

Frumvarp til laga

um afnám laga nr. 62 30. apríl 1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.)

1. gr.

Frá og með 1. júní 2004 skal jöfnun flutningskostnaðar á sementi afnumin og flutningsjöfnunarsjóður sements lagður niður. Þá skulu og falla úr gildi lög nr. 62 30. apríl 1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, með síðari breytingum.

2. gr.

Stjórn sjóðsins skal annast uppgjör, frágang vegna skuldbindinga hans og önnur atriði, svo sem gerð ársreiknings, og skal þessu lokið fyrir 1. október 2004. Ríkissjóður ábyrgist uppgjör en verði afgangur af rekstri sjóðsins skal hann renna í ríkissjóð.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi tóku gildi 24. maí 1973. Lögin kváðu á um að jöfnun á flutningskostnaði sements skyldi framkvæmd þannig að kostnaðarverð í vöruskemmu á hverri sementstegund frá hverjum innlendum framleiðanda eða innflutningsaðila yrði hið sama á öllum verslunarstöðum sem jöfnunin náði til. Í samræmi við ákvæði laganna er flutningsjöfnunargjald lagt á allt sement sem framleitt er í landinu eða flutt er til landsins. Flutningsjöfnunargjald er þó ekki lagt á sement sem notað er til framleiðslu á viðgerðarefnum eða tilbúnum múrblöndum og greiðir flutningsjöfnunarsjóður ekki flutningskostnað á sementi til þeirra nota. Flutningsjöfnunargjaldið er ákveðið af viðskiptaráðuneyti fyrir allt að eitt ár í senn og er upphæð þess við það miðuð að tekjur af því nægi til að greiða flutningskostnað á því sementi sem flytja þarf frá framleiðslustað eða innflutningshöfn til þeirra verslunarstaða sem jöfnun flutningskostnaðarins nær til.

Umfang flutningsjöfnunar sements er nokkuð mismunandi milli ára. Fastur rekstrarkostnaður flutningsjöfnunarsjóðs er á bilinu 4–5 milljónir króna á ári en önnur útgjöld hans fara eftir umsvifum byggingarframkvæmda. Á árunum 1998–2002 hafa útgjöld flutningsjöfnunarsjóðs verið eftirfarandi:

1998	157 millj. kr.
1999	160 millj. kr.
2000	188 millj. kr.
2001	219 millj. kr.
2002	156 millj. kr.

Samkvæmt upplýsingum flutningsjöfnunarsjóðs sements fór hlutfallslega stærstur hluti tekna sjóðsins miðað við innheimt gjöld sjóðsins í að jafna kostnað vegna flutning sements til Norðurlands eystra og Austurlands. Stærstur hluti tekna sjóðsins kom hins vegar af innheimtu flutningsjöfnunarsjóðsgjalda af sementi sem flutt var til Reykjavíkur og á Reykjanes eða tæpar 105 milljónir króna. Nánari upplýsingar um skiptingu inn- og útgreiðslna milli landshluta úr flutningsjöfnunarsjóði sements fyrir árið 2002 er að finna í fylgiskjali I með frumvarpinu.

Í nefndaráliti meiri hluta iðnaðarnefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 28/1993, um stofnun hlutafélags um Sementsverksmiðju ríkisins, var mælt með að ákvæði laga um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, nr. 62/1973, yrðu tekin til endurskoðunar. Í ljósi þessa álits iðnaðarnefndar skipaði iðnaðarráðherra nefnd til að endurskoða ákvæði laga um jöfnun flutningskostnaðar á sementi og kanna hvort leggja bæri niður starfsemi flutningsjöfnunarsjóðs sements, sem og flutningsjöfnunargjald á sement, en mæta flutningskostnaði á landsbyggðinni þess í stað með almennum aðgerðum. Í nefndina voru skipaðir: Jón Steindór Valdimarsson, tilnefndur af Samtökum iðnaðarins, Snorri Björn Sigurðsson, tilnefndur af Byggðastofnun, og Pétur Örn Sverrisson, iðnaðarráðuneyti, sem jafnframt var formaður nefndarinnar. Nefndin fékk á sinn fund fulltrúa flutningsjöfnunarsjóðs sements, Sementsverksmiðjunnar hf., Aalborg Portland Íslandi hf., Samtaka verslunar og þjónustu og BM Vallár ehf. Þá leitaði nefndin upplýsinga um byggingarkostnað hjá Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins.

