



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 4. október 2018
1809044SA GB
Málalykill: oo.64

Efni: Umsögn um drög að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar þeim mikla metnaði af hálfu ríkisstjórnar Íslands, sem birtist bæði í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og í drögum að aðgerðaáætlun sem nú eru til umsagnar í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Tilefni er til þess að sveitarfélög og samtök þeirra taki virkan þátt í mótnun og forgangsröðun aðgerðá á þessu sviði. Ljóst er þó að sveitarfélögin eru mjög misjafnlega á vegi stödd í undirbúningi fyrir þetta málefni og margar sveitarstjórnir eru væntanlega óvissar um hvernig sé skynsamlegast að hefja þá vinnu. Nokkur sveitarfélög hafa þó mótað sér stefnu í loftslagsmálum, m.a. á grundvelli aðildar að Covenant of Mayors for Climate and Energy.

Sambandið kallar sérstaklega eftir því að við framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar verði horft til þess hvernig hægt verði að tryggja sem breiðasta aðkomu sveitarfélaga að einstökum verkefnum þar sem reynir á aðkomu þeirra ásamt því að þau sveitarfélög sem lengst eru komin á veg miðli sinni reynslu til fleiri sveitarfélaga.

Almennt um áætlunina og forgangsröðun aðgerða

Orkuskipti í samgöngum og átak í kolefnisbindingu eru tvö helstu áhersluatriði þessarar aðgerðaáætlunar. Þar fara saman miklir möguleikar á að ná árangri jafnframt því sem unnið er að því að ná öðrum markmiðum. Þó er ljóst að til að ná markmiðum Parísarsamningsins og um kolefnishlutleysi þarf að ná árangri á sem flestum sviðum við að draga úr losun, á sem hagkvæmaston hátt og með aðgerðum sem skila öðrum jákvæðum ávinningi. Ljóst er jafnframt að fylgja þarf áætluninni eftir á markvissan hátt og endurmeta hana og einstakar aðgerðir í ljósi nýjustu og bestu upplýsinga.

Verkefni á sviði loftslagsmála eru víða og mörg þeirra snúa að sveitarfélögum með beinum eða óbeinum hætti. Í þessari umsögn verður lögð sérstök áhersla á að rýna aðgerðir á sviði orkuskipta, úrgangsmála og kolefnisbindingar. Taka má undir að bæta þarf greiningu á árangri og kostnaði við flestar aðgerðir í áætluninni. Takmarkað samráð var um drögin við sveitarfélög og samtök þeirra og þarf að bæta úr því við endanlega frágang tillögunnar, sem og við undirbúning annarrar útgáfu áætlunarinnar á næsta ári.

Af hálfu sveitarfélaga þykir sérstök ástæða til þess að kalla eftir skýrari áherslum um atriði sem snúa að skipulagi í þéttbýli og þörf fyrir breytingum á samgönguvénjunum. Að breyta ferðavenjum snýst ekki eingöngu um breytingar á innviðum og að leggja hjóla- og gönguleiðir á milli atvinnusvæða heldur einnig að hvetja og fræða. Það að leggja áherslu á gangandi og hjólandi umfram jafnhliða auknum almenningssamgöngum hefur margs konar samþætt áhrif. Dregið er úr losun gróðurhúslofttegunda, loftgæði aukast og



Lýðheilsa verður betri. Á mörgum þéttbýlisstöðum er hægt að komast endanna á milli gangandi eða hjólandi á innan við fimmtán mínútur. Ein af aðgerðunum mætti vera að hvetja íbúa til að ganga eða hjóla skemmri vegalengdir, t.d. með því að útbúa skilti með svokölluðu 6 mínútna kortum en þau sýna hve langt er hægt að hjóla á 6 mínútum og ganga á 15 mínútum. Að breyta ferðavenjum hefur einnig mikil áhrif á lýðheilsu og mætti leggja áherslu á samstarf við landlækni, ÍSÍ og félagasamtök sem vilja leggja áherslu á aukna hreyfingu almennings. Vert er að banda á að í útreikningum Hagfræðistofnunar Íslands kemur fram að hreinn ábati er fólginn í því að byggja upp innviði fyrir gangandi og hjólandi þegar miðað er við kostnað fyrir hvert tonn af gróðurhúsalofttegundum.

