

**HEILDARSTEFNUMÓTUN UM
SKATTLAGNINGU ÖKUTÆKJA OG
ELDSNEYTIS**

**SKÝRSLA STARFSHÓPS Á VEGUM
FJÁRMÁLARÁÐHERRA**



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

30. maí 2008

Efnisyfirlit

1.	ÁGRIP.....	4
2.	INNGANGUR.....	8
3.	NÚVERANDI SKATTLAGNING ELDSNEYTIS OG ÖKUTÆKJA	9
3.1.	Skattlagning eldsneytis.....	9
3.2.	Skattlagning ökutækja.....	10
3.3.	Tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis	14
4.	TÖLFRÆÐILEGAR UPPLÝSINGAR.....	16
4.1.	Mengun og losun gróðurhúsalofttegunda frá umferð	16
4.2.	Tæknilegar kröfur til ökutækja.....	20
4.3.	Íslenski bílafloinn	21
4.4.	Þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis.....	24
4.5.	Samanburður á útsöluverði eldsneytis í Evrópu.....	27
4.6.	Þróun útsöluverðs bensíns og dísilolíu síðust ár og innbyrðis verðþróun þessara vara á heimsmarkaði.....	28
4.7.	Upplýsingar um CO ₂ /km losun nýskráðra bíla ásamt samanburði við önnur lönd.....	31
4.8.	Tollar og vörugjöld af öryggisbúnaði (varahlutir) í ökutæki	34
5.	SKATTLAGNING ÖKUTÆKJA OG ELDSNEYTIS Í NÁGRANNALÖNDUNUM.....	35
5.1.	Noregur	35
5.1.1.	Skattlagning ökutækja í Noregi.....	35
5.1.2.	Skattlagning eldsneytis í Noregi	36
5.2.	Danmörk.....	37
5.2.1.	Skattur á ökutæki í Danmörku	37
5.2.2.	Skattur á eldsneyti í Danmörku.....	38
5.3.	Svíþjóð	39
5.3.1.	Skattlagning ökutækja í Svíþjóð	39
5.3.2.	Skattlagning eldsneytis í Svíþjóð.....	40
5.4.	Finnland.....	40
5.5.	Bretland.....	40
5.6.	Írland	41
5.7.	Frakkland.....	41
5.8.	Samantekt á skattlagningu eldsneytis á Norðurlöndum og hlutur stjórnvalda í útsöluverði.....	42
6.	MARKMIÐSSETNING STJÓRNVALDA	44
6.1.	Markmið stjórnvalda varðandi loftslagsmál, umhverfisvænar samgöngur og vistvæn ökutæki	44
6.2.	Áherslur íslenskra stjórnvalda á 13. aðildarríkjafundi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna á Balí í Indónesíu í desember 2007.....	47
6.3.	Setning laga og reglugerða á þessu sviði vegna innleiðingu gerða frá Evrópusambandinu.....	48
6.4.	Yfirlit um fyrirliggjandi skýrslur og tillögur í tengslum við aukna notkun vistvænna ökutækja og orkugjafa og minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum	50
6.4.1.	Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum – Skýrsla starfshóps samgönguráðuneytis og Vegagerðar frá maí 2001.....	50
6.4.2.	Vettvangur um vistvænt eldsneyti.....	51

6.4.3.	Mótvægisáðgerðir gegn svifryki – Skýrsla samgönguráðuneytis og umhverfisráðuneytis um áðgerðir gegn sóti frá dísilvélum og malbiksögnum frá nagladekkjum frá apríl 2007.....	52
6.5.	Stefna Evrópusambandsins um áðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá ökutækjum	52
7.	SAMRÁÐ VIÐ HAGSMUNAAÐILA	54
8.	HELSTU ÁLITAEFNI	59
8.1.	Annmarkar á núverandi kerfi skattlagningar ökutækja og eldsneytis sem standa því í vegi að tilsettum markmiðum verði náð	59
8.1.1.	Skattlagning ökutækja	59
8.1.2.	Skattlagning eldsneytis.....	59
8.2.	Hagræn stjórnæki. Aðferðarfræðileg vandkvæði við að ná yfirlýstum markmiðum..	60
8.2.1.	Almennt	60
8.2.2.	Viðhorf stjórnvalda.....	61
8.3.	Skattlagning samgangna.....	62
8.4.	Ólík sjónarmið hagsmunaaðila	66
8.5.	Er ástæða til að breyta því að hluti af tekjum af skattlagningu ökutækja og eldsneytis renni til vegagerðar sem markaður tekjustofn?.....	66
8.6.	Óhefðbundið eldsneyti og aðrir orkuberar	67
8.7.	Val neytenda	68
8.8.	Hugmyndir um litað, gjaldfrjálst, bensín.....	70
9.	NÝ HEILDARSTEFNA UM SKATTLAGNINGU ÖKUTÆKJA OG ELDSNEYTIS	72
9.1.	Almennt um áðgerðir stjórnvalda	72
9.2.	Tillögur að nýju samræmdu fyrirkomulagi skattlagningar ökutækja og eldsneytis....	72
9.2.1.	Skattlagning ökutækja	73
9.2.2.	Undanþágur og afslættir frá losunargjaldi	83
9.2.3.	Uppstilling losunargjalds hluti af áætlun stjórnvalda til 2020	89
9.2.4.	Kerfi óháð tæknilausnum	89
9.2.5.	Sótmengun.....	90
9.3.	Árgjald – Bifreiðagjald.....	90
9.3.1.	Bifreiðagjald sem losunargjald	90
9.3.2.	Undanþágur frá bifreiðagjaldi	92
9.4.	Skattlagning eldsneytis.....	92
9.4.1.	Kolefnisskattur (CO ₂) á jarðefnaeldsneyti	92
9.4.2.	Annað eldsneyti	96
9.4.3.	Gjaldtaka á ökutæki yfir 10 tonn - Notkunargjald	97
9.5.	Hliðarráðstafanir	100
10.	MAT Á ÁHRIFUM HINS NÝJA FYRIRKOMULAGS SKATTLAGNINGAR ÖKUTÆKJA OG ELDSNEYTIS.....	102
10.1.	Áhrif á tekjur ríkissjóðs.....	102
10.2.	Áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum	103
10.3.	Áhrif á söluverð fólksbíla og eldsneytiskostnað	105
11.	SAMANTEKT	106

1. Ágrip

Í 1. til 8. kafla skýrslu þessarar er almennt fjallað um skattlagningu eldsneytis og ökutækja. Í þeim köflum er að finna samanburð við nágrannalönd okkar, samantekt á markmiðum stjórnvalda, helstu álitaeftum o.fl.

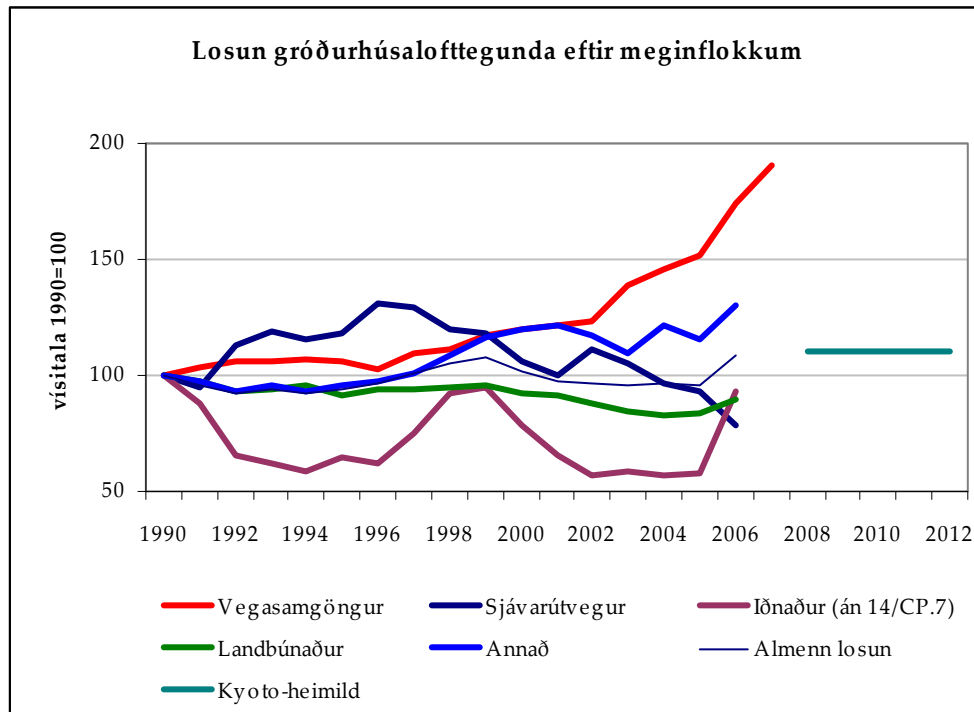
Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að starfshópurinn eigi að gera tillögur um samræmda skattlagningu ökutækja og eldsneytis sem hafi þau markmið að leiðarljósi að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda, aukinnar notkunar innlendra orkugjafa, fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins og þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð. Í 9. kafla skýrslunnar er velt upp nokkrum mismunandi kostum og lagðar fram tillögur sem miða að því að reyna að ná fram þessum markmiðum. Starfshópurinn bendir á að fleiri en ein leið er fær til að ná þeim markmiðum sem honum var ætlað að vinna eftir. Af þeirri ástæðu er í 9. kafla greint frá þeim helstu leiðum til að ná umræddum markmiðum, ásamt kostum þeirra og göllum. Í samræmi við skipunarbréf starfshópsins leggur hann fram tillögur á grundvelli kostanna. Eru tillögur starfshópsins þannig hugsaðar sem grunnur fyrir frekari ákvarðanatöku í máli þessu, þ.e. að á grunni þeirra verði unnt að vinna frumvörp til laga.

Hugmyndir starfshópsins eru unnar út frá fjórum núgildandi stoðum í skattlagningu ökutækja og eldsneytis, þ.e. stofngjald (vörugjald af ökutækjum), árgjald (bifreiðagjald), eldsneytisgjald (vörugjöld af eldsneyti og olíugjald) og notkunargjald (kílómetragjald). Ný og samræmd skattlagning ökutækja og eldsneytis nær því til allra þessara þátta og eðli máls samkvæmt eru margir valkostir færir varðandi útfærslu þess.

Ísland er með hæstu skráða CO₂ meðaltalslosun fólksbíla af öllum ESB löndunum og þrátt fyrir að meðaltalslosunin hafi lækkað á síðustu árum heildarlosun aukist. Að óbreyttu er Ísland langt frá að geta uppfyllt þau langtímamarkmið sem sett hafa verið um losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Ljóst er því að taka ber núverandi ástand og hina neikvæðu stöðu Íslands í þessum efnun mjög alvarlega. Til að bregðast við þessari þróun ber að mati starfshópsins að grípa til ráðstafana sem eru í samræmi við alvarleika málsins, þ.e. ef reyna á að ná þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett. Slíkar ráðstafanir þurfa að leiða til samdráttar eða í versta falli hægja á aukningu í losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á Íslandi.

Mynd 1 sýnir umhverfisvandann í hnotskurn. Vegasamgöngur eru sá þáttur losunar gróðurhúsalofttegunda sem vaxið hafa langmest hlutfallslega og þær hafa aukið hlut sinn úr því að vera 15% allrar losunar árið 1990 í að vera fjórðungur árið 2006. Fram kemur að losun frá vegasamgöngum árið 2007 hafi næstum því tvöfaldast frá árinu 1990 en Kyoto-bókunin við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna heimilar Íslandi að auka almenna losun um 10% frá árinu 1990.

Mynd 1: Losun gróðurhúsalofttegunda



Að mati starfshópsins nást markmið starfshópsins best fram á samræmdan og einfaldan hátt með því að tengja skattlagningu í öllum framangreindum flokkum við losun á koltvísýringi (hér eftir CO₂). Er það í samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum meðal nágrannaríkjanna okkar. Samræmd skattlagning í þá veru felur í sér upptöku losunargjalda á ökutæki, í stað vörugjalds og bifreiðagjalds, og upptöku kolefnisskatts á jarðfnaeldsneyti. Á grundvelli þeirra hugmynda og valkosta sem nánar er greint frá í 9. kafla eru samantekið tillögur starfshópsins eftirfarandi:

Stofngjald. Í stað vörugjalda á ökutæki komi losunargjald sem miðist við skráða CO₂ losun í grömmum á hvern ekinn kílómeter. Er losunargjaldið lagt á í bilum eftir því hver skráð losun CO₂ af viðkomandi ökutæki er. Endanleg uppstilling og útfærsla gjaldsins er háð ákvörðun um hverjar tekjur ríkissjóðs eigi að vera af þessum tekjubætti og hvernig heildarsamspili skattlagningar ökutækja og eldsneytis er stillt upp. Í tillögu starfshópsins er gjaldinu þannig stillt upp að meðalfólksbíl, með meðallosun CO₂, komi svipað eða betur út úr hinu nýja kerfi. Ökutæki sem losa minna af CO₂ koma hins vegar betur út úr kerfisbreytingunni en ökutæki sem losa meira koma verr út.

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Vörugjald í dag (%)	Nýtt gjald (%)
A	0-100	30	0
B	100-120	30	5
C	121-140	30	10
D	141-160	30	15
E	161-180	30	20
F	181-200	30/45	30
G	201-220	30/45	40
H	221-250	45	50
I	Yfir 250	45	60

Samkvæmt tillögu starfshópsins verður undanþágum frá vörugjaldi af ökutækjum, sem í dag eru 35, einfaldaðar og þeim fækkað.

Árgjald. Bifreiðagjald verði lagt á á grundvelli skráðrar CO₂ losunar ökutækis í stað þyngdar. Sömu forsendur og sjónarmið eiga hér við, varðandi uppstillingu og útfærslu gjaldsins, og um ofangreint losunargjald.

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Nýtt bifreiðagjald (1/2) árgjald, kr.
A	0-100	0
B	100-120	0
C	121-140	0
D	141-160	5.000
E	161-180	7.000
F	181-200	13.000
G	201-220	20.000
H	221-250	30.000
I	251-350	37.000
J	Yfir 350	45.000

Kolefnisskattur á eldsneyti. Nýr skattur, kolefnisskattur, verði lagður á jarðefnaeldsneyti og miðast hann við markaðsverð fyrir losun á tonn af CO₂. Fjárhæð kolefnisskattsins, miðað við gengi evru upp á 120 kr., verði 5,57 kr. á hvern lítra af bensíni og 6,45 kr. á hvern lítra af dísilolíu. Er skatturinn lagður á allt jarðefnaeldsneyti að undanskildu eldsneyti á flugvélar og skip.

Notkunargjald. Kílómetragjald á ökutæki yfir 10 tonn verði óbreytt en verði sem fyrst innheimt með GPS tækni um leið og sú tækni er orðinn áreiðanlegur grundvöllur skattheimtu. Með því myndast möguleiki til að stilla notkunargjöld af fyrir vegi m.a. út frá landfræðilegum sjónarmiðum og ástandi vega.

Í heild gera ofangreindar tillögur ráð fyrir tekjutilfærslu í skattlagningu af ökutækjum yfir á eldsneyti. Í tillögum starfshópsins er miðað við að heildarskatttekjur ríkissjóðs verði því sem næst óbreyttar eftir kerfisbreytinguna.

Að mati starfshópsins má, þrátt fyrir að útsöluverð á eldsneyti sé um þessar mundir í sögulegu hámarki, færa sterk rök fyrir því að hinn nýi kolefnisskattur eldsneytis leggist til viðbótar við þá skattlagningu sem fyrir er á eldsneyti í dag. Á móti þeirri hækkun kæmu lægri losunargjöld (í stað vöru- og bifreiðagjalds) af umhverfisvænni ökutækjum en hærri á ökutæki sem eyða meiru. Með þessu ætti að nást fram umtalsverður árangur í umhverfismálum samgangna og rofinn er vítahringur stöðugt aukinnar losunar frá samgöngum.

Tillögurnar eru í samræmi við þau markmið sem starfshópnum var ætlað að ná fram og er um samræmda og einfalda skattlagningu að ræða, eftir því sem kostur er á með hliðsjón af þeim fjölmörgu frávikum sem innbyggð eru í dag í skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Samkvæmt tillögunum er grunnur skattlagningarinnar með sameiginlega þræði heilt í gegnum skattkerfið, ólíkt því sem verið hefur. Í síðasta lagi að fimm árum liðnum mælir starfshópurinn með því að endurskoðað verði hvernig til hafi tekist við að ná fram umræddum markmiðum og skattlagningin stillt af á nýjan leik miðað við sett markmið.

2. Inngangur

Þann 25. maí 2007 skipaði fjármálaráðherra starfshóp sem falið var að gera tillögur að heildarstefnu um skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að ökutæki falla í ýmsum tilvikum í mismunandi gjaldaflokka eftir eðli ökutækis eða notkun. Þá hafi á undanförunum árum verið gerðar ýmsar tímabundnar ráðstafanir til þess að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja og orkugjafa. Með heildarendurskoðun löggjafar á þessu sviði gefist tækifæri til þess að móta stefnu til frambúðar í þessum málaflokki.

Samkvæmt skipunarbréfi fjármálaráðherra var hlutverk starfshópsins að gera tillögur um samræmda skattlagningu ökutækja og eldsneytis sem hafi eftirfarandi markmið að leiðarljósi:

- a. Hvetja til notkunar vistvænna ökutækja,
- b. hvetja til orkusparnaðar,
- c. hvetja til minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum,
- d. hvetja til aukinnar notkunar innlendra orkugjafa,
- e. fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins,
- f. þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Fyrir verkefninu fór starfshópur með fulltrúum þriggja ráðuneyta sem voru eftirtaldir:

Ingvi Már Pálsson, lögfræðingur, fjármálaráðuneytinu, formaður starfshópsins,
Sigurður Guðmundsson, skipulagsfræðingur, fjármálaráðuneytinu,
Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir, skrifstofustjóri, umhverfisráðuneytinu,
Jóhann Guðmundsson, skrifstofustjóri, samgönguráðuneytinu.

Ritari starfshópsins var Þórður Reynisson, lögfræðingur, fjármálaráðuneytinu.

Vegna óviðráðanlegra aðstæðna þurfti Hrafnhildur Ásta Þorvaldsdóttir að hverfa úr starfshópnum í nóvember 2007 og var Stefán Einarsson, umhverfisráðuneytinu, skipaður í starfshópinn í hennar stað.

Starfshópurinn leggur hér fram skýrslu um endurskoðun skattlagningar eldsneytis og ökutækja. Í henni er greint frá núverandi skattlagningu eldsneytis og ökutækja á Íslandi og hvernig sambærileg skattlagning er í nágrannaríkjum Íslands. Fjallað er um hvernig bifreiðafloti landsmanna hefur þróast og ýmsa umhverfislegaþætti sem tengjast ökutækjum. Gerð er grein fyrir þeim markmiðum í umhverfismálum sem stjórnvöld hafa sett sér og eru skuldbundin af varðandi losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum og rædd eru álitaefni og ólík sjónarmið sem geta komið upp við útfærslu á leiðum til að ná ofangreindum markmiðum. Að lokum er velt upp valkostum og gerðar tillögur um aðgerðir stjórnvalda auk mats á því hvaða áhrif umræddar tillögur kunna að hafa í för með sér.

3. Núverandi skattlagning eldsneytis og ökutækja

3.1. Skattlagning eldsneytis

Bensín og dísilolía eru algengustu eldsneytistegundirnar á vélknúin ökutæki. Á síðustu árum hafa þó verið flutt til landsins ökutæki sem nota aðra orkugjafa eins og nánar verður vikið að í kafla þessum.

Bensín

Á hvern lítra af blýlausu bensíni leggst almennt vörugjald kr. 9,28 og sérstakt vörugjald kr. 32,95 eða samtals kr. 42,23. Á blýbensín er lagt almennt vörugjald kr. 9,28 og sérstakt vörugjald kr. 34,92 eða samtals kr. 44,20.¹ Samtala gjaldanna hefur verið óbreytt frá nóvember 2003 en innbyrðis hlutfalli þeirra var breytt við upptöku olíugjaldsins í júlí 2005. Sérstaka vörugjaldið er markaður tekjustofn til vegagerðar en almenna vörugjaldið rennur í ríkissjóð sem hluti almennra skatttekna ríkisins.

Dísilolía

Á hvern lítra af dísilolíu og annarri olíu sem blönduð hefur verið dísilolíu enda séu blöndurnar nothæfar sem eldsneyti á ökutæki, leggst olíugjald að fjárhæð 41 kr. Gjaldtakan nær því ekki aðeins til hefðbundinnar dísilolíu heldur tekur hún jafnframt til lífrænnar dísilolíu og annarrar olíu, óháð umhverfiseiginleikum hennar, ef blandan er nothæf sem eldsneyti á ökutæki.

Dísilolía sem er sérstaklega aðgreind með litun, lituð dísilolía, er undanþegin olíugjaldi. Er slík dísilolía sérstaklega ætluð til annarra nota en sem eldsneyti fyrir ökutæki sem nota vegakerfi landsins, samanber nánar lög og reglugerðir um olíugjald og litun olíu.

Við upptöku olíugjalds var ráðgert að olíugjaldið yrði 45 kr. Áður en lög um olíugjald og kílómetragjald komu til framkvæmda í júlí 2005 var fjárhæð olíugjaldsins lækkuð tímabundið í 41 kr. og var sú lækkun framlengd nokkrum sinnum. Á síðastliðnu haustþingi voru gerðar þær breytingar á lögum um olíugjald að fjárhæð olíugjalds var fest til frambúðar í 41 kr. á hvern lítra.

Annað eldsneyti

Aðrir orkugjafar sem nothæfir eru sem eldsneyti á bifreiðar eru etanól, metangas, rafmagn og vetni. Þessir orkugjafar eru ekki skattlagðir sérstaklega.

Kílómetragjald og sérstakt kílómetragjald

Af ökutækjum sem eru 10 tonn eða meira að leyfðri heildarþyngd, og eru ekki ætluð til fólksflutninga, ber að greiða kílómetragjald óháð eldsneytistegund. Gjaldið er ákveðin krónutala á hvern ekinn kílómetra og er hærra eftir því sem leyfð heildarþyngd ökutækis er hærri. Sem dæmi má taka að ökutæki með leyfða heildarþyngd á bilinu 20 til 21 tonn greiðir 6,29 kr. á hvern ekinn kílómetra.

¹ Blýbensín hefur ekki verið flutt inn eða selt á Íslandi frá 1997. Því verður engin frekari umfjöllun um það í þessari skýrslu eða tillögur gerðar um sérstaka skattlagningu þess.

Á ökutæki sem ætluð eru til sérstakra nota og brenna að meginhluta dísilolíu í kyrrstöðu er, að nánari skilyrðum uppfylltum, heimilt að nota litaða ógjaldskylda olíu en þess í stað er greitt sérstakt hærra kílómetragjald.

3.2. Skattlagning ökutækja

Skattlagning ökutækja er aðallega með tvennum hætti. Annars vegar eru lögð vörugjöld á ökutæki við innflutning og er það yfirleitt eingreiðsla sem greiðist við tollafgreiðslu. Hins vegar eru lögð árgjöld á flest ökutæki eða svokallað bifreiðagjald. Enn fremur er lagt úrvinnslugjald á ökutæki.

Auk þess eru greidd ýmis minni háttar þjónustugjöld af ökutækjum sem innheimt eru af Umferðarstofu eða öðrum þjónustuaðilum. Ekki er nánar fjallað um þau gjöld hér þar sem þau teljast ekki vera hluti af skattlagningu ökutækja í ríkisreikningi eða fjárlögum.

Vörugjöld af ökutækjum

Á fólksbifreiðar og önnur vélknúin ökutæki miðast vörugjaldið almennt við sprengirými (rúmtak) aflvélar, mælt í rúmsentímetrum. Almenna reglan, samkvæmt lögum nr. 29/1993, er að bifreiðar sem hafa sprengirými undir 2001 rúmsentímetrum bera 30% vörugjald en aðrar bifreiðar bera 45% vörugjald. Flestar bifreiðar sem notaðar eru til einkanota bera ofangreind vörugjöld.

Ákveðnar tegundir bifreiða, sem flestar eru notaðar í atvinnurekstri, bera lægri eða engin vörugjöld. Sem dæmi má nefna að hópferðabifreiðar og dráttarbifreiðar eru undanþegnar vörugjaldi. Kranabifreiðar, léttar vöruflutningabifreiðar (t.d. pallbílar), léttar dráttarbifreiðar og ökutæki 40 ára og eldri bera 13% vörugjald. Bifhjól, vélsleðar, fjórhjól og minni hópferðabifreiðar bera 30% vörugjald.

Nánar tilgreint eru frávikin frá almennu reglunni eftirfarandi:

1. Eftirtalin ökutæki eru undanþegin vörugjaldi:

- a. Hópferðabifreiðar, þ.e. ökutæki sem aðallega eru ætluð til fólksflutninga, sem skráðar eru fyrir 18 manns eða fleiri að meðtöldum ökumanni.
- b. Dráttarbifreiðar fyrir festivagna og sem aðallega eru gerðar til að draga annað ökutæki, sem eru yfir 5 tonn að heildarþyngd.
- c. Ökutæki sem aðallega eru ætluð til vöruflutninga og eru yfir 5 tonn að heildarþyngd.
- d. Vélknúin ökutæki til sérstakra nota, gálgabifreiðar, kranabifreiðar o.fl., sem ekki eru aðallega hönnuð til flutnings á mönnum eða vörum og ekki eru tilgreind annars staðar í þessari grein, að heildarþyngd yfir 5 tonn.
- e. Tengivagnar og festivagnar til vöruflutninga sem eru yfir 5 tonn að leyfðri heildarþyngd.
- f. Dráttarbifreiðar að heildarþyngd 4 tonn eða meira sem gerðar eru til nota utan þjóðvega.

- g. Snjóplógar.
- h. Slökkvibifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum.
- i. Sjúkrabifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum.
- j. Sjálfhlaðandi eða sjálflosandi tengivagnar og festivagnar til landbúnaðarnota.
- k. Bifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum, sérstaklega búnar til flutnings á fötluðum, þ.m.t. búnar hjólastólalyftu og samþykktar af Tryggingastofnun ríkisins.
- l. Dráttarvélar til nota á lögbýlum.
- m. Beltabifreiðar (snjóbílar), yfir 700 kg að eigin þyngd, sérstaklega ætlaðar til aksturs í snjó.
- n. Haffær ökutæki á hjólum fyrir láð og lög.
- o. Ökutæki sem knúin eru rafhreyfli og flutt eru inn eða smíðuð í tilraunaskyni.
- p. Sérsmíðaðar keppnisbifreiðar sem eru skráðar sem slíkar og einungis notaðar í skipulögðum keppnum og æfingum á vegum samtaka akstursíþróttamanna, svo og til aksturs til og frá slíkum atburðum. Skráningarmerki bifreiðanna skulu auðkennd sérstaklega. Ráðherra setur nánari reglur um gerð og útbúnað þeirra, svo og til hvaða atburða akstursheimildin taki. Sé brotið í bága við þær reglur skal vörugjald innheimt að fullu.
- r. Bifreiðar fatlaðra sem eru sérstaklega búnar til flutnings á þeim, þ.m.t. búnar hjólastólalyftu, og samþykktar af Tryggingastofnun ríkisins.
- s. Ökutæki sem ætluð eru fyrir starfsemi björgunarsveita enda liggja fyrir staðfesting landssamtaka björgunarsveita á að viðkomandi ökutæki verði einungis notuð í þágu björgunarsveita.

2. Eftirtalin ökutæki eru með 5% vörugjald:

- a. Hópfærðabifreiðar sem eru skráðar fyrir 10–17 manns að meðtöldum ökumanni og eru í eigu hópfærða- eða sérleyfishafa eða í fjármögnunarleigu vegna fjármögnunarleigusamnings við hópfærða- eða sérleyfishafa.

3. Eftirtalin ökutæki eru með 10% vörugjald:

- a. Dráttarvélar.

4. Eftirtalin ökutæki eru með 13% vörugjald:

- a. Kranabifreiðar og borkranabifreiðar sem eru 5 tonn eða minna að leyfðri heildarþyngd.
- b. Grindur með hreyfli fyrir vélknúin ökutæki.
- c. Yfirbyggingar, þar með talin ökumannshús fyrir vélknúin ökutæki.

- d. Tengivagnar og festivagnar til vöruflutninga sem eru 5 tonn eða minna að leyfðri heildarþyngd, aðrir tengi- og festivagnar.
 - e. Dráttarbifreiðar fyrir festivagna sem aðallega eru gerðar til að draga annað ökutæki, að heildarþyngd 5 tonn eða minna.
 - f. Ökutæki, sem aðallega eru ætluð til vöruflutninga, að heildarþyngd 5 tonn eða minna.
 - g. Vélknúin ökutæki til sérstakra nota, gálgabifreiðar o.fl., sem ekki eru aðallega hönnuð til flutnings á mönnum eða vörum og ekki eru tilgreind annars staðar í þessari grein, að heildarþyngd 5 tonn eða minna,
 - h. Fólksbifreiðar og önnur vélknúin ökutæki 40 ára og eldri.
5. *Eftirtalin ökutæki bera ýmist 10% eða 13% vörugjald, eftir því hvort sprengirými aflvélar er undir eða yfir 2.000 rúmsentímetrum:*
- a. Leigubifreiðar til fólksflutninga.
 - b. Bifreiðar sem ætlaðar eru til útleigu hjá bílaleigum.
 - c. Bifreiðar til ökukennslu.
 - d. Bifreiðar sem eru sérstaklega útbúnar og notaðar til líkflutninga.
6. *Eftirtalin ökutæki eru með 30% vörugjald:*
- a. Hóperðabifreiðar sem skráðar eru fyrir 10–17 manns að meðtöldum ökumanni.
 - b. Bifhjól (þar með talin stigin bifhjól) og reiðhjól með hjálparvél.
 - c. Beltabifhjól (vélsleðar).
 - d. Fjór hjól.

Til viðbótar við ofangreint hefur vörugjald á ákveðnum tegundum bifreiða sem nýta vistvæna orkugjafa verið lækkað eða fellt niður tímabundið á undanförunum árum. Þessar tímabundnu lækkanir og undanþágur gilda til ársloka 2008 og eru eftirfarandi:

1. Vörugjald af bifreiðum sem búnar eru vélum sem nýta rafmagn að verulegu leyti í stað bensíns eða dísilólíu er 240.000 kr. lægra en ella væri.
2. Ökutæki sem hafa í för með sér hverfandi mengun og eru knúin óhefðbundnum orkugjafa, svo sem rafhreyfli eða vetni, eru undanþegin gjaldskyldu.
3. Bifreiðar sem búnar eru vélum og öðrum búnaði sem miðast við að bifreið nýti metangas að verulegu leyti í stað bensíns eða dísilólíu eru undanþegnar vörugjaldi.

Bifreiðagjald

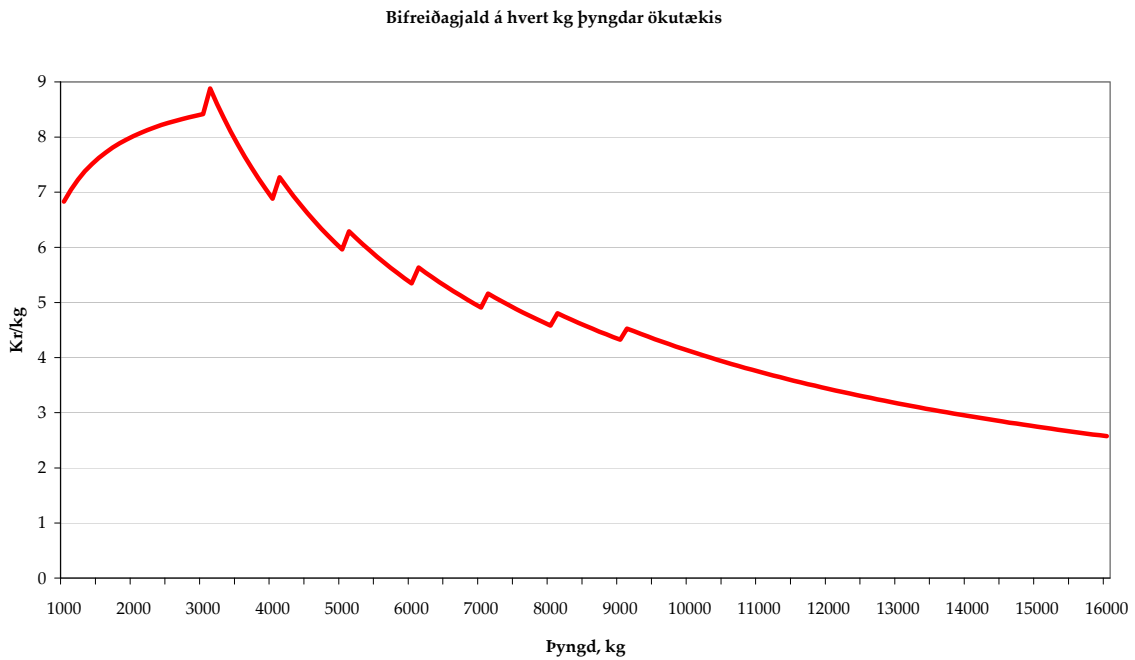
Bifreiðagjald er skattur sem leggst á öll vélknúin ökutæki sem eru yngri en 25 ára og skráð hér á landi að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Ýmsar undanþágur eru frá greiðslu bifreiðagjalds en það eru aðallega bifreiðar í eigu þeirra sem fá örorkustyrk,

örorkulífeyri og eftir atvikum þeirra sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins. Jafnframt eru bifreiðar í eigu björgunarsveita undanþegnar bifreiðagjaldi.

Fjárhæð bifreiðagjalds fer eftir eigin þyngd bifreiðar. Af fyrstu 1.000 kg eru greiddar 6,83 kr/kg en fyrir næstu 2.000 kg eru greiddar 9,21 kr/kg. Fyrir hvert byrjað tonn umfram 3.000 kg eru greiddar 2.277 kr. en gjaldið skal þó aldrei vera lægra en 3.416 kr. og ekki hærra en 41.193 kr. á hverju gjaldtímabili. Gjaldtímabilin eru tvö á hverju ári þ.e. frá 1. janúar til 30. júní og 1. júlí til 31. desember. Fjárhæð bifreiðagjalds hefur verið óbreytt frá ársbyrjun 2005.

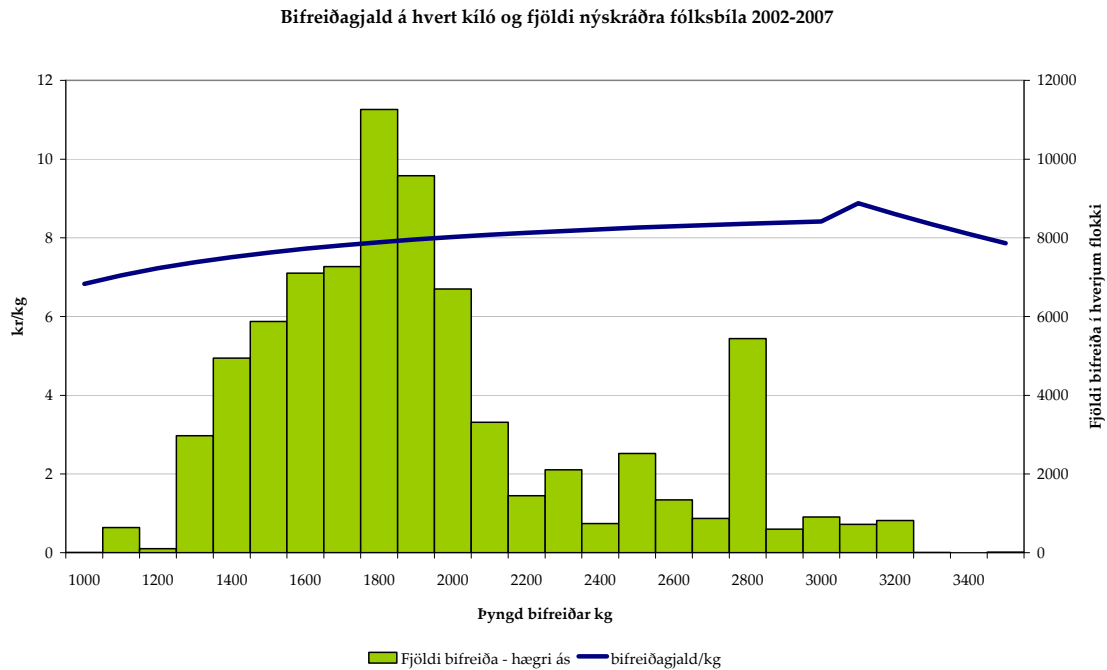
Á mynd 2 má sjá hvernig gjaldið er á hvert kíló ökutækis en það fellur mjög með þyngd eftir að hámarksgjaldi er náð við 3ja tonna þyngd.

Mynd 2



Á mynd 3 má síðan sjá hvernig gjaldið er á því stærðarbili sem fólksbifreiðar eru.

Mynd 3



Úrvinnslugjald

Skráður eigandi gjaldskylds ökutækis skal tvisvar á ári greiða úrvinnslugjald að fjárhæð 350 kr. fyrir ökutækið. Gjaldið er innheimt með bifreiðagjaldi.

Skilagjald á ökutæki

Greiða skal skilagjald, 15.000 kr., hverjum þeim sem afhendir gjaldskyld ökutæki til móttökustöðvar til endurnýtingar eða endanlegrar förgunar, enda hafi ökutækið verið afskráð og úrvinnslugjald greitt a.m.k. einu sinni af viðkomandi ökutæki.

3.3. Tekjur af skattlagningu ökutækja og eldsneytis

Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2008 er áætlað að tekjur ríkissjóðs vegna skattlagningar ökutækja og eldsneytis verði sem hér segir:

	m.kr.
Vörugjald af innfluttum ökutækjum	8.150
Bifreiðagjald	4.610
Almennt vörugjald af bensíni	2.100
Sérstakt vörugjald af bensíni	7.420
Kílómetragjald	1.280
Samtals:	29.590

Í ofangreindum tölum er gert ráð fyrir sölu á 220 milljón lítrum af bensíni og 140 milljón lítrum af gjaldskyldri olú. Árið 2007 nam sala á bensíni um 217 milljón lítrum samkvæmt greiðsluuppgjöri ríkissjóðs og áætlað er að sala gjaldskyldrar olú hafi numið 153 milljón lítrum.

4. Tölfræðilegar upplýsingar

4.1. Mengun og losun gróðurhúsalofttegunda frá umferð

Notkun vélknúinna ökutækja veldur loft- og hávaðamengun auk þess sem vatn getur mengast vegna afrennslis af vegum og bílastæðum. Helstu mengandi efni í útblæstri bifreiða eru koltvísýringur (CO₂), kolsýrlingur (CO), ryk, köfnunarefnisoxíð (NO_x) og kolvetni (HC).

Koltvísýringur myndast við bruna eldsneytis og fer magnið eftir kolefnisinnihaldi eldsneytisins eins og fjallað er um í ramma 1. Aukinn styrkur koltvísýrings í andrúmslofti veldur gróðurhúsaáhrifum.

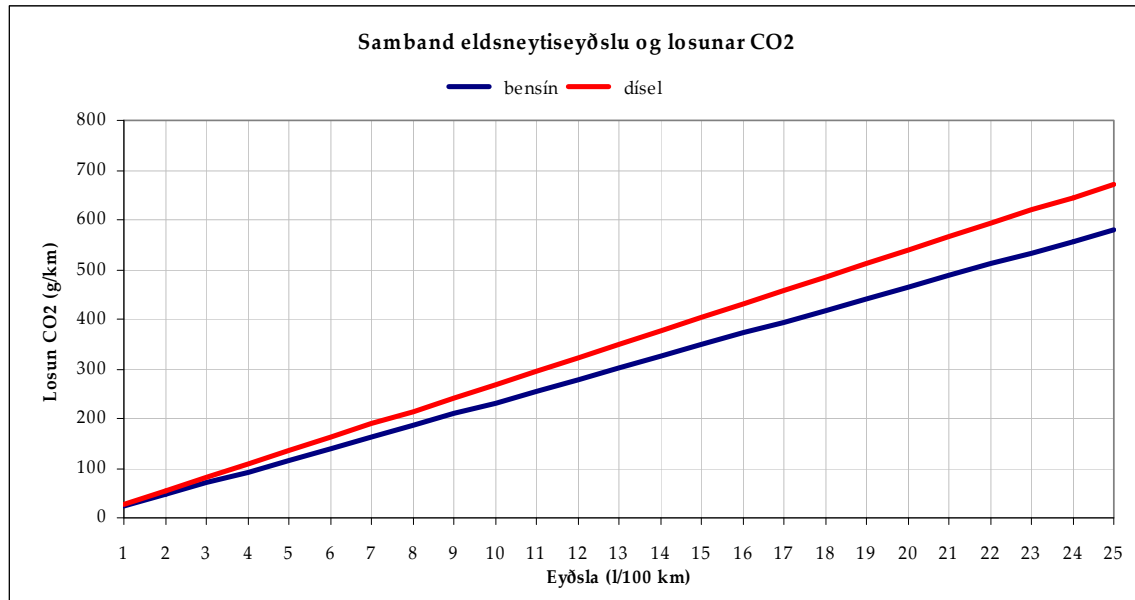
Eldsneytiseyðsla og losun CO₂

Bensín og díselolía búa yfir mjög álíka nýtanlegri orku á hvert kílógramm vökvanna. Þó hefur díselolían vinninginn með 3,6% meiri orku á hvert kíló. Meiri mismunur liggur hins vegar í því að eðlisþyngd þeirra (þyngd á hverja rúmmálseiningu) er nokkuð mismunandi. Þannig er hver lítri af díselolíu 11% þyngri en hver lítri af bensíni. Þess vegna er 16% meiri orka í hverjum lítra díselolíu en í bensíni. Í þessum tölum er miðað við nýtanlega orku við bruna í bílvélum. Í meðfylgjandi töflu er þetta skýrt:

	eðlisþyngd	kgCO ₂ /kg	kgCO ₂ /l
Bensín	0,756	3,07	2,32
Díselolía	0,846	3,18	2,69

Vegna þess að eldsneyti er selt eftir rúmmáli (í lítrum) er ekki óeðlilegt að verðmunur sé á þessum vörutegundum en fleira kemur til eins og framboð og eftirspurn þótt þetta séu hvort tveggja afurðir unnar úr sama hráefninu. Á mynd 4 er sýnt sambandið á milli eldsneytiseyðslu bensín og díselbíla og losunar CO₂. Hér er losunin reiknuð miðað við staðaltölur en mismunandi bílvélar geta náð að nýta eldsneytið misjafnlega vel. Miklar tækni framfarir eru einnig í hönnun bílvéla og orkunýting þeirra verður stöðugt betri. Því er ekki endilega samband milli þessara talna og skráðrar losunar einstakra bílategunda. Myndin gefur hins vegar almenna vísbendingu í þessum efnum. Á myndinni má t.d. sjá að bensínbíll sem eyðir 6,0 lítrum/100 km losar 140 gCO₂/km en samsvarandi losun díselbíls er við 5,2 lítra/100km eldsneytiseyðslu.

Mynd 4



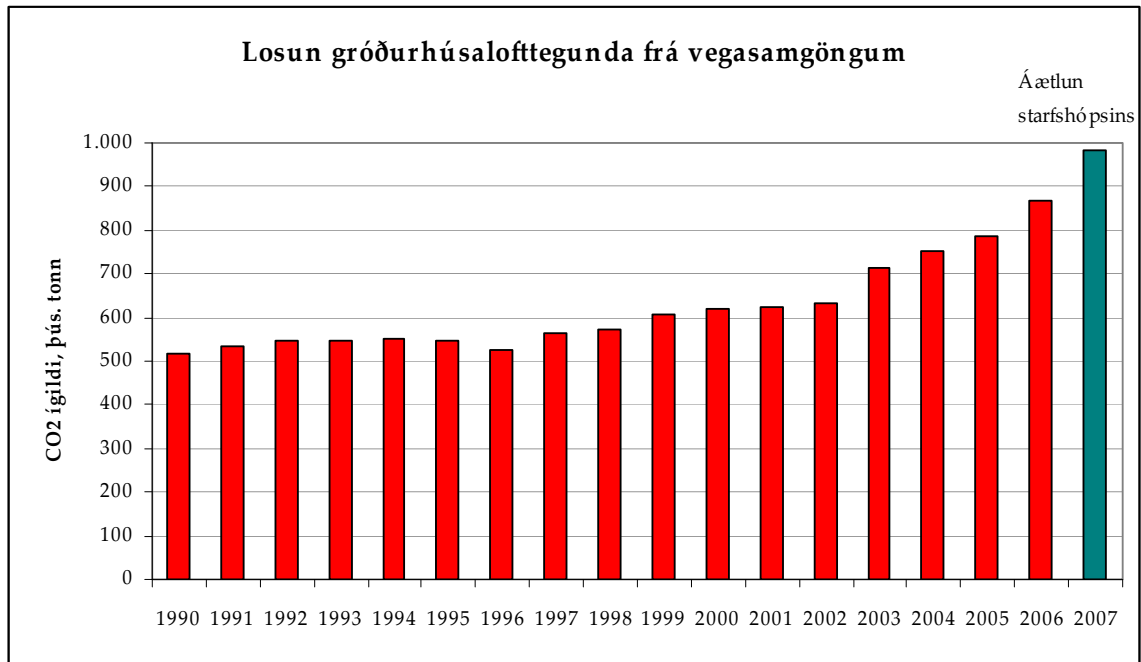
Köfnunarefnisoxíð myndast við háan hita við samruna köfnunarefnis og súrefnis. Aðalmyndefnið er NO en einnig myndast NO₂; saman eru efnin nefnd NO_x. Meiri losun er á NO_x frá dísilvélum en bensínvélum. Köfnunarefnisoxíð frá bílaumferð er skýringin á gulri sliki yfir höfuðborgarsvæðinu sem vart verður á kyrrum vetrardögum. Við slíkar aðstæður getur magn köfnunarefnisoxíða farið yfir viðmiðunargildi. Köfnunarefnisoxíð ásamt kolvetni eiga þátt í myndun ósons við yfirborð jarðar. Ósón er ertandi og getur valdið öndunarferasjúkdómum.

