

Fjármála og efnahagsráðuneytið
Starfshópur um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis
Benedikt S. Benediktsson
Amarhvoli
101 Reykjavík

Reykjavík 6. apríl 2018
UST201804-078/P.J.
08.24.00

Efni: Umsögn Umhverfisstofnunar um drög að skýrslu um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis.

Umhverfisstofnun telur að í skýrsludrögunum séu margar vel útfærðar hugmyndir settar fram varðandi skattlagningu á ökutæki og eldsneyti sem allar miða að því að skapa hagræna hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) og loftmengunarefna. Umhverfisstofnun styður að farið sé í aðgerðir sem miða að því að draga úr losun GHL og loftmengunarefna. Stofnunin telur þó nauðsynlegt að meta hver verða áhrif þeirra skattabreytinga sem lagðar eru til í skýrslunni á samsetningu bílaflotans og í framhaldi af því hversu mikil losun GHL og loftmengunarefna verði frá flotanum fram í tímann.

Nánast allar hugmyndir og tillögur sem settar eru fram í skýrslunni snúa að því markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda en mjög takmarkaðar aðgerðir eru settar fram til að draga úr losun skaðlegra loftmengunarefna eins og t.d. köfnunarefnissambanda (NOx) og sóts. Umhverfisstofnun telur að setja þurfi inn með afgerandi hætti hagræna hvata til að draga úr losun skaðlegra loftmengunarefna frá útblæstri ökutækja, sérstaklega frá dísilbílum. Umhverfisstofnun telur að frekari innleiðing slíkra hvata séu í góðu samræmi við skipunarbréf starfshópsins sem vann skýrsluna en fjórða meginmarkmið í skipunarbréfi hópsins er að „*stuðla að því að dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda og skaðlegra efna í útblæstri ökutækja*“.

Lagt er til í skýrslunni að grunnskattlagningu dísilolíu og bensíns verði breytt þannig að hvert losað kg CO₂ verði skattlagt í samræmi við losun vegna bruna hvors orkugjafa, en í dag eru minni skattar á hvert kg CO₂ sem losnar frá dísil. Þar er því verið hverfa frá því fyrirkomulagi sem var tekið upp fyrir um áratug sem hafði það að markmiði að stuðla að aukinni notkun dísilbíla þar sem þeir losa minna CO₂/km heldur en bensínbílar. Umhverfisstofnun telur að þetta sé jákvætt skref og gagnast það líka í að skapa hagrænan hvata sem draga úr notkun dísilis sem veldur meiri NOx mengun heldur en bensín.

Í kafla 2.3 er lagt til breyting á vörugjaldi vegna losunar CO₂/km þar sem skattahækkunin er jöfn yfir alla losunarflokka. Til þess að stuðla að frekari notkun bifreiða með minni losun væri ákjósanlegt að hækka frekar gjöld á þeim bílum með meiri losun (sbr. mengunarbótareglan), án þess að lækka mörkin jafnt yfir allt. Bifreiðar sem losa lítið eru oft á milli 80-90g CO₂/km og þarna er möguleiki fyrir kaup á ódýrum bifreiðum sem losa lítið. Sé vörugjalds afslátturinn lækkaður niður í 50g CO₂/km, eins og lagt er til, mun hvatningin hverfa að vissu leiti og aðeins rafmagnsbílar, tvinnbílar og tengiltvinnbílar, sem eru allir oft dýrari, njóta góðs af vörugjaldslækkuninni. Halda

verður í hvatninguna til þess að kaupa minni og sparneytnari bíla fyrir þá sem ekki hafa tæk á því að fjárfesta í dýrari rafmagns-, tvinn- og/eða tengiltvinnbílum eða lækka til muna gjöld á rafmagns-, tvinn- og/eða tengiltvinnbílum.

1. september nk. taka gildi nýir staðlar (WLTP) fyrir mælingu á CO₂ losun bíla sem eiga að endurspeglar betur en gamli NEDC staðallinn raunverulega CO₂ losun. Þessi nýji staðall kemur til með hækka skráða losun CO₂/km fyrir bíla sem eru skráðir eftir 1. september. Þetta getur leitt til þess að tengil-tvinnbílar og tvinnbílar enda með mikla hækkun á vörugjaldi og minnkar það hvatninguna til þess að fjárfesta í þessari gerð bíla. Eins og fram kemur á bls 66-67 í skýrsludrögunum þarf að gæta þess að skattlagning sé einnig sanngjörn og gæta þarf þess að samskonar bílar sem eru mældir eftir mismunandi stöðlum séu ekki skattlagðir misjafnt. Sökum þess væri hugsanleg lausn að lækka viðmiðunargildi fyrir bíla sem eru skráðir í landið eftir ákveðna dagsetningu. Það þarf að hafa í huga að bílarnir sem losa minnst munu fá mestu hlutfallslegu hækkun losunargilda vegna nýja staðalsins, og því hækka hlutfallslega mest í verði. Sala nýrra bíla með bestu tæknina getur takmarkast og eldri bílar, sem oftast menga talsvert meira munu, aka um vegi landsins í lengri tíma en þeir ættu að gera.

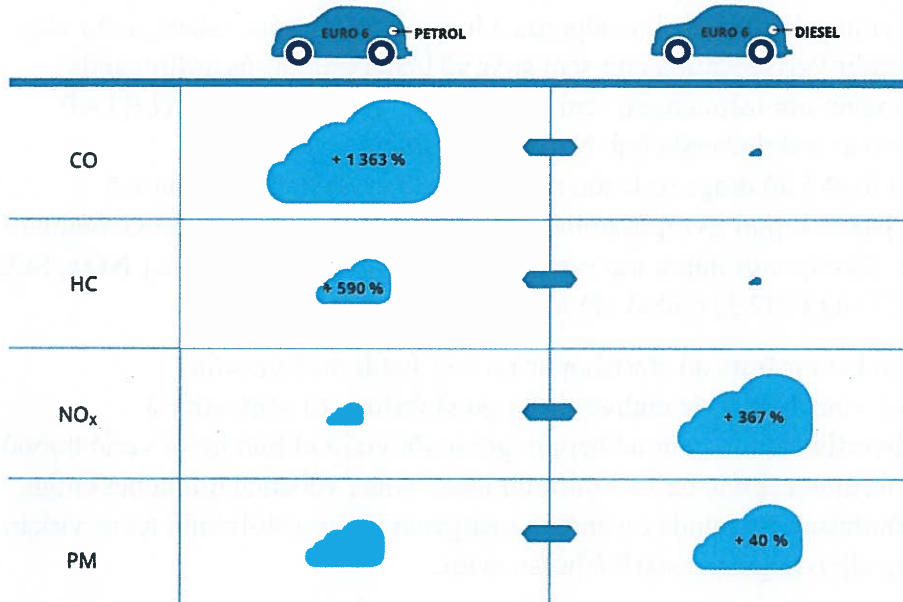
Einnig vill Umhverfisstofnun setja fram þá hugmynd hvort ástæða sé til að bæta við vörugjaldsflokkum ofan við það þak sem nú er 65%. Hámarks vörugjald er í dag 65% og verður það áfram en mörkin fyrir þann flokk færast úr 250 g/km niður í 210 g/km. Rétt er að vekja athygli á því að bíll sem losar 210g/km eyðir tæplega 9 l/100 km þannig að sá bíll lendir þá í sama vörugjaldaflokki og bíll sem eyðir 18 l/100 km.

Í 6.tölulíð kafla 2.4 er líka sagt frá því að „*kannað verði, í samstarfi við Sambandi íslenskra sveitarfélaga, hvort forsendur séu til þess að heimila sveitarfélögum yfir tilteknum íbúafjöldamörkum að leggja skatta á ökutæki sem eru í notkun innan marka þeirra í þeim tilgangi að vinna gegn neikvæðum ytri áhrifum staðbundinnar mengunar.*“ Þetta er í sjálfu sér jákvætt en nær samt allt of skammt og það eru óþarfa fyrirvarar á orðalaginu. Það er nauðsynlegt að sveitarfélög hafi skýrar heimildir til að grípa til aðgerða til að draga úr loftmengun á ákveðnum svæðum t.d. með því að takmarka umferð í miðbæjarkjörnum eins og víða er gert í Evrópu. En það þurfa líka að vera almennar aðgerðir á vegum stjórnvalda sem stuðla að minni losun NO_x og sóts. Þau mengunarefni eru ekki bara vandamál í miðbæjarkjörnum heldur eru þau til staðar í einhverju mæli í öllu þéttbýli á landinu.

Rétt er að benda á það að hlutfall dísilbíla í nýskráningum var árið 2017 um 50% en þeir losa meira af sóti og NO_x en bensínbílar. Umhverfisstofnun telur því rétt að huga að því að innleiða hagræna hvata sem stuðla að minni losun NO_x, hvort sem það væri gert með „einkiptisgjaldi“ eins og í Noregi sem leggst á við innflutning ökutækis eða með NO_x skatti á eldsneyti eins og gert er í Danmörku. NO_x skattur mundi leggjast þyngra á dísilolíu heldur en bensín því mun meiri NO_x mengun losnar við brennslu dísilolíu. Þetta er líka í samræmi við 1. aðgerð, 2. marksmiðs áætlunar um loftgæði á Íslandi 2018-2029, Hreint loft til framtíðar, "*Fjármála- og efnahagsráðuneytið vinni að frumvarpi þar sem kveðið verði á um auknar álögur á notkun díselvéla fyrir árslok 2022 í því skyni að draga úr notkun dísilvéla (sjá markmið 1. gr. reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði).*"

Það er orðin skoðun margra í Evrópu að sú þróun sem þar var fyrir rúmum áratug að hvetja til frekari notkunar dísilbíla hafi verið mistök. NO_x mengun hafi almennt aukist í kjölfarið og nauðsynlegt að snúa þeirri þróun við. Á meðfylgjandi mynd sem er frá

Umhverfisstofnun Evrópu má sjá muninn á losun ýmissa mengunarefna frá bensínbílum og dísilbílum. Þar má m.a. sjá að dísilbíll losar næstum fjórum sinnum meira af NO_x heldur en bensínbíll. Reyndar losar bensínbíllinn miklu meira af kolmónoxíði (CO) heldur en dísilbíll en þar er samt um að ræða mun á litlu og mjög litlu og almennt er CO mengun langt undir heilsuverndarmörkum í dag en NO_x mengun ekki.



Einnig telur Umhverfisstofnun mikilvægt að útvíkka ákvæði í tölulið 4 í kafla 2.2. Þar stendur „Hópbifreiðar fyrir 10 manns eða fleiri, að leyfðri heildarþyngd 5 tonn eða meira, verði undanþegnar skattlagningu öflunar en aðeins að því tilskyldu að þær uppfylli EURO-staðla V og VI. Árið 2021 verði hins vegar hert á kröfunum og undanþágan aðeins látin ná til bifreiða sem uppfylla EURO-staðal VI. Bifreiðar sem ekki uppfylla framangreind skilyrði beri 30% fastan skatt.“ Umhverfisstofnun telur að þetta ákvæði ætti að eiga við um alla stór bíla, einnig þá sem eru undanþegnir vörugjöldum í dag. Það mundi mynda mjög sterkan hagrænan hvata til að flytja eingöngu inn nýja bíla sem uppfylla nýjustu EURO staðla og gera óhagkvæmara að flytja inn eldri bíla sem ekki uppfylla nýjustu útblásturs staðla hverju sinn. Þannig að forsenda þess að fá að flytja inn stóran vörubíl er að hann uppfylli EURO V eða VI og að árið 2021 þurfi að uppfylla EURO VI til fá að sleppa við vörugjöld.

Að sama skapi þarf að framfylgja því að eigandi ökutækis haldi því í viðkomandi EURO staðli, enda var það forsenda gjaldleysi við innflutning. Skýrar vísbendingar eru um það í dag að eigendur stórra ökutækja taki úr sambandi mengunarvarnarbúnað og það eru jafnvel fyrirtæki sem bjóða upp á þannig þjónustu. Dæmi eru um að s.k. AdBlue búnaður sé gerður óvirkur á nýlegum vörubílum en það er búnaður sem er mjög virkur í að lágmarka útblástur NO_x. Það þarf því að fylgja því eftir með virku eftirliti á vegum út að stórir bílar séu með viðeigandi mengunarvarnarbúnað, á sama hátt og gert er í flestum ríkjum Evrópu. Í dag er virkt eftirlit með stórum bílum á Íslandi að þeir séu ekki lestaðir yfir þungatakmörkunum og að ökumenn þeirra virði lögbundinn hvíldartíma. Eftirlit með virkni mengunarvarnarbúnaðar þeirra sömu bíla mundi falla vel að því eftirliti og er einnig í samræmi við 7.áðgerð 1.markmiðs áætlunar um loftgæði á Íslandi



2018-2029, Hreint loft til framtíðar, "Samgöngustofa geri fyrir árslok 2019 þarfagreiningu á nauðsyn þess að framkvæma fyrirvaralausar útblástursmælingar á stórum bifreiðum samhliða eftirliti með þunga farms og hvíldartíma ökumanna (sbr. 3. mgr. 23. gr. reglugerðar nr. 787/1999 um loftgæði). "

Í töflu 1 á bls 26 er metin ávinningur þess í minnkaðir CO₂ losun að vera með ákveðið hlutfall dísilbíla og hann metin upp á 6,4% minni losun CO₂. Umhverfisstofnun telur æskilegt að meta einnig áhrif einstakra aðgerða á losun NO_x og sóts. Ísland hefur ekki einungis skrifað undir Parísarsáttmálann sem snýr að losun gróðurhúsalofttegunda heldur líka samninginn um loftmengun sem berst langar leiðir milli landa (LRTAP samninginn) og svo er mikil áhersla hjá Norðurskautsráðinu og Norrænu ráðherranefndinni lögð á að draga úr losun sóts. Að auki er að hefjast vinna við greiningu á nýrri þaktilskipun Evrópusambandsins (2016/2284/EU) og upptöku hennar í EES-samninginn. Tilskipunin fjallar um samdrátt í losun loftmengunarefna (NO_x, SO₂, NMVOC, NH₃, CO og PM_{2.5}) miðað við losun þeirra árið 2005.

Í skýrsludrögunum kemur fram að starfshópurinn hélt fundi með ýmsum hagsmunaaðilum á vinnslustigi og einhverjir fengu skýrsluna til yfirlestrar á vinnslustigi. Umhverfisstofnun telur að heppilegra hefði verið ef hún hefði verið boðuð til samráðs fyrir í ferlinum. Enda hefur stofnunin innan sinna vébanda mikla þekkingu, bæði á losun gróðurhúsalofttegunda og annara mengunarefna og stofnunin tekur virkan þátt í Evrópsku og alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði.


Kristín Linda Árnadóttir
Forstjóri

Virðingarfyllst


Þorsteinn Jóhannsson
Sérfræðingur