Slíkar áherslur verða væntanlega til umfjöllunar í vinnu við endurskoðun landsskipulagsstefnu, sem nú er að hefjast, og mun sú vinna án efa skila sér í breytingum í næstu áætlun. Samt sem áður vill sambandið sjá að slíkar áherslur ofarlega í forgangsröð þessarar fyrstu aðgerðaáætlunar, í stað þess að nálgunin sé sú að einkabíllinn sé í aðalhlutverki.

Loks vill sambandið minna á að aðgerðaáætlunin kallar á aukna notkun innlendra orkugjafa. Mikilvægt er að stjórnvöld beiti sér fyrir greiðri orkuöflun og -flutningi til þess að markmið áætlunarinnar gangi eftir. Í því samhengi kallar sambandið meðal annars eftir því að lokið verði vinnu við að skýra lagaumhverfi vindorkuvera og að tekin verði afstaða til þess hvort ákvarðanir um ný vindorkuver skuli háð þeirri tímafreku málsmæðferð sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Einnig kallar sambandið eftir því að vinnu við endurskoðun á fyrirkomulagi skattlagningar á raforkumannvirki verði lokið sem fyrst, til að skapa sátt um byggingu slíkra mannvirkja.

Almenningssamgöngur

Undir yfirliti um aðgerðir til orkuskipta í vegasamgöngum er tilefni til að gera verulega athugasemd við að eflingu almenningssamgangna er ekki gert nægilega hátt undir höfði en þær eru settar undir sama hatt og aðgerðir til að efla deilihagkerfið. Þessu þarf að breyta enda kalla sveitarfélög um allt land eftir sterkari aðkomu ríkisins að þessu málefni. Stærsta einstaka aðgerðin á þessu sviði er tvímælalaust fyrirhuguð Borgarlína, sem er vinnuheiti fyrir heildstæða uppyggingu almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu. Borgarlínan er forsenda þess að sveitarfélögin geti þétt byggð í miðkjörnum og við línuma og vaxið án þess að brjóta nýtt land undir byggð utan skilgreindra vaxtarmarka. Með Borgarlínu verður hægt að byggja hagkvæmari rekstrareiningar með því að byggja þéttari byggð t.d. með því að hafa færri bílastæði. Borgarlínan mun ganga eftir samgöngu- og þróunarásum sem búið er að festa í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins.

Athygli vekur að þetta verkefni er hvergi nefnt með beinum eða óbeinum hætti í drögunum. Þess í stað er fjallað með fremur almennum hætti um almenningssamgöngur á bls. 14:

Pá er efling á almenningssamgöngum og efling hjólreiða og göngu sem samgöngumáta mikilvægur þáttur í því að draga úr losun. Huga þarf að samgöngumiðuðu skipulagi sem gerir aðra ferðamáta en einstaklingsbíla að raunhæfum valkostum. Samtímis er mikilvægt að breyta ferðavenjum, gera þær



fjölbreyttari með örum almenningssamgöngum, deilihagkerfislausnum og styrkingu innviða fyrir gangandi og hjólandi.

Á bls. 27 er sett fram aðgerð 10 um eflingu almenningssamgangna og deilihagkerfis:

Stuðlað verður að styrkingu almenningssamgangna með heildstæðum hætti, í samræmi við samgönguáætlun. Markmiðið er að farþegum í almenningsvögnum fjölg, að farartæki séu sniðin að þörf og að stutt verði við orkuskipti þeirra í vistvænni kosti.

- Ráðist verður í uppbyggingu innviða, bæði samgöngumiðstöðva og forgangsakreina þar sem það á við.
- Komið verður upp sameiginlegri upplýsingagátt fyrir allar almenningssamgöngur þar sem boðið verður upp á leiðarvalsaðstoð í rauntíma ásamt miðasölu þvert á samgöngumáta.
- Lög og reglugerðir verða endurskoðuð til að styðja við nýjar lausnir í samgöngu- og deiliþjónustu, sem getur auðveldað þeim sem vilja að lifa bíllausum lífstíl.

