



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
b.t. starfshóps um gerð orkustefnu
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 26. janúar 2019

1812032SA GB
Málalýkill: 00.64

Efni: Ábendingar til starfshóps um gerð orkustefnu

Vísað er til tilkynningar á samráðsgátt stjórnarráðsins, dags. 10. september 2018, þar sem á upphafsstigum vinnu við mótun orkustefnu er með opnu samráðsferli leitað eftir hugmyndum og tillögum að innihaldi orkustefnu frá almenningi, hagsmunaaðilum og félagasamtökum. Af því tilefni vill Samband íslenskra sveitarfélaga koma á framfari eftirfarandi áherslum, sem ræddar voru í stjórn sambandsins 25. janúar sl. og í skipulagsmálanefnd 29. sama mánaðar. Er áherslunum ætlað að endurspegla almennt umræðu um orkumál á vettvangi sveitarfélaga en að sjálfsögðu er vert að hafa þann fyrirvara að ólíkar skoðanir hljóta að vera uppi meðal sveitarstjórna og sveitarstjórnarmanna um þau málefni sem fjallað er um í þessari umsögn. Einnig er rétt að taka fram að í þessari umsögn er lögð megináhersla á umfjöllun um raforkumál en varðandi umfjöllun um samgöngumál vísast m.a. til [umsagnar sambandsins um aðgerðaáætlun um loftslagsmál](#).

Þörf fyrir heildstæða orkustefnu

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir því að sett verði orkustefna hér á landi. Slík stefna þarf að innihalda skýra framtíðarýn, ásamt mati á orkuþörf, sem byggir á vandaðri sviðsmyndagreiningu. Að áliti sambandsins myndi slík stefnumótun auðvelda bæði ríki og sveitarfélögum ákvarðanatöku um landnotkun og framtíðarfjárfestingar í innviðum. Í því samhengi þarf m.a. að taka afstöðu til valkosta sem lúta að þróun á alþjóðavettvangi, svo sem samstarfi um lausnir í loftslagsmálum og hvort stefnt skuli að útflutningi raforku um sæstreng. Í nýrri orkustefnu ætti að vera ítarleg umfjöllun um orkuskipti og loftslagsmál, sérlega samspil orkumála við skuldbingar og markmið Íslands.

Einnig er mikilvægt að við mótun orkustefnu verði tekist á við spurningar sem lúta að endurgjaldi fyrir nýtingu auðlinda, þar sem m.a. verði fjallað um kröfur sveitarfélaga um sanngjarnar skattgreiðslur af raforkuframleiðslu og flutningi raforku. Þá þarf að fjalla um hvernig hægt er að skapa hagstætt umhverfi til frekari þróunar í umhverfisvænni raforkuframleiðslu, m.a. með aukinni nýtingu vindorku, til að mæta vaxandi orkuþörf hér á landi.

Samræmi við aðrar áætlanir stjórnvalda

Mikilvægt er að orkustefna stjórnvalda samræmist markmiðum byggðaáætlunar og annarra stefnumarkandi áætlana stjórnvalda um innviðauppbyggingu. Í byggðaáætlun er fjallað um tækifæri til atvinnu og í þeim efnunum er lögð áhersla á að flutnings- og dreifikerfi raforku mæti þörfum atvinnulífs og almennings alls

staðar á landinu hvað varðar flutningsgetu og öryggi við afhendingu. Tengja þurfi betur lykilsvæði og horfa til nýrra aðferða við orkuöflun t.a.m. smávirkjana sem geta í mörgum tilfellum verið hagkvæmar. Þær henta vel til að styrkja orkukerfi landsins, einkum þar sem orkuöryggi er ábótavant vegna takmarkana flutningskerfisins. Þá er vert að minnast á að nýting vindorku getur í mörgum tilfellum einnig stutt við orkuöryggi á slíkum svæðum, sérlega ef horft er til samspils vindorku og annarrar orkunýtingar.