Í áliti nefndarinnar kemur fram að frá því lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi voru sett hafi markaðsaðstæður og leikreglur á markaði gjörbreyst, hvort sem horft er til samkeppnisreglna eða viðhorfa til afskipta ríkisins af atvinnulífi. Þá hafi byggingaraðferðir, samgöngur og dreifileiðir gjörbreyst. Í starfi nefndarinnar kom fram að sementskostnaður er nú aðeins 2–3% af byggingarkostnaði steinsteyptra húsa. Annar kostnaður og önnur byggingarferni eru því um 97–98% kostnaðarins en flutningskostnaður vegna þeirra er ekki jafnaður. Þá telur nefndin að núverandi kerfi hafi leitt til herra sementsverðs en ella þar sem það hafi í för með sér að flutningskostnaður sé hærri en vera þyrfti. Fyrirkomulagið leiði til þess að aðilar á markaði leiti ekki leiða til að auka hagkvæmni í flutningum. Afnám flutningsjöfnunar muni að öllum líkindum leiða til einherrar lækkunar sementsverðs á suðvesturhorni landsins þar sem um 85% sements, sem ekki fer til stórframkvæmda, er notað. Jafnframt megi vænta einherrar hækkunar á sementsverði á öðrum stöðum. Líkur bendi hins vegar til þess að hagræðing í flutningum og samkeppni á sementsmarkaði leiði til þess að hækkun sementsverðs á landsbyggðinni verði óveruleg. Telur nefndin lögin því úrelt og er sammála um að leggja til að starfsemi flutningsjöfnunarsjóðs sements verði lögð niður og hætt verði sérstakri jöfnun flutningskostnaðar sements. Nefndin leggur til að ákvörðun um þetta verði tekin sem allra fyrst en jafnframt að starfseminni verði ekki hætt þegar í stað. Með því gefist aðilum á sementsmarkaði hæfilegt svigrúm til að laga sig að breyttum aðstæðum.

Frumvarp þetta er lagt fram í ljósi niðurstöðu nefndarinnar. Í því er lagt til að jöfnun flutningskostnaðar á sementi verði afnumin, flutningsjöfnunarsjóður sements lagður niður og lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi felld úr gildi. Lagt er til að þetta eigi sér stað 1. júní

2004 svo aðilum gefist svigrúm til að laga sig að breyttum aðstæðum. Þá er lagt til að stjórn sjóðsins verði falið að annast uppgjör og frágang vegna skuldbindinga hans en ríkissjóður ábyrgist uppgjör vegna hans og hugsanlegur afgangur af rekstri sjóðsins renni í ríkissjóð.

Fylgiskjal I.

Tillögur nefndar er falið var að endurskoða reglur um jöfnun flutningskostnaðar sements á grundvelli laga nr. 62/1973.

(Janúar 2004.)

1 Inngangur.

Í álit meiri hluta iðnaðarnefndar um frumvarp iðnaðarráðherra um breytingu á lögum um stofnun hlutafélags um Sementsverksmiðju ríkisins á 128. löggjafarþingi, var mælt með því að ákvæði laga um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, nr. 62/1973, yrðu tekin til endurskoðunar.

Í ljósi þessa álits iðnaðarnefndar taldi iðnaðarráðherra rétt að taka lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi til endurskoðunar.

