársins 2023. Hins vegar þurfi að taka tillit til áframhaldandi ívilnana en mikilvægt sé að þær haldi áfram eins lengi og nauðsyn sé talin á til að flýta orkuskiptum. Jafnframt haldi innviðauppbýgging áfram og hleðslustöðvum fjölgi hratt með aukningu styrkja til

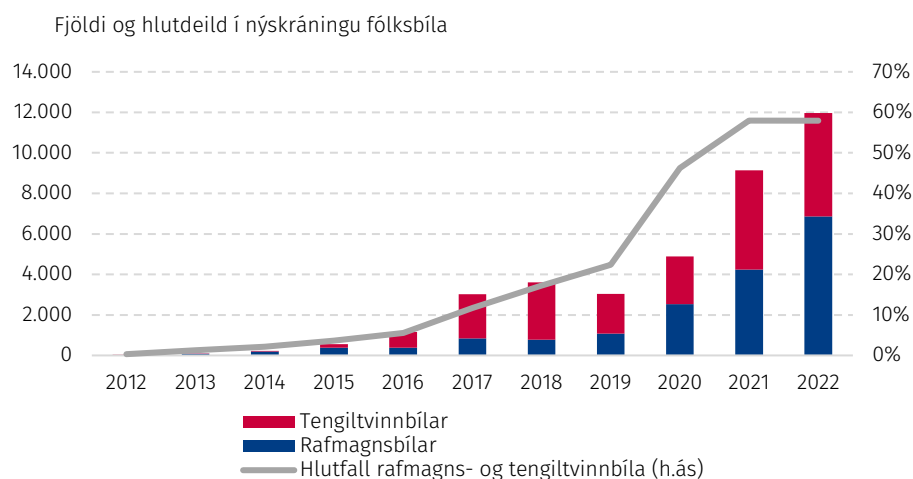
innviðauppbýggingar o.fl. Fram kemur að tímabundnar ívilnanir séu í gildi árin 2021 og 2022 til að stuðla að orkuskiptum hjá bílaleigum auk þess sem greiningar hafi verið gerðar til að leggja mat á uppbyggingarpörf innviða fyrir bílaleigur. Styrkir hafi verið veittir til orkuskipta í þungaflutningum og innleiddar hafi verið reglur sem skyldi ríkisaðila til þess að kaupa vistvæna bíla.

Í [stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá júlí 2022](#) (önnur stöðuskýrsla aðgerðaáætlunarinnar) kemur m.a. fram að á árinu 2021 hafi mikill meirihluti nýskráðra fólksbíla verið vistvænir, þ.e. hreinorku-, tengiltvinn- eða metanbílar. Á fyrsta ársfjórðungi ársins 2022 hafi t.a.m. um þrír af hverjum fjórum nýskráðra fólksbíla verið vistvænir. Það miði því vel að því markmiði að nýir fólksbílar gangi að mestu eða öllu leyti fyrir vistvænum orkugjöfum. Miðað við hraða tækniþróun á þessu sviði sé því ekki víst að aðgerð A.7. Bann við nýskráningu bensín- og díselbíla árið 2030 verði mjög íþyngjandi.

Þegar borin sé saman staða rafbílavæðingar í heiminum megi jafnframt sjá að Ísland er í öðru sæti á eftir Norðmönnum í rafvæðingu fólksbílaflotans. Orkuskipti fólksbílaflotans ganga því vel og er Ísland á meðal fremstu þjóða á heimsvísu í rafvæðingu bílaflotans. Ljóst er að lögfesting skattalegra ívilnana, þá sérstaklega ívilnana í lögum um virðisaukaskatt ásamt öðrum skattalegum hvötum til þess að styðja við kaup á vistvænum bílum hafi þar skipt sköpum.

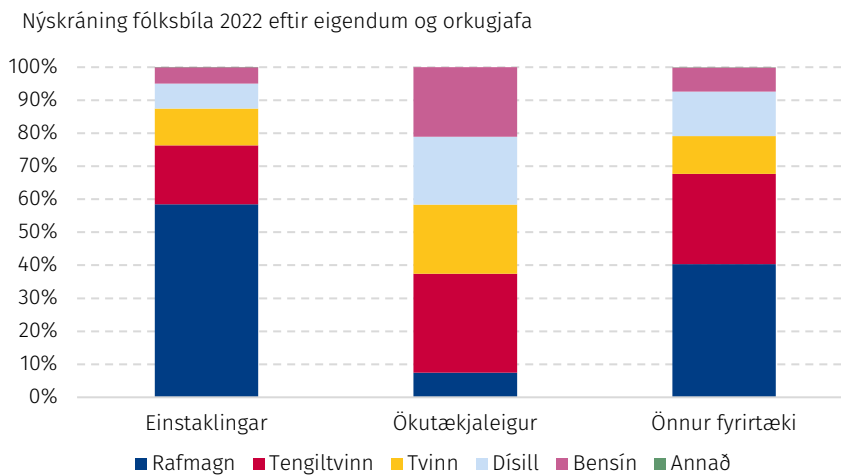
Í fólksbílaflota landsmanna eru hreinorkubílar, þ.e. rafmagns- og vetnisbílar, og tengiltvinnbílar nú um 15% bíla í umferð. Heildarfjöldi rafmagns- og tengiltvinnbíla er nú rúmlega 38 þúsund af tæplega 244 þúsund bílum sem eru skráðir í umferð samkvæmt ökutækjaskrá. Í þau rúmu tíu ár sem stuðningurinn hefur verið í gildi hefur vistvænum bílum (rafmagns- og tengiltvinnbílum), því fjölgað mikið. Hlutdeild þeirra í nýskráningum jókst úr 22% árið 2019 í 46% árið 2020 og á árinu 2021 fór hlutfallið upp í 58%. Þegar litið er til ársins 2022 má sjá að hlutfall nýskráninga rafmagns- og tengiltvinnbíla er um 60% af heildarnýskráningum, sama hlutfall og nýskráningar enduðu í á árinu 2021.

Mynd 2: Nýskráðir rafmagns- og tengiltvinnbílar



Mikill munur er þó á nýskráningum þegar litið er til nýskráninga einstaklinga og bílaleigna á rafmagns- og tengiltvinnbílum. Þegar litið er til nýskráninga bílaleigna á rafmagnsbílum má sjá að hlutfallið þar á árinu 2022 var eingöngu um 7% á meðan hlutfall einstaklinga á sama tíma í nýskráningum var mun meira eða um 58% og um 40% hjá öðrum fyrirtækjum en bílaleigum. Þegar litið er til nýskráningu tengiltvinnbíla á árinu 2022 má sjá að hlutfall bílaleigna vegna nýskráningar tengiltvinnbíla nam um 30% á meðan hlutfall einstaklinga var um 18%.

Mynd 3: Hlutdeild orkugjafa í nýskráningu fólksbíla eftir eigendum



Heimild: Samgöngustofa

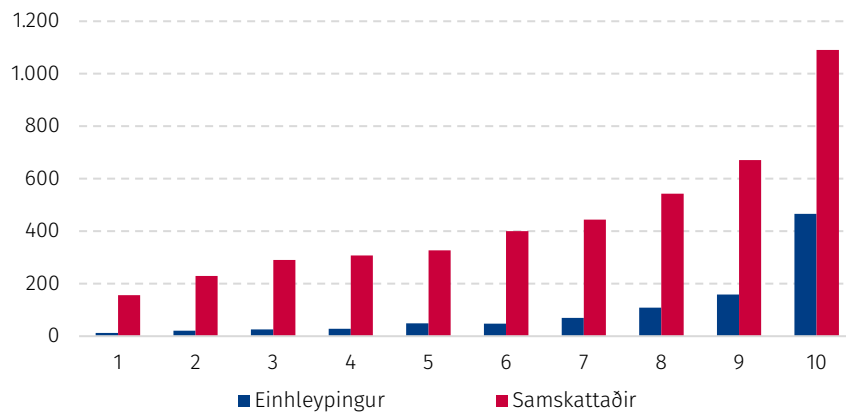
Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá júlí 2022 um áhrif aðgerða í loftslagsmálum, kostnaðar og ábatamat, kemur fram að óhagkvæmt virðist vera að styðja við kaup á rafmagnsbílum út frá kostnaðar- og ábatamati. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að undanþágur fyrir vistvæna bíla frá öðrum gjöldum sem lögð séu á bensín- og dísilbíla eigi aðeins að gilda í nokkur ár, en markmiðið með þeim sé að greiða fyrir orkuskiptum í samgöngum. Þær megi m.a. rökstyðja með því að erfitt geti verið að taka upp nýja tækni á undan öðrum. Þá geti verið erfitt að reka rafmagnsbíl ef viðgerðarþjónusta er ekki fyrir hendi og net hleðslustöðva vanti. Þó megi segja að þetta séu frekar rök fyrir því að styðja við uppbyggingu innviða fyrir rafmagnsbíla frekar en að niðurgreiða kaupverð þeirra eða rekstrarkostnað. Jafnframt sé heldur ekki augljóst að stjórnvöldum beri að styrkja innviðagerð, en margar nýjungar nái vinsældum án nokkurs stuðnings úr opinberum sjóðum.

Með lögum nr. 33/2022, um breytingum á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt (fjöldatakmörkun rafmagnsbifreiða), var tekin sú ákvörðun að lækka hámarksfjárhæð VSK-ívilnunar vegna rafmagnsbíla úr 1.560 þús. kr. niður í 1.320 þús. kr. frá og með 1. janúar 2023. Horft var til þess að í 74% tilvika á árinu 2021 hafi full niðurfelling á VSK við innflutning rafmagnsbíla numið lægri fjárhæð en 1.320 þús. kr.

Starfshópurinn skoðaði sérstaklega hvernig VSK-ívilnunin hefur dreifst milli mismunandi tekjutiunda. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum liggur fyrir að VSK-ívilnunin nýtist að mestu þeim einstaklingum og samsköttuðum aðilum sem eru í efstu tekjutiundunum og þá sérstaklega í efstu tekjutiundinni. Þessi greining nær til nýskráðra bifreiða fram til ársins 2021. Vistvæn bifreið sem naut ívilunar í upphafi nýtur frá árinu 2021 einnig ívilunar við endursölu og ætla má að það nýtist einkum tekjulægri heimilum.

Mynd 4: VSK-ívilnanir vegna kaupa á vistvænum bílum eftir tekjutiundum

VSK-ívilnanir eftir tekjutiund samskattaðra og einhleypra 2021, m.kr.



Heimild: Skatturinn

Sú VSK-ívilnun sem hefur verið í gildi er almenn og óháð tekjum. Ætlun löggjafans var að hvetja almenning til kaupa á vistvænum bílum án tillits til tekna til að stuðla að orkuskiptum í bílaflotanum. Þegar litið er til fjölda nýskráðra rafmagnsbíla í eigu einstaklinga, sem var á árinu 2022 um 58%, má sjá að vel hefur tekist til í því markmiði að stuðla að orkuskiptum með fjölgun vistvænna ökutækja. Það liggur þó fyrir að VSK-ívilnunin hefur eins og áður segir að miklu leyti nýst einstaklingum og samsköttuðum aðilum í efstu tekjutiundum.

Fyrir liggur að ívilnanir stjórnvalda við innflutning og kaup á vistvænum bílum hafa átt stóran þátt í því að aukning rafmagnsbíla í eigu einstaklinga hefur orðið eins mikil og raun ber vitni. Í ljósi metnaðarfullra markmiða stjórnvalda í loftslagsmálum og um orkuskipti á öllum sviðum samfélagsins er það mat starfshópsins að enn sé til staðar þörf á sérstökum tímabundnum stuðningi við kaup einstaklinga á hreinorkubílum, þ.m.t. rafmagnsbílum.² Þar sem ívilnunin hefur að mestu leyti nýst tekjuhærri einstaklingum og heimilum, líkt og sjá má á myndinni hér að framan, er það skoðun starfshópsins að við áframhaldandi stuðning stjórnvalda við kaup á hreinorkubílum sé rétt að stjórnvöld hugi nú

² Þess ber að geta að þann 7. maí 2022 lagðist af sérstök ívilnun fyrir tengiltvinnbílum þar sem fjöldamörkum, þ.e. 15.000 bíla kvóta hafði verið náð.

frekar að sértækari stuðningi fyrir tekjulægri heimili með það að markmiði að hvetja og styðja þau heimili enn frekar til þátttöku í orkuskiptunum. Slík stefna væri til þess fallin að ýta undir eftirspurn og raungera jafnframt þá kjarabót sem felst í lægri rekstrarkostnaði rafmagnsbíls fyrir fjölmennari hópa en áður. Við slíka útfærslu er að mati starfshópsins rétt að stuðningurinn verði frekar í formi beins tímabundins stuðnings út frá tilteknum skilyrðum, t.a.m. út frá verði bíls, og tekjum síðasta árs frekar en að sérstakar ívilnanir séu veittar í gegnum VSK-kerfið³. Að mati starfshópsins er slík leið gagnsærri og hentar betur þegar stuðningi er beint að tilteknum tekjuhópum frekar en að stuðningurinn fari í gegnum VSK-kerfið. Þá skiptir máli að stuðningurinn sé eingöngu tímabundinn líkt og verið hefur, þ.e. að stjórnvöld styðji einstaklinga í tekjulægri tekjutíundunum til þátttöku í orkuskiptunum þar til þau eru orðin sjálfbær á grundvelli markaðsforsendna.

Það er skoðun starfshópsins að þrátt fyrir að net hleðslustöðva hér á landi sé orðið nokkuð þétt og reglulegt sé enn þörf á að auka við net hleðslustöðva á tilteknum svæðum á landinu, svo tryggt verði að fullnægjandi hleðsluinnviðir séu til staðar á öllu landinu. Í þessu sambandi má nefna að samkvæmt nýlegri könnun Íslenskrar Nýorku sem unnin var fyrir umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið í desember 2022 kemur fram að þörf sé á að fjölga hleðslustöðvum á Vestfjörðum, Norðausturlandi, Suðausturlandi og á Reykjanesi. Að mati starfshópsins er því nauðsynlegt að stjórnvöld setji fram stefnu um þörfina fyrir uppbyggingu hleðsluinnviða á tilteknum svæðum á landinu út frá greiningu þar um⁴. Jafnframt er mikilvægt á þessum tímapunkti í orkuskiptum fólksbílaflotans að stjórnvöld beini sjónum sínum að frekari fjölgun hreinorkubíla og greiningu á þörfinni fyrir frekari uppbyggingu hleðsluinnviða, með það að markmiði að færa Ísland nær markmiðum sínum í loftslagsmálum.

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir í formi beins tímabundins stuðnings til almennings og fyrirtækja við kaup á hreinorkubílum:

- **Nýtt tímabundið stuðningskerfi fyrir almenning og fyrirtæki verði innleitt þegar VSK-ívilnun fyrir hreinorkubíla rennur sitt skeið á enda. Við útfærslu stuðningskerfisins verði litið til þess að stuðningurinn nýtist í meira mæli tekjulægri heimilum.**
- **Samhliða er nauðsynlegt að frekari uppbygging eigi sér stað á hleðsluinnviðum, þá sérstaklega hraðhleðslustöðvum, hringinn í kringum**

³ Sem dæmi væri hægt að líta til svokallaðs „bonus-malus“ kerfis í Svíþjóð þar sem sérstakur styrkur er m.a. veittur vegna kaupa á nýjum rafmagnsbílum.

⁴ Sem dæmi má nefna að norsk stjórnvöld stefna að því að hraðhleðslustöðvar verði á hverjum 50 km vegarkafli hringinn í kringum 7.500 km vegakerfi Noregs. Á árinu 2021 voru hleðslustaðir í Noregi (e. charging points) um 5.700 en þeir voru um 800 á árinu 2015.

landið svo tryggt verði að fullnægjandi hleðsluinnviðir séu til staðar á landinu öllu.

1.3. Bílaleigur

Bílaleigur gegna mikilvægu hlutverki í orkuskiptunum þar sem þær kaupa inn stóran hluta allra nýskráðra bíla hérlandis. Árið 2022 var 44% nýskráðra fólksbíla í eigu bílaleigna. Bílaleigubílar vega þannig þungt í fólksbílaflota landsins. Af landfræðilegum ástæðum eru bílaleigubílar almennt ekki seldir úr landi þegar þeim er skipt út. Vegna þessa hafa bílaleigubílar um árabíl myndað stóran hluta eftirmarkaðar með fólksbíla. Af þessum sökum hafi bílaleigur tvenns konar mikilvægi í orkuskiptum fólksbíla, þ.e. vegna nýliðunar bílaflotans og vegna sölu fólksbíla á eftirmarkaði. Þá liggur fyrir að meirihluti ferðamanna nýtir bílaleigubíla í heimsókn sinni til Íslands.

Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum kemur m.a. fram að stefnt sé að markvissri hröðun á innleiðingu vistvænna bílaleigubíla í samvinnu við bílaleigur þannig að 30-50% bílaleigubíla verði orðnir vistvænir árið 2030. Markmiðið sé að greina helstu hindranir og tækifæri til að hraða orkuskiptum í bílaflotum bílaleigna með ítarlegri þarfa- og kostnaðargreiningu. T.a.m. verði farið í saumana á innviðum og skipulagi við Keflavíkurflugvöll, möguleikum á öðrum vistvænum bílum en rafbílum og eignarhaldi á innviðum. Aðgerðin tengist m.a. aðgerð A.4 um ívilnanir fyrir vistvæn ökutæki og aðgerð A.5 um innviði fyrir vistvæn ökutæki, m.a. vegna uppbyggingar á hleðslustöðvum við gististaði hringinn í kringum landið.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá september 2021 kemur fram að greining hafi verið gerð á uppbyggingarþörf vegna bílaleigubíla. Sérstaklega hafi verið horft til þess hvaða innviði þurfi við Keflavíkurflugvöll. Þá verði veittur stuðningur til uppsetningar hleðslustöðva við gististaði og fjölsóttu ferðamannastaði í gegnum Orkusjóð sem styðja mun við vistvænan bílaflota hjá bílaleigum, sbr. aðgerð A.5 í aðgerðaáætluninni. Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá júlí 2022 kemur m.a. fram að veita þurfi orkuskiptum hjá þungaflutningum (A.8) og vistvænum bílaleigubílum (A.9) sérstaka athygli þar sem þróunin í orkuskiptunum hafi verið hægari þar samanborið við orkuskipti í fólksbílaflota einstaklinga.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að markviss skref verði tekin til orkuskipta í ferðapjónustu, m.a. með stuðningi við uppbyggingu hleðslunets um land allt, rafvæðingu bílaleigubíla og grænni tengingu við Keflavíkurflugvöll.

Ýmsir grænir skattahvatar hafa verið lögfestir sem bílaleigur njóta góðs af bæði með beinum og óbeinum hætti. Um tveggja ára skeið, 2021–2022 nutu bílaleigur afsláttar af vörugjaldi við innflutning bílaleigubíla óháð orkugjafa, gegn skuldbindingu um tiltekinn árangur í rafbílavæðingu viðkomandi bílaleigu. Fyrirtæki hafa heimild til fullrar fyrningar í tekjuskatti á kaupári vegna kaupa á vistvænum bílum og njóta bílaleigur þess jafnt sem önnur fyrirtæki. Jafnframt njóta bílaleigur 25% fyrningarálags á stofnverð umhverfisvænna eigna.

Þá er í gildi sérstakt ákvæði um undanþágu vistvænna bílaleigubíla frá VSK vegna útleigu þeirra sem gerir að verkum að bílaleigur geta leigt út vistvæna bíla á mun hagstæðara verði en ella. Beinn ávinningur af VSK-ívilnunum vegna innflutnings, fyrstu sölu og endursölu vistvænna bíla er hjá endanlegum neytendum en hins vegar njóta bílaleigurnar óbeins ávinnings af þessum ívilnunum, m.a. í formi minni fjárbindingar í rekstri. Loks má nefna að bílaleigum nýtast vel sérstakir styrkir Orkusjóðs til hleðslustöðva við gististaði og fjölsóttu ferðamannastaði.

Þrátt fyrir framangreinda hvata liggur fyrir að hlutfall nýskráðra rafmagnsbíla í umráðum hjá bílaleigum er enn mun lægra en hjá einstaklingum og öðrum fyrirtækjum. Í því sambandi má nefna að hlutfall nýskráðra rafmagnsbíla árið 2022 hjá bílaleigum var einungis rúm 7%. Samkvæmt forsvarsmönnum atvinnugreinarinnar liggja ýmsar ástæður þar að baki, en þær helstu virðast vera verð á rafmagnsbílum, sem enn sé töluvert hærra en á bílum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti, staða hleðsluinnviða á landinu, sérstaklega við Keflavíkurflugvöll, aðgengi ferðamanna að hentugum greiðslulausnum á hleðslustöðvum, en á mörgum hleðslustöðvum er krafist kennitölu og innskráningar út frá mismunandi smáforritum (öppum) og loks framboð rafmagnsbíla á heimsvísu.

Vegna þessa er það mat starfshópsins að þörf sé á markvissari aðkomu stjórnvalda að stuðningi fyrir bílaleigur til að auka hlutdeild hreinorkubíla í heildarflotu bílaleigna. Bílaleigur skipta miklu máli og spila lykilhlutverk í orkuskiptum í samgöngum, m.a. vegna nýskráningarhlutfalls þeirra í fólksbílaflotanum á hverju ári sem er tæplega helmingur. Þeir bílar sem bílaleigur kaupa fara síðan á eftirmarkað fyrir neytendur. Því er til mikils að vinna að þeir bílar sem fari frá bílaleigum á eftirmarkað hverju sinni séu hreinorkubílar þar sem slík þróun styður jafnframt við kaup tekjulægri einstaklinga á notuðum hreinorkubílum.

Þann 16. desember 2022 samþykkti Alþingi álit meirihluta fjárlaganefndar við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023, [Þingskjal 1 – 1. mál](#), þar sem samþykkt var að 1 ma.kr. fjárheimild yrði varið í stuðning við kaup bílaleigna á hreinorkubílum á árinu 2023. Í nefndaráliti meirihluta fjárlaganefndar kemur fram að orkuskipti í samgöngum hafi farið hratt af stað og að eftirspurn eftir hreinorkubílum, fyrst og fremst rafmagnsbílum, sé umtalsverð. Yfirgnæfandi meirihluti bíla sem seldir séu hér á landi séu hreinorkubílar og stór hluti af innleiðingu rafbíla hafi verið innkaup bílaleigufyrirtækja.

Fram kom að lauslega mætti áætla að fjöldi bílaleigubíla væri rúmlega 20 þúsund og því væri mikilvægt að áliti meirihlutans að skapa áfram rétta hvata og forsendur til að fjölga slíkum bílum, einnig fyrir almennan markað. Þá kom fram í áliti meirihlutans að haldið yrði áfram að styðja við slík kaup og því væri lögð til allt að 1 ma.kr. fjárheimild til slíkra ívilnana. Einnig hefði stuðningur vegna uppbyggingar innviða fyrir orkuskipti í samgöngum vegið þungt í þessum breytingum og fagnaði meirihlutinn því að net hleðslustöðva á landsvísu væri tekið að þéttast.

Við mótun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja við kaup bílaleigna á hreinorkubílum með fjárveitingum í stað nýrra skattalegra ívilnana, eða viðhalds á tímabundnum vörugjaldsafslætti sem verið hefði í gildi á árunum 2021 og 2022. Það er skoðun starfshópsins að almennt sé það gagnsærra og kostnaðarskilvirkara að stuðningur stjórnvalda við aðgerðir vegna loftslagsmála sé í formi beins stuðnings frekar en að stuðningi sé beint í gegnum skattkerfið nema skýr skattaleg sjónarmið liggi að baki ívilnunum. Auðveldara er að ná fram markmiðum stjórnvalda í ríkisfjármálum í gegnum fjárheimildir en skattaleg úrræði og er því útgjaldaleið að mati starfshópsins að því leyti árangursríkari en skattastyrkur, sé hún á annað borð fær.

Það er mat starfshópsins að tímabundinn vörugjaldsafsláttur sem var í gildi fyrir bílaleigur á árunum 2021 og 2022 þar sem farin var sú leið að bílaleigum var veittur vörugjaldsafsláttur og þær hvattar til þess að rafvæðast með því að heimila lækkun á skráðri losun CO₂ fyrir útreikning á vörugjaldi allra innfluttra bensín- og dísilbíla þeirra, hafi orkað tvímælis í ljósi markmiða stjórnvalda í loftslagsmálum og markmiða um orkuskipti í samgöngum. Það er skoðun starfshópsins að slíkur vörugjaldsafsláttur hafi verið óskilvirkur hvati til að stuðla að orkuskiptum hjá bílaleigum þar sem hann studdi við kaup á bensín- og dísilbílum og hafði í raun letjandi áhrif á bílaleigur til að gera betur en að ná þeirri lágmarkshlutdeild vistvænna bíla sem fram kom í ákvæði laganna um vörugjaldsafsláttinn, þ.e. 15% árið 2021 og 25% árið 2022.

Við mat á tímalengd beins stuðnings til bílaleigna telur starfshópurinn rétt að litið verði til samspils ýmissa þátta, t.a.m. verðs rafmagnsbíla, stöðu hleðsluinnviða, m.a. við Keflavíkurflugvöll, loftslagsmarkmiða stjórnvalda og áætlana og markmiða um orkuskipti í samgöngum.

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir í því skyni að greiða enn frekar götu orkuskipta hjá bílaleigum:

- Nýtt fyrirkomulag á stuðningi stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna tók gildi þann 1. janúar sl. þar sem Orkusjóður var efldur til þess að styðja sérstaklega við kaup bílaleigna á hreinorkubílum. Við mótun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja bílaleigur við kaup á hreinorkubílum með fjárveitingum frekar en að stuðningurinn væri í formi skattalegra ívilnana.
- Starfshópurinn leggur til að fyrir lok árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna í gegnum Orkusjóð ásamt þarfagreiningu.
- Samhliða þeirri uppbyggingu hleðsluinnviða sem vísað er til í tillögu nr. 2 er rétt að sérstaklega verði litið til svæða þar sem fjöldi ferðamanna er mikill, t.a.m. á Keflavíkurflugvelli. Tryggja þarf að fyrirkomulag greiðslna fyrir aðgang að hleðslustöðvum verði skoðað sérstaklega þannig að ferðamenn geti með auðveldum hætti greitt fyrir aðgang að mismunandi

hleðslustöðvum með greiðslukortum. Jafnframt verði tryggt að beinar eða óbeinar hindranir á greiðslum séu ekki til staðar.

1.4. Hvatar til kaupa á nýjum hreinorkubílum eflidir

Samkvæmt meginreglu laga nr. 29/1993 um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., er vörugjald lagt á fólksbíla miðað við skráða CO₂ losun mælt í grömmum á hvern ekinn kílómetra (g/km).

Þær breytingar urðu um áramótin á álagningu vörugjalds á rafmagnsbíla að ákvæði um álagningu sérstaks 5% vörugjalds sem lagt skal á alla nýja vetnis- og rafmagnsbíla var lögfest með [lögum nr. 129/2022](#), um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023. Í frumvarpinu kom m.a. fram að talið væri nauðsynlegt að álagning vörugjalds til framtíðar beindist jafnframt að hreinorkubílum m.a. til þess að mæta tekjutapi ríkissjóðs vegna notkunar slíkra bíla á vegakerfinu. Samhliða var lögfest álagning á sérstöku 5% vörugjaldi sem lagt yrði á alla nýja fólksbíla og önnur vélknúin ökutæki með skráða losun koltvísýrings, sem ekki væru sérstaklega tilgreind í tiltekna undirflokk. Einnig var ákveðið að lækka skattprósentu á hvert g/km skráðrar losunar og lækka losunarmörk vörugjalds um 5 grömm, en þau höfðu í grunninn haldist óbreytt frá því að skattlagning vörugjalds á ökutæki tók fyrst mið af skráðri losun árið 2011.

Eftir breytingu á lögum um vörugjald um áramótin liggur fyrir að innheimt er að lágmarki 5% vörugjald af nýjum rafmagnsbílum við innflutning eða framleiðslu þeirra. Þá liggur fyrir að innheimt vörugjald af tengiltvinnbílum verður að lágmarki 5% og eftir atvikum hærra, þ.e. að teknu tilliti til losunar tengiltvinnbíla á CO₂. Þar sem skráð losun hjá tengiltvinnbílum er almennt mjög lág er innheimt vörugjald vegna slíkra bíla hins vegar oft í lágmarki. Þá eru einnig komnir á markað sparneytnir bensín- og dísilbílar sem losa það lítið magn CO₂ að innheimt vörugjald vegna þeirra er í lágmarki eða ekkert.