Ryk í andrúmslofti, sem myndast vegna umferðar, kemur frá útblæstri, sérstaklega dísilvélum, og vegna ryks sem þyrlast upp af götunum. Útblástur frá vélum einkennist af fínu ryki, en grófara ryk myndast vegna slits á götum, dekkjum og hemlunarbúnaði. Ryk, einkum fínt ryk kallað svifryk, er talið hafa slæm áhrif á heilsu og er fólk sem er haldið öndunarferasjúkdómum, ofnæmi, astma, hjarta- og æðasjúkdómum sérstaklega viðkvæmt fyrir þessari mengun.

Losun gróðurhúsalofttegunda

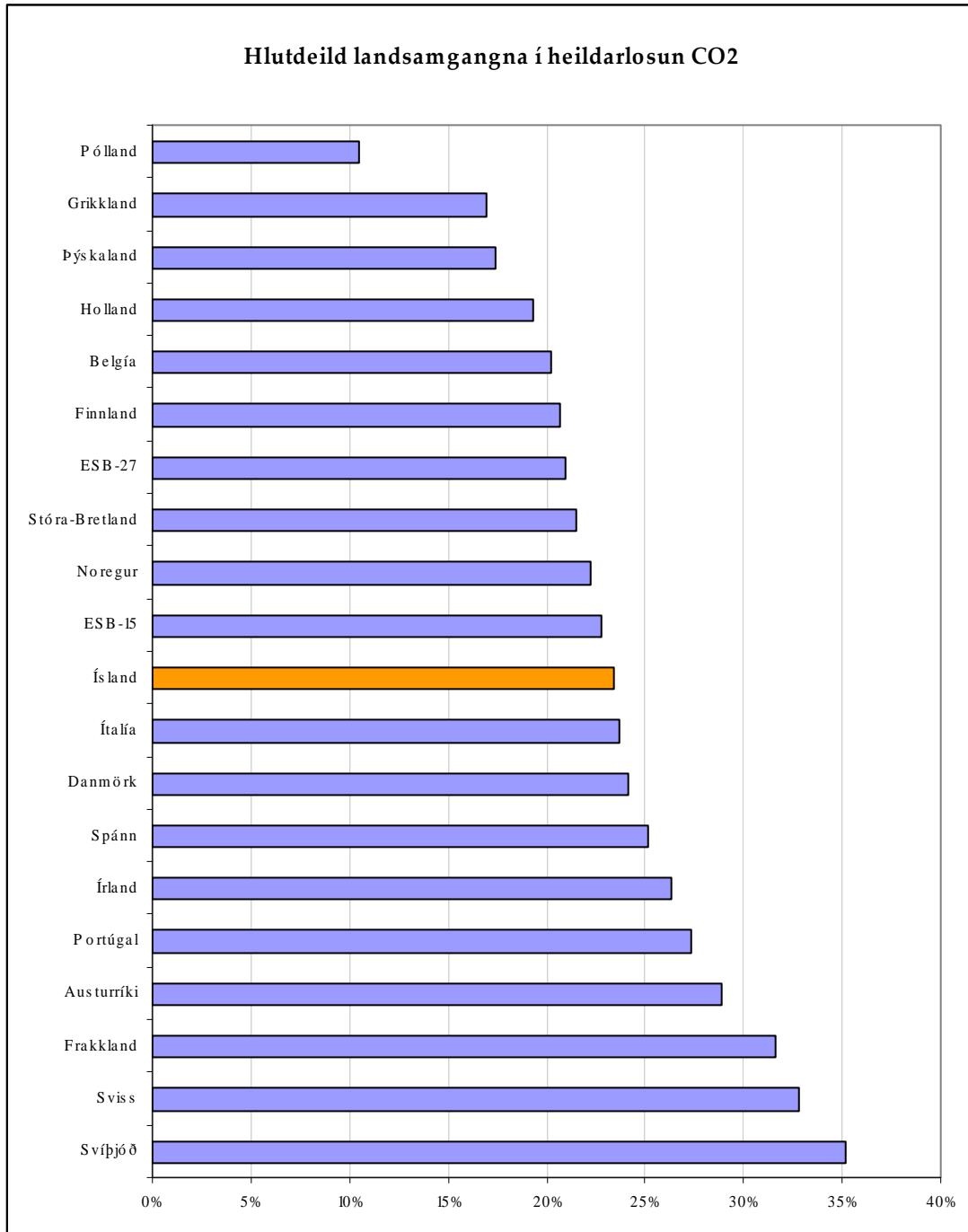
Árið 2005 var hlutdeild koltvísýrings 78% af heildarlosun gróðurhúsalofttegunda frá Íslandi. Losun koltvísýrings má aðallega rekja til umferðar á vegum (23%), iðnaðarferla (30%) og fiskveiða (24%). Einnig var merkjanleg losun frá hreyfanlegum uppsprettum vegna byggingarframkvæmda (9%). Losun vegna vegasamgangna nam 673 þúsund tonnum þetta ár, sem samsvarar um 18% af heildarlosun gróðurhúsalofttegunda frá Íslandi. Losun vegna vegasamgangna jókst um 32% á fimmtán ára tímabili frá árinu 1990. Aukningin varð aðallega á seinni hluta tímabilsins eftir 1996.

Mynd 5



Landsamgöngur valda um fjórðung losunar á CO₂ á Íslandi en það er nálægt meðaltali ESB-15 eins og sjá má af mynd 6. Af Norðurlöndunum eru Noregur og Finnland með lægri hluta heildarlosunar frá samgöngum en bæði í Danmörku en þó einkum í Svíþjóð er hlutfallið hærra en héraendis. Af ESB-löndunum er Lúxemborg með hæst hlutfall losunar af landsamgöngum, um 60%. Það er þó ekki sýnt á myndinni enda sérstaða landsins mikil í þessum efnum.

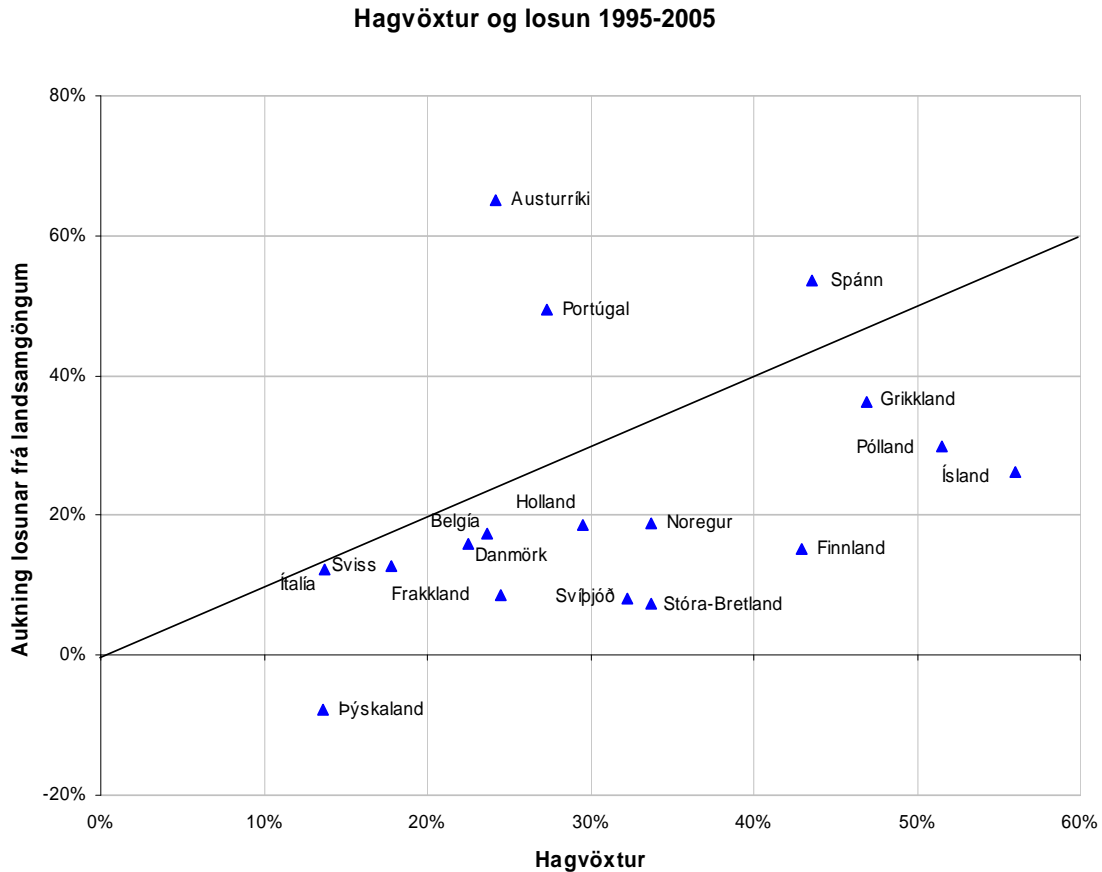
Mynd 6



Fróðlegt er að skoða samhengi hagvaxtar og aukningar á losun. Þetta má sjá á mynd 7 sem sýnir annars vegar hagvöxt í Evrópuríkjum og hins vegar breytingu í losun CO₂ frá landsamgöngum á tímabilinu 1995-2005. Á myndinni er Írlandi og Lúxemborg sleppt en þar varð hagvöxtur og aukning losunar mest og næstmest í Evrópuríkjum. Beina skálínan á myndinni sýnir hvar hagvöxtur er jafn og aukning losunar. Þýskaland er eina

ríkið þar sem losun minnkaði og það var einungis í Finnlandi, Svíþjóð, Stóra-Bretlandi og Frakklandi þar sem s.k. hlutfallsleg aftenging (*de-coupling*) varð meiri en hér á landi.

Mynd 7



4.2. Tæknilegar kröfur til ökutækja

Samkvæmt upplýsingum frá Umferðarstofu er í dag fylgt kröfum sem settar eru af Evrópusambandinu og byggjast á s.k. EURO stöðlum. Er það regluverk hluti af samningnum um evrópska efnahagssvæðið og hefur það því verið innleitt hér á landi.² Núgildandi staðall fyrir nýskráningar ökutækja er EURO IV og gildir hann til september 2009. Þá tekur við staðall EURO V sem hefur fyrst og fremst í för með sér kröfu um að losun á svifryki frá dísilknúnum ökutækjum sé að hámarki 5 mg/km í stað 25 mg/km. Ráðgert er síðan að staðall EURO VI taki gildi í janúar 2014 og feli í sér kröfu um að hámarkslosun NO_x frá dísilökutækjum lækki úr 180 mg/km í 80 mg/km.

² Sjá tilskipun 98/70/EBE.

Próun Evrópureglna varðandi útblástur frá fólksbifreiðum						
	Svifryk (mg/km)		Köfnunarefnisoxíð (NOx) (mg/km)		Kolvetni (HC) (mg/km)	
	Dísil	Bensín	Dísil	Bensín	Dísil	Bensín
Euro II (1996)	80-100					
Euro III (2000)	50		500	150		200
Euro IV (2005)	25		250	80		100
Euro V (2009)	5	5	180	70		100
Euro VI (2014)	5	5	80	70		100

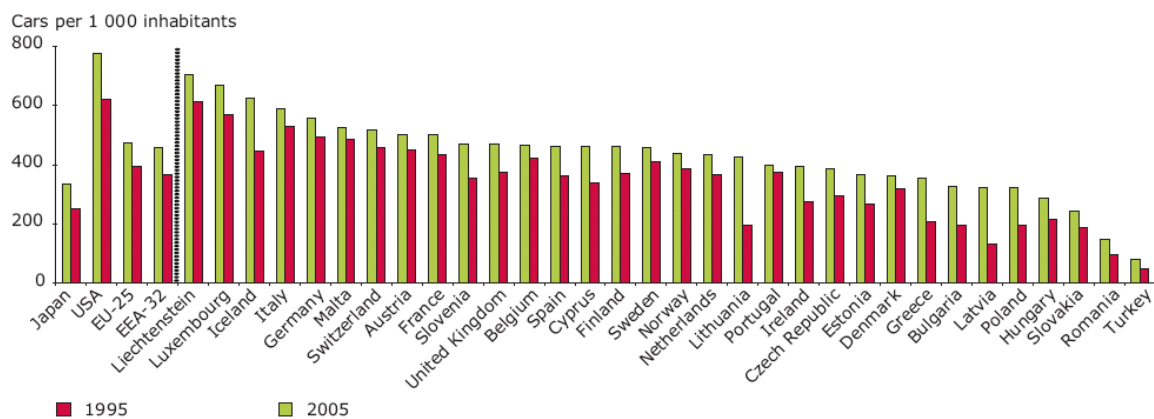
Í nýrri breytingu á reglugerð um gerð og búnað ökutækja nr. 1119/2007 eru nánari skýringar á þessum stöðlum.

4.3. Íslenski bílafloinn

Heildarfjöldi fólksbíla, hópbíla, vöru- og sendibíla á Íslandi var um 134.000 árið 1990. en rúmlega 240.000 í árslok 2007. Aukningin er 80% m.v. 1990. Í lok árs 2007 var fjöldi fólksbíla 207.500; vöru- og sendibílar voru um 31.000 og hópþifreiðar um 2.000. Fólksbílum hefur fjölgað hlutfallslega hraðar en íbúar landsins og voru 666 á hverja 1.000 íbúa árið 2007. Bifreiðaeign á Íslandi er með því mesta sem gerist í heiminum þannig að í Evrópu eru fleiri bílar en á Íslandi m.v. fólksfjölda aðeins í Lúxemborg og Liechtenstein.

Á mynd 8 sést fjöldi bifreiða á hverja 1.000 íbúa, árin 1995 og 2005, í ýmsum löndum.³

Mynd 8



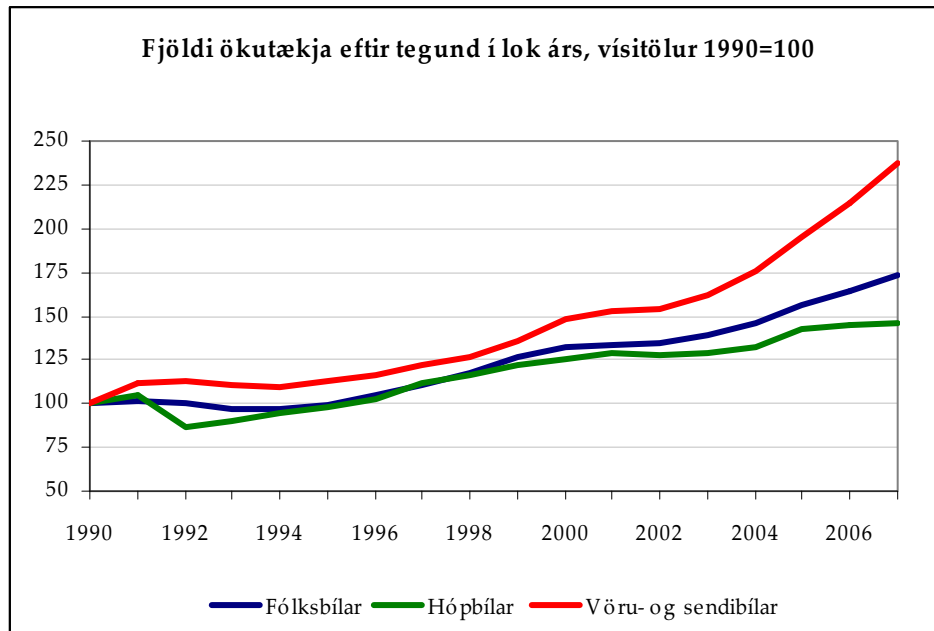
Til samanburðar voru í aðildarríkjum hins Evrópska efnahagssvæðis (EES 32) að meðaltali 460 bílar á hverja 1.000 íbúa árið 2005. Bifreiðum á Íslandi tók mjög að fjölga

³ Climate for a transport change (EEA report No 1 2008).

upp úr 1995 og var aukningin mest í lok tímabilsins, samanber mynd 9. Samhliða þessari aukningu jókst losun koltvísýrings eins og nánar er vikið að síðar í þessum kafla.

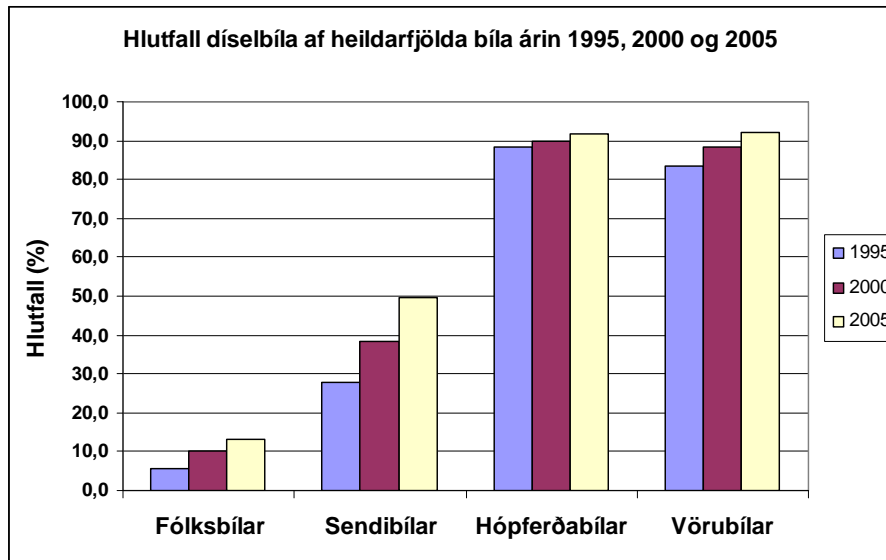
Á mynd 9 er sýndur fjöldi ökutækja eftir notkun frá árinu 1990. Fjölgunin er langmest í flokki sendi- og vöruflutningabíla, einkum á síðustu árum en hún hefur verið yfir 10% á ári undanfarin 3 ár.

Mynd 9



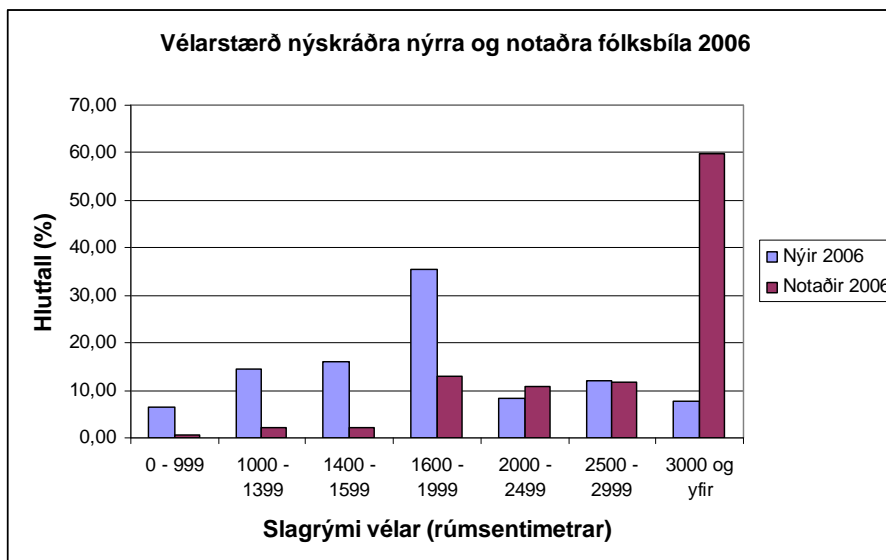
Hlutfall dísilbíla fór vaxandi á árabílinu 1995 til 2006. Hlutfall dísilknúinna fólksbíla var orðið 13% árið 2005 miðað við 5,5% árið 1995. Á árinu 2006 var hlutfall dísilbíla af nýskráðum fólksbílum tæp 24%. Þess má geta til samanburðar að í Evrópu er hlutfall dísilknúinna fólksbíla nú víða orðið um 70%.

Mynd 10



Töluverður munur hefur verið á eiginleikum nýrra og notaðra innfluttra bifreiða, en notaðir fólksbílar voru 18% af heildarfjölda nýskráðra bíla árið 2005 og 12% árið 2006. Hlutfall díselbíla af innfluttum notuðum bílum var marktækt lægra en hlutfall díselbíla af nýjum bílum og einnig voru þessir bílar að jafnaði mun aflmeiri.

Mynd 11



Algengasta vélarstærð nýrra innfluttra fólksbíla árið 2006 var á bilinu 1600 – 1999 rúmsentimetrar. Af innfluttum notuðum fólksbílum voru hins vegar 60% búnir vél sem var 3000 rúmsentimetrar eða stærri.

Niðurstaða þessa er að innflutningur fólksbifreiða og annarra bifreiða hefur aukist verulega undanfarin ár og hlutfall díselknúinna fólksbifreiða, af heildarfjölda innfluttra fólksbifreiða, hefur aukist með upptöku olúgaldsins. Framkvæmdir við virkjanir og

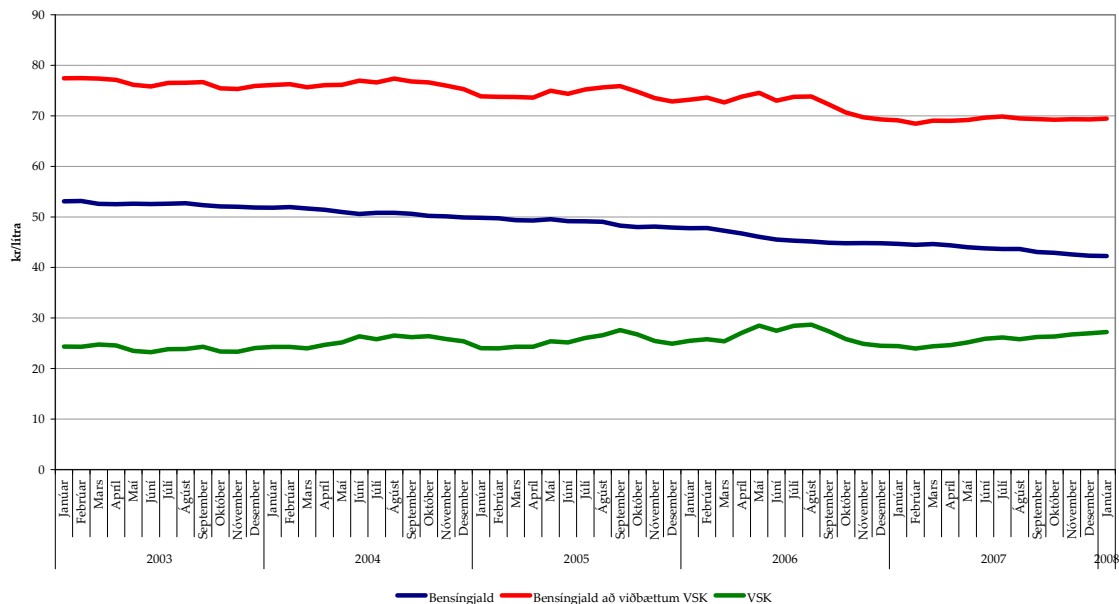
stóriðjuver auk þeirrar staðreyndar að vöruflutningar innanlands með strandskipum hafa lagst af og færst yfir á flutningabíla, hefur jafnframt leitt til aukinnar notkunar á dísilolíu.

4.4. Þróun tekna af skattlagningu ökutækja og eldsneytis

Eins og rakið hefur verið hér að framan er það fyrst og fremst bensín og dísilolía sem notað er sem orkugjafi á íslenskar bifreiðar og ökutæki. Heildartekjur ríkissjóðs af skattlagningu þessara tveggja orkugjafa hafa, vegna meiri sölu, aukist nokkuð á undanförunum árum í krónutölu en ekki að raunvirði. Þar kemur m.a. til að bensíngjaldi hefur ekki verið breytt að krónutölu frá árinu 2003 og olúgjald hefur verið óbreytt frá upptöku þess árið 2005. Þetta hefur haft þær afleiðingar að tekjurnar af hverjum lítra hafa minnkað að raungildi, þrátt fyrir miklar verðhækkanir, einkum nú á síðustu misserum. Þetta má sjá á myndum 12 og 13. Á mynd 12 sést að ef bensíngjald ætti að hafa sama verðgildi og þegar það var síðast hækkað þyrfti það að nema um 53 krónum, 11 krónum meira en það er nú.

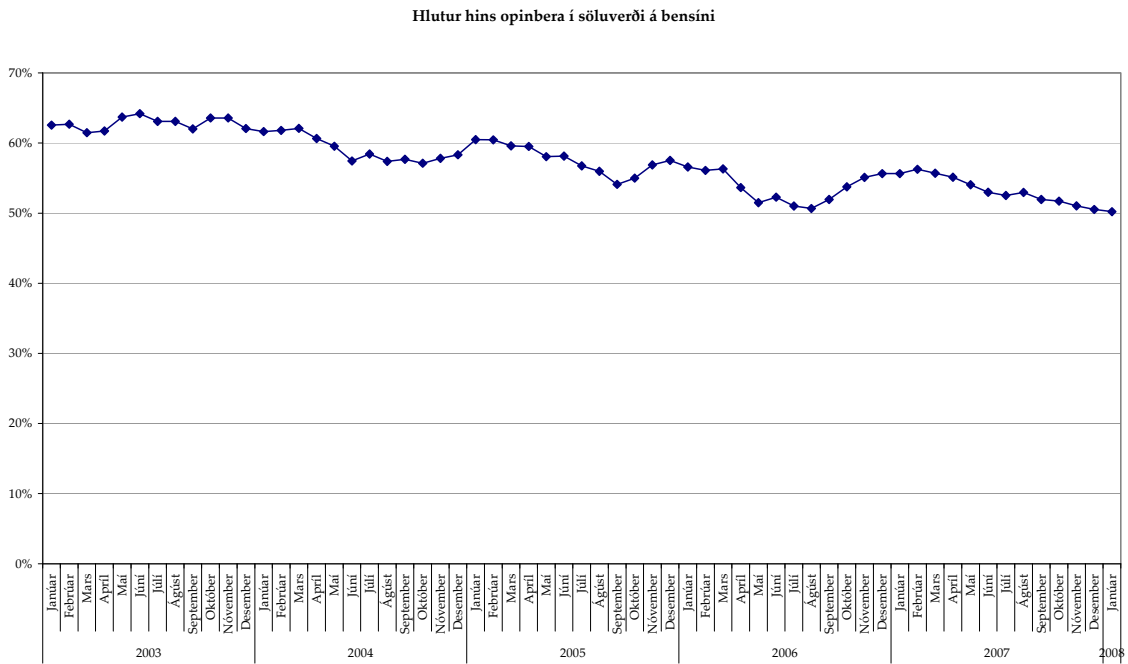
Mynd 12

Opinber gjöld á bensín á föstu verðlagi janúar 2008 m.v. breytingar á VNV



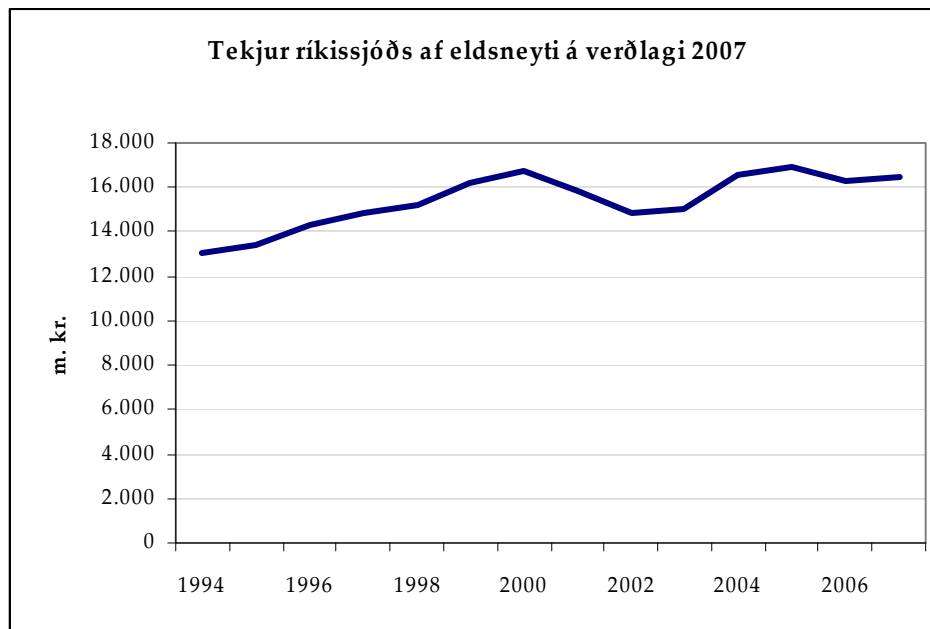
Hluttur hins opinbera samtals í söluverði bensíns er sýndur á mynd 13. Hann var um 64% í upphafi þess tímabils sem þarna er sýnt en er nú kominn niður í 50% og hefur ekki verið lægri.

Mynd 13



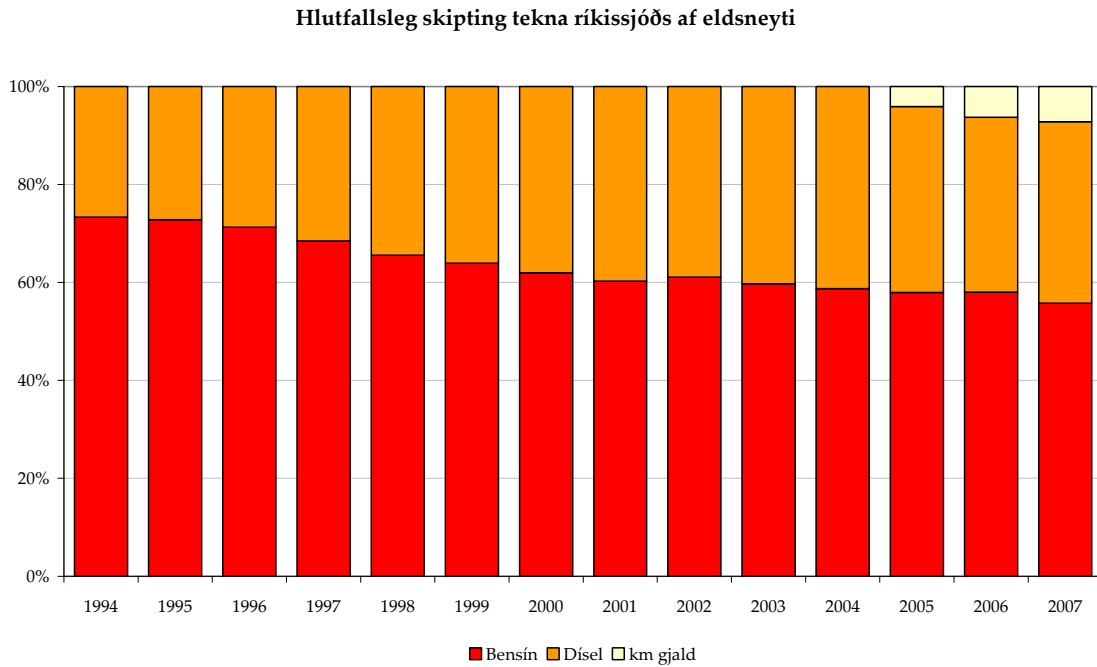
Á mynd 14 kemur fram þróun tekna ríkissjóðs af eldsneyti. Ef fyrst er litið til heildarteknanna þá jukust þær seinni hluta tíunda áratugarins um rúmlega 4% á ári en hafa síðan verið sveiflukenndar og aðeins náð því einu sinni að vera meiri að verðmæti en árið 2000.

Mynd 14



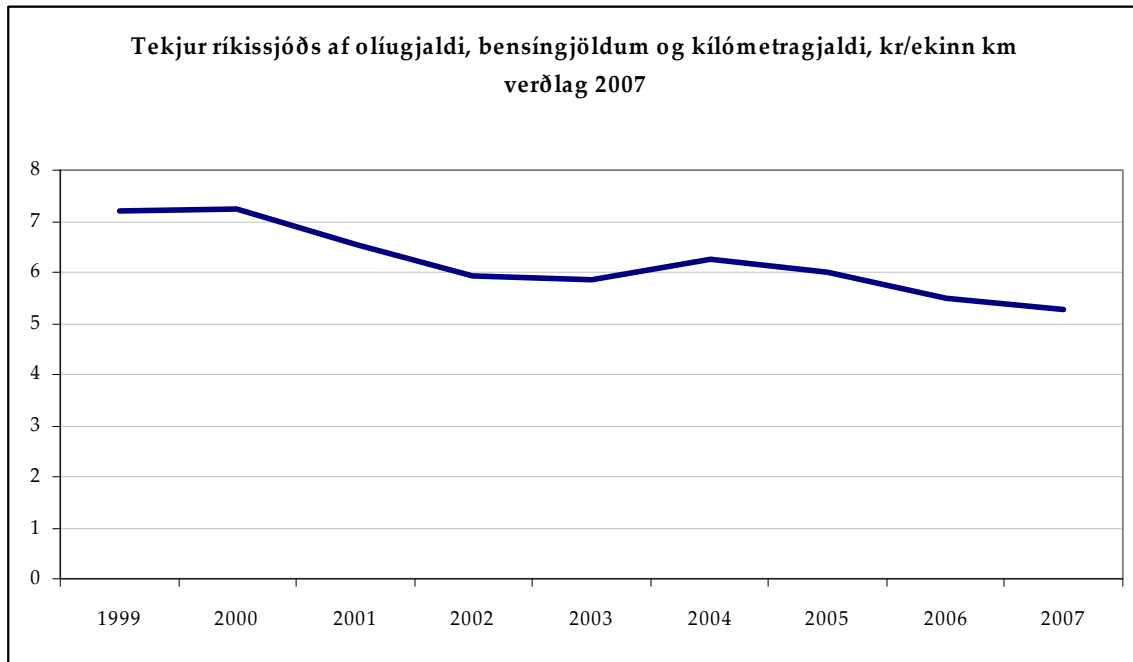
Á undanförunum árum hefur hlutur bensíns í skatttekjum ríkissjóðs af eldsneyti dregist saman á kostnað þeirra tveggja gjaldstofna sem byggja á notkun dísilbíla (taka ber fram að kílómetragjald var til í öðru formi fyrir dísilbílfreiðar fyrir upptöku núgildandi kílómetragjalds árið 2005). Þetta má sjá á mynd 15.

Mynd 15



Tekjur af þessum gjöldum hafa farið minnkandi að raunvirði fyrir hvern ekinn kílómeter eins og sjá má á mynd 16. Lækkunin er samtals um fjórðungur.

Mynd 16



4.5. Samanburður á útsöluverði eldsneytis í Evrópu

Samhliða þróun á heimsmarkaði á eldsneyti hefur verð á eldsneyti hækkað mikið í Evrópu á síðustu mánuðum. Neðangreind tafla sýnir verð frá söludælu á bensíni og dísilolíu í ESB löndunum eins og það var 24. apríl 2008 (reiknað í íslenskar krónur).⁴

Samanburður á eldsneytisverði per líter milli landa.		
	Bensín (95okt)	Dísilolía
Austurríki	148,80	150,00
Bretland	163,20	176,40
Belgía	171,60	145,20
Búlgaría	122,40	134,40
Danmörk	168,00	158,40
Eistland	128,40	140,40
Finnland	172,80	144,00
Frakkland	165,60	156,00
Grikkland	135,60	147,60
Holland	189,60	158,40
Írland	145,20	150,00
Ítalía	165,60	164,40
Kýpur	124,80	132,00
Lettland	124,80	134,40

⁴ Heimild: <http://www.energy.eu/#prices>

Litháen	127,20	134,40
Lúxembourg	145,20	136,80
Malta	130,80	132,00
Portúgal	168,00	153,60
Pólland	151,20	148,80
Rúmenía	127,20	138,00
Slóvakía	145,20	154,80
Slóvenía	128,40	133,20
Spánn	136,80	140,40
Svíþjóð	162,00	164,40
Tékkland	147,60	152,40
Ungverjaland	141,60	147,60
Pýskaland	170,40	160,80
<i>Gengi evru:</i>		120

Til viðmiðunar var útsöluverð á Íslandi 24. apríl 2008 sem hér segir:

Bensín (95 okt.) 155,60 kr.

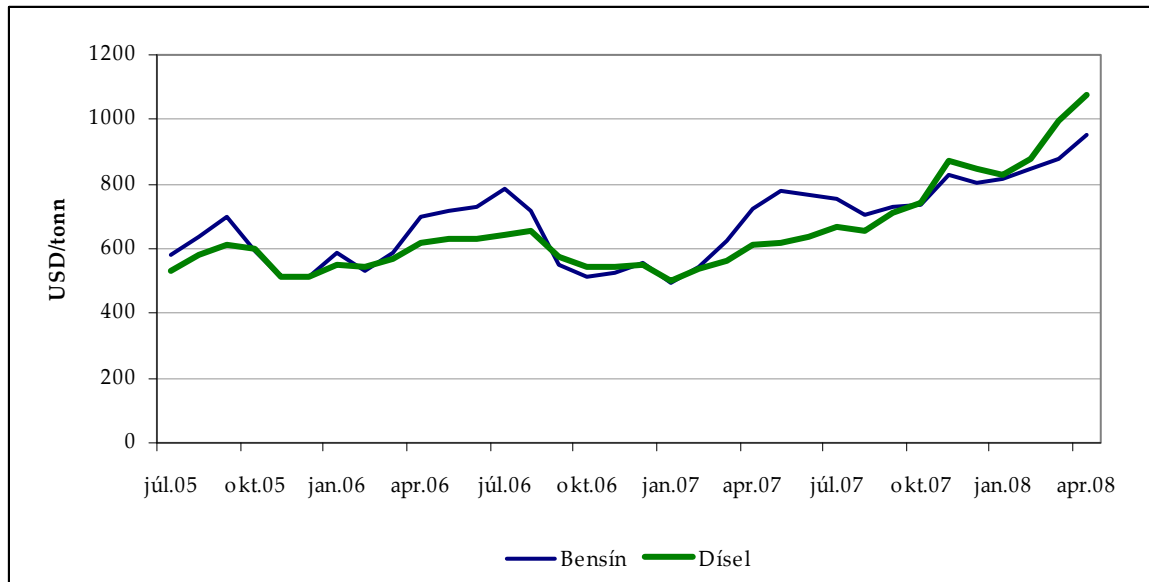
Dísilolía 167,60 kr.

4.6. Þróun útsöluverðs bensíns og dísilolíu síðust ár og innbyrðis verðþróun þessara vara á heimsmarkaði

Mjög hefur verið rætt um hátt verð á eldsneyti að undanfögnu og er ekki að undra þar sem heimsmarkaðsverð á hráolíu hefur hækkað gríðarlega mikið undanfarin misseri. Félag íslenskra bifreiðaeigenda hefur um langt árabil safnað saman upplýsingum um heimsmarkaðsverð á bensíni og dísilolíu og borið það saman við útsöluverð hér á landi. Sú greining sem hér fer á eftir byggir á upplýsingum frá FÍB en starfshópurinn er ábyrgur fyrir þeim ályktunum sem dregnar eru.

Á mynd 17 er sýnd þróun á heimsmarkaðsverði (Rotterdam) á 95 oktana bensíni og dísilolíu frá því skattlagningu dísilolíu var breytt á miðju ári 2005. Síðan þá hefur skattlagning (vörugjöld) verið óbreytt að krónutölu á báðar tegundir eldsneytis hér á landi.

Mynd 17: Heimsmarkaðsverð á bensíni og díselolíu

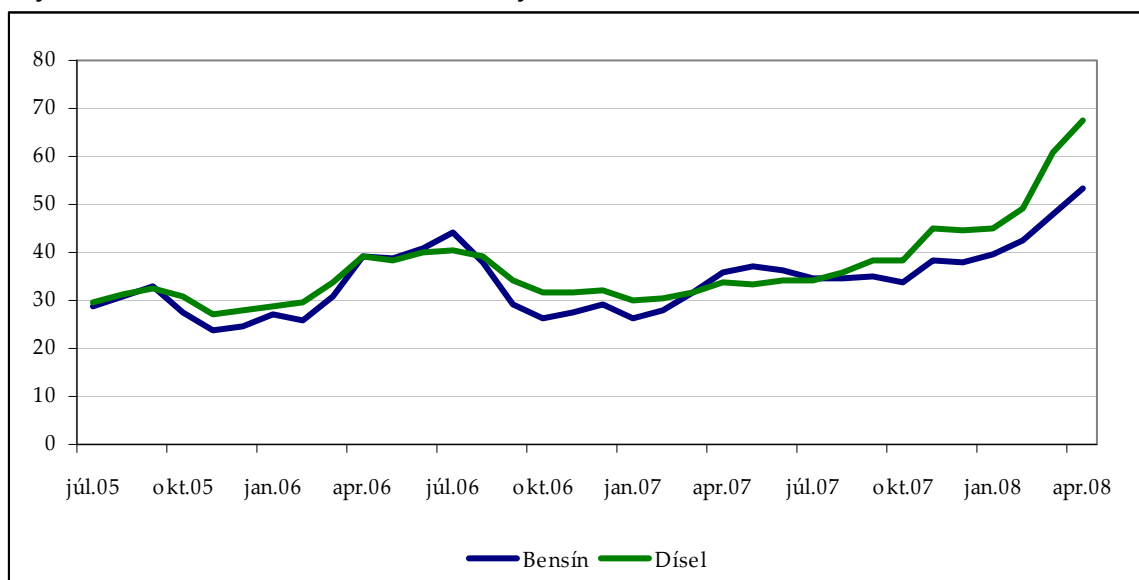


Á myndinni má sjá að verðið á bensíni hefur sveiflast meira en á dísilolíu á undanförunum árum. Verð á bensíni hefur mjög sjaldan verið lægra en á dísilolíu, Að meðaltali hefur dísilolíu verið 3,3% lægri í verði á hvert tonn en bensín þrátt fyrir að hún hafi 3,6% meira orkuinnihald. Frá ársbyrjun 2007 hefur verðið hækkað og meira á dísilolíu en bensíni. Upp á síðkastið hefur verð á hverju tonni af dísilolíu verið um fjórðungi hærra en á bensíni.

Markaður fyrir olíu er flókið fyrirbæri og ýmsir hlutir hafa þar áhrif. Dísilvæðing bifreiðaflota Evrópu, sem upphaflega varð til við það að skattar á dísilolíu voru lægri en á bensíni, eru grundvöllur þess að Evrópa hefur náð einhverjum árangri í minnkun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Nú orðið nota tæplega 70% ökutækja í Evrópu dísilolíu. Geta olíuhreinsunarstöðva setur m.a. mörk hversu langt er hægt að ganga við að skipta út einni tegund eldsneytis fyrir aðrar. Mismunandi eftirspurn eftir bensíni og dísilolíu í Evrópu er mætt með verslun. Evrópa flytur inn dísilolíu frá Rússlandi og Bandaríkjunum en flytur sjálf út bensín til Bandaríkjanna. Talið er að ef enn eitt stórt markaðssvæði myndi skipta úr bensíni yfir í dísilolíu þá myndi verð á dísilolíu hækka umtalsvert til viðbótar við það sem er í dag.