Iðnaðarráðherra skipaði eftirtalda í nefndina:

Pétur Örn Sverrisson, lögfræðingur, formaður, iðnaðarráðuneyti

Jón Steindór Valdimarsson, tilnefndur af Samtökum iðnaðarins

Snorri Björn Sigurðsson, tilnefndur af Byggðastofnun.

Nefndin var skipuð í lok ágúst 2003. Nefndin hefur fengið á sinn fund Eyvind Grétar Gunnarsson formann flutningsjöfnunarsjóðs sements, Gunnar Þorsteinsson starfsmann sjóðsins, Gylfa Þórðarson framkvæmdastjóra Sementsverksmiðjunnar hf., Bjarna Ó. Halldórsson framkvæmdastjóra Aalborg Portland Ísland hf., Sigurð Jónsson framkvæmdastjóra SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og Þorstein Víglundsson framkvæmdastjóra BM Vallár ehf.

Einnig var leitað upplýsinga hjá Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins um byggingarkostnað.

2 Lög um jöfnun flutningskostnaðar á sementi.

Lögin um jöfnun flutningskostnaðar á sementi eru að stofni til frá árinu 1973. Þegar lögin voru sett voru í gildi lög nr. 35 frá 1. apríl 1948, um sementsverksmiðju, en Sementsverksmiðja ríkisins starfaði á grundvelli þeirra laga. Hinn 1. janúar 1994 yfirtók hlutafélagið Sementsverksmiðjan hf. Sementsverksmiðju ríkisins í samræmi við ákvæði laga nr. 28 frá 13. apríl 1993.

Þegar lög nr. 62 frá 30. apríl 1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi voru sett, var einungis einn seljandi sements á markaðinum, þ.e. Sementsverksmiðja ríkisins.

Með setningu laga nr. 62/1973 var verið að bregðast við breyttu viðskiptaumhverfi sem skapaðist í kjölfar þess að Ísland varð aðili að EFTA. Fram að þeim tíma sá Sementsverksmiðja ríkisins landsmönnum fyrir sementi og var þess gætt við verðlagningu þess að jafna verðlag á landinu öllu. Sá því Sementsverksmiðjan um að jafna flutnings- og dreifingarkostnaði milli viðskiptavina sinna án þess að skylt væri samkvæmt lögum.

Í ræðu frummælanda, Lúðvíks Jósepssonar, er hann mælti fyrir frumvarpi því sem varð að lögum nr. 62/1973 segir að nauðsynlegt sé að jafna þann mun sem skapist við það að nýjum aðilum verði, eftir inngöngu Íslands í EFTA kleift að flytja inn sement. Í ræðu frummælandans segir: „...þarf í raun að gera ráð fyrir að jafna þennan aðstöðumun, þannig að annað hvort verði allir, sem með sementssölu hafa að gera, eða þá enginn, háðir því að taka þátt í þessum flutningskostnaði og verðjöfnuninni á þessari vörutegund“.

Ljóst er af þingskjölum að talið hefur verið við lagasetninguna að verð á sementi væri afgerandi þáttur í byggingarkostnaði og að flutningsjöfnun hefði veruleg áhrif til jöfnunar búsetuskilyrða í landinu.

Framkvæmd verðjöfnunar sements samkvæmt lögum nr. 62/1973 hefur verið með svipuðu sniði allt frá setningu laganna en gerðar hafa verið lagfæringar á kerfinu í samræmi við breytt viðskiptaumhverfi t.a.m. með setningu laga nr. 151/2000 er breyttu lögum nr. 62/1973 í kjölfar þess að nýr aðili hóf innflutning og sölu á sementi.