Til að sporna enn frekar við innflutningi á mengandi bílum leggur starfshópurinn til að losunarmörk vörugjalda sem nú eru 85 g/km samkvæmt samræmdu prófunaraðferðinni verði lækkuð í áföngum. Starfshópurinn leggur til að haldið verði áfram á þeirri vegferð sem lögfest var um áramótin og fólst í lækkun á losunarmörkum ökutækja gagnvart álagningu vörugjalds. Starfshópurinn leggur því til að losunarmörkin lækki í skrefum niður í 50 g/km á næstu árum en Evrópusambandið hefur skilgreint bíla undir þeim losunarmörkum sem vistvæna fólksbíla (e. zero and low emission vehicle).⁵ Það er mat hópsins að með lækkun losunarmarkna á vörugjaldi ökutækja sé ráðist að rót vandans sem eru nýir bílar sem menga til langs tíma en hver nýr jarðefnaeldsneytisbíl mun menga næstu 10-18 árin. Þá styður tillagan einnig við aðgerðir stjórnvalda um að óheimilt verði

⁵ Sjá hér: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-emissions/road-transport-reducing-co2-emissions-vehicles/co2-emission-performance-standards-cars-and-vans_en

að meginreglu að nýskrá bensín- og dísilbíla á Íslandi árið 2030 auk þess að styðja við markmið stjórnvalda um að Ísland nái kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Þar sem vörugjald er lagt á ný ökutæki má gera ráð fyrir að tillagan beinist fremur að tekjuhærrí einstaklingum.

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerð vegna vörugjalds ökutækja:

- Losunarmörk vörugjalda lækki í áföngum niður í 50 g/km sem er viðmið Evrópusambandsins um hvað telst vera vistvænt ökutæki.

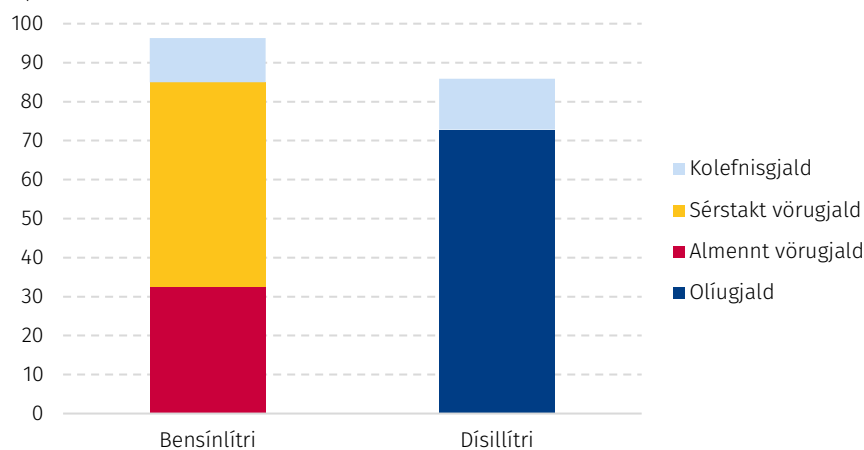
1.5. Skattlagning á bensíni og olíu endurspeglar losun koltvísýrings

Olúgjald er lagt á gas-, dísil- og steinolíu sem er nothæf sem eldsneyti á ökutæki. Gjaldið er lagt á hvern lítra og er 72,85 kr. Vörugjöld á bensín eru samtals 85 kr. á hvern lítra og eru því 12,15 kr. hærrí á hvern lítra en olúgjald.

Mynd 5: Eldsneytisgjöld á hvern lítra af bensín og dísil

Frá 1. janúar 2023

kr./lítra



Upphafleg rök fyrir því að skattlagning á dísilolíu væri lægri en á bensíni voru áform stjórnvalda um að gera rekstrarumhverfi dísilbíla hagstæðara í samanburði við bensínbíla, en dísilbílar voru almennt álitnir vistvænni valkostur en bensínbílar. Því var talið rétt að hafa olúgjaldið lægra en bensíngjald. Starfshópurinn telur hins vegar rétt að skattlagning eldsneytis taki mið af koltvísýringslosun á hvern lítra líkt og í tilviki kolefnisgjalds. Það leiðir til þess að skattlagning á dísilíttra verður hærrí en á bensínlíttra þar sem koltvísýringslosun af hverjum lítra af dísilolíu er meiri en af hverjum lítra af bensíni. Þessu til stuðnings má einnig nefna að það liggur fyrir í dag að útblástur dísilbíla er meira heilsuspillandi en útblástur bensínbíla þar sem dísilbílar losa meira af sóti,

brennisteinstvíoxíði og köfnunarefnissamböndum heldur en bensínbílar.⁶ Það er því mat starfshópsins að rétt sé að skattlagning á bensíni og olíu skuli endurspegla raunverulega losun koltvísýrings enda er útblástur dísilbíla eins og áður segir meira heilsuspillandi en útblástur bensínbíla.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2023 sem samþykkt var á Alþingi þann 16. desember 2022 kemur fram að á árinu 2023 verði tekin skref í átt að nýju fyrirkomulagi gjalddöku af ökutækjum og eldsneyti. Unnið sé að heildarendurskoðun gjalddöku á sviðinu, en stefnt er á að fyrirkomulagið skuli miðast í auknum mæli við notkun og samræmast þörf á áframhaldandi útgjöldum við nýframkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins.⁷ Í þessu sambandi bendir starfshópurinn jafnframt á að fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið hafa sett á fót sérstaka verkefnastofu sem ætlað er að móta tillögur um sjálfbæra og gagnsæja gjalddöku af vegasamgöngum til framtíðar.⁸

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerð vegna skattlagningar á bensíni og olíu:

- **Skattlagning á bensíni og olíu endurspeglar losun koltvísýrings í nýju gjalddökukerfi ökutækja og eldsneytis. Með tillögum yrði skattlagning á hvern lítra af dísilolíu hærri en skattlagning á hvern lítra af bensíni.**

1.6. Þungir bílar

Meðal aðgerða í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum eru orkuskipti í þungaflutningum. Fram kemur í aðgerðaáætluninni að aðgerðin felí í sér áform um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá þungaflutningum með því að hraða orkuskiptum í þeim geira. Jafnframt kemur fram að unnið verði markvisst að því að hraða orkuskiptum í þungaflutningum hér á landi. Losun á hvern þungan bíl sé margfalt meiri en frá hverjum fólksbíl, auk þess sem að slíkir bílar aka hlutfallslega meira. Til þungaflutninga teljast samkvæmt losunarbókhalduinu vöruflutningabílar yfir 3,5 tonn í þyngd. Þá kemur fram að á árinu 2018 hafi um 15% af losun gróðurhúsalofttegunda sem stafar frá vegasamgöngum komið frá flutningabílum. Því skipti miklu máli að auka hlutfall vistvænna flutningabíla á vegum landsins.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá september 2021 kemur fram að Orkusjóður hafi auglýst styrki í maí 2021 sem séu opnir fyrir

⁶ Sjá m.a. umfjöllun í skýrslunni „Brennsla jarðeldsneytis“ frá Samgöngustofu (2018):

<https://www.samgongustofa.is/media/siglingar/skyrslur/Brennsla-eldsneytis-afgas-jb-2018.pdf>

⁷ Sjá nánari umfjöllun á bls. 93-94 í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2023:

<https://www.althingi.is/altext/pdf/153/s/0001.pdf>

⁸ Sjá frétt frá 1. febrúar 2023 á heimasíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um stofnun verkefnastofu á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytis og innviðaráðuneytis: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/02/01/Verkefnastofa-motar-tillagur-um-sjalfbaera-og-gagnsaeja-gjalddoku-af-vegasamgongum-til-framtidar/>

Þungaflutningaverkefni. Um sé að ræða styrki til kaupa á flutningabílum sem nota vistvænt eldsneyti eða til uppbyggingar innviða sem stuðla að notkun endurnýjanlegs eldsneytis fyrir þung ökutæki. Í því sambandi hafi m.a. verið horft til vetnis- og rafeldsneytisframleiðslu (e. e-fuels)⁹ og stuðning við rannsóknir og uppbyggingu slíkra vistvænna orkugjafa sem nýst geta á þeim sviðum þar sem rafvæðingin nær síður til, þ.e. í þungaflutningum á landi, í skipaumferð og í flugi. Ólíkt hefðbundnum rafbílum hefur afsláttur frá VSK minni áhrif á rekstraraðila þungaflutninga þar sem rekstraraðilar í þungaflutningum eru almennt virðisaukaskattsskyldir aðilar. Því þurfi annað að koma til. Þá þyrfti að kanna möguleika þess að veita afslátt eða afnema kílómetragjald til að liðka fyrir orkuskiptum í þungaflutningum.

Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá júlí 2022 kemur fram að veita þurfi orkuskiptum í þungaflutningum sérstaka athygli á næstu misserum þar sem þróunin í orkuskiptunum hafi verið hægari þar samanborið við orkuskipti í fólksbílaflotanum. Mikilvægt sé að skatta- og ívilnanakerfin styðji áfram við orkuskiptin. Jafnframt kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið vinni nú að heildarendurskoðun skattlagningar á ökutæki og umferð þar sem m.a. sé brugðist við þeim sívaxandi breytingum sem séu að verða á samsetningu ökutækjaflotans með tilliti til orkugjafa.

Orkuskipti þungra bíla, þ.m.t. vöru- og hópferðabíla, eru komin skemur á veg heldur en orkuskipti í fólksbílaflotanum. Ljóst er að þróunin í raunhæfum tæknilausnum í heiminum hefur ekki verið eins hröð þegar kemur að þungum bílum. Þá liggur enn ekki fyrir hvaða tæknilausnir verða endanlega ráðandi þegar kemur að umskiptingu jarðefnaeldsneytis yfir í hreinorkuökutæki. Þeir hreinorkugjafar sem hafa þó helst verið nefndir sem framtíðarorkugjafar í þungaflutningum eru rafmagn og vetni. Í því sambandi má t.a.m. nefna að stórir bílaframleiðendur eins og Mercedes Bens¹⁰ og Volvo¹¹ framleiða í dag rafmagnsknúna vöruflutningabíla. Þá staðfestu ellefu fyrirtæki nýlega kaup á 23 rafknúnum vöruflutningabílum frá Volvo hér á landi. Þrátt fyrir framangreinda þróun, m.a. í þróun rafknúinna vöruflutningabíla, liggur þó fyrir að rafhlöður eru enn að ákveðnu leyti takmarkaður kostur fyrir þyngri bíla á lengri leiðum. Stafar

⁹ Rafeldsneyti er notað sem samheiti fyrir það eldsneyti sem fæst þegar þekktar eldsneytistegundir eru búnar til úr vetni sem fengið er með rafgreiningu vatns og íblöndun á CO₂. Það telst vera kolefnishlutlaust þar sem raforkan sem fæst til framleiðslunnar kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum og CO₂ sem fangað er frá losandi iðnaðarstarfsemi eða úr andrúmsloftinu. Sem dæmi um rafeldsneyti má nefna vetni, rafammóníak, rafmetan, rafmetanól og rafolíu.

¹⁰ Þegar litið er til þróunar í framleiðslu rafhlaðna fyrir þyngri ökutæki á síðustu árum má þó sjá að ákveðnir bílaframleiðendur hafa hafið framleiðslu á rafmagnsknúnum vöruflutningabílum. Sjá hér m.a. áætlanir Mercedes-Benz í þessum efnum: <https://www.askja.is/frettir/mercedes-benz-kyunnir-a%C3%A6tlun-um-rafv%C3%A6dingu-vorubifreida>.

¹¹ Sjá hér nánar frétt á vef Viðskiptablaðsins frá 7. október 2022 um staðfestingu ellefu fyrirtækja á kaupum á 23 rafknúnum vöruflutningabílum frá Volvo: <https://www.vb.is/frettir/spara-500-thusund-litra-af-disiloliu/>.

það m.a. af þyngd rafhlaðna. Auk þess er þörf á mun afkastameiri hleðsluinnviðum fyrir þunga bíla á löngum leiðum heldur en fyrir fólksbíla. Á lengri leiðum fer umtalsverður hluti af orkunni jafnframt í að flytja rafhlöðurnar á milli staða sem dregur verulega úr flutningsgetunni. Þá má nefna að aukin þyngd bílanna, vegna þungra rafhlaðna, leiðir einnig til aukins vegslits og meiri svifryksmengunar.

Í ljósi þessa hefur því jafnframt verið horft til annarra tæknilausna en til rafmagns fyrir vöru-, flutninga- og hópferðabíla á lengri leiðum til að draga úr losun CO₂. Þar sem að nánast öll raforka á Íslandi er framleidd út frá endurnýjanlegum auðlindum hefur athyglin á síðustu misserum því einnig að miklu leyti beinst að lífoldsneyti, vetni og öðru rafeldsneyti.¹²

Við frekari skoðun á fýsieika einstakra vistvænna orkugjafa telur starfshópurinn rétt að skoðað verði af hálfu hagsmunaaðila hvort ákjósanlegt geti verið að ráðist sé í tilraunaverkefni í þungaflutningum með ákveðna vistvæna orkugjafa með stuðningi stjórnvalda við slíkt tilraunaverkefni, t.d. í gegnum Orkusjóð. Hægt væri að viðhafa slíkt verkefni á leiðinni milli höfuðborgarsvæðisins og Suðurnesja. Með því gæfist jafnframt færi á að skoða nánar kosti og galla þungaflutninga og notkunar tiltekinna vistvænna orkugjafa í því sambandi.

Fyrir liggur að atvinnubílar, þ.m.t. hóp bílar eru inni í VSK-kerfinu og geta eigendur þeirra því almennt nýtt sér innskatt vegna aðfanga við kaupin og rekstur bílanna ef notin fara fram í skattskyldri starfsemi. Um vörubíla sem eru yfir 5.000 kg að þyngd gilda almennar reglur um útskatt og innskatt og er innskattsréttur því að fullu, hlutfallslegur eða enginn eftir því hvort ökutækið er notað eingöngu, að hluta eða ekkert í VSK-skyldri starfsemi. Öðru máli gegnir aftur á móti um rekstraraðila í almenningssamgöngum sem eru undanþegnir VSK og njóta því ekki innskattsréttar. Þeir rekstraraðilar bera því virðisaukaskattinn þar sem skatturinn er í raun kostnaður í rekstri slíkra aðila líkt og annar rekstrarkostnaður sem slíkir aðilar bera. Atvinnurekstraraðilum er heimilt að afskrifa hóp bíla samkvæmt almennum afskriftarreglum auk þess sem þeir geta nýtt sér þær tímabundnu heimildir sem gilda um flýtifyrningu í tekjuskatti vegna kaupa á þeim vistvænu bílum sem falla undir heimildina, auk möguleika á nýtingu sérstaks tímabundins fyrningarálags í tekjuskatti sem jafngildir um 5% lækkun á kaupverði grænna eigna.

Þann 16. desember 2022. samþykkti Alþingi álit meirihluta fjárlaganefndar við frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023, [bingskjal 1 – 1. mál](#), þar sem samþykkt var að 400 m.kr. yrðu veittar Orkusjóði til að styðja við orkuskipti þungra bíla. Í

¹² Í þessu sambandi má m.a. nefna að innan Evrópusambandsins er nú öflugt samstarf til staðar hjá opinberum aðilum og einkageiranum (e. "The Clean Hydrogen Partnership"), um þróun á vetni og uppbyggingu vetnisstöðva, sjá nánar hér: https://www.clean-hydrogen.europa.eu/index_en.

nefndarálitni meirihluta fjárlaganefndar kemur fram að meirihlutinn árétti mikilvægi þess að viðhalda réttum hvötum til orkuskipta í samgöngum og telji að styðja megi betur við þróun og sókn til hreinorku meðal flutningabíla og atvinnutækja. Meirihlutinn lagði því til að 400 m.kr. yrðu veittar Orkusjóði í þeim tilgangi. Við mótun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja við kaup atvinnurekstraraðila á þungum bílum með fjárveitingum í stað skattalegra ívilnana.

Í ljósi þess að tæknilausnir og þróun vistvænna þungra bíla er komin töluvert skemur á veg heldur en í vistvænum fólksbílum, auk þess sem að innskattsréttur er almennt til staðar hjá atvinnurekstraraðilum þungra ökutækja, er það mat starfshópsins að rétt sé að líta til þess að stuðningur við orkuskipti í þungaflutningum verði frekar í formi útgjalda, í stað skattalegra ívilnana.

Þungaskattskerfið var afnumið með lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald. Kílómetragjaldið leggst annars vegar á tiltekin ökutæki sem eru 10.000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd og hins vegar á tiltekin ökutæki sem eru 5.000 kg að leyfðri heildarþyngd eða meira. Viðmið gjaldsins eru því tilteknar forsendur um olíuotkun eftir þyngd. Í frumvarpi því sem varð að lögum um olíugjald og kílómetragjald nr. 87/2004 kemur fram að kílómetragjaldið sé óháð orkugjafa og leggist því jafnt á bíla sem knúnir eru bensíni, dísilolíu eða öðrum orkugjafa. Verði það að teljast eðlileg nálgun þar sem með kílómetragjaldinu sé eingöngu horft til þyngdar viðkomandi bíls og þess slits sem hann veldur á vegakerfi landsins, óháð orkugjafa.

Í ljósi þess að mun meira slit er á vegum landsins vegna þungra ökutækja heldur en vegna fólksbíla er það mat starfshópsins að rétt sé að skattlagning bíla, þ.m.t. þyngri bíla, verði endurskoðuð í nýju gjaldtökukerfi ökutækja og eldsneytis, sem tekin verða skref í átt að á árinu 2023, og látin endurspegla betur niðurbrot á vegum vegna aksturs ökutækja, m.a. með hliðsjón af þyngd, fjölda öxla, fjöðrunarbúnaði o.fl.

Með vísan til framangreinds er það mat starfshópsins að opinber stuðningur við orkuskipti í þungaflutningum þurfi einkum að vera í formi stuðnings við fjárfestingu, innviðauppbyggingu og aukna nýsköpun til að greiða götu orkuskipta þungra bíla.

Með vísan til þessa leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir vegna orkuskipta þungra bíla:

- **Nýtt fyrirkomulag á stuðningi stjórnvalda við orkuskipti í þungaflutningum tók gildi þann 1. janúar sl. þar sem Orkusjóður var efldur til þess að styðja sérstaklega við kaup á þungum hreinorkubílum. Við mótun fyrirkomulagsins var litið til hugmynda starfshópsins þess efnis að markvissara væri að styðja við kaup á þungum hreinorkubílum með fjárveitingum í stað nýrra skattalegra ívilnana.**

- Starfshópurinn leggur til að fyrir loks árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti þungra hreinorkubíla ásamt þarfagreiningu.
- Skattlagning bíla, þ.m.t. þyngri bíla, verði endurskoðuð í nýju gjaldtökukerfi ökutækja og eldsneytis og látin endurspegla betur niðurbrot á vegum vegna aksturs ökutækja, m.a. með hliðsjón af þyngd, fjölda öxla, fjöðrunarbúnaði o.fl.

1.7. Sjávarútvegur

Fjallað er um orkuskipti í sjávarútvegi í aðgerð B.1. í aðgerðaáætlun stjórnvalda. Þar er sett fram það markmið að ráðast skuli í markvissar aðgerðir vegna orkuskipta í sjávarútvegi. Fram kemur að íslenskur sjávarútvegur hafi náð markverðum árangri í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á undanförunum árum en þó séu mörg tækifæri enn til staðar og nauðsynlegt sé að nýta þau svo Íslandi nái markmiðum sínum í loftslagsmálum.

Í þingsályktun Alþingis um aðgerðaáætlun í orkuskiptum frá 2017 hafa stjórnvöld sett sér það markmið að 10% orku í siglingum verði endurnýjanleg og stefna að því að losun innan greinarinnar verði um 50-60% árið 2030 miðað við árið 2005.

Rúmlega 20% af losun gróðurhúsalofttegunda á beinni ábyrgð Íslands stafa af olíunotkun íslenskra og erlendra fiskiskipa í íslenskri lögsögu. Fiskiskipafloti landsmanna er einn stærsti notandi eldsneytis hér á landi og því skiptir miklu máli að fullnægjandi lausnir og leiðir finnist svo að hægt sé að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis í fiskiskipaflotanum. Í eldsneytisspá Orkustofnunar fyrir árin 2021-2060 kemur fram að olíunotkun fiskiskipa hafi minnkað til muna síðustu ár. Samdráttur losunar frá fiskiskipum hefur verið um 37% frá árinu 2005, en ef aðeins er litið til íslenskra fiskiskipa er samdrátturinn rúm 45%. Margir samverkandi þættir hafa þar haft áhrif, en þeir helstu eru uppbygging veiðistjórnunarkerfisins, hagræðing í greininni, fjárfesting í tækjum og búnaði, fækkun og endurnýjun á skipum, breytt orkunotkun og aukin vitund um umhverfismál.

Þrátt fyrir góðan árangur í samdrætti olíunotkunar á síðustu árum liggur fyrir að orkuskipti í sjávarútvegi eru skammt á veg komin og enn er nokkuð í land með að raunhæfar tæknilausnir séu til staðar vegna orkuskiptanna, sérstaklega hvað varðar skip sem eru lengi á sjó fjarri heimahöfn. Hvað við kemur minni bátum og skipum á styttri leiðum hefur þó meiri þróun átt sér stað. Í því sambandi má t.a.m. nefna að Herjólfur sem siglir á milli Landeyjarhafnar og Vestmannaeyja, er tvíorkuskip sem gengur fyrir rafmagni og olíu þegar á þarf að halda.

Í skýrslu norska ráðgjafafyrirtækisins DNV frá desember 2021, sem Faxaflóahafnir, Samorka, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og umhverfis- og auðlindaráðuneytið fengu til að meta orkuþörf skipaflotans og möguleikann á orkuskiptum til sjós, kemur m.a. fram að þörf sé á öflugum stefnuúrræðum stjórnvalda svo markmið stjórnvalda um orkuskipti í sjávarútvegi og útfösun jarðefnaeldsneytis (skipaolíu) náist. Horft hefur verið til rafeldsneytis og

mismunandi tegunda þess við orkuskiptin, t.a.m. raf-metanóls og raf-ammóníaks. Framleiðsla þess byggir á vetni og því þurfi að gera átak svo hægt verði að framleiða meira vetni. Þá hafa ýmsar tegundir staðgengiseldsneytis verið nefndar í þessu sambandi varðandi orkuskiptin, t.a.m. líf- og rafgasolía. Einnig hefur verið litið til íblöndunar vistvæns eldsneytis. Hvað við kemur rafmagni í rafhlöðum er sú tækni lengst komin. Sú tækni hentar þó aðeins fyrir skip sem sigla stuttar vegalengdir og nær því eingöngu til lítills hluta orkunotkunar skipaflotans.

Orkuskipti í sjávarútvegi eru komin stutt og jafnvel enn styttra á leið en orkuskipti í þungaflutningum. Þá liggur ekki fyrir í dag hvaða tæknilausn verður ofan á í orkuskiptum fiskiskipaflotans, þrátt fyrir að tiltekna hugmyndir, rannsóknir og þróun um ákveðnar tæknilausnir séu komnar lengra á leið en aðrar.

Vegna þessa skiptir aðkoma stjórnvalda í orkuskiptum í sjávarútvegi miklu máli, einkum hvað varðar fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun á þeim leiðum sem eru færar. Með því móti skapast hvatar hjá hagsmunaaðilum í greininni til þess að vinna enn frekar að rannsóknum, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi er varða leið orkuskipta til framtíðar í greininni.

Í júní 2021 skilaði starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðherra skýrslunni „[Græn skref í sjávarútvegi](#)“. Í skýrslunni er að finna ítarlegar tillögur að samdrætti í losun og orkuskiptum. Þar eru m.a. lagðar til beinar aðgerðir til þess að draga úr losun, s.s. skattalegir hvatar til fjárfestinga sem dragi úr eldsneytisnotkun í sjávarútvegi, endurbætt styrkjakerfi, stighækkandi kröfur um íblöndun eldsneytis o.fl. Starfshópurinn tekur undir þær tillögur sem fram koma í skýrslunni og leggur til að markvisst verði unnið að því í sameiningu af hálfu stjórnvalda og hagsmunaaðila að móta skýra umgjörð svo að þær tillögur sem lagðar eru til og hafa ekki hlotið brautargengi verði hrundið í framkvæmd.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá september 2021 vegna orkuskipta í sjávarútvegi kemur m.a. fram að starfshópur sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði hafi skilað skýrslu sinni í júní 2021. Þar sé lagt fram markmið um 50% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda vegna fiskiskipa sem kaupa eldsneyti á Íslandi til ársins 2030 m.v. árið 2005. Auk þess verði stefnt að því að losun frá fiskiskipum í íslenskum höfnum verði alfarið útrýmt frá árinu 2026. Þá kemur m.a. fram að stefnt sé á að á árinu 2030 verði skip komið í fiskiskipaflotann sem sé alfarið knúið endurnýjanlegum orkugjöfum auk þess sem að a.m.k. 10% nýrra báta verði knúnir rafmagni að hluta eða öllu leyti frá árinu 2026. Jafnframt er greint frá samstarfsyfirlýsingu íslenskra stjórnvalda og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) í þessum efnum.¹³

¹³ Sjá hér samstarfsyfirlýsingu stjórnvalda og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi frá 3. júlí 2020: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Samstarfsyfirly%cc%81sing%20um%20gr%c3%a6n%20skref%20200702%20v2-1.pdf>

Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá júlí 2022 kemur fram að unnið sé að útfærslu tillagna um græn skref í sjávarútvegi sem séu hluti samstarfsyfirlýsingar sem stjórnvöld og Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) gerðu með sér í júní 2021. Til skoðunar séu sex verkefni, ýmist hjá ráðuneytum eða hagaðilum í sjávarútvegi. Fram kemur að ein af upprunalegum sjö tillögum er varði kvótakerfi fyrir losun gróðurhúsalofttegunda frá sjávarútvegi sé ekki lengur fýsilegur kostur og verði því ekki unnið áfram með þá tillögu.

Það er mat starfshópsins að nauðsynlegt sé að leggja aukinn kraft í orkuskipti í sjávarútvegi svo markmiðum stjórnvalda verði náð. Starfshópurinn tekur undir þau sjónarmið að þörf sé á öflugum stefnuúrræðum í greininni. Í því sambandi er rétt að halda áfram rannsóknum og þróun á endurnýjanlegum orkugjöfum t.a.m. rafeldsneyti og mismunandi tegundum þess við orkuskiptin, s.s. raf-metanóls og raf-ammóníaks.

Með framangreint að leiðarljósi leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir:

- Unnið verði að framgangi þeirra tillagna starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um Græn skref í sjávarútvegi sem ekki hafa nú þegar komið til framkvæmda og ákveðið hefur verið að halda áfram skoðun á. Litið verði til samstarfsyfirlýsingar stjórnvalda og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) frá 3. júlí 2020.
- Stuðningur ríkissjóðs vegna orkuskipta í sjávarútvegi verði í formi útgjalda í stað skattalegra ívilnana, nema að skýr skattaleg sjónarmið liggja að baki ívilnunum. Með beinum stuðningi er hægt að ná markvissari árangri og aukinni yfirsýn. Sem dæmi er hægt að efla Orkusjóð til þess að greiða enn frekar götu nýsköpunar, fjárfestinga og innviðauppbýggingar í tæknilausnum vegna orkuskipta í sjávarútvegi með fjárfestingastyrkjum eða lánnum vegna aðgerða og/eða verkefna sem stuðla að orkuskiptum í sjávarútvegi.

1.8. Flugsamgöngur

Í [orkustefnu stjórnvalda til ársins 2050](#) kemur fram að þróun vistvænna samgangna í flugi sé hafin. Hún sé þó almennt ekki komin jafn langt og í land- og sjósamgöngum. Miklar framfarir hafi þó orðið í nýtni eldsneytis í flugvélum og rafknúnar flugvélar séu farnar að taka á loft. Þá hafi lífildsneyti verið tekið til notkunar í blöndu við hefðbundið þotueldsneyti. Stefnt skuli að orkuskiptum í flugi eins hratt og tækni og hagkvæmni leyfi.

