

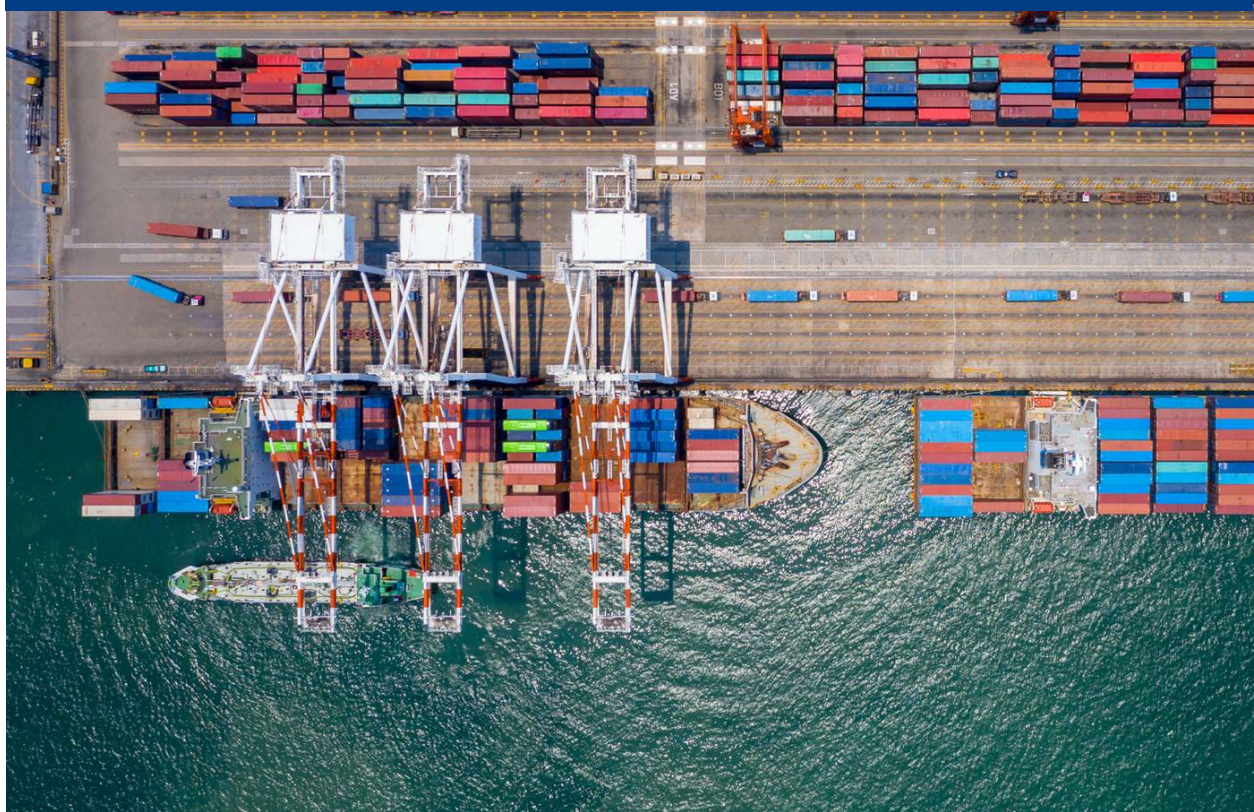
Febrúar 2026



Strandsiglingar í alfaraleið – hvað þarf til?

Skýrsla starfshóps um strandsiglingar

Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið



Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Strandsiglingar í alfaraleið. Hvað þarf til?

Febrúar 2026

irn@irn.is

stjornarradid.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2026 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-65-8

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	4
1. Inngangur	5
2. Viðtöl við hagaðila	7
3. Núverandi staða strandflutninga	10
4. Aðkoma stjórnvalda.....	15
4.1 Kolefnisálögur	15
4.2 Vitagjald.....	16
4.3 Hafnagjöld.....	16
5. Vöruflutningar á Íslandi	17
5.1 Strandflutningar, helstu kostir og ókostir	20
5.2 Landflutningar, helstu kostir og ókostir	21
6. Samantekt og tillögur starfshóps	24

Töfluskrá

Tafla 1. Sviðsmyndir á flutningsleiðum á sjó sem sýna losun og gjöld	16
Tafla 2. Samanburður á losun í kgCo2 á hvert tonn farmþyngdar í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar og Reyðarfjarðar.	19
Tafla 3. Samanburður á sköttum á hvert tonn af framþyngd í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til losunar.....	19

Útdráttur

Frá síðustu aldamótum hafa vöruflutningar hér á landi þróast þannig að landflutningar hafa að verulegu leyti tekið við af strandflutningum. Allt frá árinu 2013 hefur töluverður hluti vöruflutninga farið með strandflutningum, þar til síðastliðið haust að verulegu dró úr framboði strandflutninga með því að Eimskip hætti þeirri þjónustu. Þessi þróun hefur leitt af sér stórukið álag á þjóðvegi landsins sem margir hverjir voru ekki hannaðir og byggðir fyrir slíkt álag. Innviðaskuld í þjóðvegakerfinu, sem að mati Vegagerðarinnar er um það bil 180 milljarðar króna, er komin til að verulegu leyti vegna viðhaldsþarfar og aukinna þungaflutninga á þjóðvegum landsins.

Aðgerðir stjórnvalda á undanförnum árum, einkum með hækkun ýmissa opinberra gjalda á strandsiglingar, hafa ekki unnið með strandflutningum. Þær hafa þannig einnig dregið úr möguleikum til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda í vöruflutningum fyrir tilstilli strandflutninga. Kolefnisálögur á strandflutninga hafa t.d. aukist um rúm 400% á síðastliðnum þremur árum.

Auknir strandflutningar munu styðja við aðgerðir í loftslagsmálum, draga úr kostnaði ríkisins við þjóðvegakerfið vegna þungaflutninga og auka öryggi á þjóðvegum landsins. Verði ekkert að gert blasir við að landflutningar muni halda áfram að aukast og álag á vegakerfið og kostnaður við það muni haldast í hendur og vaxa umtalsvert á næstu árum.

Starfshópurinn gerir fjölmargar tillögur um aðgerðir stjórnvalda sem að mati hópsins munu styrkja forsendur fyrir strandsiglingar og vöruflutninga á sjó.

1. Inngangur

Í desember 2024 var innviðaráðherra afhent skýrsla Vegagerðarinnar um strandflutninga á Íslandi en ráðuneytið hafði falið Vegagerðinni að greina stöðu sjóflutninga innanlands, áskoranir og tækifæri ásamt því að móta aðgerðir og forgangsraða þeim til að efla sjóflutninga í stað vöruflutninga á landi.

Í skýrslunni var gerð grein fyrir þróun strandflutninga síðustu tvo áratugi og stöðu strandflutninga með tilliti til umfangs þeirra (heildarmagns vara) og hversu margar og tíðar ferðirnar voru. Á þeim tíma voru tvö stærstu skipafélög landsins með vikulegar strandsiglingar við Ísland. Það var rými í þeim skipum fyrir fleiri vörur og vilji hjá skipafélögum til að flytja meira sjóleiðis. Niðurstaða skýrslunnar var að það væru möguleikar á því að efla strandsiglingar með því að færa svokallaðar polinmóðar vörur í meira mæli í strandflutninga, gera gjaldtöku flutningsmáta samkeppnishæfa og hvetja viðskiptavinum til þessa nýta sjóflutninga, t.d. með aukinni markaðssetningu. Var í skýrslunni talið æskilegt að skipa starfshóp til að leiða samtal við hagaðila svo sem flutningskaupendur um möguleika strandsiglinga og tillögur til úrbóta.

Í kjölfarið ákvað innviðaráðherra að skipa starfshóp um strandsiglingar sem hefði það hlutverk að leggja fram aðgerðaáætlun um leiðir til að efla strandflutninga hér á landi og auka vöruflutninga á sjó í stað flutninga á þjódvegum, einkum til þess að minnka álag á vegi landsins og draga úr umhverfisáhrifum. Starfshópurinn skyldi skila aðgerðaáætlun fyrir 1. desember 2025 og tillögur hópsins síðan lagðar til grundvallar við frekari stefnumótun í málaflokknum, þ.m.t. í samgönguáætlun.

Í ágúst 2025 voru eftirtaldir skipaðir í starfshópinn:

- Magnús Jóhannesson, formaður, án tilnefningar,
- Sóley Ragnarsdóttir, án tilnefningar,
- Katrín Pálsdóttir, án tilnefningar,
- Benedikt S. Benediktsson, tilnefndur af Samtökum verslunar og þjónustu,
- Fannar Gíslason, tilnefndur af Vegagerðinni,
- Jón Gunnar Jónsson, tilnefndur af Samgöngustofu,
- Linda Björk Gunnlaugsdóttir, tilnefnd af Samtökum atvinnulífsins.