3 Framkvæmd og umfang flutningsjöfnunar.

Útfærsla flutningsjöfnunar sements er með þeim hætti að lagt er gjald á allt sement sem er framleitt hérlendis eða flutt til landsins. Fé það sem innheimtist er síðan notað til þess að jafna kostnað við flutning þannig að kostnaðarverð í vöruskemmu á öllum verslunarstöðum sem jöfnunin nær til skal vera hið sama í hverri sementstegund. Jöfnunin nær til tæplega 70 verslunarstaða og eru endurgreiðsluflokkar í samræmi við fjölda verslunarstaðanna. Stjórn flutningsjöfnunarsjóðs sements ákveður hve hátt gjald skal greitt á hvert innflutt eða framleitt tonn af sementi. Gjald er síðan lagt á í samræmi við ákvörðun stjórnarinnar. Flutningsjöfnun á að vera miðuð við hagkvæmasta flutningsmáta hvort sem er á sjó eða landi.

Með sérlögum hafa stórfamkvæmdir verið undanþegnar flutningsjöfnunargjaldi. Má í þessu sambandi nefna að samkvæmt lögum nr. 12/2003 um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði er 4. másl. 4. gr. svohljóðandi: „Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 62/1973 um jöfnun flutningskostnaðar á sementi skal ekki leggja flutningsjöfnunargjald á sement sem flutt er til landsins eða framleitt innanlands og notað er til byggingarframkvæmda við Kárahnjúkavirkjun og álverksmiðju í Reyðarfirði. Flutningsjöfnunarsjóður greiðir ekki flutningskostnað á sementi til þeirra nota.“

Umfang flutningsjöfnunar sements hefur verið sem hér segir sl. fimm ár. (Ekki liggja fyrir tölur fyrir árið 2003.)

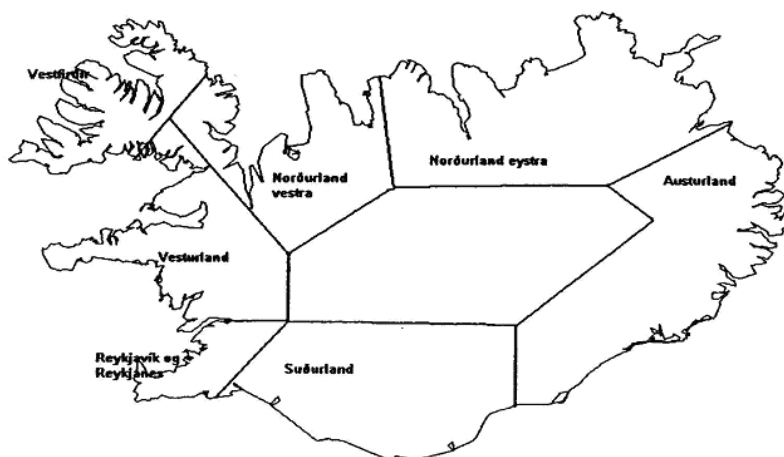
Ár	Fjárhæð
1998	157 millj.
1999	160 millj.
2000	188 millj.
2001	219 millj.
2002	156 millj.
Samtals	880 millj.

Samkvæmt upplýsingum sjóðsins er rekstrarkostnaður á bilinu 4–5 milljónir króna á ári.

Skipting milli landshluta fyrir árið 2002 var samkvæmt upplýsingum flutningsjöfnunarsjóðs sements eftirfarandi:

Inn- og útgreiðslur úr Flutningsjöfnunarsjóði eftir landshlutum 2002

	Flutn.jöfn.sj.skylt magn tonn	Innheimt flutn.jöfn.sj.gjöld	Endurgr.kostn. við flutninga	Mismunur
Reykjavík / Reykjanes.....	80.866	104.787.637	58.651.863	46.135.774
Vesturland.....	7.360	9.623.444	8.421.939	1.201.505
Vestfirðir.....	788	1.042.101	2.572.896	(1.530.795)
Norðurland vestra.....	1.960	2.597.036	5.616.588	(3.019.552)
Norðurland eystra.....	9.037	11.992.572	39.979.029	(27.986.457)
Austurland.....	3.219	4.268.660	19.882.121	(15.613.461)
Suðurland.....	10.293	13.665.919	16.563.743	(2.897.824)
	<u>113.523</u>	<u>147.977.369</u>	<u>151.688.179</u>	<u>(3.710.810)</u>



Flutningsjöfnunarsjóður, skipting svæða skv. ofangreindu

4 Álit nefndarinnar.

