

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku, nr. 98/2004 (verðlagshækkun).

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingva Mál Pálsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Benedikt Guðmundsson og Jón Ragnar Guðmundsson frá Orkustofnun og Jón Pál Hreinsson frá Samtökum sveitarfélaga á köldum svæðum.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Byggðastofnun, HS Veitum hf., Orkubúi Vestfjarða ohf., Rarik, Samtökum iðnaðarins, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Samtökum sveitarfélaga á köldum svæðum og Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi og sameiginleg umsögn frá Bændasamtökum Íslands, Sambandi garðyrkjubænda og Sölufélagi garðyrkjumannanna auk minnisblaða frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Efni og markmið frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting á 3. mgr. 3. gr. a laga um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku, nr. 98/2004, að jöfnunargjald vegna dreifingar raforku hækki um 13% frá 1. janúar 2021 en gjaldið hefur verið óbreytt frá því að það var sett á með lögum nr. 20/2015. Fjárhæð jöfnunargjalds sem er 0,30 kr. á hverja kílóvattstund verði 0,34 kr., og fjárhæð jöfnunargjalds vegna skerðanlegs flutnings raforku sem er 0,10 kr. á hverja kílóvattstund verði 0,11 kr.

Jöfnunargjald raforku var lagt á til að standa straum af jöfnun kostnaðar vegna þeirrar raforku sem fer um dreifiveitur raforku til almennra notenda. Skv. 1. gr. laga um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku skal greiða niður kostnað við dreifingu raforku í dreifbýli sé hann umfram viðmiðunarmörk sem taki mið af hæstu gjaldskrá dreifiveitu í þéttbýli, eftir því sem fé er veitt til í fjárlögum. Með dreifiveitum er átt við fyrirtæki sem hefur leyfi til dreifingar raforku á afmörkuðu svæði, sbr. 2. tölul. 3. gr. raforkulaga, nr. 65/2003. Í dag eru fimm dreifiveitur fyrir rafmagn en hjá tveimur þeirra, Rarik og Orkubúi Vestfjarða, er stórum hluta raforku dreift til notenda eftir svokallaðri dreifbýlisgjaldskrá. Almennir notendur eru allir raforkunotendur landsins að undanskildum stóriðjunotendum, sbr. athugasemdir við 1. gr. frumvarps þess sem varð að lögum um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að frá upptöku jöfnunargjalds raforku árið 2015 hefur kostnaður við dreifingu raforku aukist jafnt og þétt í dreifbýli umfram kostnað í þéttbýli. Þörf fyrir aukið framlag til jöfnunar dreifikostnaðar raforku hafi því farið vaxandi og 1 milljarð kr. vanti til viðbótar við þann milljarð sem jöfnunargjaldið skilar nú. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 er lagt til að markmiði um aukna jöfnun verði náð með samspili hækkunar jöfnunargjaldsins og framlags úr ríkissjóði. Sú 13% hækkun jöfnunargjalds sem lögð er til með frumvarpinu taki til verðlagsbreytinga frá því að gjaldið var tekið upp og skili um 130 millj. kr. en einnig sé gert ráð fyrir 600 millj. kr. framlagi til jöfnunar dreifikostnaðar á fjárlögum fyrir árið 2021.

Um fjöllum nefndarinnar.

Nefndin ræddi sérstaklega mikilvægi þess að komið væri til móts við notendur raforku í dreifbýli. Notendum þar fækkaði á meðan notendum í þéttbýli fjölgaði og kostnaður við dreifingu raforku legðist því þyngra á notendur í dreifbýli, með neikvæðum áhrifum á atvinnurekstur og byggðaþróun. Í greinargerð með frumvarpinu segir að með fyrirhugaðri hækkun jöfnunargjaldsins og 600 millj. kr. framlagi ríkissjóðs fari hlutfall jöfnunar kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli og þéttbýli úr 49% í 85% á árinu 2021. Stefnt er að því að árið 2025 verði hlutfallið komið í 95% en á sama tíma geti dregið úr fjárþörf til jöfnunar dreifikostnaðar í kjölfar þess að hámarki fjárfestingarþarfar dreifiveitna í dreifbýli verði náð. Orkubú Vestfjarða og Rarik taka í sama streng í umsögnum sínum og bendir Rarik á að gjaldskrárhækkunar síðustu ár stafi af fjárfestingarþörf en enn vanti 15 milljarða kr. til að ljúka endurnýjun kerfisins.