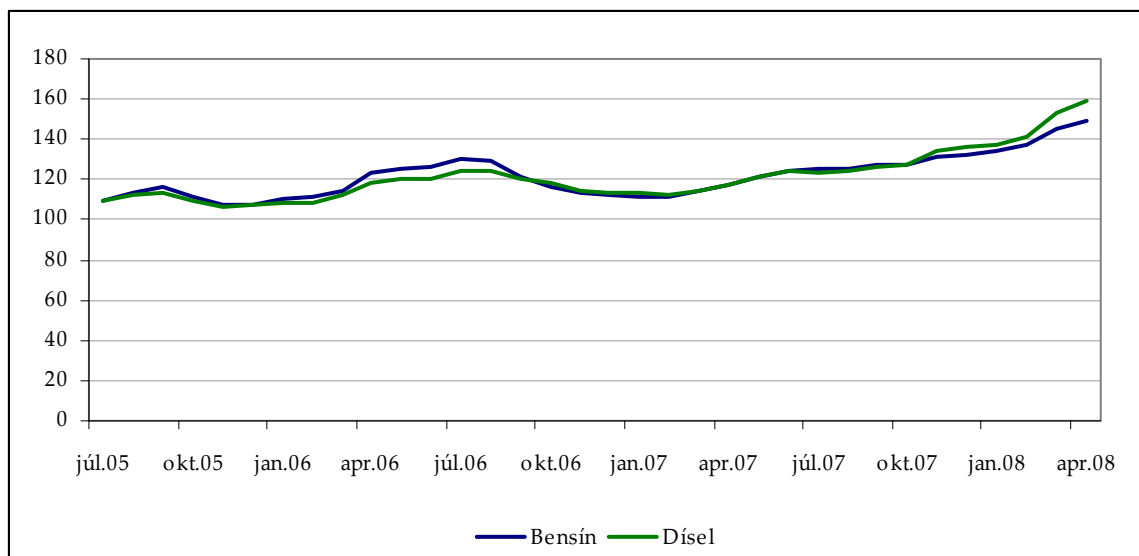
Þegar kemur að því að skoða innkaupsverð á eldsneyti til landsins hefur gengi krónunnar gagnvart dollara mikið að segja. Á mynd 18 er sýnt hvernig heimsmarkaðsverðið kemur út á hvern lítra (ekki tonn eins og í mynd 17) í íslenskum krónum á sama tímabili.

Mynd 18: Heimsmarkaðsverð á eldsneyti, ISK/l



Á því tímabili sem þarna er sýnt sveiflaðist gengi krónunnar gagnvart dollar mjög mikið. Krónan stóð hæst í október og nóvember í fyrra, innan við 61 kr/USD en lægst í júní 2006 tæpar 75 krónur. Þótt gengi krónunnar hafi veikst mjög að undanfögnu hefur því meðalgildi mánaðar ekki verið náð þegar þetta er ritað.

Mynd 19: Söluverð eldsneytis



Á mynd 19 er síðan sýnd þróun á endanlegu útsöluverði á eldsneyti miðað við sjálfsafgreiðslu. Af samanburði myndanna má sjá að endanlegt söluverð eldsneytis jafnar mjög út sveiflur á innkaupsverði og gengi.

Frá því í fyrrahaust hefur innkaupsverð á hvern lítra af bensíni og dísilolíu vaxið mjög. Í október 2007 var reiknað innkaupsverð á bensíni 33,63 kr/l og 38,22 kr/l á dísilolíu. Fram til apríl í ár hefur innkaupsverðið á bensíni hækkað um næstum 20 kr á lítra, sem er 59%. Innkaupsverð á dísilolíu hefur hækkað um nærri 30 kr á lítra, um 76%. Á sama tíma hefur útsöluverð á bensíni hækkað um 17% en á dísilolíu um 25%. Hlutur olíufélaganna í endanlegu verði hefur því dregist saman að undanfögnu. Framlegð olíufélaganna (endanlegt söluverð að frádregnum sköttum og vörugjaldi ásamt reiknuðu innkaupsverði, sem hlutfall af innkaupsverði) fyrir dísilolíu var yfir 60% í október í fyrra en er nú 29%. Framlegð í bensínsölu var 78% en er nú 46%. Olíufélögin virðast þannig ekki hafa fært alla aukningu á innkaupsverði yfir á neytendur þótt mjög hafi verið kvartað yfir verðinu. Mismunurinn er meiri á dísilolíu en bensíni að þessu leyti.

Þegar frumvarp til laga um olíugjald var lagt fram á Alþingi árið 2004 var fjárhæð olíugjalds stillt þannig af að við sölu af dælu yrði lítrinn af dísilolíu einhverjum krónum lægri en lítrinn af bensíni. Kom það fram í framsöguræðu með frumvarpinu að með því að hafa verð á lítra af dísilolíu lægra en á lítra af bensíni verði dísilknúnar fólksbifreiðar ákjósanlegur kostur sem einkabifreiðar, jafnvel þótt þær séu nokkru dýrari í innkaupum en bifreiðar sem knúnar eru með bensíni. Miðað við stöðu á heimsmarkaði á þeim tíma var olíugjaldið sett í 45 kr. í umræddu frumvarpi en bensíngjaldið var þá 42,23 kr. eins og það er í dag.

Fyrir gildistöku laga um olíugjald, 1. júlí 2005, voru gerðar breytingar á lögnum þess efnis að olíugjaldið var lækkað tímabundið í 41 kr. m.a. til að verð á lítra af dísilolíu yrði ekki hærra en verð á bensínlítra við söluverðinu.⁵

Eins og fram hefur komið í skýrslu þessari var þessi tímabundna lækkun, eftir nokkrar framlengingar, fest til frambúðar á síðastliðnu haustþingi og hafa gjöld af dísilolíu og bensíni því verið óbreytt frá upptöku olíugjalds. Innbyrðis ósamræmi á verði bensíns og dísilolíu á heimsmarkaði hefur hins vegar leitt til þess að nú er svo komið að lítra af dísilolíu kostar um 16 kr. meira en bensínlítra á söluverðinu hér á landi.⁶

4.7. Upplýsingar um CO₂/km losun nýskráðra bíla ásamt samanburði við önnur lönd

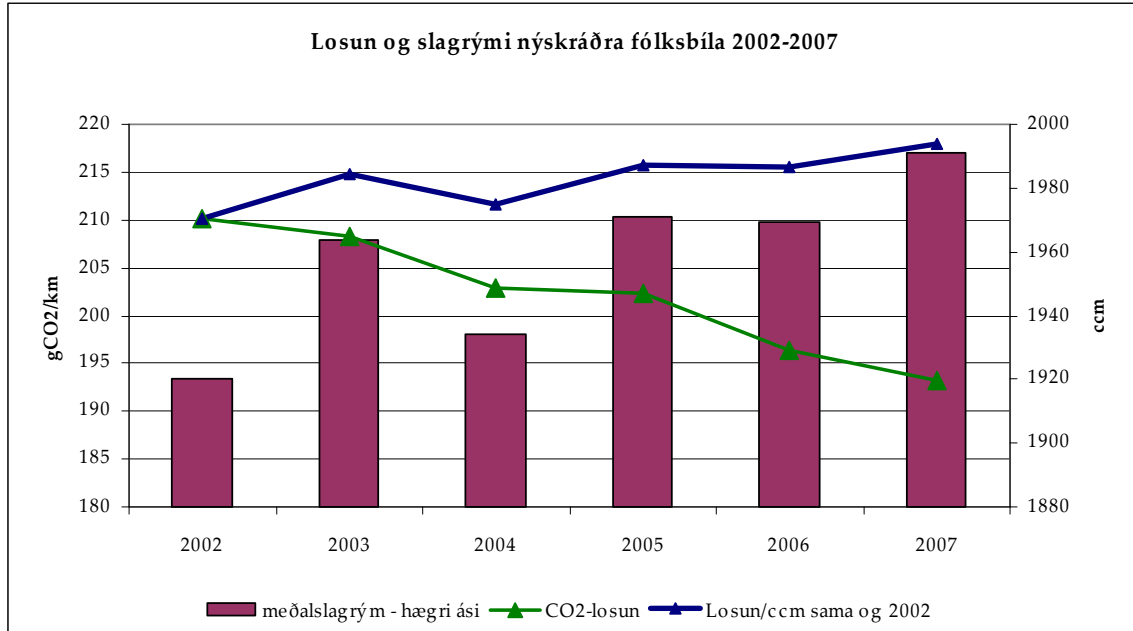
Starfshópurinn hefur aflað gagna um nýskráningu fólksbíla á Íslandi á árunum 2002 til 2007. Á þessum tíma hefur meðallosun frá hverjum bíl minnkað um 8% og var 193,3 g CO₂/km árið 2007. Á sama tíma hefur meðalslagrými nýskráðra bíla vaxið um 3,7% og var 1991 ccm árið 2007. Ef samband slagrýmis og losunar hefði haldist óbreytt á þessu tímabili hefði meðallosunin reiknast 218 g CO₂/km. Þetta má sjá á mynd 20. Minnkun

⁵ Í greinargerð með frumvarpinu sagði m.a.: "Með frumvarpinu er lögð til tímabundin lækkun frá 1. júlí 2005 til 31. desember 2005 á fjárhæð olíugjalds um 4 kr., eða úr 45 kr. í 41 kr. á hvern lítra af gjaldskyldri olíu. Með virðisaukaskatti má gera ráð fyrir að útsöluverð dísilolíu verði 5 kr. lægra en verið hefði. Markmiðið með þessari tímabundnu lækkun er að veita upp á móti lækkun á heimsmarkaðsverði á dísilolíu á undanfögnu mánuðum, en verð á dísilolíu er nú óvenjuhátt á heimsmarkaði samanborið við heimsmarkaðsverð á bensíni."

⁶ Söluverð í sjálfsafgreiðslu á bensíni og dísilolíu 20. maí er 157,20 og 173,20 kr.

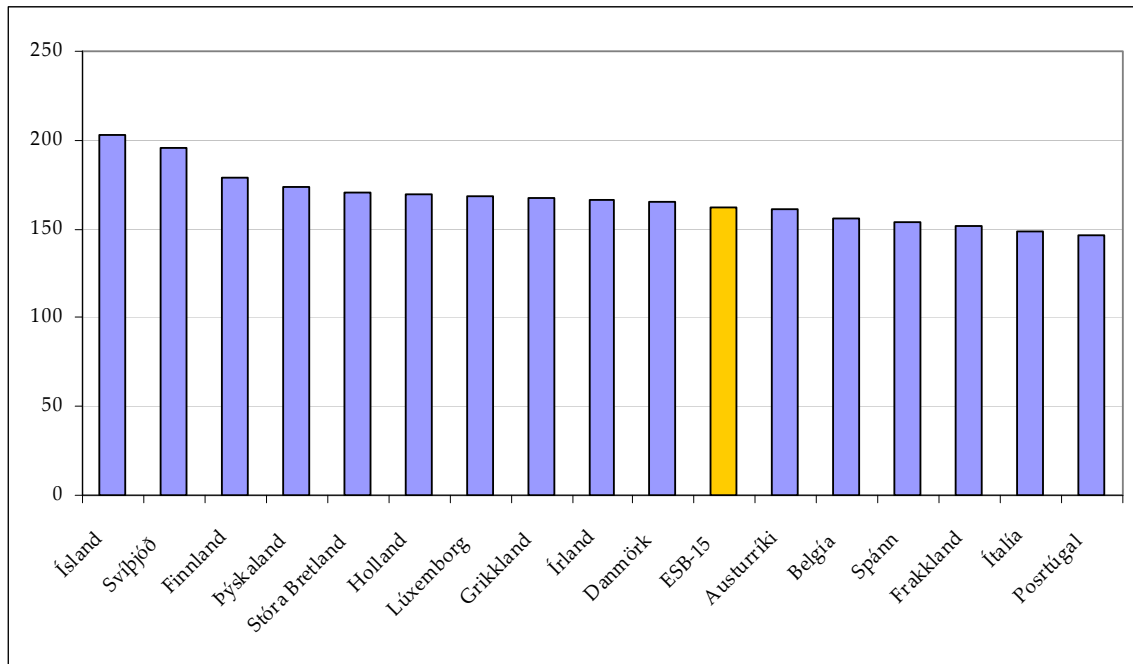
losunar á hvern nýjan bíl að meðaltali er því 11% ef tæknistigi er haldið stöðugu. Einnig má segja að ef landsmenn hefðu keypt jafn rúmtaksstóra bíla árið 2007 og þeir gerðu fimm árum fyrr hefði meðallosunin orðið 4% minni en hún var í raun, miðað við þá tækni sem notuð var 2007. Þetta sýnir hve örar framfarir eru í gerð bílvéla með tillit til losunar.

Mynd 20



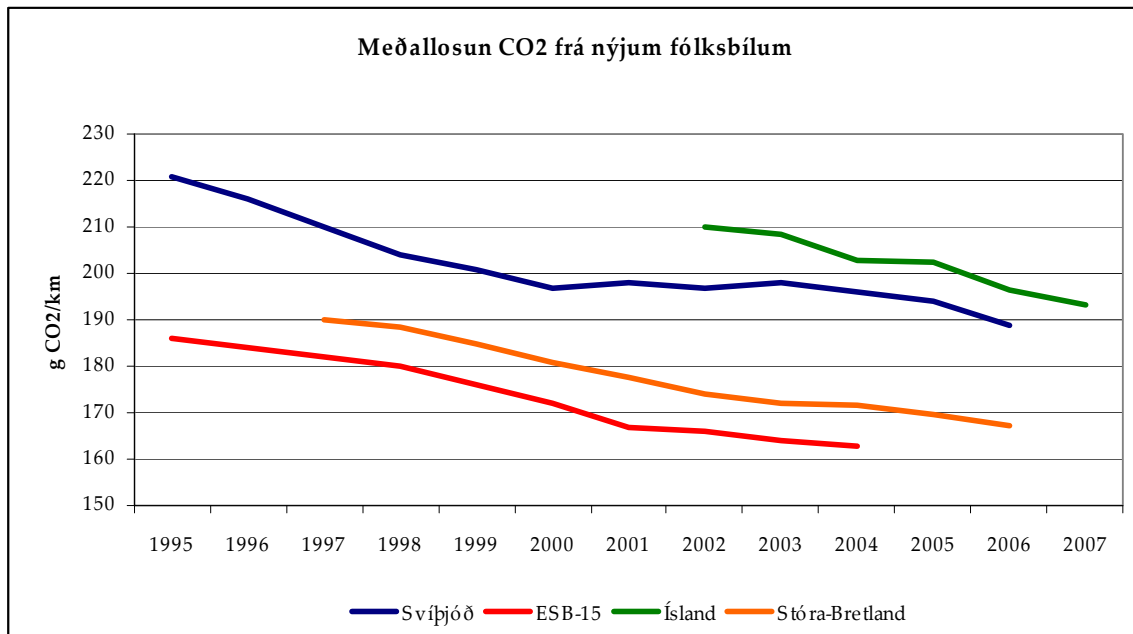
Ekki liggja fyrir nýrri tölur en frá 2004 í samanburði á losun á CO₂ frá nýjum fólksbílum í löndum Evrópusambandsins. Yfirlit yfir losunina er að finna í mynd 21.

Mynd 21: Meðaltalslosun nýrra fólksbíla í Evrópulöndum 2004



Þarna má sjá að Ísland er með meiri losun en nokkurt ESB land en að Svíþjóð kemur næst og svo Finnland.⁷ Löndin með minnstu losunina eru öll syðst í Evrópu. Á mynd 22 má síðan sjá hvernig meðallosun frá nýjum bílum hefur breyst undanfarin ár í Stóra-Bretlandi, Svíþjóð og Íslandi, ásamt ESB-15.

Mynd 22

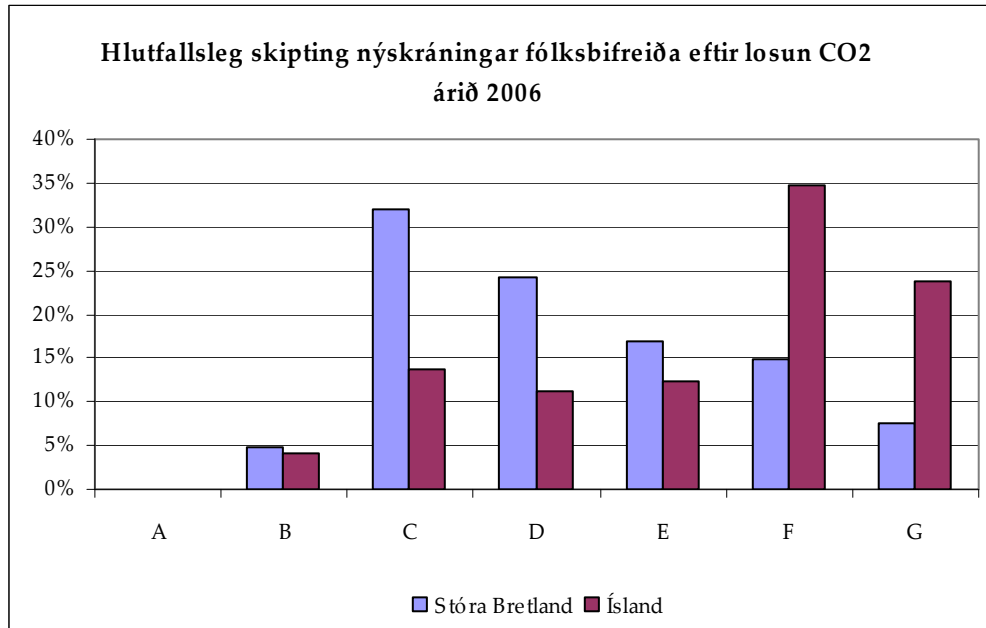


⁷ VOLVO og SAAB sem framleiða fyrst og fremst stærri fólksbíla hafa mikla markaðshlutdeild í Svíþjóð og líklega Finnlandi.

Tilhneigingin er sú sama ef undan er skilið að á tímabilinu 2000-2003 minnkaði losun frá nýjum fólksbílum ekki í Svíþjóð.

Meðaltalið eitt segir ekki allt um samsetningu bílaflotans með tilliti til losunar. Á mynd 23 má sjá hvernig bílar á Íslandi og Stóra-Bretlandi sem skráðir voru nýir árið 2006 flokkast eftir losun í hina mismunandi gjaldflokka sem notaðir eru þar.

Mynd 23



Það vekur athygli að ekki munar miklu á hlutdeild þess flokks bíla sem losar næstminnst en aðalþunginn í innflutningi til Íslands liggur í þeim flokkum sem Bretar kalla F og G (losun frá 186 til 225 og yfir 225 g CO₂/km). Í Bretlandi eru það C og D flokkar sem eru algengastir og skattkerfi þeirra hefur leitt til þess að nýskráðum bílum í þeim flokkum hefur fjölgað mjög á kostnað efri flokkanna.

4.8. Tollar og vörugjöld af öryggisbúnaði (varahlutir) í ökutæki

Í samráðsferli starfshópsins kom m.a. fram að tollar og vörugjöld af varahlutum eru mismunandi eftir því hvort viðkomandi vara er talin öryggistæki eða ekki. Virðist það nokkurri tilviljun háð hvort varahlutir eru taldir öryggistæki eða ekki. Þannig eru ekki tollar eða vörugjöld á ljósaperum eða öryggisbeltum en af öryggisloftpúðum með uppblástursbúnaði og hlutar til þeirra eru eftirfarandi gjöld:

Tollur 7,5 %

Vörugjöld 15%

Virðisaukaskattur 24,5%

Tollur leggst einungis á þær vörur sem keyptar eru frá þeim löndum sem eru utan Evrópska efnahagssvæðisins eða þeim löndum sem Ísland hefur ekki gert fríverslunarsamninga við.

5. Skattlagning ökutækja og eldsneytis í nágranna- löndunum

Skattlagning ökutækja og eldsneytis í nágrannalöndum Íslands er ólík og nokkuð flókin þegar allir þættir eru teknir saman. Auk þess hefur slík skattlagning tekið örum breytingum á undanförunum árum og er í stöðugri endurskoðun. Í þessum kafla er veitt almennt yfirlit yfir skattlagningu ökutækja og eldsneytis á Norðurlöndunum.

5.1. Noregur

5.1.1. Skattlagning ökutækja í Noregi

Í Noregi er lagt á ökutæki bifreiðagjald (árgjald) og innflutnings- og skráningargjöld. Auk þess er þungaskattur (árgjald) lagður á ökutæki sem eru þyngri en 7,5 tonn.

Bifreiðagjald

Eigendur skráðra bifreiða borga árlega 2.915 NKR í bifreiðagjald. Skatturinn er óháður stærð, tegund eða gerð bifreiðar. Fellur hann niður þegar bifreið er orðin 30 ára gömul.

Þann 1. janúar 2008 taka gildi breytingar á bifreiðagjaldinu í þá veru að eigendur dísilbifreiða sem eru án sótsíu ("fabrikkmontert partikkelfilter") greiða 3.090 NKR í árgjald en aðrir 2.660 NKR.

Innflutnings- og skráningargjöld

Í Noregi er innflutnings- og skráningargjöld af ökutækjum samsett af eftirfarandi gjöldum:

1. Þyngdargjald ("vektavgift")
2. Aflgjald ("effektavgift")
3. Losunargjald ("CO₂ utslipp avgift")

1. Þyngdargjald

Þyngdargjaldinu var breytt í byrjun árs 2007 í þá veru að lægsti flokkurinn var lækkaður um 6,2% en hinir flokkarnir hækkaðir um 2,2 – 2,5%. Sjá neðangreinda töflu.

• Tröppun	Bil í kg	Nýtt gjald (NKR)	Eldra gjald (NKR)	Munur (NKR)	Munur (%)
Fyrstu 1.150 kg	0-1.150	33,16	35,36	- 2,20	- 6,2
Næstu 250 kg	1.151-1.400	72,27	70,72	+ 1,55	+ 2,2
Næstu 100 kg	1.401-1.500	144,55	141,43	+ 3,12	+ 2,2
Yfir 1500 kg	1.501-osv.	168,11	164,49	+ 3,62	+ 2,5

2. Aflgjald

Aflgjaldinu var breytt í byrjun árs 2007 í þá veru að lægsti flokkurinn var lækkaður um 11,7% en hinir flokkarnir hækkaðir frá um allt að 49%. Sjá neðangreinda töflu.

• Bil í kW	Hestöfl	Nýtt gjald (NKR)	Eldra gjald (NKR)	Munur (NKR)	Munur (%)
0-65	(0-88)	120,59	136,57	- 15,98	- 11,7 %

66-90	(89-122)	502,47	498,11	+ 4,36	+ 0,9 %
91-130	(123-177)	1205,92	996,52	+ 209,4	+ 21,0 %
131-osv	(178-osv)	2512,33	1686,36	+ 825,97	+ 49,0 %

3. Losunargjald

Frá 1. janúar 2007 var tekið upp sérstakt losunargjald, á grundvelli CO₂ losunar, sem kemur í stað slagrýmisgjalds (“slagvolumavgift”). Er gjaldið sem hér segir:

• Tröppun	Bil í grömmum	Gjald per g/km (NKR)
Fyrstu 120 gram	0-120	40,20 kr
Næstu 20 gram	121-140	190,94 kr
Næstu 40 gram	141-180	502,47 kr
Yfir 180 gram	181-osv.	1406,90 kr

Ofan á þessi innflutnings- og skráningargjöld kemur síðan 25% virðisaukaskattur.

Því er haldið fram að upptaka CO₂ skattsins hafi strax haft mælanleg áhrif í Noregi. Meðallosun seldra bíla í Noregi árið 2007 af CO₂ er 160 g/km. Til fróðleiks var meðallosun nýskráðra ökutækja á Íslandi 194 g/km sama ár.

Þungaskattur á ökutæki sem eru þyngri en 7,5 tonn.

Ökutæki sem eru þyngri en 7,5 tonn greiða árlega sérstakan þungaskatt (“vektarsavgift”). Er hann mismunandi eftir þunga og axlafjölda ökutækis. Af umhverfislegum ástæðum er auk þess þungaskatturinn fyrir dísilknúin ökutæki háður því í hvaða EURO staðalflokk ökutækið fellur (EURO I, II, III, IV eða V).⁸

5.1.2. Skattlagning eldsneytis í Noregi

Almennt bensíngjald er sem hér segir:

Blýlaust bensín	4,17 NOK per líter
Bensín með lágt blýinnihald	4,21 NOK per líter
Annað bensín	4,21 NOK per líter

Almennt dísilolíugjald, vegna ökutækja, er sem hér segir:

Blýlaus dísilolía	3,02 NOK per líter
Dísilolía með lágt blýinnihald	3,07 NOK per líter
Önnur dísilolía	3,07 NOK per líter

Til viðbótar er lagður sérstakur CO₂ skattur á bensín og dísilolíu:

Bensín	0,80 NOK per líter
Dísilolía	0,54 NOK per líter
(iðnaðarolía	0,27 NOK per líter)

Lífræn dísilolía og lífrænt etanól eru undanþegin CO₂ skattinum.

Samtals bensíngjald er því: 4,97 eða 5,01 NOK per líter.

⁸ Tafla með gjaldskrá þungaskatts í Noregi er að finna á:

<http://www.toll.no/upload/Dokumenter/avgiftsrundskriv/2007vekt%C3%A5rsavgift.pdf>

Samtals olíugjald er því: 3,56 eða 3,61 NOK per líter.⁹

Auk þess er 25% virðisaukaskattur lagður á útsöluverð eldsneytis.

Þess ber að geta að í endurskoðuðum fjárlögum norska ríkisins er gert ráð fyrir að bensíngjald verði hækkað frá og með 1. júlí n.k., og mun því verð á eldsneyti hækka þar í landi þar sem ríkið tekur meira til sín af verði hvers lítra. Hækkunin er í samræmi við samkomulag stjórnarflokkanna um aðgerðir í umhverfismálum. Afgjald á bensínlíttrann hækkar um fimm aura norska, og á dísillíttrann um tíu aura. Gjald á hvern bensínlíttra verður því á bilinu 4,33-4,37 norskar krónur, og kostar þá 95 oktana bensín 13,13 norskar krónur lítrinn, eða sem svarar rúmum 206 íslenskum krónum.

5.2. Danmörk

5.2.1. Skattur á ökutæki í Danmörku

Í Danmörku eru lagðir mestir skattar á ökutæki af Evrópulöndunum. Samkvæmt dönskum lögum er lagt á ökutæki skráningargjald (registreringsafgift), eigendagjald (ejeravgift), þungaskattur (vægtafgift) og vegnotkunargjald (vejbenyttelseafgift).

Skráningar- og innflutningsgjöld

Lögum um skráningargjald var breytt 25. apríl 2007 og er skattkerfið nokkuð flókið, samanber neðangreinda lýsingu.

Fólksbifreiðar

Almennt er skráningargjaldið 105% af fyrstu 74.000 DKR af verðmæti ökutækisins og 180% af því sem þar er fyrir ofan. Frá þessu er afsláttur (4.000 DKR) fyrir eyðslugrónn ökutæki en viðbót (1.000 DKR) fyrir eyðslufrek ökutæki. Andlag skattsins (skattverðið) fer lækandi við innflutning notaðra ökutækja, eftir aldri ökutækis.

Flutningabifreiðar undir 4 tonnum

Ekkert skráningargjald af fyrstu 15.900 DKR en 50% af því sem þar er fyrir ofan.

Hópfreiðabifreiðar

Ekkert skráningargjald af fyrstu 12.100 DKR en 60% af því sem þar er fyrir ofan.

Til viðbótar við ofangreint eru m.a. eftirfarandi sérreglur:

Ef ökutækið er ekki með öryggispúða hækkar skattverðið um 7.450 DKR, en um 3.725 DKR ef einn öryggispúði er í ökutækinu.

Skattverðið lækkar um 3.500 DKR fyrir nýjar dísilfólksbifreiðar með minni sótmengun en 5 milligrömm per kílómeter.

Skattverðið lækkar um 3.750 DKR fyrir ökutæki með sérstaka hemla ("blokeringsfri bremsar").

⁹ Allar nánari upplýsingar um skattlagningu eldsneytis í Noregi er að finna á:
http://www.toll.no/templates_TAD/MainSubject.aspx?id=47&epslanguage=NO

Skattverðið lækkar um 2.500 DKR fyrir ökutæki með ESP system (“elektronisk stabiliseringsprogram”).

Skattverðið lækkar um 2.000 DKR fyrir ökutæki með 5 stjörnur í EuroNCAP prófun varðandi öryggi við veltu.

Eigendagjald

Eigendagjald er lagt á tvisvar á ári og er gjaldskráin sett upp miðað við eyðslu per kílómeter. Fyrir bensín ökutæki er gjaldskráin þannig byggð upp að þeir sem eyða minnst (fara meira en 20 km. á líter) greiða 520 DKR á ári og fer gjaldið stighækkandi eftir því sem ökutæki eyðir meira, upp í það að ökutæki sem eyða mest (fara minna en 4,5 km. á líter) greiða 18.460 DKR á ári.

Gjaldskráin fyrir ökutæki sem nota dísilolíu ökutæki er að sama skapi þannig upp byggð að ökutæki sem eyða minnst (fara meira en 32,1 km. á líter) greiða 160 DKR á ári, á meðan ökutæki sem eyða mest (fara minna en 5,1 km. á líter) greiða 25.060 DKR á ári.

Vegnotkunargjald

Vegnotkunargjald er lagt á ökutæki yfir 12 tonn. Er gjaldið háð axlafjölda og EURO staðli og er frá 5.591 til 11.555 DKR á ári.

Þungaskattur

Á fólksbifreiðar er lagður þungaskattur eftir þyngd ökutækis. Á hópferðabifreiðar er lagður þungaskattur eftir þyngd ökutækis og axlafjölda. Á flutningabifreiðar undir 4 tonn er þungaskattur eftir þyngd og skráningardegi. Á flutningabifreiðar yfir 4 tonn, og sem ekki greiða vegnotkunargjald, er lagður þungaskattur eftir þyngd og axlafjölda. Á aðrar flutningabifreiðar yfir 4 tonn er lagður þungaskattur eftir þyngd og axlafjölda.¹⁰

5.2.2. Skattur á eldsneyti í Danmörku

CO₂ skattur

Lagður er sérstakur CO₂ skattur (sbr. “CO₂ avgiftsloven LBK nr 889 af 17/08/2006”) á dísilolíu og bensín:

Dísilolía	0,243 DKR per líter
Bensín	0,220 DKR per líter

Almennur eldsneytisskattur

1. Olúgjald

Á dísilolíu til ökutækja er lagður eftirfarandi skattur (sbr. “lov om energiafgift af mineralolieprodukter LBK nr 297 af 03/04/2006”):

Gas- og dísilolía

- til nota á ökutæki

2,787 DKR pr. l

¹⁰ Töflur með gjaldskrá yfir ólíka flokka þungaskatts og vegnotkunargjalds er að finna á heimasíðu danska skattamálaráðuneytisins www.skm.dk.

Önnur gas- og dísilolía	1,857 DKR pr. l
Létt dísilolía (blýinnihald hæst 0,05 %)	2,687 DKR pr. l
Hreinsuð dísilolía (blýinnihald hæst 0,005 %)	2,507 DKR pr. l
Blýlaus dísilolía (blýinnihald hæst 0,001 %) frá 1. janúar 2005 til 31. desember 2008	2,487 DKR pr. l
frá 1. janúar 2009	2,507 DKR pr. l

2. Bensíngjald

Á bensín til ökutækja er lagður eftirfarandi skattur (sbr. “lov om energiafgift af mineralolieprodukter LBK nr 297 af 03/04/2006”):

Blýbensín (blýinnihald yfir 0,013 g pr. l)	4,500 DKR pr. l
Blýlaust bensín (blýinnihald hæst 0,013 g pr. l)	3,850 DKR pr. l

Brennisteinsgjald (afgift af svovl)

Af bensíni og dísilolíu sem er með meira brennisteinsinnihald en 0,05% greiðist sérstakt gjald (sbr. “lov om afgift af svovl LBK nr 78 af 08/02/2006”) sem er 20 DKR per kg. af blý.

Auk þess er 25% virðisaukaskattur lagður á útsöluverð eldsneytis.

5.3. Svíþjóð

5.3.1. Skattlagning ökutækja í Svíþjóð

Skráningargjöld

Þann 1. maí 2006 var tekið upp nýtt fyrirkomulag við álagningu skráningargjalda á ökutæki. Í stað þess að miða við þyngd ökutækja er nú alfarið miðað við losun á CO₂ (sbr. “2005/06:65 Vagtrafikskattelag”). Til að byrja með nær skatturinn eingöngu til fólksbifreiða til einstaklingsnota sem eru árgerð 2006 eða yngri. Skatturinn samanstendur af almennu gjaldi, 360 SEK á ári, auk 15 SEK fyrir hvert gramm af CO₂ sem er umfram 100 grömm á kílómeter. Ökutæki sem nota óhefðbundna orkugjafa greiða hinsvegar 10 SEK. Fyrir dísilknúin ökutæki er gjaldið 3,5 sinnum hærra með vísan til þess að skattur á dísilolíu er lægri en á bensín. Sem dæmi má taka eftirfarandi:

Volvo V70 2,4 bensín árgerð 2006, losar 214 grömm af CO₂ á kílómeter

Almennt gjald	360 SEK
CO ₂ gjald	1.710 SEK (214-100) * 15 SEK
Samtals	2.070 SEK á ári

Volvo V70 2,4 dísil árgerð 2006, losar 174 grömm af CO₂ á kílómeter.

Almennt gjald	360 SEK
CO ₂ gjald	1.110 SEK (174-100) * 15 SEK
Samtals	5.145 SEK á ári (1.470 * 3,5)

Öll önnur ökutæki greiða skráningargjald á grundvelli þyngdar ökutækis, þ.m.t. flutningabifreiðar og hópferðabifreiðar. Sem dæmi greiðir 1.650 kg. bensindrifin fólksbifreið (eldri en 2006 árgerð) 2.184 SEK og 1.550 kg. dísildrifin fólksbifreið 6.350 SEK. Hópferðabifreið að þyngd 16.000 kg. greiðir 10.031 SEK.

Ennfremur er lagt á veggjald í Svíþjóð og sérstakur þungaskattur fyrir ökutæki yfir 12 tonn. Er sá þungaskattur hluti af EUROVIGNETTE kerfinu sem nær til Svíþjóðar, Danmerkur, Belgíu, Hollands og Lúxemborgar.

5.3.2. Skattlagning eldsneytis í Svíþjóð

Á eldsneyti er lagt almennur orkuskattur og sérstakur kolefnisskattur (CO₂). Er skattlagningin eftirfarandi á eldsneyti til ökutækja:

Eldsneyti	Orkuskattur	CO ₂ skattur	Samtals (í sænskum kr.)
Bensín (miljöklass 1)	2,95	2,34	5,29
Annað bensín	3,68	2,34	6,02
Dísilolía (miljöklass 1)	1,28	2,88	4,16
Dísilolía (miljöklass 3)	1,66	2,88	4,54
Dísilolía (lituð)	0,76	2,88	3,64
Lífrænt gas (nатурgas)	0	1,28	1,28

Ofan á þetta er síðan lagður 25% virðisaukaskattur.

5.4. Finnland

Skráningar- og vörugjöld

Í grunninn eru skráningar- og vörugjöldum 94,90 evrur af ökutækjum sem skráð eru fyrir 1994, en 127,75 evrur fyrir ökutæki sem skráð eru eftir 1994. Þetta grunnjald er síðan háð CO₂ losun viðkomandi ökutækis. Skattur byrjar við 180 grömm af CO₂ per kílómeter og getur skatturinn farið upp í allt að 600 evrur per ár. Ökutæki með lægri losun af CO₂ fá skattaafslátt. Þannig er heildarskatturinn fyrir ökutæki sem losa 140-150 grömm af CO₂ per kílómeter á milli 80 og 90 evrur og milli 60 og 70 evrur á ári ef ökutækið losar 120-130 grömm.

5.5. Bretland

Skattlagning ökutækja í Bretlandi

Frá 1. mars 2001 voru árgjöld af nýskráðum ökutækjum miðuð við losun á CO₂ í stað vélarstærðar viðkomandi ökutækis. Ökutæki sem skráð voru fyrir þann tíma greiða því áfram eldra gjaldið sem er 110 pund ef ökutækið er minna en 1550cc en 175 pund ef það er stærra að vélarstærð. Ökutæki skráð eftir 1. mars 2001 greiða hins vegar árgjald eftir CO₂ losun eftir eftirfarandi bilum ("Vehicle Emission Bands"). Gjaldskrá milli bila er færanleg en eins og staðan er í dag er hún eftirfarandi:

Bil	CO ₂ losun g/km	Bensín og dísilbílar	Óhefðbundinn orkugjafi
Bil A	Upp að 100	0	0
Bil B	101-120	35 pund	15 pund

Bil C	121-150	115 pund	95 pund
Bil D	151-165	140 pund	120 pund
Bil E	166-185	165 pund	145 pund
Bil F	185-225	205 pund	190 pund
Bil G	Yfir 225	300 pund	285 pund

Þessi tafla á við ökutæki undir 3,5 tonnum að heildarþyngd. Fyrir þyngri ökutæki gildir neðangreind tafla:

Bil	Venjuleg ökutæki	Ökutæki með takmarkaða mengun
Bil A	165 pund	160 pund
Bil B	200 pund	160 pund
Bil C	450 pund	210 pund
Bil D	650 pund	280 pund
Bil E	1,200 pund	700 pund
Bil F	1,500 pund	1,000 pund
Bil G	1,850 pund	1,350 pund

5.6. Írland

Skattlagning ökutækja á Írlandi

Árgjald

Frá 1. júlí 2008 verða árlegur ökutækjaskattur ("*motor tax*") af nýskráðum ökutækjum miðaður við losun á CO₂ í stað vélarstærðar viðkomandi ökutækis. Ökutæki sem skráð voru fyrir þann tíma greiða því áfram eldra gjaldið (eftir vélarstærð). Ökutæki skráð eftir 1. júlí 2008 greiða hins vegar eftir CO₂ losun eftir eftirfarandi bilum ("*VED bands*"):

Bil	CO ₂ losun g/km	Gjald í evrum
Bil A	Undir 120	100
Bil B	121-140	150
Bil C	141-155	290
Bil D	156-170	430
Bil E	171-190	600
Bil F	191-225	1000
Bil G	Yfir 225	2000

Skráningargjald

Jafnframt verður frá og með 1. júlí 2008 skráningargjald ("*registration tax*") miðað við CO₂ losun. Þar er miðað við að fyrir ökutæki sem losa minna en 120 g/km af CO₂ verði gjaldið 14% af verðmæti ökutækis en fari upp í 36% þegar losunin er meiri en 226 g/km. Rafbílar verða undanþegnir skattlagningunni.

5.7. Frakkland

Skattlagning ökutækja í Frakklandi

Ríkisstjórn Frakklands kynnt nýverið að frá og með 1. janúar 2009 verður skattlagning ökutækja stokkuð upp og nýtt kerfi sett í framkvæmd sem umbunar kaupendum

sparneytinna bíla sem losa lítið af gróðurhúsalofttegundum. Að sama skapi lenda eigendur eyðslufrekra ökutækja í hærri skattlagningu en áður. Umræddur CO₂ losunarskattur verður lagður ofan á kaupverð ökutækja við nýskráningu. Er fyrirhugað að gjaldskráin verði sem hér segir:

CO ₂ losun g/km	Gjald í evrum
Undir 100	- 1.000
101-120	- 700
121-130	- 200
131-160	0
161-165	200
166-200	750
201-250	1.600
Yfir 250	2.600

Eins og gjaldskráin gefur til kynna þá ganga frönsk stjórnvöld skrefinu lengra en aðrar þjóðir með þessu fyrirkomulagi þar sem um beinan styrk er að ræða til þeirra sem kaupa ökutæki sem losar minna en 130 g/km af CO₂. Er sá styrkur stigvaxandi eftir því sem ökutækið losar minna. Athuga ber þó að ekki liggur fyrir heildarúttekt á öðrum þáttum í skattlagningu á ökutækjum og eldsneyti í Frakklandi.

Þá er til skoðunar í Frakklandi að veita ívilnanir fyrir kaup á dísilbifreiðum með öragnasíum í pústkerfi. Auk þess fá eigendur 15 ára ökutækja, og eldri, 300 evrur fyrir að farga þeim og kaupa nýjan lítt mengandi bíl í staðinn.

5.8. Samantekt á skattlagningu eldsneytis á Norðurlöndum og hlutur stjórnvalda í útsöluverði.

Ef borin er saman öll skattlagning á bensín og dísilolíu milli Íslands, Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar og hlutur stjórnvalda í verðlagningu hvers lítra reiknaður út, miðað við útsöluverð í þessum löndum þann 11. janúar 2008, verður niðurstaðan sú sem fram kemur í eftirfarandi töflu. Athygli vekur að þegar búið er að reikna frá alla skatta er verð eldsneytis án skatta talsvert hærra á Íslandi en hjá hinum Norðurlandþjóðunum.

Athygli er vakin á því að neðangreindar tölur eru frá því í janúar 2008 og hefur því sjálft útsöluverð eldsneytis hækkað talsvert frá þeim tíma. Engu að síður gefur neðangreind tafla ágætan samanburð á því hvernig sundurgreining útsöluverðsins lítur út.

Blýlaust bensín (95 okt.)

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð
Vörugjald	42,23	47,7	47,12	28,61
CO ₂ gjald		9,15	2,69	22,7
Samtals	42,23	56,85	49,81	51,31
VSK	24,50%	25%	25%	25%

Söluverð af dælu*	133	139	130	121
Söluverð utan vsk	107	111	104	97
VSK	26	28	26	24
Skattar alls	68	85	76	75
Hluttur stjórnvalda	51,5%	60,9%	58,4%	62,5%
Verð án allra skatta	64	54	54	45

Dísilolía

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð
Vörugjald	41	34,55	34,11	10,09
CO ₂ gjald		6,18	2,97	22,78
Samtals	41	40,73	37,08	32,87
VSK	24,50%	25%	25%	25%
Söluverð af dælu*	135,3	130,5	116,8	118,8
Söluverð utan vsk	109	104	93	95
VSK	27	26	23	24
Skattar alls	68	67	60	57
Hluttur stjórnvalda	50,0%	51,2%	51,7%	47,7%
Verð án allra skatta	68	64	56	62

* Miðað við kaup af dælu án þjónustu 11. janúar 2008.

Þrátt fyrir að blýbensín hafi ekki verið til sölu á Íslandi síðan 1996 er hér til fróðleiks birtur samanburður á skattlagningu blýbensíns á Norðurlöndunum:

Blý bensín

	Ísland	Noregur	Danmörk	Svíþjóð
Vörugjald	44,20	48,16	55,08	35,70
CO ₂ gjald	-	9,15	2,69	22,70
Samtals	44,20	57,31	57,77	58,40
VSK	24,5%	25%	25%	25%

Varðandi samantekt á skattlagningu á ökutæki er ekki með góðu móti unnt að stilla upp í töflu samanburði á ólíkum skattlagningaraðferðum Norðurlandanna. Er því vísað í fyrri umfjöllun í þessum kafla.

6. Markmiðssetning stjórnvalda

6.1. Markmið stjórnvalda varðandi loftslagsmál, umhverfisvænar samgöngur og vistvæn ökutæki

Almennt

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar, sem undirrituð var á Pingvöllum 23. maí 2007, kemur fram að ríkisstjórnin einsetji sér að Ísland verði í fararbroddi þjóða heims í umhverfismálum og að unnið verði skipulega að aukinni notkun vistvænna ökutækja, m.a. með því að beita hagrænum hvötum. Umhverfisþættir skuli fá aukið vægi í skattastefnunni og íslensk stjórnvöld séu í einstakri stöðu til þess að láta til sín taka á alþjóðavettvangi í baráttu gegn mengun og sóun náttúruauðlinda.

Í stefnumörkun íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum sem kynnt var í febrúar 2007 er sett langtímasýn um að minnka nettólosun gróðurhúsalofttegunda um 50-75% fram til 2050, miðað við árið 1990. Eitt fimm meginmarkmiða er að leitað verði allra hagkvæmra leiða til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda og að markvisst verði stuðlað að samdrætti í notkun jarðefnaeldsneytis, en þess í stað nýtt endurnýjanleg orka og loftslagsvænt eldsneyti. Annað af þessum fimm meginmarkmiðum er að Ísland mun standa við skuldbindingar sínar gagnvart loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kyoto-bókuninni og grípa til þeirra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til þess að þeim verði náð.

Í fréttatilkynningu frá forsætisráðuneytinu frá 7. mars 2007 var vakin athygli á því að á ríkisstjórnarfundi þann 27. febrúar 2007 hafi ríkisstjórnin samþykkt aðgerðir til að stuðla að minni losun gróðurhúsalofttegunda. Eru aðgerðirnar tvíþættar. Í fyrsta lagi lagafrumvarp sem ætlað er að hvetja til aukinnar notkunar á vistvænum ökutækjum. Frumvarpið varð að lögum nr. 77/2007, um breytingu á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., og kveður m.a. á um að vörugjöld af metanbílum eru felld niður til ársloka 2008. Í öðru lagi mæltist ríkisstjórnin til þess við ríkisstofnanir að þær kaupir vistvæn ökutæki þegar þær endurnýja bílakost sinn. Markmiðið er að í lok árs 2008 verði 10% af bifreiðum í eigu ríkisins knúnar vistvænum orkugjöfum, 20% í lok árs 2010 og 35% í lok árs 2012. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar kemur fram að þessar aðgerðir muni stuðla að minni losun gróðurhúsalofttegunda og auk þess koma í veg fyrir þá sóun orku sem felst í því að brenna hauggas sem verður til úr lífrænu sorpi, í stað þess að nýta það sem eldsneyti á metanbíla.