Í febrúar 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun umhverfis- og samgöngunefndar um orkuskipti í flugi á Íslandi.¹⁴ Í þingsályktuninni felur Alþingi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra í samráði við ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunar-

¹⁴ Sjá: <https://www.althingi.is/altext/151/s/0849.html>

ráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra að setja á fót starfshóp sérfræðinga til að móta stefnu og aðgerðaáætlun um orkuskipti í flugi á Íslandi. Starfshópnum var m.a. falið að ræða hvernig Ísland gæti orðið í fremstu röð í orkuskiptum í flugi og hvernig styðja megi við nýsköpun á sviði orkuskipta í flugi.

Þann 30. mars 2022 birti innviðaráðuneytið [drög að stefnu og aðgerðaáætlun um orkuskipti í flugi](#) í samráðsgátt stjórnvalda. Í drögunum er með ítarlegum hætti farið yfir núverandi stöðu orkuskipta í flugi og lögð til aðgerðaáætlun í 12 liðum. Þar er m.a. lagt til að allt innanlandsflug verði knúið með endurnýjanlegu eldsneyti fyrir árið 2040, innviðauppygging fyrir endurnýjanlegt eldsneyti á flugvöllum verði eflað, orkusparnaðar í loftrýmisstjórnun auk þess sem að átaksverkefni verði skilgreint innan Orkusjóðs sem tengist orkuskiptum í flugi. Í drögunum er m.a. greint frá því að Svíþjóð og Noregur séu með farþegaskatta sem séu mismiklir eftir lengd flugferðar. Þá hafi Noregur einnig sett eldsneytisskatt á innanlandsflug sem samsvari 55 evrum fyrir hvert losað tonn af CO₂. Til að auka hlut vistvæns innanlandsflug mætti því samkvæmt drögunum skoða auknar styrkveitingar til vistvæns innanlandsflugs umfram þann stuðning sem veittur er til innanlandsflugs í dag. Þar mætti sem dæmi nefna stuðning við framleiðslu á endurnýjanlegum orkugjöfum ætluðum flugsamgöngum og stuðning við innviðauppyggingu flugvalla auk þess sem breytingar verði skoðaðar á gjöldum fyrir vistvænt innanlandsflug.

Í skýrslunni kemur jafnframt fram að mikil tækniþróun og nýsköpun hafi átt sér stað síðustu misseri og ár vegna orkuskipta í flugi. Mikilvægustu aðgerðirnar til að minnka losun snúi að endurnýjun flugflota, aðgerðum til bættrar nýtingar á loftrými, notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum, innleiðingu rafmagns- og blendingsflugvéla, kolefnisgjöldum og verslun með losunarkvóta.

Hvað við kemur innleiðingu skattalegra hvata vegna flugs vill starfshópurinn nefna að þann 1. janúar 2022 öðlaðist gildi tímabundið ákvæði um endurgreiðslu 100% VSK vegna innflutnings eða fyrstu sölu nýs og notaðs loftfars, hreyfils eða loftskrúfu sem nýtir rafmagn eða vetni sem orkugjafa, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Endurgreiðsluheimildin gildir til og með 31. desember 2027.

Starfshópurinn fagnar þeirri þróun sem átt hefur sér stað á síðustu misserum og árum í átt að orkuskiptum í flugi og tekur undir þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að vinna markvisst að því að allt innanlandsflug verði knúið með endurnýjanlegu eldsneyti (þ.m.t. rafmagni), fyrir árið 2040. Það er þó mat starfshópsins að enn sé langt í land að orkuskipti í flugi líti dagsins ljós. Vegna þess er það mat starfshópsins að nauðsynlegt sé, líkt og fjallað hefur verið um þegar kemur að orkuskiptum í sjávarútvegi, að stigin verði stór og markviss skref í mótun stefnu um fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun þegar kemur að orkuskiptum í flugi. Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að stjórnvöld styðji með markvissum hætti við orkuskipti í flugi, þá sérstaklega á upphafsstigum orkuskiptanna, og varði þannig leiðina að sjálfbærni orkuskipta í flugi, t.a.m. með stuðningi við verkefni á sviði endurnýjanlegs eldsneytis, þ.m.t. rafmagns, rafeldsneytisframleiðslu o.fl.

Þá skiptir máli að ISAVIA haldi áfram þeirri vegferð sem felst í aukinni notkun vistvæns eldsneytis á losunarfrí tæki o.fl. Starfshópurinn leggur áherslu á að um sameiginlegt verkefni stjórnvalda og hagsmunaaðila er að ræða. Með öflugri aðkomu stjórnvalda á upphafsstigum orkuskipta í flugi skapast í framhaldinu, líkt og í tilfalli orkuskipta í sjávarútvegi, hvatar hjá hagsmunaaðilum í greininni til þess að vinna enn frekar að rannsóknum, þróun og nýsköpun er varða leiðina í orkuskiptum í flugi hér á landi.

Með framangreint að leiðarljósi leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir:

1. Litið verði til tillagna í drögum að stefnu og aðgerðaáætlun fyrir orkuskipti í flugi frá 30. mars 2022. Sérstök áhersla verði lögð á að allt innanlandsflug verði knúð endurnýjanlegum orkugjöfum fyrir árið 2040.
2. Starfshópurinn styður þær hugmyndir sem fram koma í drögunum um að styðja við orkuskipti í flugi í formi útgjalda, t.a.m. með eflingu Orkusjóðs. Það er mat starfshópsins að stuðningur í formi útgjalda sé markvissari og gagnsærri leið en að beita skattaívilnunum.

1.9. Vistvæn mannvirki

Áætlað er að mannvirkjageirinn sé ábyrgur fyrir um 40% af heildarkolefnislosun á heimsvísu. Á Íslandi er áætlað að byggingariðnaðurinn standi fyrir um 15-20% af kolefnislosun hér á landi. Losun frá vinnuvélum á framkvæmdastað er þó nánast eini þátturinn í íslenskri mannvirkjagerð sem fellur undir beinar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum og endurspeglast í losunarbókhalda Íslands. Í [Loftslagsvegvísi atvinnulífsins](#) kemur fram að sú losun hafi verið um 199 kt CO₂-ígildi á árinu 2019 samkvæmt gögnum Hagstofunnar, sem sé 8,7% af losun atvinnulífs á beinni ábyrgð Íslands. Við matið á losun frá byggingargeiranum er litið til alls líftíma bygginga, þ.e. frá byggingu til niðurrifs. Hlutfallið sýni greinilega að byggingariðnaðurinn er mikilvægur hlekkur í að tryggja sjálfbærni komandi kynslóða, en hingað til hafi losun íslensks byggingariðnaðar verið óljós.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá september 2021 kemur fram að fimm aðgerðir falli undir flokk C um orkuframleiðslu og smærri iðnað sem miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis í iðnaði og vegna jarðvarmavirkjana. Í lið C.3 er fjallað um loftslagsáhrif byggingariðnaðarins þar sem fram kemur að aðgerðin feli í sér að leitað verði leiða til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá byggingariðnaði. Fram kemur að í september 2020 hafi verið stofnað til samstarfsverkefnis stjórnvalda og atvinnulífs sem kallast [„Byggjum grænni framtíð“](#) sem felst í gerð vegvísis að vistvænni mannvirkjagerð til ársins 2030. Greint var frá því að mikil áhersla væri lögð á að vinnsla verkefnisins færi fram í breiðu samstarfi fyrirtækja úr byggingariðnaðinum og stjórnvalda. Í ljósi þess hafi verið stofnaður verkefnahópur skipaður af fulltrúum Samtaka iðnaðarins, Grænni byggðar, Umhverfisstofnunar, Vegagerðarinnar, Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneytisins til að halda utan um verkefnið en verkefnastjórn var í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

Í bréfi, dags. 30. nóvember 2021, sendi verkefnastjórn um verkefnið Byggjum grænni framtíð tillögur til starfshópsins um tækifæri til ívilnana og hvata á sviði vistvænnar mannvirkjagerðar. Ýmsar áhugaverður tillögur eru nefndar í bréfinu sem starfshópurinn telur rétt að skoðaðar verði nánar og fýsileiki þeirra metinn. Í júní 2022 var [III. hluti vegvísis að vistvænni mannvirkjagerð 2030](#) birtur á vegum verkefnastjórnar „Byggjum grænni framtíð“ þar sem sett eru fram markmið um vistvænni mannvirkjagerð og aðgerðir til að ná þeim markmiðum fyrir árið 2030. Í lið 6.1., þar sem fjallað er um hvata til umskipta, er sérstaklega vísað til innsendra tillagna verkefnastjórnar til fjármála- og efnahagsráðuneytis um opinbera hvata fyrir vistvæna mannvirkjagerð. Innsendar tillögur fjalla m.a. um hugmyndir að hvötum vegna lífsferilsgreininga¹⁵ mannvirkja, vistvænum byggingarefnum, orkugjöfum og orkunýtingu og bættrar flokkunar á úrgangi og aukningu í endurnýtingu.

Það er mat starfshópsins að almennt sé það gagnsærra og kostnaðarskilvirkara að stuðningur stjórnvalda við aðgerðir vegna loftslagsmála sé í formi beins stuðnings frekar en að stuðningi sé beint í gegnum skattkerfið. Auðveldara er að ná fram markmiðum stjórnvalda í ríkisfjármálum í gegnum fjárheimildir heldur en skattaleg úrræði og er útgjaldaleið að því leyti árangursríkari en skattastyrkur, sé hún á annað borð fær. Starfshópurinn er þeirrar skoðunar að þær tillögur sem lagðar eru til hjá verkefnastjórninni um opinbera hvata séu almennt séð til þess fallnar að stuðla að vistvænni mannvirkjagerð, draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að orkuskiptum. Starfshópurinn telur þó rétt að auknum hvötum vegna mannvirkjagerðar sé að meginsteftu til beint í gegnum opinbera sjóði frekar en að slíkir hvatar séu í formi skattalegra ívilnana, sbr. framangreind umfjöllun, nema að skýr skattaleg sjónarmið liggja að baki skattalegum ívilnunum. Að mati starfshópsins leiðir beinn stuðningur til þess að yfirsýn og mæling stjórnvalda um árangur af einstaka aðgerðum í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum verður markvissari og skýrari.

Frá því að lög um virðisaukaskatt komu til framkvæmda þann 1. janúar 1990 hefur verið til staðar heimild til þess að endurgreiða byggjendum og eigendum íbúðarhúsnæðis 60% þess VSK sem þeir hafa greitt af vinnu manna við byggingu, endurbætur og viðhalds slíks húsnæðis. Vegna tiltekinna aðstæðna í þjóðfélaginu, m.a. í fjármálahruninu og vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar, hefur endurgreiðsluhlutfallið verið hækkað tímabundið upp í 100%. Þrátt fyrir að almennt sé markvissara að stuðningur stjórnvalda vegna loftslagsmarkmiða og orkuskipta sé í formi beins stuðnings frekar en að honum sé beint í gegnum skattkerfið liggur þannig fyrir að endurgreiðsluhlutfall VSK hefur verið hækkað vegna tiltekinna aðstæðna sem uppi hafa verið í samfélaginu á ákveðnum tímum.

¹⁵ Með lífsferilsgreiningum er átt við staðlaða aðferðarfræði sem notuð er til að meta staðbundin og hnattræn umhverfisáhrif vöru, byggingar eða þjónustu yfir líftíma hennar.

Í fjármálaáætlun 2023-2027 kemur fram að til standi að bæta skil og nútímavæða skattfrankvæmd í virðisaukaskatti. Vegna þess sé m.a. nauðsynlegt að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt.¹⁶ Með vísan til þessa og þeirra áskorana sem blasa við íslenskum stjórnvöldum vegna loftslagsmarkmiða og orkuskipta á öllum sviðum þjóðfélagsins telur starfshópurinn rétt að við heildarendurskoðunina verði litið sérstaklega til möguleika á að beita vistvænum hvötum við byggingu, endurbætur og viðhald húsnæðis. Starfshópurinn telur einnig að rétt sé að greining fari fram á fýsileika þess að endurgreiðsluheimild VSK taki mið af umhverfissjónarmiðum, t.a.m. umhverfivottun vegna nýbygginga og vistvænum þáttum vegna endurbóta og viðhalds, t.a.m. hvort rétt sé að endurgreiðsluhlutfall VSK skuli vera mismunandi eftir því hvort um sé að ræða vottað vistvænt íbúðarhúsnæði eða ekki.

Með framangreint að leiðarljósi leggur starfshópurinn til eftirfarandi aðgerðir:

- Starfshópurinn styður tillögu samstarfsvettvangsins „Byggjum grænni framtíð“ þess efnis að auknu fjármagni verði varið í Orkusjóð og rannsóknarsjóði, m.a. Ask – mannvirkjarannsóknarsjóð, með það að markmiði að styrkja enn frekar rannsóknir, þróun, nýsköpun og fjárfestingu á sviði vistvænnar mannvirkjagerðar, t.a.m. rannsóknir á vistvænu byggingarefni, lífsferilsgreiningum mannvirkja o.fl. Það er mat starfshópsins að stuðningur í formi útgjalda sé markvissari og gagnsærri leið en að beita skattaívlunum.
- Greining fari fram á kostum og göllum þess að endurgreiðsluheimild VSK til byggjenda og eigenda íbúðarhúsnæðis vegna byggingar, endurbóta eða viðhalds taki mið af umhverfissjónarmiðum, t.a.m. umhverfivottun vegna nýbygginga og vistvænum þáttum vegna endurbóta og viðhalds. Við heildarendurskoðun laga um virðisaukaskatt verði enn fremur litið sérstaklega til möguleika á að beita vistvænum hvötum við byggingu, endurbætur og viðhald húsnæðis.

¹⁶ Fjármálaáætlun 2023-2027, 05.1 Skattar og innheimta, bls. 205. Sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/Fj%C3%A1rm%C3%A1la%C3%A1%C3%A6tlun%202023%E2%80%932027.pdf>

2. Umhverfisskattar og umhverfisgjöld

2.1. Umhverfisskattar og umhverfisgjöld

Skilgreina má umhverfisskatta á ýmsan hátt. Samkvæmt aðferðafræði sem finna má í staðli Evrópusambandsins (ESB) um umhverfisskatta er umhverfisskattur skattur þar sem andlag skattlagningar hefur samkvæmt sannreyndum niðurstöðum sértæk neikvæð áhrif á umhverfið. Þessa skilgreiningu má finna í staðli hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um umhverfisskatta þar sem umhverfisskattar eru skilgreindir út frá fjórum flokkum, þ.e. orku, flutningum, mengandi starfsemi og auðlindum. Sambærilega skilgreiningu er að finna hjá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD).

Ekki liggur fyrir afmörkuð skilgreining á umhverfissköttum og umhverfisgjöldum samkvæmt íslenskum rétti eða stjórnsýslufrákvæmd. Hugtakið „orku-, umhverfis- og auðlindaskattar“ var notað yfir áform um nýja skattlagningu á þessum sviðum haustið 2009 en með lögum nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta sem tóku gildi 1. janúar 2010, var lögfest upptaka kolefnisgjalds og orkuskatts á rafmagn og heitt vatn.

Í skýrslunni eru umhverfisskattar flokkaðir í samræmi við viðmið Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins. Í skilgreiningu Eurostat felst að skattur er flokkaður sem umhverfisskattur ef það sem skattlagt er hefur neikvæð áhrif á umhverfið. Í samræmi við það verða eftirfarandi skattar flokkaðir sem umhverfisskattar í þessari skýrslu:

1. Orkuskattur

- a. Almennt og sérstakt vörugjald af bensíni
- b. Olíugjald
- c. Kolefnisgjald
- d. Flutningsjöfnunargjald raforku
- e. Sala losunarheimilda
- f. Vörugjöld af rafmagni og heitu vatni, eftirlitsgjöld
- g. Rafveitueftirlitsgjald
- h. Skattur á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir

2. Flutningsskattur

- a. Vörugjald af ökutækjum
- b. Bifreiðagjald
- c. Kílómetragjald
- d. Skipa- og vitagjald

3. Mengunarskattur

- a. Sorphreinsunargjald
- b. Úrvinnslugjald og skilagjald á einnota umbúðir

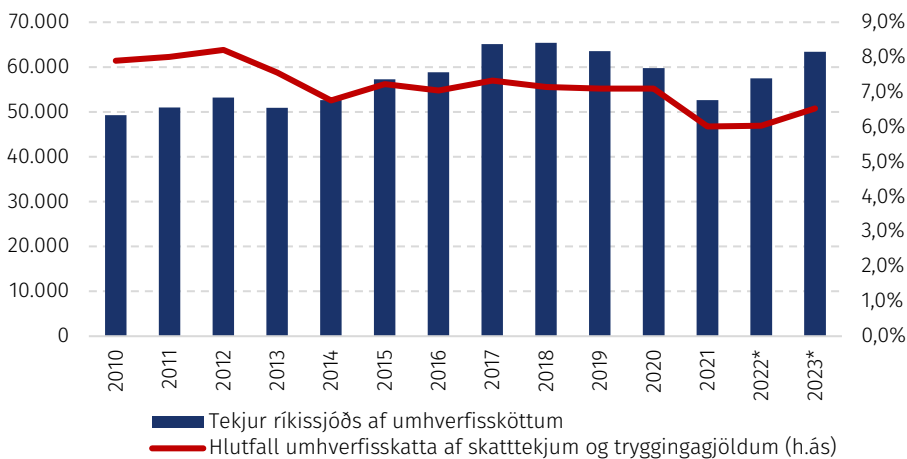
4. Auðlindaskattur

- a. Gjald rekstrarleyfishafa sjókvíaeldis.¹⁷

Þegar litið er til tekna ríkissjóðs af helstu umhverfissköttum á föstu verðlagi árin 2010 til 2023 má sjá að tekjurnar hafa verið á bilinu 49-65 ma.kr. Líkt og með aðrar skatttekjur fylgja tekjurnar hagsveiflunni, þ.e. hækka í uppsveiflu og lækka í niðursveiflu. Frá árinu 2010 hafa umhverfisskattar lækkað sem hlutfall af skatttekjum og tryggingagjöldum sem þýðir að vægi þeirra sem tekjuöflun fyrir ríkissjóð hefur verið minnkandi. Þá þróun má m.a. rekja til þess að skattheimta af ökutækjum hefur frá árinu 2010 tekið að mestu leyti mið af útblæstri CO₂ og hafa tekjur ríkissjóðs minnkað á síðustu árum vegna aukins innflutnings vistvænna og eyðsluminni bíla sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti.

Mynd 6: Tekjur ríkissjóðs af umhverfissköttum

Tekju ríkissjóðs af helstu umhverfissköttum, á föstu verðlagi



*Áætlun

Heimild: Ríkisreikningur og fjárlög 2023

2.2. Orkuskiptur

2.2.1. Eldsneytisgjöld

Eldsneytisgjöld eru lögð á í formi rúmmálgjalda á hvern lítra af bensíni og dísilolíu. Þau skiptast niður í almennt og sérstakt bensíngjald, olúgald og kolefnisgjald, (sjá nánar mynd 5 hér að framan).

Almennt vörugjald á bensín nemur í dag 32,55 kr./l og sérstakt vörugjald af blýlausu bensíni nemur 52,45 kr./l og af öðru bensíni 55,55 kr./l. Bensín sem

¹⁷ Samkvæmt skilgreiningunni á umhverfissköttum samkvæmt viðmiði Eurostat telst veiðigjald fyrir veiðiheimildir ekki auðlindaskattur heldur eignatekjur sem eigendur fiskiskipa greiða ríkinu. Veiðigjaldið nemur 33% af reiknistofni hvers nytjastofns þar sem reiknistofn byggir á aflaverðmæti að frádrögnum föstum og breytilegum kostnaði samkvæmt aðferð sem fram kemur í lögum nr. 145/2018, um veiðigjald.

verður notað eða hefur sannanlega verið notað á flugvélum er undanþegið vörugjaldi. Gjaldskyldir aðilar eru þeir sömu og falla undir gjaldskyldu vörugjalds af ökutækjum.

Olíugjald er lagt á gas-, dísilolíu og steinolíu sem fellur undir tilskilin tollskrárnúmer og er nothæf sem eldsneyti á ökutæki. Gjaldskyldan nær einnig til olíu í öðrum tollskrárnúmerum sem blönduð hefur verið gjaldskyldri olíu, enda séu blöndurnar nothæfar sem eldsneyti á ökutæki. Olíur sem ekki eru af jarðefnauppruna eru þó undanþegnar olíugjaldi. Ýmsar undanþágur eru til staðar á olíugjaldi. Sem dæmi má nefna að ekkert olíugjald er greitt af olíu til nota á varðskip, til húshitunar og hitunar almenningsundlauga og til nota á bíla í eigu björgunarsveita. Gjaldskyldir aðilar eru þeir sem framleiða eða stunda aðvinnslu olíu sem er gjaldskyld, þeir sem flytja inn til endursölu eða eigin nota olíu sem er gjaldskyld og þeir sem kaupa olíu innan lands til endursölu. Í dag er fjárhæð olíugjalds 72,85 kr./l.

Vörugjald og kolefnisgjald á hvern bensínlítra eru 96,3 kr. en olíugjald og kolefnisgjald á hvern dísillítra eru um 85,85 kr. Umræddar fjárhæðir eru fastir skattar en síðan bætist VSK á endanlegt útsöluverð. Þessi hagstæða skattlagning á dísilolíu stafar af sögulegri arfleidd vegna vöruflytninga og byggðasjónarmiða ásamt því að dísilbílur voru almennt álitnir vistvænni. Með fjölgun rafmagns- og tengiltvinnbíla auk sparneytnari bíla sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti endurspeglar eldsneytissala og þar af leiðandi eldsneytisgjöld, síður notkun innviða líkt og áður.

2.2.2. Kolefnisgjald

Greiða skal í ríkissjóð kolefnisgjald af eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna og notað er á fljótandi eða loftkenndu formi eða í iðnaðarferlum þannig að sú notkun leiði til losunar CO₂ í andrúmsloftið. Með eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna á fljótandi eða loftkenndu formi er átt við gas- og dísilolíu, bensín, brennsluolíu og jarðolíugas og annað loftkennt kolvatnsefni.

Fjárhæð kolefnisgjaldsins er nú 13 kr. á hvern lítra af gas- og dísilolíu, 11,3 kr. á hvern lítra af bensíni, 15,95 kr. á hvert kílógramm af brennsluolíu og 14,15 kr. á hvert kílógramm af jarðolíugasi og öðru loftkenndu kolvatnsefni.

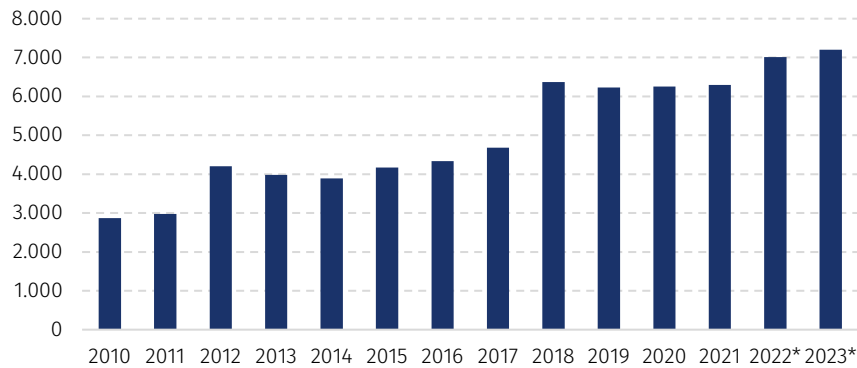
Gjaldskyldan hvílir á öllum þeim sem flytja til landsins vöru sem gjaldskyld er, hvort sem innflutningurinn fer fram til endursölu eða til eigin nota. Jafnframt hvílir gjaldskyldan á öllum þeim sem framleiða hér á landi vöru sem gjaldskyld er, vinna að framleiðslu hennar eða setja saman, hvort sem er til endursölu eða eigin nota.

Kolefnisgjald var tekið upp 1. janúar 2010 sem liður í áætlun stjórnvalda um samræmingu í skattlagningu ökutækja og eldsneytis með það markmið að leiðarljósi að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minni losunar gróðurhúsalofttegunda og aukinnar notkunar á innlendum orkugjöfum.

Upphaflega stóð til að kolefnisgjaldið yrði aðeins tímabundið með gildistímann til og með 31. desember 2012. Ákveðið var að hverfa frá tímabundnu gildissviði kolefnisgjalds í lok árs 2012 þegar ákveðið var að gjaldið yrði varanlegt. Á sama tíma var ákveðið að fella niður gjaldið af þotu- og flugvélaeldsneyti í ljósi þess að innanlandsflugíð féll undir viðskiptakerfi með losunarheimildir frá 1. janúar 2012, (e. Emission Trading System / ETS).

Mynd 7: Tekjur ríkissjóðs af kolefnisgjaldi

Í milljónum króna og á föstu verðlagi



*Áætlun

Heimild: Ríkisreikningur og fjárlög 2023

Tekjur ríkissjóðs af kolefnisgjaldi hafa hækkað samhliða hækkun gjaldsins en gjaldið hefur í tvígang verið hækkað um helming, árin 2011 og 2018. Gjaldið er lagt á tiltölulega breiðan skattstofn og tekjurnar hafa því ekki lækkað jafn mikið á síðustu árum vegna orkuskipta í samgöngum og aðrir tekjustofnar sem aðeins eru lagðir á bíla.

2.2.3. Flutningsjöfnunargjald raforku

Í lögum nr. 98/2004, um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku, er fjallað um jöfnunargjald vegna dreifingu raforku. Markmið laganna er að stuðla að jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku til almennra notenda. Greiða skal niður kostnað almennra notenda vegna dreifingar raforku á þeim svæðum þar sem Orkustofnun hefur heimilað sérstakar dreifibýlisgjaldskrár í samræmi við raforkulög, nr. 65/2003. Dreifiveitur greiða jöfnunargjaldið samkvæmt þessari grein af raforku sem er móttækin frá flutningskerfi flutningsfyrirtækisins eða beint frá virkjunum að frádreginni þeirri raforku sem fer frá dreifikerfinu inn á flutningskerfið. Fjárhæð jöfnunargjaldsins er 0,41 kr. á hverja kílóvattstund. Fjárhæð jöfnunargjalds vegna skerðanlegs flutnings raforku er 0,13 kr. á hverja kílóvattstund. Orkustofnun annast innheimtu jöfnunargjalds fyrir ríkissjóð.

2.2.4. Sala losunarheimilda

Tekjur ríkissjóðs af sölu losunarheimilda innan viðskiptakerfis ESB (e. Emission trading system – ETS), hér á eftir ETS-kerfið teljast til orkuskatta. Tekjurnar renna beint í ríkissjóð, án mörkunar til ákveðinna verkefna. Gert er ráð fyrir því að tekjur af losunarheimildum muni nema 800 m.kr. á árinu 2023.

2.2.5. Sala á heitu vatni og rafmagni

Með lögum nr. 129/2009, um umhverfis- og auðlindaskatta var ákveðið að frá og með 1. janúar 2010 yrði lagður á skattur á sölu raforku og heitu vatni á síðasta stigi viðskipta, þ.e. til endanlegs notanda, þar sem að notandi telst vera sá sem endurselur ekki raforku eða heitt vatn. Í upphafi var lagt upp með að skatturinn næmi 0,12 kr. á hverja kílóvattstund af seldri raforku og 2% af smásöluverði á heitu vatni. Fram kom að undanþegnir skattskyldu væru þeir sem seldu raforku eða heitt vatn fyrir minna en 500.000 kr. á ári. Upphaflega var gert ráð fyrir því að gildistími skattsins yrði út árið 2012 en með breytingarlögum nr. 146/2012 var tekin sú ákvörðun að skattur af raforku skyldi falla úr gildi 31. desember 2015 en skattur á heitt vatn yrði gerður varanlegur.

Með lögum nr. 133/2021 um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (gjald dagar, refsinaemi o.fl.) voru fjárhæðarmörk skattskyldu við sölu á heitu vatni hækkuð í 2 m.kr. Í almennum athugasemdum frumvarpsins kemur fram að litið hafi verið til veltumarka laga um virðisaukaskatt þar sem álagning og innheimta skattsins sem ríkisskattstjóri annist sé byggð á sams konar sjónarmiðum og eigi við um virðisaukaskatt. Einnig kemur fram að hækkunin hafi þau áhrif að einfalda rekstrarumhverfi þeirra aðila sem eru með lítil umsvif auk þess sem hækkunin auðveldi eftirlit.

