

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun um orkuskipti.

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Erlu Sigríði Gestsdóttur frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Jón Trausta Ólafsson og Ózur Lárusson frá Bilgreinasambandinu, Runólf Ólafsson frá Félagi íslenskra bifreiðaeigenda, Benedikt Stefánsson og Ómar Sigurbjörnsson frá Carbon Recycling, Berglindi Rán Ólafsdóttir og Jón Ingimarsson frá Landsvirkjun, Einar S. Einarsson og Gný Guðmundsson frá Landsneti, Árna Finnsson frá Náttúruverndarsamtökum Íslands, Agústu S. Loftsdóttur og Skúla Thoroddsen frá Orkustofnun, Pál Erland og Sigurjón N. Kjærnested frá Samorku, Ingunni Agnesi Kro og Valgeir M. Baldursson frá Skeljungu, Valdimar Össurason frá Valorku og Davíð Lúðvíksson fyrir hönd Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Carbon Recycling International ehf., Félag íslenskra bifreiðaeigenda, Hafnasambandi Íslands, Isavia ohf., Landsneti hf., Landsvirkjun, Landvernd, Lykli fjármögnun, N1 hf., Náttúruverndarsamtökum Íslands, Orkustofnun, Rarik ohf., Samorku, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Skeljungu hf., Umhverfisstofnun, Valorku ehf. og frá Jóni Þorvaldi Heiðarssyni, lektor við Háskólann á Akureyri, Vífli Karlssyni, dósent við Háskólann á Akureyri, meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar og 1. og 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Flestir þeirra sem sendu nefndinni umsögn fögnuðu tillögunni og því að hún væri komin fram. Í tillögunni er þeim ráðherra sem fer með málefni sem varða orkumál og auðlindanýtingu falið að vinna að orkuskiptum með því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa. Kveðið er á um eftirfarandi leiðarljós: Að stefnt verði að því að Ísland verði framarlega í notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum á öllum sviðum, að tryggðar verði hagrænar forsendur sem stuðli að orkuskiptum og orkusparnaði og að markvisst verði unnið að uppbyggingu nauðsynlegra innviða til að tryggja framgang orkuskipta. Einnig skuli það haft að leiðarljósi að vinna markvisst að orkusparnaði, tryggja samstarf og stuðla að samstöðu um aðgerðir sem snúa að orkuskiptum og -sparnaði sem og stuðla að rannsóknum, tækniþróun og atvinnuþróun sem tengist endurnýjanlegum orkugjöfum.

Aðgerðaáætlun um orkuskipti nær til ársins 2030 og skal endurmetin á fimm ára fresti. Gert er ráð fyrir að á næstu fimm árum verði tilgreindum aðgerðum lokið og eru þær aðgreindar eftir því hvort um er að ræða hagræna hvata eða því um líkt, hvort aðgerð teljist til innviða eða tilheyrir stefnumótun, reglugerðum og rannsóknum. Við hverja aðgerð sem tilgreind er er kveðið á um hvaða stofnun eða stofnanir beri ábyrgð á henni. Þar sem ábyrgð einstakra aðgerða áætlunarinnar er á hendi nokkurra aðila, stofnana eða ráðuneyta telur nefndin brýnt að ljóst sé hver hafi yfirumsjón með hverri aðgerð eða einstökum þáttum hennar.

Við meðferð nefndarinnar um málið var nokkuð fjallað um hvernig yrði best hvatt til orkuskipta. Því var haldið fram að markvissasta leiðin til að minnka notkun jarðefnaelds-

neytis og til breytinga á ökutækjum væri sú að beita skattlagningu til að hvetja til notkunar vistvænni orkugjafa. Nefndin telur mikilvægt að leita leiða til að hafa áhrif á hegðun en þó að teknu tilliti til almennra hagrænna forsendna. Þá mætti gera ríkari kröfur til innkaupa opinberra aðila, t.d. við endurnýjun bílafloðans og leggur nefndin til breytingartillögu hvað þetta varðar sem nánar verður gerð grein fyrir síðar í áliti þessu. Bent var á að stærsti kaupandi ökutækja væru bílaleigur og með ívilnunum væri unnt að gera þeim betur kleift að kaupa sem orkunýtnasta bíla til útleigu til ferðamanna.

Vísað var til þess í umfjöllun um málið að tryggja þyrfti aðgengi að orku fyrir almenning og fyrirtæki. Því þyrfti að uppfæra innviði flutnings- og dreifikerfa raforku í takt við aukna rafvæðingu. Því var haldið fram að með aukinni rafvæðingu í samgöngum yrði lögð enn ríkari áhersla en áður á afhendingaröryggi rafmagns. Gildistími áætlunarinnar til ársins 2030 telst stuttur tími sé miðað við þann tíma sem miðað er við í uppbyggingu flutningskerfis raforku þar sem hugsað er áratugi fram í tímann. Nefndin tekur undir nauðsyn þess að flutningskerfi raforku verði styrkt.

