

Umhverfis- og samgöngunefnd

Nefndarsvið Alþingis

101 Reykjavík

umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 3. maí 2024

E-2024-105/00.11

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Orkusjóð, nr. 76/2020 (Loftslags- og orkusjóður)

Vísað er til umsagnarbeiðni frá umhverfis- og samgöngunefnd dags. 19. apríl 2024 (942. mál). Um er að ræða frumvarp sem gerir ráð fyrir að sameina á eina hendi tvo opinbera sjóði, Orkusjóð og Loftslagssjóð. Yfirlýst markmið sameiningarinnar er að einfalda núverandi kerfi og auka við stuðning verkefna á sviði loftslagsmála með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Landsvirkjun styður markmið sameiningarinnar og telur breytinguna í heild sinni jákvæða. Fyrirtækið vill þó vekja sérstaka athygli á háum kostnaði við lykilmálefni s.s. orkuskipti og nauðsyn þess að nýr sjóður verði fjárhagslega undirbyggður til samræmis.

Helstu athugasemdir Landsvirkjunar við frumvarpið eru:

- Tryggja þarf að sjóðurinn hafi næga fjárhagslega burði til að styðja við forgangsverkefni s.s. orkuskipti í samgöngum.
- Skoða ber möguleika sjóðsins á að hraða orkuskiptum með lánveitingum vegna innviðaverkefna.
- Auka þarf skýrleika og gæta sjónarmiða um fagmennsku og árangur verkefna sem mætti útfæra í reglugerð 185/2016 um Orkusjóð.

Nánar er fjallað um athugasemdir Landsvirkjunar hér á eftir.

Tryggja þarf að sjóðurinn hafi næga fjárhagslega burði til að styðja við forgangsverkefni s.s. orkuskipti

Lykilatriði í loftslagsaðgerðum Íslands eru orkuskipti í samgöngum. Ísland býr yfir einstakri og aldagamalli sögu af orkuskiptum á landsvísu og má segja að væntanleg orkuskipti í samgöngum séu þriðju orkuskipti Íslands. Fyrstu orkuskipti Íslands urðu fyrir rúmri öld með rafmagnsvæðingu heimila og fyrirtækja og önnur orkuskipti Íslands urðu með hitaveituvæðingu helstu byggðarlaga landsins. Þessi orkuskipti voru bæði gríðarlegt hagsmunamál sem höfðu jákvæð áhrif á orkuöryggi og velmegun ásamt því að draga verulega úr mengun frá brennslu kola og olíu.

Umtalsvert opinbert fjármagn var nauðsynlegt til að ná fram þeim góða árangri og höfum við búið við afrakstur þess árangurs um áráraðir. Saga hitaveituvæðingarinnar sýnir að opinberar styrkveitingar geta verið árangursríkar en gæta þarf þess að þær séu markvissar og búi yfir nægilegu fjármagni til að hreyfa við verkefnum. Þriðju orkuskiptin, sem nú standa fyrir dyrum, er ekki síður metnaðarfullt verkefni sem krefst umtalsverðrar fjárfestingar eigi þau að ná fram að ganga. Til að nýr sameinaður sjóður verði raunveruleg lyftistöng fyrir orkuskipti í samgöngum þarf að gæta þess að fjármögnun sjóðsins og þar með geta hans til að hreyfa við verkefnum verði tryggð.

Um miklar fjárfestingar er að ræða og til að gefa hugmynd um stærðargráðuna nefnir Landsvirkjun hér tvö

dæmi.