Sú fjárhæð skatts sem greidd er í dag af heitu vatni nemur enn 2% af smásöluverði af heitu vatni. Ríkisskattstjóra er gert að halda skrá yfir skattskylda aðila og annast ríkisskattstjóri álagningu skattsins. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra var aðeins einn aðili á árinu 2020 með veltu undir 500.000 kr. af 65 aðilum sem voru á grunnskrá vegna skila á skatti af sölu á heitu vatni. Tólf aðilar voru hins vegar með veltu undir 2 m.kr.

2.2.6. Rafveitueftirlitsgjald

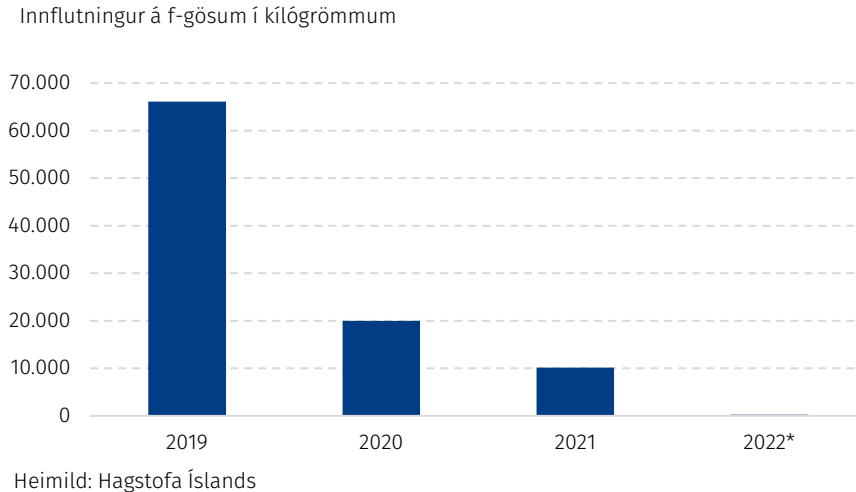
Í lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga kemur fram að vegna yfireftirlits Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar með rafveitum skulu rafveitur árlega greiða til stofnunarinnar gjald sem nemur allt að 0,2% af heildartekjum þeirra af raforkusölu og leigu mælitækja, að frádregnu andvirði aðkeyptar raforku og virðisaukaskatti. Ef eigandi raforkuvers notar sjálfur alla orku sem þar er unnin eða verulegan hluta hennar og hún er ekki mæld eða verðlögð eða ekki er vitað um tekjur af raforkusölu skal hann greiða gjald af áætlaðri notkun.

2.2.7. Skattur á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir

Frá 1. janúar 2020 hafa skattskyldir aðilar, þ.e. þeir aðilar sem flytja til landsins flúoraðar gróðurhúsalofttegundir (F-gös) sem falla undir skilgreinda 42 flokka laganna, greitt í ríkissjóð sérstakan skatt á hvert kíló af slíkum lofttegundum. Með flúoruðum gróðurhúsalofttegundum er átt við vetnisflúorkolefni, perflúorkolefni, brennisteinshexaflúoríð og aðrar gróðurhúsalofttegundir sem innihalda flúor eða blöndur sem innihalda einhver þessara efna.

Fjárhæð gjaldsins nemur frá 30 kr. upp í 10.000 kr. á hvert kíló. Skattskyldum aðilum ber að standa skil á skattinum við tollafgreiðslu.

Mynd 8: Innflutningur á flúoruðum gróðurhúsalofttegundum



2.3. Flutningsskattur

2.3.1. Vörugjald af ökutækjum

Fjallað er um vörugjald á ökutæki í lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. Greiða skal í ríkissjóð vörugjald af ökutækjum sem skráningarskyld eru samkvæmt umferðarlögum og eru flutt til landsins eða eru framleidd, unnið er að eða sett eru saman hér á landi. Ökutæki sem seld eru úr landi skulu þó ekki vera gjaldskyld. Gjaldstofn vörugjalds er tollverð viðkomandi ökutækis við innflutning, verksmiðjuverð sé það framleitt hér á landi eða verðmæti ökutækis eftir breytingu eða aðvinnslu.

Veigamikil kerfisbreyting var gerð á innheimtu vörugjalda, með lögum nr. 117/2018, um breytingu á lögum um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. lögum um bifreiðagjald og lögum um virðisaukaskatt (losunarviðmið, sendi-, vöru- og gólfbifreiða). Í breytingunni fólst að ákveðið var að taka upp línulega skattlagningu miðað við hvert g/m skráðrar CO₂ losunar í stað þess að leggja vörugjald á ökutæki í tíu gjaldbilum. Breytingin var gerð vegna breytinga á prófunaraðferðum sem notaðar voru við mælingar á CO₂ losun ökutækja en talið var nauðsynlegt að jafna skattlagninguna vegna líklegs munar sem annars yrði vegna þessa. Markmið breytinganna var þannig að treysta grundvöll skattlagningar ökutækja með það fyrir augum að tryggja samræmi hennar eftir fremsta megni.

Samkvæmt núgildandi meginreglu laganna er vörugjald lagt á fólk bíla og fleiri ökutæki miðað við skráða CO₂ losun mælt í grömmum á hvern ekinn kílómetra (g/km). Álagningin er því línuleg og miðast við ákveðið prósentuhlutfall, þ.e. 0,28%-0,34% á hvert gramm umfram tiltekin mörk. Gjaldið er þó aldrei hærra en 65% á hvert ökutæki. Þá eru mörkin á bilinu 69-85 grömm eftir prófunaraðferðum,

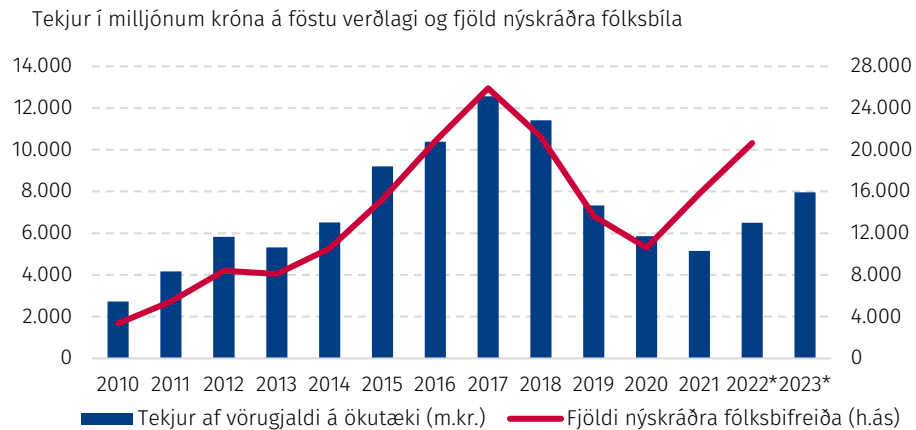
þ.e. eftir því hvort losunin hafi verið skráð samkvæmt evrópsku aksturslotunni (e. NECD), samræmdu prófunaraðferðinni (e. WLTP) eða báðum.

Líkt og fjallað hefur verið um var sú breyting gerð á álagningu vörugjalds með lögum nr. 129/2022, um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2023, að álagning sérstaks 5% vörugjalds á rafmagnsbíla var lögfest. Samhliða var lögfest álagning á sérstöku 5% vörugjaldi sem lagt yrði á allar nýja fólkubíla og önnur vélknúin ökutæki með skráða losun koltvísýrings, sem ekki væru sérstaklega tilgreind í tiltekna undirflokk. Eftir breytinguna liggur fyrir að innheimt er að lágmarki 5% vörugjald af nýjum rafmagnsbílum við innflutning eða framleiðslu þeirra. Í flestum tilvikum er aðeins innheimt 5% lágmarksgjald á tengiltvinnubíla vegna mjög lágrar losunar þeirra á CO₂.

Uppbygging álagningar vörugjalds á fólkubíla er líkt og komið hefur fram að meginstefnu til miðað við skráða CO₂ losun samkvæmt samræmdu prófunaraðferðina (WLTP). Vörugjald af fólkubílum er hlutfall af tollvirði eftir skráðri CO₂ losun.

Viðamiklar undanþágur eru gerðar frá meginreglunni sem má í aðalatriðum skipta í fernt:

1. Undanþágur fyrir tiltekna gerðir ökutækja, þ.e. ýmis ökutæki sem nýtt eru í atvinnurekstri, og í sumum tilvikum utan vegakerfisins, eldri ökutæki og bifhjól. Þessi ökutæki bera fast gjaldhlutfall 0%, 5%, 13% eða 30%.
2. Sérstakar undanþágur fyrir leigubíla, bíla til ökukennslu og sérútbúinna bíla til fólkflutninga. Þessi ökutæki bera stighækkandi vörugjald miðað við skráða CO₂ losun, út frá ákveðnu prósentuhlutfalli mælt í grömmum á hvern ekinn kílómetra, en með 30% þaki á fjárhæð vörugjalds.
3. Sérstakar undanþágur fyrir ökutæki sem hafa metan eða metanól sem aðalorkugjafa. Þessi ökutæki eru undanþegin vörugjaldi að tilteknu hámarki en bera vörugjald samkvæmt meginreglunni.
4. Sérstakt 5% vörugjald er lagt á alla nýja fólkubíla og önnur vélknúin ökutæki með skráða losun koltvísýrings sem ekki eru sérstaklega tilgreindir í tiltekna undirflokk. Þá er sérstakt 5% vörugjald lagt á alla nýja fólkubíla sem knúin eru vetni eða rafhreyfli að öllu leyti.

Mynd 9: Tekjur af vörugjaldi á ökutæki og fjöldi nýskráðra bifreiða

*Áætlun

Heimild: Ríkisreikningur, fjárlög 2023 og Samgöngustofa

Tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi á ökutæki fóru úr tæplega 3 ma.kr. árið 2010 í rúmlega 12 ma.kr. árið 2017. Þessi mikla tekjuaukning er fyrst og fremst komin til vegna fjölgunar á nýskráðum bílum sem náði hámarki árið 2017. Tekjur af vörugjaldi taka þó ekki aðeins mið af fjölda nýskráðra bíla heldur líka verði og skráðri CO₂ losun nýrra bíla. Það síðara er farið að hafa mikil áhrif en á síðustu árum hafa tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi á hvern nýskráðan bíl rýrnað verulega vegna fjölgunar á rafbílum, sem bera lágmarks vörugjald, og sparneytnum eldsneytisbílum sem bera lægra gjald en eldri bílar gerðu.

2.3.2. Bifreiðagjald

Bifreiðagjald er lagt á öll vélknúin ökutæki sem skráð eru hér á landi í ökutækjaskrá að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Gjaldið er lagt á út frá tveimur gjaldtímabilum sem eru 1. janúar ár hvert vegna gjaldtímabilsins 1. janúar til 30. júní og 1. júlí ár hvert vegna gjaldtímabilsins 1. júlí til 31. desember.

Bifreiðagjald er lagt á ökutæki út frá tveimur þrepum. Bifreiðagjald sem lagt er á skráð ökutæki að eigin þyngd 3.500 kg. eða minna samanstendur annars vegar af fastri gjaldfjárhæð og hins vegar fjárhæð sem ákvarðast með tilliti til skráðrar CO₂ losunar ofan tiltekinnna marka. Í dag er fasta fjárhæðin 15.080 kr. sem greidd er tvisvar sinnum á ári auk tiltekinnar fjárhæðir sem miðuð er við CO₂ losun 168 g/km-204 g/km eftir því hvort skráningargildi CO₂ vegna ökutækis sé evrópska aksturslotan (e. NEDC) eða samræmda prófunaraðferðin (e. WLTP). Ef ökutæki er þyngra en 3.500 kg. ber að greiða 67.075 kr. tvisvar sinnum á ári, að viðbættum 2,81 kr. fyrir hvert kíló skráðrar eigin þyngdar ökutækis umfram 3.500 kg. Bifreiðagjald ökutækis, að eigin þyngd meira en 3.500 kg, skal þó ekki vera hærra

en 104.950 kr. á hverju gjaldtímabili.¹⁸ Þá eru ýmis ökutæki undanþegin bifreiðagjaldi, t.a.m. ökutæki í eigu björgunarsveita, bílar eldri en 25 ára og bílar með skráningarkerki sem hafa verið afhent skráningaraðila til varðveislu.

Ökutæki, samkvæmt skilgreiningu umferðarlaga sem knúin eru vetni eða rafhreyfli að öllu leyti, sem og þau ökutæki sem skráð eru með metan eða metanól sem aðalorkugjafa greiða lágmarksbifreiðagjald.

2.3.3. Kílómetragjald

Kílómetragjald skiptist annars vegar í almennt kílómetragjald og hins vegar í sérstakt kílómetragjald.

Almennt kílómetragjald er greitt af ökutækjum og eftirvögnum sem eru 10.000 kg eða meira að leyfðri heildarþyngd, þó ekki bílum sem ætlaðir eru til fólksflutninga, tilteknum beltabílum, námuökutækjum og bílum í eigu björgunarsveita. Gjaldið er lagt á í 22 gjaldflokkum út frá þyngd ökutækis og er á bilinu 0,38 kr. til 16,81 kr. á hvern ekinn kílómetra. Sérstaka kílómetragjaldið er greitt af gjaldskyldum ökutækjum sem eru 5.000 kg. eða meira að leyfðri heildarþyngd og skráð til sérstakra nota í ökutækjaskrá. Gjaldið er lagt á í 27 gjaldflokkum og er á bilinu 11,03 kr. til 46,28 kr. á hvern ekinn kílómetra.

2.3.4. Skipa- og vitagjald

Í lögum nr. 3/2021, um skipagjald, kemur fram að eigandi skips skuli greiða árlega í ríkissjóð skipagjald af hverju skipi sem skráð er á aðalskipaskrá líkt og fram kemur í 1. gr. laganna. Samgöngustofa fer með álagningu skipagjalds. Gjaldið skal miðað við skráningu 1. janúar ár hvert og er gjalddagi 1. apríl og eindagi 15. maí ár hvert. Við eigendaskipti ber fyrri eigandi ábyrgð á gjaldinu þar til umskráning hefur farið fram.

Í lögum nr. 132/1999, um vitamál, kemur fram að greiða skuli vitagjald af skipum sem sigla við Íslandsstrendur og hafa hér viðkomu. Gjaldið rennur í ríkissjóð. Vitagjald er 135,52 kr. af hverju brúttótonni skips og skal greiða af skipum sem taka höfn hér á landi. Undanþegin gjaldinu eru m.a. herskip, varðskip, tollgæslubátar og vitaskip. Vegna íslenskra skipa skal gjaldið greitt eigi síðar en 1. apríl ár hvert þar sem skipið er skrásett.

2.4. Mengunarskattar

2.4.2. Sorphreinsunargjald

Í 59. gr. laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, kemur fram að sveitarfélögum sé heimilt að setja gjaldskrá um innheimtu gjalda, m.a. um

¹⁸ Þess ber að geta að í breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2023, þingskjal 2. 2. mál á 153. löggjafarþingi 2022-2023 eru lagðar til breytingar á álagningu bifreiðagjalds. Lagt er til að lágmarksfjárhæð bifreiðagjalds verði tvöfölduð auk þess sem gerð verði breyting á losunarmörkum CO₂.

meðferð úrgangs og skolps. Þá kemur m.a. fram í 23. gr. laga nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, að sveitarfélög skulu innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Jafnframt sé sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir tengda starfsemi sem samræmist markmiðum laganna, svo sem þróun nýrrar tækni við meðhöndlun úrgangs, rannsóknir, fræðslu og kynningarmál. Heimilt er að miða gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs og aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangs viðkomandi aðila. Einnig er sveitarfélagi heimilt að ákveða gjaldið sem fast gjald á hverja fasteignareiningu miðað við fjölda sorpílata og/eða þjónustustig.

2.4.3. Úrvinnslu- og skilagjald

Úrvinnslugjaldi er ætlað að stuðla að úrvinnslu úrgangs. Gjaldið er lagt á ákveðnar vörur við innflutning og við sölu innlendrar framleiðslu og er ætlað að standa undir kostnaði við meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöð, flutnings hans frá söfnunarstöð til móttökustöðvar eða endurnýtingarstöðvar. Jafnframt er gjaldinu ætlað að standa undir endurnýtingu úrgangsins og förgun hans eftir því sem við á. Enn fremur er gjaldinu ætlað að standa undir förgun þess úrgangs sem blandast hefur vöru sem greitt hefur verið úrvinnslugjald af, enda sé blöndunin hluti af eðlilegri notkun vörunnar. Úrvinnslugjald skal standa undir kostnaði vegna greiðslu skilagjalda og vegna starfsemi Úrvinnslusjóðs.

Sem dæmi um gjaldskyldar vörur má nefna heyrúlluplast, einnota drykkjarvöruumbúðir með skilagjaldi úr áli, stáli, gleri og plastefnum, hjólbarðar, veiðarfæri úr gerviefnum og drykkjarvöruumbúðir.

Vegna ökutækja nemur gjaldið nú 900 kr. og skal skráður eigandi gjaldskylds ökutækis greiða gjaldið á hverju gjaldtímabili fyrir hvert gjaldskylt ökutæki sitt. Gjaldskyldan fellur niður frá og með upphafi fyrsta gjaldtímabils eftir að greitt hefur verið úrvinnslugjald af ökutækinu í full 15 ár og fyrir bíla sem eru eldri en 25 ára í upphafi gjaldárs. Hver sá, sem afhendir gjaldskylt ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, skal fá greiddar 20.000 kr. í skilagjald enda hafi ökutækið verið afskráð og úrvinnslugjald greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki.

2.5. Auðlindaskattar

2.5.1. Gjald rekstrarleyfishafa sjókvíaeldis

Í lögum um fiskeldi, nr. 71/2008, er fjallað um gjald rekstrarleyfishafa sjókvíaeldis. Fram kemur að rekstrarleyfishafi sem elur frjóan lax í kvíum í sjó skuli greiða árlegt gjald að upphæð 20 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða samkvæmt rekstrarleyfi. Rekstrarleyfishafi sem elur ófrjóan lax eða regnbogasilung skuli greiða árlegt gjald að upphæð 10 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða samkvæmt rekstrarleyfi. Rekstrarleyfishafi sem starfrækir eldi með lokuðum eldisbúnaði skal greiða árlegt gjald að upphæð 5 SDR fyrir hvert tonn sem heimilt er að framleiða samkvæmt rekstrarleyfi. Við umreikning í

Íslenskar krónur skal miða við miðgengi íslensku krónunnar. Gjaldið rennur í ríkissjóð.

3. Skattaávilnanir á sviði umhverfismála

3.1. Virðisaukaskattur

Allt frá miðju ári 2012 hefur verið stutt við orkuskipti í samgöngum með skattaávilnunum vegna innflutnings og kaupa á vistvænum ökutækjum. Lengst hafa slíkar ávilnanir verið til staðar í lögum um virðisaukaskatt, en á síðustu árum hafa tiltekna ávilnanir einnig verið veittar á vörugjaldi af ökutækjum og í tekjuskatti. Þær ávilnanir sem eru í gildi í VSK eru allar tímabundnar og í mörgum tilvikum bundnar við ákveðið hámarksþak á ávilnuninni og hámarksfjölda bíla sem hljóta ávilnun. Nú þegar hafa ávilnanir vegna kaupa á tengiltvinnbílum fallið brott þar sem fjöldi þeirra hefur náð hámarki. Í meðfylgjandi töflu má sjá núgildandi VSK-ávilnanir og þær VSK-ávilnanir sem hafa verið í gildi. Ávilnanirnar er að finna í bráðabirgðaákvæðum XXIV, XXXII og XXXIX í lögum um virðisaukaskatt.

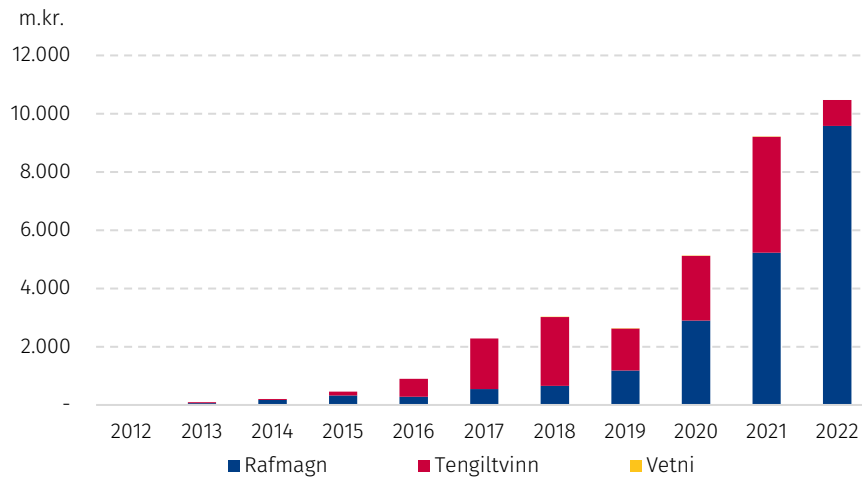
Tafla 1: Skattaávilnanir í lögum um virðisaukaskatt vegna orkuskipta í samgöngum

UNDANÞÁGUR Á VSK	UPPHÆÐ ÞAKS	HÁMARKS- FJÖLDI	GILDIS- TÍMI
RAFMAGNSBÍLAR	1.560.000/ 1.320.000	Ótakmarkað	2023
VETNISBÍLAR	1.560.000/ 1.320.000	Ótakmarkað	2023
TENGILTVINNBIÐLAR	960.000/ 480.000	15.000	Lokið maí 2022
RAFMAGNMÓTORHJÓL	1.560.000	Ótakmarkað	2023
RAFMAGNHJÓL	96.000	Ótakmarkað	2023
HJÓL OG HLAUPAHJÓL	48.000	Ótakmarkað	2023
HEIMAHLEÐSLUSTÖÐ	100%	Ótakmarkað	2023
UPPSETNING Á HEIMAHLEÐSLUSTÖÐ	100%	Ótakmarkað	2023
VISTVÆNAR RÚTUR Í ALMENNINGSSAMGÖNGUM (RAFMAGN, VETNI, METAN, METANÓL)	100%	120	2023
ÚTLEIGA Á RAFMAGNS-, TENGILTVINN- OG VETNISBÍLUM		Ótakmarkað	2023

Umfangsmesta ávilnunin er vegna kaupa á vistvænum ökutækjum. Ávilnanirnar hafa leitt til þess að fleiri hafa keypt vistvæna bíla og hefur fjölgun þeirra verið mikil á þeim tíma sem slíkar ávilnanir hafa verið til staðar. Með áherslu stjórnvalda á vistvæn ökutæki og skattalegar ávilnanir hefur Ísland skipað sér í flokk fremstu þjóða á heimsvísu í rafbílavæðingu. Þegar litið er til heildarfjárhæðar VSK-ávilnunar í tolli vegna rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbíla má sjá að fjárhæð ávilnunar nemur 34 ma. kr. á árunum 2012-2022. Stjórnvöld hafa þannig fellt niður um 21 ma. kr. VSK vegna kaupa á hreinorkubílum og á sama tíma um 13 ma. kr. VSK vegna tengiltvinnbíla. Um 34 þúsund bílar nutu ávilnunar

á sama tímabili og var meðalívilnunin í tolli því um 1 milljón kr. Þessar fjárhæðir eru þó ekki nákvæm mæling á umfang veittra ívilnana þar sem þær ná aðeins til ívilnana í tolli. Helstu ástæður þess eru að einnig er heimilt að veita ívilnun við fyrstu sölu og að hluti ívilnana í tolli er vegna bíla og hjóla sem seld eru aðilum í VSK-skyldri starfsemi með innskattsrétti.

Mynd 10: VSK-ívilnun í tolli vegna kaupa á vistvænum bílum



Heimild: Skatturinn

Ívilnanir á VSK vegna kaupa á rafmagnshjólum, hlaupahjólum og hefðbundnum reiðhjólum hafa verið í gildi frá ársbyrjun 2020. Þær hafa numið samanlagt um 2 ma.kr. á síðust þremur árum.

3.2. Vörugjald á ökutæki

Sú meginregla gildir um álagningu vörugjalds á ökutæki að gjaldið er lagt á miðað við skráða CO₂ losun. Ökutæki sem eru með losun 85 g/km eða minna út frá samræmdu prófunaraðferðinni greiða hins vegar eingöngu sérstakt 5% vörugjald. Það vörugjald á við um alla hreinorkubíla, þ.m.t. rafmagnsbíla, flesta tengiltvinnbíla og mjög sparneytna bensínbíla. Þar að auki eru gerðar viðamiklar undantekningar frá meginreglunni m.a. til þess að stuðla að orkuskiptum í samgöngum.

Árið 2010 var ákveðið að veita ótímabundnar undanþágur fyrir ökutæki sem hafa metan eða metanól sem aðalorkugjafa og hefðu verið skattlögð samkvæmt meginreglunni. Umrædd ökutæki eru undanþegin innheimtu vörugjalds upp að ákveðnu hámarki. Til að stuðla enn frekar að orkuskiptum í samgöngum var ákveðið undir lok árs 2018 að veita rafknúnum sendibílum til vöruflytninga ívilnun og undanþiggja þær að öllu leyti frá innheimtu vörugjalds. Þá var frá 1. janúar 2021 ákveðið að útvíkka undanþáguna þannig að undanþága vörugjalds tæki einnig til annarra ökutækja til vöruflytninga í atvinnuskyni sem eingöngu eru knúin metani, metanóli, rafmagni eða vetni.

Undir lok árs 2020 var einnig tekin sú ákvörðun að heimila bílaleigum á árunum 2021 og 2022 að lækka skráða losun CO₂ ökutækja sem féllu undir ívilnunarákvæðið um 30% áður en til álagningar vörugjalds kom vegna ökutækja sem ætluð voru til útleigu hjá bílaleigum. Lækkunin var þó aldrei hærrí fjárhæð en 400.000 kr. á hvert ökutæki og var háð því skilyrði að næstu 15 mánuði eftir kaup ökutækis yrði nýting þess og starfsemi hjá bílaleigu. Bílaleigan skuldbatt sig einnig til að haga innkaupum sínum þannig að rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbílar yrðu 15% árið 2021 og 25% árið 2022 af heildarinnkaupum bíla.

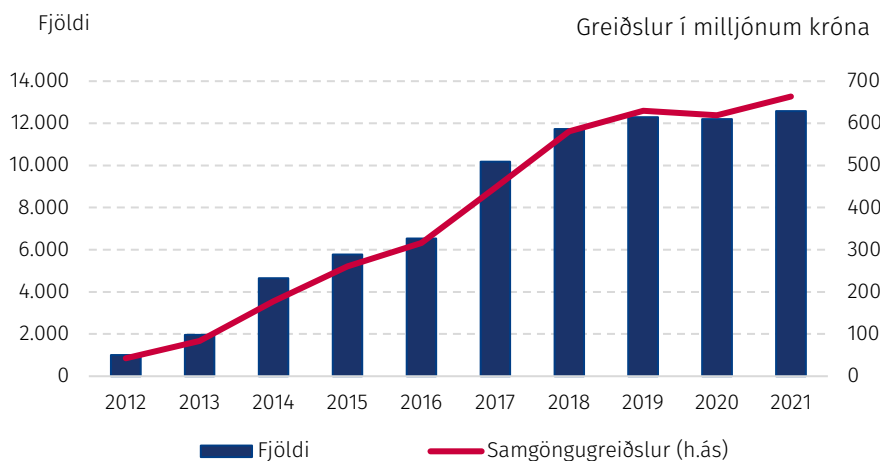
3.3 Tekjuskattur

Ýmsir skattalegir hvatar hafa verið lögfestir á síðustu misserum og árum í tekjuskatti vegna loftslagsmarkmiða stjórnvalda og orkuskipta.

3.3.1. Samgöngugreiðslur

Frá árinu 2010 hafa samgöngustyrkir og síðar samgöngugreiðslur sem vinnuveitandi greiðir starfsmanni vegna notkunar á almenningssamgöngum eða vistvænum samgöngumáta verið skattfrjálsar upp að ákveðinni fjárhæð.