Starfshópurinn kom fyrst saman 12. september 2025 og fékk kynningu frá Vegagerðinni um skýrslu stofnunarinnar sem og á nýlegum viðbótum við skýrsluna þar sem fram komu gagnlegar upplýsingar um kolefnisspor bæði land- og sjóflutninga. Það var ljóst að viðtöl við hagaðila myndu taka nokkurn tíma og því féllst innviðaráðherra á ósk starfshópsins að fá lengri tíma til að vinna að tillögum.

Þegar fjallað er um strandsiglingar í þessari skýrslu er átt við hreinar strandsiglingar þ.e. flutninga þar sem vörur eru fluttar sjóleiðina milli hafna á Íslandi (án þess að siglingarnar séu hluti af alþjóðlegum útflutnings- eða innflutningsleiðum).

Strandsiglingar, samkvæmt þessari skilgreiningu, fela þannig eingöngu í sér innanlandsflutninga með skipum með það að markmiði að flytja vörur milli landshluta og koma í stað landflutninga á vegum. Þessi afmörkun er mikilvæg til að greina strandsiglingar frá reglubundnum áætlunarsiglingum sem fyrst og fremst þjóna útflutningi og innflutningi, jafnvel þótt þær hafi viðkomu í íslenskum höfnum.

Rétt er að taka fram að í sumum tilvikum geta strandsiglingar verið í tengslum við útflutningsleiðir, til dæmis þegar vörur eru fluttar sjóleiðina milli hafna innanlands áður en þær fara í alþjóðlegan flutning. Slíkar siglingar geta að hluta til haft sömu áhrif og hreinar strandsiglingar og þannig dregið úr landflutningum á vörum.

Megintilgangur þess að efla strandsiglingar, eins og þær eru skilgreindar hér, er að minnka vöruflutninga á þjóðvegum, draga úr álagi á vegakerfið, lækka viðhaldskostnað og bæta umferðaröryggi, auk þess að stuðla að lægra kolefnisspori vöruflutninga innanlands.

Reykjavík, febrúar 2026



Magnús Jónannesson, formaður



Sóley Ragnarsdóttir



Katrín Pálsdóttir



Benedikt S. Benediktsson



Fannar Gíslason



Jón Gunnar Jónsson



Linda Björk Gunnlaugsdóttir

2. Viðtöl við hagaðila

Starfshópurinn ákvað í upphafi að fá nokkra helstu hagaðila málsins á fund sinn til þess að ræða efni skýrslu Vegagerðarinnar og afla um leið ítarlegri gagna um umfang land- og sjóflutninga innanlands.

Markmiðið var að greina núverandi stöðu mála og afla nánari upplýsinga um vöruflutninga á landinu, bæði í landflutningum og sjóflutningum. Enn fremur að ræða hvaða aðgerðir mættu verða til að efla vöruflutninga á sjó. Þannig var hagaðilum gefið tækifæri til að gefa umsögn um skýrslu Vegagerðarinnar og þess jafnframt óskað að þeir gæfu upplýsingar um magn og helstu vörutegundir sem voru fluttar árin 2023 og 2024, annars vegar með landflutningum og hins vegar sjóflutningum. Fullum trúnaði var heitið um þau gögn og upplýsingar sem starfshópnum yrði látið í té og ekki væru aðgengilegar almenningi enda geta slíkar upplýsingar verið viðkvæmar í samkeppnislegu tilliti.

Fulltrúar hagaðila sem komu á fund nefndarinnar voru eftirfarandi: Byko hf., Eimskip hf., Félag atvinnurekanda, Fisk Seafood ehf., Hafnasamband Íslands, Hagar hf., Innnes ehf., Íslenska gámafélagið ehf., Kubbur ehf., Lífland ehf., Samherji hf., Samskip hf., Skagafjarðarhafnir, Smyril Line ehf. og TorCargo ehf. Loks komu á fund nefndarinnar Guðni Einarsson og Stefán Guðsteinsson, en þeir höfðu óskað eftir fundi með starfshópnum til að kynna hugmyndir sínar um strandsiglingar.

Fulltrúar skipafélaganna fóru ítarlega yfir vöruflutninga fyrirtækjanna annars vegar strandflutninga og hins vegar landflutninga. Einnig gáfu þeir upplýsingar um helstu vöruflokkana í flutningunum. Flutningsleiðir voru ræddar vítt og breitt sem og möguleikar á auknum strandflutningum.

Fulltrúar sjávarútvegsfyrirtækja lýstu vöruflutningum fyrirtækjanna og fjölluðu um áhrif þess að framboð strandflutninga hefði minnkað haustið 2025.

Fulltrúar dagvöruverslana fóru yfir flutninga á þeirra vörum og bentu á að geymslurými í verslunum hefði minnkað frá því sem áður var og daglegar vörusendingar algengar. Í dag eru þolinmóðar vörur og ferskvörur því fluttar saman í bílum í verslanir sem tryggir betri nýtingu. Töluðu fulltrúar um að erfitt væri að breyta því fyrirkomulagi.

Aðilar tengdir landbúnaði, dýrahaldi og þjónustu við matvælaíðnaðinn fóru yfir starfsemi sína og hvernig vöruflutningum er háttað. Vöruflutningarnir fara mestmegnis landleiðina þar sem hluti vörunnar er viðkvæmur og vandmeðfarinn. Stór hluti flutninganna er fóður og hveiti, fóðrið þarf að flytja í sérbúnum bílum til afhendingar og hveitið er að mestu leyti flutt til birgja í Reykjavík sem sjá um frekari flutninga. Vegna flutnings á annarri vöru kom fram jákvæðni gagnvart strandflutningum séu þeir í boði.

Fulltrúar byggingarvöruverslana gerðu grein fyrir flutningi á byggingarvöru. Ljóst er að umfangsmestur hluti flutninganna á sér stað á suðvesturhluta landsins. Þar sem því hefur verið komið við hefur grófvara verið flutt á hafnir utan suðvesturhornsins einna mest með viðkomum í ferðum erlendis frá. Fram kom að tækifæri væru til að færa hluta flutninga frá höfuðborgarsvæðinu út á land úr landflutningum í strandflutninga en það væri annars vegar háð eftirspurn kaupenda og hins vegar nýtingu á rými í landflutningum. Bent var á að til að svo gæti orðið þyrftu kaupendur að sýna meiri fyrirhyggju og skipuleggja innkaup betur en hefur tíðkast.

Fulltrúar matvöruheildverslana sem sjá um vöruflutninga fyrir verslanir fóru yfir hvernig flutningum þar væri háttað. Fram kom að stór hluti varanna væri ferskvara með stuttan líftíma. Varðandi þolinmóðar vörur væri geymslurými takmarkað fyrir þær og þyrfti því að flytja þær vörur reglulega til verslana. Strandflutningar eru því óhentugir og vörur þar af leiðandi fluttar landleiðina. Einnig kom fram að ef flutningur vöru færi af vegum á ströndina myndi afgreiðslutími lengjast töluvert og gæði þjónustunnar þar með lakari. Viðskiptavinir geri ráð fyrir að vörur berist þeim næsta dag eftir pöntun.

Fulltrúi dreifingar fljótandi eldsneytis fór yfir dreifingu og birgðahald á fljótandi eldsneyti. Starfsemin var rakin, farið yfir staðsetningu innflutningshafna og birgðastöðva og hvernig flutningum um landið væri háttað. Langstærstur hluti flutninga á olíu og bensíni utan stór höfuðborgarsvæðisins fer nú fram með strandflutningum til hafna sem geta tekið á móti eldsneyti.

Fulltrúar Hafnasambands Íslands kynntu sjónarmið sambandsins varðandi strandsiglingar. Hafnasamband Íslands vinnur að sameiginlegum hagsmunamálum allra hafna á Íslandi og hefur ályktað um nauðsyn þess að halda við strandsiglingum. Þeir bentu á að þetta sé ekki einfalt mál þar sem flutningsaðilar taki ákvörðun um flutningsleiðir og hvort strandsiglingum sé haldið áfram. Þeir lögðu áherslu á að skoðuð yrðu möguleg tækifæri og nýjungar í strandflutningum og minntust á aðkomu hafnanna að tillögum um strandsiglingar árið 2013.

Fulltrúar sorphirðufyrirtækja fóru yfir starfsemi fyrirtækjanna, hvernig sorpi er safnað saman og flutt á milli landshluta. Fram kom að umtalsvert magn sorps er flutt beint úr landi. Það kom einnig fram að sorp er bæði flutt í strandflutningum og landflutningum og að vilji væri til þess að nota strandflutninga í auknum mæli ef framboð þess væri til staðar.