Að álti sambandsins er tilefni til að kveða mun fastar að orði í aðgerðaáætluninni um aðkomu ríkisins að almenningssamgöngum, bæði innan þéttbýlis og milli þéttbýlisstaða, og vísa þá sérstaklega til viljayfirlýsingar sem undirrituð var 21. september sl. um að hefja viðræður um uppbyggingu samgangna á höfuðborgarsvæðinu ásamt drögum að nýri samgönguáætlun. Í umræddri viljayfirlýsingu kemur fram skýr tenging við þá aðgerðaáætlun sem hér er til umsagnar.

Nauðsynlegt er að þetta málefni verði sérstaklega rætt við fulltrúa landshlutasantaka sveitarfélaga, með aðkomu samráðsvettvangs um almenningssamgöngur, sem í sitja fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Á þeim vettvangi eru nú til umfjöllunar skýrslur um erfiða stöðu almenningssamgangna á milli landshluta. Markmið þess samtals þarf ekki síst að vera að ræða leiðir til þess að fjlóga farþegum í almenningsvögnum og að eyða öllum vafa um að uppbyggingu Borgarlínu verði hraðað.

Bætt landnotkun

Í drögum að aðgerðaáætlun er lögð mikil áhersla á bætta landnotkun, þar sem dregið verður úr losun gróðurhúsalofttegunda, s.s. frá framræstu votlendi. Jafnframt er stefnt að því að binding kolefnis úr andrúmslofti verði stóraukin, s.s. með skógrækt og landgræðslu. Á tak á þessu sviði getur fallið vel að öðrum markmiðum um náttúruvernd, styrkingu byggða og uppbyggingu auðlinda til atvinnusköpunar. Jafnframt verður kolefnishlutleysi ekki náð nema með stóraukinni kolefnisbindingu í gróðri og jarðvegi og minni losun frá landnotkun. Þetta fer vel saman við rúmlega aldargamla opinbera viðleitni við að snúa við jarðvegseyðingu, græða upp auðnir og illa farið land og rækta skóg.

Af hálfu sveitarfélaga er þó mikilvægt að benda á að aðgerðir á þessu sviði geta haft umtalsverð umhverfisáhrif og kalla því á aðkomu skipulagsfirvalda. Þannig þurfa flest sveitarfélög að yfirfara stefnu sína í aðalskipulagi til að gera ráð fyrir aðgerðum til kolefnisbindingar og þá eftir atvikum samþætta slíkar aðgerðir við gildandi stefnu um landnotkun. Í aðalskipulagi margra sveitarfélaga er þannig gert ráð fyrir því að góðu ræktarlandi verði ekki ráðstafað til annarrar landnotkunar, þ.m.t. skógrækt. Vel má vera að þessi sjónarmið verði talin samrýmanleg en kapp er þó best með forsjá.



Skipulagsmálanefnd sambandsins hefur á undanförnu ári fjallað um endurheimt votlendis og m.a. fengið á sinn fund landgræðslustjóra og fulltrúa Votlendissjóðs. Fullyrða má að sveitarfélögin muni almennt sjá sóknarfæri í endurheimt votlendis og er mikilvægt að gott samstarf takist um framkvæmd þessa verkefnis. Lykilatriði er að vandað verði til verka og að víðtæk sátt náist við landeigendur á þeim svæðum sem vænleg þykja til þess að ráðast í sílik verkefni. Ekki er þó síður mikilvægt að taka upp samræmt verklag um veitingu leyfa til framræslu votlendis og auka eftirlit með slískum framkvæmdum.

Vert er jafnframt að gefa landnotkun innan þéttbýlis aukinn gaum í aðgerðaáætluninni. Í skipulagi má þannig gera ráð fyrir auknum möguleikum íbúa til garðyrkju ásamt því að leggja áherslu á það sem gjarnan er nefnt blágrænar ofanvatnslausnir.