Mynd 11: Fjöldi sem fær samgöngugreiðslur og heildarfjárhæð



Heimild: Skatturinn

3.3.2. Kolefnisjöfnun

Frádráttur vegna framlaga til skógræðslu og sandgræðslu hefur lengi verið til staðar í lögum um tekjuskatt. Frádrátturinn á rætur sínar að rekja til þágildandi laga nr. 75/1981 um tekjuskatt og eignarskatt og miðaðist almennt við 0,5% af tekjum af atvinnurekstri. Heimildina er nú að finna í 2. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003. Frádráttarheimildin var hækkuð úr 0,5% í 0,75% tekjuárið 2015. Með lögum nr. 32/2021 var frádráttarheimildin hækkuð í 1,5% og tók sú breyting gildi 1. nóvember 2021. Með lögum nr. 86/2020 kom síðan inn aukalega sérstök frádráttarheimild til að draga frá rekstrartekjum framlög til aðgerða sem stuðla eiga að kolefnisjöfnun. Undir þetta falla aðgerðir í rekstri til kolefnisjöfnunar og fjárframlög til skógræktar, uppgræðslustarfa og endurheimtar votlendis. Heimilaður frádráttur var 0,75% og kom til framkvæmda fyrir tekjuárið 2020. Með

lögum nr. 32/2021 var frádráttarheimildin síðan hækkuð í 1,5% og tók sú breyting gildi 1. nóvember 2021. Eftir breytingarnar geta heildarframlög til kolefnisjöfnunar því nú samtals numið 3% af atvinnurekstrartekjum. Nánari skilyrði fyrir heimildinni er nú að finna í 15. og 16. gr. [reglugerðar nr. 1300/2021, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi](#).

Frádráttur vegna framlaga til kolefnisjöfnunar var mjög óverulegur í skattframtali rekstraraðila 2022, eða rétt rúmar 9,3 milljónir kr. á meðan heildarfjárhæð frádráttar vegna gjafa og framlaga til annarra málaflokka nam rúmum 4,6 milljörðum kr.

3.3.3. Flýtifyrning vistvænna ökutækja

Með lögum nr. 154/2019 kom inn í tekjuskattslögin ákvæði sem heimilar rekstraraðilum að fyrna sérstakri fyrningu skráningarskyldt ökutæki, sem knúið er vistvænum orkugjafa. Ákvæðið er að finna í bráðabirgðaákvæði LIX og heimilar lagaákvæðið rekstraraðilum að fyrna að fullu niður í niðurlagsverð á kaupári, ökutæki sem er að öllu leyti knúið metani, metanóli, rafmagni eða vetni. Fyrningarheimildin nær til skráningarskylds ökutækis sem að öllu leyti er nýtt í skattskyldum rekstri lögaðila eða sjálfstætt starfandi einstaklings. Jafnframt er það skilyrði að ökutækið falli undir 47. tölul. 1. mgr. 3. gr. umferðarlaga, nr. 77/2019. Lagabreytingin var í samræmi við tillögu sem lögð var til í skýrslu starfshóps um skatta á ökutæki og eldsneyti.

Heimildin nær til ökutækja sem keypt eru á á tímabilinu 1. janúar 2020 til og með 31. desember 2023. Frádrátturinn kom því fyrst inn á framtal rekstraraðila 2021. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu mikið heimildin var nýtt vegna rekstrarársins 2020 en líklega var hún óveruleg. Upplýsingar voru teknar saman um nýtingu heimildarinnar í framtölum 2022 vegna rekstrarársins 2021. Merkt var við ökutæki sem vistvænt í 172 tilvikum hjá 110 framteljendum í framtali 2022. Aðeins 29 af þessum 172 ökutækjum eru svo fyrnd um 90% á kaupárinu.

3.3.4. Grænar eignir - Fyrningarálag

Með lögum nr. 33/2021 var lögum um tekjuskatt breytt þannig að inn kom ákvæði sem heimilaði rekstraraðilum að reikna sérstakt fyrningarálag á stofnverð eigna sem teljast umhverfissvænar og aflað er á árunum 2021–2025. Ákvæðið er að finna í bráðabirgðaákvæði LXX. Fyrningarálagið nær til eigna sem teljast umhverfissvænar, stuðla að sjálfbærri þróun, uppfylla tiltekin skilyrði og falla undir einn af eftirfarandi fjórum flokkum:

- Vistvænar samgöngur.
- Endurnýjanleg orka.
- Hreinsun fráveituvatns og endurnýting úrgangs.
- Sjálfbær og umhverfissvæn stýring á náttúruauðlindum og landnotkun.

Ívinnunin nemur 5% af kaupverði, óháð rekstrarformi. Þannig er fyrningarálagið 25% vegna lögaðila sem sæta 20% tekjuskatti, 13,3% vegna lögaðila sem sæta 37,6% tekjuskatti og 13,18% vegna einstaklinga í atvinnurekstri og er þar miðað við miðþrepið í tekjuskatti, staðgreiðsluárið 2021, 37,95%.

Í skattframtölum 2022 voru 107 eignir hjá 41 félagi og 5 einstaklingum með merkingu fyrir sérstakt fyrningarálag á stofnverð. Fyrningarálag var samtals 1.604,2 milljónir kr.

Þess ber að geta að þann 17. maí 2022 var [reglugerð nr. 565/2022](#), um skattalegt fyrningarálag á grænar eignir og aðrar eignir sem sambærilegar geta talist, birt í Stjórnartíðindum

3.3.5. Niðurgreiðslur og skattfrelsi styrkja vegna húshitunarkostnaðar

Með lögum nr. 69/2022, um breytingu á lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, lögum um virðisaukaskatt og lögum um tekjuskatt (umhverfisvæn orkuöflun) var tekið upp breytt fyrirkomulag á stuðningskerfi vegna umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun fyrir þá sem hita hús sín með raforku. Teknir voru upp styrkir, að hámarki 1,3 millj. kr., án VSK til íbúðareigenda sem fjárfesta í og tengja tækjabúnað sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun, svo sem með kaupum á varmadælum.

Með 7. gr. laganna var endurgreiðsluheimild 11. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt útvíkkuð þannig að auk heimildar til að endurgreiða VSK vegna kaupa á varmadælu væri jafnframt heimilt að endurgreiða VSK vegna annars búnaðar sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun á íbúðarhúsnæði. Með 8. gr. laganna bættist nýr töluliður við 28. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og styrkurinn þannig gerður skattfrjáls svo hann nýtist allur til niðurgreiðslunnar.

4. Núverandi aðgerðir og /eða áætlanir stjórnvalda o.fl.

Eitt af hlutverkum starfshópsins var að meta framkomnar tillögur um aðgerðir sem fela í sér álagningu umhverfisskatta og meta kosti þess að beita ívilnunum til að ná markmiðum í umhverfismálum. Í því sambandi er starfshópnum gert að skoða sérstaklega þær aðgerðir sem liggja fyrir í stefnumótun stjórnvalda í þessum efnum og núgildandi fyrirkomulagi á álagningu umhverfisskatta. Starfshópurinn telur rétt að skoða í þessu sambandi bæði þá skatta og þær skattaívilnanir á sviði umhverfismála sem liggja fyrir og hafa verið samþykktar í núgildandi áætlunum stjórnvalda í þessum efnum og meta eftir atvikum kosti þess að beita ívilnunum, t.a.m. í formi beins stuðnings, þegar svo ber undir.

4.1. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

4.1.1. Aðgerð A.2 – Ívilnanir fyrir virka ferðamáta

Fjallað er um ívilnanir fyrir virka ferðamáta í lið A.2. í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum frá júní 2020. Aðgerðin felur í sér að skattastyrkjum verði beitt tímabundið til að styðja við virka ferðamáta og hafa áhrif á ferðavenjur fólks. Markmið aðgerðarinnar er því að auka vægi ferðamáta á borð við hjólreiðar og göngu og gera fleirum kleift að velja þann kost.

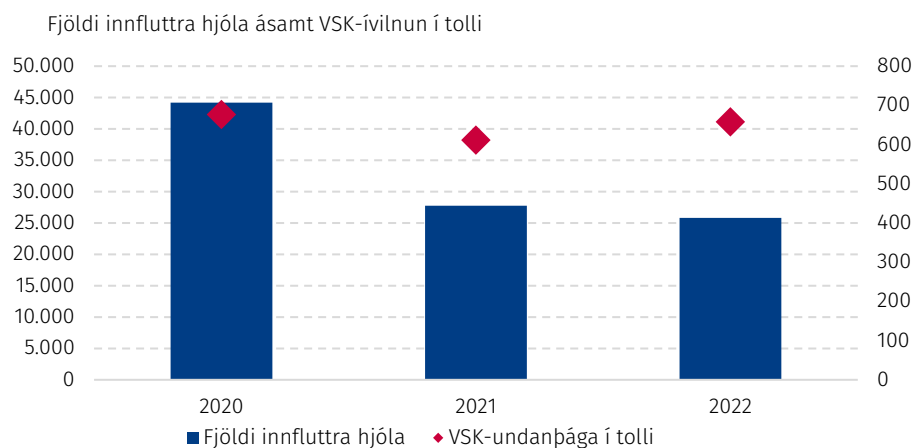
Líkt og tekið er fram í áætluninni liggur fyrir að lögfestar hafa verið breytingar á lögum um virðisaukaskatt, sbr. lög um breytingu á lögum um virðisaukaskatt og lögum um tekjuskatt (vistvæn ökutæki o.fl.) þar sem kveðið er á um tilteknar ívilnanir fyrir virka ferðamáta. Breytingarnar tóku gildi þann 1. janúar 2020 og fela það m.a. í sér að heimilt er að fella niður VSK að fjárhæð 96 þús. kr. af rafmagnsreiðhjólum og 48 þús. kr. af reiðhjólum og rafmagnshlaupahjólum. Auk þess má nefna að frá og með árinu 2010 hafa samgöngustyrkir og síðar samgöngugreiðslur launafólks verið skattfrjálsar upp að ákveðnu marki þegar notast er við almenningsamgöngur, gengið eða hjólað. Gert er ráð fyrir því að skattastyrkur vegna þessa nemi 325 milljónum kr. árlega á árunum 2020-2023. Þá verði ívilnunin endurskoðuð reglulega með tilliti til árangurs sem og út frá ferðavenjukönnun á landsvísu.

Þegar litið er til stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, frá september 2021, má sjá að eftir að framangreindar ívilnanir fyrir virka ferðamáta tóku gildi á árinu 2020 jókst sala á rafhjólum, reiðhjólum og rafmagnshlaupahjólum umtalsvert. Þá kemur einnig fram að markmiðið sé að ganga og hjólreiðar verði 30% allra ferða á höfuðborgarsvæðinu fyrir árið 2040 en samkvæmt ferðavenjukönnun samgönguráðs og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hafi hlutfallið verið 19% árið 2019. Fram kemur að árangursmælikvarðinn vegna liðar A.2. séu fjöldi rafmagnshjóla, vespna og hlaupahjóla auk reiðhjóla. Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá júlí

2022 kemur fram að sala á rafhjólum, reiðhjólum og rafhlaupahjólum hafi aukist umtalsvert árið 2020 þegar skattalegar ívilnanir vegna slíkra hjóla voru lögfestar. Aftur hafi þó dregið úr sölu árið 2021 þó að salan á þessum hjólum hafi þá verið töluvert meiri en árið 2019. Fram kemur að mögulega hafi áhrif af heimsfaraldri kórónuveirunnar spilað inn í þróunina því skortur var á reiðhjólum og biðtími oft langur.

Skattastyrkir vegna reiðhjóla, bæði hefðbundinn og rafmagnsreiðhjóla, rafmagnshlaupahjóla og léttra bifhjóla í tolli voru 680 m.kr. árið 2020, 610 m.kr. árið 2021 og 660 m.kr. árið 2022. Þegar litið er til árlegra fjárhæða þeirra skattastyrkja sem um ræðir á árunum 2020-2022 má sjá að þrátt fyrir fækkun á heildarinnflutningi reiðhjóla er fjárhæð skattastyrkja nokkuð áþekk. Það skýrist m.a. af auknum innflutningi á dýrari hjólum s.s. rafmagnsreiðhjólum. Þær fjárhæðir sem hér um ræðir eru tvöfalt hærri en sú áætlun sem fram kemur í aðgerðaáætluninni þar sem gert var ráð fyrir því að skattastyrkir myndu nema um 325 m.kr. árlega.

Mynd 12: VSK-ívilnun í tolli vegna innfluttra hjóla



Heimild: Skatturinn

Þegar litið er til fjárhæðar skattaívilnunar og fjölda ökutækja sem notið hafa ívilnunar og teljast falla undir lið A.2. í aðgerðaáætluninni má sjá að ívilnunin hefur sannanlega leitt til þess að fjölgun hefur átt sér stað á þeim ökutækjum sem falla hér undir. Það er þó mat starfshópsins að varhugavert getur verið að líta eingöngu til fjölda reiðhjóla o.fl., sem fallið geta hér undir, enda ljóst að margar ástæður geta verið fyrir kaupum á þeim ökutækjum sem hér falla undir og alls ekki víst að kaup á t.a.m. reiðhjóli leiði sjálfkrafa til breyttra ferðavenja. Þannig má gera ráð fyrir því að margir kaupir þau ökutæki sem falla undir ívilnunina eingöngu sem afþreyingu án þess að nýta þau beinlínis sem virkan ferðamáta, t.a.m. til og frá vinnu. Að mati starfshópsins væri því jafnframt hægt að líta til annarra leiða við mat því hvort að aukning í virkum ferðamátum hafi átt sér stað, t.d. með fjölda ferða út frá teljara á helstu hjólastígum, líkt og dæmi eru

um í einstaka sveitarfélögum, t.a.m. í Reykjavík¹⁹, og í Danmörku²⁰ þar sem hægt væri að mæla hjólaumferð í rauntíma og aukningu á henni samhliða þeirri mælingu sem á sér stað út frá fjölda reiðhjóla o.fl.

Ályktun starfshópsins:

- Það er mat starfshópsins að sá skattastyrkur sem verið hefur í gildi frá 1. janúar 2020 vegna reiðhjóla o.fl., sem teljast til virkra ferðamáta, hafi átt stóran þátt í því að fjölgun hafi orðið í kaupum á slíkum ökutækjum.
- Að mati starfshópsins mætti árangursmælikvarðinn þó vera markvissari. Ekki er hægt að ganga út frá því að aukinn fjöldi reiðhjóla o.fl. leiði sjálfkrafa til aukningar í virkum ferðamátum, t.d. til og frá vinnu, þrátt fyrir að leiða megi að því líkum að aukning í virkum ferðamátum muni eiga sér stað samhliða auknum innflutningi. Rétt væri að líta einnig til annarra leiða til þess að mæla árangur af aðgerðinni, t.a.m. með mælingu út frá teljurum á helstu hjólastígum, líkt og gert er hjá Reykjavíkurborg og í Danmörku.²¹

4.1.2. Aðgerð A.4 – Ívilnanir fyrir vistvæn ökutæki

Í tillögum nr. 2 og 3 hjá starfshópnum er fjallað um ívilnanir vegna kaupa almennings og fyrirtækja, þ.m.t. bílaleigna, á hreinorkubílum. Í tillögu nr. 2 er lagt til að beinn tímabundinn stuðningur verði veittur til almennings og fyrirtækja við kaup á hreinorkubílum. Þá er lagt til í tillögu nr. 3 að fyrir lok árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna í gegnum Orkusjóð ásamt þarfagreiningu. Þá kemur m.a. fram að samhliða uppbyggingu hleðsluinnviða, sbr. tillaga nr. 2, sé rétt að sérstaklega verði litið til svæða þar sem fjöldi ferðamanna er mikill, t.a.m. á Keflavíkurflugvelli.

Líkt og starfshópurinn hefur fjallað um er það mat hans að almennt sé það gagnsærra og kostnaðarskilvirkara að stuðningur við einstaka aðgerðir stjórnvalda vegna loftslagsmála sé í formi beins stuðnings frekar en að stuðningnum sé beint í gegnum skattkerfið. Auðveldara er að ná fram markmiðum stjórnvalda í ríkisfjármálum í gegnum fjárheimildir heldur en skattaleg úrræði og er útgjaldaleið að því leyti árangursríkari en skattastyrkur, sé hún á annað borð fær.

¹⁹ Hjóltreiddaáætlun Reykjavíkur 2021-2025, sjá hér: https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/hjoltreiddaasetlun_reykjavikur_2021_-_2025.pdf

²⁰ Sjá upplýsingar á vef dönsku Vegagerðarinnar: <https://www.vejdirektoratet.dk/tema/bicycles-danish-roads> (sótt 27. nóvember 2022).

²¹ Losun frá jarðvarmavirkjunum var á árinu 2020 179 kt CO₂ ígildi og hefur aukist um 190% frá árinu 1990.

Um nánari umfjöllun vísast til umfjöllunar um [tillögu nr. 2](#) og [tillögu nr. 3](#) hér að framan.

4.1.3. Aðgerð A.8 – Orkuskipti í þungaflutningum

Í tillögu nr. 6. hjá starfshópnum er fjallað um skattalega hvata fyrir þunga bíla. Þar er lagt til að fyrir lok árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti þungra hreinorkubíla í gegnum Orkusjóð ásamt því að þarfagreining fari fram. Þá er jafnframt lagt til að skattlagning bíla, þ.m.t. þyngri bíla, verði endurskoðuð í nýju gjaldtökukerfi ökutækja og eldsneytis og látin endurspeglar betur niðurbrot á vegum vegna aksturs ökutækja, m.a. með hliðsjón af þyngd, fjölda öxla, fjöðrunarbúnaði o.fl.

Um nánari umfjöllun vísast til umfjöllunar um [tillögu nr. 6](#) hér að framan.

4.1.4. Aðgerð A.9 – Vístvænir bílaleigubílar

Í tillögu nr. 3 hjá starfshópnum er fjallað um skattalega hvata til bílaleigna við kaup á hreinorkubílum o.fl. Í tillögunni er lagt til að fyrir lok árs 2023 fari fram úttekt á árangri nýs fyrirkomulags um stuðning stjórnvalda við orkuskipti bílaleigna í gegnum Orkusjóð ásamt þarfagreiningu. Þá kemur m.a. fram að samhliða uppbyggingu hleðsluinnviða, sbr. tillaga nr. 2, sé rétt að sérstaklega verði litið til svæða þar sem fjöldi ferðamanna er mikill, t.a.m. á Keflavíkurlugvelli.

Um nánari umfjöllun vísast til umfjöllunar um [tillögu nr. 3](#) hér að framan.

4.1.5. Aðgerð B.1 – Orkuskipti í sjávarútvegi

Í tillögu nr. 7 hjá starfshópnum er fjallað um orkuskipti í sjávarútvegi. Starfshópurinn leggur til að þeim tillögum starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um Græn skref í sjávarútvegi, sem ekki hafa nú þegar komið til framkvæmda, verði með markvissum hætti hrint í framkvæmd. Litið verði til samstarfsyfirlýsingar stjórnvalda og SFS frá 3. júlí 2020. Samhliða leggur starfshópurinn til að stuðningur ríkissjóðs vegna orkuskipta í sjávarútvegi verði í formi útgjalda í stað skattalegra ívilnana, nema að skýr skattaleg sjónarmið liggja að baki ívilnunum. Það er mat starfshópsins að með beinum stuðningi sé hægt að ná markvissari árangri og aukinni yfirsýn. Sem dæmi væri hægt að efla Orkusjóð til þess að greiða enn frekar götu nýsköpunar, fjárfestinga og innviðauppbyggingar í tæknilausnum vegna orkuskipta í sjávarútvegi með fjárfestingastyrkjum eða lánnum vegna aðgerða og/eða verkefna sem stuðla að orkuskiptum í sjávarútvegi.

Um nánari umfjöllun vísast til [tillögu nr. 7](#) hér að framan.

4.1.6. Aðgerð C.1 – Föngun kolefnis frá jarðvarmavirkjunum

Í aðgerð C.1. í aðgerðaáætluninni er fjallað um föngun kolefnis frá jarðvarmavirkjunum. Þar kemur m.a. fram að leitað verði leiða til að draga enn frekar úr losun gróðurhúsalofttegunda frá jarðvarmavirkjunum. Þótt jarðefnaeldsneyti sé ekki í jarðvarmavirkjunum eigi sér stað útstreymi CO₂ frá

þeim. Þá kemur fram að losun frá jarðvarmavirkjunum hafi á árinu 2018 verið alls 5,3% af losun á beinni ábyrgð Íslands.²²

Fram kemur að undanfarin ár hafi talsvert dregið úr þessari losun. Ástæða samdráttarins eru m.a. aðgerðir Orku náttúrunnar við Hellsheiðavirkjun. Orkuveita Reykjavíkur hafi þróað aðferðina „CarbFix“ eða „gas í grjót“ í samstarfi við Háskóla Íslands og erlenda aðila sem hafi vakið athygli víða um heim. Aðferðinni hefur verið beitt til að draga úr losun frá Hellsheiðavirkjun með góðum árangri. Jafnframt hafi Orka náttúrunnar og Landsvirkjun sýnt eftirtektarvert frumkvæði í áætlunum sínum um samdrátt í losun frá jarðvarmavirkjunum á þeirra vegum. Auk þess að draga úr losun með niðurdælingu gætu aðrir möguleikar falist í að fanga CO₂ og nýta til eldsneytisframleiðslu eða annars konar iðnaðarframleiðslu og hafi HS Orka horft til margvíslegra lausna í því samhengi. Í aðgerðaáætluninni kemur jafnframt fram að fyrirtækin geri þetta að eigin frumkvæði en stjórnvöld muni fylgjast með áframhaldandi þróun og eiga samráð við fyrirtækin þar um. Markmiðið sé að samdráttur í losun vegna jarðvarmavirkjana verði a.m.k. 47% árið 2030 miðað við árið 2005. Þá kemur fram að aðgerðin tengist aðgerð H.1 um kolefnisföngun frá stóriðju.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá september 2021 kemur m.a. fram að öll orkufyrirtækin vinni að markmiði aðgerðarinnar en séu þó komin mismunandi langt á veg við að greina þær tæknilausnir sem henta þeirra vinnslu. Þá kemur einnig fram að samdráttur í losun frá jarðvarmavirkjunum Landsvirkjunar hafi dregist saman um 39% frá árinu 2005. Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá júlí 2022 er einnig greint frá Carbfix-verkefningu og fleiri verkefnum orkufyrirtækja hér á landi sem hafa það að markmiði að draga úr losun á CO₂.

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar og þeirrar öru þróunar sem átt hefur sér stað á síðustu árum við föngun og geymslu gróðurhúsalofttegunda, m.a. brennisteinsvetnis (H₂S) frá jarðvarmavirkjunum, er það mat starfshópsins að þróunin sé í þá átt að föngun gróðurhúsalofttegunda frá jarðvarmavirkjunum sé komin vel á veg. Að framangreindu virtu er það mat starfshópsins að markviss þróun hafi átt sér stað í föngun gróðurhúsalofttegunda frá jarðvarmavirkjunum með góðum árangri. Ekki sé því ljóst að skattlagning á losun gróðurhúsalofttegunda frá jarðvarmavirkjunum á þessum tímapunkti myndi flýta þeirri þróun. Með vísan til þessa er það mat starfshópsins að ekki sé tímabært að leggja til skattlagningu á losun gróðurhúsalofttegunda, þ.m.t. brennisteinsvetnis (H₂S) frá jarðvarmavirkjunum.

Það er þó mat starfshópsins að rétt sé að greining og stöðutaka fari fram að ákveðnum tíma liðnum, t.a.m. í lok árs 2024, þar sem árangur föngunar og geymslu

²² Losun frá jarðvarmavirkjunum var á árinu 2020 179 kt CO₂ ígildi og hefur aukist um 190% frá árinu 1990.

gróðurhúsalofttegunda hjá jarðvarmavirkjunum verði metinn, m.a. út frá þátttöku jarðvarmavirkjana í verkefnum sem tengjast föngum og geymslu gróðurhúsalofttegunda hér á landi. Ef niðurstöður þeirrar skoðunar leiða í ljós að þörf er á frekari aðgerðum til þess að draga úr losun hjá jarðvarmavirkjunum leggur starfshópurinn til að skoðaðar verði aðrar mögulegar leiðir til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.a.m. skattlagning á losun gróðurhúsalofttegunda hjá jarðvarmavirkjunum.

Ályktun starfshópsins:

- Að mati starfshópsins er sú þróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum við föngun og geymslu gróðurhúsalofttegunda frá jarðvarmavirkjunum komin vel á veg.
- Það er þó mat starfshópsins að rétt sé að fram fari stöðutaka, t.d. í lok árs 2024, um árangur föngunar og geymslu gróðurhúsalofttegunda hjá jarðvarmavirkjunum hér á landi. Ef niðurstöður þeirrar skoðunar leiða í ljós að þörf er á frekari aðgerðum til þess að draga úr losun hjá jarðvarmavirkjunum leggur starfshópurinn til að skoðaðar verði aðrar mögulegar leiðir til þess að ná því markmiði að draga enn frekar úr losun gróðurhúsalofttegunda hjá jarðvarmavirkjunum, t.a.m. með skattlagningu á losun.

4.1.7. Aðgerð D – F-gös og efnanotkun

Í aðgerðaáætlun stjórnvalda er fjallað um skattlagningu á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir, F-gös í aðgerð D.2. Þar kemur fram að aðgerðin feli í sér að hraða enn frekar útskiptingu flúoraðra gróðurhúsalofttegunda (F-gasa) hér á landi. Umræddur skattur hafi þegar verið útfærður og samþykktur á Alþingi með lögum sem tóku gildi þann 1. janúar 2020. Þá segir m.a. að F-gös séu manngerð og meðal annars notuð sem kælimiðlar í iðnaði. Brýnt sé að ná að hraða útskiptingu þeirra sem allra mest þar sem þau hafi margfalt meiri hnatthlýnunarmátt, (e. Global Warming Potential, GWP), en CO₂.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá september 2021 er greint frá því að aðgerðinni hafi verið hrundið í framkvæmd líkt og lýst sé í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum frá árinu 2020. Markmið sé að gera skaðlausari kælimiðla að hagkvæmari kosti. Þegar litið er til töflu sem fram kemur í stöðuskýrslunni kemur fram að innflutt magn F-gasa eftir tonnum, raðað eftir hlýnunarmætti, hafi dregist mikið saman þegar litið er til áranna 2017-2020. Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar frá júlí 2022 kemur fram að töluverður samdráttur hafi orðið í notkun F-gasa í kjölfar breytinga á lögum um skattlagningu F-gasa og innleiðingu reglugerðar nr. 1066/2019, um flúoraðar gróðurhúsalofttegundir. Samdráttinn verði hægt að greina í losunartölum að einhverjum árum liðnum þar sem að losun á sér stað nokkrum árum eftir að F-gösin hafa verið tekin í notkun.

Það er mat starfshópsins að sú skattlagning á F-gös sem tók gildi þann 1. janúar 2020 og fólst í breytingu á umhverfis- og auðlindasköttum þess efnis að sérstakur skattur var lagður á hvert kíló flúoraðra gróðurhúsalofttegunda hafi skilað

ótvíræðum árangri, líkt og sjá má í [kafla 2.2.7](#) en innflutningur F-gasa hefur dregist verulega saman frá setningu laganna. Það er mat starfshópsins að umrædd aðgerð sé í góðum farvegi og ekki sé þörf að frekari aðgerðum vegna þessa. Nauðsynlegt sé þó að fylgjast með þróuninni og greina nánar losunartölur F-gasa á næstu árum.

Ályktun starfshópsins:

- Mikill samdráttur hefur átt sér stað í innflutningi á F-gösum eftir að skattlagning á slík gös var lögfest frá og með 1. janúar 2020. Það er mat starfshópsins að aðgerðin sé í góðum farvegi en nauðsynlegt sé þó að fylgjast vel með þróuninni og greina nánar losunartölur F-gasa á næstu árum.

4.1.8. Aðgerð E. – Landbúnaður

Á árinu 2020 nam árleg losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar 618 þús. tonnum CO₂ ígilda. Í aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum frá júní 2020 kemur fram að losunin hafi verið nær óbreytt síðastliðna áratugi, en hún var 605 þús tonn CO₂ á árinu 2005. Markmið íslenskra stjórnvalda sé því að hreyfa við þessari kyrrstöðu. Í aðgerðaáætluninni er að finna fimm aðgerðir sem lagðar eru til en þær eru 1) loftslagsvænni landbúnaður, 2) kolefnishlutleysi í nautgriparækt, 3) aukin innlend grænmetisframleiðsla, 4) bætt nýting og meðhöndlum ábyrgðar og 5) bætt fóðrun búfjár til að draga úr iðragerjun.