1. Fjöldi hreinorkubíla hérlendis þarf að aukast samhliða því að við leggjum bílum sem knúnir eru jarðefnaeldsneyti. Í aðgerðaáætlun árið 2018 var stefnt að því að hækka hlutfall hreinorkubíla þannig að þeir verði a.m.k. um 100.000 árið 2030 og í dag eru þeir tæplega 30.000. Fjölga þarf því hreinorkubílum um u.þ.b. 70.000 á næstu árum. Sé gert ráð fyrir áframhaldandi 900.000 kr. styrkveitingu fyrir hvern hreinorkubíl úr nýjum sjóði má áætla að **kostnaður við þann stuðning verði u.þ.b. 63 ma. kr.**

Í nýútgefnum Vegvísi íslenskra stjórnvalda að vetnis- og rafeldsneytisvæðingu á Íslandi kemur fram að til að ná innlendum markmiðum í starfsemi sem fellur undir reglugerð um beina ábyrgð (ESR) fyrir 2030 er þörf fyrir umtalsverða fjárfestingu. Áætluð samanlögð heildarfjárfesting gæti verið á bilinu 82-113 milljarðar króna og innifelur rafgreiningu, vetnis- og rafeldsneytisframleiðslu, dreifingu og notkun neðar í virðiskeðjunni. Ef miðað er við að sú uppbygging verði styrkt úr nýjum sjóði sem nemur þriðjungi fjárfestingar má áætla að **kostnaður við þann stuðning verði u.þ.b. 27-38 ma. kr.**

Mikilvægt er að gera ráð fyrir auknum tekjum í takt við nýtt og útvíkkað hlutverk. Landsvirkjun hvetur þingnefnd til að skoða forsendur þess að skatttekjur ríkisins vegna kolefnisgjalda og ETS losunarheimilda renni í nýjan sameinaðan orku- og loftslagssjóð.

Skoða ber möguleika sjóðsins á að hraða orkuskiptum með lánveitingum vegna innviða-verkefna

Metnaðarfull verkefni, s.s. orkuskipti, fela í sér bæði fjárfestingu og áhættu. Landsvirkjun bendir þannig á það hlutverk sem Jarðhitasjóður og síðar Orkusjóður lék í innviðauppbyggingu fyrri orkuskipta en auk beinna styrkveitinga var boðið upp á lánveitingar til að lækka áhættu framkvæmdaraðila við borun hola. Tók ríkið þannig á sig áhættu til að auðvelda framkvæmdaraðilum, s.s. sveitarfélögum, jarðhitaleit með góðum árangri á hitaveituvæðingu landsins.

Landsvirkjun telur þetta áhugavert fordæmi en mörg þeirra innviðaverkefna sem nú er horft til bera umtalsverða áhættu sem gæti talist óásættanleg af hálfu framkvæmdaraðila. Það að til sé lánveitandi sem sýni slíku skilning og sé tilbúinn að taka að veði ekki annað en árangur getur leitt til þess að raungera mörg góð verkefni sem annars næðu ekki fram að ganga. Með slíkri lánveitingu tæki ríkið á sig vissa áhættu en yrði árangur af verkefninu eins og vonir stæðu til yrði upphæðin endurgreidd í ríkissjóð. Með þessu gætu náðst margföldunaráhrif af því opinbera fé sem ráðstafað er til sjóðsins.

Landsvirkjun bendir á að ákvæði um lánveitingar er nú þegar að finna í lögum nr. 76/2020 um Orkusjóð en í 2. gr. laganna kemur fram að lánveitingar séu „*einkum til aðgerða er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og auka nýtingu á innlendum endurnýjanlegum orkugjöfum.*“ Í framhaldi af sameiningu sjóðanna má gera ráð fyrir breytingum á reglugerð um Orkusjóð nr. 185/2016 til samræmis við sameinaðan sjóð. Landsvirkjun teldi afar jákvætt ef hlutverk sjóðsins væri útvíkkað til að ná til ólíkra verkefna sem geti stuðlað að orkuskiptum og samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda. Lán- og styrkveitingar hjá hinu opinbera séu þá skoðuð heildstætt sem þau stjórnþæki sem komi til greina. Til að ná fram ofangreindum markmiðum telur Landsvirkjun lagafrumvarpið sjálft geta verið óbreytt en að útvíkkað hlutverk sjóðsins verði útfært með breytingu á reglugerð um sjóðinn.