Úrgangsmál

Blandaður heimilisúrgangur, sem er að stórum hluta lífbrjótanlegur, er stærsti einstaki flokkur úrgangs sem enn fer til urðunar. Sambandið telur að breytt meðhöndlun þessa úrgangs í framtíðinni muni minnka losun gróðurhúsalofttegunda og sé því ein mikilvægasta aðgerð sem tengist úrgangsmálum. Mörg sveitarfélög á landinu eru að vinna að því að koma þessum úrgangi úr urðun í endurvinnsluferli. Á höfuðborgarsvæðinu er SORPA bs. að reisa gas- og jarðgerðarstöð sem mun taka stóran hluta lífbrjótanlegs úrgangs frá höfuðborgarsvæðinu og einnig frá Suðurlandi, jafnvel öllum suður- og vesturhluta landsins þegar fram liða stundir.

Áður en bann við urðun lífbrjótanlegs úrgangs verður ákvæðið fyrir allt landið ætti þó að athuga hvort vinnsla slíks úrgangs á vissum svæðum með litlu magni sé hagkvæmari og umhverfisvænni leið til að draga úr losun gróðuhúsalofttegunda. Þetta er í samræmi við ákvæði í nýju tilskipun ESB um meðhöndlun úrgangs að heimilt verður að víkja frá sérsöfnun úrgangstegunda, þ.m.t. lífbrjótanlegs úrgangs, ef lífsferilsgreining leiðir í ljós að sérsöfnun skili ekki tilætluðum markmiðum. Sambandið bendir í þessu samhengi á að staðbundin stjórnvöld í ESB ríkjum hafa greiðan aðgang að uppbryggingarsjóðum (Structural Funds) til að ráðast í nauðsynlega innviðauppbryggingu. Því telur sambandið æskilegt að ríkisvaldið komi á svipaðan hátt að fjármögnun verkefna í almannapágu, ekki síst þegar um er að ræða innleiðingu Evrópusambandslöggjafar. Sem dæmi mætti skoða að nýta dýra- og fiskúrgang í meira mæli til fóðurframleiðslu, svo sem í loðdýraeldi.

Urðunarskattur er þekkt hagstjórnartæki í úrgangsmálum og hefur verið tekinn upp í mörgum löndum. Megintilgangur með urðunarskattinum er að draga úr urðun og gera endurvinnsluleiðir samkeppnishæfari. Að mati sambandsins ætti byrja á að skoða núverandi fyrirkomulag gjaldtöku á urðunarstöðum áður en ákvörðun er tekin um að leggja á urðunarskatt. Hækkun þjónustugjalda gæti nýst sem leið til að örva endurvinnslu og endurnýtingu þess úrgangs sem annars fer til urðunar. Í nokkrum Evrópuríkjum hefur urðunarskattur verið innheimtur af ríkinu og ekki komið neinum endurvinnslu- eða endurnýtingarverkefnum til góða og ekki er hægt að ganga að því vísu að útkoman verði betur heppnuð hér á landi. Forsenda þess að sambandið geti stutt lögfestingu urðunarskatts er að sú tekjuöflun renni beint til verkefna sem hafa það að markmiði að draga úr förgun úrgangs.

Rafvæðing hafna

Hafnir á Íslandi hafa um liðlega 30 ára skeið byggt upp rafdreifikerfi í höfnum, sem þjónar smábátum og togurum. Um er að ræða svonefnt millispennu- eða lágspennukerfi, sem



getur sinnt raforkuþörf báta og smærri skipa í viðlegu upp að ákveðnu marki. Rafdreifikerfin hafa verið fjármögnum af höfnunum, en tekjur hafna af endursölu á rafmagni standa almennt ekki undir fjárfestingunni þó svo að í sumum tilvikum njóti þessar framkvæmdir framlaga á fjárlögum. Þá má benda á að ákvæði raforkulaga nr. 65/2003 gera ekki sérstaklega ráð fyrir því að hafnir sinni dreifingu og sölu á raforku og engin leyfi hafa verið gefin út til hafna til að sinna því hlutverki. Meðal annars eru í gangi einkaleyfi til raforkufyrirtækja varðandi dreifingu á raforku, en orkufyrirtækin hafa ekki séð sér hag í því að sinna rafokusölum til báta og skipa.

