

SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á KÖLDUM SVÆÐUM

Erindi nr. P 141/809
komudagur 3.12.2012

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 3. desember 2012

1202001SA MKH
Málalykill: 173

Efni: Umsögn um frumvarp um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar – 264. mál

Stjórn Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002, með síðari breytingum (útreikningar fjárhæða, fjármögnun niðurgreiðslna), þingskjal 295 – 264. mál.

Stjórn SSKS mælir eindregið með samþykkt frumvarpsins og ljóst er að frumvarpið endurspeglar algerlega þær tillögur sem starfshópur á vegum iðnaðarráðuneytisins um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar lagði fyrir iðnaðarráðherra í desember 2011 en stjórn SSKS átti öll sæti í starfshópnum og vann að gerð tillagnanna. Það er mat stjórnar SSKS að með samþykkt frumvarpsins verði í eitt skipti fyrir öll komið á mjög réttlátt kerfi fyrir niðurgreiðslu kostnaðar við húshitun á köldum svæðum.

Stjórn SSKS vill áréttta niðurstöður framangreinds starfshóps en í greinargerð hans segir m.a.:

„Á Íslandi verður húshitun að teljast ein af grunnþörfum hvers íbúa enda veðurfar með þeim hætti að nauðsynlegt er að kynda íbúðarhúsnæði nánast alla daga ársins. Um 90% Íslendinga búa svo vel að hafa aðgang að ódýrum og umhverfisvænum jarðhita í formi jarðvarmaveitna. Um 10 prósent landsmanna hafa hinsvegar ekki aðgang að þessari auðlind og þurfa að notast við rafhitun eða olíu. Slík hitun er margfalt dýrari og til að koma í veg fyrir að lítil hluti landsmanna þurfi að greiða margfalt hærra verð fyrir upphitun íbúðarhúsnæðis er raforka og olía til hitunar niðurgreidd að hluta. Þar sem olía er hverfandi hluti upphitunar verður hér eftir til einföldunar einungis talað um rafhitun.

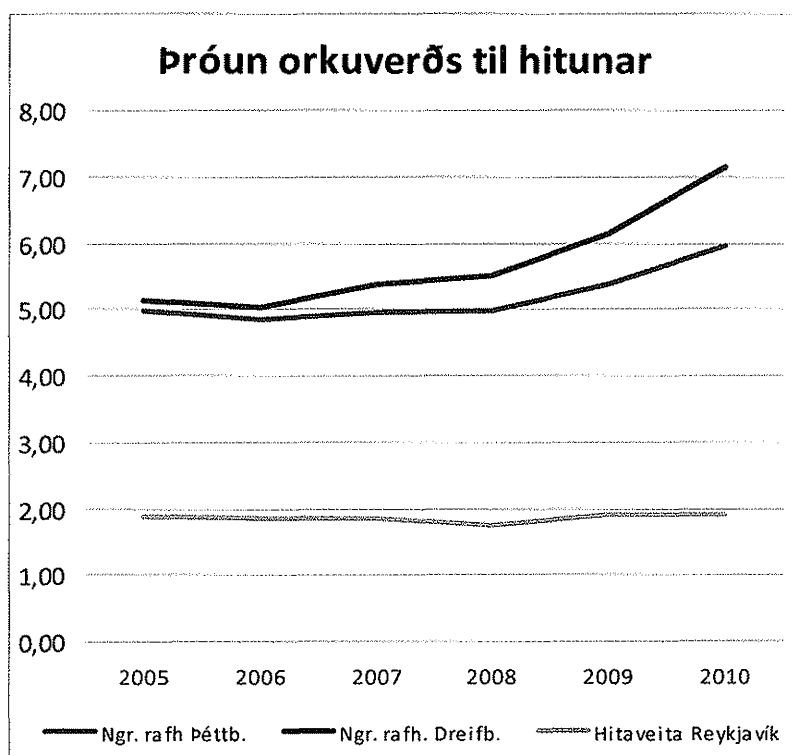
Í núverandi niðurgreiðslukerfi ber iðnaðarráðherra að ákveða upphæð niðurgreiðslna, í kr/kWst, í samræmi við heildarfjárhæð niðurgreiðslna sem samþykkt er í fjárlögum viðkomandi árs. Slík ákvörðun er ekki einföld þar sem endurskoðunarákvæði niðurgreiðslu á hverja kWst er ekki bundin einhverjum fyrirframgefnum ramma og þarf því að byggja á mati.