Í Loftslagsvegvisi atvinnulífsins frá júní 2021 kemur fram að tækifæri í landbúnaði liggja m.a. í bættri áburðarnotkun og nýsköpun í fóðurgerð til að draga úr iðragerjun. Til að draga úr losun frá úrgangi sé því lykilatriði að draga úr urðun með því að efla flokkun, endurnýtingu, endurvinnslu og aðrar hringrásarlausnir. Einnig kemur fram að af þeim 2,9 mt. CO₂ sem teljast á beinni ábyrgð Íslands séu 1,8 mt. CO₂ eða 63% vegna orku, en vegasamgöngur og fiskiskip vegi þar þyngst. Að orku frátalinni vegur landbúnaður þyngst með 21% og úrgangur 8%. Jafnframt kemur fram að mikilvægasta einstaka leiðin til þess að draga úr losun í landbúnaði sé að auka framleiðni en þannig gefist frekara rými til þess að byggja upp kolefnisgeyma²³ á landi, landgræðslu og skógrækt, sem og að draga úr losun með endurheimt votlendis.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, frá september 2021, kemur fram að aðgerðin loftslagsvænni landbúnaður (E.1) hafi farið vel á stað en aðgerðin tengist aðgerðinni um kolefnishlutleysi í nautgriparækt (E.2.). Í því sambandi megi nefna að í maí 2020 skilaði starfshópur sem skipaður var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra [skýrslu um loftslagsmál í nautgriparækt](#), þar sem m.a. var lögð áhersla á rannsóknir og nýsköpun á sviði landbúnaðar- og

²³ Hluti loftslagskerfisins sem hefur þá getu að geyma, safna eða losa kolefni. Sem dæmi um kolefnisgeyma má nefna höf, jarðveg, andrúmsloft og skóga.

loftslagsmála við íslenskar aðstaður, t.a.m. á losun metans vegna íslenskra nautgripa og úr hauggeymslum.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunarinnar kemur jafnframt fram að sett hafi verið af stað tvö verkefni til að auka framleiðslu á grænmeti hér á landi og til að stuðla að kolefnishlutleysi í garðyrkju (E.3). Þá hafi verið unnið að bætingu skráningar á tilbúnum áburði og nýtingu hans til að varpa ljósi á hvar tækifæri séu til bættrar nýtingar (E.4) auk þess sem að innleitt hafi verið ákvæði um að ábyrgðarskráning sé skilyrði fyrir jarðræktarstyrkjum og landgreiðslum. Aðgerð til að bæta fóðrun búfjár til að draga úr iðragerjun sé enn í vinnslu.

Þegar litið er til [styrkveitinga úr Orkusjóði á árinu 2021](#) má sjá að aðilum í landbúnaði hefur m.a. verið úthlutað slíkum styrkjum, t.a.m. vegna orkuskipta á dráttarvéllum, grisjun og skógarhöggi, framleiðslu á repjuolíu til eldsneytis á dráttarvélar o.fl.

Ályktun starfshópsins:

- **Stuðningur ríkissjóðs við rannsóknir og nýsköpun á sviði landbúnaðarmála verði í formi útgjalda en ekki í formi skattalegra ívilnana. Með beinum stuðningi er hægt að ná markvissari árangri og aukinni yfirsýn.**

4.1.9. Aðgerð F.1 – Urðunarskattur

Fjallað er um urðunarskatt í aðgerð F.1. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum og aðgerð 15 í stefnu stjórnvalda um meðhöndlun úrgangs 2021 - 2032. Um er að ræða aðgerð sem felur í sér álagningu urðunarskatts til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá urðun úrgangs hér á landi. Urðun úrgangs er verst kosturinn í úrgangsmálum fyrir loftslagið, en við urðunina myndast gróðurhúsalofttegundir, þar á meðal metan, sem losnar út í andrúmsloftið. Fram kemur að skattinum sé ætlað að virka sem hvati til að draga úr því mikla magni af úrgangi sem daglega er urðaður hér á landi. Þannig virki hann m.a. sem hvati til að flokka lífrænan úrgang, sem veldur losun gróðurhúsalofttegunda þegar hann er urðaður, frá öðrum úrgangi og beini honum í aðra farvegi sem hafa í för með sér minni losun. Þá standi jafnframt vonir til þess að skatturinn leiði til þess að samdráttur verði í myndun úrgangs.

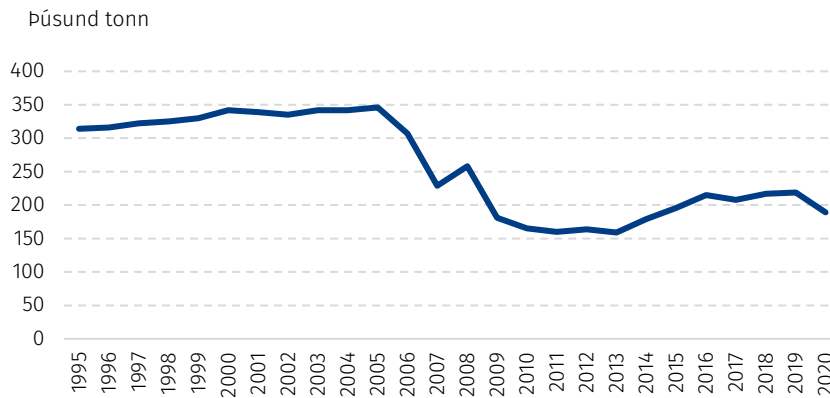
Lagt var til að urðunarskattur yrði tekinn upp í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020, með breytingu á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009. Í umsögnum hagsmunaaðila, m.a. SORPU bs. og Sambands íslenskra sveitarfélaga (SÍS) kom fram andstaða við innleiðingu slíks skatts. Í umsögn SORPU kom m.a. fram að ekki væri hægt að tengja saman það sem hver íbúi skilaði til urðunar og urðunarskattinn sem slíkan, þar sem ekki væri til staðar búnaður til að vega þann úrgang sem fellur til á hverju heimili eða fyrirtæki. Vegna þessa gæti skatturinn ekki orðið annað en nefskattur óháð magni til urðunar. Þá kom m.a. fram hjá SÍS að forsenda þess að sambandið gæti stutt lögfestingu urðunarskatts væri sú að tekjuöflun vegna skattsins rynni beint til verkefna sem hafa það að markmiði að draga úr förgun úrgangs.

Í nefndaráliti við frumvarpið kom fram það mat meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar að í ljósi andstöðu m.a. SÍS og SORPU við ákvæði frumvarpsins er lutu að urðunarskattinum skyldu þau ákvæði falla brott úr frumvarpinu. Beindi meiri hluti nefndarinnar því þannig til fjármála- og efnahagsráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis að unnið yrði að lögfestingu urðunarskatts þar sem tekið yrði tillit til athugasemda SÍS og SORPU við urðunarskattinn og að haft yrði samráð við sveitarfélögin um lagabreytingarnar. Fram kom að meiri hlutinn teldi mikilvægt að samhliða innleiðingu urðunarskatts yrði hugað að uppbyggingu innviða til að tryggja að skatturinn skilaði þeim árangri sem að væri stefnt, þ.e. að auka flokkun, endurnýtingu og endurvinnslu úrgangs.

Í stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar frá september 2021 er greint frá því sem fram kemur hér að framan. Auk þess er tekið fram að til framtíðar litið væri þó stefnt að upptöku urðunarskatts, enda teldist hann vera mikilvæg aðgerð í úrgangs- og loftslagsmálum. Þá teldi Umhverfissráðuneytið álagningu urðunarskatts mikilvæga aðgerð í úrgangsmálum. Samkvæmt stefnu um meðhöndlun úrgangs 2021-2032 hafi verið stefnt á upptöku urðunarskatts á árinu 2023.

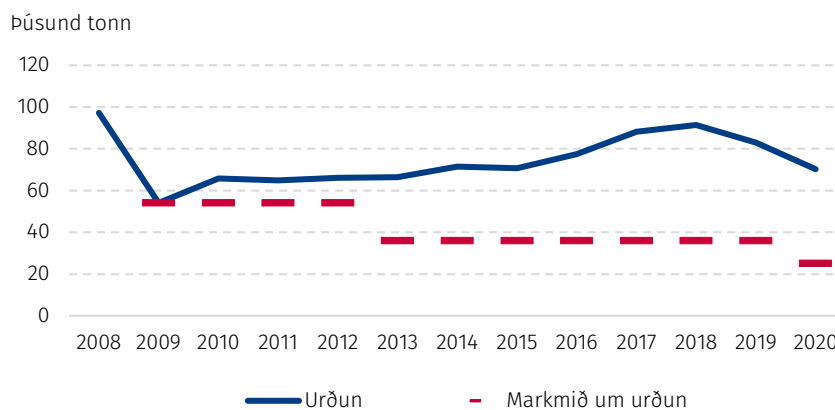
Í annarri stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar frá júlí 2022 er greint frá því að urðunarskattur teljist enn vera mikilvæg aðgerð í úrgangs- og loftslagsmálum. Ýmislegt hafi verið gert til þess að koma til móts við sveitarfélögin, m.a. með lögfestingu laga nr. 103/2021, um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald (EES-reglur, hringrásarhagkerfi), og stefnu ráðherra um meðhöndlun úrgangs 2021-2032. Ýmislegt hafi því verið gert til þess að koma til móts við ábendingar um innviðabörf, s.s. með auknum fjárveitingum úr ríkissjóði til innviðaupbyggingar og nýsköpunar í málaflokknum, nýlegum reglum um skattaívilnanir vegna grænna fjárfestinga og framlengdri framleiðendaábyrgð. Þá hafi jafnframt verið stuðlað að auknum faglegum stuðningi við sveitarfélögin í málaflokknum.

Frumvarp um urðunarskatt hefur ekki verið lagt fram að nýju en í fjármálaáætlun fyrir árin 2023-2027 kemur fram að gert sé ráð fyrir framlagningu frumvarps á Alþingi þar sem skattur sé lagður á urðun almenns úrgangs, svokallaður grænn skattur, í síðasta lagi árið 2023. Fram kemur að ráðgert sé að tekjum af skattinum verði varið til verkefna til að styðja við innleiðingu hringrásarhagkerfis hér á landi. Að mati starfshópsins er mjög mikilvægt að dregið sé úr urðun þar sem slíkt er lykilatriði í virku hringrásarhagkerfi. Þannig er nauðsynlegt að efla hringrásarhagkerfið með aðgerðum þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Eftir skoðun starfshópsins á gögnum um magn urðunar og hlutfall endurvinnslu heimilisúrgangs hér á landi má sjá að magn urðaðs úrgangs í þúsundum tonna hefur dregist töluvert saman frá árinu 1995 til ársins 2020. Ef litið er til síðustu 10-15 ára liggur hins vegar fyrir að ekki hefur orðið samdráttur í urðun á því tímabili.

Mynd 13: Magn urðaðs úrgangs

Heimild: Umhverfisstofnun og Hagstofa Íslands

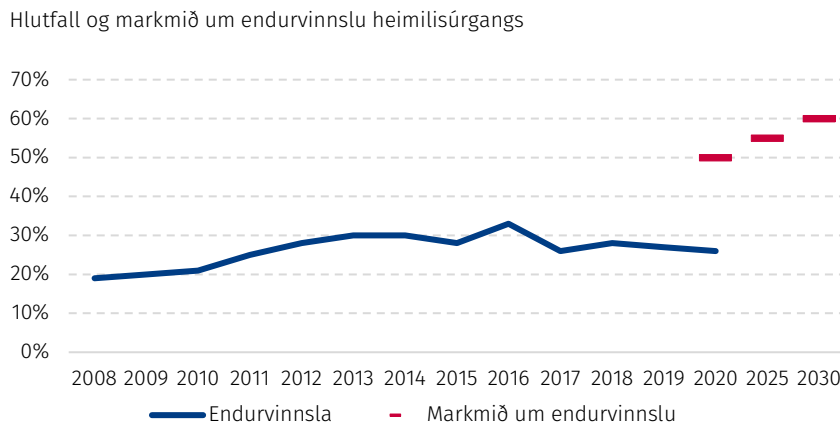
Frá árinu 2009 hafa verið í gildi töluleg markmið um að draga úr urðun lífræns heimilisúrgangs í þrepum byggt á tilskipun 2008/98/EB um úrgang með áorðnum breytingum. Þegar litið er til urðunar lífræns heimilisúrgangs má sjá að markmið um að draga úr urðun slíks úrgangs hafa ekki gengið eftir. Á árinu 2020 var urðun lífræns heimilisúrgangs á landsvísu nærri þrefalt meiri en tölulegt markmið sagði til um.

Mynd 14: Urðun lífbrjótanlegs heimilisúrgangs

Heimild: Umhverfisstofnun

Þá liggur jafnframt fyrir að þau tölulegu markmið sem Ísland hefur sett sér um meðhöndlun á endurvinnslu heimilisúrgangs hafa ekki gengið eftir. Árið 2020 bar að endurvinna að lágmarki helming þess heimilisúrgangs sem féll til en reyndin var sú að einungis voru endurunnin um 26% af heimilisúrgangi sem féll til á landsvísu það ár.

Mynd 15: Heimilisúrgangur og markmið um endurvinnslu



Heimild: Umhverfisstofnun

Frá árinu 2014 hefur sveitarfélögum á Íslandi verið skylt að innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs sem þau sjá um. Með lögum nr. 103/2021, voru gerðar breytingar á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs. Lagabreytingin fól m.a. í sér breytingu á 2. mgr. 23. greinar laganna þar sem fjallað er um skyldu sveitarfélaga til þess að innheimta gjald fyrir alla meðhöndlun úrgangs. Í breytingunni felst að frá og með 1. janúar 2023 skulu gjöld sveitarfélaga fyrir meðhöndlun úrgangs vera sem næst raunkostnaði við viðkomandi þjónustu. Í því sambandi geta sveitarfélög t.a.m. miðað gjaldið við magn úrgangs, gerð úrgangs, losunartíðni, frágang úrgangs og aðra þætti sem áhrif hafa á kostnað við meðhöndlun úrgangs viðkomandi aðila, svokallað „borgað þegar hent er“ (BPHE) kerfi. Til eru margar mismunandi útfærslur af BPHE kerfum sem í grófum dráttum er skipt upp í BPHE kerfi sem nota annars vegar rúmmál sem viðmið og hins vegar þyngd. Útfærslur eru mishentugar fyrir sveitarfélögin og geta þau valið um að nýta sér eitt eða fleiri kerfi við innheimtu gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs.²⁴

Gallinn við BPHE kerfi sem bent hefur verið á var að á Íslandi væri urðun ein ódýrasta leiðin við meðhöndlun úrgangs. Þannig væri hætt við að BPHE kerfi virkaði ekki sem raunverulegur hvati til að draga úr blönduðum úrgangi og myndun úrgangs. Við þeirri gagnrýni var brugðist með því að heimila sveitarfélögum að færa raunkostnað á milli úrgangsflokka í því skyni að stuðla að hringrásarhagkerfi. Með því móti geta sveitarfélög hvatt til aukinnar flokkunar og endurvinnslu með því að færa raunkostnað vegna söfnunar og annarrar meðhöndlunar endurvinnsluefna yfir á gjalddöku vegna blandaðs úrgangs. Þessi ráðstöfun tekur gildi 1. janúar 2023 og markmið hennar er sambærilegt markmiðum urðunarskatts, þ.e. að hvetja til flokkunar og endurvinnslu.

²⁴ Borgað þegar hent er. Greining á útfærslum. Efla, sjá hér: [Stefán Þór Kristinsson, Snjólaug Tinna Hansdóttir. \(2022\) Borgað þegar hent er. Greining á útfærslum. EFLA.](#)

Árangurinn af heimild til að færa raunkostnað á milli úrgangsflokka á eftir að koma í ljós en rétt er að hafa í huga að heimildin felur í reynd í sér frávik frá meginreglum „borgað þegar hent er“ kerfis. Starfshópurinn bendir á að með gjaldtöku á blönduðum úrgangi á grundvelli urðunarskatts væru fyrir hendi forsendur fyrir gagnsærra BPHE kerfi þó að ein leiðin útiloki ekki aðra.

Að framangreindu er ljóst að virkt BPHE kerfi tryggir að urðunarskattur verði ekki í formi nefskatts þar sem innviðir eru fyrir hendi til að innheimta gjald í samræmi við magn úrgangs. Þá liggur fyrir samkvæmt fjármálaáætlun að tekjur af urðunarskatti skulu renna til frekari uppbyggingar innviða sveitarfélaga í þágu hringrásarhagkerfisins. Með því hefur verið komið til móts við áðurnefndar athugasemdir Sambands Íslenskra sveitarfélaga og SORPU bs. frá árinu 2020.

Ályktun starfshópsins:

- Nauðsynlegt er að efla hringrásarhagkerfið með aðgerðum þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Urðunarskattur er árangursrík leið að því markmiði.
- Með því að tryggja innheimtu gjalds í samræmi við raunkostnað af meðhöndlun viðkomandi úrgangsflokks má tryggja að urðunarskattur verði ekki í formi nefskatts.

4.1.10. Aðgerð G.1 – Kolefnisgjald

Í tillögu nr. 1 hjá starfshópnum er fjallað um álagningu kolefnisgjalds. Þar er lagt til að kolefnisgjald hækki í áföngum fram til ársins 2030 með það að leiðarljósi að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum. Samhliða kemur fram að rétt sé að hækkanir á kolefnisgjaldi séu kynntar sem fyrst til að auka fyrirsjáanleika. Þannig geti almenningur og fyrirtæki tekið mið af hækkun kolefnisgjalds í framtíðinni við ákvörðunartöku sína í dag.

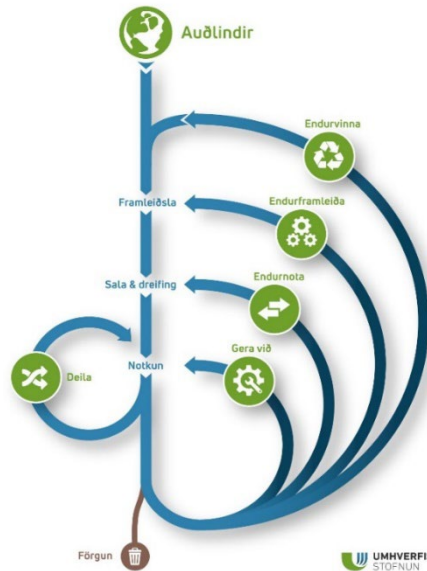
Um nánari umfjöllun vísast til umfjöllunar um [tillögu nr. 1](#) hér að framan.

4.2. Í átt að hringrásarhagkerfi – Stefna umhverfis- og auðlindaráðherra í úrgangsmálum

Með hugtakinu „hringrásarhagkerfi“

er átt við efnahagslegt kerfi þar sem vöruhönnun, framleiðsla, dreifing, neysla og meðhöndlun úrgangs mynda því sem næst lokaða auðlindahringrás. Árið 2015 gaf Evrópusambandið út sérstaka aðgerðaáætlun til að stuðla að innleiðingu hringrásarhagkerfis í álfunni en um það má vísa nánar til tilskipananna í eftirfarandi umfjöllun. Virkt hringrásarhagkerfi byggir á því að hönnun og framleiðsla sé með þeim hætti að mögulegt verði að lengja líftíma vöru með endurnotkun og viðgerðum og að hún verði hæf til endurvinnslu að notkun lokinni. Í virku hringrásarhagkerfi eru nýttir kostir deiliahagkerfis og framboð af þjónustu

Mynd 16: Hringrásarhagkerfið



mætir þörfum almennings og atvinnulífs, fremur en framboð af nýjum varningi. Að endingu, þegar notkun vöru er lokið, tekur við kerfi þar sem varan er meðhöndluð sem úrgangur með þeim hætti að efniviðurinn úr henni henti sem hráefni í nýja framleiðslu. Markmiðið með hringrásarhagkerfi er að draga úr auðlindanotkun, auka líftíma auðlinda jarðar og koma í veg fyrir að efni og hlutir hverfi úr hagkerfinu sem úrgangur. Þannig eru fullnægjandi úrgangsforvarnir og úrgangsstjórnun mikilvægur hluti þess sem til staðar þarf að vera í virku hringrásarhagkerfi.

Í júní 2021 skilaði þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra stefnu í úrgangsmálum - „Í átt að hringrásarhagkerfi“. Um er að ræða nýja heildarstefnu í úrgangsmálum sem hefur það að markmiði að minnka sóun verðmæta og styðja við endurvinnslusamfélag á Íslandi, þar sem urðun verðmæta heyrir sögunni til. Stefnan er því lykilaðgerð í að koma á hringrásarhagkerfi á Íslandi og til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá úrgangi. Stefnan skiptist í tvo meginhluta, stefnu um úrgangsforvarnir, *Saman gegn sóun*, og stefnu um meðhöndlun úrgangs. Í stefnunni er að finna yfirlit yfir 27 aðgerðir.

4.2.1. Aðgerð 13 - Efling hringrásarhagkerfis

Í aðgerð nr. 13 í stefnunni kemur fram það markmið að stutt sé við nauðsynlega uppbyggingu innviða hringrásarhagkerfisins og nýsköpun og þróun sem stuðlað geti að innleiðingu þess hérlendis. Enn fremur hafi starfshópnum um skatta- og skattaávilnanir á sviði umhverfismála verið falið að leggja mat á möguleika þess að lögfesta heimild til lögaðila til að flýta fyrningu frá því sem nú er heimilt á vélum, tækjum og öðrum búnaði sem keyptur er til endurvinnslu úrgangs eða

sem bætir söfnun flokkaðs úrgangs og stuðlar þannig að aukinni endurvinnslu úrgangs eða sem bætir söfnun flokkaðs úrgangs og stuðlar þannig að aukinni endurvinnslu og annarri endurnýtingu. Starfshópnum sé ætlað að meta áhrif viðkomandi aðgerðar, hagkvæmni hennar og eftir atvikum að leggja til nánari útfærslu hennar. Jafnframt muni starfshópurinn greina kostnað ríkissjóðs vegna aðgerðarinnar og leggja fram tímaáætlun um hvenær hún gæti komið til framkvæmda.

Með lögum nr. 33/2021, um breytingu á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003 (hvatari til fjárfestinga) var lögfest heimild fyrir atvinnurekstraraðila til þess að fyrna fjárfestingar í atvinnurekstrareignum í formi lausafjár hraðar en gildandi lög um tekjuskatt segja til um (flýtifyrning). Aðgerðin leiðir til lægri skattgreiðslna fyrstu árin eftir kaup en á móti kemur hærri skattgreiðsla á síðari árum þegar búið er að fyrna stofnverðið að niðurlagsverði (10%). Heimildin tekur til árána 2021-2025 og tekur til eigna sem aflað er á árunum 2021 og 2022. Með sömu lögum var lögfest heimild til þess að reikna sérstakt fyrningarálag á stofnverð grænna eigna sem aflað er á árunum 2021-2025. Um er að ræða 13,18%-25% fyrningarálag sem reiknað er á stofnverð grænna eigna. Hvað við kemur sérstöku fyrningarálagi eru fjárhagsleg áhrif í fjögur ár þar metin samtals 5,2 ma. kr., á árunum 2024-2027 vegna fjárfestinga á árunum 2023-2026.

Með vísan til framangreinds liggur fyrir að sú aðgerð sem hér er til umfjöllunar og lýtur að heimild til flýtifyrningar og sérstaks fyrningarálags á vélum, tækjum og öðrum búnaði sem keyptur er til endurvinnslu úrgangs o.fl. hefur verið lögfest, sbr. lög nr. 33/2021. Það er mat starfshópsins að umrædd aðgerð sé í góðum farvegi og ekki sé þörf á frekari aðgerðum.

Ályktun starfshópsins:

- Það er mat starfshópsins að aðgerðin sé í góðum farvegi og ekki sé þörf á frekari aðgerðum vegna þessa.

4.2.2. Aðgerð 15 - Urðunarskattur

Sjá umfjöllun starfshópsins í [kafla 4.1.9](#) um urðunarskatt.

4.2.3. Aðgerð 17 - Stuðningur við heimajarðgerð

Í aðgerð nr. 17 í stefnunni kemur fram það markmið að auka endurvinnslu lífúrgangs á upprunastað. Mikilvægt sé að auka möguleika almennings til að endurvinna eigin lífúrgang á upprunastað. Með því sparist umhverfisálag sem verði vegna söfnunar, flutnings og annarrar meðhöndlunar úrgangsins, auk þess sem það lækkar kostnað við meðhöndlun. Aðgerðin felist í því að fela starfshópi um skatta- og skattaávilnanir að leggja mat á það hvort afnema eigi álagningu VSK á ílát til heimajarðgerðar.

VSK er stærsti einstaki tekjustofn ríkissjóðs og er um þriðjungur af heildarskatttekjum hans. Hann er því afar öflugt tekjuöflunartæki en er um leið hlutlaus gagnvart ólíkum tegundum efnahagsstarfsemi. Öll frávik frá samræmdum VSK-reglum skapa þannig ójafnræði milli aðila og eru til þess fallin

að veikja VSK-kerfið. Það skiptir því máli að reynt sé að tryggja eins og kostur er að VSK-löggjöfin sé einföld, gagnsæ og skýr og með sem fæstum undanþágum til þess að tryggja tekjuskilvirkni og skilvirka skattframkvæmd VSK. Með vísan til þessa er það mat starfshópsins að ekki sé rétt að leggja til afnám VSK á ílát til heimajarðgerðar. Slík aðgerð gæti að mati starfshópsins leitt til þrýstings um að útvíkka stuðninginn með keðjuverkun yfir í fleiri tegundir vöru og þjónustu með tilheyrandi tjóni fyrir VSK-kerfið.

Líkt og starfshópurinn hefur greint frá er það bæði gagnsærra og kostnaðarskilvirkara að stuðningsaðgerðir stjórnvalda sem ákveðið er að ráðast í vegna loftslagsbreytinga og til að greiða fyrir leið orkuskipta séu að meginstefnu til í formi beins stuðnings frekar en að stuðningnum sé beint í gegnum skattkerfið. Það er mat starfshópsins að hagsmunir af aukinni heimajarðgerð séu hagsmunir sveitarfélaga og almennra borgara hvað varðar sorphirðu. Með stuðningi sveitarfélaga við heimajarðgerð mun þjónustubörf sveitarfélaga við íbúa sína minnka og kostnaður íbúa vegna sorphirðu.

Með vísan til þessa er það mat starfshópsins að rétt sé að þau sveitarfélög sem sjá sér hag í aukinni heimajarðgerð íbúa sveitarfélagsins skoði hvort rétt sé að umbuna fyrir slíkt framlag íbúa. Til samanburðar bendir starfshópurinn á að á Norðurlöndunum, t.d. í Danmörku og í Noregi, þekkist að sveitarfélög gefi íbúum ílát til jarðgerðar eða styðji íbúa með beinum hætti vegna hluta kostnaðar við kaup á jarðgerðartunnu.²⁵

Ályktun starfshópsins:

- Starfshópurinn telur ekki rétt að afnema VSK á ílát til heimajarðgerðar.
- Að mati starfshópsins er rétt að þau sveitarfélög sem sjá hag í aukinni heimajarðgerð íbúa sveitarfélagsins skoði hvort rétt sé að umbuna fyrir slíkt líkt og dæmi eru um hjá sveitarfélögum á Norðurlöndunum, t.d. í Danmörku og í Noregi.

4.2.4. Aðgerð 19 - Efling viðgerða og viðhaldsþjónustu

Í aðgerð nr. 19 í stefnunni kemur fram það markmið að draga skuli úr myndun úrgangs með því að lengja líftíma heimilistækja og annarra hluta. Aðgerðin lýtur að eflingu viðgerða- og viðhaldsþjónustu. Markmið aðgerðarinnar er að draga úr myndun úrgangs með því að lengja líftíma heimilistækja og annarra hluta. Fram kemur að með því að lækka kostnað almennings við viðgerðir og viðhald verði

²⁵ Sjá hér dæmi um stuðning sveitarfélaga við heimajarðgerð í Danmörku: <https://dakofa.dk/vidensbank/organisk-affald/hjemmekompostering/> og í Noregi: <https://bir.no/retningslinjer-for-tilskuddsordninger-i-bir/>

almennigur hvattur til að láta gera við hluti sem bíla eða eru orðnir slitnir, í stað þess að losa sig við þá. Samkvæmt áætluninni er aðgerðin tvíþætt:

- 1) Lagt verði mat á það hvort afnema eigi álagningu VSK af vinnu við viðgerðir og viðhald á húsgögnum, raf- og rafeindatækjum, reiðhjólum, fatnaði og skóm. Íhlutir og efni sem nota þurfi við viðgerðir og viðhald myndu hins vegar áfram bera VSK.
- 2) Lagt verði mat á það hvort heimila eigi einstaklingum, við skattskil, að draga frá tekjum sem nemi helmingi af kostnaði við keypta vinnu við viðgerðir eða viðhald stórra heimilistækja. Hámarksfrádráttur yrði 300 þús. kr. á hverju skattári og skilyrði fyrir frádrætti væri að viðgerð eða viðhald hefði verið unnið af fagmanni.