Nokkur umræða varð í nefndinni um hvort hægt væri að ná fyr markmiði um fulla jöfnun flutningskostnaðar og hvaða leiðir væru þá best til þess fallnar. Nefndin óskaði eftir minnisblaði frá ráðuneytinu með sviðsmyndum um þær leiðir sem væru færar til að jafna dreifikostnað raforku í dreifbýli og þéttbýli. Hún fór yfir kosti og galla hveirar leiðar en nefndin tekur ekki afstöðu til þess hver þeirra væri best til þess fallin að ná markmiðinu. Nefndin veur í þessu samhengi athygli á skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um raforkuflutning sem kom út árið 2019.¹ Í skýrslunni kemur m.a. fram að munur dreifikostnaðar milli þéttbýlis og dreifbýlis eykst stöðugt og að jöfnunargjaldið dugir ekki til að jafna þann mun. Nefndin áréttar því mikilvægi þess að fundin verði leið til að ná fram jöfnun á kostnaði við dreifingu raforku í dreifbýli og þéttbýli til lengri tíma og beinir þeim tilmælum til ríkisstjórnarinnar að við árlegt endurmat ýmissa gjalda vegna fjárlagagerðar verði fjárhæð jöfnunargjalds látin fylgja verðlagi.

Áhrif af boðaðri hækkun Landsnets – hækkunarheimildir dreifiveitna.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni kom fram að Landsnet hefur boðað hækkun á gjaldskrá um 9,9% hjá dreifiveitum um áramót og að í kjölfar þess megi gera ráð fyrir gjaldskrárhækkunum hjá einhverjum dreifiveitum á næsta ári. Í sameiginlegri umsögn Bændasamtaka Íslands, Sambands garðyrkjubanda og Sölufélags garðyrkjumanna er lýst áhyggjum af því hvernig boðuð gjaldskrárhækkun Landsnets fari saman við þá hækkun jöfnunarframlags sem lögð er til með frumvarpinu, sérstaklega fyrir stærri notendur á við garðyrkjustöðvar, með vísan til þess að gjaldskrárhækkunar hafi gert að engu fyrri framlög til jöfnunar dreifikostnaðar. Einnig áhrifum slíkra gjaldskrárhækkana á framleiðslukostnað í samhengi við markmið um verulega framleiðsluaukningu í innlendri ylrækt, sbr. endurskoðun á búvörusamningi garðyrkjuframleiðenda í maí sl.

Nefndin minnir á að Orkustofnun hefur ekki staðfest hækkunarbeiðni Landsnets en tekur undir áhyggjur um að boðaðar gjaldskrárhækkunar geti dregið úr þeim áhrifum sem frumvarpinu er ætlað að hafa verði það samþykkt. Nefndin bendir jafnframt á að dreifiveitur eigi inni heimildir til hækkunar á gjaldskrá, sbr. 17. gr. raforkulaga, þar sem kveðið er á um að Orkustofnun setji tekjumörk þeirra. Samkvæmt ákvæðinu eru tekjumörk dreifiveitna ákveðin til fimm ára í senn vegna dreifingar raforku í þéttbýli annars vegar og í dreifbýli hins vegar og uppfærð árlega miðað við breytingar á grunnforsendum. Nefndin minnir jafnframt á að það er m.a. hlutverk stjórna dreifiveitnanna að halda gjaldskrárhækkunum innan þess ramma sem þeim er settur og æskilegt að slíkar hækkunar vinni ekki gegn markmiðum stjórnvalda

¹ <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/190404%20Sk%c3%bdrsla%20um%20Raforkuflutning%20og%20%3%ber%c3%adf%c3%b6sun%20rafmagns.pdf>

með aðgerðum við fjárlög fyrir árið 2021. Með hliðsjón af framangreindu bendir nefndin á að það skiptir máli að hraða vinnu við að ná fram fullri jöfnun dreifikostnaðar raforku milli dreifbýlis og þéttbýlis og að það sé gert þannig að gjaldskrárhækkunar dragi ekki úr eða geri að engu framlög til jöfnunar dreifikostnaðar.

Áhrif af 90 millj. kr. viðbótarframlagi.

Á meðan málið var til meðferðar hjá nefndinni afgangi meiri hluti fjárlaganefndar nefndarálit um fjárlög fyrir árið 2021 og lagði þar m.a. til að framlag ríkisins til jöfnunar kostnaðar við dreifingu raforku yrði hækkað um 90 millj. kr. til viðbótar við 600 millj. kr. framlag ríkissjóðs. Sú hækkun eigi að duga til að sem mestri jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku á milli dreifbýlis og þéttbýlis verði náð frá og með 1. september á næsta ári án þess að til komi frekari hækkun jöfnunargjalds. Frá árinu 2022 er viðbótin 270 millj. kr. og eru þessar 90 millj. kr. því einn fjórði hluti þess þar sem viðbótin miðast við 1. september 2021. Nefndin óskaði í framhaldi eftir því við ráðuneytið að fá uppfærðar sviðsmyndir sem tækju mið af þeirri hækkun sem meiri hluti fjárlaganefndar lagði til og samþykktar voru við 2. umræðu um fjárlög. Samkvæmt uppfærðri sviðsmynd 4, sem sýnir áhrif á raforkureikning almenns notanda (heimili) af hækkun jöfnunargjalds um 13% og útfærslu dreifiveitna á hækkun heildargjaldskrár að teknu tilliti til 9,9% hækkunar Landsnets til dreifiveitna og 690 millj. kr. framlagi ríkisins til hækkunar á dreifbýlisframlaginu, skilar breytingin frekari lækkun raforkukostnaðar í dreifbýli án þess að komi til frekari hækkunar á kostnaði í þéttbýli, frá því sem var áætlað í sviðsmynd 4 áður en hún var uppfærð. Nefndin beinir því til ríkisstjórnarinnar að tryggja fjármögnun jöfnunar kostnaðar við dreifingu raforku í næstu fjármálaáætlun.