Landsvirkjun hvetur þannig þingnefnd til að skoða að leggja fram nefndarálit með útvíkkun á hlutverki sjóðsins í gegnum lánveitingar í huga. Það er skoðun Landsvirkjunar að því markmiði mætti ná fram með breytingu á reglugerð nr. 76/2020.

Auka þarf skýrleika og gæta sjónarmiða um fagmennsku og árangur verkefna sem mætti útfæra í reglugerð 185/2016 um Orkusjóð

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nýr sjóður styrki verkefni sem tengjast bæði orkuskiptum og nýsköpun á sviði loftslagsmála. Enn fremur munu styrkveitingar til innleiðingar á hringrásarhagkerfinu falla undir sjóðinn ásamt beinum stuðningsaðgerðum s.s. kaupum á rafbílum og styrkjum til jarðhitaleitar. Um nokkuð vítt svið er að ræða og telur Landsvirkjun að skýra mætti betur hvort hlutverk sjóðsins sé rannsóknar- eða



framkvæmdamiðað. Mikilvægt er að skýrleiki ríki um eðli og markmið sjóðsins en sé vilji til þess að eðli sjóðsins sé tvískipt er mikilvægt að gæta þess í útfærslu og reglum svo að vafi leiki ekki á um atriði s.s. verkefnaval, styrkuppþæðir o.s.frv.

Við breytinguna gefst tækifæri til að læra af reynslu frá rekstri Orkusjóðs og Loftslagssjóðs og undirbyggja nýjan sjóð á traustum grundvelli. Landsvirkjun telur mikilvægt að við útfærslu sjóðsins verði horft til mælanlegra áhrifa af opinberum styrkveitingum og þess gætt að jákvæð áhrif á samfélagið verði sem mest. Til að mynda er hægt að meta verkefni út frá áætluðum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og hversu vel þau styðja við aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Þannig verði tryggt að sjóðurinn nái fram sem mestum áhrifum fyrir það fjármagn sem er til skiptanna.

Mikilvægt er að faglegt og hlutlaust mat ráði för við úthlutun styrkja svo að bestu verkefni verði fyrir valinu. Nágrannaþjóðir okkar hafa stillt upp árangursríku úthlutunarlíkani sem hægt væri að gera að fyrirmynd héraendis. Orkuskipti eru í örri þróun og mikilvægt að góður skilningur sé á tæknilegum og fjárhagslegum fýsileika verkefna hjá þeim sem meta styrkumsóknir fyrir umrædd verkefni. Æskilegt væri að styrkir séu veittir sérstaklega til fáeinna stærri og áhrifameiri verkefna, geti verið greiddir út yfir nokkurra ára tímabil samhliða framvindu uppbyggingar verkefna ásamt því að styrkuppþæðir séu í takt við þá uppþæð sem óskað er eftir í umsókn hvers verkefnis. Styrkur sem er í samræmi við umbeðna styrkuppþæð eykur verulega líkur á því að hann nýtist samkvæmt tilgangi sínum og þar með verður líklegra að viðkomandi verkefni verði að veruleika og hafi þannig raunveruleg jákvæð áhrif á málefni sjóðsins. Að lokum er mikilvægt að sjóðurinn veiti faglega endurgjöf eftir úthlutun styrkja þar sem farið er yfir ástæður styrkveitingar í útvalin verkefni og einnig af hverju önnur verkefni sátu eftir, líkt og Rannís hefur tileinkað sér í framkvæmd.

Landsvirkjun leggur til að horft verði til ofan talinna atriða um fagleg og árangursdrifin sjónarmið þegar reglugerð 185/2016 verður uppfærð, með vísan til 13. til 15. gr. hennar. Landsvirkjun hvetur nefndina til að skoða þann möguleika að leggja fram leiðbeinandi nefndarálit um mikilvægi endurskoðunar ofangreindrar reglugerðar.

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Sveinbjörn Finnsson
Forstöðumaður verkefnaþróunar og ráðgjafar