Tveir áhugamenn um strandsiglingar, þeir Guðni Einarssonar framkvæmdastjóri Klofnings ehf. og Stefán Guðsteinsson skipatæknifræðingur, óskuðu eftir að fá að hitta starfshópin og kynna hugmyndir sínar um strandsiglingar sem þeir telja að gætu keppt við landflutninga m.a. í tíðni ferða. Hugmynd þeirra félaga gengur út á að byggð verði sex ný flutningaskip, tvíbyttur, til strandsiglinga, þannig að tvö skip fari hvern dag frá Reykjavík, annað skip suður og austur og hitt vestur og norður með viðkomu í fimmtán höfnum kringum landið. Þeir

gerðu ráð fyrir að það þyrfti að bæta hafnarmannvirki á nokkrum stöðum til að þjónusta skipin. Aðspurðir töldu þeir að byggingarkostnaður skipanna gæti verið um 7,5 milljarðar króna fyrir hvert skip, en skipin yrðu sérstaklega hönnuð til að mæta ölduhæð og væru módel-tilraunir með þessa skipahönnun þegar í gangi. Tillagan er vissulega athyglisverð en það er ekki í verkahring stjórnvalda að koma henni til framkvæmda, þar sem ríkið stendur ekki í flutningastarfsemi, en hefur fyrst og fremst það verkefni að setja slíkum flutningum skýrar og eðlilegar reglur. Starfshópurinn telur því ekki tilefni til að skoða þessar hugmyndir nánar fyrir stjórnvöld en hvetur þá félagar til að kynna hugmyndir sínar fyrir skipafélögunum.

Í máli haghafa sem rætt var við kom fram að ýmsir þættir væru þess valdandi að landflutningar eru valdir fram yfir strandflutninga þar sem þeir eru í boði. Í mörgum tilvikum er um að ræða ferska vöru sem þolir ekki langan flutningstíma og því eru landflutningar þar eini kosturinn. Margir nefndu að kaupendur vara af nær öllu tagi leggja ríka áherslu á hraða afhendingu og jafnvel þó þeir séu meðvitaðir um að það væri hagstæðara m.t.t. kostnaðar að flytja vörur með strandsiglingum en landflutningum. Þá kom fram að viðskiptahættir hefðu þróast þannig að keppst væri við að halda birgðum í lágmarki sem aftur kallaði á tíða flutninga og það hefði haft í för með sér að dregið hefði úr birgðarými. Einnig voru nefnd dæmi um vöruflutninga sem er í reynd ekki hægt að flytja eins og hverjar aðrar vörur eins og fóður og eldsneyti.

3. Núverandi staða strandflutninga

Miklar breytingar hafa orðið á allri umgjörð vöruflutninga hér á landi frá því skipafélögin Samskip og Eimskip hættu strandsiglingum með vörur milli hafna í upphafi aldarinnar. Þótt skipafélögin hafi á árinu 2013 hafið strandsiglingar að nýju eru ekki lengur til staðar lykilþættir sem studdu við strandsiglingar hér á árum áður. Hér er bæði um að ræða vöruheymslur skipafélaganna sem voru í flestum höfnum og ekki síður mun minna lagerpláss verslana og annarra þjónustuaðila en áður var. Aukin ferðatíðni og styttri ferðatími í landflutningum hefur átt sinn þátt í þessari þróun. Engu að síður er ljóst að það er töluverð eftirspurn eftir strandflutningum með vöru, einkum þolinmóða vöru eins og hefur sýnt sig frá því að Eimskip og Samskip hófu strandsiglingar á ný árið 2013. Framboð strandflutninga minnkaði verulega eftir að Eimskip hætti reglubundnum strandsiglingum í október árið 2025.

Þegar vöruflutningar á Íslandi og aðstæður til strandsiglinga með vöru í stað landflutninga eru skoðaðir telur starfshópurinn ekki raunhæft nú að efla strandflutninga á svæðinu suður frá Breiðafirði og til Hafnar í Hornafirði. Ástæða sé hins vegar til að skoða alla möguleika til að auka strandflutninga milli höfuðborgarsvæðisins annars vegar og Vestfjarða og Norðurlands hins vegar.

Við flutning á vörum þarf að gera greinarmun á þolinmóðum vörum sem auðvelt er að flytja strandleiðina og ferskvöru, sem eðli máls samkvæmt verður að vera flutt landleiðina þar sem hún er tímaháð. Eins og fram hefur komið telst vara þolinmóð ef það má flytja hana á lengri tíma án þess að hún skemmist, s.s. bygginga- og iðnaðarvörur, hráefni, frosnar fiskafurðir, þurrvörur, drykkjarvörur.

Þegar horft er til mögulegra strandflutninga á vörum er rétt að hafa í huga helstu inn- og útflutningshafnir landsins. Þær eru nú í meginatriðum fjórar: Reykjavík, Grundartangi, Reyðarfjörður og Þorlákshöfn. Spurningin er því, hvernig henta strandflutningar til að koma vörum til og frá þessum stöðum til annarra hafna innanlands?

Eftir að Eimskip hætti hreinum strandflutningum er staðan í strandflutningum hér við land þannig að Samskip eru með reglulegar áætlunarleiðir norður fyrir landið til stærri hafna, m.a. Ísafjarðar, Sauðárkróks, Akureyrar og Reyðarfjarðar. Smyril Line og TorCargo flytja vörur til og frá Evrópu beint til nokkurra hafna á Íslandi yfir sumartímann. Eimskip er með viðkomu í Vestmannaeyjum og Reyðarfirði á útflutningsleiðum.

Í viðtölum við hagaðila lagði starfshópurinn áherslu á fara yfir núverandi stöðu vöruflutninga og fá fram sjónarmið hagaðila hvernig mætti efla strandflutninga.

Eftirfarandi atriði komu fram um núverandi stöðu strandflutninga:

Skipafélög á Íslandi og strandflutningar

Nú eru fjögur skipafélög í áætlunarsiglingum á Íslandi, Eimskip, Samskip, Smyril Line og TorCargo.

Í lok árs 2025 var staðan sú að eingöngu Samskip sinna strandflutningum norður fyrir landið. Samskip rekur tvær vikulegar siglingaleiðir, norður- og suðurleið. Báðar leiðirnar hafa viðkomu í höfnum á landsbyggðinni áður en haldið er til Evrópu og eftirspurn ræður því í hvaða höfnum er komið við hverju sinni. Magn vara er breytilegt milli ferða og oft nægt rými til staðar til að bæta við vörum. Hafnirnar eru á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri, Þórshöfn, Vopnafirði, Reyðarfirði, Grundartanga og Vestmannaeyjum.

Það sem oftast ræður vali þeirra sem þurfa að láta flytja vörur á flutningaleið er flutningstími, tíðni flutninga og tímasetningar í höfnum en kostnaður við flutninginn skiptir oft minna máli. Þá byggjast strandflutningar á föstum áætlunum en landflutningar geta verið skipulagðir eftir þörfum hverju sinni þar sem mun auðveldara er að bæta við eða fella niður ferðir í landflutningum.

Fram kom að það væri vaxandi þörf fyrir flutninga út frá Þorlákshöfn en um 80% af vörum sem koma þangað eru fluttar með bílum til Reykjavíkur.

Flutningsfyrirtækin ráða miklu um skipulag flutningskerfisins og hvernig það virkar en stjórnvöld verða að hafa eitthvað um flutningskerfið að segja, áhrif þess á innviði og hvernig það þjónar dreifðum byggðum.

Þá kom það fram að þegar Eimskip hætti hreinum strandsiglingum í lok október 2025 hefði mestur hluti þeirrar vöru sem Eimskip flutti með strandsiglingum farið í landflutninga. Ekki liggur fyrir nákvæmlega hversu mikið það magn er en ljóst er að magnið er umtalsvert. Það kom t.d. fram í viðtölum við hafnaryfirvöld í Skagafirði að um 11 þúsund tonn á ári muni flytjast á vegina frá Sauðárkróki vegna þessa. Ljóst er að þótt ekki liggi fyrir nákvæmar upplýsingar eftir að reglubundnar strandflutningar lögðust af hafa vöruflutningar á vegum aukist umtalsvert. Flestir viðmælenda hefðu kosið að flytja vörunar strandleiðina áfram væri það í boði. Það kom einnig fram að flestir viðmælendur telja að þeir myndu nota strandflutninga í meira mæli ef framboð strandflutninga væri til staðar.