Í nefndaráliti að frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2007 kemur fram að “stefnt er að því að fyrir árslok 2008 verði mótuð heildarstefna um skattlagningu ökutækja sem nýta umhverfisvæna orkugjafa.”

Á fundi aðildarríkja loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna í desember 2007 var samþykkt að hefja samningaferli sem ljúka skal í Kaupmannahöfn 2009 með samkomulagi um langtímaaðgerðir til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eftir 2012. Í minnisblaði ríkisstjórnarinnar frá 4. desember 2007 kemur fram að

samkvæmt stefnu ríkisstjórnarinnar þarf samkomulagið að taka mið af niðurstöðum vísindanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) varðandi aðgerðir til að koma í veg fyrir að hlýnun lofthjúps jarðar verði meiri en 2°C frá því sem var fyrir upphaf iðnbýltingar. Til að ná því markmiði þarf losun iðnríkjanna í heild að minnka um 25-40% fyrir 2020.

Meðal áherslna umhverfisráðherra fyrir kjörtímabilið 2007 – 2011 er að stórefla skuli starf að loftslagsmálum og að unnin verði ítarleg áætlun um hvernig Ísland getur staðið við væntanlegar framtíðarskuldbindingar alþjóðasamninga á sem bestan og hagkvæmastan hátt. Setja þurfi tölusett og tímasett markmið fyrir hina ýmsu geira samfélagsins þar sem losun gróðurhúsalofttegunda á sér stað. Ennfremur að beitt verði hagrænum hvötum til að draga úr notkun mengandi eldsneytis í samgöngum. Ráðuneyti og ríkisstofnanir verði hvött til að taka í notkun vistvænar bifreiðar, s.s. metanbíla, rafmagnsbíla og tvíorkubíla með það að markmiði að fyrir árslok 2012 verði a.m.k. helmingur bíla á vegum ríkisins knúinn vistvænni orkugjöfum en nú.

Þættir úr tillögu að Samgönguáætlun 2007-2018

Stjórnvöld hafa í tillögu að samgönguáætlun fyrir árin 2007–2018 m.a. sett inn markmið til að tryggja greiðar og umhverfisvænar samgöngur. Eftirfarandi verkefni falla að þessu markmiði:

a. *Unnið verði að því í samvinnu við fjármálaráðuneytið að breyta skattlagningu eignarhalds og notkunar bíla með þeim hætti að neyslugrannir bílar, t.d. tvíorkubílar, tengiltvinnbílar, bílar sem nota vistvænt eldsneyti og bílar sem nota gasolíu sem eldsneyti, verði fjárflegri kostur en nú er.*

Í nýlegu nefndarátliti Vettvangs um vistvænt eldsneyti sem er samstarfsvettvangur nokkurra ráðuneyta er lögð til stefnubreyting hvað varðar skattlagningu eignarhalds og notkunar bifreiða sem er í góðu samræmi við fyrri samgönguáætlanir, m.a. 2005–2008. Hugmyndin snýst í fáum orðum um það að umbuna þeim sem menga minnst en refsa þeim sem menga mest í gegnum gjaldtöku hins opinbera. Almennt er talið að þetta sé fyrsta og hagkvæmasta leiðin fyrir þjóðfélögin til þess að minnka útstreymi gróðurhúsalofttegunda og mengun frá bifreiðum. Bæði Noregur og Svíþjóð hafa farið þess leið svo dæmi séu nefnd.

b. *Efldar verði rannsóknir sem stuðla að umhverfisvænni samgöngum.*

Mikilvægt er að minnka neikvæð umhverfisáhrif frá samgöngum og því brýnt að samgöngustofnanir vinni í nánú samstarfi við aðrar stofnanir og einkafyrirtæki við að uppfylla skuldbindingar Kyoto-samningsins. Lagt er til að áfram verði mikil áhersla lögð á umhverfismál samgangna við þessa endurskoðun samgönguáætlunar.

Ennfremur er áfram lagt til að settur verði á laggirnar starfshópur Vegagerðarinnar, Flugmálastjórnar og Siglingastofnunar sem á tveggja ára fresti, við endurskoðun samgönguáætlunar, leggi fram stöðumatsskýrslu, undir nafninu Umhverfisvænir orkugjafar í samgöngum, þar sem fram komi staða þróunar á nýtingu vetnis og annarra umhverfisvænna orkugjafa í samgöngum bæði héraendis og erlendis.

Vegagerðin hefur frá og með árinu 2006 lagt aukna áherslu á umhverfismál í rannsóknáætlun sinni. Siglingastofnun mun einnig leggja ríkari áherslu á þetta málefni á næstu árum í rannsóknáætlunum sínum.

Markmið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur

Í samgönguáætlun kemur fram að stefnt skuli að því að samgöngur verði sjálfbærar. Markmið um sjálfbærar samgöngur fela í sér að samgöngur séu í samræmi við stefnumótun stjórnvalda til ársins 2020, sem fram kemur í ritinu „Velferð til framtíðar – sjálfbær þróun í íslensku samfélagi“. Þannig fjalla markmið um sjálfbærar samgöngur um að samræma umhverfisleg, efnahagsleg og samfélagsleg markmið innan samgöngugeirans. Umhverfisleg markmið fela m.a. í sér takmörkun á nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda, að ekki sé gengið á endurnýjunarmöguleika auðlinda, samgöngur ógni ekki heilsu fólks eða vistkerfum og mótvægisáðgerðum sé beitt til að sporna við neikvæðum umhverfisáhrifum. Sett eru fram markmið er stuðla að sjálfbærum samgöngum og fjallað um leiðir til að ná markmiðunum, að svo miklu leyti sem unnt er innanlands. Árangur á þessu sviði ræðst þó að mjög miklu leyti af alþjóðlegri tækniþróun. Samgöngur hafa áhrif á náttúrulegt og manngert umhverfi og á heilsu fólks. Umhverfisáhrif samgangna geta verið staðbundin, svæðisbundin eða hnattræn eftir því hvar umhverfisáhrifanna gætir miðað við upptök þeirra. Þau eru margs konar og ná m.a. yfir loftmengun, gróðurhúsaáhrif, áhrif á heilsu, hávaða, sjónræn áhrif o.s.frv. Mörg þessara áhrifa samgangna á umhverfið hafa aukist á síðustu árum, önnur hafa staðið í stað eða minnkað, en munu hugsanlega aukast á ný með auknum samgöngum, verði ekki brugðist við í tíma.

Markmiðið um umhverfislega sjálfbærar samgöngur tekur í ríkum mæli mið af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands og er þar helst að nefna Kyoto-bókunina, sem íslensk stjórnvöld hafa staðfest. Gildistími hennar er til 2012 og er Íslandi heimilt að auka losun gróðurhúsalofttegunda um 10% til 2012 miðað við losun 1990. Aukning bílaumferðar verður líklega umfram þessi mörk og er verkefnið að sjá til þess að aukning losunar gróðurhúsalofttegunda frá umferð verði minni en aukning bílaumferðarinnar.

Bílaumferð á vegum á langstærstan þátt í umhverfisáhrifum samgangna innan lands. Í samgönguáætlun 2007-2018 koma fram eftirfarandi markmið varðandi losun gróðurhúsalofttegunda og orkunotkun:

- *Losun gróðurhúsalofttegunda:* Dregið verði úr losun frá jarðefnaeldsneyti. Áfram verði unnið að því að beita hagrænum aðgerðum til að hvetja til notkunar umhverfisvænna farartækja og eldsneytis. Fræðsla og áróður, stjórnun umferðar og fleira getur einnig komið að gagni við að draga úr eldsneytisnotkun. Gjaldtaka af umferð er sennilega áhrifaríkasta stjórnþækið í þessum tilgangi.
- *Orkunotkun:* Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa verði aukið og stefnt að því að notkun jarðefnaeldsneytis verði óveruleg innan fárra áratuga. Stefnt verði að því að farartæki nýti orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum eins fljótt og kostur er og hagkvæmt þykir.

Allar líkur eru á að heimsmarkaðsverð jarðefnaeldsneytis muni fara stighækkandi á næstu árum og verður þeirri þróun vart snúið við. Auk þess hefur þjóðin tekið á sig þær skuldbindingar að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, m.a. í samgöngum, sem ekki verður gert á annan hátt en að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis. Til fróðleiks má geta þess að í tilskipun frá Evrópusambandinu¹¹ er kveðið á um að 5,75% dísilolíu og bensíns skuli unnin úr plöntum árið 2010. Því er áriðandi nú þegar að undirbúa og ráðast í breytingar sem gera þjóðina óháðari jarðefnaeldsneyti en nú er. Þær breytingar eru umfangsmiklar og munu hafa mikil áhrif á allt þjóðfélagið. Því er nauðsynlegt að hafist verði handa strax við að undirbúa jarðveginn fyrir þær og fá þjóðina til að aðlagast þeim hægt og sígandi. Á þessum tíma verða miklar breytingar á dreifingarkerfi eldsneytisins og er áriðandi að breytingarnar gerist hægt og á löngum tíma. Lokasýnin er því sem næst algjör umskipti frá notkun jarðolíu yfir í endurnýjanlega orkugjafa, en breyting þessi mun taka nokkra áratugi. Fram að þeim tíma þarf að eiga sér stað aðlögun sem auðvitað getur orðið á ýmsa vegu, en í samgönguáætlun 2007-2018 er sett fram eftirfarandi sýn:

1. *Hvatt verði til notkunar sparneytinna ökutækja með skattalegum aðgerðum. Þannig verði notkun lítilla dísilbifreiða gerð sérstaklega álitleg, en einnig stórra dísilbifreiða, þar sem dísilvélin er bæði sparneytnari og mengar minna en bensínvélin.*
2. *Hvatt verði með skattalegum aðgerðum til notkunar bíla sem nota annað og umhverfisvænna eldsneyti en jarðolíu.*
3. *Athugað verði hvort hagkvæmt sé strax að blanda dísilolíu með lífolíu og bensín með etanóli. Bæði dísil- og bensínvélar geta tekið við þessum efnum án teljandi breytinga. Aðgerðir þessar verði studdar með skattalegum aðgerðum.*
4. *Unnið verði að því að metanvæða ákveðna markhópa ökutækja á höfuðborgarsvæðinu. Hugsanlega væri hægt að reka tvinnbíla sem bæði ganga fyrir metani og dísil sem eykur sveifjanleikann varðandi dreifingarkerfi eldsneytis.*
5. *Lokatakmarkið er að bílaflotinn gangi fyrir endurnýjanlegri orku, og reyndar fiskiskipaflotinn líka, en því markmiði verður ekki náð fyrr en bílar sem nýta slíka orku eru orðnir almenn markaðsvara a.m.k í Evrópu.*

6.2. Áherslur íslenskra stjórnvalda á 13. aðildarríkjafundi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna á Balí í Indónesíu í desember 2007

Ný skýrsla vísindanefndar Sameinuðu þjóðanna (SP) um loftslagsbreytingar (IPCC) kveður afdráttarlaust á um loftslagsbreytingar af mannavöldum. Hún varpar skýru ljósi á nauðsyn þess að ná víðtæku samkomulagi innan ramma loftslagssamnings SP um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á heimsvísu. Íslensk stjórnvöld leggja ríka

¹¹ DIRECTIVE 2003/30/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport.

áherslu á að sporna við hlýnun lofthjúpsins með því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) og hafa samþykkt stefnumörkun um að draga úr henni um 50-75% fyrir árið 2050.

Á fundi aðildarríkja loftslagssamningsins í Balí lögðu íslensk stjórnvöld höfuðáherslu á að samstaða náist um gerð nýs samkomulags sem feli í sér skuldbindingar fyrir öll helstu losunarriki heims. Í Balí hefst samningaferli sem lýkur í Kaupmannahöfn árið 2009 en þar þarf að reka smiðshöggið á samkomulag um annað skuldbindingartímabil samningsins sem hefst 2013 og lýkur 2017/20.

Nýtt samkomulag þarf að taka mið af tilmælum vísindanefndarinnar um að koma í veg fyrir að hlýnun lofthjúps jarðar fari yfir 2°C frá því sem var fyrir upphaf iðnbyltingar. Til að ná því markmiði þarf losun iðnríkjanna í heild að minnka um 25-40% fyrir 2020. Á sama tíma þarf samkomulagið að fela í sér að stærstu losendur í hópi þróunarlanda dragi úr vexti losunar.

Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að í þeim samningaviðræðum sem framundan eru verði áfram byggt á sveigjanleikaákvæðum Kyoto-bókunarinnar, m.a. til þess að tryggja hagkvæmni aðgerða sem draga eiga úr losun GHL.

Hafinn er undirbúningur þess að Ísland geti nýtt sér sveigjanleikaákvæði Kyoto-bókunarinnar, sem heimila ríkjum að afla sér losunarheimilda með kaupum eða þátttöku í verkefnum erlendis, m.a. með svokallaðri loftslagsvænni þróunaraðstoð eða þátttöku fyrirtækja í verkefnum sem stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa.¹² Ísland hefur einnig verið meðal þeirra ríkja sem hvatt hefur til þess að svokölluð geiranálgun¹³ verði skoðuð í samningaferlinu með það fyrir augum að nýtt sé besta fánlega tækni og aðstæður.

Ásamt aðgerðum til þess að draga verulega úr losun GHL telja íslensk stjórnvöld mikilvægt að styðja rannsóknir og tækniþróun á sviði endurnýjanlegra orkugjafa; bindingu kolefnis í jarðvegi og skógi; og geymslu kolefnis í jarðlögum.

6.3. Setning laga og reglugerða á þessu sviði vegna innleiðingu gerða frá Evrópusambandinu

Í gegnum samninginn um evrópska efnahagssvæðið hafa íslensk stjórnvöld þurft að innleiða fjölda reglugerða og tilskipana frá Evrópusambandinu sem snúa að vistvænum ökutækjum og orkugjöfum. Verður hér gerð grein fyrir þeim gerðum sem helst komu til skoðunar í vinnu starfshópsins.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1999/94/EB, sem varðar aðgengi neytenda að upplýsingum um eldsneytiseyðslu og koltvísýringslosun við markaðssetningu nýrra fólksbifreiða, gekk í gildi á Íslandi með reglugerð nr. 260/2003 um upplýsingaskyldu seljenda nýrra fólksbifreiða varðandi eldsneytisnotkun og losun koldíoxíðs. Samkvæmt

¹² Clean Development Mechanism – CDM.

¹³ Sectoral approach.

reglugerðinni skulu söluaðilar nýrra fólksbifreiða festa upplýsingamiða á áberandi stað, þar sem fram kemur m.a. losun koldíoxíðs í grömmum á hvern kílómetra og eldsneytiseyðsla í lítrum á 100 km. Í öllum kynningarritum, þ.m.t. auglýsingar í dagblöðum og tímaritum, sem notuð eru við markaðssetningu á nýjum fólksbifreiðum skulu koma fram upplýsingar um eldsneytiseyðslu og losun koldíoxíðs frá þeirri fólksbifreið sem vísað er til. Starfshópurinn vekur athygli á því að verulegur misbrestur virðist vera á því að eftir þessum reglum sé farið hér á landi við markaðsetningu á fólksbifreiðum hvað varðar upplýsingar um losun koldíoxíðs.

Gerðir frá Evrópusambandinu varðandi tæknilegar kröfur til ökutækja voru lögfestar með reglugerð nr. 822/2004, um gerð og búnað ökutækja, með síðari breytingum. Með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 715/2007 munu mengunarstaðlarnir EURO V og VI taka gildi á næstu árum, en þeir ná einkum til NO_x, HC, CO og sótagna. Reglugerðin kemur í stað eldri reglna um mengunarvarnir fyrir minni bíla. Nánar er fjallað um þessa mengunarstaðla í kafla 4.2 í þessari skýrslu.

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2000/53/EB, um úr sér gengin ökutæki, er m.a. kveðið á um að komið skuli á kerfi til söfnunar á öllum úr sér gengnum ökutækjum. Hefur þetta verið gert hér með lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald. Markmið laganna um úrvinnslugjald er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs. Með lögnum er eigendum ökutækja gert að greiða 700 kr. úrvinnslugjald árlega sem innheimt er með bifreiðagjaldi. Eftir skil á ökutækinu til söfnunarstöðvar er eigandanum greitt 15.000 kr. skilagjald.¹⁴

Auk gerða frá Evrópusambandinu varðandi búnað og markaðssetningu ökutækja eru gerðir sem fjalla um mengun sem tengist notkun ökutækja, m.a. viðmiðunarmörk vegna styrks mengandi efna í andrúmslofti og varnir við losun rokgjarnra lífrænna efnasambanda (VOC), við geymslu og dreifingu á bensíni. Í reglugerð nr. 251/2002, um brennisteinsdíoxíð, köfnunarefnisdíoxíð og köfnunarefnisoxíð, bensen, kolsýring, svifryk¹⁵ og blý í andrúmsloftinu og upplýsingar til almennings, sem sett er með hliðsjón af tilskipunum 1999/30/EB og 2000/69/EB, eru m.a. ákvörðuð umhverfis- og viðmiðunarmörk auk ákvæða um mælistöðvar og aðgengi að upplýsingum. Upplýsingar um loftgæði í höfuðborginni er unnt að sjá á vef umhverfissviðs Reykjavíkurborgar.¹⁶

Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna samþykkti 19. desember 2007 tillögu að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins þar sem ákvarðaðir eru losunarstaðlar fyrir nýjar fólksbifreiðar sem gildi frá 1. janúar 2012.¹⁷ Markmið reglugerðarinnar er að meðallosun nýrra bifreiða innan bandalagsins verði 130 g CO₂/km, sem ætlað er að náist með bættri véltækni. Með öðrum viðbótarráðstöfunum skal náð fram frekari minnkun í losun, tilsvarendi 10 g CO₂/km, þannig að meðallosun bílaflotans verði 120 g CO₂/km.

¹⁴ Sjá nánar reglugerð nr. 1124/2005 um úrvinnslugjald.

¹⁵ Particulate matter (PM).

¹⁶ <http://www.loft.rvk.is/>.

¹⁷ COM(2007) 856 final.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/87/EB, um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda, gildir um losun frá ákveðnum staðbundnum iðnaði og orkuframleiðslu sem tilgreindur er í viðauka með tilskipuninni. Tilskipunin nær ekki til umferðar á vegum en flugsamgöngur munu falla undir tilskipunina árið 2012.

Á vegum ESB hafa verið lögð hafa verið fram drög að tilskipun um frekari notkun orku úr endurnýjanlegum orkulindum.¹⁸ Tilskipunin er til að fylgja eftir því markmiði ESB að hlutur endurnýjanlegrar orku verði orðin 20% í orkunotkuninni árið 2020, en þetta hlutfall er nú 8,5%. Tekið er sérstaklega fram í aðfararorðum að gert sé ráð fyrir að tilskipunin taki einnig til EFTA-ríkjanna. Í drögunum er talað um að auka hlut endurnýjanlegrar orku í samgöngum, en hann er um víða veröld nánast enginn. Stefnt er að því að minnst 10% af samgönguorkunni verði endurnýjanleg orka árið 2020. Í því sambandi er í aðfararorðum og í forsendukafla talað um lífrænt eldsneyti og rætt um kröfur þar að lútandi. Í sjálfum lagagreinum tilskipunardraganna virðist þetta þó ekki einskorðað við lífrænt eldsneyti. Kanna þarf ýmsa þætti tilskipunardraganna betur og fá skýringar á óljósum atriðum áður en unnt er að taka afstöðu til þess hvernig umrædd tilskipun kann að koma út fyrir Ísland og er sú vinna í gangi hjá viðkomandi stjórnvöldum.

6.4. Yfirlit um fyrirleggjandi skýrslur og tillögur í tengslum við aukna notkun vistvænna ökutækja og orkugjafa og minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum

6.4.1. Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum – Skýrsla starfshóps samgönguráðuneytis og Vegagerðar frá maí 2001

Í skýrslu starfshóps á vegum samgönguráðuneytisins og Vegagerðarinnar um losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum voru m.a. lagðar fram ýmsar tillögur um aðgerðir til að sporna við aukningu í mengun frá útblæstri bifreiða. Rætt var um að nýir orkugjafar muni vafalaust taka við jarðefnaeldsneyti á næstu áratugum, en þó varla í neinum verulegum mæli fyrr en um eða eftir 2030. Þangað til þarf að leita allra leiða til að takmarka óæskileg áhrif frá brennslu þessa eldsneytis, og hefja aðgerðir til að hafa áhrif á þessa þróun hérlendis, eins og gert er nú þegar víða um heim. Mikilvægt er að nýta alla möguleika “mýkri aðgerða” (upplýsinga, fræðslu, tilmæla, kynninga, bættra vega o.s.frv.), áður en gripið er til harðari aðgerða (boða og banna, sérstakrar gjaldheimtu o.s.frv.). Ýmsar tillögur í þá veru voru lagðar fram í ofangreindri skýrslu. Þar er lagt til að markmiðið verði að losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum árið 2010 verði ekki meira en hún var 1990, eða um 620 þúsund tonn á ári. Ein þeirra aðgerða sem skýrsluhöfundar töldu vert að skoða gaumgæfilega er að auka á næstu árum hlut dísilfólksbifreiða í innflutningi bifreiða. Þeir séu einungis um 9% (2000) af öllum minni

¹⁸ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources. COM(2008), 23.01.2008, yyy final.

bílum á skrá (þ.e. bílum undir 4 tonn á þyngd), mest jeppar, en í mörgum Evrópuríkjum eru þeir allt að 50% bílafloftans. Til að koma slíkri aðgerð í framkvæmd þarf fyrst og fremst að jafna skatthlutfall minni dísilbifreiða og bensínbifreiða, þannig að kaupendur hafi þarna jafnsetta valkosti, og jafnvel að gera hlut dísilvélanna eitthvað hagstæðari en hinna. Í skýrslunni er nefnt að eldsneytiseyðsla er um 25-30 % minni hjá dísilvél en bensínvél, miðað við jafnpunga bíla. Í tillögnum er skýrt tekið fram, að ef hugað verði að aukningu dísilbifreiða verði þess gætt, að eingöngu verði fluttar til landsins bifreiðar sem uppfylla ströngustu kröfur hvað varðar útstreymi smærri sótagna.

Mikil þróun hefur verið í gangi varðandi búnað sem dregur úr sótmengun. Almennt er nú talið að þegar litið er til allra umhverfisþátta séu dísilvélar í fólksbílum æskilegri en bensínvélar í dreifbýli, bensínbílar heppilegri í stórborgum og að í minni borgum séu kostir og ókostir ámóta miklir fyrir báðar gerðir. Báðar gerðir hafa óæskileg áhrif á heilsu fólks og lofthjúp jarðar, en hættulegustu efnin í útblæstrinum eru ekki þau sömu. Í tillögnum um aðgerðir var einnig lagt til að gjaldheimta við innflutning nýrra bifreiða komi eyðslugrenni bílum frekar til góða en nú er (t.d. miða við útstreymi CO₂ í g/km. Stuðningur við framtak á sviði nýrra orkugjafa verði aukinn, bent á samhengi skipulags og orkunotkunar, aukna notkun almenningsgangna, samræmingu umferðarljósa, fræðslu og upplýsingar um aksturslag og viðhald bifreiða og ýmislegt fleira. Þá er að lokum hvatt til þess að Íslendingar setji sér það markmið að árangur í takmörkun á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum verði í framtíðinni á borð við það besta sem gerist í heiminum.

6.4.2. Vettvangur um vistvænt eldsneyti

Undir árslok 2003 fól iðnaðarráðherra Orkustofnun að koma á laggirnar verkefni sem fékk heitið Vettvangur um vistvænt eldsneyti. Viðfangsefni Vettvangsins er hvað eina er lýtur að því að Íslendingar verði minna háðir innfluttu eldsneyti en nú er, hvort sem það er með sparnaði í eldsneytisnotkun eða þróun nýrra orkubera sem gera það kleift að nýta innlenda orku í stað innfluttrar. Meginhlutverk verkefnisins er að afla stjórnvöldum þekkingar og aðstoða þau við stefnumótun og æskilega forystu á þessu sviði og gera tillögur þar að lútandi. Fyrir verkefninu fer stýrihópur með fulltrúum 6 ráðuneyta. Vorið 2005 gaf stýrihópurinn út rit um viðfangsefnið, *Vistvænt Eldsneyti*, en í því eru meðal annars reifaðar tillögur um aðgerðir í skattamálum sem stuðlað geta að þróun eldsneytismála í anda markmiða Vettvangsins.

Í desember 2006 lagði stýrihópurinn fram áfangaskýrslu sína. Í henni er í fyrsta lagi fjallað um stöðuna í orkumálum heimsins, einkum hvað jarðolíu varðar, og um leið um notkun Íslendinga á innfluttu eldsneyti. Í öðru lagi eru reifaðir ýmsir tæknilegir möguleikar til að knýja bifreiðar með öðru en innfluttu eldsneyti einvörðungu. Í þriðja lagi eru reifaðar hugmyndir og gerðar tillögur um aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að þróun í þá átt að minna verði notað af jarðefnaeldsneyti en nú er og að innlendar orkulindir geti leyst það af hólmi.

Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að stýrihópurinn telur eðlilegt að gjaldtaka af ökutækjum verði áfram með blönduðum hætti, þ.e.a.s. stofngjöld, árleg gjöld og gjöld

vegna notkunar. Lykilatriði í hugmyndum stýrihópsins er að álagningargrunnur gjaldanna (burtséð frá þjónustugjöldum þ.e.a.s. veggjaldi) verði einvörðungu hin skráða losun á gróðurhúsalofttegundum. Þetta er meginbreyting frá núverandi útfærslu. Með þetta í huga má draga saman hugmyndir stýrihópsins um gjöld á stofn- og rekstrarkostnað almennra bifreiða þannig:

Stofngjald: Vörugjald verði lagt á tollverð á grundvelli skráðrar losunar á koltvísýringi.

Árlegt fastagjald: Bifreiðagjald verði lagt árlega á og miðist gjaldið einnig við skráða losun koltvísýrings.

Losunargjald háð akstri: Í stað almenns vörugjalds á eldsneyti komi gjald sem miðist við raunverulega koltvísýringslosun. Ef akstur er mældur (vegna veggjalds) er eðlilegast að gjaldið sé í hlutfalli við heildarlosun sem reiknist sem margfeldi árlegs aksturs og skráðrar losunar á hvern ekinn kílómetra. Þangað til yrði að útfæra gjaldið sem magngjald á eldsneyti og gjaldhlutfallið færi eftir tegund eldsneytisins.

Veggjald: Gert er áfram ráð fyrir gjaldi fyrir notkun vegakerfisins, en ekki tekin afstaða til þess hvernig það er lagt á.

6.4.3. Mótvægisáðgerðir gegn svifryki – Skýrsla samgönguráðuneytis og umhverfissráðuneytis um áðgerðir gegn sóti frá dísilvélum og malbiksögnum frá nagladekkjum frá apríl 2007

Í skýrslu þessari eru settar fram ýmsar tillögur til að draga úr losun sóts frá bílum. Tillögurnar taka til áðgerða vegna sóts, nagladekkja og nokkurra almennra atriða. Varðandi sót er meðal annars lagt til að settar verði takmarkandi reglur um aflaukandi tölvukubba í bílum, að gjaldtaka á bílum leiði til þess að hagkvæmara verði að flytja inn litla bíla fremur en stóra og að lagt verði sötgjald á gamla mengandi bíla til að draga úr innflutningi þeirra til landsins. Einnig er lagt til að veittur verði skattafsláttur af gömlum bílum sem í eru settar sótsúr og lagðir mengunarskattar á gamla bíla sem ekki hafa slíkan búnað. Umhverfissvæði í þéttbýli verði skilgreint þannig að bílar sem ekki uppfylla tiltekna mengunarstaðla megi ekki aka þar og blásið verði til fræðsluátaks til að draga úr lausagangi bíla.

6.5. Stefna Evrópusambandsins um áðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá ökutækjum

Allt frá árinu 1995 hefur framkvæmdastjórn ESB gefið út áætlanir (*Community Strategy*) um leiðir til að draga úr losun CO₂ frá ökutækjum. Í fyrstu áætlunum var talað um að reynt yrði að ná meðallosun nýskráðra ökutækja niður í 140 g CO₂/km fyrir árið 2008 en ljóst er að það markmið hefur ekki náðst.

Þann 7. febrúar 2007 gaf framkvæmdastjórn ESB út nýja stefnumörkun sína um leiðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá ökutækjum.¹⁹ Eins og áður hefur komið fram er stefna ESB sú að meðallosun nýrra bifreiða innan bandalagsins verði 130 g

¹⁹ Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles. COM(2007) 19 final, 7.2.2007.

CO₂/km, sem ætlað er að náist með bættri véltækni. Með öðrum viðbótarráðstöfunum skal náð fram frekari minnkun í losun, tilsvarendi 10 g CO₂/km, þannig að meðallosun bílaflotans verði 120 g CO₂/km árið 2012. Það þýðir 25% lækkun frá núgildandi losun af CO₂.

Langtímamarkmið til ársins 2020 er 40% lækkun á CO₂ losun, sem þýðir að meðal losun nýskráðra ökutækja verði komin niður í 95 g/km.

Sem lið í þessari stefnu gaf framkvæmdastjórn ESB nýverið út drög að reglugerð um losun gróðurhúsalofttegunda frá fólksbíffreiðum.²⁰ Með þeirri reglugerð eru skyldur lagðar á framleiðendur ökutækja með það fyrir augum að unnt verði að ná ofangreindum markmiði um 120g CO₂/km árið 2012.²¹ Ljóst má telja að þessi reglugerð komi til með að hafa áhrif á meðaltalslosun nýskráðra ökutækja á Íslandi sem annars staðar, þ.e. til lækkunar.

Innifalið í þessu markmiði Evrópusambandsins er að árið 2020 skuli 10% af því eldsneyti sem notað er í samgöngur vera lífrænt eldsneyti (*biofuel*). Mikil gagnrýni og efasemdir²² hafa komið fram um ágæti lífræns eldsneytis, vegna framleiðsluaðferða þess og ekki vitað hvort þessu verði breytt. Ef þetta 10% markmið stendur kemur án alls vafa krafa á íslensk stjórnvöld að taka það upp í gegnum samninginn um evrópska efnahagssvæðið.²³

²⁰ Proposal for a Regulation Setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles. COM(2007) 856 final, 19.12.2007.

²¹ "The Commission, last February, proposed binding legislation that would compel vehicle manufacturers to cut average emissions from new cars from current levels of around 160 grammes of CO₂ per kilometre to 130g/km by 2012 through vehicle-technology improvements. A further 10g/km reduction is expected to come from improvements in other areas including tyres, fuels and eco-driving."

²² Lífrænt eldsneyti er framleitt úr korni, sojabaunum, repjuolíu o.fl. og hefur áhyggjuefnið verið það að framleiðsla á lífrænu eldsneyti í miklu magni í landbúnaði muni skaða umhverfið til lengri tíma auk þess sem mikið jarðefnaeldsneyti er notað við framleiðslu þess.

²³ Sjá Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources. COM(2008), 23.01.2008, yyy final.

7. Samráð við hagsmunaaðila

Með hliðsjón af því hversu umfangsmikið það verkefni er sem starfshópnum var falið var frá upphafi ákveðið að nauðsynlegt yrði að hafa víðtækt samráð við þá fjölmörgu hagsmunaaðila sem hafa aðkomu að þessum málafllokki. Á tímabilinu frá september 2007 til apríl 2008 átti starfshópurinn fundi með 29 hagsmunaaðilum með það fyrir augum að fá fram öll þau ólíku sjónarmið sem uppi er í tengslum við verkefni starfshópsins. Til undirbúnings hvers samráðsfundar lagði starfshópurinn fram eftirfarandi spurningar til viðkomandi:

- 1. Hverjir eru helstu annmarkar á núverandi kerfi skattlagningar ökutækja og eldsneytis sem standa því í vegi að ná megi fram ofangreindum markmiðum sem starfshópnum er ætlað að vinna út frá?*
- 2. Hvaða samræmd heildarstefna í skattlagningu ökutækja og eldsneytis er best til þess fallin að ná fram ofangreindum markmiðum? Þ.e. hvaða útfærsla kemur helst til greina í samsetningu skatta og opinberra gjalda?*
- 3. Hvaða annmarkar eða árekstrar, ef einhverjir, eru fyrirséðir við þá útfærslu sem vísað er til í spurningu tvö?*

Eftirfarandi aðilar komu á fund starfshópsins:

Alþýðusamband Íslands
Atlantsolía
Bílgreinasambandið
Bændasamtökin
Félag íslenskra stórkaupmanna
Félag hópferðaleyfishafa
Félag íslenskra bifreiðaeigenda
Íslenska lífmassafélagið hf.
Landvernd
Landvari
Metan hf.
N1 hf.
Nýorka
Náttúruverndarsamtök Íslands
Rannsóknarnefnd umferðarslysa
Reykjavíkurborg
Ríkisskattstjóri
Samtök verslunar og þjónustu
Samtök ferðaþjónustunnar
Samtök iðnaðarins
Samtök atvinnulífsins
Sjóvá hf.
Skeljungur hf.

Sorpa
Umferðarstofa
Umhverfisstofnun
Vegagerðin
Vettvangur um vistvænt eldsneyti / Orkustofnun
Sjálfstæðir vöru- og flutningabifreiðastjórar

Auk ofangreindra aðila bárust starfshópnum tillögur og sjónarmið víða að með formlegum og óformlegum hætti. Má þar sérstaklega nefna tillögur Viðskiptaráðs sem greint er frá síðar í þessum kafla.

Eðli máls samkvæmt komu bæði lík og ólík sjónarmið og skoðanir fram í ofangreindu samráðsferli og var það bæði gagnlegt og nauðsynlegt sem liður í upplýsingaöflun starfshópsins. Mynda þessar upplýsingar að stórum hluta þann grunn sem tillögugerð starfshópsins, sem kemur fram í 9. kafla skýrslunnar, byggir á.

Þrátt fyrir að það komi ekki fram í skipunarbréfi starfshópsins hafði starfshópurinn, við tillögugerð sína, til hliðsjónar að nýtt fyrirkomulag skattlagningar ökutækja og eldsneytis komi ekki harkalega niður á einum hópi hagsmunaaðila umfram annan. Þ.e. að meðalhófsreglunnar og jafnræðisreglunnar verði gætt að svo miklu leyti sem hægt er að teknu tilliti til allra þeirra ólíku hagsmuna og sjónarmiða sem togast á í máli þessu.

Að mati starfshópsins yrði of langt mál að tilgreina hér hvaða sjónarmið hver og einn þessara hagsmunaaðila lagði fram í samráðsferlinu. Hins vegar er hér að neðan að finna stutta samantekt á þeim beinu tillögum að nýju fyrirkomulagi skattlagningar ökutækja og eldsneytis sem lagðar voru fyrir starfshópinn frá tilteknum hagsmunaaðilum. Aðeins er um stutta samantekt að ræða og einvörðungu varðandi þá þætti sem snúa beint að skattlagningu ökutækja og eldsneytis.

1. Tillögur Vettvangs um vistvænt eldsneyti / Orkustofnun

Ökutæki

Vörugjöld og bifreiðagjöld miðist alfarið við losun á CO₂ en ekki þyngd ökutækis. Bílaeinkunn Orkuseturs²⁴ (ökutækjum raðað í hólfrá A-G eftir losun CO₂) er hægt að nýta sem grunn fyrir skattlagninguna. Kanna mætti hvort hægt sé að setja breytingarnar í gagnið yfir 10 ára tímabil til að lágmarka áhrifin vegna nýlegra fjárfestinga.

Eldsneyti

Skattlagning á eldsneyti miðist við kolefnisgjald á orkueiningu. Það gerir gjaldið óháð tæknilausnum. Eldsneytisskatt þarf að stilla af þannig að fyrsta árið sé hann sami og verið hefur og svo er hægt að hækka hann á hverju ári. Hægt er að láta umframfé renna í sjóð sem frumkvöðlar á sviði vistvænna samgangna geta sótt sér þróunarstyrki, rannsóknarstyrki o.s.frv. Óhefðbundnir eldsneytisgjafar verði undanþegnir sköttum og gjöldum tímabundið (með það fyrir augum að síðar verði þeir skattlagðir).

²⁴ Sjá töflu á www.orkusetur.is.

2. Tillögur Bílgreinasambandsins

Ökutæki

Vörugjöld af öllum bifreiðum undir 5 tonnum verði 15% og óbreytt á ökutækjum yfir 5 tonnum. Vistvæn ökutæki verði áfram undanþegin gjöldum í tiltekinn tíma (t.d. til 2015).

Eldsneyti

Nýtt koltvísýringsgjald (mengunar- og losunargjald sem tengist notkun) verði í staðinn sett á umhverfismengandi jarðefnaeldsneyti sem losar koltvísýring, t.d. bensín og dísilolíu.²⁵

Félag íslenskra stórkaupmanna tekur undir tillögur Bílgreinasambandsins.

3. Tillögur Landverndar

Ökutæki

Auka hlut metan-, raf-, etanol- og tvinnbíla með því að fella niður öll aðflutningsgjöld á þá. Skattleggja sérstaklega ökutæki með vélar í óeðlilegum stærðum (stærri en 5000 cm³). Leggja skatt á akstur mengandi ökutækja í þéttbýli (veggtoll).

Eldsneyti

Skattleggja CO₂ losun með álögum á innflutt jarðefnaeldsneyti. Styðja við innflutning á etanóli og lífdísel til notkunar á ökutæki með tilslökun í gjaldtöku.

4. Tillögur Umhverfisstofnunar

Ökutæki

Í stað núverandi vörugjalds við innflutning verði tekið upp gjald í tveimur þáttum sem lagt er saman í endanlegt gjald. Annars vegar þátt sem tekur mið af þeim mengunarstöðlum Evrópusambandsins sem ökutækið uppfyllir (EURO staðlar I-V)²⁶ og hins vegar þátt sem tekur mið af losun CO₂.²⁷ Fyrir fyrri þáttinn væri vörugjaldið frá 0-40% og fyrir síðari þáttinn væri notuð reikniformúlan; gjald = losun CO₂ í g/km * 0,1. Eftirfarandi tafla sýnir nokkur dæmi um útfærslu á þessari gjaldtöku:

Ökutæki	Vörugjald (%)	CO ₂ gjald (%)	Samtals (%)
	þáttur 1	þáttur 2	
Rafmagnsbíll	0	0	0
Fólksbíll sem uppfyllir EURO IV og losar 180 g CO ₂ /km	10	18	28

²⁵ Að mati Bílgreinasambandsins hefur lækkun vörugjalda í 15% í för með sér 4,8 milljarða kr. tekjulækkun á ári og til að mæta þeirri tekjubreytingu þyrfti að hækka hvern lítra af bensíni og dísilolíu um 13,5 kr. (meðalsala s.l. fimm ára gefur þó lægri tölu eða rúmar 9 kr.).

²⁶ EURO staðlarnir segja til um hve mikið af mengandi efnum öðrum en koldíoxíði ökutækið losar, s.s. sót og NO_x.

²⁷ Upplýsingar um losun CO₂ fylgir gerðarprófun sem kemur fram á innflutningspappírnum og á að vera aðgengilegt við kynningu á ökutækinu, sbr. reglugerð um gerð og búnað ökutækja.

Jeppi sem uppfyllir EURO V og losar 320 g CO ₂ /km	5	32	37
Ef jeppinn uppfyllir einungis EURO IV	10	32	42
Fólksbíll sem uppfyllir EURO V og losar 110 g CO ₂ /km	5	11	16
Eldri bíll sem uppfyllir EURO III og losar 260 g CO ₂ /km	20	26	46

Fyrir venjulega fólksbíla sem uppfylla gildandi staðal og með meðalneyslu, þýðir þetta 28% gjald í tolli, sem er mjög sambærilegt við 30% vörugjaldið sem lagt er á í dag. Hins vegar getur verið um verulega hækkun að ræða fyrir eldri bíla sem eyða miklu eldsneyti.

Eldsneyti

Lagt er til að eldsneyti verði skattlagt út frá kolefnisinnihaldi (bensín 100%, dísil 116% o.s.frv.). Einnig komi til greina að leggja gjald á vegna losunar brennisteins.

Að auki leggur stofnunin til að innheimtur verði ný tegund kílómetragjalds af bifreiðum sem veга meira en 5 tonn og eftirfarandi jafna verði notuð til þess:

Gjald = hlutfallsstuðull * (eknir km * öxulþyngd⁴)

5. Tillögur Samtaka iðnaðarins.

Eldsneyti

Lagt er til að hætt verði að innheimta olíugjald á þyngri atvinnubifreiðar. Þess í stað verði lagt eitt gjald, endurskoðað kílómetragjald (sem taki mið af heildarþunga og akstri ökutækis), og þyngri atvinnubifreiðar noti gjaldfrjálsa olíu. Ökutæki sem losa minna af gróðurhúsalofttegundum njóti þess í afslætti frá endurskoðuðu kílómetragjaldi.

6. Tillögur Samtaka ferðaþjónustunnar.

Ökutæki

Lagt er til að hópferðabifreiðar verði á gulum númerum og greiði kílómetragjald samkvæmt ökumæli en sérstök gjaldskrá verði gefin út fyrir þessi ökutæki þar sem núverandi gjaldskrá er of há. Hópferðageirinn fari inn í virðisaukaskattskerfið og fái innskatt af eldsneytiskaupum.

7. Tillögur Náttúruverndarsamtaka Íslands

Ökutæki

Lagt er til að skattlagning á ökutæki fari alfarið eftir þeim kröfum og markmiðum sem Evrópusambandið hefur sett sér. Þ.e. miðað verði að því að árið 2012 verði meðal losun nýskráðra ökutækja á Íslandi ekki meiri en 120 grömm af CO₂ per km.

8. Tillögur Atlantsolíu

Eldsneyti

Lagt er til að heimiluð verði sala á lituðu bensíni, án vörugjalds af bensíni, undir sömu formerkjum og sala á litaðri dísilolíu. Litað bensín verði eingöngu til nota á tæki sem ekki nota vegi landsins, svo sem á sláttuvélar, vélsleða, rafstöðvar og skemmtibáta.

9. Tillögur vöru- og flutningabifreiðastjóra.

Lagt er til að kílómetragjald verði aflagt og olúgjald lækkað tímabundið til að mæta miklum hækkunum á heimsmarkaðsverði að undanfögnu samfara óhagstæðri gengisþróun.

10. Tillögur Viðskiptaráðs.

Vörugjöld og virðisaukaskattur af bílum verði endurgreidd við útflutning notaðra bifreiða. Rök með þessari tillögu eru bætt umhverfi og aukið umferðaröryggi sem leiða myndi af útflutningi eldri bifreiða. Að mati Viðskiptaráðs er unnt að byrja á því að endurgreiða virðisaukaskatt og þá af bifreiðum sem hafa náð tilteknum aldri.

8. Helstu álitæfni

8.1. Annmarkar á núverandi kerfi skattlagningar ökutækja og eldsneytis sem standa því í vegi að tilsettum markmiðum verði náð

8.1.1. Skattlagning ökutækja

Á það hefur verið bent að lítið heildarsamhengi sé við núgildandi skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Ef lítið er á skattlagningu ökutækja þá miðast vörugjöld af ökutækjum við sprengirými aflvélar, bifreiðagjald við þyngd og kílómetragjald við þyngd og akstur. Frá þessum gjöldum eru síðan fjöldamargar undantekningar og afslættir sem komið hafa inn í viðkomandi lög í gegnum tíðina á grundvelli sérstakra ástæðna á hverjum tíma.²⁸ Afleiðingin af þessari bútasamsaðferð í laga- og reglugerðarsetningu er að í dag er núverandi kerfi skattlagningar ökutækja samhengislaust, götött og flókið.

Hvað varðar umhverfislega þætti þá má almennt segja að núverandi skattlagning ökutækja sé að takmörkuðu leyti byggð upp út frá umhverfislegum sjónarmiðum. Þó ber að nefna að stærri og þyngri ökutæki eru skattlögð meira en léttari ökutæki og í gildi eru tímabundnar undanþágur frá vörugjöldum fyrir vistvæn ökutæki. Niðurstaða þessa er samt sú að við flytjum inn bifreiðar sem að jafnaði eyða meira en þær bifreiðar sem samanburðarlöndin flytja inn, samanber tölur um meðallosun.