Með vísan til þeirra forsendna og röksemda sem greint er frá í [kafla 4.2.3.](#) og varðar umfjöllun um undanþágu VSK vegna stuðnings við heimajarðgerð er það mat starfshópsins að ekki sé rétt að fara þá leið að afnema VSK af vinnu við viðgerðir og viðhald á húsgögnum, raf- og rafeindatækjum, sem og reiðhjólum og skóm. Einnig getur slík undanþága ýtt undir að vörur eða þjónusta sé ranglega flokkuð út frá VSK í skattþrep, vísitandi eða ekki.

Í þessu sambandi vill starfshópurinn jafnframt benda á þá reynslu sem liggur fyrir af tímabundinni endurgreiðsluheimild VSK af vinnu við bílaviðgerðir, bílasprautun (bílamálun) og bílaréttingar (bifreiðasmíði) sem samþykkt var með lögum nr. 25/2020 um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Með breytingunni var heimilað að endurgreiða VSK vegna framangreindrar þjónustu vegna fólksbíla í eigu umsækjanda að því gefnu að fjárhæð vinnuliðar næmi að lágmarki 25 þús. kr. án VSK. Reynsla Skattsins af framangreindu úrræði var sú að um væri að ræða mikinn fjölda umsókna vegna tiltölulega lágra fjárhæða. Mikil vinna fólst því í afgangi umræddra endurgreiðslubeiðna hjá starfsfólki Skattsins.

Að mati starfshópsins liggur jafnframt fyrir að mjög erfitt yrði að viðhafa eftirlit með heimild einstaklinga við skattskil til að draga frá tekjum helming þess kostnaðar við keypta vinnu vegna viðgerða eða viðhalds stórra heimilistækja. Að mati starfshópsins væri slík heimild mjög matskennd, t.a.m. mat á því hvaða heimilistæki féllu undir heimildina og utan við hana. Vegna þessa er það skoðun starfshópsins að ekki sé rétt að einstaklingum verði veitt heimild við skattskil til að draga frá tekjum helming kostnaðar við keypta vinnu við viðgerðir eða viðhald stórra heimilistækja.

Ályktun starfshópsins:

- Það er mat starfshópsins að ekki sé rétt að afnema VSK af vinnu við viðgerðir og viðhald á húsgögnum, raf- og rafeindatækjum o.fl. eða að einstaklingum verði veitt heimild við skattskil til að draga frá tekjum helming kostnaðar við keypta vinnu við viðgerðir eða viðhald stórra heimilistækja.

4.2.5. Aðgerð 20 - Afnáam VSK af endursölu notaðrar vöru

Í aðgerð nr. 20 í stefnu stjórnvalda um meðhöndlun úrgangs er gert ráð fyrir afnámi VSK af endursölu notaðrar vöru. Fram kemur að markmið aðgerðarinnar sé að stuðla að aukinni endurnotkun, minni úrgangi og auknum undirbúningi fyrir endurnotkun úrgangs. Í stefnunni kemur fram að lagt verði mat á það hvort afnema eigi álagningu VSK þegar notaðar vörur eru seldar aftur. Þá kemur fram að VSK hafi þegar verið greiddur af vörunni einu sinni, þegar hún var keypt ný. Aðgerðinni sé ætlað að stuðla að því að vörur séu endurnotaðar og að úrgangur fari í meira mæli til undirbúnings fyrir endurnotkun, þ.e. þegar tekið sé við hlutum sem séu orðnir að úrgangi og þeir skoðaðir, hreinsaðir eða gert við þá þannig að þá megi endurnota. Mögulegt geti verið að tengja aðgerðina við sérstaka vinnustaði fyrir fólk með fötlun eða við starfsemi sem skili öllum ágóða til mannúðarmála eða til stuðnings við innleiðingu hringrásarhagkerfisins. Jafnframt verði athugað hvort og þá hvernig aðgerðin geti náð til fyrirtækja sem noti endurunnin hráefni til framleiðslu á vörum.

Líkt og komið hefur fram í umfjöllun starfshópsins liggur fyrir að VSK er neysluskattur sem hefur þann megingiltgang að afla ríkinu tekna á hlutlausan, hagkvæman og skilvirkan hátt en ekki að styðja við einstök málefni. Oftast er unnt að beita öðrum og markvissari leiðum til stuðnings við tiltekin mál ef þörf er talin á því, t.a.m. með beinum stuðningi, frekar en að farið sé í gegnum VSK-kerfið. Að mati starfshópsins er því ekki rétt að farin verði sú leið að fella niður VSK þegar um er að ræða sölu fyrirtækja í eigin reikning, á notuðum vörum, sbr. fyrri umfjöllun og röksemdir í köflum [4.2.3.](#) og [4.2.4.](#) um VSK og afnáam hans.

Færst hefur í vöxt að verslanir, t.d. svokallaðar loppuverslanir, taki að sér milligöngu um sölu á verðlitlu notuðu lausafé fyrir hönd einstaklinga utan rekstrar, til að mynda á fatnaði og húsbúnaði. Hvað við kemur endursölu á notuðum vörum hjá einstaklingum má ganga út frá því að í flestum tilvikum séu eigendur varanna ekki skattskyldir á grundvelli laga um virðisaukaskatt og beri þar af leiðandi ekki að leggja VSK á sölu einstaklinga á notuðum vörum, þar sem salan á sér ekki stað í atvinnuskyni líkt og hjá fyrirtækjum í rekstri. Í þeim tilvikum þegar einstaklingur selur notað lausafé er mögulegur hagnaður af sölnni jafnframt almennt undanþeginn tekjuskatti, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Almenna reglan er sú að sala á vöru, sem einstaklingur afhendir verslun til umsýslu- eða umboðssölu telst til skattskyldrar veltu umsýslu eða umboðsmanns, þ.e. verslunarinnar. Í skattframkvæmd hefur hins vegar verið litið svo á að fyrirtæki geti haft milligöngu um viðskipti tveggja einstaklinga við sölu á notuðu lausafé án þess að fyrirtækið reikni VSK af heildarandvirði sölnnar. Þessi tegund af milligöngu hefur verið kölluð sölumiðlun en í slíkum tilvikum hefur mátt víkja frá almennum reglum um skattskyldu umboðsmanns, að ströngum skilyrðum uppfylltum. Með 11. gr. [laga nr. 133/2021](#), um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (gjald dagar, refsinaemi o.fl.), var hins vegar sú breyting gerð að nýju ákvæði 10. gr. a var bætt við lög um virðisaukaskatt. Í breytingunni fólst

að þegar verslun móttækur notað lausafé í eigu einstaklinga utan rekstrar í umboðssölu sé henni heimilt að miða skattverðið eingöngu við sölubóknun samkvæmt samningi aðila að ákveðnum skilyrðum uppfylltum í stað þess að reikna VSK af heildarandvirði sölunnar.

Með vísan til þessa er það skoðun starfshópsins að ekki sé rétt að leggja til afnám VSK af endursölu notaðra vara. Það er jafnframt mat starfshópsins að með lögfestingu 10. gr. a í lögum um virðisaukaskatt sé skattaleg meðferð á vörum út frá VSK vegna sölu einstaklinga á notuðum vörum orðin skýr. Einnig liggur fyrir að einstaklingar sem selja notaðar vörur utan rekstrar eru almennt ekki skattskyldir af slíkri sölu.

Ályktun starfshópsins:

- Það er mat starfshópsins að ekki sé rétt að afnema VSK þegar um er að ræða sölu fyrirtækja, í eigin reikning, á notuðum vörum.
- Með þeim breytingum sem lögfestar voru með lögum nr. 133/2021 var gert skýrt að þeim fyrirtækjum sem móttaka notað lausafé frá einstaklingi utan rekstrar til umboðssölu sé heimilt að miða skattverðið eingöngu við sölubóknun samkvæmt samningi aðila að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
- Þá liggur fyrir að einstaklingar sem selja notaðar vörur utan rekstrar eru almennt ekki skattskyldir á grundvelli laga um VSK auk þess sem mögulegur hagnaður af sölunni er almennt undanþeginn tekjuskatti.

4.3. Aðgerðaáætlun gegn matarsóun

4.3.1. Umbun fyrir matargjafir

Í september 2021 lagði þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra fram fyrstu heildstæðu aðgerðaáætlunina gegn matarsóun á Íslandi sem ber heitið „[Minni matarsóun – Aðgerðaáætlun gegn matarsóun](#)“. Í aðgerð nr. 10 er fjallað um umbun fyrir matargjafir. Fram kemur að markmið hennar sé að innleiða hagrænan hvata til matargjafa og annarrar dreifingar matvæla til manneldis, sem annars færu til spillis. Leitað verði leiða til að taka upp kerfi sem umbuni þeim sem velji að gefa matvæli frekar en að henda þeim, s.s. með því að veita þeim afslátt af opinberum gjöldum eða sköttum. Fordæmi fyrir slíkum ívilnunum megi finna í Noregi. Huga þurfi að því að kerfið verði auðvelt og einfalt í framkvæmd en um leið að móttaka matargjafa verði ekki íþyngjandi fyrir góðgerðarfélög eða þau fari að taka við mat sem þau hafa ekki not fyrir eða vilja ekki taka við. Fram kemur að starfshópi um skatta- og skattaávilnanir á sviði umhverfismála verði falin framkvæmd aðgerðarinnar.

Almenna reglan í tekjuskatti er að óheimilt er að færa gjafir til frádráttar atvinnurekstrartekjum. Í 2. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er þó að finna frádráttarheimild vegna gjafa og framlaga lögaðila til almannaheillafélaga sem skráð eru í almannaheillaskrá upp að vissu marki. Í dag er heimildin bundin við 1,5% af atvinnurekstrartekjum en með lögum nr. 32/2021,

um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (skattalegir hvatar fyrir lögaðila sem starfa til almannaheilla), var hlutfallið tvöfaldað úr 0,75% í 1,5%. Því liggur fyrir að búið er að lögfesta aukna heimild fyrir atvinnurekstraraðila í lögum um tekjuskatt til þess að draga frá skattskyldum tekjum sínum gjafir sem gefnar eru aðilum, s.s. góðgerðarfélögum, sem starfa til almannaheilla.

Einnig liggur fyrir að hægt er að gjaldfæra vörur sem ætlaðar eru til endursölu en eru úreltar eða útrunnar í gegnum kostnaðarverð seldra vara með vísan til 2. gr. reglugerðar nr. 1300/2021, um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi, sbr. og 4. tölul. 73. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Ákveðnar reglur gilda um veitingu gjafa frá skráningarskyldum aðilum, t.a.m. matvöruverslunum, sem skráðar eru í VSK-skrá. Í 1. mgr. 11. gr. laga um virðisaukaskatt er fjallað um skattskylda veltu. Meginreglan um ákvörðun skattverðs vegna afhendingu gjafa er að finna í 2. mgr. 8. gr. laganna. Þar kemur fram að við afhendingu vöru eða veitingu þjónustu án endurgjalds skuli skattverðið miðað við almennt gangverð í sams konar viðskiptum. Liggja almennt gagnverð hins vega ekki fyrir skuli miða skattverðið við reiknað útsöluverð þar sem tekið er tillit til alls kostnaðar að viðbætti þeirri álagningu sem almennt er notuð á vörur eða þjónustu af sama tagi.

Meðferð VSK hjá skráðum aðilum er mismunandi eftir því hvort:

- 1) fyrirtæki gefur vöru/þjónustu sem það selur eða framleiðir, (t.d. ef vara er gefin af lager matvöruverslunar), eða
- 2) um er að ræða vöru/þjónustu sem fyrirtæki kaupir gagngert í því skyni að gefa.

Ef matvöruverslun ákveður að gefa matvörur sem hún selur ber að greiða VSK af andvirði varanna. Þegar svona háttar til hefur aðili fengið innskattsfrádrátt vegna öflunar viðkomandi verðmæta. Skattverðið (það verð sem VSK reiknast af) skal í slíkum tilvikum vera almennt gangverð í sams konar viðskiptum, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna.

Aftur á móti ef matvöruverslun eða annað fyrirtæki hefur keypt matvöru gagngert í því skyni gefa hana áfram, t.d. til góðgerðafélags telst afhending vörunnar eða þjónustunnar ekki til skattskyldrar veltu gefanda, enda er aðila í slíkum tilvikum ekki heimilt að telja til innskatts þann VSK sem hann hefur greitt vegna öflunar verðmætanna, sjá nánar 3. mgr. 12. gr. og 3. mgr. 16. gr. laga um virðisaukaskatt, sbr. einnig 2. gr. reglugerðar nr. 192/1993, um innskatt.

Samkvæmt ákvarðandi bréfi ríkisskattstjóra nr. 725/1996 liggur jafnframt fyrir að heimilt er að afskrifa vöru af lager vegna galla eða úreldingar, án þess að telja vöruna til skattskyldrar veltu, ef hún hefur verið afhent líknar- eða

góðgerðarfélögum. Í slíkum tilvikum skal liggja fyrir í bókhaldi gefanda og gjafþega sameiginleg greinargerð um tímasetningu gernings²⁶

Ljóst er samkvæmt framangreindri umfjöllun að fyrirtækjum er heimilt að afskrifa vörur, t.d. vegna matargjafa, sem afhentar eru aðilum sem starfa til almannaheilla ef fyrir liggur að vörur eru gallaðar eða úreltar. Af því leiðir að VSK er ekki innheimtur við slíkar aðstæður. Þar sem umrædd framkvæmd er byggð á gömlu ákvarðandi bréfi ríkisskattstjóra væri þó rétt að mati starfshópsins að heimildin verði ekki, eins og hingað til, einungis leidd af ákvæðum 4. tölul. 73. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, heldur verði hún færð inn í lög um virðisaukaskatt til að skýr heimild sé fyrir hendi til að undanþiggja slíkar matargjafir virðisaukaskatti þegar um er að ræða gallaðar, útrunnar eða úreltar vörur.

Það er mat starfshópsins að aukinn hvati gæti myndast hjá fyrirtækjum, s.s. hjá matvöruverslunum, til að gefa matvörur til aðila, ef heimild væri fyrir hendi til að undanþiggja frá skattskyldri vöru sem er hvorki úrelt né útrunnin þegar hún er gefin til aðila sem starfar til almannaheilla. Skilyrðið yrði að viðkomandi aðili væri skráður sem slíkur í almannaheillaskrá Skattsins og uppfyllti að öðru leyti tiltekin skilyrði fyrir móttökunni, t.a.m. um endurdreifingu varanna. Til stendur að heildarendurskoðun fari fram á lögum um virðisaukaskatt. Að þessu virtu er það skoðun starfshópsins að samhliða fyrirhugaðri heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt skuli taka til skoðunar hvort rétt sé að inn í lögin komi ákvæði þess efnis að matvöruverslunum, veitingahúsum og slíkum aðilum verði að tilteknum skilyrðum uppfylltum heimilt að undanþiggja frá skattskyldri veltu afhendingu matargjafa til aðila sem starfa til almannaheilla, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, þótt þær vörur sem um ræðir séu hvorki úreltar né útrunnar eða gallaðar.

Ályktun starfshópsins:

- Að mati starfshópsins er ekki þörf á innleiðingu frekari skattalegra hvata fyrir atvinnurekstraraðila í lögum um tekjuskatt vegna matargjafa.
- Starfshópurinn telur rétt að gerði verði breyting á lögum um virðisaukaskatt þar sem skýrt verði kveðið á um að þær gjafir sem búið er að afskrifa vegna galla eða úreldingar sem gefnar eru til aðila sem starfa til almannaheilla og eru skráðir í almannaheillaskrá Skattsins séu undanþegnar VSK, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
- Starfshópurinn leggur til að samhliða fyrirhugaðri heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt verði kannað hvort rétt sé að bætt verði við lögin ákvæði þess efnis að matvöruverslunum, veitingahúsum og slíkum aðilum verði að

²⁶ Sjá nánar ákvarðandi bréf ríkisskattstjóra frá 7. mars 1996, nr. 725/1996.

tilteknum skilyrðum uppfylltum heimilt að undanþiggja frá skattskyldri veltu afhendingu matargjafa til aðila sem starfa til almannaheilla þótt þær vörur sem um ræðir séu hvorki úreltar, útrunnar eða gallaðar.

5. Framkomin sjónarmið á fundum starfshópsins

Starfshópurinn hitti fjölmarga hagsmunaaðila og einstaklinga sem starfa hjá opinberum aðilum, hagsmunasamtökum, stofnunum o.fl. með það að markmiði að öðlast skýrari sýn á viðfangsefnið.²⁷ Þrátt fyrir að undirliggjandi umræðuefni á fundunum væru aðgerðir í formi skatta- og skattívilnana á sviði umhverfismála var einnig rætt um ýmsar aðrar leiðir sem nýst gætu í baráttunni við loftslagsbreytingar og gætu varðað leiðina að orkuskiptum og kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Hér á eftir eru reifuð helstu sjónarmiðin sem fram komu á fundum starfshópsins.

Margir viðmælenda bentu á nauðsyn þess að hækka kolefnisgjald verulega ef draga eigi úr losun frá notkun jarðefnaeldsneytis. Greiningar á vegum OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) hefðu sýnt fram á að hækkunin þyrfti að vera töluverð svo hún hafi eitthvað að segja. Að sama skapi væri þó ekki síður mikilvægt að huga að þeim aðilum sem slík hækkun kæmi verst niður á og grípa þá til sértækra aðgerða fyrir ákveðna hópa eða atvinnugreina. Samhliða væri nauðsynlegt að halda áfram með öfluga innviðauppbýggingu vegna rafmagnsbíla svo notkun þeirra verði enn raunhæfri kostur.

Fram kom að ívilnanir sem verið hafa í gildi vegna kaupa á vistvænum ökutækjum hafi nýst vel. Fjöldi viðmælenda fjallaði um mikilvægi þess að afnema ívilnanir af tengiltvinnbílum sem væru þungir og notuðu jarðefnaeldsneyti, en úrvalið af rafmagnsbílum hefði aukist til muna síðustu misseri og ár. Hins vegar mætti skoða hækkun vörugjalda af stærri jeppum í samræmi við mengunarbótaregluna.

Einnig bentu margir viðmælenda starfshópsins á nauðsyn þess að tekjur af hækkuðu kolefnisgjaldi og öðrum umhverfissköttum/gjöldum yrðu eyrnamerkir aðgerðum til að draga úr losun eða sem stuðningur við nýsköpun. Vissa almennings fyrir því að slíkar tekjur færu í mótvægisáðgerðir vegna loftslagsbreytinga myndi skapa meiri sátt um gjaldtökuna. Réttlæti í umskiptum skipti því miklu máli.

Í umræðum við aðila innan byggingariðnaðarins kom m.a. fram að mikið verk væri framundan við að minnka losun gróðurhúsalofttegunda í tengslum við byggingariðnaðinn en vinnan væri þó hafin af miklum krafti. Mikil nýsköpun væri falin í þessum geira svo sem við val á efnum og aðferðum. Hins vegar þyrfti að efla og styrkja rannsóknir og nýsköpun. Stjórnvöld gætu tekið þátt í að veita

²⁷ ASÍ, Byggjum grænni framtíð, Hagfræðistofnun HÍ, Landvernd, Loftslagsráð, Mannvirkjastofnun, Samtök ferðabjónustunnar, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök verslunar og þjónustu.

Ívilnanir vegna uppbyggingar af þessu tagi og var Hafnarfjarðarbær nefndur í því skyni sem veitir 20-30% afslátt af lóðarverði til að hvetja framkvæmdaraðila til þess fá Svansvottun, BREEAM vottun eða sambærilega vottun á nýbyggingar. Sagt var frá verkefninu Byggjum grænni framtíð, sem er samstarfsverkefni stjórnvalda og hogaðila í byggingariðnaðinum. Vegvísir að vistvænni mannvirkjagerð 2030 kom út á þessu ári en þar má finna tillögur um aðgerðir til að ná markmiðum um vistvænni mannvirkjagerð til að draga úr losun. Í samtalinu var bent á Loftslagsvegvisi atvinnulífsins þar sem finna mætti margar góðar tillögur. Stofna þyrfti samkeppnissjóð til að styrkja og efla nýsköpun o.fl. Gera þyrfti kröfur í útboðum verkefna á vegum ríkisins með þeim hætti að umhverfisvænir þættir hefðu þungt vægi í útboðum þannig að verktakar sæju sér hag í að vera með þá þætti í lagi. Þá væri mikilvægt að reglur fjármálafyrirtækja um græna fjármögnun verði samræmdar eins og kostur er.

Í umræðum við aðila í sjávarútvegi kom m.a. fram að rétt væri að tekjur af kolefnisgjaldi yrðu nýttar í að draga úr umhverfisáhrifum í atvinnugreininni. Fram kom að kolefnisgjöld legðust þungt á sjávarútvegsfyrirtæki og að sjávarútvegurinn þyrfti að borga um 2 ma. kr. árlega í skatta sem tengjast losun CO₂ við bruna jarðefnaeldsneytis. Þá kom fram að breytingar á lögum um tekjuskatt (hvatar til fjárfestinga) nýttust illa í sjávarútvegi en eftir miklu væri að slægjast samanber F- gösin sem kalla m.a. á fjárfestingar í nýrri tækni til að fasa þau út. Það sem hefði hins vegar dregið mest úr losun hér á landi væri fiskveiðistjórnunarkerfið sem leiddi til samdráttar í losun. Eins hefði aukin fræðsla dregið úr losun, en m.a. hefðu verið haldin námskeið fyrir skipsstjórnendur um það hvernig unnt væri að haga siglingu skipa með hagkvæmari hætti.

Á fundunum var rætt um vörugjöld og tolla og kallað eftir umræðu um niðurfellingu. Ræða þyrfti hvort niðurfelling gjalda væri líkleg til að ná markmiðum um umhverfisvæna notkun. Eins var nefnt að skoða þyrfti álagningu úrvinnslugjalds á fleiri vöruflokka en gert væri í dag.

Ýmis verkefni sem falla undir verksvið sveitarfélaga voru rædd og bent á leiðir sem lúta m.a. að hringrásarhagkerfinu. Leggja þyrfti áherslu á mengunarbótarregluna og innleiðingu hennar því í markaðsdrifnu hagkerfi væri hún ein skilvirkasta leiðin til að draga úr mengun.

Komið var inn á samtalið um matarsóun og hvort ekki væri unnt að tengja þá umræðu við tillögu sem fram hefur komið um umbun fyrir matargjafir. Eins var nefnt að hægt væri að bjóða einhvers konar ívilnun í formi afsláttar af opinberum gjöldum til fyrirtækja með tiltekna umhverfsvottun.

Á fundunum var einnig rætt um urðunarskatt og hvaða leiðir væru vænlegastar til að minnka urðun. Umræða var um hvort koma þyrfti á fót brennslustöðvum vegna þess úrgangs sem ekki væri hægt að endurnýta. Samhliða átti umræða sér stað um flutningsjöfnunargjald vegna flutnings á úrgangi á landsbyggðinni.

Viðauki

1. ESB

1.1. Stefna ESB í loftslagsmálum

Um langa hríð hafa loftslagsmál skipað stóran sess í stefnu ESB á sviði umhverfis- og orkumála. Markmið í loftslagsmálum hafa þannig í auknum mæli orðið víðtækari þáttur í efnahags- og atvinnustefnu sambandsins á undanförunum árum. Það má því segja að ESB hafi í raun leitast við að vera leiðandi í hnattrænu samstarfi í loftslagsmálum og hefur sýnt frumkvæði við þróun stjórnækja til að draga úr losun, ekki síst hagrænna stjórnækja á borð við viðskipti með losunarheimildir og ýmissa hvatakerfa til að stuðla að framleiðslu og notkun endurnýjanlegrar orku. Aðgerðir ESB skipta því miklu í hnattrænu samhengi, en samanlögð losun aðildarríkja ESB er um 8,5% af heimslosun gróðurhúsalofttegunda. Evrópusambandið er því þriðji stærsti losandi heims á eftir Kína, sem losar um 26% og Bandaríkjunum sem losa um 13%.²⁸ Þegar litið er til stefnumótunar íslenskra stjórnvalda liggur fyrir að hún fer að miklu leyti fram innan ramma þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir í evrópsku samstarfi, einkum á grundvelli EES-samningsins. Á skuldbindingartímabilunum 2008-2012 og 2013-2020 hefur þátttaka Íslands í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir haft mesta þýðingu í því sambandi, en um 40% af heildarlosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi fellur undir kerfið.²⁹

1.2. Meginstjórnkerfi ESB til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda

Að meginstefnu til er losun innan ESB skipt í þrjá flokka sem heyra undir þrjú aðskilin stjórnkerfi. Þessi kerfi eru eftirfarandi:

1. Viðskiptakerfið með losunarheimildir, (e. Emission trading system – ETS), hér á eftir ETS-kerfið. ETS-kerfið nær yfir losun vegna raforkuframleiðslu og iðnaðarframleiðslu, auk losunar frá flugi innan EES. Áætlað er að um 45% allrar losunar innan ESB heyri undir viðskiptakerfið. Það gegnir því lykilhlutverki við að ná losunarmarkmiðum sambandsins.
2. Kerfi um sameiginlega ábyrgð (e. Effort sharing). Kerfið er í eðli sínu kvótakerfi sem byggist á því að árlegum losunarrétti er úthlutað til einstakra aðildarríkja með hliðsjón af efnahagslegri stöðu þeirra. Markmiðið er að skipta ábyrgðinni á losun í hverju og einu aðildarríki milli þeirra með sanngjörnum hætti.

²⁸ Hrafnhildur Bragadóttir og Aðalheiður Jóhannsdóttir, Loftslagsréttur, (Samstarf Íslands og Evrópuríkja í loftslagsmálum, bls. 195-196.

²⁹ Sama heimild. Heildarlosun tekur hér ekki til losunar frá landnotkun eða losun sem tengist alþjóðlegu flugi eða siglingum.

- Landnotkunarkerfið. Losun innan ESB sem stafar af landnotkun heyrir undir landnotkunarkerfið (e. Land use, land use change and forestry – LULUCF). Meginmarkmið landnotkunarkerfisins er að losun gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar verði jöfnuð út með kolefnisbindingu. Aðildarríki þurfa því að mæla bæði losun og bindingu vegna landnotkunar og grípa til ráðstafana ef losun reynist meiri en binding.³⁰

Viðskiptakerfinu, kerfinu um sameiginlega ábyrgð, og landnotkunarkerfinu er í sameiningu ætlað að tryggja að ESB nái heildarmarkmiði sínu um minnkun losunar eins og það er skilgreint á hverjum tíma. Heildarmarkmið ESB á tímabilinu 2021-2030 kvað upphaflega á um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, miðað við árið 1990. Í desember 2020 var heildarmarkmið ESB uppfært í 55% samdrátt.³¹

1.3. Nánar um ETS kerfið

Ítarlega lýsingu á ETS-kerfinu er að finna á vef ESB. ETS-kerfinu var komið á fót árið 2005 í tengslum við mótvægisáðgerðir af hálfu ESB vegna loftslagsbreytinga. Eins og áður segir er oft vísað til ETS-kerfisins sem lykilstjórnartækis sambandsins til að ná fram samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda.³² ETS-kerfið er starfrækt í öllum löndum ESB auk þess að vera starfrækt á Íslandi, í Liechtenstein og í Noregi. ETS-kerfið virkar sem einskonar hámarks- (e. cap) og viðskiptakerfi (e. trade) þar sem ákveðið hámark er sett á tilteknar gróðurhúsalofttegundir frá skilgreindri starfsemi sem fellur undir kerfið. Hámarkið er síðan lækkað yfir tiltekinn tíma sem verður þess valdandi að samdráttur á sér stað í losun gróðurhúsalofttegunda³³.

Reglur ETS kerfisins voru teknar upp í EES- samninginn árið 2007 en þar sem lítil losun hér á landi féll undir gildissvið kerfisins á þessum tíma var Ísland að mestu undanþegið reglunum á tímabilinu 2008-2012. Ísland hefur tekið virkan þátt í kerfinu frá 2012 en þá var flugstarfsemi felld undir viðskiptakerfið. Gildissvið kerfisins var rýmkað enn frekar árið 2013 þar sem kerfið var m.a. látið ná til ál- og járnblendiframleiðslu. Ákvæði um ETS kerfið er að finna í nokkrum köflum laga nr. 70/2012, um loftslagsmál og í tengdum reglugerðum.