Birgðageymslur

Á undanförunum árum hefur dregið úr birgðahaldi meðal annars vegna aukins fjármagnskostnaðar og breytinga á verslunarháttum í átt til lágvöruverslana þar sem milliliðum var fækkað með virkum hætti. Mikil áhersla er nú lögð á veltuhraða og bætta nýtingu fjármagns sem er bundið í birgðum. Samkeppni í öðrum þáttum en verði vörunnar t.d. hraðri afhendingu og almenn viðleitni til að draga úr sóun og kostnaði spilar einnig hér inn í.

Eins og áður hefur verið vikið að hefur birgða-/vöruheymslum úti á landi fækkað. Það er einn þeirra þátta sem stuðlar að því að kaupendur flutnings velja að flytja vörur oftast og í minna magni hverju sinni sem gerir landflutninga

hentugri en strandflutninga. Vörurnar eru því fluttar beint til kaupenda en ekki í birgðageymslur.

Verlanir eru almennt reknar með því fyrirkomulagi að ekki er gert ráð fyrir geymsluplássi fyrir birgðir heldur er miðað við öra afgreiðslu og áfyllingu vara. Þetta þýðir að jafnvel þolinmóða vöru er ekki hægt að flytja í miklu magni hverju sinni í verlanir og því eru strandflutningar óhentugri fyrir þessa vöru.

Birgðastýring er almennt rekin frá höfuðborgarsvæðinu eða aðalinnflutningshöfnum. Það kom fram í viðtölum að þarfir viðskiptavina á landsbyggðinni varðandi dagvörur henta illa í strandflutninga þar sem krafa um hraða afgreiðslu og ferskleika dagvöru er ráðandi.

Skattar og gjöld

Flutningsaðilar telja að samkeppnishæfni í strandflutningum sé einn af þeim þáttum sem hafi gert efnahagslegar forsendur strandsiglinga lakari sökum hækkunar hafnargjalda, vörugjalda, kolefnisgjalda og ETS losunarheimilda. Einnig kom fram að skipafélögin teldu kostnað íþyngjandi vegna hafnsöguskyldu og vitagjalda fyrir skip í reglulegum strandsiglingum.

Hafnargjöld, vitagjöld

Flutningsaðilar telja að hækkun opinberra gjalda og skatta á strandflutninga á síðustu misserum hafi gert strandflutninga óhagkvæmari og átt þátt í því að draga úr framboði á reglubundnum strandsiglingum. Það hefur því leitt til aukins álags á þjóðvegina.

Hækkun á hafnargjöldum og vörugjöldum hafi verið töluvert umfram almennar verðlagshækkanir á undanförunum árum. Þessar fullyrðingar voru rökstuddar með tölulegum gögnum og fram kom að þetta hafi m.a. leitt til hækkunar flutningsgjalda. Fram kom hjá fulltrúum hafnanna að ákvæði hafnalaga komi í veg fyrir að íslenskar hafnir geti ívilnað strandsiglingum á einhvern hátt eins og þekkt er erlendis.

Kolefnisálögur

Fram kom hjá skipafélögum og fleirum að þegar félögunum var gert skylt að standa skil á ETS-heimildum vegna strandsiglinga ásamt hækkandi kolefnisgjaldi af eldsneyti hafi kostnaður við siglingarnar aukist verulega og þar með hafi dregið úr þeim mun sem var á flutningskostnaði við strandflutninga og landflutninga.

Vöruflutningur

Polinmóð vara

Það kom fram í viðtölunum að þolinmóð vara er gjarnan flutt landleiðina með ferskvörum. Jafnframt kom fram að þolinmóð vara er tæpur helmingur allra vara hjá dagvöruverslunum sem flytja nánast allar vörur með landflutningum.

Í viðtölum við hagaðila kom fram að næstum allur frosinn fiskur og fiskafurðir hafi verið flutt með skipum en eftir að Eimskip hætti strandflutningum hafi orðið mikil breyting þar á. Hagaðilar voru sammála um að ferskvara verði ekki flutt strandleiðina nema að mjög litlum hluta.

Það kom fram hjá viðmælendum að vöruverði í dagvöruverslunum og hjá birgjum er almennt jafnað um landið. Neytendur á landinu öllu taka því þátt í að greiða flutningskostnað vara þessara aðila en ekki eingöngu þeir sem búa á landsbyggðinni.

Viðmælendur sögðu að neytendur á Íslandi vilji hraða þjónustu. Væntingar viðskiptavina hér á landi séu aðrar en annars staðar í Evrópu þar sem þekkt er að fólk bíði oft lengi eftir flutningi á þolinmóðum vörum.

Þjónusta tengd landbúnaði, dýrahaldi og þjónustu við matvælaíðnaðinn

Í viðtali við fódurframleiðslufyrirtæki kom fram að fódur er flutt landleiðina á sérbúnum bílum. Viðkomandi myndi vilja nýta strandflutninga í meiri mæli en það sem mælir á móti því er til dæmis að bændur geta ekki tekið of mikið af fóðri í einu þar sem þeir hafa ekki geymslupláss og það hentar betur að dæla fóðrinu beint úr sérbúnum bílum.

Einnig var minnst á að aðstöðu vanti til að geyma vörur í höfnum fyrir strandflutninga, ýmsar vörur þoli hreinlega ekki að vera geymdar á hafnarbakka þar sem raki og/eða sól skemmi þær. Þannig verði að flytja viðkvæma vöru landleiðina.

Byggingavörur

Flytjendur byggingavöru sem rætt var við töldu almennt ekki marga valkosti í strandsiglingum. Komið var inn á að umfangið væri ekki mikið og megnið af sölunni færi til kaupenda á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum og Suðurlandi

Innkaupa- og dreifingamiðstöðvar/matvöruheildverslun

Rúmlega helmingur vara hjá matvöruheildverslunum er ferskvara með stuttan líftíma og þess vegna er megnið af þeirri vöru flutt með landflutningum. Vöurnar koma yfirleitt á áfangastað á nóttunni og fara í búðir á morgnana. Eins og áður hefur komið fram eru ekki sérstakar birgðageymslur úti á landi heldur er eina plássið í búðunum sjálfum til að geyma vörur.

Þolinmóð hilluvara, tæpur helmingur vara, er flutt með ferskvörunni og kom fram að það væri óhagstæðara að flytja þá vöru í strandflutningum en að nýta aksturinn þegar keyrt er með ferskvöruna. Þar spili einnig inn í að þrátt fyrir að varan sem slík gæti verið flutt í strandsiglingum sé þjónustustigið orðið það hátt að viðskiptavinir séu vanir því að fá allar vörur afhentar fljótt með landflutningum. Í raun snúist afhending vörunnar um hraða en ekki endilega verð á flutningum.

Matvöruheildverslanir flytja vörur almennt hjá flutningsaðilum en stærri verslanirnar og heildsölur eiga margar vöruflutningabíla til að nota þegar þarf.

Dreifing fljótandi eldsneytis – olíudreifing

Olía er flutt bæði strand- og landleiðina en megnið er þó flutt með strandsiglingum. Olía er flutt erlendis frá inn á tilteknar innflutningshafnir og þaðan er henni dreift. Birgðastöðvum fyrir olíu hefur fækkað verulega síðustu ár og því eru innanlandsflutningar meiri en áður. Það sem setji starfseminni helst skorður séu hafnar- og vörugjöld, skipulagsmál og umhverfiskröfur vegna geymslu á olíu.

Fiskeldi

Laxeldi hefur aukist verulega hér á landi og fram kom að lax væri nú yfirleitt fluttur landleiðina. Með aukinni tíðni strandflutninga væru hins vegar möguleikar á að nýta strandflutninga í þessum tilgangi og laxeldisfyrirtæki gætu séð sér hag í að flytja lax strandleiðina.

Fram kom að líklegt væri að fyrr en síðar verði byggð fóðurframleiðslustöð fyrir fiskeldi hér á landi enda fer það vaxandi og mun fóðurframleiðsla þá aukast til muna. Fóður er þolinmóð vara og gæti því auðveldlega verið flutt strandleiðina.

Fiskvinnsla

Fiskvinnsla er rekin á mun færri stöðum en þar sem fiski er landað. Það er því kapphlaup við tímann að koma fiski frá löndunarstöðum til fiskvinnslustaða og þeir flutningar því verulega tímaháðir og fara þess vegna landleiðina nú.

Flutningur sorps

Í viðtölum við fulltrúa sorphirðufyrirtækjanna kom fram að sorpi er safnað saman og það flutt á milli landshluta til flokkunar og urðunar eða til útflutnings. Stór hluti sorps er fluttur landleiðina en hluti sorps hefur verið fluttur strandleiðina. Sorp var flutt með strandsiglingum hjá Eimskip og er sá flutningur nú kominn á vegina. Fram kom að það er vilji til þess að nota strandflutninga til flutnings sorps þar sem því verður við komið.