Nefndin telur markmið áætlunarinnar að mörgu leyti jákvæð en þó er of skammt gengið á ýmsum sviðum. Af því sem telja má ábótavant má fyrst nefna skort á mælanlegum markmiðum auk þess sem vantar upp á að gera grein fyrir hve mikið einstökum aðgerðum er ætlað að draga úr útblæstri og stuðla þannig að því að Ísland geti uppfyllt markmið sín samkvæmt Parísarsamkomulaginu. Í annan stað skortir á að fjármunir séu eyrnamerkir í sérstakar aðgerðir. Það er einkum bagalegt þar sem þess sér ekki stað í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 hvernig fjármunum verður útteilt til einstakra verkefna. Í þriðja lagi verður áætlun eins og þessi að vera unnin með hliðsjón af öðrum stefnum og áætlunum á sama sviði, þ.e. stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og almenna stefnu stjórnvalda um nýtingu raforku.

Nefndin telur markmið um 10% hlutfall endurnýjanlegrar orku í samgöngum á landi fyrir árið 2020 vera of lágt. Raunhæft markmið væri 12% vegna hraðrar þróunar, m.a. vetnisbíla, og þeirra möguleika sem felast í innlendri framleiðslu á metanóli, metani og lífdísil. Af sömu ástæðum ætti markmið fyrir árið 2030 að vera 50%.

Hagrænar hvatar eru mikilvægir og ívilnanir sömuleiðis en jafnmikilvægt er að beita hagrænum aðgerðum á borð við beinan og öflugan fjárstuðning til verkefna sem leiða til orkuskipta. Þetta á einkum við um samvinnu innan atvinnugreina en einnig um rannsóknir og þróun. Þá er brýnt að styrkja þróunarverkefni á fyrstu stigum.

Helstu innviðir sem byggja þarf upp fyrir orkuskipti snúa að rafhleðslustöðvum, fleiri metanstöðvum, vetnisstöðvum og raftengingum, bæði á flugvöllum og í höfnum. Nefndin tekur undir það markmið áætlunarinnar að raftengingar sem fullnægi raforkuþörf til almennrar skipastarfsemi í höfnum verði aðgengilegar fyrir árið 2025.

Eitt lykilatriði orkuskipta er orkusparnaður og telur nefndin brýnt að skipuleggja fræðslu og hagræna hvatningu til að tryggja sem mestan sparnað.

Í tillögunni er samstarf réttilega skilgreint sem eitt af markmiðum til að flýta orkuskiptum. Það er brýnt að nýta þá stöðu sem felst í að flest orkuframleiðslu- og orkuflutningsfyrirtæki eru í opinberri eigu og þannig verður unnt að skipuleggja og samhæfa margar grunnaðgerðir.

Þegar kemur að þætti rannsókna, þróunar og nýsköpunar í orkuskiptum er ljóst að fjármagn vantar til að efla stuðningsumhverfið. Samkvæmt fjármálaáætlun lækka framlög til nýsköpunar og þróunar árið 2018 en eftir það ganga einungis um 120 millj. kr. að jafnaði í fjögur ár til þessa málaflökks, til viðbótar við þau framlög sem nú eru veitt. Nefndin telur þörf á sérstöku átaki til að tryggja framfarir í nýsköpun og þróun til orkuskipta. Slíks átaks sér ekki stað í áætlunum stjórnvalda og er það miður.

Nefndin telur óljóst hvers vegna vísað er til gjaldtöku í samgöngum til uppbyggingar og viðhalds samgöngumannvirkja í tillögunni og það umfram fjáröflun til annarra þátta samfélagsins sem stuðla að orkusparnaði.

Nefndin telur brýnt að tengja gjaldtöku af eldsneyti við losun gróðurhúsalofttegunda. Samkvæmt lögum falla vöru- og kolefnisgjöld af eldsneyti sem ekki er af jarðefnauppruna niður, en réttara væri að gjöld af endurnýjanlegu eldsneyti væru lögð á í hlutfalli við mælda losun (g CO₂/MJ). Þannig mætti t.d. taka aftur upp gjaldtöku af endurnýjanlegu eldsneyti sem ekki uppfyllir viðmiðunarmörk, til að draga úr notkun eldsneytis sem er unnið úr korni og pásmaolíu og auka notkun eldsneytis úr lífrænum úrgangi og koltvísýringi. Þá tekur nefndin undir mikilvægi reypjuræktar hér á landi.

Ganga mætti lengra hvað varðar haftengda starfsemi. Einungis er kveðið á um að skoða beri aðgerðir til að auka hlutdeild endurnýjanlegs eldsneytis í haftengdri starfsemi (A.8).