Oft hefur verið bent á það að veilur séu í kerfinu sem komi ankannalega út gagnvart umhverfislegum sjónarmiðum. Sem dæmi hefur verið bent á aukningu á innflutningi á pallbílum undanfarin ár en ástæða þessa aukna innflutnings má að hluta rekja til þess að samkvæmt lögum nr. 29/1993, um vörugjöld af ökutækjum o.fl., er lítið á slíka pallbíla sem atvinnutæki og eru þeir því ýmist undanþegnir vörugjaldi eða með lægra vörugjaldi en almennar fólksbifreiðar,²⁹ jafnvel þó að notkun þeirra sé í mörgum tilvikum ekki tengd atvinnustarfsemi. Þetta dæmi sýnir vel þá ófyrirsjáanlegu ókosti og vandkvæði sem því fylgja að hafa margar sértækar undanþágur í almennum skattalögum.

Varðandi hinar tímabundnu undanþágur frá vörugjöldum fyrir vistvæn ökutæki og orkugjafa má geta þess að gagnrýnt hefur verið að tæknilausnum er gert mishátt undir höfði. Dæmi um það er að tvinnbílar fá niðurfelld aðflutningsgjöld en venjulegir bílar með sömu losun CO₂ fá slíka niðurfellingu ekki. Auk þess er ýmist um afslætti eða fulla niðurfellingu að ræða eftir tegund orkugjafa eða ökutækis.

8.1.2. Skattlagning eldsneytis

Að sama skapi byggir núverandi skattlagning jarðefnaeldsneytis ekki á umhverfislegum sjónarmiðum. Hinn opinberi tilgangur skattlagningarinnar hefur fyrst og fremst verið

²⁸ Í flestum tilvikum er um það að ræða að komið er til móts við þarfir og óskir tiltekinna hagsmunaaðila.

²⁹ Sjá nánar upptalningu í 3. kafla skýrslunnar um undanþágur frá vörugjaldi af ökutækjum.

tekjuöflun fyrir vegagerð og síðan almenn tekjuöflun ríkissjóðs. Þess ber þó að geta að óhefðbundnir orkugjafar eru undanþegnir vörugjöldum af eldsneyti og blýbensín er skattlagt meira en blýlaust bensín. Auk þessa eru skattaálögur ríkisins minni á dísilolíu en bensín til þess að hvetja til aukins hlutar dísilbifreiða í fólksbílaflota landsmanna sem eyða að jafnaði minna. Upptaka olíugjalds, þann 1. júlí 2005, í stað eldra kerfis þungaskatts, hefur haft það í för með sér að nýskráningum á dísilfólksbifreiðum hefur fjölgað talsvert eins og að var stefnt.

Dísilfólksbifreiðar í dag eru því orðnar ákjósanlegur valkostur til hliðar við bensínbifreiðar. Með bréfi, dags. 10. mars 2006, skipaði fjármálaráðherra starfshóp til að þess að skoða nánar einstaka þætti olíugjaldskerfisins. Starfshópurinn hafði það hlutverk að kanna hvort reynslan hafi leitt í ljós hnökra á gjaldtöku olíugjalds, kílómetragjalds og sérstaks kílómetragjalds. Í niðurstöðum starfshópsins kom fram að almennt séð hafi löggjöfin um olíugjald borið tilætlaðan árangur. Nýskráningum á dísilbifreiðum hafi fjölgað umtalsvert frá setningu laganna og meiri innflutningur á dísilbifreiðum eigi sér stað. Jafnframt hafi rekstrarumhverfi dísil- og bensínfólksbifreiða jafnast og dísilfólksbifreið sé því raunverulegri valkostur eftir setningu laganna. Hins vegar taldi starfshópurinn að skattlagningin verði að vera til stöðugrar endurskoðunar. Margar undanþágur hefðu verið veittar í núverandi kerfi og enn sæktu aðilar um að koma fleiri ökutækjum undan greiðslu olíugjalds á þeirri forsendu að notkunin tengist ekki sliti á vegakerfinu. Þetta hafi leitt til þess að leiðum til undanskota hefði fjölgað og eftirlit með notkun á litaðri olíu væri vandkvæðum bundið. Að mati starfshópsins væri ástæða til að herða refsingar og taka til frekari skoðunar hvort innheimta beri kílómetragjald af þungum bílum með starfrænum hætti í gegnum gervihnött. Í kjölfar vinnu starfshópsins var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um olíugjald, sem síðar var lögfest, þar sem refsingar við brotum á lögnum voru hertar til muna, málsmeðferðarreglur bættar, valdheimildir Vegagerðarinnar gerðar skýrari o.fl.

8.2. Hagræn stjórnæki. Aðferðarfræðileg vandkvæði við að ná yfirlýstum markmiðum

8.2.1. Almenn

Markmiðin sem starfshópnum er ætlað að starfa eftir eru sem fyrr segir eftirfarandi:

- hvetja til notkunar vistvænna ökutækja,
- hvetja til orkusparnaðar,
- hvetja til minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum,
- hvetja til aukinnar notkunar innlendra orkugjafa,
- fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins,
- þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Eðli margra þeirra neikvæðu áhrifa sem starfsemi manna hefur á umhverfi er að þar er um ytri áhrif að ræða sem ekki endurspeglast í kostnaði hjá þeim sjálfum. Þetta réttlætir inngríp hins opinbera og álögur á vörur og starfsemi í þeim tilgangi að gera hin ytri áhrif (úthrif) sýnileg þannig að kostnaðurinn komi fram. Meginreglan í þessum efnum

er sú að sá sem mengar eða veldur öðrum skaða á umhverfinu borgar. Það er hins vegar ekki einfalt að ákvarða hvert er hið rétta verð er fyrir það.

Hugmyndin að baki hagrænum stjórnækjum á umhverfissviði er að markaðsaðilar, bæði framleiðendur og neytendur, séu sjálfir best færir um að meta eigin kostnaðar- og nytjaföll og hafi þannig besta möguleika á að draga úr þeirri mengun sem þeir valda eða hvernig þeir nýta þær auðlindir sem þeir nota. Þess vegna er heppilegast að leggja á gjald sem tekur mið af þeim skaða sem efnahagsstarfsemin veldur umhverfinu en láta aðilum sem mest eftir að leysa sjálfir með hvaða hætti þeir draga úr álagi á umhverfið og lækka með því skattgreiðslur sínar. Svo lengi sem jaðarkostnaður við að draga úr mengun er lægri en gjaldið sem greiða þarf fyrir hana borgar sig að komast hjá því að greiða gjaldið. Helstu tæki sem notuð eru sem hagræn stjórnækki á umhverfissviði eru gjald fyrir losun, skilagjöld og endurgreiðsla þeirra og viðskipti með losunarheimildir.

8.2.2. Viðhorf stjórnvalda

Stjórnvöld verða að gæta ýmissa sjónarmiða við notkun hagrænna stjórnækja á umhverfissviði. Í fyrsta lagi þarf að gæta að því að skattlagningin nái tilætluðum árangri. Markmið skattlagningarinnar er að hafa áhrif á hegðun einstaklinga eða fyrirtækja, eða afla tekna sem taldar eru jafngilda þeim skaða sem hegðun þeirra hefur í för með sér. Undanþágur draga úr árangri og því þarf að beita þeim sparlega. Hafi skattlagningin engin áhrif á hegðun er hún misheppnuð. Hins vegar getur niðurstaðan orðið sú að enginn skattur innheimtist vegna þess að tilætlaður árangur hefur náðst. Því er óheppilegt að byggja á umhverfissköttum til að afla opinberum aðilum rekstrartekna sem þeir geta ekki verið án.

Annað sjónarmið við skattlagningu er *samkeppnishæfni*. Hér kemur hvort tveggja til samkeppnishæfni einstakra atvinnugreina og þjóðarbúsins í heild. Skattlagningin getur valdið því að staða þeirra atvinnugreina sem valda umhverfisskaða versni gagnvart öðrum. Skattlagning getur einnig rýrt samkeppnisstöðu útflutningsgreina. Eftir að Kyoto-bókunin hefur tekið gildi búa orkufrekar atvinnugreinar í iðnríkjunum við takmarkanir á losun gróðurhúsalofttegunda og því myndast ekki mikið misvægi milli landa í þessum efnunum. Misvægi getur hins vegar orðið milli annarra ríkja sem búa ekki við tölulegar skuldbindingar. Ef slík skattlagning innanlands er talin raska samkeppnisstöðu er því oft mætt með svokallaðri landamæraaödlögun (Border Tax Adjustment) þar sem skattur er endurgreiddur við útflutning.

Þriðja sjónarmiðið sem stjórnvöld þurfa að gæta eru áhrif skattlagningar á *dreifingu ráðstöfunartekna*. Mikil viðkvæmni er gagnvart því að umhverfisskattar leggist hlutfallslega þyngra á hina tekjulægri. Við þessu er sennilega ekki mikið að gera annað en að gæta þess að heildaráhrif tekjujöfnunaraðgerða í skattkerfinu verði þau sem stjórnvöld ætlast til.

Í fjórða lagi þarf að gæta þess við álagningu umhverfisskatta að *lágmarka kostnað* við skattlagninguna sjálfa. Oftar en ekki er mikill kostnaður samfara ýmsum undanþágum og þáttum sem ekki koma við umhverfishlið skattlagningarinnar.

Með hliðsjón af ofangreindu má því halda því fram að viss þversögn sé í þeim markmiðum sem starfshópnum er ætlað ná. Ekki er ráðlegt með umhverfissköttum einum saman að “fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins og þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð” heldur þarf annað að koma til, þ.e. tryggari tekjustofnar. Í þessu samhengi, varðandi markaða tekjustofna, er nánar vísað til umfjöllunar í kafla 8.5 varðandi vangaveltur um það hvort áfram sé heppilegt að eyrnamerkja tekjur af sérstöku bensíngjaldi, olúgjaldi og kílómetragjaldi til vegagerðar í landinu.

8.3. Skattlagning samgangna

Engum dylst sá hagr sem nútímaþjóðfélag hafa af samgöngum enda eru þær ein meginstöð þeirra. Í hinum 25 aðildarríkjum ESB er talið að samgöngur standi fyrir 4,25% af verðmætasköpuninni og alls hafa þar á níundu milljón manna framfæri sitt af þessari atvinnugrein. Mjög margar aðrar atvinnugreinar eru algjörlega háðar góðum samgöngum og er ferðaþjónusta nærtækasta dæmið. Framleiðsla og flutningar nýta í dag aðferðir eins og “just-in-time” og “door-to-door” sem eiga tilveru sína að þakka góðum samgöngum og hnattvæðingin mikla hefði verið takmörkuð ef ekki hefðu komið til hagkvæmar samgöngur. Samhliða þessu hafa samgöngur fylgt hagvexti og tengslin þarna á milli virðast órjúfanleg í nútímaþjóðfélögum.

Þessi mikli uppgangur samgangna er ekki án galla því þeim fylgja mikil óþægindi og kostnaður fyrir aðra en sjálfa notendurna og einnig þjóðfélögin í heild sinni þ.m.t. íbúa nærsvæða og framtíðarkynslóðir. Til þess að skýra þetta má benda á að gríðarleg áhersla á uppbyggingu innviða eins og nýrra vega, hafna og flugvalla vegna stöðugt aukinnar eftirspurnar, veldur sívaxandi neikvæðum þrýstingi á heilnæmi andrúmsloftsins, loftslagsmál og landnotkun. Til viðbótar má nefna að hávaðamengun er víða mikið vandamál og alvarleg slys af völdum samgangna, ekki síst bílaumferðar, eru óásættanlega mörg.

Undanfarinn áratug hefur af framangreindum sökum athygli alþjóðastofnana beinst í vaxandi mæli að hinum s.k. ytri kostnaði (*external cost*) samgangna, samanber það sem nefnt hefur verið hér áður í þessum kafla. Þessi kostnaður saman stendur af tafakostnaði, slysakostnaði og umhverfiskostnaði af ýmsu tagi og jafnvel í sumum tilvikum kostnaði við innviði. Allir þessir kostnaðarliðir eiga það sameiginlegt að kostnaður vegna þeirra er að hluta eða öllu leyti borinn uppi af öðrum en notendum samgangna eða þá þjóðfélaginu í heild sinni. Markaðurinn hefur ekki tök á að verðleggja þennan kostnað með réttum hætti og það verður markaðsbrestur. Innan ESB er þessi kostnaður metinn allt að 1,1% af þjóðarframleiðslu.

Fullyrða má að mestri hagkvæmni er náð (svo ekki sé talað um réttlæti) ef sem mestur kostnaður og óþægindi vegna samgangna eru borin af notendunum sjálfum en ekki öðrum enda eru það þeir sem valda honum. Þessi óþægindi og kostnaður er ekki sjálfbær fyrir þjóðfélögin í heild sinni og er eins og áður sagði ekki alltaf borinn upp af notendum samgangna og ofan í kaupin vantar tengslin milli þess sem notendur samgangna greiða og þess tiltekna kostnaðar sem þeir valda. Þetta hefur þær afleiðingar

að viðteknar meginreglur svo sem eins og mengunarbótareglan,³⁰ sem segir að þeir sem að valda mengun greiði kostnaðinn, gilda ekki nema að takmörkuðu leyti í samgöngum. Slá má föstu að ef gjaldtaka sendir ekki rétt verðskilaboð um samfélagslegan kostnað (hér ytri kostnað) til notenda þá bregðast notendur ekki við á hagkvæman hátt fyrir samfélagið í heild sinni. Taka má sem dæmi kostnað vegna loftslagsbreytinganna. Verðskilaboðin verða að vera á þann veg að notendur skilji að aukið útstreymi gróðurhúsalofttegunda kosti aukalega. Með réttri verðlagningu eru meiri líkur á að notandinn taki samfélagslega rétta ákvörðun sem í þessu tilviki felst í að aka um á eyðslugrenni bíl.

Af framangreindu má ljóst vera að stjórnvöld verða að ætla sér hlutverk í verðlagningu á s.k. ytri kostnaði samgangna því markaðurinn ræður ekki við það nema að takmörkuðu leyti. Þetta er hins vegar ekki létt verk því erfitt hefur reynst að meta og innheimta réttan kostnað. Aðferðir við kostnaðarmat eru þó í stöðugri endurskoðun og t.d. þróun nýrra innheimtaaðferða sem byggja á nýrri tækni þar sem innheimt er í samræmi við stað og stund notkunar eru hér stórt skref í rétta átt.

Tegundir skattlagningar

Skattlagning ökutækja getur verið mismunandi og í mismunandi tilgangi. Í töflunni hér fyrir neðan eru helstu möguleikar í þessu sambandi sýndir:

Tilgangur	Innflutningsgjöld	Árgjöld	Skattur á eldsneyti	Veganotkun
Almenn tekjuöflun	Notað víða	Notað víða	Notað víða	
Uppbygging og viðhald vegakerfis		Mögulegt	Ekki algengt	Algengt í einkaframkvæmd
Álag á umhverfi/mengun	Breiðist út	Breiðist út	Notað víða	
Stjórnun umferðar				Í þróun

Ökutæki og notkun þeirra hafa verið gjaldstofn fyrir almenna tekjuöflun ríkissjóðs um langa hríð. Ekki er hægt að horfa einungis til einnar tegundar skattlagningar þegar lönd eru borin saman heldur verður að horfa á heildarskattlagningu ökutækja og þeirra orkugjafa sem þau nota.

Tilgangur skattlagningar

Skattlagningin gegnir oft tilteknum tilgangi öðrum en almennri tekjuöflun fyrir ríkissjóð en mismunandi tegundir skatta þjóna misvel í þessum efnum. Almenn er hægt að réttlæta skattlagningu á bíla og umferð með því að þeim sem þá eiga stendur til boða að nota vegakerfið og þá þjónustu sem þar er í boði án þess að greiða sérstakt gjald fyrir það. Einnig veldur umferð ökutækja ýmsum kostnaði (úthrifum) sem notandinn verður

³⁰ Polluter Pays Principle.

ekki var við nema endrum og sinnum. Umferð veldur mengun og hávaða, auk þess sem samfélagið tekur á sig ýmsan kostnað við slys og óhöpp sem verða á vegunum. Notkun jarðefnaeldsneytis er skattlögð í þeim tilgangi að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og til að auka sjálfbærni.

Hér á landi er hluti skatta á eldsneyti notaður til að fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins. Það er hins vegar ekki þekkt á Norðurlöndunum en algengt í Norður-Ameríku. Sums staðar er skattlagningu beitt til þess að hafa áhrif á umferðaralag, t.d. í stórborgum. Ný tækni (GPS tæki) gerir mögulegt að beita slíkri skattlagningu mjög breytilega og nákvæmt til að beina umferð um tiltekna vegi, til að draga úr töfum og auka hraða í ferðum. Er búist við að á næstu árum verði mikil þróun í þessum efnum.

Almennt er álitid að hafi stjórnvöld áhuga á að hafa áhrif á ákvarðanir einstaklinga um val á ökutækjum sé áhrifaríkast að gera það þegar þau eru keypt. Þannig má hvetja til þess að kaupa tilteknar tegundir ökutækja með því að hafa innflutningsgjöld lægri en á venjulegum tegundum. Hægt er að lækka gjöld á ökutækjum sem nota óhefðbundna orkugjafa ef stjórnvöld vilja ýta undir það að þeim fjölgi en auka þau á ökutæki sem talið er óæskilegt að fjölgi. Sömuleiðis væri hægt að hafa árgjöldin lægri. Ekki hafa fundist dæmi annars staðar en í Danmörku þar sem gefinn er afsláttur á innflutningsgjöldum vegna öryggisbúnaðar³¹. Að þessu var hugað í Svíþjóð³² en fallið var frá tillögum vegna þess að talið var að búnaður eins og líknarbelgir yrði fljótt staðalbúnaður eins og komið hefur í ljós. Talið var að búnaður eins og svokallaðan alkóhóllás, sem kemur í veg fyrir að bíl sé ekið nema ökumaður hafi blásið í alkóhólmæli, mundu þeir síst kaupa sem helst þyrftu á að halda. Á sama hátt er hægt að hafa gjöldin hærri þegar um er að ræða tegundir sem talið er óæskilegt að fjölgi. Þetta er gert í dag með tilliti til vélasterðar.

Þegar kemur að fjármögnun á ytri kostnaði vegna umferðarinnar þarf að tryggja að réttlætis sé gætt þannig að þeir greiði fyrir sem nota. Gæta þarf þess sérstaklega að kerfið sé gagnsætt.

Skattur á koltvísýring er dæmi um einfalda skattaáðgerð sem er óháð því hvaða tækni er notuð. Vitað er hversu mikið er af kolefni í mismunandi tegundum eldsneytis. Þar með er vitað nær algerlega hversu mikill koltvísýringur losnar við brennslu þess. Þar með er beint samband á milli losunarinnar og skattsins og hann byggist þannig beint á því sem samfélagið hefur áhuga á að losna við. Meðan íblöndun kolefnisjafnaðs eldsneytis er nokkurn veginn sams konar veldur það engri skeykju að reikna skattinn á grundvelli kolefnisinnihalds af jarðefnauppruna³³. Kolefnisskatturinn er þar með í réttu hlutfalli við notkunina og það ýtir undir eftirspurn eftir neyslugrönnum ökutækjum. Þar með er

³¹ http://www.skat.dk/tal_statistik/satser_og_beloeb/228.html?rel

³² Finansdepartementet: Skatt på väg, SOU 2004:63.

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/41/11/9c61a861.pdf>

³³ Vandamál vegna íblöndunar koma ekki til fyrr en til kæmi eldsneyti sem væri unnið úr gróðurhúsalofttegundum (t.d. hugmyndir um að vinna metanól úr útblæstri stóriðjuvera). Þá þarf að taka afstöðu til þess hvort slíkt eldsneyti væri háð kolefnisskatti eða ekki.

mikilvægt fyrir bílaframleiðendur að framleiða slíka bíla og fyrir neytendur að kaupa þá.

Í rannsóknum sem gerðar hafa verið á viðbrögðum neytenda við verðbreytingum á eldsneyti og ökutækjum kemur í ljós að þau eru eins og við er að búast þótt nauðsynlegt sé að greina á milli viðbragða til skamms tíma og langs tíma: Ef verð á eldsneyti hækkar dregur úr kaupum en ef tekjur hækka aukast þau. Hækkun bílverðs dregur úr kaupum en hækkun tekna eykur viljann til að kaupa. Í yfirgripsmikilli skýrslu prófessors Thomas Sterners um teygni eftirspurnar eftir eldsneyti³⁴ þar sem byggt er á yfirliti yfir mikinn fjölda rannsókna kemur fram að verðteygni (hlutfallsleg breyting á eftirspurn eftir vöru þegar verð hennar breytist um 1%) eldsneytis til langs tíma er á bilinu -0,65 til -0,8. Það segir að ef verð á eldsneyti hækkar um 1% minnkar eftirspurnin um 0,65-0,8%. Megináhrifavaldur þessara viðbragða eru bætt eldneytisnýting ökutækja en heildarakstur og fjöldi ökutækja eiga að öllum líkindum sinn þátt. Á hinn bóginn bendir Sterner á að tekjuteygni eftirspurnarinnar sé nálægt einum. Það þýðir að ef tekjur vaxa um 1% eykst eftirspurnin eftir eldsneyti einnig um 1%. Að mati Sterners hafa þau lönd sem beita skattlagningu eldsneytis til að hafa áhrif á eftirspurn náð verulegum árangri í að draga úr henni á undanförunum árum.

Gerð hefur verið rannsókn á teygni eftirspurnar eftir eldsneyti á Íslandi³⁵. Helstu niðurstöður þeirrar rannsóknar eru:

- Hækkun bensínverðs dregur úr eftirspurn eftir nýjum bílum og hægir á endurnýjun bílaflotans.
- Hækkun bensínverðs dregur minna úr eftirspurn eftir því en fram hefur komið í rannsóknum í öðrum löndum. Teygnistuðull reiknast -0,34.
- Tekjuaukning leiðir til þess að keyptir eru fleiri og stærri bílar og hraðar endurnýjun bílaflotans. Tekjuaukning leiðir til meiri aukningar á eftirspurn eftir stærstu gerðum bíla en hinna minni.
- Hækkun á verði bíla hefur umtalsverð áhrif á eftirspurn eftir nýjum bílum, Teygnistuðull reiknast -3. Höfundur telur að “opinberar álögur á bifreiðainnflutning geti ... að öllum líkindum haft töluverð áhrif á val neytenda”³⁶.

Niðurstaðan er sú að skattlagning með tillit til þess að hafa áhrif á neytendur þannig að þeir dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda er framkvæmanleg og að með henni sé hægt að hafa áhrif á neytendur.

Eins og fram kemur í kafla 5 hafa stjórnvöld í allmörgum löndum breytt skattlagningu ökutækja í þeim tilgangi að hafa áhrif á val neytenda á bifreiðum. Hafa ber í huga að eyðsla nýrra bíla hefur farið stöðugt minnkandi og því er ekki hægt að skýra minnkandi losun einvörðungu með skattlagningunni. Því má þó ekki gleyma að sum þeirra landa

³⁴ Thomas Sterner: Survey of Transport Fuel Demand Elasticities, Naturvårdsverket, report 5586, 2006.

³⁵ Þórhallur Ásbjörnsson: Eftirspurn eftir bifreiðum og eldsneyti á Íslandi, Landvernd, 2004.

³⁶ Þórhallur Ásbjörnsson, ibid. bls 4.

sem hafa tekið upp skatta sem tengjast losun eru framleiðslulönd bifreiða og því má ætla að framleiðendur taki mið af skattlagningunni við hönnun nýrra bílategunda. Í Stóra Bretlandi var tekið upp árgjald tengt losun CO₂ árið 2001 en það ár var 32% nýrra bíla í flota Breta í s.k. bandi F og hærra (losun yfir 186 g CO₂/km). Árið 2006 var þetta hlutfall komið niður fyrir 24%. Meðaltalslosun nýskráðra ökutækja á Íslandi hefur farið úr 211 g CO₂/km árið 2002 í 194 g CO₂/km árið 2007. Hún er engu að síður mikil í alþjóðlegum samanburði.

8.4. Ólík sjónarmið hagsmunaaðila

Eins og fram kemur í kafla 6 þá eru hagsmunaaðilar með ólík sjónarmið til þess hvaða leiðir séu best til þess fallnar að ná þeim markmiðum sem starfshópnum var ætlað að vinna eftir. Allir aðilar eru sammála um það að æskilegt, og raunar nauðsynlegt, sé að heildarskattlagning ökutækja og eldsneytis verði sem einföldust og með sem fæstum undanþágum eða sérreglum. Öll rök mæla með því og óþarfi að tilgreina þau nánar hér. Eins og áður hefur verið lýst þá eru hins vegar gildandi lög og reglugerðir á þessu sviði uppfull af sértækum reglum, afsláttum og undanþágum, fyrir hina og þessa hagsmunaaðila. Hefur í samráðsferli starfshópsins komið skýrt fram að hagsmunaaðilar munu ekki una því að vera sviptir þeirri stöðu sem þeir hafa í gegnum tíðina fengið í núgildandi kerfi. Breytingar á stöðu eins hóps hagsmunaaðila er auk þess líkleg til að hafa keðjuverkandi áhrif í för með sér og kallar oftast en ekki á breytingar á stöðu annarra aðila. Almennt má því segja að með núgildandi kerfi séu menn að vissu leyti komnir í vítahring sértækra ívilnana sem ekki er auðvelt að bakka út úr, a.m.k. ekki án átaka.

8.5. Er ástæða til að breyta því að hluti af tekjum af skattlagningu ökutækja og eldsneytis renni til vegagerðar sem markaður tekjustofn?

Helstu rök fyrir eyrnamerkingu skatta eru að þau gera sambandið milli þess sem greiðir og nýtur augljóst; eyrnamerking tryggir tiltekið framlag til viðkomandi verkefnis og gerir það stöðugra og eyrnamerkingu hefur verið beitt til að auðvelda samþykkt hækkaðra skatta.

Það sem mælir gegn eyrnamerkingu er að það er talin góð lýðræðisleg stjórnsýsla að setja allar tekjur hins opinbera í einn pott og löggjafarvaldið ákveður síðan öll útgjöld með tilliti til þeirra málefna sem talin eru mikilvægust á hverjum tíma. Stundum endurspeglar eyrnamerking gamlar áherslur og dregur úr möguleikanum á því að taka tillit til nýrra aðstæðna. Þá kemur eyrnamerking í veg fyrir að reglubundin endurskoðun á nauðsyn tiltekinna útgjalda fari fram á sama hátt og á við um önnur útgjaldatilefni. Í sumum tilfellum getur gjaldstofn sem eyrnamerktar tekjur byggjast á rýrnað miðað við útgjaldatilefni og þannig dregið úr getunni til að sinna viðkomandi málefni nægilega vel.

Hér á landi er uppbygging og viðhald þjóðvegakerfisins fjármagnað með skatti á eldsneyti. Ef aðrir orkugjafar til að knýja farartæki verða teknir upp í einhverjum mæli

njóta þeir niðurgreiðslu frá þeim sem nota bensín og díselolíu og það getur tæpast talist réttlátt. Þar á móti vegur reyndar að nýjar tegundir orkugjafa munu til að byrja með að öllum líkindum fyrst og fremst ryðja sér til rúms í innanbæjarakstri en um það bil þriðjungur af akstri fer fram á vegum sem eru fjármagnaðir með öðrum hætti en af ríkisvaldinu.

8.6. Óhefðbundið eldsneyti og aðrir orkuberar

Etanól hefur á undanförunum árum verið notað í auknum mæli sem eldsneyti á bíla annað hvort með blöndun etanóls við bensín eða óblandað sem tíðkast í Brasilíu. Hægt er að nota bensín með lítils háttar íblöndun etanóls á venjulegar bílvélar, en breyta þarf eldsneytiskerfinu ef nota á bensín með hærra hlutfall etanóls vegna hættu á tæringu. Vegna tæringarhættu og tilhneigingu til að blandast við vatn er etanól flutt með tönkum og blandað við bensín skömmu áður en því er dreift til neytenda. Etanól er framleitt með gerjun sykurs. Hráefnið er getur verið af ýmsum toga sem þarfnast meðhöndlunar í ólíkum mæli áður en gerjun getur hafist. Ferlin krefjast mismikillar orku sem hefur áhrif á kosti framleiðslunnar með tilliti til losunar koltvísýrings. Sykurreyr er hægt að nota með litlum tilkostnaði, meira umstang þarf til þess að forvinna sterkju úr maís og sellulósi úr trjáviði krefst enn frekari meðhöndlunar.³⁷

Lífdísilolía er unninn úr lífrænum úrgangi, svo sem steikarfeiti, fiskafgöngum³⁸ og þess háttar eða úr sojaolíu, repjuolíu eða pálmaolíu með efnaferli þar sem esterum er umbreytt í metýlestera. Hægt er að nota eldsneytið beint á dísilvélar eða blandað dísilolíu. Ekki á að þurfa að breyta vélunum, en sumar eldsneytisgerðir storkna við hærri hita en dísilolía sem getur skapað vandamál í köldu loftslagi.

Metan verður til við loftlaust niðurbrot lífrænna efna. Algengt er að nota metan sem myndast við niðurbrot lífræns úrgangs á urðunarstöðum eða húsdýraúrgang. Við niðurbrotið myndast aðallega metan og koltvísýringur. Á urðunarstaðnum Álfsnesi er hlutfall þessara lofttegunda í hauggasinu 55% metan og 43% koltvísýringur. Þar sem metan er rúmlega tuttugufalt kraftmeiri gróðurhúsalofttegund en koltvísýringur er mikill ábati fólgin í því að hindra að metangasið fari út í andrúmsloftið og nota það þess í stað sem eldsneyti. Metangasið er skilið frá öðrum lofttegundum og þurrkað áður en því er komið fyrir á þrýstiflöskum³⁹. Árið 2007 voru 79 metanbílar í notkun á Íslandi.

Miklar umræður hafa verið um umhverfislegan ávinning af notkun etanóls og lífdísils. Víst er að ávinningurinn er mjög mismunandi eftir því hvaða jurtir eru notaðar til framleiðslunnar, og hvernig staðið er að ræktuninni og úrvinnslunni. Í sumum tilvikum getur framleiðslan leitt til meiri losunar gróðurhúsalofttegunda en notkun jarðefnaeldsneytis. Bent hefur verið á mikla losun gróðurhúsalofttegunda vegna

³⁷ Sjá t.d. Farrell, A.E., and D. Sperling. 2007. *A low-carbon fuel standard for California, part 1: Technical analysis*. UCD-ITS-RR-07-07

³⁸ Vettvangur um vistvænt eldsneyti (http://www.os.is/Apps/WebObjects/Orkustofnun.woa/swdocument/13404/VVE_skyrsla_des06.pdf)

³⁹ <http://www.metan.is>

skógareyðingar í mýrlendi í Suðaustur-Asíu sem ráðist er í vegna framleiðslu á pálmaolíu. Sé miðað við notkun bensíns getur notkun á etanóli sem framleitt er úr maís við bestu aðstæður leitt til um 50 % minnkunar í losun gróðurhúsalofttegunda, en við verstu aðstæður er losunin 20 % umfram það sem yrði við að nota bensín.⁴⁰ Auk beinna áhrifa á losun gróðurhúsalofttegunda er nú einnig rætt um aðrar afleiðingar sem framleiðslan hefur í för með sér t.d. breytta landnotkun, áhrif á líffræðilega fjölbreytni og áhrif á verð matvæla.⁴¹

Mikilvægt er að samkomulag verði gert um viðmið til þess að meta sjálfbærni við framleiðslu á lífoldsneyti. Nauðsyn er á að tryggja rekjanleika og að hægt sé að staðfesta að framleiðslan uppfylli ákveðin viðmið.

Vetni er á heimsvísu aðallega framleitt úr jarðefnaeldsneyti, einkum jarðgasi, þar sem metangasi er breytt í vetni og koltvísýring eða vetni og kolefni. Önnur leið, sem nýtt hefur verið á Íslandi, er að framleiða vetni með rafgreiningu á vatni.⁴² Farartæki hafa verið þróuð sem búin eru efnarafölum sem framleiða rafmagn úr vetni sem sameinast súrefni og myndar vatn. Gerð hefur verið tilraun með reksturs vetnisknúinna strætisvagna í Reykjavík og nýlega voru 10 vetnisknúinir bílar teknir í notkun hér á landi.⁴³

Unnið er að þróun farartækja búnum rafhlöðum sem hlaðnar eru með því að stinga þeim í samband. Um er að ræða bíla sem knúnir eru bæði af rafmagni og öðrum orkugjafa, t.d. bensíni, s.k. tengiltvinnbílar (*plug-in hybrids*) eða einvörðungu knúnir rafmagni. Fyrsti rafmagns-smábíllinn er nú kominn á markað héraðs.⁴⁴ Drægni hans er 40-80 km samkvæmt framleiðanda. Toyota hefur tilkynnt að fyrirtækið muni bjóða tengiltvinnbíla 2010 og eru fleiri fyrirtæki, t.d. General Motors, með svipuð áform.⁴⁵ Á svæðum þar sem raforka er framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum er umhverfislegur ávinningur af rafknúnum farartækjum ótvíræður.

8.7. Val neytenda

Því er stundum haldið fram að með því að hvetja neytendur til að kaupa bíla sem losa lítinn koltvísýring sé verið að neyða þá til að kaupa litla og kraftlitla bíla sem henti ef til vill ekki við íslenskar aðstæður. Jafnframt er því haldið fram að slíkir bílar séu ekki öruggir. Þetta er ekki alls kostar rétt eins og sjá má á mynd 24. Hún sýnir sambandið á milli vélarstærðar og losunar CO₂ fyrir þá bíla sem voru á markaði í Stóra-Bretlandi árið 2007. Myndin sýnir svo ekki verður um villst að neytendur hafa töluvert val. Græna

⁴⁰ 2007 Union of Concerned Scientists: BIOFUELS An Important Part of a Low-Carbon Diet

⁴¹ Richard Doornbosch and Ronald Steenblik BIOFUELS: IS THE CURE WORSE THAN THE DISEASE? OECD 2007 (SG/SD/RT(2007)3)

⁴² http://www.ectos.is/newenergy/upload/files/utgefid_efni/vetni_-_orkuberinn_hreini.pdf

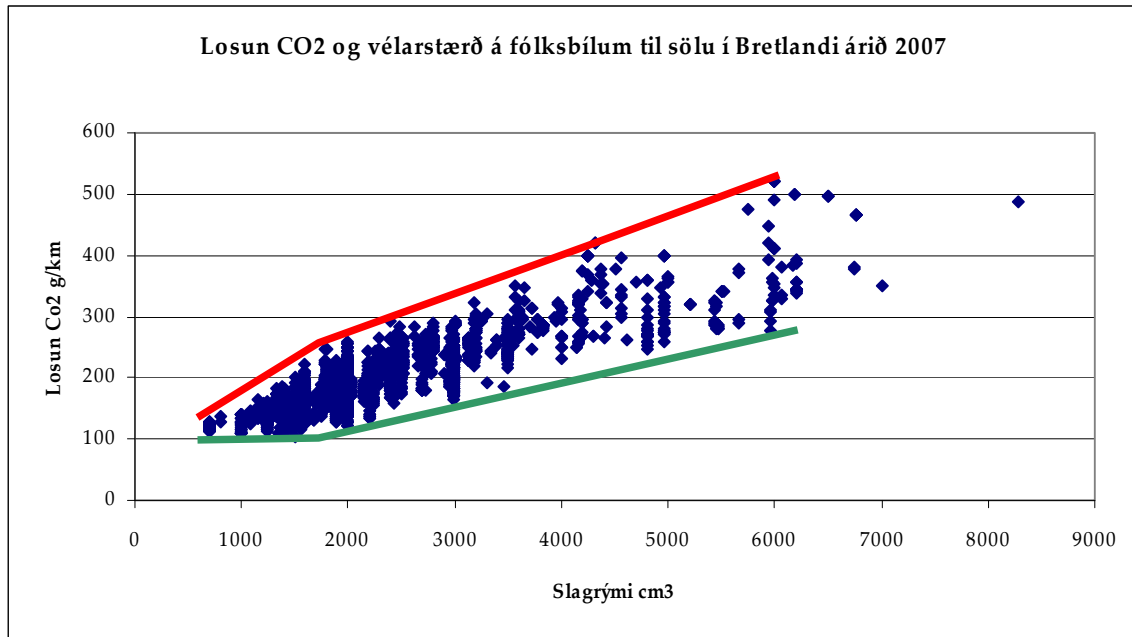
⁴³ www.ectos.is

⁴⁴ <http://www.perlukafarinn.is/revva/>. Bíllinn er af tegundinni REVA sem er stærsti framleiðandi rafmagns-smábíla í heiminum. Talsvert hefur verið selt af honum í Noregi og Bretlandi.

⁴⁵ <http://www.nytimes.com/2008/01/14/business/14plug.html>

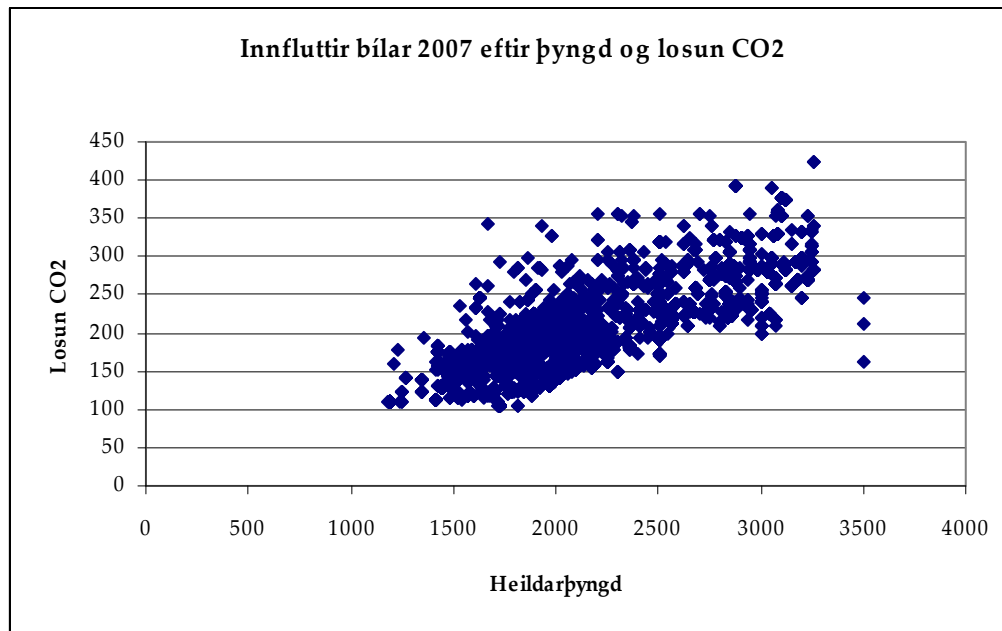
línan sínir lágmarkslosun sem í boði er í hverri vélarstærð en sú rauða hámarkið. Það er tvöfalt hærra en lágmarkið og sums staðar meira en það.

Mynd 24



Sömu sögu er að segja um sambandið á milli þyngdar ökutækis og losunar. Þar eiga neytendur einnig mjög mikið val. Það má sjá á mynd 25 sem sýnir sambandið á milli losunar CO₂ og þyngdar á þeim bílum sem fluttir voru inn til landsins árið 2007.

Mynd 25



Útgildin á myndinni, þar sem losun er mjög lítil miðað við þyngd eru að öllum líkindum ranglega skráð.

8.8. Hugmyndir um litað, gjaldfrjálst, bensín

Eins og fram kemur í 6. kafla skýrslunnar var lagt til við starfshópinn að heimiluð yrði sala á lituðu bensíni, án vörugjalds af bensíni, undir sömu formerkjum og sala á litaðri dísilolíu. Í þeim tillögum kom fram að litað bensín yrði eingöngu til nota á tæki sem ekki nota vegi landsins, svo sem á sláttuvélar, vélsleða, rafstöðvar og skemmtibáta.

Starfshópurinn getur tekið undir að ákveðið ósamræmi er milli þess að boðið er upp á litaða, gjaldfrjálsa, dísilolíu fyrir þau tæki sem ekki nota vegakerfi landsins en hins vegar er ekki boðið upp á litað bensín fyrir tæki sem ekki nota vegakerfi landsins. Leiðir það misræmi af fyrirkomulagi hinna mörkuðu tekjustofna til vegagerðar. Olúgjald og sérstakt vörugjald af bensíni eiga það sammerkt að vera markaður tekjustofn til vegagerðar, ólíkt almennu vörugjaldi af bensíni sem rennur í ríkissjóð eins og aðrar skatttekjur.

Starfshópurinn bendir hins vegar á að fyrirhuguð not litaðs bensíns eru talsvert annars eðlis en núverandi not á litaðri dísilolíu. Þannig eru þau tæki sem nota litaða dísilolíu mun fleiri og fjölbreyttari en tæki sem hugsanlega myndu nota litað bensín. Notendur litaðrar dísilolíu eru fyrst og fremst vinnuvélar og iðnaðartæki af ólíkum tegundum og er þar um stóran hóp að ræða. Af þessum sökum eru nágrannaþjóðir Íslands í olúgjaldslöggjöf sinni bæði með litaða og ólitaða dísilolíu, þar sem sú litaða er fyrst og fremst ætluð fyrir vinnuvélar og önnur tæki sem ekki slíta vegum. Hins vegar er starfshópnum ekki kunnugt um að í neinu ríki í Evrópu sé litað, gjaldfrjálst, bensín til sölu, vegna tækja sem ekki notast við vegi.

Það sem að mati starfshópsins stendur helst í vegi fyrir því að bjóða upp á litað bensín er fyrst og fremst hættan á misnotkun og sá kostnaður sem myndi fylgja nauðsynlegu eftirliti. Ljóst er að utanumhald um litað bensín yrði talsvert og því tæpast réttlætanlegt að leggja út í slíkt nema um eitthvert magn yrði að ræða og raunverulega fjárhagslega hagsmuni sem ekki er hægt að bregðast við með öðrum hætti. Að mati starfshópsins er ekki unnt að líta svo á að um mikla sölu af lituðu bensíni yrði að ræða, í öllu falli ekki sem hlutfall af heildarsölu bensíns (ólíkt hlutfalli litaðrar dísilolíu af heildarsölu dísilolíu). Hins vegar yrði, um leið og litað bensín væri í boði, að setja upp eftirlitskerfi með því að kaup á því yrðu ekki misnotuð og litað bensín notað á ökutæki. Talsvert utanumhald og kostnaður er í dag vegna eftirfylgni með því að lituð dísilolía sé ekki misnotuð. Að mati starfshópsins vegast því hér á tvennir hagsmunir (minni hagsmunir gegn meiri hagsmunum) og verður ekki séð að réttlætanlegt sé að leggja út í nauðsynlegan kostnað og utanumhald til þess eins að tryggja aðgang að lituðu bensín fyrir tiltölulega fáa aðila⁴⁶. Auk þess ber að hafa í huga að vörugjald af bensíni er, eins og fram hefur komið, tvískipt og rennur hið almenna bensíngjald í ríkissjóð og er því ekki tekjustofn sem er eynamerktur Vegagerðinni, ólíkt hinu sérstaka bensíngjaldi sem og olúgjaldi. Ef um litun á bensíni yrði að ræða ætti því eftir sem áður að greiða

⁴⁶ Benda má á í þessu sambandi að björgunarsveitir njóta ýmissa skattalegra ívilnana í starfsemi sinni, samanber lög um vörugjald af ökutækjum og eldsneyti og lög um virðisaukaskatt.

almenna bensíngjaldið af lituðu bensíni þar sem sá skattur rennur beint í ríkissjóð. Hið litaða bensín yrði því eðli máls samkvæmt einungis gjaldfrjálst að hluta til.

Að mati starfshópsins er því bæði stigs- og eðlismunur á sölu á litaðri dísilolíu og lituðu bensíni.

Starfshópurinn vekur hins vegar athygli á því, eins og fram kemur á öðrum stöðum í skýrslu þessari, að þau vandkvæði sem fylgja lituðu og ólituðu eldsneyti ættu ekki lengur við ef ákvörðun yrði tekin þess efnis að olúgjald, sérstakt bensíngjald og kílómetragjald væru ekki sérgreindir tekjustofnar fyrir Vegagerðina. Með því hyrfi nauðsyn þess að elta uppi í skattlagningu eldsneytisnotkun þeirra tækja sem slíta vegum landsins og gjaldstofninn yrði um leið breiðari og almennari, án sértækra undanþága.⁴⁷

⁴⁷ Hér má líka benda á að ef teknar verða upp í framtíðinni nýjar innheimtuaðferðir sem byggja á innhemtu gjalda með rafrænum hætti í gegnum GPS sem miðast m.a. við stað og stund notkunar þá snýst þessi mynd við. Þá breytast væntanlega núverandi skattar a.m.k. að hluta til í notkunargjöld fyrir afnot af vegakerfinu.