Í skoðun er að byggja sorpbrennslu á Reykjanesi við Helguvík í framtíðinni en erfitt er að byggja á þeirri sviðsmynd núna að sögn fulltrúa sorphirðufyrirtækjanna þar sem gera má ráð fyrir að það taki mörg ár að byggja slíka brennslu. Verði af því verður sorp flutt þangað.

Sorp er þolinmóð vara og eðli málsins samkvæmt má ætla að rökrétt sé að beina sorpflutningi af vegum landsins yfir í strandflutninga. Það myndi minnka álag á vegina. Það sorp sem fer úr landi er flutt sjóleiðina, meðal annars er sumt af því flutt frá Reyðarfirði.

4. Aðkoma stjórnvalda

Í viðtölum starfshópsins við hagaðila komu fram upplýsingar um að umtalsverðar hækkanir hefðu orðið á sköttum og gjöldum á strandsiglingar á síðustu þremur árum. Eru þar einkum um að ræða skatta vegna loftslagsmála, annars vegar kolefnisgjöld sem íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að leggja á og hins vegar svonefnd ETS gjöld sem eru tilkomin vegna þátttöku Íslands í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Einnig kom fram að hafnargjöld hefðu hækkað nokkuð umfram verðlagsþróun á sama tíma.

Ekki liggur fyrir hvers vegna stjórnvöld lögðust ekki gegn því að hafa strandsiglingar í ETS kerfinu. Með sama hætti og innanlandsflugið var haft utan við ETS kerfið hefði verið eðlilegt að strandsiglingar væru það líka. Megin tilgangur kolefnisgjalda er að hvetja til orkuskipta en eins og staðan er í dag eru ekki komnar neinar hagkvæmar lausnir fyrir orkuskipti í stærri skipum og því má segja að þessi skattlagning hafi engin áhrif á orkuskipti í strandsiglingum hér við land. Framboð á strandsiglingum hefur minnkað verulega nú síðustu mánuði og þessi aukna skattlagning hefur því ekki skilað auknum tekjum í ríkiskassann en á hinn bóginn hefur þessi þróun valdið auknu álagi á þjóðvegi landsins og að sama skapi auknum kostnaði ríkissjóðs.

Því má segja að á meðan ekki eru komnar tæknilegar, hagkvæmar lausnir á orkuskiptum í strandsiglingum sé í besta falli vafasamt að skattleggja strandsiglingar þannig að þær leiði til aukinna landflutninga sem hafa mun stærra kolefnisspor en strandflutningar, svo ekki sé minnst á álag á innviði. Hvenær hagkvæmar lausnir fyrir orkuskipti í strandsiglingum muni koma fram er erfitt að segja í dag en vissulega eru þau mál í athugun víða erlendis og sjálfsagt að fylgst verði vel með þróun þeirra mála.

4.1 Kolefnisálögur

Samkvæmt upplýsingum starfshópsins um þróun kolefnisálaga á strandflutninga jókst kolefnisgjaldið um 115% frá árinu 2023 til ársins 2026 (árið 2023 nam kolefnisgjald 11,30 kr. á hvern lítra af gas- og dísilolíu en nemur nú 24,25 kr.). Á sama tíma, eða árið 2025, voru siglingar færðar undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og gjöld vegna þess hafa því bæst við meiri kolefnisálögur. Kolefnisálögur á siglingar hafa því aukist um rúmlega 400% á þremur árum. Á árinu 2026 er gert ráð fyrir enn meiri hækkunum bæði á kolefnisgjaldi og verði ETS-heimilda sem seldar eru á markaði.

Í lögum um umhverfis- og auðlindaskatta (nr. 109/2009 með síðari breytingum) er fjallað um endurgreiðslur til skipafélaga að fjárhæð sem sannanlega hefur verið greidd vegna kaupa á losunarheimild skips í sjóflutningum á vörum milli hafna hér á landi samkvæmt lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023, vegna losunar frá og með 1. janúar 2026 að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skipafélögin hafa bent á að útfærsla þessarar endurgreiðslu sé of flókin. Fjárhæðir sem leggja þurfi út séu svo háar að skipafélögin sjái ekki hag

sinn í því að halda úti strandsiglingum í háu vaxtaumhverfi þrátt fyrir að fá þennan kostnað endurgreiddan síðar.

Í töflu 1 má sjá þrjár sviðsmyndir sem hagfræðingur SVP vann fyrir starfshópin til að fá rétta mynd af losun og þeim gjöldum sem siglingum fylgja. Miðað er við heildarfarmþyngd 5.000 tonna eða 357 gáma.

Tafla 1. Sviðsmyndir á flutningsleiðum á sjó sem sýna losun og gjöld

Flutningsleið	Losun í tonnum	ETS-gjald kr.	Kolefnisgjald kr.
Reykjavík - Ísafjörður	45,9	348.378	356.073
Reykjavík - Akureyri	81,1	615.819	629.421
Reykjavík - Reyðarfjörður	85	645.730	659.993

4.2 Vitagjald

Vitagjald er lagt á samkvæmt lögum um vitamál (nr. 132/1999) og rennur það í ríkissjóð. Skipafélög hafa bent á að kostnaður vegna vitagjalds sé einn af þeim fjölmörgu kostnaðarliðum sem strandsiglingar þurfa að bera umfram gjöld af flutningum á vegum.

4.3 Hafnagjöld

Í samtölum starfshópsins við hagaðila kom fram að gjöld í höfnum hafi hækkað töluvert umfram vísitölu neysluverðs á síðustu árum. Frá árinu 2020 til ársins 2024 hafi þessi gjöld hækkað um 42%, á meðan vísitalan hafi hækkað um 34,6%.

Í samtölum hópsins við fulltrúa hafna kom fram að um þjónustugjöld skv. gjaldakafla hafnalaga sé að ræða og því hafi hafnirnar ekki svigrúm til að koma til móts við strandsiglingar sérstaklega þó vilji fyrir því gæti verið fyrir hendi. Gjaldið skuli standa undir kostnaði við að veitta þjónustuna.

5. Vöruflutningar á Íslandi

Flokkun flutningsmáta eftir hagkvæmni

Við mat á hagkvæmni flutningsmáta er almennt horft til þátta eins og kostnaðar á hverja flutningseiningu, eldsneytisnýtingu, burðargetu, rekstrarkostnaðar og umhverfisáhrifa. Þegar þessir þættir eru bornir saman má flokka flutningsmáta eftir hagkvæmni á eftirfarandi hátt.

Sjóflutningar eru almennt hagkvæmasti flutningsmátinn. Slíkir flutningar bjóða upp á mikla burðargetu, lágan kostnað á hvert tonn og góða eldsneytisnýtingu. Sjóflutningar eru umhverfisvænasti flutningsmátinn og með lægsta kolefnissporið. Rétt er þó að hafa í huga að oft þarf að flytja vöruna frá skipi á afhendingarstað.

Flutningur með járnbrautum/lestum er talinn næst hagkvæmasti kosturinn. Þar er unnt að sameina mikla burðargetu og tiltölulega lágan kostnað á hvert tonn, sérstaklega á föstum flutningsleiðum og lengri vegalengdum. Lestir eru jafnframt orkunýtnar og henta vel fyrir reglubundna flutninga en sveigjanleiki er minni en í vegaflytningum.

Landflutningur (vegaflytningur) er talinn vera í miðju hagkvæmnisflokunarinnar. Þeir bjóða upp á mikinn sveigjanleika og hraða, sérstaklega fyrir styttri vegalendir og flutninga heim að dyrum (e. „door-to-door“) en kostnaður á hvert tonn er hærri en í strand- og lestarflutningum.

Flutningur með flugi er óhagkvæmasti flutningsmátinn hvað varðar kostnað og umhverfisáhrif. Slíkur flutningur ber háan rekstrar- og eldsneytiskostnað og takmarkaða burðargetu. Flutningur með flugi er því fyrst og fremst notaður þegar hraði flutninga skiptir máli eða þegar fluttar eru verðmætar eða tímaháðar sendingar.

Samanburður á strandflutningum og landflutningum á vegum

Þegar flutningsmátarnir eru bornir saman er hér átt við jafn langar vegalengdir, annars vegar á vegum og hins vegar á sjó. Í einhverjum tilfellum er heildarvegalengdin styttri á vegum til dæmis frá höfuðborgarsvæðinu til Akureyrar. Í einhverjum tilfellum er hún styttri á sjó til dæmis frá höfuðborgarsvæðinu til Vestfjarða. Ekki hefur verið tekið tillit til þess sérstaklega í samanburðinum.