Lögin um jöfnun flutningskostnaðar á sementi eru að stofni til frá árinu 1973 og eru því 30 ára gömul um þessar mundir. Lögin voru sett við allt aðrar aðstæður en nú ríkja og hafa leikreglur á markaði tekið stakkaskiptum hvort sem horft er til samkeppnisreglna eða viðhorfa til afskipta ríkisins af atvinnulífi. Þá hafa byggingaraðferðir, samgöngur og dreifileiðir gjörbreyst. Lögin eru því að mati nefndarinnar úrelt. Nægir í því sambandi að nefna nokkur atriði.

- Þegar lögin voru sett hafði Sementsverksmiðjan einokunarstöðu á markaði – nú er virk samkeppni eftir að Aalborg Portland Ísland hf. hóf starfsemi sína.
- Sementsverksmiðjan var í eigu ríkisins – en er það ekki lengur og hefur verið seld til Íslensks sements ehf.
- Samgöngur, samgöngumannvirki, flutninga- og geymslutækni er með allt öðrum hætti en var við setningu laganna.
- Bæði fyrirtækin sem selja sement hér á landi eru að byggja upp og breyta dreifingarkerfum og birgðastöðvum sínum og ljóst að þær verða á mörgum stöðum á landinu og í fleiri en einum landsfjórðungi.
- Allt önnur viðhorf ríkja í dag um samkeppni og jafnræði en áður.
- Það er ekki hlutverk ríkisins að jafna samkeppnisaðstöðu seljenda sements með því að gera óvirkan mikilvægan þátt í samkeppninni, þ.e. hagkvæmni flutninga. Líklegt er að slíkt inngríp geti haft þverfug áhrif. Telur nefndin sig hafa séð merki um slíkt í skoðun sinni á því kerfi sem er við lýði um jöfnun flutningskostnaðar sements.
- Það er í hæsta máta óeðlileg mismunun milli byggingarefna og byggingaraðferða að taka sement sérstaklega og jafna kostnað við flutning þess. Til þess eru ekki haldbær rök.
- Eins og kerfið er uppbyggt nú nær jöfnun flutningskostnaðar ekki til alls sements og skiptir þar máli til hvers það er notað.
- Ætluð jöfnun byggingarkostnaðar steinsteypra húsa með jöfnun flutningskostnaðar sements er hverfandi þar sem þáttur sements í byggingarkostnaði slíkra húsa er í mesta lagi 2–3%. Jöfnunaráhrifin eru því þaðan af minni eða um 0,4–0,6% ef miðað er við áætlanir flutningsjöfnunarsjóðs um þátt flutningskostnaðar í sementsverði að meðaltali.
- Flutningsjöfnun sements er mjög sértæk aðgerð sem hefur margvísleg óæskileg áhrif. Vilji ríkisvaldið hafa áhrif á byggingarkostnað eða flutningskostnað landsmanna á að beita til þess almennum aðgerðum sem hafa í för með sér sem minnstar hliðarverkanir eða röskun á markaðsaðstæðum.
- Fyrir utan olíu er sement eina vörutegundin sem ríkið heldur úti sérstöku flutningsjöfnunarkerfi fyrir.
- Rekstur flutningsjöfnunarsjóðs kostar 4–5 milljónir króna á ári.

Þegar lög nr. 62/1973 voru sett var tilgangur þeirra að jafna byggingarkostnað í landinu. Ekki verður séð að lögin þjóni þessum tilgangi, a.m.k. ekki lengur þar sem sementskostnaður (sement + flutningskostnaður) er nú aðeins um 2–3% af byggingarkostnaði hefðbundins íbúðarhúsnaðs. Annar kostnaður og byggingarefni eru því um 97–98% kostnaðarins og er ekkert kerfi til þess að jafna þann kostnað. Eins og áður er getið er ekki allt sement undir kerfinu þar sem sement sem er notað til framleiðslu á viðgerðarefnum eða tilbúnum múrblöndum er undanskilið. Hér er því um mismunun að ræða milli byggingarefna af hálfu ríkisins sem ekki verður séð að þjóni neinum tilgangi.