Einnig þarf að sjálfsögðu að horfa til annarra áætlana og stefna sem gilda á landsvísu, s.s. landsskipulagsstefnu, samgönguáætlunar og aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, svo dæmi séu nefnd. Þannig þarf m.a. í orkustefnu að gera ráð fyrir því að orkuframleiðsla nægi til þess að markmið um orkuskipti gangi eftir.

Orkuöryggi og þróun flutningskerfis raforku

Eins og kunnugt er hafa sveitarfélög víða um land kallað eftir úrbótum á flutningskerfi raforku til þess að tryggja betur afhendingaröryggi raforku. Viðurkennt er að verulegra úrbóta er þörf á flutningskerfinu til þess að hægt verði að tryggja næga raforku til þjóðfélagslega hagkvæmra verkefna, m.a. rafvæðingar hafna og orkuskipta í iðnaði. Áframhaldandi kyrrstaða mun einnig fyrirsjáanlega hindra atvinnuþróun víða um land.

Einnig kalla sveitarfélögin eftir því að ávallt sé tryggt, þrátt fyrir þá staðreynd að samkeppni ríki á raforkumarkaði, að nægilegt framboð sé á raforku til heimila og fyrirtækja. Með aukinni eftirspurn, t.d. til gagnavera og annarrar orkufrekrar starfsemi, aukast líkurnar á því að misvægi verði á milli framboðs og eftirspurnar, sem getur leitt til skerts orkuöryggis. Sveitarfélögin hljóta m.a. að leggja áherslu á að eftirlit sé með því að orkupörf heimilanna sé ávallt tryggð.

Skattlagning raforkumannvirkja

Sambandið telur brýnt að starfshópur um skattlagningu raforkumannvirkja skili tillögum á þessu ári um sanngjarnari skiptingu skatttekna af raforkumannvirkjum. Nokkuð breið samstaða virðist vera um það meðal sveitarfélaga að núverandi fyrirkomulag, þar sem staðsetning stöðvarhúsa virkjana ræður nánast að öllu leyti niðurstöðu um hvar skatttekjur lenda, sé óviðunandi. Frekar þurfi að horfa heildstætt á umhverfisáhrif virkjana, þannig að nærumhverfið allt fái réttlátan skerf. Líklegt er að gera þurfi verulegar breytingar á aðferðum við skattlagningu til að ná þessu markmiði.

Jafnframt telur sambandið mikilvægt að skattgreiðslur til sveitarfélaga vegna raforkumannvirkja hækki umtalsvert, þannig að ekki verði um að ræða sérstakar skattaávilnanir til raforkuframleiðslu og flutnings raforku.

Starfsemi hitaveitna og húshitun á köldum svæðum

Sambandið leggur áherslu á að orkustefna snúist ekki eingöngu um raforkuframleiðslu og eldsneyti, heldur verði horft til þess að styrkja starfsumhverfi hitaveitna. Lengi hafa t.d. verið áform um að setja almenn lög um hitaveitur en málið hefur ekki verið í forgangi í ráðuneyti orkumála. Mikilvægt er að góð sátt takist um inntak slíkra laga. Vert er að leggja áherslu á að dreifing heits vatns til

heimila og fyrirtækja á betur heima í lagaumhverfi sem svipar til laga um vatnsveitur og fráveitur fremur en lagaumhverfi raforku.

Jafnframt telur sambandið að eitt af markmiðum orkustefnu þurfi að vera að lækka húshitunarkostnað á þeim svæðum þar sem hann er hæstur og þannig verði stuðlað að jöfnu aðgengi allra landsmanna að orku á sambærilegum kjörum. Ýmis jákvæð skref hafa verið stigin í þá átt á undanförunum árum og hvetur sambandið til þess að áfram verði haldið á þeirri braut. Enn er staðan þó sú að ríflega 30.000 landsmanna búa á dreifiveitusvæðum þar sem notast er við rafhitun eða kyntar hitaveitur. Í [svari ráðherra orkumála](#) við fyrirspurn á Alþingi á sl. ári kemur fram að það myndi kosta ríkissjóð um 770 millj. kr. aukalega að niðurgreiða rafhitun til íbúðarhúsnæðis svo kostnaður hennar yrði sambærilegur og veginn meðalkostnaður húshitunar í Reykjavík, á Akureyri, Egilsstöðum og Selfossi.