Samkvæmt útreikningum hjá Faxaflóahöfnum sf. nemur útblástur smærri báta og togara um 25% af heildarútblæstri í starfsemi félagsins, þegar horft er til aðsiglingar og viðlegu. Stærstu losunaraðilar eru flutningaskip og skemmtiferðaskip, sem losa um 71% samkvæmt sömu útreikningum. Verkefnið er því að draga úr losun þeirra skipa. Til þess að minnka losun frá flutninga- og skemmtiferðaskipum þarf að koma upp háspennutengingum sem geta skilað yfir einu megawatti í afli og upp í um 16 – 17 megawött. Sá búnaður er dýr auk þess sem víða um land þurfa að eiga sér stað verulegar aðgerðir til að tryggja öruggan flutning og framboð raforku. Almennt hafa erlendar hafnir ekki lagt í fjárfestingu í háspennutengingum, en þar sem það hefur verið gert leggja sjóðir eða hið opinbera til verulega fjármuni eða allt að 70% kostnaðar. Fjárhagslega eru íslenskar hafnir engan veginn í stakk búnar til að ráðst í verkefni af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir. Að auki eru ekki í gildi staðlar um háspennubúnað sem þýðir að mismunandi búnaður er um borð í þeim skipum sem gætu tekið á móti rafmagni, en almennt eru stærri skip vanbúin til að taka landrafmagn.

Til þess að leggja upp raunhæfa áætlun um landtengingar stærri skipa (háspennutengingar) er ljóst að gera þarf áætlun um:

- a. Á hvaða höfnum slíkar tengingar væru raunhæfur kostur.
- b. Hver kostnaður er við slíkar tengingar.
- c. Hver leggja muni fjármagn til uppsetningar nauðsynlegs búnaðar.
- d. Hvernig orkusölu- og dreifingafyrirtæki koma að afhendingu á raforku.
- e. Hvort og hvernig skylda beri skip til að nýta tengingar þar sem þær er.

Af hálfu Íslands hefur svonefndur Viðauki VI við MARPOL-samninginn verið staðfestur, en viðaukinn fjallar um mengunarmál á höfunum. Viðaukinn opnar á leiðir fyrir íslenska ríkið til þess að grípa til aðgerða gegn mengun sjávar og takmarkana á útblæstri skipa. Í þeim efnum hefur m.a. verið bent á bann við notkun á svartolíu innan efnahagslögsögu Íslands eða í ákveðinni fjarlægð frá ströndum landsins. Mikilvægast er að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum geri ráð fyrir aðgerðum sem mögulegt er að koma til framkvæmda m.a. á grundvelli MARPOL viðaukans og að kostnaðarsamar aðgerðir við uppsetningu búnaðar fyrir landtenginar verði byggðar á markvissri og raunhæfri áætlun bæði hvað varðar staðsetningu þess búnaðar í höfnum og fjármögnum framkvæmda. Hafnir á Íslandi eru allar þess sinnis að jákvæður árangur í loftslagsmálum sé nauðsyn, en benda um leið á að möguleikar þeirra á aðgerðum án verulegs stuðnings ríkisins séu takmörkum háðir.

Aðlögun að loftslagsbreytingum

Í drögunum er einungis lítillega vikið að aðlögun. Þannig segir á bls. 8 í drögunum:



Þó er ljóst að einnig þarf að undirbúa aðlögun að breytingum sem munu verða, jafnvel þó að ströngustu markmiðum um takmörkun losunar verði mætt. Vakta þarf afleiðingar loftslagsbreytinga, efla þekkingu og skilning á loftslagsmálum og bæta og efla stjórnsýslu. Aðgerðaáætlunina þarf að skoða í samhengi við annað starf í loftslagsmálum, en henni er ætlað að verða hornsteinn og leiðarljós í stefnu stjórnvalda í málaflokknum.

Af hálfu sveitarfélaga er tekið undir þessi sjónarmið en sérstaka áherslu þarf að leggja á viðbúnað vegna hættu á sjávarflóðum. Þess má vænta að nánar verði fjallað um aðlögun að loftslagsbreytingum, ásamt fleiri aðgerðum sem tengjast drögum að aðgerðaáætlun, í vinnu við endurskoðun á landsskipulagsstefnu.