Vöruflutningar á Íslandi hafa í meginatriðum verið tvenns konar, annað hvort með skipum í strandsiglingum eða ökutækjum í landflutningum og ólíklegt er að nokkur breyting verði á því í næstu framtíð. Í skýrslu Vegagerðarinnar er farið vel yfir hvernig auknir strandflutningar geti dregið úr viðhaldsþörf í þjóðvegakerfinu, aukið umferðaröryggi á vegunum og minnkað losun gróðurhúsalofttegunda.

Starfshópurinn óskaði eftir því að Vegagerðin ynni ítarlegri úttekt á líklegum loftslagsáhrifum strandflutninga og landflutninga. Í úttektinni kemur fram samanburður á kolefnislosun vöruflutningabifreiða og gámaflutningaskipa. Samanburðurinn leiddi í ljós að umhverfisáhrif eru meiri vegna viðhalds vegakerfis en hafna þannig að landflutningar valda meiri röskun á innviðum en strandflutningar.

Vöruflutningabifreiðar. Kolefnislosun vöruflutningabifreiða er á bilinu 60-150 g CO₂ ígildi/tonn-km (eftir ástandi, hleðslu, vegalengd o.s.frv.). Á Íslandi þar sem vegalengdir eru langar og bifreiðar stórar er stuðullinn nálægt efri mörkum og eru 100 g notað sem viðmið.

Gámaskip. Það er mikill munur á losun gámaflutningaskipa eftir stærð og losun þeirra er frá 3-15 g CO₂ ígildi/tonn-km fyrir stærri skip og um 15-40 g CO₂ /tonn-km fyrir minni skip. 25 g CO₂ ígildi /tonn-km eru notuð sem meðalviðmið. Vegagerðin hefur bent á mikilvægi þess að gera heildstæða úttekt á tegundum skipa sem stunda flutninga við Ísland til að fá áreiðanlegar niðurstöður.

Úttekt Vegagerðarinnar leiðir í ljós að kolefnisspor strandflutninga er aðeins 25-30% af kolefnisspori landflutninga miðað við flutning yfir sambærilega vegalengd. Þessi munur skýrist af betri orkunýtingu og meiri burðargetu skipa. Mikilvæg breyta í þessu samhengi er nýting flutningatækja. Kolefnisspor ræðst af því hversu vel skip og ökutæki eru nýtt. Lítil nýting eða tómur akstur eykur losun á hvert flutt tonn. Til að ná fullum umhverfislegum ávinningi strandflutninga er því nauðsynlegt að tryggja nægilega og stöðuga nýtingu skipa.

Að beiðni starfshópsins vann hagfræðingur SVÞ samanburð á losun og sköttum í kgCO₂ á hvert tonn farmþyngdar í flutningum árið 2025 miðað við tilteknar forsendur.

Í töflu 2 má sjá losun í kgCO₂ á hvert tonn farmþyngdar í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar og Reyðarfjarðar. Forsendur töflunnar eru eftirfarandi: Landflutningar: eldsneytisnotkun 50 ltr/100 km, farmþyngd 29 tonn, heildarþyngd 42 tonn; sjóflutningar: Eldsneytisnotkun 72 kg/sjómíla, farmþyngd 5 þús. tonn, brúttótonn 7,5 þús. tonn.

Í töflunni er miðað við 70% ETS-heimildir en 100% heimildum þarf að skila á næsta ári vegna losunar fyrir árið 2026 og áranna eftir það. Verð á ETS-heimildum ræðst af markaði og gera má ráð fyrir að það hækki m.a. þar sem heimildum sem til boða standa mun fækka um 4,3% á ári 2024–2027 og 4,4% frá 2028. Allt útlit er því fyrir að kolefnisálögur á strandflutninga muni halda áfram að aukast verði ekkert að gert.

Miðað við þessar forsendur þarf 172 flutningabíla til að flytja sama farm og eitt skip í strandsiglingum. Áhugavert er að sjá að m.t.t. losunar munar ekki svo miklu á landflutningum og sjóflutningum á leiðinni Reykjavík-Akureyri sem helgast af því hve löng sjóleiðin er samanborið við landleiðina. Slíkt mat kom

ekki fram í gögnum Vegagerðarinnar. Niðurstaðan er á hinn bóginn öndverð í tilviki leiðanna Reykjavík-Ísafjörður og Reykjavík-Reyðarfjörður þar sem minni munur er á lengd flutningaleiða. Þrátt fyrir að almennt sé álitid að hagkvæmni sjóflutninga sé mun meiri en landflutninga má glögg sjá að svo á ekki í öllum tilvikum við að minnsta kosti m.t.t. losunar og skatta.

Tafla 2. Samanburður á losun í kgCO₂ á hvert tonn farmþyngdar í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar og Reyðarfjarðar.

Flutningur 2025	kgCO ₂ á hvert tonn af farmþyngd
Reykjavík - Ísafjörður	
Landflutningar (415 km)	19,3
Sjóflutningar (198 sml)	9,2
Reykjavík - Akureyri	
Landflutningar (388 km)	18,1
Sjóflutningar (350 sml)	16,2
Reykjavík - Reyðarfjörður	
Landflutningar (668 km)	31,1
Sjóflutningar (367 sml)	17,0

Heimild: SVP

Í töflu 3 má sjá skatta á hvert tonn farmþyngdar í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar og Reyðarfjarðar. Forsendur töflunnar eru eftirfarandi: Landflutningar: Eldsneytisnotkun 50 ltr/100 km, farmþyngd 29 tonn, heildarþyngd 42 tonn og skattar sem stuðst er við eru kolefnisgjald, olíugjald, kílómetragjald og bifreiðagjald. Sjóflutningar: Eldsneytisnotkun 72 kg/sjómíla, farmþyngd 5 þús. tonn, brúttótonn 7,5 þús. tonn og skattar sem stuðst er við eru kolefnisgjald, 70% ETS-gjald, bryggjugjald, lestargjald og vörugjald.

Tafla 3. Samanburður á sköttum á hvert tonn af framþyngd í land- og sjóflutningum frá Reykjavík til losunar.

Flutningur 2025	Skattar á hvert tonn af farmþyngd
Reykjavík - Ísafjörður	
Landflutningar (415 km)	1.000 kr.
Sjóflutningar (198 sml)	931 kr.
Reykjavík - Akureyri	
Landflutningar (388 km)	936 kr.
Sjóflutningar (350 sml)	1.051 kr.
Reykjavík - Reyðarfjörður	
Landflutningar (668 km)	1.597 kr.
Sjóflutningar (367 sml)	1.085 kr.

Heimild: SVP

5.1 Strandflutningar, helstu kostir og ókostir

Eins og fram hefur komið felst samfélagslegur hagur í að efla strandflutninga í stað landflutninga með bifreiðum vegna minna álags á innviði. Helstu kostir strandflutninga liggja í minni röskun á innviðum, auknu umferðaröryggi og lægra kolefnisspori flutninga. Sjóflutningar eru almennt hagstæðari hvað varðar orkunýtingu og losun gróðurhúsalofttegunda á hvert tonn af farmi samanborið við landflutninga, þar sem losun sjóflutninga getur verið um fimmtungur þess sem landflutningar valda með sama flutningsmagn, nýtingu og vegalengd.

Minni röskun á innviðum felur í sér lægri samfélagslegan kostnað þar sem stórlega er dregið úr álagi á samgöngukerfi landsins og vegi, lækkar viðhaldskostnað og lengir líftíma innviða. Þar að auki stuðlar fækkun stærri ökutækja á vegum að betra umferðaröryggi auk þess að draga úr mengun og minnka hávaða í þéttbýli. Helstu ókostir strandflutninga eru lengri flutningstími og minni sveigjanleiki í flutningstíðni.

Stærð kolefnisspors í vöruflutningum er yfirleitt mælt í gr á tonnkilómeter. Það er þó þannig að ekki er ein tala fyrir hvern flutningsmáta, þannig getur t.d. stærð bifreiðar eða skips ráðið einhverju þar um og er kolefnissporið að jafnaði heldur minna fyrir stærri flutningabifreiðar en minni. Engu síður munar verulega miklu á flutningsmátunum. Kolefnisspor sjóflutninga er þannig minnst en kolefnisspor flutninga með flugi mest eins og áður hefur komið fram. Auknir vöruflutningar með strandsiglingum hér við land styðja því vel við minni losun gróðurhúsalofttegunda. Í því ljósi vekur það nokkra athygli að enn hafi ekki komið til álita að efla strandsiglingar til vöruflutninga sem aðgerð í áætlunum stjórnvalda í loftslagsmálum.

Hvernig má auka strandflutninga?