Enn fremur er mikilvægt að skoðaður verði sá kostur að setja upp varmadælur á köldum svæðum, einkum þar sem lítil von er að finna nýtanlegt heitt vatn. Með því næst tvöfaldur ávinningur, þe. annars vegar orkusparnaður fyrir þá sem varmadældunar nota og einnig fer minni orka til húshitunar sem nota má til annar þarfa. Orkusjóður hefur styrkt slík verkefni og hefur fjármagnið sem verið hefur til ráðstöfunar undanfarin ár ekki annað eftirspurn. Áfram er þó þörf á að vinna að rannsóknum á mögulegri jarðhitanytingu á köldum svæðum.

Löggjöf um vindorkuver og leiðbeiningar til sveitarfélaga

Eins og nefnt var í inngangi telur sambandið mikilvægt að huga vel að lagaumhverfi vindorkuvera. Fyrir liggur skýrsla starfshóps um þetta efni frá sl. ári en ekki liggur fyrir hvort þeim tillögum hafi verið fundinn ásættanlegur farvegur innan Stjórnarráðsins. Jafnframt telur sambandið þörf á að ganga í ákveðnum atriðum lengra en lagt er til í skýrslu starfshópsins, þannig að vindorkuframleiðslu verði búið umhverfi sem svipi til þess sem best þekktist í nálægum ríkjum.

Löggjöf ein og sér er þó ekki nægileg ef ekki liggur fyrir skýr stefna af hálfu stjórnvalda um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera í landslagi. Sveitarfélögin kalla mjög eindregið eftir stefnu og leiðbeiningum af hálfu ríkisvaldsins um þetta efni og hafa fram til þessa að mestu haldið að sér höndum gagnvart aðilum sem hafa áform um byggingu vindorkuvera. Vert er í þessu samhengi að árétta að af hálfu sambandsins hafa komið fram miklar efasemdir um að málefni vindorkuvera verði best leyst á vettvangi rammaáætlunar. Með vandaðri stefnu ríkisins og leiðbeiningum til sveitarfélaga ætti þannig hæglega að vera hægt að fela sveitarfélögum ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera.

Liður í þessari vinnu er að Skipulagsstofnun uppfæri leiðbeiningar um skipulag og vindorkunýtingu, í tengslum við endurskoðun á landsskipulagsstefnu.

Rammaáætlun

Óhjákvæmilegt er að lýsa áhyggjum vegna þess hve vinnsla og afgreiðsla verndar- og orkunýtingaráætlunar hefur reynst vera þung í vöfum. Sambandið tekur undir rökstudda gagnrýni á að í vinnu verkefnisstjórnar um rammaáætlun og faghópa vanti að taka nægilegt tillit til efnahagslegra og samfélagslegra þátta orkunýtingar.

Sambandið telur eðlilegt að endurskoða lög um verndar- og orkunýtingaráætlunar m.t.t. aukins áhuga á vindorkunýtingu. Af hálfu sambandsins hefur verið bent á að gildandi lög taki fyrst og fremst mið af vatnsafls- og jarðvarmanýtingu til raforkuframleiðslu. Tilefni er til þess að ræða m.a. hvort viðmið um stærð virkjana sem fjalla ber um í rammaáætlun eigi fyllilega við um vindorkuver.

Stefna um lagningu raflína

Árið 2015 samþykkti Alþingi [stefnu um lagningu raflína](#). Í henni var mörkuð stefna um að auka hlutfall jarðstrengja í flutningskerfi raforku og m.a. sett viðmið um hvenær rétt sé að horfa til jarðstrengja sem valkosta við loftlínur. Í umsögnum sínum um stefnuna lýsti sambandið þeirri afstöðu að mikilvægt sé að fram fari yfirveguð og málefnaleg umræða um það hvort og í hvaða tilvikum jarðstrengir geti verið raunhæfur valkostur í stað loftlína. Brýnt væri að þessi umræða snúist ekki um „annaðhvort eða“ heldur verði viðurkennt að jarðstrengir geti við ákveðnar aðstæður verið heppileg lausn m.a. til þess að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og tryggja betur öryggi við ákveðnar aðstæður heldur en loftlínur. Stefnumörkun um þetta mikilvæga málefni þurfi einnig að taka mið af þeirri tæknipróun sem er að eiga sér stað við framleiðslu jarðstrengja, sem leiðir til þess að þeir verða með tímanum sífellt álitlegri valkostur.