Nefndin telur að kveða mætti á um raunsæ markmið og skýrari leiðir en raun ber vitni. Nefndin telur fjárveitingar til uppbyggingar innviða fyrir rafmagnsbifreiðar ekki vera nægar. Þó vekja hugmyndir um sérstakan innviðasjóð (B.2) þó vonir um að öflugt átak í rafvæðingu bíla og raftengingar á flugvöllum og í höfnum gæti orðið að veruleika ef stjórnvöld setja sér framsækin markmið, jafnt til tækniuppbyggingar sem og fjárveitinga.

Nefndin telur að í tillögunni vanti skýrari umfjöllun um uppbyggingu annarra orkustöðva þar sem einkafyrirtæki halda að sér höndum, t.d. til afgreiðslu metans eða metanóls umfram íblöndunareldsneyti. Þá verður enn fremur að hyggja að uppbyggingu vetnisframleiðslu-stöðva, hvort sem er í samvinnu við einkaaðila eða að mestu fyrir opinberan tilstyrk.

Í tillögunni er skýrt kveðið á um að raforkuinnviðir og hvatar verði til staðar fyrir fiskimjölsværksmiðjur (B.6) en þegar kemur að raforku fyrir landtengingu skipa í höfnum (B.5) og flugvéla í flughöfnum er orðalag ýmist með þeim hætti að skoða eigi hvort hindranir séu í vegi eða beinlínis að flugvélum sé skylt að tengjast rafmagn á flugvöllum (B.8). Nefndin telur að hér vanti nánari útfærslu á tímamörkum og leiðum, ásamt mati á orkuþörf, ella verður ekki unnt að meta gildi þessa hluta áætlunarinnar.

Nefndin fagnar samgöngustefnu fyrir Stjórnarráðið sem og vistvænni samgöngustefnu sveitarfélaga. Sama gildir um eflða starfsemi Orkusjóðs. Hins vegar er ljóst að samkvæmt ríkisfjármálaáætlun er ekki nægu fé varið í rannsóknar- og þróunarstarfsemi. Vissulega er verulegt fjármagn veitt til hennar í ár en með aukinni þörf á enn öflugri vinnu næstu árin, vegna loftslagsmála, orkuskipta og viðnáms gegn loftslagsbreytingum, eru fjárveitingar til málasviðsins of lágar.

Nefndin telur brýnt að stefna stjórnvalda um orkuskipti kveði á um í hvað eigi að nota þá orku sem aflað er hérlendis. Einnig er mikilvægt að huga að staðbundnum lausnum fyrir raforkuþörf einstakra verkefna, t.d. í höfnum og fyrir fiskimjölsværksmiðjur sem og sjávarafsvirkjanir, sólar- eða vindafli, að teknu tilliti til umhverfisáhrifa.

Nefndin bendir á að Íslendingar hafa góða möguleika á að verða meðal fremstu þjóða í nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum. Jafnframt má benda á nauðsyn þess að hafa í huga að tiltekinn orkugjafi uppfylli kröfur alþjóðlegra gæðastaðla sem vélaframleiðendur samþykkja til notkunar á vélar viðkomandi tækis hvort sem er á landi, sjó eða í lofti.

Nefndin beinir því til ráðherra að huga að framangreindum atriðum við undirbúning að endurskoðun áætlunarinnar og þá leggur nefndin til eftirfarandi breytingar á tillögunni:

Lagt er til að við bætist ný aðgerð undir C-lið þar sem kveðið verði á um að reiknað verði út hvaða áhrif aðgerðaráætlunin hafi á samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og er þá átt við samning milli Íslands og Evrópusambandsins og ríkja þess og Parísarsamkomulagið.

Einnig er lögð til orðalagsbreyting á lið C.1 um bifreiðar opinberra aðila. Lagt er til að í stað þess að mæla fyrir um það markmið að 20% allra bifreiða í eigu opinberra aðila verði vistvæn fyrir árið 2020 verði kveðið á um að vistvænar bifreiðar verði fyrsti valkostur nema starfsaðstæður og notkun krefjist annars konar lausna.

Jafnframt leggur nefndin til að við lið C.2 um vistvæna samgöngustefnu sveitarfélaga bætist vísun til þess að almenningssamgöngur verði bættar sem og hjóla- og göngustígagerð.

Að auki leggur nefndin til nokkrar breytingar á tillögugrein til að lagfæra orðalag og er ekki um efnislegar breytingar að ræða.

Lilja Rafney Magnúsdóttir og Logi Einarsson rita undir álit þetta með fyrirvara og telja þau mikilvægt að full fjármögnun verði tryggð í fjármálaáætlun sem og á fjárlögum fyrir þær aðgerðir og markmið sem felast í aðgerðaáætlun um orkuskipti.

Sigurður Ingi Jóhannsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en ritar undir álit þetta með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 18. maí 2017.

Páll Magnússon,
form.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, Gunnar Ingiberg Guðmundsson.
frsm., með fyrirvara.

Ásmundur Friðriksson.

Hanna Katrín Friðriksson.

Logi Einarsson,
með fyrirvara.

Theodóra S. Þorsteinsdóttir.

Sigurður Ingi Jóhannsson.

Óli Björn Kárasón.