9. Ný heildarstefna um skattlagningu ökutækja og eldsneytis

9.1. Almennt um aðgerðir stjórnvalda

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að hann eigi að gera tillögur um samræmda skattlagningu ökutækja og eldsneytis sem hafi þau markmið að leiðarljósi að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda, aukinnar notkunar innlendra orkugjafa, fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins og þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð.

Ljóst er að stjórnvöld geta beitt fleiri aðferðum til þess að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, orkusparnaðar, minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum og hvetja til aukinnar notkunar innlendra orkugjafa. Til þess að árangur náist er að mati starfshópsins mikilvægt að aðgerðir stjórnvalda í þessa veru verði bæði beinar sem óbeinar. Til að mynda var í samráði starfshópsins við hagsmunaaðila oft bent á þá staðreynd að með aukinni fræðslu til almennings, t.d. um vistakstur, megi stórlega draga úr eldsneytiseyðslu ökutækja. Almenn upplýsingagjöf af hálfu stjórnvalda er því afar mikilvæg auk frekari rannsóknar- og þróunarverkefna á þessu sviði. Um mögulegar stuðningsaðgerðir stjórnvalda, annarra en í gegnum skattkerfið, vísar starfshópurinn nánar til kafla 6 og 7 í skýrslu Vettvangs um vistvænt eldsneyti frá desember 2006. Auk þessa vill starfshópurinn benda á að huga ber að fleiru en umhverfismálum í þessu samhengi og má sem dæmi nefna að ástæða er til að endurskoða vörugjöld af varahlutum í ökutækjum sem tengjast öryggisbúnaði, t.d. öryggisloftpúðum.

9.2. Tillögur að nýju samræmdu fyrirkomulagi skattlagningar ökutækja og eldsneytis

Í 8. kafla þessarar skýrslu er fjallað almennt um hvaða vandkvæði eru til staðar vegna núverandi fyrirkomulag skattlagningar á ökutækjum og eldsneyti og hvað standi í vegi fyrir því að ná megi fram breyttum markmiðum stjórnvalda.

Samkvæmt skipunarbréfi starfshópsins var honum ætlað að gera tillögur um samræmda skattlagningu ökutækja og eldsneytis með það fyrir augum að ná þeim markmiðum sem áður hefur verið lýst. Með vísan til þess sem fram hefur komið í köflum 1 til 8 í skýrslu þessari leggur starfshópurinn í kafla þessum fram tillögur sem að hans mati eru vænlegar til að ná fram umræddum markmiðum. Eðli máls samkvæmt eru þó fleiri en ein leið færar. Af þeirri ástæðu er í eftirfarandi umfjöllun greint frá helstu valkostum sem eru vænlegir til að ná umræddum markmiðum, ásamt kostum þeirra og göllum. Í samræmi við skipunarbréfið gengur starfshópurinn þó lengra og tekur afstöðu til þessara kosta og leggur fram ákveðnar tillögur. Er umfjöllun starfshópsins um tillögur

til aðgerða þannig hugsuð sem grunnur fyrir frekari ákvarðanatöku, sem samning lagafrumvarpa kann síðan að byggja á.⁴⁸

Tillögum starfshópsins er skipt upp í fjóra flokka sem saman mynda heildarstefnu að því er varðar skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Skiptingin er í samræmi við þær fjórar stoðir sem í dag mynda grunninn að skattlagningu á þessu sviði. Þessar stoðir eru: stofngjöld (vörugjald af ökutækjum), árgjöld (bifreiðagjald), eldsneytisgjöld (vörugjald af bensíni og olíugjald) og notkunargjald (kílómetragjald). Tillögur starfshópsins miðast við að skattlagningin verði samræmd, heildstæð og einföld. Gert er ráð fyrir að þessi heildarstefnumörkun verði til lengri tíma og ekki endurskoðuð síðar en að fimm árum liðnum, að fenginni þeirri reynslu sem þá hefur verið aflað.

9.2.1. Skattlagning ökutækja

Stofngjald – Vörugjald af ökutækjum

Gjald á losun af CO₂ (losunargjald)

Starfshópurinn leggur til að í stað þess að miða vörugjöld ökutækja við sprengirými (rúmtak) aflvélar verði miðað við losun á CO₂ fyrir hvern ekinn kílómeter sem er fastskráð er í gerðaviðurkenningu viðkomandi ökutækis (CO₂/km). Allir fólksbílar sem framleiddir eru í dag og koma til nýskráningar hjá Umferðarstofu eru með slíkar upplýsingar tiltækar. Við nánari útfærslu tillögunnar hefur verið horft til Noregs, Bretlands og Írlands þar sem skattlagning á þessum grunni hefur verið tekin upp. Í eftirfarandi umfjöllun er skattur þessi nefndur losunargjald.

Viðmið losunargjalds

Það sem fyrst kemur til skoðunar við útfærslu slíks losunargjalds er hvort það eigi einvörðungu að miðast við losun á CO₂ (eins og það er í Bretlandi og Írlandi) eða hvort taka eigi fleiri þætti inn í gjaldstofninn, sambærilegt við það sem gert er í Noregi. Verður hér velt upp þeim valkostum sem koma til skoðunar við mat á því.

Aðrir þættir sem kæmu til greina að hafa í gjaldstofninum væru:

1. EURO staðlar⁴⁹
2. Þyngd
3. Sprengirými aflvélar

Í Noregi er vörugjald ökutækja samsett af þremur þáttum, þ.e.a.s. þyngd, afli í kW og losun CO₂. Með því að taka fleiri þætti inn í jöfnuna er gjaldtakan gerð flóknari. Hins vegar er með því hægt að ná til fleiri þátta sem losunargjald eitt og sér nær e.t.v. ekki til, samanber eftirfarandi umfjöllum.

⁴⁸ Í þessu samhengi ber þess að geta að í skipunarbréfi starfshópsins var ekki tekið fram að starfshópnum bæri að skila drögum frumvarpi eða frumvörpum um skattlagningu eldsneytis og ökutækja.

⁴⁹ Mengunarstaðlar Evrópusambandsins, frá I til V.

Tenging við EURO staðla

Í tillögum Umhverfisstofnunar, í samráði starfshópsins, er lagt til að vörugjald af ökutækjum samanstandi af losun af CO₂ og EURO staðli viðkomandi ökutækis. EURO staðlar eru bæði til fyrir dísilbifreiðar og bensínbifreiðar.

Kosturinn við að tengja gjaldtökuna við EURO staðal ökutækis er að EURO staðlarnir segja til um hve mikið af mengandi efnum ökutækið losar og þá fyrst og fremst sót og NO_x. Með þessu gjaldtakan tengd betur við þá staðbundnu mengun sem ökutæki veldur, en sú tenging næst ekki í öllum tilvikum með því að horfa bara á CO₂ losun en oft er þó samhengi þar á milli.⁵⁰

Ókosturinn við að tengja gjaldtökuna við EURO staðal ökutækis er hins vegar sá að þar með verður kerfið flóknara í framkvæmd og hætta á misnotkun eykst. Vandamál við NO_x og sót eru fyrst og fremst bundin við eldri dísilbifreiðar og það kunna að vera aðrar einfaldari leiðir til þess að draga úr slíkri mengun. Til að mynda hafa nágrannaríki Íslands á síðari árum gert kröfu um sótsiur í eldri og nýjar dísilbifreiðar og er lagt til að það verði gert hér jafnframt, samanber nánari umfjöllun síðar í þessum kafla.

Tenging við þyngd ökutækis

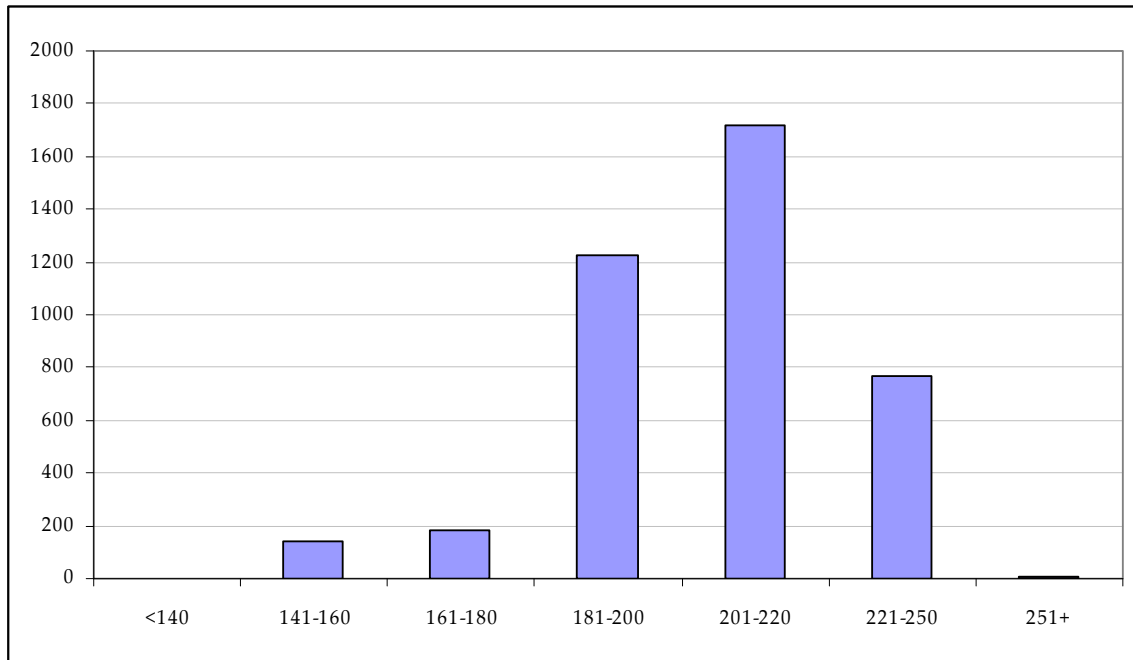
Tölfræðilegt samband er á milli þyngdar ökutækis og losunar CO₂ en hins vegar er breytileikinn alltof mikill. Því er að mati starfshópsins ekki sterk rök fyrir því að tengja gjaldtökuna við þyngd ökutækis, samhliða tengingu við CO₂ losun þess. Annar ókostur við það er sá sami og að framan er nefnt, kerfið verður flóknara í framkvæmd.

Tenging við sprengirými (rúmtak) aflvélar

Núgildandi vörugjald af ökutækjum miðar eingöngu við sprengirými aflvélar. Það er einnig samhengi milli sprengirýmis og losunar en of mikill breytileiki er engu að síður til staðar. Það má glögg sjá á mynd 26 sem sýnir dreifingu losunar fyrir þau ökutæki sem flutt voru til landsins árið 2007 og höfðu sprengirými á bilinu 1900-2000 cm³. Að mati starfshópsins eru því fleiri rök sem mæla móti því en með að tengja gjaldtökuna við sprengirými aflvélar til þess að ná markmiðum um minni losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum.

⁵⁰ Ekki er litið á CO₂ sem staðbundna mengun.

Mynd 26: Fjöldi innfluttra bíla, árið 2007, með vélarstærð 1900-2000 rúmsentimetrar eftir losun CO₂ (g/km)



Niðurstaða varðandi viðmið

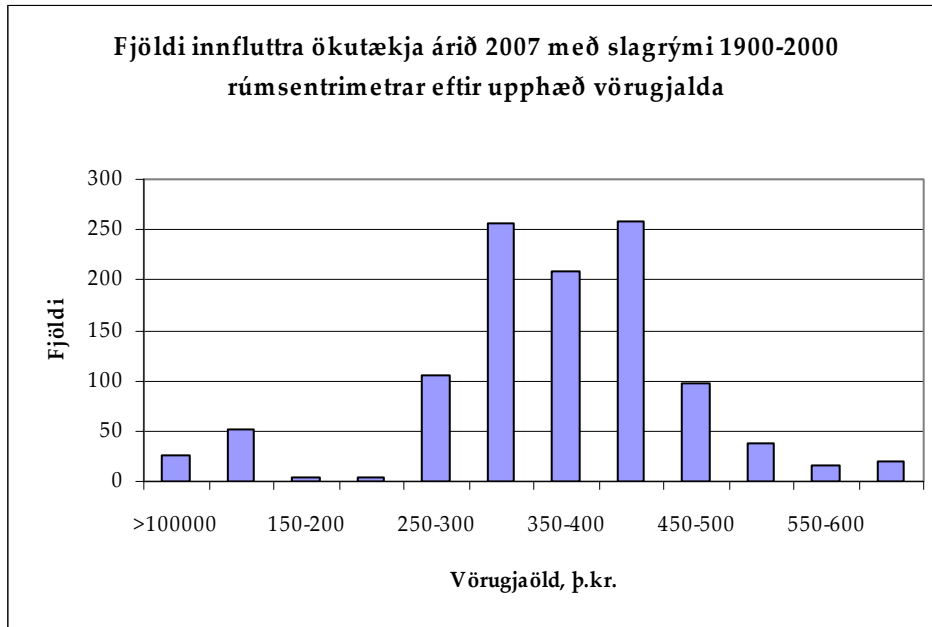
Með hliðsjón af því hversu mikilvægt það er að viðkomandi kerfi skattlagningar verði einfalt og skýrt, bæði fyrir skatt- og tollfyrvöld og fyrir gjaldendur, leggur starfshópurinn til að einvörðungu verði miðað við losun CO₂.

Gjaldstofn. Á losunargjald að vera hlutfall af verðmæti eða krónutala fyrir losun CO₂ g/km?

Samkvæmt nágildandi lögum er gjaldstofn vörugjalds af innfluttum ökutækjum tollverð þeirra sem þýðir að 30% eða 45% vörugjald er lagt ofan á tollverð viðkomandi ökutækis. Afleiðing þess fyrirkomulags er að tvö ökutæki með sama sprengirými aflvélar geta greitt afar ólíkt vörugjald í krónum talið þrátt fyrir að hlutfall skattsins sé það sama, þ.e. vörugjaldið er háð verðmæti ökutækisins.

Þetta má sjá á mynd 27 þar sem er yfirlit yfir hversu hátt vörugjald var greitt af þeim bifreiðum sem fluttar voru inn til landsins árið 2007 sem höfðu slagrymi á bilinu 1900-2000 cm³.

Mynd 27



Álitamál er hvort rétt sé að nota samskonar aðferðarfræði við upptöku losunargjalds í stað vörugjalds. Ef einvörðungu viðmiðinu um sprengirými aflvélar er skipt út fyrir losun CO₂ g/km þá er hinn nýi skattur áfram háður verðmæti viðkomandi ökutækis, þ.e. af tveimur ökutækjum sem bæði losa t.d. 160 CO₂ g/km er greitt mismunandi losunargjald í krónutölu eftir því hvert verðmæti (tollverð) hvors ökutækis er. Fyrir slíkri niðurstöðu eru engin umhverfisleg rök þar sem að losun CO₂ er sú sama frá báðum ökutækjunum. Út frá hreinum umhverfislegum sjónarmiðum er rökréttara að líta svo á að fjárhæð skattsins taki einvörðungu mið af skráðri CO₂ losun viðkomandi ökutækis en ekki verðmæti þess. Starfshópurinn bendir hins vegar á að með þessu er um vissa grundvallarbreytingu að ræða varðandi stofn vörugjalds. Löng hefð er fyrir því að gjöld í ríkissjóð vegna innflutnings fari eftir verðmæti hinnar innfluttu vöru.

Það hefði miklar afleiðingar að aftengja gjaldtökuna frá verðmæti ökutækisins. Ef ná á óbreyttum tekjum frá því sem er í núgildandi vörugjaldskerfi þá mun það þýða að tilflutningur yrði á skattbyrðinni frá dýrari ökutækjum yfir á ódýrari ökutæki. Það myndi draga úr hvata til kaupa á smærri og sparneytnari ökutækjum. Útreikningar starfshópsins sýna að sá tilflutningur yrði talsverður. Að mati starfshópsins yrði slík útfærsla hindrun í vegi þess að unnt væri að ná fram þeim markmiðum sem starfshópnum var ætlað að vinna eftir. Í tillögu starfshópsins er því miðað við að losunargjaldið verði áfram hlutfall af tollverði viðkomandi ökutækis.

Tillaga að losunargjaldstöflu í stað vörugjalds af ökutækjum

Að mati starfshópsins er æskilegt að hið nýja vörugjald, í formi losunargjalds, verði almennt ekki hærra fyrir “venjulegan fólksbíl”⁵¹ en það er í dag.

Eins og áður segir er auðvelt að stilla losunargjaldstöflunni upp eftir því hverjar tekjur ríkissjóðs eigi að vera af þessum þætti skattlagningar ökutækja og eldsneytis. Hafa ber í huga að í tillögum starfshópsins er lagður til sérstakur kolefnisskattur á eldsneyti og er því, að mati starfshópsins, rökrétt samhengi í því að vörugjöld af ökutækjum lækki þannig að heildartekjur ríkissjóðs verði því sem næst óbreyttar, þ.e. að tilfærsla í skattlagningu verði frá ökutækjum yfir á eldsneyti.

Er það í samræmi við almennt viðurkennd hagfræðileg rök eins og nánar er útskýrt í 8. kafla skýrslu þessarar, þ.e. að til að ná settum markmiðum sé heppilegra að þungi heildargjaldtökunnar færast frá ökutækjunum yfir á eldsneytið (notkunina), fremur en hið gagnstæða.

Með vísan í ofangreint leggur starfshópurinn til að nýja losunargjaldstaflan verði eftirfarandi:

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Vörugjald í dag (%)	Nýtt gjald (%)
A	0-100	30	0
B	100-120	30	5
C	121-140	30	10
D	141-160	30	15
E	161-180	30	20
F	181-200	30/45	30
G	201-220	30/45	40
H	221-250	45	50
I	Yfir 250	45	60

(* Samband rúmtaks aflvélar og losunar CO₂ er ekki línulegt – frávik kunna að vera í bilum F-G.)

Rök fyrir upptöku losunargjalds

Miðað við ofangreinda losunargjaldstöflu munu ökutæki sem losa á bilinu 181-220 g/km CO₂ almennt koma óbreytt út úr hinu nýja kerfi en ökutæki þar fyrir neðan betur og ökutæki þar fyrir ofan verr. Meðallosun nýskráðra ökutækja á Íslandi árið 2002 var 210 g/km en árið 2007 var hún 194 g/km. Gefa má sér að það sé í samræmi við almenna tækniþróun, fyrst og fremst.

Með þessari gjaldtöku er með áþreifanlegum hætti verið að hvetja til notkunar vistvænna ökutækja, og hvatinn er meiri því minni sem losunin er. Ökutæki sem losa minna en 181 g/km af CO₂ greiða þannig lægra vörugjald en í dag og fer það stíglækkandi eftir því sem losunin er minni. Hér má nefna sem dæmi að í aðgerðum

⁵¹ Ekki er til skilgreining á hugtakinu “venjulegur fólksbíl” en í umsögn Umhverfisstofnunar var eftirfarandi ökutæki tekið sem dæmi um “venjulegan fólksbíl” og að mati starfshópsins er það nærri lagi: Fólksbíl sem uppfyllir EURO IV og losar 180 g/km af CO₂.

sínum hefur Reykjavíkurborg skilgreint “vistvænt ökutæki” sem ökutæki sem losar minna en 120 CO₂ g/km⁵² og í stefnu Evrópusambandsins er miðað við sömu losunartölu, þ.e. að árið 2012 verði meðallosun nýrra fólksbíla innan Evrópusambandsins 120 CO₂ g/km.⁵³

Að sama skapi gerir tillaga starfshópsins ráð fyrir að gjaldtakan aukist á ökutæki sem losa meira en 220 g/km af CO₂ enda er almennt ekki litið á slík ökutæki sem umhverfisvæn og því umhverfislegur ávinningur af því að fækka þeim. Kjósi einstaklingar hins vegar eftir sem áður að flytja inn og nota slík ökutæki greiða þeir í samræmi við þá losun sem þeir valda. Þessi tillaga er því í fullu samræmi við mengunarbótaregluna.⁵⁴

Eftirfarandi eru nokkur dæmi um ökutæki sem losa innan við 180 g/km af CO₂.⁵⁵

Bensínbifreiðar	CO ₂ losun g/km	Dísilbifreiðar	CO ₂ losun g/km
Citroën C1 1,0i SX	109	Citroën C3 1,4 HDI	115
Peugeot 107 1,0	109	Ford Fiesta 1,4 TDCI	116
Toyota Aygo 1,0	109	Peugeot 206 1,4 HDi	116
Kia Picanto 1,0 LX	123	Hyundai Getz 1.5 GLs 5D	118
Toyota Yaris 1,0	127	Toyota Yaris 1,4 D-4D Sol	119
Hyundai Getz 1.1 GL 3D	130	Volkswagen Polo 1,4 TDI	119
Honda Jazz 1,4 LS	134	Hyundai Accent 1,5 GLS	120
Opel Corsa 1,0 Enjoy	134	Renault Megane 1,5 dCi	120
Renault Clio 1,2 16V	139	Opel Corsa 1,3 CDTi Enjoy	124
Fiat Grande Punto 1,2	142	Peugeot 1007 1,4 HDI	124
Volkswagen Polo 1,2	143	Skoda Fabia 1,4 TDI	124
Mercedes-Benz A-klasse	148	Nissan Micra 1,5 dCi	125
Citroën C4 1,4 I SX	153	Volvo S40 1,6 D	129
Peugeot 307 1,4 XR	155	Skoda Octavia 1,9 TDI	132
Mazda 3 1,4 84hk Comfort	157	Volvo V50 1,6 D	132
Renault Laguna 1,9 dCi	157	Peugeot 407 1,6 HDI	145
Skoda Octavia 1,6 FSI	158	Saab 9-3 1,9TID Sport	147
Nissan Almera 1,5	158	Jaguar X-Type 2,0 D Classic	149
Ford Focus 1,4	159	Audi A4 1,9 TDI	152
Toyota Corolla 1,4	159	Toyota Avensis 2,0 D-4D	152
Opel Vectra 1,6 M5	163	BMW 3-Serie LE320 D	153
Renault Megane 1,6	164	Volkswagen Passat 1,9 TDI	153
Volkswagen Golf 1,4	165	Ford Mondeo 2,0 TDCI	154
Volvo C30 1,6	167	Opel Vectra 1,9 CDTI	154

⁵² Slík ökutæki mega leggja frítt í stæði á vegum Reykjavíkurborgar.

⁵³ Sjá Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL Setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles, Brussels, 19.12.2007 COM(2007) 856 final.

⁵⁴ Polluter Pays Principle (sá borgar sem mengar).

⁵⁵ Heimild: <http://www1.vg.no/bil-og-motor/artikkel.php?artid=169034>

Audi A3 1,6	169	Alfa Romeo 159 1,9 JTD	157
Chevrolet Lacetti 1,6 SX	169	BMW 5-Serie LE520 D	158
Volkswagen New Beetle 1,4	169	Renault Laguna 1,9 dCi	159
Hyundai Elantra 1,6 GLS	170	Audi A6 2,0 TDI	160
Toyota Avensis 1,8 Sol	171	Opel Zafira 1,9 CDTI Enjoy	160
Volvo S40 1,6	171	Citroen Picasso 2,0 HDi	160
Volvo V50 1,6	171	VW Thouran TDI Trendline	161
Suzuki SX 4 SX 4 1,6 GLX	173	Peugeot 607 2,0 HDI	162
Nissan Primera 1,6	173	Hyundai Sonata 2,0 GLS	163
Dodge Caliber 1,8 SE	174	Cadillac BLS 1,9 D	164
Hyundai Matrix 1,6 GLS	174	Mazda 6 2.0 DE	165
Citroën Berlingo 1,4 I	175	Mercedes-Benz C-klasse	167
BMW 3-Serie Advantage	175	Mercedes-Benz E-klasse	167
BMW 1-Serie Advantage118	176	Volvo S80 2,4 D	167
Suzuki Liana 1,6 VVT Sport	179	Lexus IS 220 D	168
Volkswagen Passat 1,6 FSI	179	Volvo S60 D	169
Toyota Verso 1,8 VVT	179	Volvo V70 D	172
		Saab 9-5 1,9 TID	174

Tvinnbílar	CO₂ losun g/km
Toyota Prius 1,5	104
Honda Civic Hybrid	109

Gagnrýni á skattlagningu í formi losunargjalds

Starfshópurinn bendir á að fyrirséð er að við tillögu um aukna gjaldtöku á ökutæki sem losa yfir 220 g/km CO₂ muni koma fram sú gagnrýni að ekki sé tekið tillit til sér íslenskra aðstæðna og aðilum sé mismunað eftir búsetu. Í hinum dreifðu byggðu landsins séu ekki sömu möguleikar til að velja smærri og eyðslugrennri ökutæki og í þéttbýli, þ.e. íbúar landsbyggðarinnar séu í mörgum tilvikum háðir stærri og öruggari ökutækjum til að komast á milli staða og þá sérstaklega að vetri til.

Starfshópurinn bendir á að skráð CO₂ losun ökutækja fer ekki endilega eftir stærð ökutækis. Þannig eru margir skráðir skutbílar, fjórhjóladrifsbílar og jeppar með minni losun en 220 g/km CO₂. Ekki er því sjálfgefið, að mati starfshópsins, að íbúar í hinum dreifðari byggðum landsins komi verr út úr umræddri kerfisbreytingu. Talsvert svigrúm verður því áfram til kaupa á stórum og öruggum ökutækjum sem eru ekki langt frá meðallosun nýskráðra ökutækja á Íslandi.

Önnur gagnrýni sem kann að koma fram er að stighækkandi gjöld á fólksbifreiðar, eftir losun CO₂, mismuni fólki eftir fjölskyldustærð. Litlar sparneytnar bifreiðar henti ekki öllum og með slíkri skattlagningu sé verið að hvetja fólk til að ferðast um eitt og eitt í smærri ökutækjum. Sem svar við þeirri gagnrýni bendir starfshópurinn á að nú þegar eru á markaði bifreiðar með afar mismunandi eyðslu og skráða CO₂ losun í hvaða stærðarflokki bifreiða sem er. Þannig má í meðfylgjandi töflum finna 5 og 7 manna

fjölskyldubifreiðar með litla skráða CO₂ losun. Starfshópurinn bendir því á að ekki má gefa sér það að skattalegar aðgerðir tengdar skráðri CO₂ losun, leiði til þess að þeir sem telja sig þurfa stór ökutæki gjaldi umtalsvert meira en aðrir.

Í framhaldi af þessu má benda á nokkur dæmi af ökutækjum sem losa frá 185 g/km af CO₂.

Bensínbifreiðar	CO₂ losun g/km	Dísilbifreiðar	CO₂ losun g/km
Mercedes-Benz C-klasse	190	Volvo XC70 D5 Awd	201
Cadillac BLS 2,0 t	193	Chrysler 300 C 3,0 CRD	215
Subaru Legacy 2.0R AUT	202	BMW 7-Serie Automat730	216
Alfa Romeo 159 1,9 JTS	205	Audi Allroad 3,0 TDI quattro	219
BMW 5-Serie 523 I	205		
Volvo S60 2,4 S	209		
Saab 9-5 2,3t	212		
Lexus IS 250	214		
Volvo V70 2,4 S	214		

Jeppar – bensín

Daihatsu Terios 1,3 DX 4wd	185
Honda CR-V 2,0 Comfort	192
Toyota RAV4 2,0 VVT-i	202
Suzuki Grand Vitara 1,6	210
Subaru Forester 2.0X	220
BMW X3 2,0i	223
Ford Escape Limited 3,0i V6	257
Volvo XC90 3,2 Awd	281
Subaru B9 Tribeca	291
Nissan Murano 3,5 V6 24V	295
Toyota Land Cruiser 4,0 V6	305
Ford Edge Limited 3,5i V6	313
Porsche Cayenne V6	324
Hummer 3,7	346
Land Rover Range Rover	352
Land Rover Discovery V8	354
Ford Explorer Limited 4,6i V8	374
Ford Expedition Limited 5,4i V8	425

Jeppar – dísil

Toyota RAV4 2,2D	173
BMW X3 2,0d	191
Hyundai Santa Fe 2,2	191
Opel Antara 2.0DTH	197
Suzuki Grand Vitara 1,9	205
Volvo XC90 D5 Awd	217
Nissan Pathfinder 2,5 dCi	238
Toyota Land Cruiser 3,0	244
Mitsubishi Pajero 3,2	246
Jeep Grand Cherokee 3.0	270
Land Rover Range Rover	271
Volkswagen Touareg 2,5	275
Audi Q7 3,0 TDI	282
Nissan Patrol 3,0 TDi SE	288

Tvinnbílar

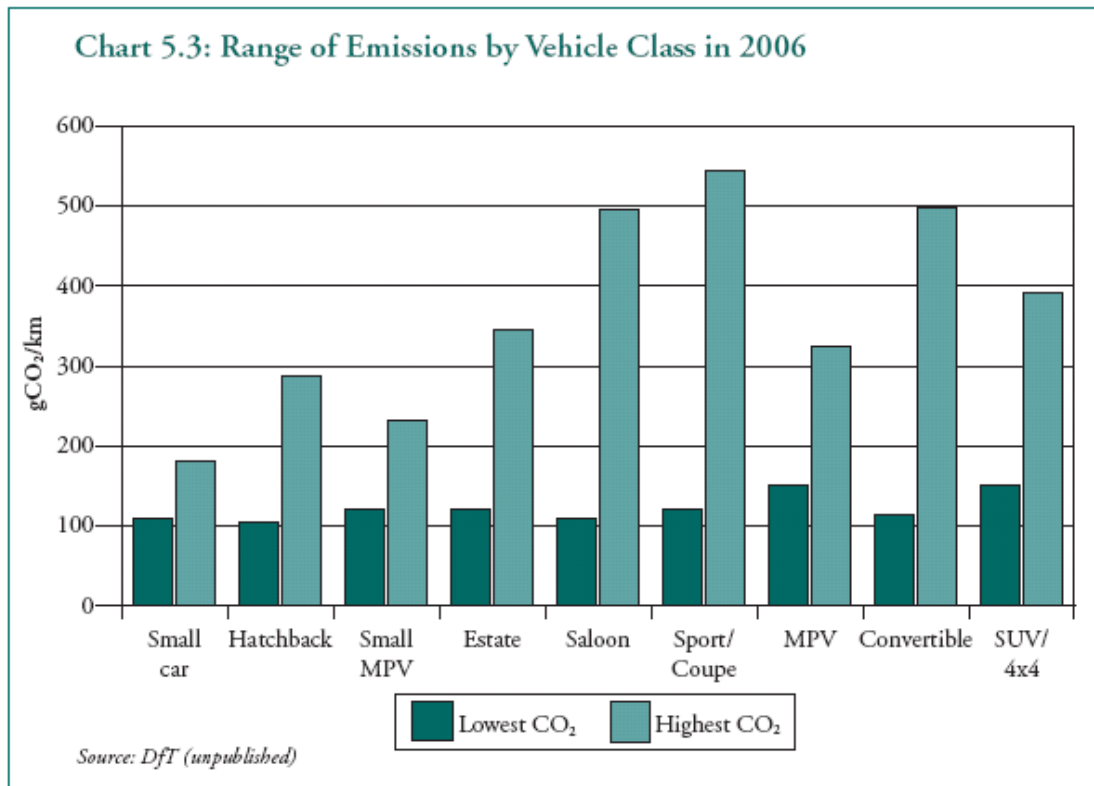
Lexus RX 400h	192
---------------	-----

Pallbílar

Mazda BT-50 2,5	227
Isuzu Rodeo Pickup 3,0td	243
Ford Explorer Sport Trac 4,0i V6	345
Ford F150 5,4 V8	424

Eins og fram kemur hér að ofan stendur neytendum til boða töluvert val þegar kemur að losun gróðurhúsalofttegunda fyrir mismunandi tegundir bíla. Á mynd 28 hér fyrir neðan má sjá mestu og minnstu losun fyrir mismunandi tegundir bíla sem eru til sölu í Bretlandi.

Mynd 28⁵⁶



Eins og fram kemur að neðan leggur starfshópurinn til að, a.m.k. til að byrja með, nái þessi breyting fyrst og fremst til fólksbifreiða. Þ.e. þeirra ökutækja sem í dag greiða annaðhvort 30% eða 45% vörugjald eftir vélarstærð.

Aðlögunartími kerfisbreytingar úr vörugjaldi í losunargjald?

Einn af þeim valkostum sem upp koma í tengslum við losunargjald er hvort sú kerfisbreyting sem fellst í upptöku losunargjalds í stað vörugjalds skuli eiga sér stað á einum degi eða á lengri tíma. Fyrir hvorum kosti eru ákveðin rök. Til að flýta fyrir hinum jákvæðu umhverfislegu áhrifum kerfisbreytingarinnar er æskilegt að kerfisbreytingin eigi sér stað á sem skemmstum tíma. Með því er hvatanum til endurfjárfestingar í sparneytnari ökutækjum komið beint til skila með sýnilegum hætti. Að auki einfaldar það skattumhverfið og gerir það gagnsærra að yfirfærslan sé ekki of löng eða flókin. Mikil tilfærsla skattlagningar af ökutækjum yfir á eldsneyti hefur áhrif á endursöluverð ökutækja og lántökur einstaklinga þeim tengdar. Ef um er að ræða ökutæki sem losar minna en sem nemur meðaltalslosun mun það væntanlega falla í

⁵⁶ The King Review of Low-carbon cars, Part I: The potential for CO₂ Reduction, HM Treasury, London, Október 2007. Myndin verður gerð á íslensku í endanlegri gerð skýrslunnar

verði við kerfisbreytinguna. Það á hins vegar ekki endilega við um eldri ökutæki sem eru yfir meðaltalslosun. Í báðum tilvikum bætist hins vegar aukinn eldsneytiskostnaður við rekstur viðkomandi ökutækis verði af upptöku kolefnisskatts á jarðefnaeldsneyti.

Að mati starfshópsins þarf við útfærslu kerfisbreytingarinnar að finna æskilegt jafnvægi milli þessara sjónarmiða og hagsmuna. Einn valkostur væri sá að láta breytinguna úr núverandi vörugjaldi yfir í endanlegt losunargjald ganga í gildi á einhverju yfirgangstímabili (t.d. fimm árum). Ef samhliða ætti að mæta því tekjutapi sem í ofangreindri breytingu felst með upptöku kolefnisskatts á jarðefnaeldsneyti, samanber síðari umfjöllun í skýrslu þessari, væri þá rökrétt að sú upptaka ætti sér þá jafnframt stað á jafn löngum tíma, þannig að heildarskatttekjur ríkissjóðs verði því sem næst óbreyttar.

Út frá markmiðum starfshópsins bendir starfshópurinn þó á að með því að dreifa kerfisbreytingunni á lengra tímabil nást ekki viðkomandi markmið með sama hætti og ef breytingin á sér stað þegar í upphafi. Lækkun vörugjalda á löngum tíma er líkleg til að tynast í verðlagningu viðkomandi vöru og koma ekki fram með beinum hætti til kaupanda, þ.e. hvati til kaupa vistvænna ökutækja verður ekki sá sami fyrir vikið. Auk þess er með yfirgöngutímabili verið að seinka endurnýjun fólksbílaflotans þar sem markaðurinn veit að það er ekki fyrr en í lok yfirgangstímabilsins sem hagstæðast er að kaupa viðkomandi ökutæki. Umhverfisleg sjónarmið mæla því mjög sterkt með því að kerfisbreyting í þessa veru eigi sér stað þegar í upphafi í einum vettvangi við gildistöku nýrra laga. Í öllu falli er, út frá þessum sjónarmiðum, æskilegt að aðlögunartímabilið verði sem styst og í sem fæstum skrefum. Hafa ber í huga að losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum er alltof mikil og vex afar ört.

Regluleg endurskoðun losunargjaldstöflunnar

Starfshópurinn leggur til að horft sé fram til ársins 2020 við útfærslu hins nýja fyrirkomulags skattlagningar ökutækja og eldsneytis. Það er þó nauðsynlegt, með hliðsjón af örri tækniþróun og sterkum líkum á hertum umhverfiskröfum á tímabilinu, að eigi síðar en að fimm árum liðnum, frá gildistöku nýs kerfis, verði losunargjaldstaflan endurskoðuð og bilin færð til eftir því sem reynslan hefur gefið tilefni til. Með bættri tækni mun losun CO₂ áfram fara lækkandi af ökutækjum⁵⁷ og með fjölgun vistvænni ökutækja væri því raunhæft að gera ráð fyrir að skattlagningin færist neðar á losunarbilstöfluna. Endurskoðun yrði því áfram ávallt sett fram á a.m.k. fimm ára fresti.

Tekjuáhrif o.fl.

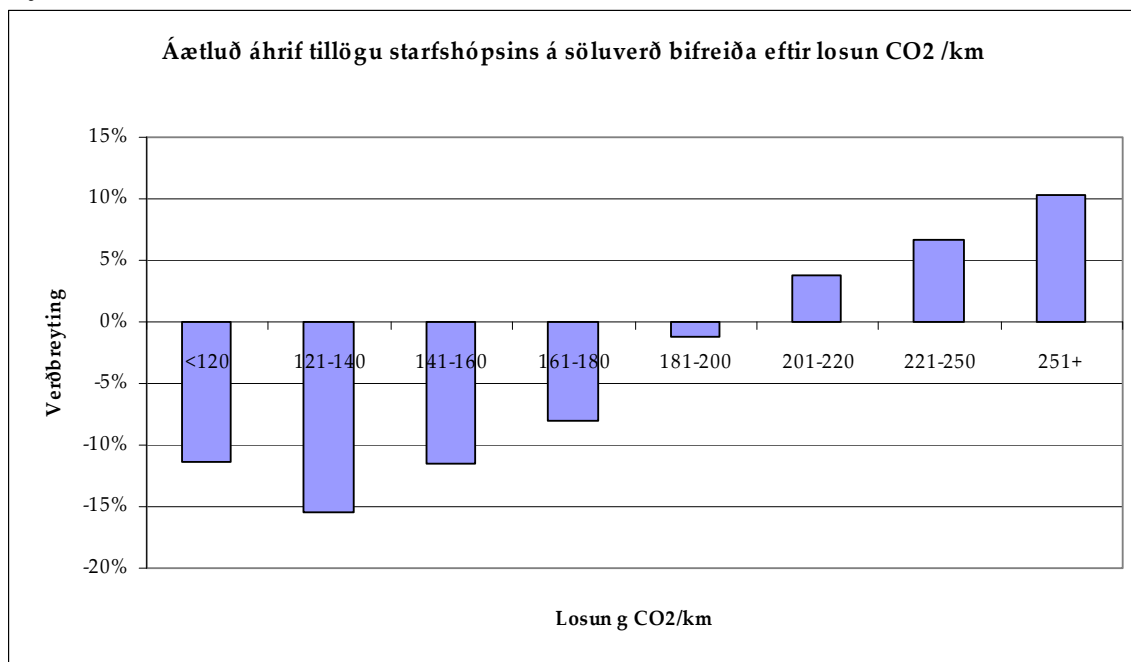
Um tekjuáhrif þeirrar kerfisbreytingar sem felst í upptöku losunargjalds í stað vörugjalds af ökutækjum, sem og önnur áhrif, er fjallað í 10. kafla þessarar skýrslu. Áætlað hefur verið að tekjutap ríkissjóðs vegna upptöku losunargjalds í stað vörugjalds af ökutækjum gæti orðið um 1.200 m.kr.

⁵⁷ Í nýrri breskri skýrslu *The Kings Review of low-carbon cars* er því spáð að vænta megi 30% minnkunar á losun meðalfólksbíls á næstu 5-10 árum, að mestu með endurbótum á vél þeirra. Sjá http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9/5/pbr_csr07_king840.pdf.

Starfshópurinn bendir á að endanleg uppstilling losunargjaldsins fer ætíð eftir ákvarðanatöku stjórnvalda um heildarsamsetningu skattlagningar ökutækja og eldsneytis, hvaða tekjum sú skattlagning eigi að skila og hvernig hún eigi að skiptast milli ökutækja og eldsneytis. Eðli máls samkvæmt er hægt að stilla losunargjaldstöfluna af þannig að hún skili minni eða meiri tekjum en vörugjöld af ökutækjum í dag, sem og að stilla gjaldaflokkana af innbyrðis eftir því hversu hratt eða hægt skatturinn vex eftir losun, þ.e. hversu mikill hvati og hversu mikil “refsing” er innbyggð í losunargjaldið.

Starfshópurinn hefur áætlað hversu mikil áhrif tillögur hans hefðu á endanlegt söluverð bifreiða. Miðað er við áætlaða meðalálagningu bílaumboðanna og að hún sé hin sama á alla bíla. Einnig er miðað við að öll breyting á vörugjöldum skili sér í endanlegu verði, hvort sem hún er til hækkunar eða lækkunar. Niðurstöðuna má sjá á mynd 29. Skýringin á því af hverju verðlækkunin er minni í þeim flokki sem losar minnst er sú að í þeim flokki er nú að finna bíla sem njóta þegar afsláttar frá vörugjöldum. Tekjuáhrif á ríkissjóð eru reiknuð miðað við það að verðteygni sé -3, þ.e. að 1% verðlækkun auki eftirspurn um 3% en að 1% verðhækkun minnki hana um 3%.

Mynd 29



9.2.2. Undanþágur og afslættir frá losunargjaldi

Atvinnuökutæki o.fl.

Í kafla 3 í þessari skýrslu er birtur list yfir þær tegundir ökutækja sem undanþegnar eru vörugjaldi af ökutækjum í dag, ásamt lista yfir önnur frávik sem í gildi eru. Alls er þar um að ræða 35 sérgreind frávik frá almennu reglunni um að vörugjald af ökutækjum skuli vera 30% eða 45% eftir sprengirými aflvélar.

Ljóst er að einfaldast væri að taflan sem lögð er til að framan, um losunargjald, nái jafnt til allra ökutækja þ.m.t. þeirra sem undanþegin eru vörugjaldi í dag eða greiða sérstakt lækkað vörugjald. Að mati starfshópsins er hins vegar jafn ljóst að slíkar hugmyndir munu mæta mikilli andstöðu hjá hagsmunaaðilum. Að taka þessi 35 sérgreindu frávik til heildstæðrar endurskoðunar er vandasamt verkefni þar sem ein tilfærsla kallar yfirleitt á aðra og svo koll af kolli. Er slík vinna í raun sjálfstætt rannsóknarefni. Engu að síður er að mati starfshópsins ljóst að núverandi kerfi sértækra undanþága frá vörugjaldi af ökutækjum er afar óheppilegt út frá mörgum sjónarmiðum (t.d. umhverfislegum og skattframkvæmdarlegum) og má sem einfalt dæmi um það vísa til þess sem fyrr var sagt um aukinn innflutning eyðslufrekra pallbíla til einkanota, með mikla CO₂ losun, á lækkuðu vörugjaldi.

Það er mat starfshópsins að til þess að ofangreindar breytingar geti orðið að veruleika verði í stórum dráttum að miða við að þeir sem eru undanþegnir eða að njóti afsláttar frá vörugjaldi af ökutækjum í dag verði jafnframt undanþegnir eða njóti afsláttar frá nýja losunargjaldinu. Engu að síður er að mati starfshópsins ástæða til að taka umrædd frávik til heildarendurskoðunar, m.a. með hliðsjón af því að þau virðast vera mun víðtækari en þekkist í nágrannalöndum Íslands.

Viss vandkvæði er á að útfæra þessi frávik í hinu nýja kerfi og fá þau til að falla inn í það þannig að samræmis sé gætt. Einfaldasta leiðin væri að stilla því þannig upp að umrædd 35 sérgreind ökutæki greiði áfram vörugjald samkvæmt hinu eldra kerfi, þ.e. ýmist 0%, 5%, 10%, 13% eða 30%. Hins vegar væri slík útfærsla hreint stílbrot í heildarsamhengi hins nýja skattlagningarkerfis þar sem vörugjald þessara ökutækja tæki þá ekkert mið af losun á CO₂.

Í vinnu starfshópsins var unnið út frá því að heildarsamræmi næðist í skattlagningu ökutækja og eldsneytis þar sem sömu sjónarmið og viðmið ganga þvert í gegnum skattkerfið og til viðbótar að skattkerfið verði ekki óþarflega flókið. Með þessi markmið að leiðarljósi hefur starfshópurinn fjallað um þessi 35 sérgreindu frávik og reynt að flokka þau saman í færri flokka en gert er í dag. Í núgildandi lögum eru sex ólíkir gjaldaflokkar og sem dæmi má nefna þá eru hópferðabifreiðar í þremur gjaldaflokkum. Jafnframt er mikilvægt að tenging við CO₂ losun sé, eftir því sem hægt er, fyrir hendi. Með vísan í þetta leggur starfshópurinn fram tillögu sem kveður á um þrískiptinu frávikum frá losunargjaldi. Starfshópurinn vekur þó athygli á að nauðsynlegt er að fara vandlega lið fyrir lið í gegnum hvert og eitt af þessum frávikum og þau réttlætungarsjónarmið sem þar búa að baki.