Að mati starfshópsins felast mestu tækifærin til þess að efla strandsiglingar í því að auka hlutdeild polinmóðrar vöru umfram það sem er í dag til og frá höfuðborgarsvæðinu til hafna á Vestfjörðum, Norðurlandi og norðanverðum Austfjörðum. Á þessum svæðum eru þjóðvegir að jafnaði ekki í eins góðu ástandi og víða annars staðar á landinu en hafnir almennt góðar. Ávinningur af minni landflutningum á þessum svæðum gæti því orðið umtalsverður.

Að mati starfshópsins eru forsendur fyrir strandflutninga á höfuðborgarsvæðinu, Snæfellsnesi, Suðurnesjum og Suðurlandi ekki raunhæfar nú þar sem vegalengdir milli hafna eru stuttar, hafnir ekki til staðar víða á Suðurlandi og of mikil nálægð við höfuðborgarsvæðið á Snæfellsnesi þar sem markaðurinn er líklegast einnig of lítill.

Lækkun skatta, þ.á m. loftslagsskatta og ETS-gjalda og opinberra gjalda á strandflutninga, mun hafa jákvæð áhrif og auka framboð á reglubundnum strandsiglingum milli hafna hér á landi. Hafnasambandið benti á takmarkaða möguleika hafna til að styðja við strandsiglingar meðal annars vegna ákvæða í hafnalögum sem takmarka svigrúm til að bjóða upp á hagstæðari skilyrði fyrir strandflutninga. Endurskoðun þessara ákvæða gæti því haft jákvæð áhrif og

aukið strandsiglingar. Fjárfestingar í hafnainnviðum skipta einnig máli því að hafnir verða að hafa burði til að bjóða upp á samkeppnishæfa þjónustu.

Ljóst er að aukin tíðni í reglubundnum strandsiglingum gæti haft mikil áhrif. Til dæmis má ætla að ef boðið yrði upp á siglingar milli Vestfjarða og höfuðborgarsvæðisins tvisvar í viku myndu opnast hagkvæmar leiðir fyrir flutning á afurðum úr fiskeldi. Í ljósi þess að slíkir flutningar munu spara ríkissjóði útgjöld vegna viðhalds vegakerfisins má vel hugsa sér að útboð á tilteknum strandsiglingum væri raunhæf leið til að efla strandsiglingar, lækka flutningskostnað og minnka álag á þjóðvegina.

Ef kostnaður við strandflutninga lækkar svo um munar má leiða líkur að því að viðskiptavinir yrðu reiðubúnir að draga úr væntingum um afhendingartíma vöru. Þeir þættir sem hafa hvað mest áhrif á val viðskiptavina milli skipa og vörubíla eru flutningstími, tíðni ferða, kostnaður og tímasetningar viðkomu skipa í höfnum. Til að auka hlut strandflutninga þurfa þessir þættir að vera samkeppnishæfir við landflutninga. Einnig þarf að huga að því að flutningsmátinn sé nýttur báðar leiðir sama hvor flutningsmátinn verður fyrir valinu.

Skipafélögin hafa bent á að til að auka strandflutninga þurfi að lækka kostnað við skiparekstur, meðal annars með afnámi tvöfalds álags, annars vegar kolefnisgjöldum og hins vegar ETS-losunarheimildum sem er aukakostnaður á rekstur vegna strandflutninga.

Einnig hefur verið bent á að lækka þurfi viðkomukostnað í höfnum, svo sem hafnargjöld og vörugjöld, afnema skyldu til hafnsögu í ákveðnum tilvikum, tryggja betra aðgengi að dráttarbátum og endurskoða önnur gjöld eins og sorphirðugjöld. Slíkar breytingar gætu dregið verulega úr heildarkostnaði við strandsiglingar og aukið framboð þeirra.

Aukin tækifæri til strandflutninga krefjast markvissrar aðgerðaáætlunar og ef þessar aðgerðir duga ekki til væri hægt að skoða útboð strandsiglinga á reglubundnum grunni, til dæmis tvisvar í viku milli Reykjavíkur og Akureyrar, sem gæti skapað flutningaleið fyrir vörur eins og ferskan fisk frá Vestfjörðum. Slíkt kerfi myndi bæta stöðugleika í framboðskeðju og bjóða upp á valkost við dýrari flutning á vegum landsins.

5.2 Landflutningar, helstu kostir og ókostir

Landflutningar á Íslandi eru reknir af fjölbreyttum hópi fyrirtækja en stærstur hluti flutninga er hjá flutningafyrirtækjum sem sinna reglubundnum vöruflytningum milli landa og landshluta. Landflutningar eru í dag burðarás í dreifingu vara innanlands og tengja saman framleiðslu, vinnslu, útflytning og neyslu dagvöru.

Helstu kostir landflutninga eru hraði og sveigjanleiki bæði í tíma og magni. Hvort tveggja fyrir sendanda og móttakanda vöru eru þægindi mjög mikil með landflutningum þar sem varan kemst frá upphafspunkti á leiðarenda með

einum flutningsmáta. Helstu ókostir landflutninga eru hins vegar álag á innviði, einkum þjóðvegakerfið, hátt kolefnispor og minna umferðaröryggi, einkum á þrengri vegum.

Landflutningar hafa aukist verulega á undanförunum árum. Helstu ástæður þess liggja í auknum umsvifum atvinnulífsins og aukinni eftirspurn eftir hröðum og sveigjanlegum flutningum, sem meðal annars birtist í minna birgðahaldi og minni birgðageymslum eins og áður hefur komið fram. Þá hefur umfang fiskeldis aukist hratt á síðustu árum sem hefur leitt til aukinna landflutninga.

Þessi þróun undirstrikar þörfina á heildstæðri nálgun við skipulag samgöngukerfisins m.t.t. vöruflutninga þar sem samspil land- og strandflutninga er metið með tilliti til hagkvæmni, afhendingaröryggis og sjálfbærni.

Forsendur skýrslu Vegagerðarinnar eru að langstærstur hluti vöruflutninga landsins fari fram með vöruflutningaökutækjum á þjóðvegum landsins. Álag á vegi landsins hefur þar af leiðandi aukist verulega á undanförunum árum vegna þungra ökutækja, ekki síst vöruflutningaökutækja, með tilheyrandi sliti á vegum og umtalsverðum kostnaði fyrir ríkissjóð. Innviðaskuld vegna viðhalds vega er metin veruleg.

Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum frá Vegagerðinni um kostnað þungaflutninga á þjóðvegakerfið. Til dæmis um kostnað við flutning á 40 feta gámi um 100 kílómetra vegalengd. Hjá Vegagerðinni liggja ekki fyrir nákvæmar upplýsingar um þennan kostnað. Hins vegar kom fram að ef 10% af núverandi landflutningum færi í strandflutninga yrði sparnaður af því fyrir viðhald vegakerfisins um 1.320 milljónir króna á ári miðað við gefnar forsendur.

Ferjuleiðir eru hluti af samgöngukerfi landsins og gegna svipuðu hlutverki og þjóðvegir einkum þar sem ferjurnar tengja eyjar við meginlandið og eru grunnsamgöngur fyrir íbúa. Vegagerðin á og rekur fjórar ferjur: Vestmannaeyja-ferjuna Herjólf, Hríseyjarferjuna Sævar, Grímseyjarferjuna Sæfara og Breiðafjarðarferjuna Baldur.

Ferjuleiðin sem Breiðafjarðarferjan Baldur siglir, milli Stykkishólms og Brjánslækjar (með viðkomu í Flatey), er ferjuleið sem getur dregið úr þungaumferð á þjóðvegakerfinu. Með því að sigla yfir Breiðafjörð og aka þaðan frá Stykkishólmi til höfuðborgarsvæðisins í stað þess að aka alla leið frá Brjánslæk til Reykjavíkur sparast um 160 km í akstri á vegakerfinu. Til þess að flutningsaðilar geti nýtt þennan möguleika þarf að haga tíðni og tímasetningum ferða þannig að þær samræmist þörfum markaðsins. Í dag er markaðurinn ekki að nota ferjuleiðina fyrir þungaflutninga en það væri til bóta fyrir vegakerfið.

Gjaldtaka fyrir vegnotkun – kílómetragjald

Á fundum starfshópsins kom það sjónarmið fram að sjálfbærni landflutninga myndi ekki nást fram nema að gjaldtaka fyrir vegnotkun endurspegli raunkostnað vegna vegnotkunar ökutækis. Var í því samhengi bent á að

vegakerfið er einn stærsti og kostnaðarsamasti innviður samfélagsins, bæði hvað varðar uppbyggingu, viðhald og endurnýjun.