Ekki er auðvelt að meta hækkunarþörf niðurgreiðslu í flóknu og síbreytilegu umhverfi. Það er ekki svo að í landinu sé einungis eitt

rafhitunarverð og annað jarðvarmaverð sem niðurgreiðslur geti svo jafnað með einföldum hætti. Rafhitunarverði er skipt í flutning, dreifingu og sölu, verðin eru mismunandi eftir dreifiveitum og söluaðilum en einnig eftir því hvort húsnæðið er skilgreint í dreifbýli eða þéttbýli. Tvö ólík rafhitunarkerfi eru svo til staðar þ.e. rafkyntar veitur og bein rafhitun. Að auki er erfitt að tengja niðurgreiðsluviðmið rafhitunar við jarðvarmaveitur, þar sem þær eru til í ýmsum stærðum og verðflokkum og gjaldheimtan oftast með allt öðrum hætti en tíðkast við rafhitun.

Árið 2005 gjörbreyttist starfsumhverfi orkufyrirtækja þegar skilið var á milli sölu og dreifingar á raforku með nýjum raforkulögum. Starfshópurinn ákvað með tilliti til þess að greina stöðu niðurgreiðslna frá 2005 þegar ný raforkulög tóku gildi.

Almenn sátt er og hefur verið um nauðsyn þess að jafna húshitunarkostnað milli svæða. Þrátt fyrir að engar ákvarðanir hafa verið teknar beint um að dregið skuli úr slíkri jöfnun jókst bilið á milli rafhitunar og jarðvarma jafnt á þétt á tímabilinu frá 2005-2010. (mynd1).



Mynd 1 Meðalorkuverð til húshitunar, kr/kWst árin 2005-2010

Ástæðan er að verðmunur á jarðvarma og rafhitun hefur aukist án þess að upphæð niðurgreiðslna hafi fylgt þeirri þróun. Starfshópurinn telur að ástæðuna megi einkum rekja til fyrirkomulags niðurgreiðslukerfisins sjálfs, þar sem stöðugt þarf að endurskoða fjárhæðina í flóknu umhverfi, frekar en að pólitískur vilji hafi verið fyrir meiri ójöfnuði.

Að auki fór að myndast ójöfnuður innan jöfnunarkerfisins þegar verðmunur á dreifingu til dreifbýlis og þéttbýlis jókst jafnt og þétt á tímabilinu. (mynd1).

Núverandi kerfi er að mati starfshópsins flókið, ógagnsætt gagnvart neytendum og háð stöðugum uppfærslum sem byggja þarf á erfiðu mati á umfangi niðurgreiðsluupphæða hverju sinni.

Nýtt kerfi niðurgreiðslna

Við greiningu á kostum og göllum núverandi niðurgreiðslukerfis telur starfshópurinn að þær breytingar sem gera þurfi á kerfinu verði gerðar með því leiðarljósi að nýtt kerfi verði:

- Sjálfvirkt, þ.e. fylgi sjálfkrafa breytingum
- Einfalt og auðskiljanlegt
- Tekjulega sjálfbært
- Með hvata til orkusparnaðar

Tillaga starfshópsins er að niðurgreiðslur til húshitunar verði með þeim hætti að:

Flutningur og dreifing á raforku til hitunar íbúðarhúsnæðis verði niðurgreidd að fullu.

Flutningur og dreifing raforku eða svokallaður sérleyfisþáttur er í dag í umsjá hins opinbera og tillagan er að hann verði að fullu endurgreiddur. Sala rafmagns er hinsvegar skilgreind á samkeppnismarkaði og niðurgreiðslurnar munu ekki hafa bein áhrif á þann markað.

Færa má rök fyrir því að notendur á rafhituðum svæðum greiði nú þegar sinn skerf af flutnings- og dreifikostnaði í gegnum almenna raforkunotkun og ekki beri að íþyngja íbúum frekar vegna dreifikostnaðar á raforku til hitunar. Einnig má benda á að þar sem rafhitun leggst af, t.d. með tilkomu nýrrar hitaveitu, hefur það lítil áhrif á kostnað dreifiveitna við flutningskerfið sem vissulega þarf að vera áfram til staðar vegna almennrar raforkunotkunar.

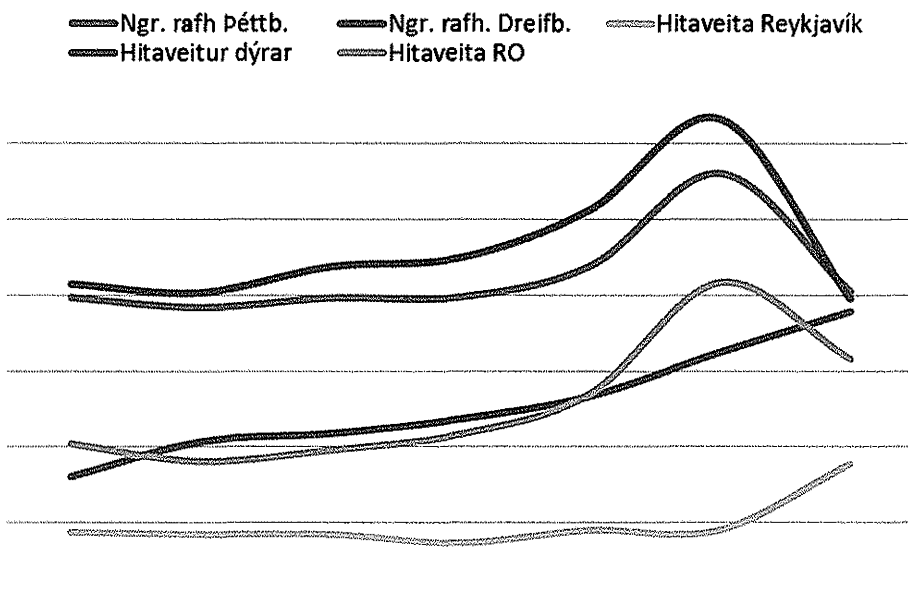
Í nýju kerfi væri notandi því einungis að greiða fyrir framleiðslu orkunnar sem nýtt er við hitun.

Kerfið verður sjálfvirkt þar sem öllum breytingum á verði á raforkudreifingu yrði mætt með sjálfvirkum hætti að fullu án þess að sérstök ákvörðun þurfi að liggja þar að baki. Með þessu er jafnframt komið á viðmiði fyrir húshitunarkostnað þ.e. breytingar muna alltaf miðast við hækkun eða lækkun kostnaðar við dreifingu og flutning raforku.

Gagnvart neytendum yrði nýtt niðurgreiðslukerfi mun auðskiljanlegra þar sem flutningur og dreifing raforku til hitunar íbúðarhúsnæðis yrði alltaf og hjá öllum endurgreidd að fullu.

Starfshópurinn telur það kerfislega mikilvægt að niðurgreiðslan verði ekki tengd samkeppnislið á frjálsum markaði heldur kostnaðarlið sem hefur skilgreindan tekjuramma hjá Orkustofnun. Þannig á að vera tryggt að órökstuddur kostnaður verði ekki færður á verðlag fyrir flutning og dreifingu raforku með óþarfa hækkunarálagi á niðurgreiðslur. Gert er ráð fyrir að eðli samkeppninnar tryggi að söluhluti raforku haldist viðunandi.

Breytingarnar fela einnig í sér að meiri jöfnuður verður innan rafhitunarhópsins þ.e. munur á milli dreifbýlis og þéttbýlis hverfur þar sem öll dreifing raforku er niðurgreidd. Að sjálfsögðu verður enginn munur á verði framleiddrar raforku hvort sem hún er nýtt í skilgreindu dreifbýli eða þéttbýli. Á mynd 2 má sjá áhrif tillögunnar á lokaverð til neytenda á hverja kWst.

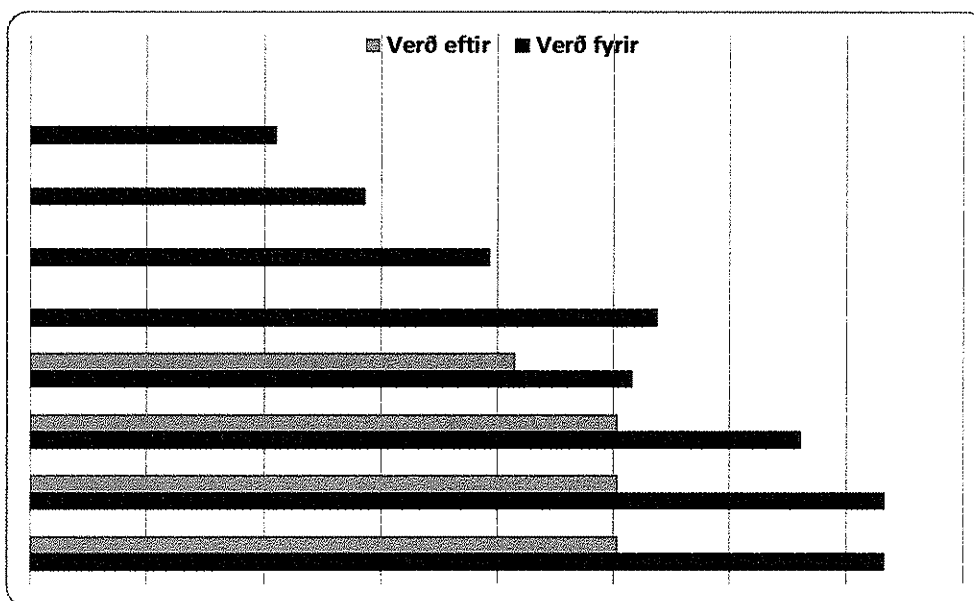


Mynd 2. Áhrif tillögu starfshóps á orkuverð til húshitunar. Línurnar sýna meðalverð veitna, kr/kWst til notenda. Línan fyrir dýrar hitaveitur er samsett meðaltal fimm dýrustu jarðvarmaveitnanna

Kyntar hitaveitur eru veiturnar á Hornafirði og Seyðisfirði, sem eru í eigu Rarik, veiturnar á Ísafirði, Bolungarvík, Suðureyri, Flateyri og Patreksfirði sem er í eigu OV og veitan í Vestmannaeyjum í eigu HS-veitna. Þar sem rafhitun í gegnum kyntar hitaveitur hefur ekki skilgreinda dreifingu leggur starfshópurinn til að niðurgreiðslur kyntra hitaveita breytist hlutfallslega í takt við breytingar á niðurgreiðslu við beina rafhitun. Núverandi verð kyntra hitaveita er mjög breytilegt og yfir 50% munur er á milli ódýrustu og dýrustu veitunnar, sjá töflu 2 í viðauka. Talsverður mismunur er á fastagjöldum og rúmetragjaldi vatns á milli veitna, sem hefur þau áhrif að lokagjald til neytenda verður hæst á Hornafirði og Seyðisfirði. Starfshópurinn telur brýnt að Orkustofnun greini ástæðu þessa verðmunar. Ef eðlilegar ástæður liggja að baki þessa verðlags þá er mögulegt að hlutfall niðurgreiðslna hjá mismunandi kyntum hitaveitum verði jafnað innbyrðis, eða gripið til annarra ráðstafana sem leiðir til þeirrar jöfnunar á húshitunarkostnaði sem stefnt er að með þessum tillögum.

Áhrif á verð til notenda

Áhrif tillögurnar á endanlegt verð til neytenda er mismikill enda felur tillagan í sér verðjöfnun innan jöfnunarkerfisins. Þannig lækkar orkuverð í dreifbýli mest enda var það hæst fyrir. Á mynd 3 má sjá hvernig endanlegt heildarverð með sköttum á hverja kWst breytist með tillögunni. Tillagan felur í sér að verð verður svipað og hjá dýrustu hitaveitum landsins. Áhrif tillögunnar á einstaka veitur og mismunandi stærð húsnæðis má sjá í viðauka.



Mynd 3: Áhrif tillögunnar á meðalverð niðurgreiddrar raforku, kr/kwst, þar sem ljósbláu súlurnar sýna meðalverð eftir breytingu.

Kostnaður og fjármögnun

Í skipunarbréfi starfshópsins stendur að koma eigi með tillögur að framkvæmd og fjármögnun niðurgreiðslna. Starfshópurinn gerir ráð fyrir að breytingartillaga hans rúmist vel innan núverandi fyrirkomulags niðurgreiðslna en gerir hinsvegar tillögur um gjörbreytta fjármögnun niðurgreiðslna sem tryggja á sjálfbæra tekjuöflun til framtíðar.

Tillaga hópsins er að jöfnunargjald verði sett á hverja framleidda kWst sem næmi þeim kostnaði sem nauðsynlegur er á hverjum tíma til að niðurgreiða að fullu flutning og dreifingu raforku til upphitunar íbúðarhúsnæðis. Samkvæmt fjárlögum 2012 verður 1.172 milljónum kr. varið til fjárlagaliðar 11-373. Uppreiknaður kostnaður niðurgreiðslna miðað við tillögur hópsins yrði um 1700 milljónir kr. eða um 500 milljónum kr. hærrí en árið 2011.

Miðað við núverandi raforkuframleiðslu á Íslandi, 17 TWst, myndi jöfnunargjald sem nema myndi 0,1 kr/kWst duga fyrir heildarfjármögnun niðurgreiðslna.

Starfshópurinn telur ekki óeðlilegt að Orkufyrirtækin sjálf standi undir kostnaði við jöfnunarkerfið sem tryggja á orku til ákveðins hóps viðskiptavina á viðunandi verði. Í stað þess að ríkið komi að fjármögnun á upphitunarkostnaði íbúðarhúsnæðis með beinu fjárframlagi þá verði ríkið hér eftir aðeins umsjónar- og eftirlitsaðili á umsýslu jöfnunarkostnaðar sem fjármagnaður verður innan orkufyrirtækjanna.

Starfshópurinn leggur áherslu á að markvisst verði unnið að því að lækka fjárþörf jöfnunarsjóðsins með aðgerðum sem draga úr almennri rafhitun. Stækkun jarðvarmaveitna, jarðhitaleit, bætt einangrun, varmadælu ofl. eru allt dæmi um leiðir sem draga úr rafhitunarpörf og þarf með kostnaði við niðurgreiðslur. Aukin raforkuframleiðsla til framtíðar mun einnig skapa svigrúm til lækkunar á jöfnunargjaldi á hverja kWst. Sem dæmi um áhrif mögulegrar þróunar á raforkuvinnslu og umfangi rafhitunar, þá myndi 50% aukning raforkuvinnslu og 30% minnkun á rafhitun skapa svigrúm til lækkunar jöfnunargjalds um meira en helming eða niður fyrir 0,05 kr/kWst. Svo framalega sem unnið verði markvisst að samdrætti rafhitunar og allar frekari virkjunarframkvæmdir verði ekki lagðar á hilluna, þá má telja ólíklegt að hækkunarpörf á jöfnunargjaldi skapist til framtíðar. Lagt er til að jöfnunargjaldið verði endurskoðað með reglubundnum hætti til að meta möguleika til lækkunar vegna breyttra forsendna hverju sinni.

Finna má svipaða aðferðafræði, víðar í stjórnsýslunni, um fjármögnun jöfnunarkostnaðar. Í fjarskiptalögum (2003 nr. 81 26. mars) segir m.a.

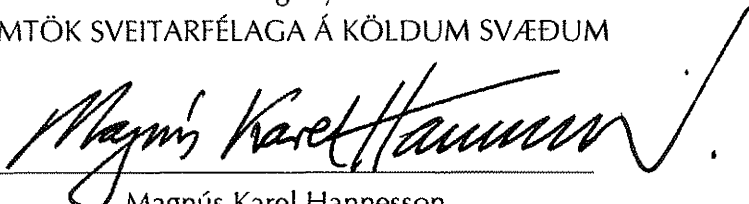
“Allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu” Þar sem kostnaður af fjarskiptaþjónustu er meiri en tekjur standa undir getur viðkomandi þjónustufyrirtæki sótt um, til Póst- og fjarskiptastofnunar, að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald. Um fjármögnun á þessum jöfnunarkostnaði segir í fjarskiptalögum “Til að standa straum af greiðslu fjárframlaga samkvæmt þessum kafla skal innheimta jöfnunargjald sem rennur í jöfnunarsjóð í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar” Jöfnunargjaldið þetta er svo innheimt í gegnum fyrirfram ákveðið hlutfall af veltu allra fjarskiptaþjónustufyrirtækja.

Annað dæmi má finna í lögum um jöfnun flutningskostnaðar á olíuvörum (1994 nr.103 20. maí), en þar segir m.a. “Flutningskostnaður á olíuvörum innan lands skal jafnaður eins og nánar greinir í lögum þessum” um fjármögnun jöfnunarkerfisins segir m.a. “Leggja skal flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur, sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands, sbr. 1. gr., og rennur gjaldið í sérstakan sjóð — flutningsjöfnunarsjóð olíuvara”

Starfshópurinn leggur til að jöfnunargjald verði lagt á um áramót 2012/2013 samhliða endurskoðun á orkuskatti sem í dag er 0,12 kr/kWst. Í lögum um umhverfis- og auðlindaskatta segir að lög um orkuskatta falli úr gildi 31. desember 2012 (Lög nr. 129 23. desember 2009). Starfshópurinn leggur til að í stað orkuskatts yrði lægra jöfnunargjald lagt á í staðin eða 10 aurar á hverja framleidda kílóvattstund, 0,10 kr/kWst.”

Virðingarfyllt

SAMTÖK SVEITARFÉLAGA Á KÖLDUM SVÆÐUM



Magnús Karel Hannesson
starfsmaður SSKS