Áhrif á aðra notendur en heimili og stóriðju.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni var lýst áhyggjum af áhrifum gjaldskrárhækkunar á þá notendur sem ekki teljast til stórnotenda samkvæmt raforkulögum og þurfa því að greiða jöfnunargjald. Stórnotendur, þ.e. notendur sem nota innan þriggja ára á einum stað a.m.k. 80 GWst á ári (ígildi 10 MW), eru í viðskiptum við flutningsfyrirtækið Landsnet og greiða ekki jöfnunargjald þar sem jöfnunargjaldið á að fjármagna tilfærslu innan kerfis dreifiveitna frá þéttbýli til dreifbýlis. Bent var á að þeir aðilar sem eru nálægt því að teljast til stórnotenda og stefni að því marki búi við skerta samkeppnishæfni þar sem þeir geti ekki tengst inn á flutningskerfi Landsnets. Samtök iðnaðarins hvetja í umsögn sinni til endurskoðunar á þeim reglum sem taka til svokallaðra millistorra notenda og stuðla um leið að frekari atvinnuuppbyggingu. Samtökin vísa til minnisblaðs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 7. desember sl., við málið þar sem raktar eru fimm mismunandi leiðir til að jafna dreifikostnað raforku í dreifbýli og þéttbýli. Jafnframt vekja samtökin athygli á því að þar komi fram að gera megi ráð fyrir hækkunum á gjaldskrá í þéttbýli og mest í orkufrekri starfsemi á við garðyrkju, gagnaver, stálsmiðjur, bakarí o.fl. og hvetja til þess að annarri starfsemi á þéttbýlum svæðum verði ekki gert að niðurgreiða lækkun kostnaðar við dreifingu raforku.

Fyrir nefndinni kom fram að ráðuneytið ynni að því að skoða leiðir til að minnka þau skörpu skil sem eru í raforkulögum í dag í skilgreiningu á stórnotanda þar sem miðað er við 10 MW. Meðal annars eru til skoðunar breytingar sem gætu falið í sér meiri þrepaskiptingu og endurskoðun á uppbyggingu gjaldskráa dreifiveitna og Landsnets til að draga úr skörpum skilum.

Jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli og þéttbýli.

Nefndin telur frumvarpið skref í rétta átt að því að jafna muninn á milli notenda í dreifbýli og þéttbýli hvað varðar kostnað við dreifingu raforku. Fyrirsjáanlegt er að um tímabundið ástand er að ræða á meðan verið er að ráðast í nauðsynlegar fjárfestingar innan kerfis dreifiveitna og eftir það minnki þörf fyrir jöfnun raforkukostnaðar þótt æskilegast hefði verið að ná strax sem mestri jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku. Nefndin fagnar 90 millj. kr. viðbótarframlagi í fjárlögum fyrir árið 2021, frá og með 1. september 2021 og svo 270 millj. kr. frá 2022, en að óbreyttu á með þeirri viðbót að nást markmið um sem mesta jöfnun frá september 2021. Nefndin ítrekar hins vegar að mikilvægt er að líta til þess hvernig jöfnunargjaldið og framlög úr ríkissjóði fara saman við þær heimildir sem dreifiveitur hafa til hækkunar á gjaldskrá, innan settra tekjumarka, svo að það markmið sem lagt er upp með skv. 1. gr. laga nr. 98/2004, um jöfnun á kostnaði við dreifingu raforku, náist.

Nefndin leggur til breytingu tæknilegs eðlis sem er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

2. gr. orðist svo:

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2021.

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, Helgi Hrafn Gunnarsson, Ólafur Ísleifsson og Sigurður Páll Jónsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Alþingi, 14. desember 2020.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, form.	Halla Signý Kristjánsdóttir, frsm.	Albertína Friðbjörg Elíasdóttir, með fyrirvara.
Ásmundur Friðriksson.	Haraldur Benediktsson.	Helgi Hrafn Gunnarsson, með fyrirvara.
Njáll Trausti Friðbertsson.	Ólafur Ísleifsson, með fyrirvara.	Sigurður Páll Jónsson, með fyrirvara.