Í fyrsta hópnum eru tilgreind þau ökutæki sem eru alfarið undanþegin losunargjaldinu. Eins og fram kemur í neðangreindri töflu er þar fyrst og fremst um að ræða atvinnuökutæki þyngri en 5 tonn auk ökutækja til sérgreindra nota í almannajónustu (snjóplógar, slökkvibifreiðar, sjúkrabifreiðar og björgunarsveitabifreiðar).

Í öðrum hópnum eru sérgreind ökutæki sem borga fast vörugjald (t.d. 13%) þar sem í mörgum tilvikum liggja ekki fyrir CO₂ losunartölur fyrir þau, Dæmi um slík "ökutæki"

samkvæmt núgildandi frávikum eru grindur með hreyfli, yfirbyggingar, tengivagnar, gálgabifreiðar og fornbílar.

Í þriðja hópnum eru síðan ökutæki þar sem CO₂ losun á að liggja fyrir. Þetta eru fyrst og fremst leigubifreiðar og bílaleigubifreiðar og er þar lögð fram tafla með lækkuðu losunargjaldi fyrir þau ökutæki, í samræmi við þá afslætti sem þau njóta í dag.

Ökutæki sem verða undanþegin losunargjaldi

a. Hópfreiðabifreiðar, þ.e. ökutæki sem aðallega eru ætluð til fólksflutninga, sem skráðar eru fyrir 18 manns eða fleiri að meðtöldum ökumanni.

b. Dráttarþingifreiðar fyrir festivagna og sem aðallega eru gerðar til að draga annað ökutæki, sem eru yfir 5 tonn að heildarþyngd.

c. Ökutæki sem aðallega eru ætluð til vöruflutninga og eru yfir 5 tonn að heildarþyngd.

d. Vélknúin ökutæki til sérstakra nota, gálgabifreiðar, kranabifreiðar o.fl., sem ekki eru aðallega hönnuð til flutnings á mönnum eða vörum og ekki eru tilgreind annars staðar í þessari grein, að heildarþyngd yfir 5 tonn.

e. Tengivagnar og festivagnar til vöruflutninga sem eru yfir 5 tonn að leyfðri heildarþyngd.

f. Dráttarþingifreiðar að heildarþyngd 4 tonn eða meira sem gerðar eru til nota utan þjóðvega.

g. Snjóplógar.

h. Slökkvibifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum.

i. Sjúkrabifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum.

j. Sjálfhlaðandi eða sjálflosandi tengivagnar og festivagnar til landbúnaðarnota.

k. Bifreiðar í eigu ríkis, sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum, sérstaklega búnar til flutnings á fötluðum, þ.m.t. búnar hjólastólalyftu og samþykktar af Tryggingastofnun ríkisins.

l. Dráttarvélar til nota á lögbýlum.

m. Beltabifreiðar (snjóbílar), yfir 700 kg að eigin þyngd, sérstaklega ætlaðar til aksturs í snjó.

n. Bifreiðar fatlaðra sem eru sérstaklega búnar til flutnings á þeim, þ.m.t. búnar hjólastólalyftu, og samþykktar af Tryggingastofnun ríkisins.

o. Ökutæki sem ætluð eru fyrir starfsemi björgunarsveita enda liggja fyrir staðfesting landssamtaka björgunarsveita á að viðkomandi ökutæki verði einungis notuð í þágu björgunarsveita.

Breytingin frá núgildandi undanþágum er sú að eftirfarandi þrír hópar detta út:

- Haffær ökutæki á hjólum fyrir láð og lög.

- Ökutæki sem knúin eru rafhreyfli og flutt eru inn eða smíðuð í tilraunaskyni.
- Sérsmíðaðar keppnisbifreiðar sem eru skráðar sem slíkar og einungis notaðar í skipulögðum keppnum og æfingum á vegum samtaka akstursíþróttamanna, svo og til aksturs til og frá slíkum atburðum.

Ástæður þessarar breytingar er að ekki eru, að mati starfshópsins, augljós rök fyrir því að haffær ökutæki eða keppnisbifreiðar eigi að vera undanþegnar losunargjaldi og ökutæki sem knúin eru rafhreyfli lenda sjálfkrafa í 0% losunargjaldi þar sem CO₂ losun þeirra er undir 100 g/km.

Ökutæki sem greiða skulu 13% vörugjald sem ígildi losunargjalds

- a. Hópfreiðabifreiðar sem eru skráðar fyrir 10–17 manns að meðtöldum ökumanni.
- b. Dráttarvélar.
- c. Kranabifreiðar og borkranabifreiðar sem eru 5 tonn eða minna að leyfðri heildarþyngd.
- d. Grindur með hreyfli fyrir vélknúin ökutæki.
- e. Yfirbyggingar, þar með talin ökumannshús fyrir vélknúin ökutæki.
- f. Tengivagnar og festivagnar til vöruflutninga sem eru 5 tonn eða minna að leyfðri heildarþyngd, aðrir tengi- og festivagnar.
- g. Vélknúin ökutæki til sérstakra nota, gálgabifreiðar o.fl., sem ekki eru aðallega hönnuð til flutnings á mönnum eða vörum og ekki eru tilgreind annars staðar í þessari grein, að heildarþyngd 5 tonn eða minna,
- h. Fólksbifreiðar og önnur vélknúin ökutæki 40 ára og eldri.
- i. Beltabifhjól (vélsleðar).

Með þessum flokki er fyrst og fremst verið að einfalda upptalningu frávíka í tiltekna gjaldaflokka frá því sem nú er og er því með tillögunni að finna ýmsar tilfærslur sem sjást best þegar upptalningin er borin saman við töfluna í kafla 3.2 í skýrslunni.⁵⁸ Samkvæmt tillögunni falla bifhjól og fjórhjól utan frávíka (greiða í dag 30% vörugjald) og greiða losunargjald samkvæmt almennu losunargjaldstöflunni. Einnig er lagt til að dráttarbifreiðar fyrir festivagna sem aðallega eru gerðar til að draga annað ökutæki, að heildarþyngd 5 tonn eða minna og ökutæki, sem aðallega eru ætluð til vöruflutninga, að heildarþyngd 5 tonn eða minna, falli út úr þessu flokki og greiði almennt losunargjald. Undir síðari liðinn falla m.a. pallbílar í dag og eru að mati starfshópsins ekki augljós rök til þess að slík ökutæki njóti sérstakra ívilnana.

⁵⁸ Hópfreiðabifreiðar fyrir 10-17 manns í eigu hópfreiða- eða sérleyfishafa hækka úr 5% í 13% en sömu bifreiðar í eigu annarra aðila lækka úr 30% í 13%. Beltabifhjól (vélsleðar) lækka úr 30% í 13% en almennar dráttarvélar hækka úr 10% í 13%.

Lækkað losunargjald fyrir sérgreind ökutæki

Fyrir leigubifreiðar til fólksflutninga, bifreiðar sem ætlaðar eru til útleigu hjá bílaleigum, bifreiðar til ökukennslu og bifreiðar sem eru sérstaklega útbúnar og notaðar til líkflutninga, er að mati starfshópsins eðlilegt að sérstök losunargjaldstafla gildi, með sömu forsendum og almenna losunargjaldstaflan. Tillaga að slíkri losunargjaldstöflu gæti verið á eftirfarandi nótum:

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Vörugjald í dag (%)*	Nýtt gjald (%)
A	0-100	10	0
B	100-120	10	0
C	121-140	10	0
D	141-160	10	4
E	161-180	10	7
F	181-200	10/13	10
G	201-220	10/13	13
H	221-250	13	16
I	Yfir 250	13	20

(* Samband rúmtaks aflvélar og losunar CO₂ er ekki línulegt – frávik kunna að vera.)

Að mati starfshópsins næst með þessum hætti fram hvati til minnkunar á losun á CO₂ frá ofangreindum atvinnuökutækjum sem ekki er til staðar í núgildandi kerfi og er það nauðsynlegt sem liður í heildarsamræmi löggjafar á þessu sviði.

Hér er um almenna nálgun að ræða en til viðbótar mælir starfshópurinn með að skoðað verði nánar hvort unnt sé að setja frekari umhverfistengd skilyrði fyrir þessum frávikum, t.d. að þyngri ökutæki þurfi að vera að lágmarki í ákveðnum EURO staðli til að njóta ívilnana (samanber t.d. núgildandi fyrirkomulag endurgreiðslna 2/3 hluta virðisaukaskatts vegna hópferðabifreiða⁵⁹).

Ökutæki sem nota óhefðbundna orkugjafa

Eins og fram kemur í 3. kafla skýrslunnar eru í gildi tímabundnar⁶⁰ undanþágur og afslættir frá vörugjaldi af ákveðnum tegundum bifreiða sem nýta vistvæna orkugjafa. Þannig eru bifreiðar sem knúnar eru með rafhreyfli, vetni, metangasi eða “öðrum óhefðbundnum orkugjöfum sem hafa í för með sér hverfandi mengun” undanþegnar vörugjaldi, á meðan veittur er 240.000 kr. afsláttur af vörugjaldi fyrir bifreiðar sem búnar

⁵⁹ Samanber eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt: “X. Heimilt er að endurgreiða þeim sem leyfi hafa til fólksflutninga í atvinnuskyni samkvæmt lögum nr. 13/1999, um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum, 2/3 hluta þess virðisaukaskatts sem greiddur er vegna kaupa eða leigu hópferðabifreiða á tímabilinu 1. september 2000 til 31. desember 2008. Endurgreiðsluheimildin verði bundin við hópferðabifreiðar, þ.e. ökutæki sem aðallega eru ætluð til fólksflutninga, sem skráðar eru fyrir 18 manns eða fleiri að meðtöldum ökumanni, sem nýskráðar eru á tímabilinu og búnar eru aflvélum samkvæmt EUROIII staðli ESB. Heimildin tekur ekki til almenningsvagna. Fjármálaráðherra setur nánari reglur um framkvæmd endurgreiðslunnar.”

⁶⁰ Undanþágurnar renna allar út í lok árs 2008.

eru vélum sem nýta rafmagn að verulegu leyti í stað bensíns eða dísilolíu (t.d. tvinnbílar).

Ljóst er að bifreiðar sem knúnar eru með rafhreyfli, vetni og metangasi losa minna en 100 g/km af CO₂ og falla því sjálfkrafa í bil A í framangreindri tillögu að losunargjaldstöflu. Þar af leiðandi gerir tillaga starfshópsins ráð fyrir að slíkar bifreiðar verði alfarið undanþegnar vörugjaldi (losunargjaldi) við innflutning. Sama er almennt hægt að segja um bifreiðar sem knúnar eru “öðrum óhefðbundnum orkugjöfum sem hafa í för með sér hverfandi mengun”.

Ökutæki sem bæði geta gengið fyrir hefðbundnu jarðefnaeldsneyti og óhefðbundnum orkugjöfum (flexbílar) munu samkvæmt tillögum starfshópsins greiða losunargjald á sama hátt og önnur ökutæki, eftir skráðri losun viðkomandi ökutækis.

Hér eru nokkur dæmi um hvað flexbílar losa af CO₂ (g/km):

Tegund	orkugjafi	Losun CO₂ (g/km):
Opel Zafira 1,6 CNG M5	Bensín/Gas	137
Ford Focus 1,8 Trend Flexifuel	Etanól/Bensín	169
Ford C-Max 1,8 Flexifuel GenX	Etanól/Bensín	172
Volvo C30 1,8 Flexifuel	Etanól/Bensín	174
Volkswagen Touran 1,4 TSI 140hk	Bensín FLE	176
Volvo V50 1,8 Flexifuel	Etanól/Bensín	177

Samkvæmt upplýsingum frá Umferðarstofu er í gerðarviðurkenningum þeirra flexbíla sem geta t.d. gengið bæði fyrir bensíni og etanóli, litið á CO₂ losun þeirra einvörðungu út frá bensíneyðslu. Í skráðri losun er því ekkert tekið tillit til þess að þeir geti gengið fyrir etanóli. Þar sem CO₂ losun þeirra er minni ef viðkomandi ökutæki eru í blönduðum akstri, þ.e. nota bæði etanól og bensín, telur starfshópurinn rétt að fyrir slík ökutæki skuli veita afslátt frá losunargjaldi. Nánar þarf að útfæra það en í dæmaskyni nefnir starfshópurinn að sá afsláttur gæti numið því að viðkomandi ökutæki skuli tollafgreitt einum eða tveimur flokkum (bilum) neðar í losunargjaldstöflunni en skráð losun segir til um. Starfshópurinn leggur áherslu á að kanna þarf nánar hvernig best væri að útfæra á sanngjarnan hátt slíkan afslátt þannig að samræmis sé gætt.

Samkvæmt upplýsingum Umferðarstofu eiga þessi sjónarmið hins vegar ekki við um tvinnbíla sem nota rafmagn ásamt bensíni. Í þeim tilvikum ber því að fara eftir almennu losunargjaldstöflunni.

Skráð losun af CO₂ frá tvinnbílum er minni en hjá flexbílum samanber það sem áður hefur komið fram:

Toyota Prius 1,5	Bensín/Rafmagn	104
Honda Civic Hybrid	Bensín/Rafmagn	109
Lexus RX 400h	Bensín/Rafmagn	192

Varðandi pallbíla vekur starfshópurinn athygli á að flestir framleiðendur pallbíla og annarra stærri og neyslufrekari bíla bjóða nú þegar upp á þessa bíla með vélum sem geta gengið fyrir öðrum tegundum eldsneytis en jarðefnaeldsneyti. Þeir sem ekki hafa gert það nú þegar munu efalítið gera það á næstu árum. Bíla sem gerðir eru fyrir t.d. flexifuel (85% etanól og 15% bensín) væri hægt að flokka með tilliti til losunargjaldsins þannig að losunartölur þeirra væru lækkaðar sem nemur hlut etanólsins í eldsneytinu, þó þannig að tekið væri tillit til þess að það þarf jarðefnaeldsneyti til að búa til etanólið. Hversu mikið það hlutfall er fer eftir því hvernig framleiðslan fer fram. Í yfirlitsskýrslu OECD kemur fram að etanól sem framleitt er úr reyrsykri gefur besta niðurstöðu, næst kemur hveiti en minnstur ávinningur er af etanóli sem framleitt er úr maís. Í framtíðinni verður etanól væntanlega vottað með tilliti til uppruna og því ætti að vera auðvelt að tryggja að sá árangur náist sem stefnt er að.

9.2.3. Uppstilling losunargjalds hluti af áætlun stjórnvalda til 2020

Að mati starfshópsins er skynsamlegt að leggja upp með það sem lið í heildarstefnu stjórnvalda að eigi síðar en eftir fimm ár verði uppsetning losunargjaldstöflunnar endurskoðuð og síðan á fimm ára fresti fram til 2020. T.d. verði endurskoðað hvort ökutæki í bili A verði áfram alfarið undanþegin vörugjöldum við innflutning (og bifreiðagjöldum samanber næsta kafla). Samhliða því yrði dreifing gjaldtökunnar tekin til endurskoðunar með hliðsjón af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á bílaflotanum frá upptöku hins nýja kerfis. Með slíkri áætlun er þeim skilaboðum komið skýrt á framfæri, m.a. til viðkomandi markaðsaðila, að stefna stjórnvalda til næstu ára sé að ýta enn frekar undir innflutning vistvænni ökutækja. Það sjónarmið gildir eftir sem áður að tekjuöflun ríkissjóðs verður að standa traustum fótum þannig að þeim verkefnum sem að hún stendur undir verði viðhaldið.

9.2.4. Kerfi óháð tæknilausnum

Tæknilausnir fyrir vistvæn ökutæki eru í sífelldri þróun. Að mati starfshópsins er það grundvallaratriði að skattaívilnanir geri ekki upp á milli tæknilausna. Að vissu leyti gera núgildandi undanþágur og afslættir upp á milli tæknilausna eins og áður hefur komið fram. Mælir það því með upptöku nýs kerfis að losunargjaldið er óháð núgildandi tæknilausnum fyrir vistvæn ökutæki. Það er grunnforsenda í nýrri heildarstefnu að hið nýja kerfi skattlagningar geri tæknilausnum jafnhátt undir höfði þannig að markaðurinn fái svigrúm til að þróa sig áfram á eigin forsendum. Að mati starfshópsins er þetta best tryggt með því að miða eingöngu við losun CO₂ enda hefur það verið leiðarljós þeirra tækni- og þróunarvinnu sem átt hefur sér stað varðandi vistvæna orkugjafa og ökutæki undanfarin ár. Staðreyndin er jafnframt sú að í dag er ekki auðvelt að sjá fyrir hvernig þessi tækniþróun verður árið 2020, þ.e. hvað af eftirtöldu mun verða litið á sem framtíðarlausn fyrir vistvænar samgöngur: rafbílar, tvinnbílar, tengiltvinnbílar, vetni, metan, lífdísilólía, etanól, metanól eða eitthvað allt annað.

Að mati starfshópsins er rökrétt að á endanum, þegar skapaður hefur verið markaður fyrir vistvæn ökutæki, sé eðlilegt að þau taki þátt í að greiða almenna skatta og gjöld til

ríkissjóð fyrir notkun þeirra á vegakerfinu.⁶¹ Er því nauðsynlegt að mati starfshópsins að nálgast þetta mál í fimm ára skrefum og stöðutöku að loknu hverju tímabili miðað við þau markmið sem sett eru.

9.2.5. Sótmengun

Eins og minnst hefur verið á hér að framan þá hefur verið bent á að sótmengun frá eldri gerðum dísilbifreiða sé skaðleg staðbundin mengun og skapi vandamál sérstaklega í þéttbýli. Innan Evrópu hafa stjórnvöld víða brugðist við þessu ýmist með því að gera kröfur um sótvannarbúnað hjá nýskráðum ökutækjum eða með því að veita afslætti ef ökutæki eru búin sótsíum.

Að mati starfshópsins er rétt að taka alvarlega þær viðvararnir sem heilbrigðisyfirvöld hafa gefið varðandi vaxandi sótmengun. Valkostir við aðgerðum í því efni skiptast í stórum dráttum í tvennt. Annars vegar með ívilnunum vegna kaupa á sótsíum í eldri ökutæki eða með hertum kröfum til sótsía nýrra ökutækja. Sótmengun er aðallega vandamál tengt eldri gerðum dísilbifreiðar. Til að bregðast við sótmengun frá eldri dísilbifreiðum leggur starfshópurinn til að gerð verði krafa um að við nýskráningu hjá Umferðarstofu fáiast dísilbifreiðar ekki skráðar nema fyrir liggi að ökutækið sé útbúið sótsíu eða ljóst sé að skráð sótmengun ökutækis sé minni en 5 milligrömm á kílómetri⁶². Til sambærilegra aðgerða yrði gripið gangvart nýjum dísilbifreiðum ef þörf er talin á. Bent er á að slík viðmið eru í sífelldri þróun og því viðbúið að þessi tala muni breytast á næstu árum.

9.3. Árgjald – Bifreiðagjald

9.3.1. Bifreiðagjald sem losunargjald

Eins og nánar kemur fram í 3. kafla er bifreiðagjald greitt tvisvar á ári og fer eftir þyngd ökutækis, óháð orkugjafa. Samhliða því er greitt úrvinnslugjald sem er fast gjald óháð tegund eða gerð bifreiða.

Að mati starfshópsins eru veigamikil rök til þess að stofn bifreiðagjalds sé ekki þyngd ökutækis heldur losun þess af CO₂ (g/km). Með því er bifreiðagjaldið samræmt við tillögur starfshópsins um losunargjald á ökutæki í stað vörugjalds, þ.e. gjaldstofninn er hinn sami (skráð losun). Er það í samræmi við skipunarbréf starfshópsins þar sem áhersla var lögð á heildarstefnu í skattlagningu ökutækja og eldsneytis og samræmda skattlagningu. Að sama skapi yrði slík skattlagning í samræmi við þróun í nágrennaríkjum Íslands þar sem árgjöld af ökutækjum eru í auknu mæli innheimt á grundvelli skráðrar CO₂ losunar ökutækja.

Starfshópurinn leggur því til að í stað þess að miða bifreiðagjald við þyngd ökutækis þá verði grundvöllur bifreiðagjalds sú losun af CO₂ sem er skráð á viðkomandi ökutæki.

⁶¹ Þessi sjónarmið komu skýrt fram hjá fjölda fyrirlesara á alþjóðlegri ráðstefnu á Hotel Nordica 17-18. september 2007 undir heitinu "Driving Sustainability".

⁶² Það er sama viðmið og gildir í Danmörku.

Við mat á ólíkum valkostum í tengslum við slíka skattlagningu kemur fyrst og fremst til skoðunar hverjar tekjur ríkissjóðs eigi að vera af skattlagningunni. Uppstilling skattsins ræðst af þeirri forsendu fyrst og fremst. Til einföldunar á heildarskattlagningu ökutækja og eldsneytis er ljóst að afnám bifreiðagjalds væri vænlegur kostur. Tekjur af bifreiðagjaldi eru hins vegar verulegar eða 4,6 milljarðar á ári og þyrfti þá að huga að því að ná þeim tekjum inn á annan hátt ef ekki ætti að gefa þær eftir.

Annað sem kemur til skoðunar hér er hvort þetta nýja viðmið bifreiðagjalds ætti að ná til þeirra ökutækja sem búið er að skrá eða eingöngu til þeirra sem verða nýskráð eftir gildistöku breytingarinnar. Að mati starfshópsins gæti orðið erfitt í framkvæmd að láta þessar breytingar ná til þeirra ökutækja sem þegar hafa verið skráð hjá Umferðarstofu, m.a. vegna þess að losun CO₂ er ekki skráð í öllum eldri ökutækjum. Á hinn bóginn væri í framkvæmd hægt að koma því þannig fyrir að slík ökutæki, þar sem losun CO₂ liggur ekki fyrir, greiði samkvæmt hinu eldra kerfi (núgildandi) en önnur ökutæki, með skráða CO₂ losun (ný sem gömul) greiði bifreiðagjald eftir nýja kerfinu. Kosturinn við síðari leiðina er sá að með henni er náð til umtalsvert fleiri ökutækja og ökutækjaeigendum þegar skráðra vistvænna og sparneytnari ökutækja umbunað strax frá upphafi. Að sama skapi koma þeir verr út sem eru þegar eigendur að ökutækjum sem eru með skráða losun vel yfir meðaltalslosun. Einn valkostur væri því sá að engin bifreið sem fyrir er í bílaflotanum verði skattlögð meira, í formi bifreiðagjalds, en sem nemur bifreiðagjaldinu í núgildandi kerfi. Þ.e. hinum jákvæðu áhrifum yrði þá náð beint til núverandi bílaflota án þess að íþyngja neinum ökutækjum sem þegar eru á skrá.

Í öllu falli bendir starfshópurinn á að umhverfisleg sjónarmið, auk samræmingar-sjónarmiða, mæla með því að breytingin nái einnig til þeirra ökutækja sem búið er að skrá, eftir því sem kostur er á.

Að þeirri forsendu gefinni að heildartekjur ríkissjóðs af skattlagningu ökutækja og eldsneytis verði u.þ.b. óbreyttar við kerfisbreytinguna, og að um einhvern tilflutning á skattlagningu frá ökutækjum yfir á eldsneyti væri að ræða, þá gæti hið nýja bifreiðagjald, í formi árlegs losunargjalds, litið eftirfarandi út:

Flokkur	Bil	Nýtt
	losunar CO ₂ (g/km)	bifreiðagjald (1/2) árgjald, kr.
A	0-100	0
B	100-120	0
C	121-140	0
D	141-160	5.000
E	161-180	7.000
F	181-200	13.000
G	201-220	20.000
H	221-250	30.000
I	251-350	37.000

Í heildina myndi þessi losunargjaldstafla þýða að tekjur ríkissjóðs af bifreiðagjaldi lækkuðu um 500 m.kr. á ári, samanber nánar umfjöllun í 10. kafla. Við útfærslu þessa árgjalds mætti horfa til þeirra árgjalda sem innheimt eru af bifreiðum, á grunni CO₂ losunar, í Bretlandi og Írlandi.

9.3.2. Undanþágur frá bifreiðagjaldi

Frá greiðslu bifreiðagjalds eru fjöldamargar undanþágur og eru það aðallega bifreiðar í eigu þeirra sem fá greiðslur frá Tryggingarstofnun ríkisins. Að mati starfshópsins væri einfaldara og að öllu leyti heppilegra að þessar undanþágur hverfi úr lögum um bifreiðagjald að því gefnu að þeir aðilar sem notið hafa undanþágunnar fái hana með öðrum hætti beint frá Tryggingastofnun ríkisins í stað þess að nota skattkerfið sem milligönguaðila. Er nógildandi kerfi undanþága bæði kostnaðarsamt fyrir skattyfirvöld og óþarflega flókið. Í umsögn Ríkisskattstjóra til starfshópsins kemur fram að niðurfellingar bifreiðagjalda til handa bótaþegum kalli á mikla vinnu hjá skattyfirvöldum og því sé brýnt að einfalda þá framkvæmd. Leggur Ríkisskattstjóri til að í stað niðurfellingar verði bætur greiddar til handa bótaþegum sem uppfylla skilyrði Tryggingastofnunar ríkisins til niðurfellingar bifreiðagjalda. Starfshópurinn tekur heilshugar undir þá tillögu.

9.4. Skattlagning eldsneytis

9.4.1. Kolefnisskattur (CO₂) á jarðefnaeldsneyti

Samræmi í skattlagningu

Eins og áður greinir bar starfshópnum að hafa að leiðarljósi að hið nýja fyrirkomulag skattlagningar fæli í sér samræmda heildarstefnu. Með hliðsjón af þessu telur starfshópurinn því vera rök fyrir því að tengja skattlagningu eldsneytis einnig við losun á CO₂. Er það best gert með skattlagningu á sjálfu kolefnisinnihaldinu í eldsneyti.

Slíkur kolefnisskattur er dæmi um aðferð í skattkerfinu sem er óháð tækni og gegnir vel skilgreindu hlutverki. Þekkt er hversu mikill koltvísýringur verður til við bruna á mismunandi tegundum eldsneytis. Bein tenging kolefnisskatts við eldsneytiseyðslu veldur því að sterkur hvati er til þess fyrir framleiðendur bíla að framleiða ökutæki sem nýta eldsneyti vel og fyrir neytendur að kaupa slíkt ökutæki.

Ef andlag skattsins er einvörðungu sjálft kolefnið í viðkomandi vöru má segja að um hreinan umhverfisskatt sé að ræða. Að mati starfshópurinn liggja fjöldamörg rök til þess að, í samræmi við nágrannaþjóðir okkar, verði tekinn upp sérstakur umhverfisskattur hér á landi sem lagður er kolefnisinnihald jarðefnaeldsneytis (bensín og dísilólía). Horfa má t.d. til Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar þar sem slíkur CO₂ skattur á eldsneyti hefur verið tekinn upp. Starfshópurinn leggur því til að kolefnisskattur á bensín og dísilólíu verði tekinn upp á Íslandi, samanber nánar umfjöllun í þessum kafla.

Hvergi í nágrannalöndum okkar hefur þó verið gengið svo langt að slíkur umhverfisskattur komi alfarið í stað þeirra vörugjald sem eru fyrir á eldsneyti. Er hann í

flestum tilvikum brot af heildarskattlagningu á viðkomandi vörum (sjá nánar 5. kafla skýrslunnar).

Eins og áður er greint frá er ekki talið vænlegt að eyrnamerkja umhverfisskatta til ákveðinna verkefna, þ.e. það eru ekki tekjustofnar sem hægt er að reiða sig á. Ef tekinn yrði upp slíkur kolefnisskattur, án þess að heildarskattinnheimtan breyttist, myndi þurfa að endurskoða hvert tekjur af skattlagningu eldsneytis eiga að renna þar sem samkvæmt núgildandi lögum eru tekjur af olúgjaldi, kílómetragjaldi og bensíngjaldi (að frátöldu almennu bensíngjaldi) markaður tekjustofn til vegagerðar, samanber fyrri umfjöllun.

Andlag kolefnisskattsins

Það fyrsta sem kemur til skoðunar við mat á upptöku kolefnisskatt á jarðefnaeldsneyti er hvert skattandlagið eigi að vera. Á að leggja skattinn á allt jarðefnaeldsneyti, óháð til hvaða nota það er, eða eingöngu það jarðefnaeldsneyti sem notað er á ökutæki og þá eingöngu ökutæki sem keyra um á vegum landsins samanber tenginguna við tekjur til vegagerðar? Út frá umhverfislegum sjónarmiðum yrði svarið það að ef taka á upp CO₂ skatt á jarðefnaeldsneyti ætti sá skattur að vera óháður því til hverra nota eldsneytið er. Það sem er verið að skattleggja er kolefnið í viðkomandi vöru og kolefnislosun er þannig sú sama frá bruna af einum lítra af dísilolíu hvort sem hún er lituð (án olúgjalds) eða ólituð. Út frá umhverfislegum sjónarmiðum eru engin rök fyrir því að lituð dísilolía eigi að vera undanþegin kolefnisskatti. Í Svíþjóð er CO₂ skatturinn sá sami á gjaldskylda og ógjaldskylda olíu en í Noregi er hann helmingi lægri á ógjaldskyldri olíu. Út frá sömu umhverfislegu sjónarmiðum má enn fremur halda því fram að eðlilegt væri að CO₂ skattur á jarðefnaeldsneyti næði líka til þeirrar olíu sem skipaflotinn notast við sem og eldsneytis sem notað er á flugvélar.⁶³ Þá er gjaldstofninn töluvert breiðari en hann er í dag. Starfshópnum er hins vegar ljóst að slíkar breytingar eru bæði flóknar og viðkvæmar. Að mati starfshópsins eru sem áður segir sterk rök fyrir því að kolefnisskatturinn verði alfarið óháður notkun jarðefnaeldsneytis, þ.e. hann verði sá sami á litaða og ólitaða dísilolíu. Ef, til viðbótar, leggja á skattinn á skipaflotann og hugsanlega flugvélaeldsneyti þarf að ákvarða fjárhæð skattsins útfrá kolefnisinnihald viðkomandi eldsneytistegunda. Líta má svo á að það að fella flugið að útstreymiskvótakerfi ESB jafngildi kolefnisgjaldi á flugvélaeldsneyti. Eins og áður segir mæla öll umhverfisrök með því að útgangspunkturinn verði sá að engin frávik eða undanþágur verði frá kolefnisskattinum, þ.e. hann leggist á kolefnisinnihald viðkomandi vara án frávika. Skattlagning á skipaflotann er hins vegar sjálfstætt umfjöllunarefni en benda má á umræður, m.a. á Balí fundinum, í þá veru að siglingar komi undir einhvers konar útstreymisbókhald líkt og flugið. Að mati starfshópsins er því ekki raunhæft, án frekari umræðu eða skoðunar, að leggja til kolefnisskatt á eldsneyti til skipa. Auk þess eru tillögur í þá veru fyrir utan verksvið starfshópsins.

⁶³ Skv. 17. gr. laga nr. 29/1993, er bensín sem verður notað eða hefur sannanlega verið notað á flugvélar undanþegið vörugjaldi. Skv. 1. gr. laga nr. 87/2004 nær olúgjald til gas- og dísilolíu sem flokkast í tollskrárnúmer 2710.1930 og nothæf er sem eldsneyti á ökutæki.

Fjárhæð kolefnisskattsins

Þar sem kolefnisinnihald við bruna á einum lítra af dísilolíu er meira en í einum lítra af bensíni leggur starfshópurinn til að kolefnisskatturinn, af eðlisfræðilegum ástæðum, verði hærri á lítra af dísilolíu en lítra af bensíni. Ekki er þó samræmi meðal nágrannaþjóða okkar hvernig þessu er háttað. Þannig er CO₂ skatturinn hærri á bensín en dísilolíu í Noregi en öfugt í Danmörk og Svíþjóð.⁶⁴ Starfshópurinn telur engin rök mæla með mismunandi skatti eftir því hverskonar eldsneyti er notað. Það væri andstætt þeim markmiðum sem sett eru.

Starfshópurinn leggur til að fjárhæð CO₂ skattsins verði ákvörðuð út frá skráðu markaðsverði fyrir losunarheimildir CO₂ per tonn, samanber nánar neðangreint.

		líttrar/tonn	Dæmi um kolefnisskatt á lítra (kr. m.v. dæmi um markaðsverð per tonn CO ₂ í evrum*)	
	kg/lítrar	CO ₂	20 €	30 €
Bensín	2,32	431	5,57	8,35
Dísil	2,69	372	6,45	9,68

*Gengi evru: 120

Samkvæmt ofangreindum forsendum er lagt er til að skatturinn verði 5,57 kr. á hvern lítra af bensíni. Miðað við kolefnisinnihald, samanber ofangreint, verður skattur á lítra af dísilolíu þá 6,45 kr. Í samræmi við framangreint leggur starfshópurinn til að fjárhæð kolefnisskattsins verði endurskoðuð reglulega miðað við þróun markaðsverðs fyrir losun CO₂ á hvert tonn.

Starfshópurinn vekur athygli á því að markaðsverð fyrir losunarheimildir CO₂ per tonn er í evrum og fjárhæð kolefnisskattsins því nokkuð háð stöðu krónunnar gagnvart evrunni. Sem dæmi má nefna að þegar starfshópurinn stillti kolefnisskattinum upp í febrúar 2008 var hann, miðað við gengi evrunnar á þeim tíma, 4,41 kr. fyrir bensín og 5,11 kr. fyrir dísilolíu og voru áætlaðar tekjur af slíkri uppstillingu 1.700 m.kr.

Þrátt fyrir að samkvæmt þessum tillögum verði kolefnisskatturinn hærri á hvern lítra af dísilolíu en af bensíni bendir starfshópurinn á að ef tillaga starfshópsins um upptöku CO₂ losunargjalds í stað núgildandi vörugjalds, samanber og nýtt bifreiðagjald, verður að veruleika þá munu innflutningsgjöld og bifreiðagjöld af dísilbifreiðum koma til með að lækka, a.m.k. á þeim ökutækjum sem eru með minni CO₂ losun en 180 g/km, þar sem slíkar bifreiðar eru með minni skráða CO₂ losun en sambærilegar bensínbifreiðar (sjá fyrrgreinda lista yfir skráða losun ökutækja). Ætti það að skila sér í því að útsöluverð á

⁶⁴ Í Svíþjóð er jafnt lagður á litaða (vörugjaldsfrjálsa) dísilolíu sem ólitaða (vörugjaldskylda), þ.e. CO₂ skatturinn er sá sami óháð því hvort dísilolían sé gjaldskyld að öðru leyti. Í Noregi er CO₂ skattur helmingi lægri á litaða dísilolíu (iðnaðarolíu), eða 0,27 NKR per líter, á meðan skatturinn er 0,54 NKR per líter fyrir ólitaða dísilolíu. Til stendur í Noregi að hækka CO₂ skatt á bensíni um 0,05 NKR og dísilolíu um 0,10 NKR frá 1. júlí 2008.

dísilbifreiðum verði lægra en verið hefur í samanburði við sambærilegar bensínbifreiðar. Í heild munu dísilfólksbifreiðar því ekki koma verr út úr kerfisbreytingunni en bensínfólksbifreiðar.

Útfærsla kolefnisskattlagningarinnar

Þegar fjárhæð skattsins er ákveðin og skattandlagið liggur fyrir kemur næst til skoðunar hvort leggja eigi skattinn til viðbótar við núgildandi skattlagningu á eldsneyti, hvort fyrirbyggjandi skattar ættu að lækka sem nemur fjárhæð hins nýja skatts eða almennt hvert samspilið eigi að vera í heildarsamsetningu skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

Í skipunarbréfi starfshópsins er tekið fram að hin samræmda skattlagning eigi að þjóna áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð. Starfshópurinn gengur út frá því í tillögugerð sinni að við upptöku hins nýja kerfis verði heildarskatttekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti því sem næst óbreyttar frá því sem þær eru í dag. Að mati starfshópsins eru a.m.k. tvær leiðir færar til að ná því markmiði við upptöku kolefnisskatts. Í fyrsta lagi að bæta kolefnisskattinum ofan á núgildandi skattlagningu eldsneytis og stilla þá losunargjaldstöflunni fyrir nýskráð ökutæki, og / eða nýju bifreiðagjaldstöflunni, þannig upp að tekjur ríkissjóðs verði í heild óbreyttar, þ.e. vörugjald eða bifreiðagjald lækki sem nemur hækkun á eldsneytissköttum. Það þýðir einhverja tilfærslu á skattlagningu frá ökutækjum yfir á eldsneyti. Hin leiðin væri sú að lækka vörugjöld af eldsneyti (olíugjald og bensín gjald) sem nemur hinum nýja kolefnisskatti og stilla losunargjaldstöfluna eftir því þannig að tekjur af skattlagningu eldsneytis og skattlagningu ökutækja verði innbyrðis svipaðar og í dag (engin tilfærsla frá ökutækjum yfir í eldsneyti eða öfugt). Sem dæmi um enn aðrar útfærsluleiðir má nefna að nota þann tekjuauka sem kemur við upptöku hins nýja kolefnisskatts til að afnema bifreiðagjaldið með öllu (heildartekjur ríkissjóðs yrði þá lægri en þær eru í dag).

Í þessu samhengi bendir starfshópurinn á að fjárhæð bensín gjalds hefur ekki hækkað síðan í nóvember 2003 og fjárhæð olíugjalds hefur verið óbreytt frá því það var tekið upp (1. júlí 2005). Verðryrnun þessara gjalda hefur því verið talsverð á undanförunum árum. Ef vörugjald af bensíni hefði fylgt verðlagi ætti það að vera rúmar 52 kr. í dag og olíugjaldið rúmar 48 kr.

Að mati starfshópsins má, þrátt fyrir að útsöluverð á eldsneyti sé um þessar mundir í sögulegu hámarki, færa rök fyrir því að hinn nýji kolefnisskattur eldsneyti leggist til viðbótar við þá skattlagningu sem er á eldsneyti í dag. Til móts við þá hækkun kæmi þá lækkun á vörugjaldi (losunargjald) og / eða bifreiðagjaldi af ökutækjum þannig að heildartekjur ríkissjóðs verði óbreyttar. Út frá umhverfislegum sjónarmiðum hefur verið bent á að vænlegra til neyslustýringar sé að skattleggja eldsneyti fremur en ökutæki, samanber umfjöllun í 8. kafla. Fræðileg rök eru því fyrir tilfærslu í þá átt, að því gefnu að hún sé ekki of mikil og bitni þar með ekki of þungt t.d. á þeim sem nýverið hafa fjárfest í ökutæki samanber fyrri umfjöllun.

Samkvæmt tillögu starfshópsins yrði samsetning skattlagningar á eldsneyti því eftirfarandi:

Bensín

Almennt vörugjald	32,95
Sérstakt vörugjald	9,28
Kolefnisskattur	5,57
Samtals	47,80

Dísilolía

Olúgjald	41,00
Kolefnisskattur	6,45
Samtals	47,45

Áætlaðar tekjur

Miðað við áætlaða sölu af bensíni og dísilolíu á árinu 2008 yrði áætlaður tekjuauki ríkissjóðs af kolefnisskattinum, eins og honum er stillt upp hér að framan miðað við gengi evrunnar upp á 120 kr., samtals um 2.100 m.kr. Taka ber fram að inn í þeirri tölu er einvörðungu sala á bensíni og ólitaðri dísilolíu. Ekki liggja fyrir tölur um sölu á litaðri, gjaldfrjálsri, dísilolíu en samkvæmt tillögum starfshópsins myndi kolefnisskatturinn leggjast jafnt á litaða sem ólitaða dísilolíu. Tekjur ríkissjóðs yrðu því eitthvað umfram 2.100 m.kr.

9.4.2. Annað eldsneyti

Í dag eru aðrir orkugjafar sem nothæfir eru sem eldsneyti á bifreiðar eins og etanól, metangas, rafmagn og vetni ekki skattlagðir sérstaklega og leggur starfshópurinn til að þannig verði það áfram, a.m.k. næstu fimm árin. Kveðið verði skýrt á um það í lögum að slíkir orkugjafar séu undanþegnir losunargjaldi og jafnframt tryggt að þeir lendi ekki í kolefnisskatti. Þegar um eldsneytisblöndur er að ræða, t.d. 85% etanól – 15% bensín, þá yrðu 15% af eldsneytinu skattlagt með venjubundnum hætti.

Jafnframt leggur starfshópurinn til að tryggt verði að efni sem hafa jákvæð umhverfisleg áhrif verði undanþegin skattlagningu. Dæmi um slík efni er s.k. “AdBlue” sem notað er fyrir hvarfakúta í stærri dísil-ökutækjum til að draga úr NO_x-mengun.

Með þessari tillögu er því áfram hvatt til notkunar óhefðbundinna orkugjafa en á varanlegri grundvelli en verið hefur og óháð tæknilausnum. Samræmi er því milli þessarar skattlagningar og skattlagningar á ökutæki. Að sama skapi verður að fimm árum liðnum endurmetið hvort og hvernig skattleggja eigi óhefðbundna orkugjafa til samræmis við aðra orkugjafa, m.a. eftir því hversu til hefur tekist að koma þeim inn á markaðinn og þeim ábata sem notkun þeirra skilar með tilliti til losunar gróðurhúsalofttegunda. Áréttað er hér að að því mun koma að bifreiðar sem nýta vistvæna orkugjafa munu þurfa að greiða sinn skerf til viðhalds og uppbyggingar vegakerfisins. Rétt þykir þó að leggja til þennan aðlögunartíma til þess að hraða þessari þróun.

9.4.3. Gjaldtaka á ökutæki yfir 10 tonn - Notkunargjald

Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að viðhalda sérstakri gjaldtöku, kílómetragjaldi, á þyngri ökutæki yfir 10 tonn með hliðsjón af álagi þeirra á vegakerfi landsins. Samsvarandi gjaldtöku er að finna víðast hvar í Evrópu. Tilgangurinn með henni er að taka gjald fyrir notkun þessara þyngri ökutækja á vegunum. Gjaldið tekur mið af þyngd og akstri og rennur óskipt til vegagerðar.

Á undanförunum árum hefur verið bent á að þróun í upplýsingatækni auki möguleika á einfaldari gjaldtökukerfum fyrir not á vegum. Vegagerðin hefur staðið fyrir þróunarverkefni þar sem skoðuð er notkun á nýjum mælum til aflesturs kílómetragjalds fyrir ökutæki yfir 10 tonn. Hugmyndir Vegagerðarinnar eru að gjaldtakan byggist á GPS tæki sem er inni í bílnum og sendir frá sér samantektir um akstur og þungaálag í miðstöðvar með rafrænum hætti. Tækið getur bæði búið yfir forskráðum upplýsingum, safnað saman eða unnið úr upplýsingum s.s.:

1. Þyngdarflokk (sem jafnvel getur tekið mið af raunverulega þyngd bílsins samkvæmt skynjurum sem eru í bílnum).
2. Mengunarflokk.
3. Kílómetramæling, aflestur á vegalengdarmæli og sjálfstæð klukka.
4. GPS mæling fyrir stað og tíma sem fyrst og fremst gegnir því hlutverki að staðsetja ökutæki á gjaldsvæði, veg eða vegflokki í vegakerfinu. Mikil áhersla er lögð á persónuverndun ferilgagna. Úrvinnsla ferilgagna s.s. staðsetningar verður í búnaðinum sjálfum þ.a. einungis samantektir yrðu sendar í miðlæg kerfi. Gert er ráð fyrir að skatthluti upplýsinganna verði kennilegur (heildarakstur á gjaldsvæði/dag) en álagshlutinn á vegi og veghluta ókennilegur.
5. Mögulegt er að byggja inn í tækið breytur eins og t.d. gerð hjólbarða, loftpúðafjöðrun, tengivagn o.s.frv. sem skipt gætu máli þegar að gjald er ákveðið sem m.a. tæki mið af sliti vegar.

Til að raungjaldheimta virki sem skyldi þarf að vera til staðar innbyggður hvati til að búnaður haldist í lagi og til að fyrirbyggja misnotkun. Einfaldasta leiðin til þess er að rétt notkun og virkni búnaðar sanni akstur á lægra gjaldi en hámarksgjaldi og leiði þannig til afsláttar frá hámarksgjaldi sem ella yrði gengið út frá.

Tækni sem þessi hefur þegar verið tekin í notkun a.m.k. að hluta í nokkrum löndum fyrir þunga umferð og er áfram í þróun. Í Hollandi er gert ráð fyrir að taka tæknina upp fyrir alla umferð í fyrsta lagi árið 2012. Vegagerðin hefur enn ekki treyst sér til að mæla með því við stjórnvöld að þessi tækni verði tekin upp hér á landi fyrir innheimtu kílómetragjalds þar sem hún sé ekki orðin nægjanlega traustur grundvöllur fyrir skattheimtu. Reikna má með að nokkur ár líði þar til heppilegt verður að innheimta eftir þessari aðferð hér á landi og þá jafnvel fyrir alla bíla.

Að mati starfshópsins fylgja því miklir kostir ef hægt yrði sem fyrst að miða gjaldtöku kílómetragjalds þyngri ökutækja við framangreinda nýja tækni. Með því yrði álestur

auðveldari í framkvæmd en helsti kosturinn yrði þó sá að með því kerfi væri hægt að stilla af notkunargjöld fyrir viðkomandi vegi m.a. eftir ástandi þeirra. Með því móti gæfist því hagrænt stjórnæki sem gæti tekið á ýmsum vandamálum sem bent hefur verið á eftir upptöku olúgjalds, t.d. aukins flutningskostnaðar á jaðarsvæðum þar sem vegir eru ekki viðunandi o.s.frv. Með þessu gæfist einnig kostur á mismunandi gjaldsvæðum og mismunandi notendagjöldum innan vikunnar og tíma sólarhrings.

Starfshópurinn leggur til að stefnt verði á að nota þessa tækni til álagningar kílómetragjalds, með ofangreindu svigrúmi í gjaldtökunni. Þ.e. að marka pólitíska stefnu um að taka upp þessa innheimtuaðferð með það fyrir augum að hún gæti verið komin í gagnið fyrir ökutæki yfir 10 tonn sem fyrst eða þegar ljóst er að innheimtuaðferðin er öruggur grundvöllur skattheimtu. Fram að þeim tíma verði hins vegar notast við núverandi kerfi kílómetragjalds.

Í kjölfar þeirrar reynslu sem af nýjum gjaldtökuaðferðum af þyngri bílum hlýst mætti síðan skoðað hvort færa megi þessa tækni yfir á ökutæki undir 10 tonnum, samanber stefnu Evrópusambandsins um innleiðingu notendagjalda í Evrópu. Í þessu sambandi þarf auðvitað að gæta að fleiri þáttum, m.a. varðandi persónuvernd og kostnað við kerfið.

Varðandi núgildandi kílómetragjald almennt vekur starfshópurinn athygli á því að útreikningar hafa leitt í ljós að tafla kílómetragjalds kann að þurfa endurskoðunar við ef ætlunin er sú að hún endurspegli vegslitsmælikvarða. Eins og taflan er í dag er ekki beint samband á milli öxulfjölda, þyngdar, kílómetragjalds og slits. Nokkuð flókið er hins vegar að stilla upp kílómetragjaldstöflu sem nær beinni tengingu við vegslitsmælikvarðann og merkingu ökutækja í bifreiðaskrá, að teknu tilliti til tengivagna og fleiri þátta.

Starfshópurinn bendir á að ef vilji sé fyrir því að koma ofangreindu svigrúmi í gjaldtöku kílómetragjalds (sem felst í upptöku GPS tækninnar) strax í framkvæmd er einn valkostur sá að lækka kílómetragjald tímabundið á meðan hin nýja GPS tækni er ekki komin til notkunar. Að mati starfshópsins yrði sú lækking þá að vera almenn með hliðsjón af eðli og innheimtu kílómetragjaldsins, þ.e. ekki er unnt að vera með sértækar lækkanir á kílómetragjaldi. Auknar tekjur ríkissjóðs vegna upptöku kolefnisskatts á jarðefnaeldsneytis, samanber tillögur starfshópsins, gætu þá nýst að hluta til að dekkja það tekjutap sem af hinni tímabundnu aðgerð myndi hljóta.

Talsvert hefur verið deilt um raunverulegt slit ökutækja yfir 10 tonn á vegakerfinu og hvort gjaldtaka af þeim ökutækjum sé í samræmi við slitið. Til fróðleiks bendir starfshópurinn á neðangreint svar samgönguráðherra, dags. 6. maí 2008, á Alþingi við skriflegri fyrirspurn á Alþingi um slit flutningabíla á vegum.

Fyrirspurn: *“Hversu hlutfallslega mikið meira slitur flutningabíll vegum landsins en meðalfólksbíll, miðað við að flutningabíllinn hafi 80% hleðslu, bæði með og án tengivagns, og fólksbíllinn sé 1.800 kg?”*

Svar: “Vegir eru í grófum dráttum gerðir úr burðarlagi annars vegar og slitlagi hins vegar. Slitlagið getur síðan verið annaðhvort bundið eða óbundið, þ.e. malarslitlag. Ætla má að stærðargráða niðurbrots vega (þ.e. burðarþolslega) sé hlutfallslega eftirfarandi:

Ein ferð flutningabíls án tengivagns með 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 9.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar.

Ein ferð flutningabíls með tengivagn og 80% hleðslu gæti valdið svipuðum niðurbrotsáhrifum og 12.000 ferðir 1.800 kg fólksbifreiðar.

Aukið niðurbrot þungra bifreiða á vegum, umfram það niðurbrot sem léttari bifreiðar valda, byggist á því að við ákveðin þyngdarmörk margfaldast áhrif á burðarlag vegarins. Niðurbrotsáhrif þungra bifreiða á burðarþol vega geta verið breytileg, m.a. eftir styrkleika vegar og búnaði ökutækja. Þannig verður hlutfallslegt niðurbrot þungrar bifreiðar meira á vegi með veika uppbyggingu heldur en á vegum með sterka uppbyggingu. Fjöðrunarbúnaður, hjólbarðar og gerð ökutækis getur einnig haft mismunandi áhrif á niðurbrot. Það svar sem hér er gefið byggist á einföldu módeli af þeim aðstæðum sem taldar eru dæmigerðar hér á landi.

Ef horft er til slits nagladekkja á bundnum slitlögum má ætla að það geti verið um fjórum sinnum meira, miðað við hvert dekk flutningabílsins, en getur verið háð ýmsum forsendum, svo sem þyngd nagla, gerð slitlags o.fl.”

Til viðbótar bendir starfshópurinn á að samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er akstur þungra bíla (yfir 4 tonn) um 130 milljón km á ári, miðað við árið 2003. Stærstur hluti þess aksturs er á suðvesturhorni landsins eða innan svæða á Suðurlandi og Vesturlandi sem ekki er hægt að sinna með skipum. Eftir stendur að flutningabílar aka um 30 milljón km á leiðum sem hugsanlegt er að væri hægt að sinna með strandflutningum. Neðangreind tafla sýnir áætlaðan akstur flutningabifreiða á flutningaleiðum á landsbyggðinni árið 2003.⁶⁵

Akstur þungra bíla, millj. km

Leið 1	Reykjavík-Borgarnes	6,5
Leið 2	Borgarnes-Brú	3,5
Leið 3	Brú-Varmahlíð	5,2
Leið 4	Varmahlíð-Akureyri	2,7
Leið 5	Akureyri -Húsavík	2,3
Leið 6	Brú-Hólmavík (Norður Strandir)	0,6
Leið 7	Um Djúp	0,8
Leið 8_9	Sunnanverðir Vestfirðir	0,7
Leið 10	Akureyri - Egilsstaðir	2,2
Leið 11	Vík - Höfn í Hornafirði	2,6
Leið 12	Höfn í Hornafirði - Breiðdalsvík	1,1
Leið 13	Reykjavík - Vík (bílar sem fara áfram til Hafnar)	1,8
Samtals		30,1

⁶⁵ Byggt á upplýsingum frá Vegagerðinni.

9.5. Hliðarráðstafanir

Eins og fram kemur í upphafi 9. kafli eru fleiri aðferðir en í gegnum skattlagningu tækar til að eiga þátt í því að ná fram þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett.

Starfshópurinn vill sérstaklega benda á þrennar hliðarráðstafanir sem gætu haft jákvæð umhverfisáhrif til breytingar á bílaflota landsmanna, samhliða nýrri heildarstefnu í skattlagningu.

Í fyrsta lagi að tímabundið verði skilagjald vegna eldri ökutækja, sem eru að jafnaði eyðslufrekari, hækkað en í dag er það 15.000 kr. (sjá umfjöllun í kafla 3). Slík hliðarráðstöfun myndi vinna með nýrri heildarstefni í skattlagningu í því að flýta fyrir endurnýjun bílaflota landsmanna á þann hátt að umhverfisvænni ökutækjum sé almennt gert hærra undir höfði. Með slíkri hliðarráðstöfun er því aukinn hvati fyrir einstaklinga til að skipta út óumhverfisvænum ökutækjum fyrir umhverfisvænni.

Nátengt þeirri hugmynd má í öðru lagi benda á þau sjónarmið Viðskiptaráðs að endurgreiða skuli vörugjald við útflutning eldri bifreiða (sem og virðisaukaskatt). Þ.e. að endurgreiðsla miðist við söluverðmæti bifreiðarinnar. Með því yrði liðkað verulega fyrir fækkun eldri bíla með þeim jákvæðu umhverfislegu áhrifum sem það hefur í för með sér. Nú þegar er ákvæði í 5. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt ákvæði í þessu veru varðandi hóp bifreiðar, sbr.:

“Endurgreiða skal rekstraraðilum hóp bifreiða, sem leyfi hafa samkvæmt lögum um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum, 19,68% af söluverði hóp bifreiða sem þeir sannanlega selja úr landi.”

Var það ákvæði sett inn í lög in árið 2000 til að liðka fyrir endurnýjun þess flota, samanber eftirfarandi texta í greinargerð:

“Í b-lið er ákvæði sem gerir ráð fyrir að fjármálaráðherra greiði rekstraraðilum hóp bifreiða 19,68% af söluverði þeirra við sölu úr landi. ... Ákvæðinu er ætlað að greiða fyrir sölu notaðra hóp bifreiða úr landi og auðvelda með þeim hætti endurnýjun hóp bifreiða.”

Hugmyndir Viðskiptaráðs um frekari endurgreiðslur vörugjalds (og virðisaukaskatts) við útflutning fela hins vegar í sér róttæka breytingu á eðli vörugjalda. Í stað þess að um hreinan skatt væri að ræða væri í raun um nokkurs konar leigugjald að ræða sem fengist síðan endurgreitt þegar viðkomandi hefur lokið notum af vörunni og selt hana úr landi. Gæta ber því nánar að fordæmisáhrifum slíkra aðgerða áður en farið er út í þær, auk kostnaðar. Á hinn bóginn er ljóst að umhverfisleg rök, a.m.k. staðbundin, eru fyrir því að átak verði gert í fækkun eldri og eyðslufrekari ökutækja úr bílaflota landsmanna. Hins vegar bendir starfshópurinn á að í hnattrænu samhengi eiga slík rök ekki við.

Í þriðja lagi bendir starfshópurinn á að átak til eflingar almenningssamgangna væri æskilegt til að ýta undir að þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett verði náð. Starfshópurinn þekkir til vinnu nefndar um almenningssamgöngur sveitarfélaga, en í óbirtri skýrslu hennar kemur fram að efla þurfi almenningssamgöngur á Íslandi þar sem við séum langt á eftir flestum þeim þjóðum sem við berum okkur saman við og hækkanði orkuverð og umhverfissjónarmið vísi öll í þá átt. Kolefnisskattur á eldsneyti

er grænn skattur sem á að hvetja til minni notkunar á jarðefnaeldsneyti. Samkvæmt framangreindum tillögum starfshópsins er tekjum af þessum skatti ráðstafað til aðgerða sem ætlað er að minnka notkun á jarðefnaeldsneytis (þ.e. lækkunar stofngjalds og árgjalds á sparneytnari ökutæki). Verði tillögur starfshópsins að veruleika má þó ætla að tekjur ríkisins af kolefnisskatti verði eitthvað umfram 2.100 m.kr. þar sem inn í þeirri tölu er ekki sala á litaðri dísilolíu eins og áður segir. Með vísan til vinnu nefndar um almenningssamgöngur sveitarfélaga telur starfshópurinn æskilegt, m.a. frá umhverfislegu sjónarmiði og markmiðum starfshópsins, að skapa raunhæfan valkost við einkabílinn í samgöngulegu tilliti. Starfshópurinn telur því rökrétt að skoðað verði nánar hvort nýta megi hluta af auknum tekjum vegna kolefnisskattsins til að efla almenningssamgöngur með skynsamlegum hætti þannig að þær verði raunverulegur valkostur fyrir fólk til þess að komast á milli staða.

Miðað við forsendur tillagna starfshópsins væri unnt að veita um 400 m.kr. til að fjármagna framangreindar hliðarráðstafanir. A.m.k. væri það einn valkostur sem taka þyrfti til nánari skoðunar að mati starfshópsins.

10. Mat á áhrifum hins nýja fyrirkomulags skattlagningar ökutækja og eldsneytis

10.1. Áhrif á tekjur ríkissjóðs

Losunargjald

Eins og fram kemur í 9. kafla er hægt að stilla upp ýmsum útfærslum á hinu nýja kerfi sem starfshópurinn leggur til. Hér að neðan eru í dæmaskyni þrjár tillögur að losunargjaldstöflu fyrir ökutæki (undir A-C eru prósentutölur losunargjalds).

Bil losunar CO ₂ (g/km)	A	B	C
0-100	0	0	10
100-120	0	5	15
121-140	5	10	20
141-160	10	15	25
161-180	20	20	30
181-200	30	30	35
201-220	40	40	40
221-250	50	50	50
Yfir 250	60	60	60

Áhrif á tekjur ríkissjóðs ef

engin fjölgun verður (%)	-21	-15	-4
Meðallosun nýrra bíla	181,9	183,2	186,5

Næst neðsta lína töflunnar sýnir hver áhrif af ofangreindum losunargjaldstöflum kynnu að vera á tekjur ríkissjóðs. Reiknað er með teygnistuðlinum -3 sem þýðir að 1% verðhækkun dregur úr eftirspurn um 3%. Verðlækkun á bílum leiðir til aukinnar eftirspurnar en ef gengið er út frá því að þessar verðbreytingar leiði ekki til aukningar í heildarfjölda innfluttra ökutækja er niðurstaðan að því er varðar tekjur ríkissjóðs af vörugjöldum eins og sýnt er í næstneðstu línunni. Neðsta línan sýnir áætlaða meðallosun nýrra bíla miðað við breytt fyrirkomulag álagningar vörugjaldsins. Það kann að vekja athygli að áætluð meðallosun nýrra ökutækja er verulega hærri en samsvarandi tala fyrir Evrópuríki þótt hún sé lægri en verið hefur hérlendis á undanförunum árum.

Til að stilla tillögurnar af þannig að tekjur ríkissjóð verði óbreyttar frá því sem nú er þarf því að stilla losunargjaldstöflum fyrir ökutæki og nýju bifreiðagjaldi þannig upp að sá tekjuauki sem til fellur vegna kolefnisskattsins dragist frá því sem kemur inn í formi losunargjalda og bifreiðagjalda. Nákvæm útfærsla af því ræðst sem áður segir af því hvaða leið valin er í uppstillingu losunar- og bifreiðagjaldstafna, samanber ofangreint.

Tillaga starfshópsins er að valin verði leið B, þar sem vörugjald er 0% fyrir fólksbíla sem losa innan við 100 g CO₂/km upp í 60% ef losunin er yfir 250 g/km.

Áætlað er að breytingin leiði til þess að tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi yrðu 15% minni, sem þýðir um 1.200 m.kr. en 1.500 m.kr. með virðisaukaskatti af vörugjöldunum. Þá er miðað við að lækkun vörugjaldanna skili sér öll til neytenda. Verði það ekki má reikna með að verðlækkunin verði minni.

Bifreiðagjald

Tillaga starfshópsins miðar við að tekin verði upp eftirfarandi bifreiðagjaldstafla:

Flokkur	Bil	Nýtt
	losunar CO ₂ (g/km)	bifreiðagjald (1/2) árgjald, kr.
A	0-100	0
B	100-120	0
C	121-140	0
D	141-160	5.000
E	161-180	7.000
F	181-200	13.000
G	201-220	20.000
H	221-250	30.000
I	251-350	37.000
J	Yfir 350	45.000

Miðað er við að engin bifreið sem fyrir er í bílafлотanum verði skattlögð um meira en sem nemur bifreiðagjaldinu í eldra kerfinu en þeir bílar sem eiga að greiða lægra gjald samkvæmt því nýja verði skattlagðir eftir því kerfi. Tekjutap ríkissjóðs af lækkuðu bifreiðagjaldi þeirra bíla sem fyrir eru í flotanum er áætlað rúmlega 500 m.kr. á heilu ári.

Kolefnisskattur

Miðað við sölu á bensíni og dísilolíu á árinu 2008 myndi kolefnisskattur sá sem lagður er til í 9. kafla hafa í för með sér tekjur fyrir ríkissjóð að fjárhæð 2.100 m.kr.

Miðað við tillögur starfshópsins yrðu tekjur af kílómetragjaldi óbreyttar.

10.2. Áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum

Eins og framangreind tafla sýnir þá gefa hinar mismunandi útfærslur meðallosun á bilinu 181,9 til 186,5 CO₂ g/km. Miðað við tillögu starfshópsins er áætlað að meðallosun nýskráðra ökutækja eftir upptöku kerfisbreytingarinnar verði 183,2 CO₂ g/km. Meðallosun nýskráðra ökutækja á síðasta ári var sem áður segir 194 CO₂ g/km. Gerður hefur verið framreikningur á framvindu heildarlosunar frá þeim hluta landssamgangna sem hið nýja losunargjaldsfyrirkomulag á við, þ.e. fólksbílar, og bendir hann til þess að það muni leiða til þess að draga muni úr heildarlosun bílafлотans um 1% á ári í stað aukningar sem verið hefur a.m.k. 2% á ári að undanfögnu. Hins vegar liggja ekki fyrir nákvæmar upplýsingar um hlut bílafлотans í losun frá landsamgöngum og því er ekki hægt að segja fyrir um hver áhrif þessarar breytingar verða á allar samgöngur. Til viðbótar þessum áhrifum koma tækniframfarir í nýjum tegundum bifreiða sem ekki eru

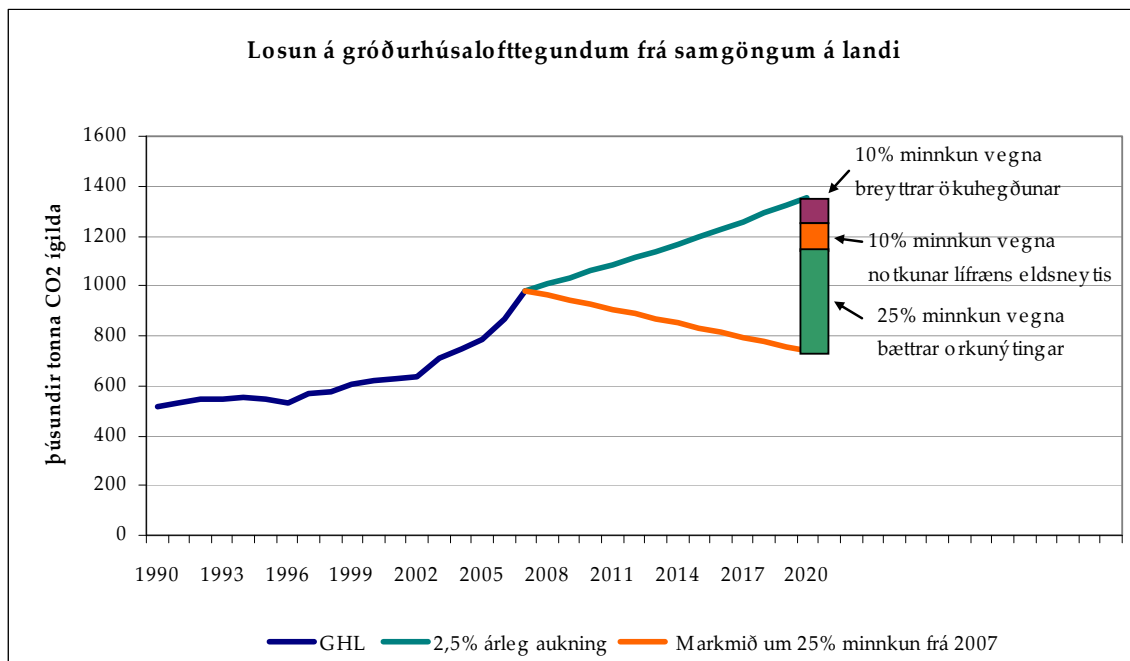
komnar á markaðinn enn. Þannig eru nú þegar komnar í gildi reglur frá ESB sem kveða á um losun frá nýjum bílum sem framleiddir verða á næstu árum. Því mun draga úr framboði á bílum sem losa jafn mikið og þeir bílar sem einkennt hafa íslenskan innflutning á undanförunum árum.

Í skýrslu prófessors Juliu King, *King Review of Low-carbon Cars*,⁶⁶ er bent á þrjár leiðir til þess að ná árangri í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá umferð í Bretlandi. Yfirlit yfir þessar leiðir og sá árangur sem hún telur að sé hægt að ná má sjá á mynd 30 hér fyrir neðan.

Með bættri nýtingu ökutækja á eldsneyti telur King að hægt sé að ná 30% samdrætti í losun fram til ársins 2030 sem er nálægt 1% á ári. Lífrænt eldsneyti gæti dregið úr losuninni um 10% á þessu tímabili og með breyttri hegðun neytenda væri hægt að ná öðru eins. Samtals gæti þetta leitt til 50% samdráttar í losun CO₂ á hvern kílómetur en 30% minnkunar á heildarlosun vegna umferðar samtals

Til lengri tíma litið telur King að hægt sé að ná 80% minnkun losunar en þá þarf til að koma ný tækni. Í skýrslunni er nefnt til rafmagns- og vetnisbílar.

Mynd 30: Losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum



Á mynd 30 hefur verið reynt að heimfæra framtíðarsýn King á íslenskan veruleika. Þarna er reynt að sýna hvaða árangri þyrfti að ná ef markmiðið væri sett við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum á landi um 25% frá því sem hún var árið 2007. Reiknað er með að losunin mundi aukast um 2,5% á ári ef ekkert annað kæmi til og væri farin að slaga í 1,4 m tónna af CO₂ ígildum. Þessi vöxtur er mun minni en verið hefur undanfarin ár eins og glögg má sjá á myndinni. Ef gengið er út frá forsendum King's um

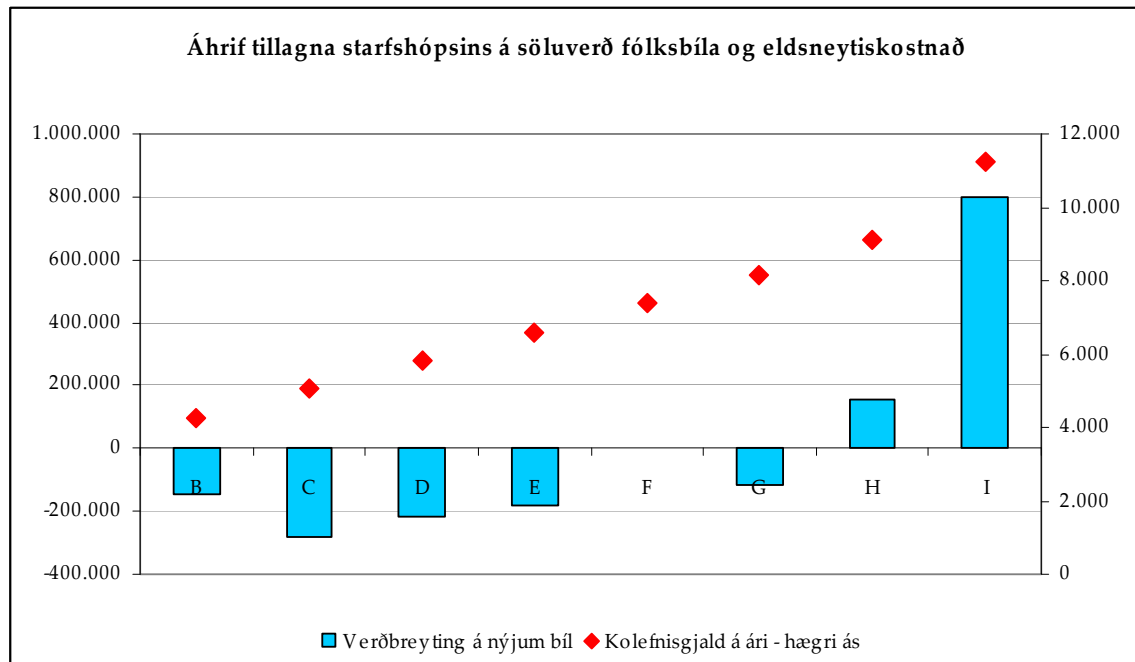
⁶⁶ The King Review of Low-carbon cars, Part I: The potential for CO₂ Reduction, HM Treasury, London, Október 2007.

10% notkun lífræns eldsneytis og að 10% minnkun umferðar náist með breyttri hegðun ökumanna, færri ferðum og betra skipulagi samgangna á þessum tíma, þarf að ná 25% minnkun losunar í viðbót með bættri orkunýtingu þeirra farartækja sem eru í notkun. Til að það náist þurfa nýir bílar sem bætast í flotann að losa mun minna en þeir gera nú. Gerður hefur verið grófur útreikningur þar sem miðað er við hóflega endurnýjun fólksbílaflotans sem gefur vísbendingu um stærðargráður í þessu efni. Í þeim útreikningi kemur fram að ef meðallosun nýrra bíla drægist saman um 25% frá því sem nú er fram til ársins 2020 mundi það draga úr meðallosun flotans um nálægt 10%. Til þess að ná markmiðinu um að draga úr meðallosun flotans um 25% þyrfti meðallosun nýrra bíla að minnka niður í það að vera innan við helmingur þess sem nú er.

10.3. Áhrif á söluverð fólksbíla og eldsneytiskostnað

Á mynd 31 er sýnt hvernig gert er ráð fyrir að tillögur starfshópsins hafi áhrif á annars vegar söluverð fólksbíla en hins vegar eldsneytiskostnað.

Mynd 31



Mismunur á bilum F og G skýrist af því að ökutæki í þeim bilum eru í dag ýmist í 30% eða 45% vörugjaldi og eðli máls samkvæmt fleiri í bili G í 45% en í bili F. Heildarlækkun verður því meiri, frá því sem er í dag, í bili G en F. Verðlækkun er mest í flokki C en bílar í flokki B hafa hingað til sumir hverjir notið sérstaks afsláttar af vörugjöldum. Eldsneytiskostnaður er hér miðaður við meðaltöl í hverjum flokki nema þeim eyðslufrekasta og 13.000 km akstur. Hann er frá 4.000 kr. á ári upp í rúmlega 11.000 kr. Þar er reiknað með virðisaukaskatti ofan á kolefnisskattinn. Vísitöluáhrif kolefnisskattsins gætu numið um 0,2%. Áhrifin af lækkun vörugjalds og bifreiðagjalds munu hins vegar veita þau áhrif upp.

11. Samantekt

Almennt er litið svo á að olúframléiðsla hafi náð sögulegu hámarki árið 2007 og fari á næstu árum minnkandi vegna takmarkaðra auðlinda. Að sama skapi hefur eftirspurn eftir olíu aukist jafnt og þétt undanfarin ár og mun að óbreyttu halda áfram að vaxa. Því er spáð að þetta ójafnvægi framboðs og eftirspurnar mun hafa í för með sér að áfram mun olíuverð hækka á heimsmörkuðum. Þjóðir heimisins eru þegar farnar að bregðast við þessum aðstæðum með ýmsum hætti og einn ríkur þáttur í því er endurskipulagning skattlagningar á ökutæki og eldsneyti með það fyrir augum að vera ekki jafn háðar jarðefnaeldsneyti og verið hefur. Að sama skapi er með þessum breytingum verið að bregðast við áhrifum af völdum gróðurhúsalofttegunda og reyna að draga úr þeim á heimsvísu.

Ef litið er til Evrópu eiga þær breytingar sem gerðar hafa verið á skattlagningu ökutækja og eldsneytis á undanförunum árum það sammerkt að skattlagningunni er í ríkara mæli beint að losun CO₂ frá ökutækjum sem og álagningu sérstaks kolefnisskatts á eldsneyti. Með slíkum aðgerðum er búinn til hvati til að fjölga vistvænum ökutækjum og vistvænum orkugjöfum til að ná ofangreindum markmiðum, þ.e. vera minna háður jarðefnaeldsneyti og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hafa þessar aðgerðir haft sýnilegan árangur og má t.d. benda á Bretland í því sambandi.

Hafa ber hugfast að sífelldar tækniframfarir eru í framleiðslu ökutækja. Þannig hefur meðallosun nýskráðra fólksbíreiða í Bretlandi lækkað úr 190 g/km CO₂ í 165 g á s.l. tíu árum. Svipaðrar þróunar gætir hér á landi, þrátt fyrir að meðallosun sé talsvert hærri. Frá 2002 til 2007 lækkaði meðallosun nýskráðra ökutækja hér úr 210 í 194 g/km CO₂. Er því spáð að vegna tækniframfara megi vænta 30% minnkunar á losun meðalfólksbíls á næstu 5 til 10 árum.

Stjórnvöld geta með skattlagningu miklu ráðið um samsetningu og notkun bílaflotans. Aðgerðir stjórnvalda í þá veru eiga að vera almennar og óháðar einstökum tæknilegum lausnum. Í nýlegri skýrslu Alþjóðaorkuráðsins, um orkumál samgangna, er þannig bent á að stjórnvöld eigi ekki að veðja á ákveðnar tæknilausnir heldur hafa ívilnanir almennar. Í þeirri skýrslu er jafnframt tekið fram að skattar sem leggjast hlutfallslega á ökutæki eftir skráðri eyðslu þeirra séu vænlegir til árangurs.

Í 1. til 8. kafla skýrslu þessarar er almennt fjallað um skattlagningu eldsneytis og ökutækja. Í þeim köflum er að finna samanburði við nágrannalönd okkar, samantekt á markmiðum stjórnvalda, helstu álitaeftum o.fl. Eins og fram kemur í kafla 4 er Ísland með hæstu skráða CO₂ meðaltalslosun fólksbíla af öllum ESB löndunum og þrátt fyrir að meðaltalslosunin hafi lækkað á síðustu árum hefur heildarlosun aukist hér á landi. Í skýrslunni er jafnframt bent á að að óbreyttu er Ísland afar langt frá að geta uppfyllt þau langtímamarkmið sem sett hafa verið um losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Ljóst er því að taka ber núverandi ástand og sérstöðu Íslands í þessum eignum alvarlega. Til að bregðast við þessari þróun ber að mati starfshópsins að grípa til ráðstafana sem

eru í samræmi við alvarleika málsins, þ.e. ef reyna á að ná þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett.

Í 9. kafla skýrslunnar er í kjölfar 1. til 8. kafla velt upp nokkrum valkostum og lagðar fram tillögur sem miða að því að ná fram þeim markmiðum sem starfshópnum voru sett. Starfshópurinn bendir á að eðli máls samkvæmt eru fleiri en ein leið færar til að ná með heildstæðum hætti þeim markmiðum sem starfshópnum var ætlað að vinna eftir. Af þeirri ástæðu er í 9. kafla greint frá þeim helstu valkostum sem að mati starfshópsins eru vænlegir til að ná umræddum markmiðum, ásamt kostum þeirra og göllum. Í samræmi við skipunarbréf starfshópsins leggur starfshópurinn fram tillögur á grundvelli valkostanna. Eru tillögur starfshópsins þannig hugsaðar sem grunnur fyrir frekari ákvarðanatöku í máli þessu, þ.e. að á grunni þeirra, og þeirra valkosta sem reifaðir eru, verði unnt að vinna frumvörp til laga í samræmi við frekari ákvarðanatöku.

Hugmyndir starfshópsins eru unnar út frá núgildandi fjórum stöðum í skattlagningu ökutækja og eldsneytis, þ.e. stofngjald (vörugjald af ökutækjum), árgjald (bifreiðagjald), eldsneytisgjald (vörugjöld af eldsneyti og olúgjald) og notkunargjald (kílómetragjald). Ný og samræmd skattlagning ökutækja og eldsneytis nær því til allra þessara þátta og eðli máls samkvæmt eru margir valkostir færir varðandi útfærslu þess.

Starfshópurinn leggur til að íslensk stjórnvöld feti svipaðar brautir og nágrannaþjóðir okkar hafi gert í þessum efnun. Að mati starfshópsins nást markmið starfshópsins best fram, á heildstæðan og samræmdan hátt, með því að tengja skattlagningu í öllum ofangreindum flokkum við losun á CO₂. Samræmd skattlagning í þá veru felur í sér upptöku losunargjalda á ökutæki, í stað vörugjalds og bifreiðagjalds, og upptöku kolefnisskatts á jarðefnaeldsneyti. Valkostir við útfærslu slíkrar heildarskattlagningar felast m.a. í tilfærslu á skattbyrði frá ökutækjum yfir á eldsneyti eða öfugt, samspili ofangreindra fjögurra stöða, tilhögun frávíka frá stofngjaldi, bifreiðagjaldi og eldsneytissköttum, stofn losunargjalds og kolefnisskatts og afmörkun tekna af skattlagningunni.

Á grundvelli þeirra hugmynda og valkosta sem nánar er greint frá í 9. kafla eru samantekið tillögur starfshópsins eftirfarandi:

Stofngjald

Í stað vörugjalda á ökutæki komi losunargjald sem miðist við skráða CO₂ losun í grömmum á hvern kílómeter. Er losunargjaldið lagt á í bilum eftir því hver skráð losun CO₂ af viðkomandi ökutæki er. Endanleg uppstilling og útfærsla gjaldsins er háð ákvörðun um hverjar tekjur ríkissjóðs eigi að vera af þessum tekjuþætti og hvernig heildarsamspili skattlagningar ökutækja og eldsneytis er stillt upp (út frá tilfærslu á skattbyrði, samræmi, einföldunaráformum o.fl.) Í tillögu starfshópsins er gjaldinu þannig stillt upp að meðalfólksbíl, með meðallosun CO₂, komi svipað eða betur út úr hinu nýja kerfi. Ökutæki sem losa minna af CO₂ koma hins vegar betur út úr kerfisbreytingunni en ökutæki sem losa meira koma verr út. Ökutæki með minnstu losunina eru undanþegin losunargjaldinu, þ.m.t. ýmsar gerðir vistvænna ökutækja sem nota óhefðbundna orkugjafa og losa þar með takmarkað magn af CO₂. Ökutæki í hæsta

gjaldflokkur (mest losun) greiða 60% losunargjald en hámark vörugjalds í dag er 45%. Nánar tiltekið er sú losunargjaldstafla sem starfshópurinn leggur til eftirfarandi:

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Vörugjald í dag (%)	Nýtt gjald (%)
A	0-100	30	0
B	100-120	30	5
C	121-140	30	10
D	141-160	30	15
E	161-180	30	20
F	181-200	30/45	30
G	201-220	30/45	40
H	221-250	45	50
I	Yfir 250	45	60

Samkvæmt tillögu starfshópsins verður undanþágum frá vörugjaldi af ökutækjum, sem í dag eru 35, einfaldaðar og þeim fækkað. Lagt er til að frávikin verði í þremur flokkum í stað sex í dag. Í fyrsta flokki verði þau ökutæki sem undanþegin verða losunargjaldinu (atvinnutæki yfir 5 tonn, slökkvibílar, sjúkrabílar, snjóplógar, björgunarsveitabílar og bifreiðar fatlaðra). Í öðrum flokki, 13% losunargjald, verði atvinnutæki þar sem skráð CO₂ losun liggur ekki fyrir (þ.m.t. grindur, yfirbyggingar, tengivagnar o.fl.). Í þriðja flokki verði síðan leigubifreiðar og bílaleigubílar sem greiði lækkað losunargjald samkvæmt sérstakri losunargjaldstöflu.

Tekjuáhrif: Áætlað er að tekjur ríkissjóðs muni lækka um 1.200 m.kr. vegna þessarar breytingar.

Árgjald

Bifreiðagjald verði lagt á á grundvelli CO₂ losunar ökutækis í stað þyngdar. Sömu forsendur og sjónarmið eiga hér við varðandi uppstillingu og útfærslu gjaldsins og um framangreint losunargjald (stofngjald). Er lagt til að bifreiðagjaldstaflan verði eftirfarandi:

Flokkur	Bil losunar CO ₂ (g/km)	Nýtt bifreiðagjald (1/2) árgjald, kr.
A	0-100	0
B	100-120	0
C	121-140	0
D	141-160	5.000
E	161-180	7.000
F	181-200	13.000
G	201-220	20.000
H	221-250	30.000
I	251-350	37.000
J	Yfir 350	45.000

Í stað niðurfellingar bifreiðagjalds er lagt til að bætur verði greiddar milliliðalaust til handa bótaþegum sem uppfylla skilyrði Tryggingastofnunar ríkisins til niðurfellingar bifreiðagjalda.

Tekjuáhrif: Áætlað er að tekjur ríkissjóðs muni minnka um 500 m.kr. vegna þessarar breytingar.

Kolefnisskattur á eldsneyti

Nýr skattur, kolefnisskattur, verði lagður á jarðefnaeldsneyti og miðast hann við markaðsverð fyrir losun á tonn af CO₂. Fjárhæð kolefnisskattsins verði 5,57 kr. á hvern lítra af bensíni og 6,45 kr. á hvern lítra af dísilolíu (miðað við núverandi markaðsverð og gengi Evru upp á 120 kr.). Er skatturinn lagður á allt jarðefnaeldsneyti að undanskildu eldsneyti á flugvélar og skip. Fjárhæð kolefnisskatts verði endurskoðuð reglulega og taki mið af verði á kolefniskvóta eins og það er metið á kvótamarkaði Evrópusambandsins.

Tekjuáhrif: Áætlað er að tekjur ríkissjóðs muni aukast um 2.100 m.kr. vegna þessarar breytingar.

Notkunargjald

Kílómetragjald á ökutæki yfir 10 tonn verði óbreytt en verði innheimt með GPS tækni um leið og sú tækni liggur fyrir og er orðinn áreiðanlegur grundvöllur skattheimtu. Með því myndast möguleiki til að stilla notkunargjöld af fyrir vegi m.a. út frá landfræðilegum sjónarmiðum og ástandi vega.

Tekjuáhrif: Áætlað er að tekjur ríkissjóðs verði óbreyttar.

Þessar tillögur senda skýr skilaboð til markaðarins í þá átt að draga úr eldsneytisnotkun til lengri og skemmri tíma. Jarðefnaeldsneyti fer hækkandi í verði og það mun halda áfram að gera það. Á sama tíma er notkun bílaflotans á því sá þáttur sem stjórnvöld geta helst haft áhrif á til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Losunin hefur vaxið gríðarlega á undanförunum árum og stefnir í raun í óefni ef ekki verður breyting á. Með tillögum starfshópsins er áherslum í skattlagningunni breytt úr gjöldum sem ekki fara eftir notkun (vörugjald við innflutning og bifreiðagjald) í gjöld sem fara eftir notkun (vörugjald á eldsneyti) og því er hinn hagræni hvati til að fara vel með eldsneytið aukinn.

Tillögur um að stjórnvöld auki skattlagningu á eldsneyti, á tímum þegar útsöluverð þess er í sögulegu hámarki, eru líklegar til að hljóta mikla gagnrýni. Þvert á móti hafa verið uppi kröfur á stjórnvöld um að lækka opinberar álögur á eldsneyti (a.m.k. tímabundið vegna þróunar á heimsmarkaði og gengisþróunar). Raunverðmæti skatta á eldsneyti hefur þó farið lækkanði á síðustu árum eins og bent er á í skýrslu þessari. Á það ber jafnframt að líta að stjórnvöld í nágrennaríkjum Íslands, t.d. Svíþjóð og Bretlandi, hafa nýverið tilkynnt um auknar skattaálögur á eldsneyti af umhverfislegum ástæðum, við litlar vinsældir. Í endurskoðuðum fjárlögum norska ríkisins er gert ráð fyrir að bensín- og olúgjald verði hækkað frá og með 1. júlí n.k. og mun þá 95 oktana bensín kosta 13,13 norskar krónur lítrinn, eða sem svarar rúmum 206 íslenskum krónum. Tillögur

starfshópsins eru því í almennu samræmi, eða jafnvel mildari, við þær aðgerðir sem stjórnvöld í nágrannaríkjum okkar hafa gripið til.

Hvað *hliðarráðstafanir* varðar þá bendir starfshópurinn á að ágæt rök eru fyrir því að til að auðvelda aðlögun markaðarins að breyttu vörugjaldafyrirkomulagi verði Úrvinnslusjóði tímabundið gert kleift að greiða hærra skilagjald fyrir eldri ökutæki sem tekin eru úr umferð en nú er gert. Starfshópurinn þekkir einnig til vinnu nefndar um almenningssamgöngur sveitarfélaga, en í óbirtri skýrslu hennar kemur fram að efla þurfi almenningssamgöngur á Íslandi þar sem við séum langt á eftir flestum þeim þjóðum sem við berum okkur saman við og hækkanði orkuverð og umhverfissjónarmið vísi öll í þá átt. Samkvæmt tillögum starfshópsins er tekjum af kolefnaskattinum ráðstafað til aðgerða sem ætlað er að minnka notkun á jarðefnaeldsneytis. Með vísan til vinnu nefndar um almenningssamgöngur sveitarfélaga telur starfshópurinn æskilegt að skapa raunhæfan valkost við einkabílinn í samgöngulegu tilliti. Starfshópurinn telur því rökrétt að skoðað verði nánar hvort nýta megi hluta af auknum tekjum vegna kolefnisskattsins til að efla almenningssamgöngur með skynsamlegum hætti til að draga úr heildarlosun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum. Þá telur starfshópurinn að ástæða kunni að vera til að endurskoða nágildandi töflu kílómetragjalds á þann hátt að hún taki annars vegar mið af raunverulegu sliti sem aksturinn veldur með því að öxulfjöldi hafi áhrif á gjaldið en ekki einungis heildarþyngd eins og nú er.

Í heild gera ofangreindar tillögur ráð fyrir tekjutilfærslu í skattlagningu af ökutækjum yfir á eldsneyti á þann hátt að heildartekjur ríkissjóðs verði því sem næst óbreyttar, sjá neðangreinda töflu:

	Fjárlög 2008 m.kr.	2008 samkvæmt tillögum starfshópsins
Vörugjald af innfluttum ökutækjum	8.150	6.950
Bifreiðagjald	4.610	4.110
Almennt vörugjald af bensíni	2.100	2.100
Sérstakt vörugjald af bensíni	7.420	7.420
Kílómetragjald	1.280	1.280
Kolefnisskattur á eldsneyti		2.100
Hliðarráðstafanir		-400
Samtals:	29.590	29.590

Að mati starfshópsins er með þeim tillögum starfshópsins sem lýst er að framan komið til móts við þau markmið sem starfshópnum var ætlað að vinna eftir, samanber nánar eftirfarandi samanburð á markmiðum og tillögum:

Hvatt er til notkunar vistvænna ökutækja með því að leggja vörugjöld (losunargjald) á eftir CO₂ losun ökutækja. Sama á við um bifreiðagjald. Jafnframt felur kolefnisskattur á jarðefnaeldsneyti í sér hvata til að nota ökutæki sem ekki ganga fyrir jarðefnaeldsneyti.

Hvatt er til orkusparnaðar með því að leggja kolefnisskatt á jarðefnaeldsneyti sem og ívilnunum fyrir eyðslugrennri ökutæki.

Hvatt er til minnkunar á losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum með því að leggja vörugjöld (losunargjald) og bifreiðagjald á eftir CO₂ losun ökutækja. Kolefnisskattur á eldsneyti er enn fremur hvati til að hagræða akstri.

Hvatt er til aukinnar notkunar innlendra orkugjafa þar sem óhefðbundnir orkugjafar verða bæði undanþegnir vörugjaldi og kolefnisskatti. Auk þess losa ökutæki sem nota óhefðbundna orkugjafa (t.d. vetni eða rafmagn) takmarkað magn af CO₂ og verða því undanþegin vörugjaldi (losunargjaldi) þar sem þau lenda í fyrsta bili losunargjalds.

Hinni nýju skattlagningu er þannig stillt upp að heildartekjur ríkissjóðs af skattheimtu eldsneytis og ökutækja er því sem næst óbreytt. Skattlagningin þjónar því áfram sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð ásamt því að fjármagna uppbyggingu og viðhald vegakerfisins.

Að mati starfshópsins er því hér um samræmda og einfalda skattlagningu að ræða, eftir því sem kostur er á með hliðsjón af þeim fjölmörgu frávikum sem innbyggð eru í dag í skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Samkvæmt tillögunum er grunnur skattlagningarinnar með sameiginlega þræði, heilt í gegnum skattkerfið, ólíkt því sem verið hefur. Í síðasta lagi að fimm árum liðnum mælir starfshópurinn svo með því að endurskoðað verði hvernig til hafi tekist við að ná fram umræddum markmiðum og skattlagningin stillt af á nýjan leik miðað við sett markmið og breyttan veruleika.