Við gerð orkustefnu er eðlilegt að horft sé til fenginnar reynslu af þessari stefnu og meta hvort tilefni sé til þess að ganga lengra í þeirri stefnu sem þar var mörkuð.

Hugmyndir um sæstreng til meginlands Evrópu

Einn af stærstu óvissuþáttum um framtíðarþróun í orkumálum er hvort á næstu árum eða áratugum verði tekin ákvörðun um lagningu sæstrengs til Bretlandseyja til útflutnings raforku. Hér er um flókið verkefni að ræða sem er jafnframt háð fjölmörgum óvissuþáttum. Umhverfisáhrif slíkrar framkvæmdar yrðu án efa mjög mikil hér á landi. Eðlilegt er að kalla eftir skýrari afstöðu ríkisstjórnarinnar og Alþingis til slíkra hugmynda, sem haft geta mjög mikil áhrif á landnýtingu víða um land.

Leyfisveitingar og eftirlit, mat á umhverfisáhrifum

Ástæður þess að hægt gengur að byggja upp flutningskerfið eru án efa margar, en á meðal þeirra skýringa sem oftast heyrast nefndar eru hátt flækjustig við gerð umhverfismats framkvæmda, seinagangur við leyfisveitingar og tafir vegna kærumála. Allt eru þetta réttmætar ábendingar og hefur sambandið lýst vilja til þess að stuðla að úrbótum á þessu sviði. Í vinnu starfshóps um endurskoðun lagaumhverfis vindorkuvera talaði fulltrúi sambandsins m.a. fyrir einföldun eftirlits. Þannig mætti t.d. sjá fyrir sér að faggilt skoðunarstofa annist allt eftirlit með framkvæmdum og rekstri vindmylla f.h. byggingarfulltrúa, Orkustofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga.

Í mörgum tilvikum hefur gagnrýni beinst að einstökum sveitarfélögum en að áliti sambandsins er skýringa ef til vill frekar að leita í skorti á stefnu af hálfu stjórnvalda ríkisins og tregðu til þess að ráðast í nauðsynlegar breytingar til þess að einfalda skipulagslöggjöf. Flækjustig skipulagslöggjafar hefur raunar aukist nánast ár frá ári undanfarinn áratug og virðast litlar líkur á að horfið verði af þeirri braut á næstunni.

Mikilvægt skref í átt til einföldunar væri þó að hraða vinnu við endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum.

Aukin áhersla á náttúruvernd

Þær hugmyndir sem nú eru í vinnslu um friðlýsingar og friðun stórra landsvæða, annars vegar á grundvelli 2. áfanga rammaáætlunar og hins vegar við gerð framkvæmdaáætlunar B-hluta náttúruinjaskrár, ásamt aukinni áherslu stjórnvalda á að skilgreina jaðarsvæði í grennd við náttúruverndarsvæði, eru líklegar til þess að skapa enn frekari hindranir gagnvart orkunýtingu og flutningi raforku. Hið sama á við um hugmyndir um stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

Sambandið kallar eftir því að við frekari þróun slíkra hugmynda verði haft mikið samráð við sveitarstjórnarstigið. Jafnframt verði horft til þess hvort í lögum og við framkvæmd friðlýsinga á stórum landsvæðum sé gengið of langt í banni gegn orkunýtingu, svo sem rennslisvirkjunum og vindorkuverum.