Landflutningar, og þá sérstaklega þungaflutningar, valda mestu sliti á vegum og hafa jafnframt áhrif á umferðaröryggi, loftmengun og losun gróðurhúsalofttegunda. Ef kostnaður við þessa notkun er ekki greiddur með notendatengdum gjöldum, heldur dreift óbeint yfir samfélagið í heild, er í reynd um að ræða tilfærslu kostnaðar sem gengur gegn meginreglum sjálfbærrar samgöngustefnu og nytjagreiðslu reglunnar (e. user-pays-principle).

Á móti var hins vegar bent á að skattlagning sem myndi endurspegla raunkostnað myndi m.t.t. landflutninga valda töluverðum kostnaðarauka hjá fyrirtækjum og einstaklingum. Þannig myndi slík skattlagning raska samkeppnishæfni útflutningsgreina og hækka verð vara og þjónustu, einkum utan suðvesturhorns landsins. Var í þessu samhengi bent á að ekki liggur fyrir nein greining á kostnaði og ábata landflutninga og ekki heldur hverju fórnarkostnaðurinn myndi nema væri sú leið farin.

Mikilvægt er að Vegagerðin nýti upplýsingar úr hina nýja kerfi kílómetragjalds til að leggja sem fyrst raunsætt mat á kostnaði og ábata við þjóðvegakerfið vegna landflutninga. Slíkt mat er forsenda þess að stjórnvöld geti á hverjum tíma metið ávinning af mögulegum fjárhagslegum stuðningi til að efla frekar strandflutninga á afmörkuðu svæði landsins.

6. Samantekt og tillögur starfshóps

Án marktæks atbeina stjórnvalda hafa vöruflutningar hér á landi þróast á þann hátt að landflutningar hafa tekið við af strandflutningum að verulegu leyti síðasta aldarfjórðung. Kostir landflutninga hafa leitt til hagræðis í atvinnurekstri þótt ekki liggi fyrir nákvæmlega hvernig innviðakostnaður hafi aukist að sama skapi. Þá liggur ekki fyrir hvort og hvernig tilvist landflutninga hafi skapað forsendur fyrir rekstri sem öðrum kosti væru ekki til staðar. Vöruflutningar hafa þróast í takt við breytingar á markaði, þar sem gerðar eru auknar kröfur um hraða afhendingu um allt land, bæði á þolinmóðri vöru og ferskvöru. Þar sem landflutningar geta uppfyllt kröfur um stuttan flutningstíma og geta tekið við miklum sveiflum í fluttu magni hafa þeir þróast þannig að ökutæki eru fullnýtt bæði með þolinmóðri vöru og ferskvöru. Strandsiglingar geta ekki keppt á sömu forsendum þar sem flutningstíminn er lengri og þjónustustig siglinga ekki nógu hátt. Afleiðingin er sú að stærra hlutfall þolinmóðrar vöru fer nú um þjóðvegakerfið en áður.

Innviðaskuld í þjóðvegakerfinu, sem að mati Vegagerðarinnar er um það bil 180 milljarðar króna, er komin til að verulegu leyti vegna viðhaldsþarfar og aukinna þungaflutninga á þjóðvegum landsins. Í þessu samhengi verður að minnast á að álag á vegi landsins hefur margfaldast síðustu áratugi. Margir vegir landsins voru hannaðir þegar forsendur voru aðrar, umferð minni og vöruflutningar verulega minni en nú er. Samhliða þessari þróun eru dæmi um að aðstaða til birgðahalds hafi breyst verulega á landsbyggðinni sem hefur áhrif á hvort strandflutningar verða fyrir valinu eður ei m.a. í tilviki ýmskonar þolinmóðra vara.

Engu að síður telur starfshópurinn eftir ítarlega yfirferð um stöðu vöruflutninga með viðtölum bæði við flutningafyrirtæki og flytjendur að möguleikar til aukinna strandflutninga með þolinmóða vöru séu töluverðir eins og staðan er í dag. Þá er einnig líklegt að möguleikar fyrir auknar strandsiglingar muni vaxa í nánustu framtíð. Fyrir liggur m.a. að urðun sorps er á undanhaldi í landinu og áform eru uppi um að reisa sorpbrennslu í Helgúvík á Reykjanesi sem taki við og brenni sorpi frá öllu landinu.

Aðgerðir stjórnvalda á undanförunum árum, einkum með hækkun ýmissa opinberra gjalda á strandsiglingar, hafa ekki unnið með strandflutningum. Þær hafa einnig dregið úr möguleikum til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda í vöruflutningum fyrir tilstilli strandflutninga. Kolefnisálögur á strandflutninga hafa til dæmis aukist um rúm 400% á sl. þremur árum.

Strandflutningar með vöru hafa fjölmarga kosti umfram landflutninga eins og áður hefur komið fram. Auknir strandflutningar munu styðja við aðgerðir í loftslagsmálum, draga úr kostnaði ríkisins við þjóðvegakerfið vegna þungaflutninga og auka öryggi á þjóðvegum landsins. Verði hins vegar ekkert að gert blasir við að landflutningar muni halda áfram að aukast og álag á

vegakerfið og kostnaður við það muni haldast í hendur og vaxa umtalsvert á næstu árum.

Til að draga úr áframhaldandi vexti landflutninga þarf heildstæða nálgun sem sameinar stefnumótun, efnahagslega hvata og skipulag flutningskerfisins í heild.

Ein mikilvægasta leiðin er að færa hluta landflutninga yfir í strandflutninga þar sem aðstæður leyfa. Með því að styrkja reglubundnar strandsiglingar má draga úr þörf fyrir langa vegaflytninga sérstaklega fyrir vöru sem er flutt í miklu magni og flutninga sem ekki eru tímaháðir.

Jafnframt skiptir máli að verðleggja notkun innviða með réttum hætti þannig að kostnaður við slit, viðhald og umhverfisáhrif flutninga endurspeglar í gjalddöku. Innleiðing kílómetragjalds og endurskoðun þess í ljósi reynslu getur skapað hvata til hagkvæmari nýtingar vegakerfisins.

Með hliðsjón af staðsetningu hafna og stöðu vegakerfisins er það tillaga starfshópsins að stjórnvöld beini sjónum fyrst og fremst að vöruflutningum innanlands til og frá höfuðborgarsvæðinu, Vestfjörðum, Norðurlandi og Austfjörðum. Með auknu framboði strandflutninga á þessum svæðum mætti draga umtalsvert úr álagi á vegakerfið á þessum hluta landsins.

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að stjórnvöld endurskoði kolefnisskatta á strandflutningum en veruleg hækkun þeirra síðustu ár á sinn þátt í því að dregið hefur verulega úr framboði á strandflutningum og nú er aðeins eitt félag sem sinnir þeim hér á landi.

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi tillögur um aðgerðir til að efla strandsiglingar með vöru:

1. Öll kolefnisgjöld af reglubundnum strandsiglingum verði lögð af þar til komnar eru raunhæfar lausnir til orkuskipta í siglingum stærri skipa. Nýtt fyrirkomulag endurgreiðslu hluta kolefnisgjalda dugir að mati starfshópsins ekki til að efla strandsiglingar.
2. Stjórnvöld beiti sér fyrir því að skip í reglubundnum strandsiglingum hér við land verði utan ETS kerfisins með sama hætti og innanlandsflug er utan þess.
3. Vitagiöld verði felld niður af skipum sem bjóða upp á reglubundnar strandsiglingar.
4. Hafnafirvöld leysi skip sem eru í reglubundnum strandsiglingum frá hafnsöguskyldu og gjaldakafli hafnalaga verði endurskoðaður með það að markmiði að gera höfnunum mögulegt að styðja betur við þróun strandflutninga.
5. Vegagerðin hraði mati á kostnaði og ábata vegna landflutninga við þjóðvegakerfið og því verði lokið eigi síðar en árið 2027. Þær

upplýsingar verði nýttar við stefnumótun stjórnvalda varðandi vegakerfið, losun gróðurhúsalofttegunda og umferðaröryggi.

6. Árvekni stjórnvalda í málefnum strandflutninga verði aukin með formlegri samvinnu Vegagerðarinnar og Hafnasambands Íslands undir forystu innviðaráðuneytisins í samráði við hagaðila, þar sem fylgst er með þróun vöruflutninga og gerðar tillögur um viðbrögð stjórnvalda eftir því sem ástæða er til og tök eru á. Slíkt samstarf mun skapa vettvang til að meta rekstrarforsendur, innviði, regluverk og markaðsforsendur strandsiglinga.
7. Tekið verði til skoðunar að færa inn sem aðgerð í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum að efla strandflutninga.

Ef ofangreindar tillögur megna ekki að efla strandsiglingar er lagt til að þegar fyrir liggur kostnaðarmat Vegagerðarinnar verði hugað að útboði strandsiglinga með aukinni tíðni ferða t.d. Reykjavík - Akureyri - Reykjavík tvisvar í viku í samráði við viðkomandi hafnir.