³⁰ Hrafnhildur Bragadóttir og Aðalheiður Jóhannsdóttir, Loftslagsréttur, (Samstarf Íslands og Evrópuríkja í loftslagsmálum, bls. 199-201.

³¹ Sama heimild.

³² Sjá hér vefsíðu Framkvæmdarstjórnar ESB, en þar segir: „The EU ETS is a cornerstone of the EU’s policy to combat climate change and its key tool for reducing greenhouse gas emissions cost-effectively. It is the world’s first major carbon market and remains the biggest one“: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en#a-cap-and-trade-system

³³ Sama heimild.

1.4. Græni evrópski sáttmálinn (The European Green Deal)

Í desember 2019 kynnti Ráðið og Framkvæmdastjórn ESB Græna Evrópska Sáttmálann sem er lykilstefna ESB í baráttunni við loftslagsbreytingar og til þess að ná kolefnishlutleysi. ESB hefur sett fram það markmið að Evrópa verði fyrsta kolefnishlutlaus heimálfan fyrir árið 2050. Til þess að ná þessu markmiði hefur verið kynntur metnaðarfullur aðgerðarpakki, Græni evrópski sáttmálinn sem ætlað er að tryggja kolefnislausu Evrópu árið 2050 og því verði gripið til markvissra aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda auk þess að aðlaga samfélög og efnahagskerfi Evrópu að áhrifum loftslagsbreytinga. Þá leggur sáttmálinn áherslu á vernd náttúruauðlinda og líffræðilegan fjölbreytileika. Í sáttmálanum felst einnig áhersla á nýsköpun og nútímavæðingu hagkerfa. Sáttmálanum er skipt í 7 áhersluatriði:

1. Hrein orka
2. Sjálfbær iðnaður
3. Byggingariðnaður
4. Sjálfbær ferðamáti
5. Líffræðilegur fjölbreytileiki
6. Frá býli til matar
7. Dregið úr mengun³⁴

Í júní 2022 kynnti ESB tillögur sínar um bann við nýrri sölu bensín- og dísilbíla frá árinu 2035 með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í Evrópu. Bannið er hluti af græna sáttmála ESB og liður í því að ná kolefnishlutleysi í Evrópu fyrir árið 2050.³⁵

1.4.1 Í form fyrir 55 (Fit for 55) og kolefnisjöfnunargjald (CBAM)

Í júlí 2021 kynnti framkvæmdastjórn ESB fjölmargar tillögur að nýjum lagagerðum og breytingum á gildandi reglum ESB á sviði loftslags- og orkumála sem hafa yfirheitið FIT for 55. Í form fyrir 55 er fyrsta skref græna evrópska sáttmálans þar sem markmið eru sett sem ætlunin er að náist fyrir árið 2030. Markmið tillagnanna er nánar það að dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda um 55% fyrir árið 2030, miðað við losun ársins 1990, frá tilteknum geirum og uppsprettum. „Í form fyrir 55“ (e. „Fit for 55“) vísar þannig til þess markmiðs ESB að minnka nettó losun gróðurhúsalofttegunda um a.m.k. 55% fyrir árið 2030. Um er að ræða tillögur til breytinga og uppfærslna á löggjöf ESB og innleiðing nýrra hvata með það að leiðarljósi að tryggja það að löggjöf og stefna ESB sé í samræmi við

³⁴ Sjá nánar hér: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

³⁵ Sjá nánar hér: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>

loftslagsmarkmiðin sem samþykkt hafa verið af Ráðinu og Evrópuþinginu. Þá er undirliggjandi markmið tillagnanna jafnframt að leggja grunn að markmiði ESB um kolefnishlutleysi árið 2050. Í pakkanum er að finna tillögur að breytingum á átta núgildandi lögum sambandsins en einnig tillögur að fimm nýjum lagabálkum. Tillögurnar ná yfir ýmis málefnasvið eins og loftslags- og orkumál, samgöngu, byggingar, landnýtingu og skógrækt.³⁶ Ljóst er að nokkur hluti alþjóðlegra viðskiptaaðila ESB hafa stefnu sem hefur ekki að geyma sama metnað í loftslagsmálum og ríki innan ESB viðhafa. Þá liggur fyrir að á meðan verðmunur er á losunarheimildum á milli landa er hætta á kolefnisleka. Kolefnisleki á sér stað ef um er að ræða mismunandi metnað aðila í loftslagsmálum, ákveðinna iðnaðargeira eða undirgeira þeirra, sem leiðir til þess að framleiðsla er færð til annarra landa utan ESB þar sem umhverfiskröfur eru lakari og líklegri er að vöruframleiðsla muni hafa í för með sér aukna losun gróðurhúsalofttegunda.³⁷

Til að bregðast við þessu var ákveðið á vettvangi ESB að rétt væri að ein af þeim tillögum innan pakkans „Í form fyrir 55“ sem þörf væri á að innleiða væri nýtt kerfi sem fælist í álagningu kolefnisjöfnunargjalds við landamæri (e. CBAM eða Carbon Border Mechanism Adjustment). Með tillögunni er ætlunin að koma á fót nýju kerfi sem lýtur að aðlögun á kolefnisramma vegna innflutnings á vörum inn á tollsvæði ESB frá þriðju ríkjum. Í dag er tekist á við kolefnisleka gegnum ETS kerfið þar sem endurgjaldslausum losunarheimildum er úthlutað til reksturs þar sem hætta er á kolefnisleka. Markmið kolefnisjöfnunargjaldsins er því að fyrirbyggja kolefnisleka með því að skipta út endurgjaldslausum losunarheimildum ETS-kerfisins og nota í staðinn vottorð á rafrænu formi þar sem eitt vottorð samsvarar einu tonni af innbyggðri losun í vörum sem um ræðir. Kerfinu er þannig ætlað að taka á þeim mismun sem er á framleiðslukostnaði tiltekinna vara í þriðju ríkjum vegna skorts á aðgerðum í þeim ríkjum til að draga úr loftslagsáhrifum og til að takast á við kolefnisleka.

Gildissvið tillögunnar nær yfir vörur sem fluttar eru inn á tollsvæði ESB frá þriðju ríkjum, nema þegar um er að ræða framleiðslu sem þegar er tengd ETS kerfinu í gegnum kolefnisverðlagningarkerfi þess ríkis og setur því jafngildar reglur á innflutning á tollsvæðið og þær sem koma fram varðandi viðskipti með losunarheimildir samkvæmt ETS tilskipuninni 87/2003/EB. Til að byrja með munu fimm iðnaðargeirar falla undir kerfið, framleiðsla á járn, stáli og áli, sementi, áburði og rafmagni.

³⁶ Sjá nánar hér: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/#:~:text=The%20European%20climate%20law%20makes,EU%20climate%20neutral%20by%202050>.

³⁷ Sjá nánar hér: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661

Evrópuþingið samþykkti þann 22. júní 2022 viðamiklar breytingar á tillögu framkvæmdastjórnarinnar um kolefnisjöfnunargjald. Samkvæmt þeim mun aðlögunartímabil standa yfir frá 1. janúar 2023 til loka árs 2026, og á því tímabili munu innflytjendur þeirra vara sem falla undir kerfið gera grein fyrir losun kolefnis við framleiðslu þeirra vara sem fluttar eru til aðildarríkja ESB á hverjum ársfjórðungi, án þess þó að lagðar verði á þær álögur við innflutning. Gjaldtaka á grundvelli tillögunnar myndi hefjast árið 2027. Frá árinu 2027 yrði endurgjaldslausum losunarheimildum í ETS kerfinu fækkað árlega þar til þær verða komnar niður í núll á árinu 2032. Hins vegar er lagt til að endurgjaldslausar losunarheimildir verði áfram veittar vegna framleiðslu vara sem falla undir kerfið svo fremi sem vörurnar eru framleiddar til útflutnings til landa utan ESB þar sem ekki er fyrir hendi álagning kolefnisgjalds í ætt við ETS kerfið. Jafnframt lagði Evrópuþingið til að framleiðsla á efnablöndum eins og vetni og ammoníaki yrði bætt við þær vörur sem falla eiga undir CBAM kerfið auk fjölliða eins og tiltekna plastvörur (e. polymers).

Evrópuráðið sendi frá sér afstöðu sína til kerfisins í mars 2022 og leggur til að sett verði upp miðlægt skráningarkerfi á vegum ESB vegna þeirra innflutningsaðila sem munu falla undir CBAM. Jafnframt er lagt til að vörusendingar að verðmæti undir 150 evrum falli ekki undir CBAM reglurnar. Þríhliða samningaviðræðum innan ESB er nýlukið þar sem komist var að bráðabirgðasamkomulagi um endanlega útfærslu á CBAM sem virðist taka mið af þeim breytingum sem lagðar voru til í samráðsferlinu. Ljúka þarf vinnu við aðrar tillögur framkvæmdastjórnarinnar sem tengjast CBAM einkum þeim sem snúa að ETS kerfinu og endurgjaldslausum losunarheimildum áður en hægt verður að innleiða gerðina.

Tillagan um CBAM er á forgangslista ríkisstjórnarinnar 2022-2023 þar sem skilgreind eru brýnustu hagsmunamál Íslands sem eru í lagasetningarferli innan Evrópusambandsins. Um er að ræða innleiðingu á nýju kerfi sem verður rekið samhliða ETS kerfinu og kalla fyrirhugaðar breytingar á kostnaðarmat auk áætlunar um innleiðingu á Íslandi vegna tollmeðhöndlunar vara hér á landi eftir innleiðinguna.

1.5. Tilskipanir Evrópusambandsins sem kveða á um beitingu efnahagslegra stjórnækjna

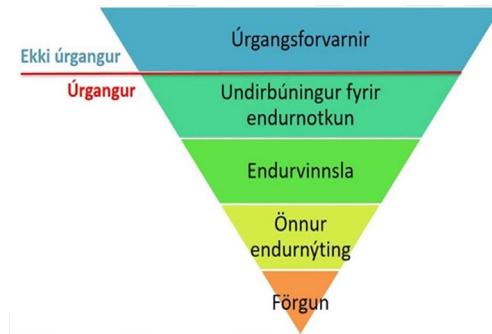
Tilskipanir ESB sem fjallað er um í eftirfarandi umfjöllun setja fram nýjar og endurskoðaðar reglur um úrgangsstjórnun með það að markmiði að innleiða virkt hringrásarhagkerfi. Meðal þess sem tilskipanirnar fela í sér er nýting aðildarríkjanna á hagrænum hvötum.

1.5.1. Rammatilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um úrgang

Rammatilskipun ESB um úrgang, [2008/98/EB](#) er hornsteinn löggjafar ESB á vettvangi úrgangsmála. Samkvæmt tilskipuninni á meginmarkmið allrar stefnumótunar í úrgangsmálum að vera lágörkun á neikvæðum áhrifum sem myndun og meðhöndlun úrgangs hefur á umhverfið og heilsu manna.

Úrgangspríhryningurinn er kynntur til sögunnar (e. waste hierarchy) í 4. gr. sbr. mynd. Tilskipunin var innleidd með [lögum nr. 63/2014](#) sem breyttu lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Tilskipunin hefur síðan tekið nokkrum breytingum.

Mynd 17: Úrgangspríhryningurinn



1.5.2. Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins um sköpun skilyrða fyrir myndun hringrásarhagkerfis

Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) [2018/850](#), (ESB) [2018/851](#), (ESB) [2018/852](#) og (ESB) [2019/904](#) skapa skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis í því skyni að ýta undir bættu endurnýtingu og endurvinnslu úrgangs og draga verulega úr myndun hans. Tilskipanirnar eru tilkomnar í kjölfar yfirgripsmikillar endurskoðunar Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á Evrópulöggjöfni um úrgang sem hefur þann megingiltgang að innleiða hringrásarhagkerfi og slíta tengslin milli hagvaxtar og myndun úrgangs.

Sérstaklega ber að nefna að með tilskipun (ESB) 2018/851 eru gerðar nokkuð yfirgripsmiklar breytingar á rammatilskipun um úrgang. Nýr viðauki bættist m.a. við tilskipunina sem tilgreinir í dæmakyni stjórnþæki, þar á meðal efnahagsleg stjórnþæki sem nota má í þeim tilgangi að ná markmiðum hennar. Eins og fram kemur í eftirfarandi umfjöllun vísa tilskipanir ESB 2018/850, 2018/852 og 2019/904 til hins nýja viðauka rammatilskipunarinnar og mæla fyrir um skyldu aðildarríkanna til að beita slíkum hvötum í þeim tilgangi að vinna að markmiðum tilskipananna.

Tilskipanirnar voru innleiddar með [lögum nr. 103/2021](#), um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald (EES-reglur, hringrásarhagkerfi). Tekið er fram í greinargerð laganna að þrátt fyrir að tilskipanirnar hafi ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn hafi þær verið birtar í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins og teljist EES-tækar. Rétt þygi að innleiða þær í ljósi þess hversu mikilvægt sé að skapa sem fyrst skilyrði fyrir myndun hringrásarhagkerfis í íslenskri löggjöf í því skyni að ýta undir bættu endurnýtingu og endurvinnslu úrgangs og draga verulega úr myndun hans.

2. OECD

Í gegnum tíðina hefur Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, aðstoðað lönd við að hanna og innleiða árangursríkar stefnur til þess að bregðast við áskorunum á sviði umhverfismála og stýra náttúruauðlindum á sjálfbæran hátt. OECD skoðar og greinir samspil umhverfis og efnahags og skoðar jafnframt mismunandi atvinnugreinar og félagsleg atriði er varða tiltekna þætti á sviði umhverfismála. Dæmi um þætti sem OECD skoðar í þessu samhengi eru loftmengun, loftslagsbreytingar, jarðefnaeldsneyti, plastnotkun og orkuskipti í samgöngum.³⁸

Hér á eftir er að finna samantekt á athugunum OECD á sviði skatta- og skattaivilnana á sviði umhverfismála í fjórum skýrslum sem stofnunin hefur gefið út á árunum 2021-2022.

2.1 Skattastefna og loftslagsbreytingar (Tax Policy and Climate Change)

Í apríl 2021 kom út skýrslan „Skattastefna og loftslagsbreytingar (e. [Tax Policy and Climate Change](#))“ á vegum OECD og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Þar kemur m.a. fram að þörf sé á framsæknum aðgerðum hjá löndum heimsins til þess að nettó losun gróðurhúsalofttegunda verði engin eða núll árið 2050. Takmörkun hnattrænnar hlýnunar að 1,5-2 gráðum á selsíus er meginmarkmið Parísarsamningsins frá árinu 2015. Í skýrslunni kemur fram að styrkleikar þess að skattleggja losun kolefnis liggja m.a. í því að hvatar skapast fyrir fyrirtæki og heimili til þess að minnka notkun orkugjafa sem brenna jarðefnaeldsneyti og til að skipta yfir í hreinni orkugjafa. Fram kemur að kolefnisgjald sé almennt of lágt og fyrir neðan þau mörk sem þörf er á til þess að hægt sé að ná markmiðum Parísarsamningsins. Þá segir jafnframt að þrátt fyrir að skattlagning losunar sé áhrifaríkt tæki sé samhliða þörf á innleiðingu yfirgripsmikilla aðgerða til þess að tryggja árangur og samþykki mótvægisáðgerða. Lykilatriði sé að tryggja jafnræði milli skattlagningar og stuðnings við atvinnugreinar, opinbera fjárfestingu og nýsköpunar, sanngjarnar notkunar þeirra tekna sem stjórnvöld fá vegna skattlagningar á kolefni og aðgerða vegna réttláttra umskipta. Með þessu er samkeppnishæfni atvinnugreina tryggð á sama tíma og dregið er úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í skýrslunni er lögð áhersla á réttlát umskipti (e. just transition) sem felur það í sér að allar aðgerðir gegn loftslagsvánni tryggi um leið jöfnuð og réttlæti. Nánar tiltekið fela réttlát umskipti í sér að við ákvarðanatöku aðgerða í loftslagsmálum sé haft í huga hvernig umræddar aðgerðir snerta mismunandi hópa samfélagsins, t.d. tekjulág heimili þar sem hærra orkuverð getur verið mjög íþyngjandi fyrir ákveðna hópa. Sem dæmi má nefna að vegna orkuskipta í samgöngum þurfa

³⁸ Sjá nánar hér:

<https://www.oecd.org/environment/#:~:text=OECD%20work%20on%20environment%20helps,the%20various%20key%20topics%20below.>

stjórnvöld að tryggja gott aðgengi að almenningssamgöngum, hreinorkubílum og hleðsluinnviðum.³⁹

2.2 Virk verðlagning kolefnis (Effective Carbon Rates)

Skýrsla OECD um virkt kolefnisgjald (e. [Effective Carbon Rates](#)) var gefin út í maí 2021. Þar kemur m.a. fram að álagning gjalds á losun kolefnis hvetji með skilvirkum hætti til nauðsynlegra umbreytinga í framleiðslu og neyslu í átt að valmöguleikum sem fela í sér litla eða enga losun CO₂. Samkvæmt eldri rannsóknnum OECD liggja fyrir að hækkun gjalds á kolefni um 10 evrur á hvert tonn dragi að meðaltali úr losun um 7,3%. Nýlegar hækkunir gjalds á kolefni í orkugeiranum í Bretlandi og í viðskiptakerfi Evrópusambandsins (ETS) studdu þetta, en hækkunirnar leiddu til samdráttar í losun. Fram kemur að aðrar leiðir séu jafnframt færar en markviss gjaldtaka á kolefni sé mjög mikilvæg þar sem hún skapar sterka hvata auk þess að efla samkvæmni innan stefnunnar í loftslagsmálum. Einnig má nefna hækkun á verði losunarheimilda í viðskiptakerfi ESB (ETS). Milli árána 2018 og 2019 hækkaði verð losunarheimilda um 8,90 evrur pr. tonn á CO₂ þ.e. frá um 16 evrum í 25 evrur, á sama tíma og losun dróst saman um 8,9%.

Í skýrslunni er fjallað um þrjú viðmið um hvert kolefnisgjald þyrfti að vera til að ná kolefnishlutleysi árið 2050:

1. **Fyrsta viðmiðið** eru €30 (u.þ.b. 4.500 ISK) á hvert tonn af losun af CO₂. Um er að ræða sögulegt lágmarksverð á kolefni til þess að hefja markvissar aðgerðir.
2. **Annað viðmiðið** eru €60 (u.þ.b. 9 þús ISK) á hvert tonn af losun af CO₂. Það er miðpunktur mats á gjaldinu árið 2020 og jafnframt lágmarksgjald árið 2030.
3. **Þriðja viðmiðið** eru €120 (u.þ.b. 18 þús. ISK) á hvert tonn af CO₂. Talið er að raunveruleg þörf sé á að hafa gjaldið um €120 til að ná afkolun (e. decarbonisation) fyrir miðja öldina.⁴⁰

2.3 Efnahagsskýrsla OECD um Ísland (OECD Economic Surveys Iceland)

OECD gefur reglulega út efnahagsskýrslu eða svokallaða „landaskýrslu“ um Ísland þar sem fjallað er með almennum hætti um efnahagslegar horfur auk kafla um sérválin efni. Í júlí 2021 gaf OECD út slíka skýrslu (e. [OECD Economic Surveys Iceland](#)) og er í henni m.a. fjallað um aðgerðir Íslands til þess að bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga. Þar er m.a. bent á að Ísland hafi skuldbundið sig til þess að draga verulega úr losun. Fram kemur hjá OECD að þær aðgerðir sem ráðist sé í þurfi að vera sjálfbærar, kostnaðarskilvirkar og viðtækar. Losun hér á

³⁹ Sjá nánar hér: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/imf-oecd-g20-report-tax-policy-and-climate-change.htm>

⁴⁰ Sjá nánar hér: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/effective-carbon-rates-2021-0e8e24f5-en.htm> (16. nóvember 2022).

landi, á hvern íbúa, sé meiri heldur en meðaltal OECD ríkjanna. Mikilvægt er að loftslagsstefna stjórnvalda reiði sig á skilvirka verðlagningu losunar gróðurhúsalofttegunda sem studd er áfram af fjárfestingu í umhverfisvænum innviðum, nýsköpun, rannsóknum og þróun og vel útfærðri löggjöf. Þá skuli stjórnvöld einblína á pólitískan stuðning þannig að samfélagsleg umbreyting sem felst í samdrætti í notkun jarðefnaeldsneytis og aukin notkun vistvænna orkugjafa verði hagkvæm fyrir alla. Í því sambandi gæti verið hagkvæmt að tekjum af mengunarsköttum vegna losunar væri að einhverju leyti dreift til heimila og fyrirtækja. OECD leggur til eftirfarandi tillögur í skýrslunni:

- Að forgangsröðun aðgerða í stefnu stjórnvalda á sviði loftslagsmála sé gerð skýrari þar sem stjórnvöld reiða sig of mikið á tæknilega mælikvarða. Hægt væri að þróa skýrari ramma vegna mælinga á umfangi, forgangsaðgerðum o.fl.
- Ekki er lagt á kolefnisgjald vegna jarðvarmavirkjana, úrgangs og landbúnaðar. Rétt væri að skoðað verði að allar atvinnugreinar sem losa gróðurhúsalofttegundir skuli greiða kolefnisgjald þar sem tekið verði til skoðunar samspil kolefnisgjalds og viðskiptakerfisins með losunarheimildir (ETS).
- Að frekari fjárfesting fari fram í umhverfisvænum innviðum. Rétt er að stjórnvöld styðji í meira mæli við uppbyggingu umhverfisvænna innviða og orkuskipti.

2.4 Umgjörð um afkolun hagkerfis (A framework to decarbonise the economy)

Í febrúar 2022 gaf OECD út skýrsluna „Umgjörð fyrir afkolun hagkerfis“ (e. [A framework To Decarbonise The Economy](#)). Í niðurstöðukafla skýrslunnar kemur fram að losun gróðurhúsalofttegunda á heimsvísu haldi áfram að aukast. Hækkunin er í ósamræmi við þau markmið sem ríki heims hafa sett sér, þ.e. að hitastig jarðar hækki að hámarki um 2 gráður á selsíus til þess að koma í veg fyrir hörmulegar afleiðingar loftslagsbreytinga. Til þess að ná kolefnishlutleysi um miðja öldina, í samræmi við Parísarsamninginn frá árinu 2015 sé nauðsynlegt að umbreyting eigi sér stað í hagkerfum og samfélögum heimsins.

Í skýrslunni er settur upp rammi í formi leiðbeininga fyrir ríki til þess að hanna yfirgripsmiklar stefnur til þess að stuðla að kolefnishlutleysi og jarðefnalausum samfélögum á sama tíma og áhersla er lögð á hagvöxt og styrkingu á félagslegum innviðum. Gerð er grein fyrir nauðsyn þess að ríki setji sér mælanleg markmið og setji upp mælitæki til þess að meta núverandi og framtíðar ávinning af einstaka aðgerðum. Nauðsynlegt er að þær stefnur sem ríki setji sér séu fjölbreyttar og innihaldi eftirfarandi þrjá meginþætti:

1. Stefnu og mælitæki um verðlagningu losunar.
2. Skýr lög, reglugerðir og verkferla.
3. Viðbótarstefnur sem greiða fyrir endurúthlutun gæða í formi fjármagns, vinnuafis og nýsköpunar til kolefnislágrar starfsemi sem vegur upp á móti skaðlegum áhrifum á mismunandi dreifingu gæða sem afleiðing af baráttunni við loftslagsbreytingar.

Tekið er sem dæmi um árangursríka samsetningu stjórnunar og ákvarðana, stefnu Danmerkur frá árinu 2018 sem styður við markmið danskra stjórnvalda í baráttunni við loftslagsbreytingar og samdrátt í notkun jarðefnaeldsneytis. Fram kemur að dönskum stjórnvöldum hafi tekist að draga úr losun um 30% miðað við árið 1990 en Danmörk er með eina lægstu losun kolefnis innan OECD ríkjanna. Þrátt fyrir að enn sé langt í land má þakka árangurinn góðu samspili stjórnunar og stefnu í málaflokknum. Aðgerðirnar felast m.a. í

- **Fjölbreyttum stefnumarkandi aðgerðum.** Fjölbreyttar aðgerðir eru til staðar sem verðleggja losun á einn eða annan hátt. Kolefnisgjald er DKK 178,5 pr tonn af CO₂ sem lagt er á eldsneyti til flutninga og hitunar með olíu, vörugjöld á eldsneyti, notkun ETS kerfisins. Auk þess hafa dönsk stjórnvöld gefið út bann við rannsóknum á jarðefnaeldsneyti frá árinu 2050 og bannað nýskráningu bíla sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2035. Á sama tíma hafa stjórnvöld notað opinbera fjárfestingu til þess að efla innviði og hvetja til rannsókna og þróunar. Sem dæmi að þá hafa dönsk stjórnvöld aukið fjárframlög verulega í græna fjárfestingasjóðinn í Danmörku (e. The Danish Green Investment Fund) sem er sjálfstæður lánasjóður en hann býður upp á áhættufjármagn sem stuðlar að grænni nýsköpun.
- **Aðkomu haghafa.** Sem dæmi að þá hafa samstarfsverkefni milli haghafa, t.a.m. fyrirtækja og stjórnvalda verið sett á laggirnar í þrettán mismunandi geirum, t.d. í byggingariðnaði. Samhliða hefur ráðgefandi ráð 99 einstaklinga verið sett á laggirnar til þess að efla stuðning við einstaka aðgerðir út frá grasrótinni. Einstaklingarnir eru valdir af handahófi.
- **Skýr stefna til þess að laða að einkafjárfestingu.** Stuðningur við rannsóknir og þróun, straumlínulagaðar aðgerðir, styrkir og metnaðarfull markmið til að styðja við endurnýjanlega orkugjafa hefur leitt til verulegrar lækkunar í kostnaði endurnýjanlegra orkugjafa og aukið einkafjárfestingu í grænni nýsköpun.

Greint er frá aðlögun norskra stjórnvalda á skattalegum hvötum vegna rafmagnsbíla. Á árinu 2020 voru um 340 þús. rafmagnsbílar skráðir í Noregi sem er hæsta hlutfall í Evrópu og 16% allrar heimssölu rafmagnsbíla. Þessi mikli vöxtur rafmagnsbíla í Noregi hefur verið keyrður áfram af verulegum skattalegum hvötum og öðrum beinum stuðningi, t.a.m. undanþágu frá greiðslu VSK og skráningargjöldum vegna nýskráninga, auk lægri greiðslna vegna tollhliða og bílastæðagjalda. Hins vegar er greint frá því að þróunin hefur tekið sinn toll þar sem skatttekjur hafa, líkt og hér á landi, lækkað verulega m.a. vegna lægri vörugjalda. Einnig liggja fyrir að þegar kostnaðurinn er metinn út frá beinum losunarkostnaði af CO₂ sé stefnan ekki mjög kostnaðarskilvirk. Samkvæmt nýlegri rannsókn OECD sé sem dæmi áætlað að kostnaðurinn vegna skattalegra hvata sé tíu sinnum meiri en verð losunarheimilda samkvæmt ETS kerfinu. Stjórnvöld hafa því líkt og hér á landi byrjað að draga úr hvötunum að einhverju leyti fyrir rafmagnsbíla, m.a. heimildinni til notkunar akreina fyrir strætó.

Í skýrslunni er jafnframt greint frá því að stuðningur stjórnvalda við hleðslunetið og uppbyggingu hleðslustöðva í Noregi hafi verið til staðar frá árinu 2010. Núverandi áætlun miði að því að hraðhleðslustöðvar verði á hverjum 50 km vegarkafla hringinn í kringum um 7.500 km vegakerfi Noregs. Á árinu 2021 hafi verið um 5.700 hleðslustaðir en á árinu 2015 voru þeir 800 talsins. Einnig er greint frá því að á síðustu árum hafa fyrirtæki sem sérhæfa sig í uppbyggingu hleðslustöðva verið að setja upp hraðhleðslustöðvar án styrkja, sérstaklega í stærri bæjum og borgum og við helstu hraðbrautir. Það er því raunhæft að einkaaðilar í Noregi setji upp hleðslustöðvar á framangreindum stöðum án styrkja, en að öllum líkindum verður þó enn þörf fyrir aðkomu ríkisins til þess að styrkja uppbyggingu hleðslunets á afskekktari dreifbýlissvæðum í Noregi.⁴¹

⁴¹ Sjá nánar hér: <https://www.oecd.org/publications/a-framework-to-decarbonise-the-economy-4e4d973d-en.htm>