Jafnframt minnir sambandið á að við gerð aðalskipulags geta sveitarstjórnir ákveðið hverfisvernd mikilvægra náttúrusvæða. Tilefni kann að vera til þess að styrkja lagagrundvöll slíkra ákvarðana sveitarstjórna og fækka þá jafnhliða ákvörðunum ríkisstofnana um afmörkun slíkra svæða. Þannig mætti sjá fyrir sér að ríkisstofnanir beini í auknu mæli tilmælum til sveitarstjórna um að taka afstöðu til hverfisverndar einstakra svæða, s.s. með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga um búsvæði verndaðra dýrategunda og plantna.

Lokaorð

Af hálfu sambandsins er þess vænst að tækifæri gefist til þess að gera nánari grein fyrir framangreindum áherslum á fundi með starfshópi um gerð orkustefnu sem boðaður hefur verið 8. febrúar nk. Jafnframt lýsir sambandið áhuga á því að eiga frekari aðkomu að mótun orkustefnu og áskilur sér rétt til þess að koma að frekari sjónarmiðum á síðari stigum vinnunnar.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal:
Áherslur í stefnumörkun sambandsins 2018-2022

Áherslur í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 sem tengjast gerð orkustefnu

Stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga 2018-2022 er afrakstur umfjöllunar í umræðuhópum á landsþingi sambandsins sem haldið var á Akureyri 26.-28. september 2018. Við gerð umsagnar um áherslur við gerð orkustefnu var einkum horft til eftirfarandi atriða í samþykktinni, auk sjónarmiða sem sett hafa verið fram af hálfu sambandsins á opinberum vettvangi, svo sem í umsögnum um þingmál.

- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin fái auknar tekjur af raforkuframleiðslu. Þess verði sérstaklega gætt að skatttekjur sveitarfélaga af skattskyldum virkjanamannvirkjum skiptist ekki eingöngu eftir því hvar virkjanamannvirki eru staðsett heldur verði einnig tekið sanngjarnt tillit til umhverfisáhrifa virkjana og flutningskerfis raforku á nærliggjandi sveitarfélög. (3.1.16)
- Sambandið beiti sér fyrir því að sveitarfélögin verði virkir þátttakendur í umræðu um framtíðarstefnu í orkumálum, þ.m.t. uppbyggingu flutningskerfis Landsnets, stefnu um lagningu raflína, áherslur í rammaáætlun, skattlagningu á virkjanir og flutningsmannvirki og þróun í nýtingu auðlinda, s.s. vindafis- og sjávarfallavirkjana. (3.4.17)
- Sambandið beiti sér fyrir því að til verði heildstætt lagaumhverfi um byggingu og starfsemi vindorkuvera. (3.4.18)
- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin verði leiðandi þátttakendur í umræðu og aðgerðum til að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda og bregðast við neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga. Ennfremur skal sambandið hvetja sveitarfélög til að taka upp loftslagsstefnu og aðstoða sveitarfélög sem vilja verða kolefnishlutlaus. (3.4.20)
- Sambandið vinni að því að við stefnumótun í samgöngumálum verði vistvænar samgöngur settar í forgang, að teknu tilliti til ólíkra aðstæðna landshlutanna, með því að styðja sérstaklega við notkun vistvænna orkugjafa, draga úr neikvæðum áhrifum af bílaumferð og auka jafnræði fjölbreyttra samgöngumáta. (3.4.23)
- Sambandið beiti sér fyrir því að byggðamál verði samþætt við aðra málaflokka eftir því sem við á. Þá verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera. (3.4.36)
- Sambandið beiti sér fyrir því að jafna raforkuverð bæði hjá fyrirtækjum og íbúum, m.a. með jöfnun flutningskostnaðar á raforku og hærri greiðslum til jöfnunar á húshitunarkostnaði svo íbúar borgi svipaðar upphæðir óháð orkugjöfum, ekki síst vegna áforma um orkuskipti í samgöngum. Einnig skal sambandið taka upp viðræður við ríkið um að efla styrki til almennings og sveitarfélaga á köldum svæðum. Stuðlað verði að notkun á vistvænni orku í stað jarðefnaeldsneytis og styrkir til jarðhitaleitar auknir. (3.4.43)