Þá er rétt að benda sérstaklega á að flutningskostnaður allra annarra byggingarefna s.s. timburs, stáls, glers og ýmiss konar klæðningarefna er ekki jafnaður. Vandséð er með hvaða hætti er unnt að réttlæta svo sértæka flutningsjöfnun sem skilar sáralitlu til neytandans þegar upp er staðið.

Eftir samtöl nefndarinnar við framleiðendur og seljendur sements á Íslandi telur nefndin að núverandi kerfi hafi leitt til þess að flutningskostnaður sé hærri en vera þyrfti og kerfið þar með leitt til herra sementsverðs en ella. Það er ekki til hagsbóta fyrir kaupendur sements. Þvert á móti. Kerfið virðist þjóna þeim best sem annast dreifinguna og það getur ekki verið tilgangurinn. Það hvetur ekki til þess að leitað sé hagkvæmustu leiða þar sem unnt er að

ganga að greiðslum flutningsjöfnunarsjóðs vísun. Það má orða það svo að kerfið sé flutningshvetjandi.

Afnám kerfisins mun að öllum líkindum leiða til einhverrar lækkunar sements á suðvesturhorni landsins þar sem um 85% sements, sem ekki fer til stórfamkvæmda, er notað. Vænta má einhverrar hækkunar á sementsverði á öðrum stöðum. Líkur benda hins vegar til að hagræðing í flutningum og samkeppni á sementsmarkaði leiði til þess hækkun sementsverðs á landsbyggðinni verði óveruleg.

Í ljósi þess að lagt er til að breyta starfsumhverfi þeirra sem kaupa og selja sement er rétt að veita aðilum stuttan aðlögunartíma og láta afnám kerfisins ekki taka gildi fyrirvaralaust. Hins vegar er ekki ástæða til þess að veita of langan tíma.

5 Niðurstaða.

Nefndin er sammála um að leggja til að starfsemi flutningsjöfnunarsjóðs sements verði lögð niður og hætt verði sérstakri jöfnun flutningskostnaðar sements.

Nefndin leggur einnig til að ákvörðun um þetta verði tekin sem allra fyrst en jafnframt að starfseminni verði ekki hætt þegar í stað. Með því gefst hæfilegt svigrúm fyrir aðila á sementsmarkaði til þess að laga sig að breyttum aðstæðum. Stjórn sjóðsins verði falið uppgjör og frágangur vegna skuldbindinga sjóðsins.

Nefndin telur eðlilegt að afgangur eða halli á sjóðnum þegar endanlegt uppgjör liggur fyrir renni í ríkissjóð eða greiðist úr honum.

Nefndin bendir á að heppilegast er að loka sjóðnum fyrri hluta árs áður en helsti sölutími sements gengur í garð.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um afnám laga nr. 62 30. apríl 1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu er lagt til að lög nr. 62/1973, um jöfnun flutningskostnaðar á sementi, falli úr gildi og að jöfnunin verði afnumin frá og með 1. júní 2004. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að stjórn flutningsjöfnunarsjóðs annist uppgjör og frágang vegna skuldbindinga hans og skuli því lokið fyrir 1. október 2004. Samkvæmt gildandi lögum er flutningsjöfnunargjald lagt á hvert selt tonn af sementi og er gjaldið lagt í flutningsjöfnunarsjóð sements. Samkvæmt fjárlögum 2004 er áætlað að gjöld og tekjur sjóðsins verði 165 m.kr. á árinu 2004. Þar sem gert er ráð fyrir að sjóðurinn standi undir útgjöldum með flutningsjöfnunargjaldi hefur frumvarpið óveruleg áhrif á afkomu ríkissjóðs.