Fjármögnun og framkvæmd

Í fjármálaáætlun 2019-2023 er gert ráð fyrir að um 6,8 milljörðum króna verði varið til sérstakra aðgerða í loftslagsmálum á tímabilinu. Það er gjörbreyting frá því sem verið hefur. Fyrri aðgerðaáætlunum af þessu tagi hefur ekki fylgt sérstaklega auðkennt fjármagn til aðgerða. Gróf skipting fjárins liggur fyrir og er áætlað að um 4 milljörðum verði varið til kolefnisbindingar á næstu fimm árum, um 1,5 milljarði til uppbyggingar innviða fyrir rafbíla, rafvæðingu hafna og fleiri nauðsynlegra aðgerða í orkuskiptum hér á landi, um 500 milljónum króna til nýsköpunar vegna loftslagsmála í gegnum Loftslagssjóð og um 800 milljónum króna í margvíslegar aðgerðir, svo sem rannsóknir á súrnun sjávar og aðlögun að loftslagsbreytingum, bætt kolefnisbókhald, alþjóðlegt starf og fræðslu.

Ekki hefur verið ákveðið hversu mikið fjármagn getur fylgt einstökum aðgerðum í þessari áætlun. Ljóst er að Samband íslenskra sveitarfélaga vill eiga aðkomu að því hvernig fjármunum verður úthlutað, svo sem til nýsköpunarverkefna á vettvangi Loftslagssjóðs, og væntir sambandið þess m.a. að Loftslagsráð verði vettvangur sem nýtist til að ræða ýmsar stefnumótandi ákvarðanir sem lúta að fjármálum. Af hálfu sveitarfélaga er tekið undir að stóraukið fjármagn til loftslagsmála ætti að sýna að stjórnvöldum er alvara við gerð þessarar aðgerðaáætlunar og verður vonandi til þess að laða fleiri að við útfærslu á einstökum aðgerðum, sem margar hverjar gætu orðið samstarfsverkefni ríkisins, sveitarstjórnarstigsins og annarra aðila.

Mikilvægt er að sérstakt fjármagn verði áætlað til fræðslu um loftslagsmál, en að áliti sambandsins vantar að bæta inn aðgerð um fræðslu til fyrirtækja, til viðbótar við aðgerðir 26-27 og fræðslu í skólum og fyrir almenning. Fræðslan getur verið fólgin í því að kynna þau tól og tæki sem nú þegar eru til og búið er að móta og/eða að undirbúa atvinnulífið fyrir auknar kröfur sem tengjast lið 31 um grænt bókhald. Einnig að vekja athygli á möguleikum rekstraraðila til að nýta hagræna hvata til að breyta ferðavenjum t.d. með samgöngusamningum við starfsfólk og aukinni upplýsingagjöf um vistvæna ferðamáta. Festa, samfélagsábyrgð fyrirtækja í samstarfi við Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ og fleiri aðila hefur haldið uppi loftslagsstarfi og –fræðslu frá árinu 2016. Sem dæmi má nefna að útbúið hefur verið skjal þar sem allir rekstraraðilar, opinberir sem einkaaðilar, geta reiknað út losun frá rekstri, bæði beina og óbeina og sett sér markmið. Það skjal er opið öllum og frjálst til afnota.

Að lokum leggur sambandið áherslu á að hið opinbera, þ.e. sveitarfélög og ríki, gangi á undan með góðu fordæmi. Það er t.d. fagnaðarefni að stór vinnustaður, Fjölbautaskólinn í Ármúla, skuli fá samgönguviðurkenningu Reykjavíkurborgar. Einnig



hafa t.d. Faxaflóahafnir lagt mikinn metnað í aðgerðir á sviði loftslagsmála og tekið upp vottað umhverfisstjórnunarkerfi, fyrst íslenskra hafna. Ljóst er að aðrar opinberar stofnanir geta horft til slíkra fyrirmynnda við ákvarðanir um þau skref sem þær hyggjast stíga í loftslagsmálum.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri