



Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál

Minnisblað um orkuskipti og inngríp

31.08.2022

www.rse.is

rse@rse.is

Kjarni málsins:

Oft einkennast inngrip stjórnvalda af kappi frekar en forsjá. Reynslan kennir okkur að varast ætti að grípa fram fyrir hendur markaðarins nema að búið sé að veða og meta mjög vandlega kostnað, ávinning, ruðningsáhrif og aðra heppilega valkosti.

Það sem var reynt:

Víða um heim hafa stjórnvöld markað metnaðarfulla stefnu um minni losun gróðurhúsalofttegunda, með aðgerðum sem beinast ekki hvað síst að orkuskiptum í samgöngum.

Á Íslandi hafa stjórnvöld m.a. farið þá leið að veita afslátt af innflutningsgjöldum rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbíla til að gera þá að samkeppnishæfari valkosti. Skattaávilnunum fyrir íblöndun lífoldsneytis í óhefðbundið eldsneyti hefur einnig verið beitt frá árinu 2010 og skylda til íblöndunar lögð á árið 2013.

Árið 2019 var gengið enn lengra með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem kvað á um að banna innflutning bensín- og díselbíla frá og með árinu 2030. Nýverið sammæltust ríki Evrópusambandsins um sams konar inngrip sem fela í reynd í sér bann á sölu bensín- og díselbíla frá og með árinu 2035.

Það sem gerðist:

Bæði á Íslandi og erlendis hafa vaknað spurningar um kostnaðinn og ávinninginn af stefnu stjórnvalda á sviði orkuskipta í samgöngum. Þegar íslenska fjármála- og efnahagsráðuneytið var spurt sumarið 2021 hvað aðgerðirnar hefðu kostað og hverju þær hefðu skilað var fátta um svör.

Var það ekki fyrr en í júlí 2022 að Hagfræðistofnun Háskóla Íslands birti skýrslu¹, sem unnin var að beiðni umhverfisráðuneytisins, um kostnað og ábata af hinum ýmsu aðgerðum stjórnvalda í loftslagsmálum.

Samkvæmt skýrslunni eru þeir hvatar sem beitt var til að örva sölu rafmagns-, vetnis-, og tengiltvinnbíla mjög kostnaðarsamir og fyrir hvert tonn af koltvísýringsútblæstri sem tókst að spara nam kostnaðurinn 31.000 kr. Til samanburðar áætla Hagfræðistofnun að með landgræðslu kosti 650 kr að binda tonn af koltvísýringi, og aðeins 300 kr ef dregið er úr losun með endurheimt votlendis. Voru hvatar til orkuskipta því um það bil 50 til 100 sinnum dýrari en hagkvæmustu leiðirnar til að koma böndum á losun gróðurhúsalofttegunda.

Reyndar vantar í skýrslu Hagfræðistofnunnar umfjöllun um íblöndun lífoldsneytis í bensín og dísilolíu. Voru lög um íblöndun sett í samræmi við Evróputilskipun og tóku gildi árið 2013. Segir

¹ [C22:01 Áhrif aðgerða í loftslagsmálum júlí 2022](#) (30.8.2022).

fjármálaráðuneytið² að kostnaðurinn af þeirri aðgerð nemi um 2,4 milljarði króna á ári. Um leið viðurkenndi fjármálaráðuneytið að ekki lægi fyrir mat á kostnaði vegna við samdrátt á hvert tonn af CO2-ígildum af þessari aðgerð fremurr en öðrum.

Fyrirsjáanlegar og ófyrirsjáanlegar afleiðingar:

Niðurstöður Hagfræðistofnunnar um hvata til að auka hlut rafmagnsbíla eru í samræmi við sambærilegar rannsóknir sem gerðar hafa verið erlendis. Kemst stofnunin að því, líkt og aðrar rannsóknir hafa sýnt, að án sérstakra hvata megi vænta þess að vistvænir bílar verði hvort eð er smám saman samkeppnishæfari í verði og að inngrip stjórnvalda hafi aðallega þau áhrif – með mjög miklum tilkostnaði – að flýta orkuskiptum í samgöngum um nokkur ár.

Hafa erlendar rannsóknir á sama sviði bent á að helst megi réttlæta inngrip sem fela í sér að tryggja viðunandi aðgengi að hraðhleðslustöðvum, svo að óvissa um að geta ekið á milli landshluta fæli fólk ekki frá því að kaupa rafmagnsbíl.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar vantar síðan mat á óbeinum afleiðingum inngripa stjórnvalda og því tjóni sem oft verður þegar ákveðið er með lagasetningu að taka fram fyrir hendur markaðarins.

Hafa gagnrýnendur t.d. bent á að andstaða stjórnvalda víða um heim við bensín- og díselbíla letji framleiðendur til að þróa enn sparneytnari og umhverfisvænni bensín- og díselvélar. Hefur þróunin verið í þá átt að bílar með sprengihreyfil hafa orðið að meðaltali 1% sparneytnari ár hvert og bilið þannig minnkað jafnt og þétt á milli bensín- og díselbíla annars vegar og rafmagnsbíla hins vegar.

Þá virkar það letjandi á nýsköpun þegar stjórnvöld ákveða að farin skuli tiltekin leið til að leysa tiltekið vandamál. Eðli málsins samkvæmt er ógerlegt að meta ruðningsáhrifin en hins vegar er ekki mikill vandi að benda á hugvitsamar nýjar lausnir sem eru komnar mislangt á leið, s.s. rafknúin deili-reiðhjól og hlaupahjól, og lausnir sem fá fólk til að samnýta bíla, sem hafa jafnmikla eða meiri burði en orkuskipti til að draga verulega úr kolefnisspori samgangna.

Sem dæmi um áhugaverðar lausnir til að draga úr koltvísýringslosun þá hefur útflutningur á íslenskum vikri verið í deigluinni undanfarið og verið hampað sem mikilvægri loftslagsaðgerð. Í nýlegri skýrslu Eflu³ kemur fram að sé vikurinn notaður sem íblöndunarefni við sementsgerð geti nýting eins efnistökusvæðis á Mýrdalssandi sparað 800 milljón kg af koltvísýringi. Jafngildir það því að núlla út næstum alla koltvísýringslosun samgangna á Íslandi í heilt ár.

² [1917/151 svar: undanþágur frá sköttum | Þingtíðindi | Alþingi](#) (30.8.2022).

³ [Efnistaka á Mýrdalssandi | Öll mál í kynningu | Skipulagsstofnun](#) (30.8.2022).

Það sem við þurfum að læra:

Sagan er full af dæmum um vel meinandi stjórnálamenn og stofnanir sem töldu sig hafa fundið bestu lausnina á tilteknum vanda, en hugsuðu dæmið ekki til enda, skoðuðu ekki alla mögulega valkosti, og reyndust á endanum gera meira ógagn en gagn með inngripum sínum.

Í tilviki Íslands hleypur kostnaðurinn af stuðningi við vistvænar bifreiðar á mörgum tugum milljarða króna og virðist að í upphafi hafi lítið verið gert til að meta hvort að ábatinn af aðgerðunum yrði í nokkru samræmi við kostnaðinn.

Reglan ætti að vera að tillögur um hvers kyns inngrip, sama hve göfugum tilgangi þau þjóna, verði ekki að veruleika fyrr en eftir mjög vandaða og ítarlega rýni þar sem hugað er bæði að kostnaði, ábata og ruðningsáhrifum. Metnaðarfull inngrip þarf að tempra með auðmýkt gagnvart sköpunargetu hagkerfisins og skilningi á því að miðstýring færir okkur sjaldan bestu lausnirnar.

Loks þarf að hafa það hugfast að ívilnanir og hvatar bjaga gangkerfi efnahagslífsins og kennir reynslan okkur að þegar búið er að kynna ívilnanir til sögunnar verða til kröftugir og háværir hagsmunahópar sem munu berjast fyrir því að viðhalda þessum ívilnunum og auka þær – sama hvað þær kosta samfélagið.