

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002 (umhverfissvæn orkuöflun).

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Magnús Dige Baldursson og Hrein Hrafnkelsson frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Sigurð Friðleifsson frá Orkustofnun og Bjarna Amby Lárusson og Óskar Helga Albertsson frá Skattinum.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga og Vestfjarðastofu, Orkustofnun, Skattinum og Sveitarfélaginu Skagafirði.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002. Lagt er til einfaldara fyrirkomulag á stuðningskerfi vegna umhverfissvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun fyrir þá sem hita hús sín með raforku, en núverandi stuðningskerfi hefur reynst flókið og óskilvirkt í framkvæmd. Meginbreytingin felst í því að heimilt verði að veita styrki í formi eingreiðslu til íbúðareigenda sem fjárfesta í og tengja tækjabúnað sem leiðir til umhverfissvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun. Styrkurinn taki mið af kostnaði við kaup á tækjabúnaði í stað útreikninga notenda sjálfra á áætluðum sparnaði og er þar sérstaklega horft til varmadælna. Lagt er til að styrkirnir, sem geti að hámarki numið 1 millj. kr., verði samningsbundnir til 15 ára á viðkomandi húseign í stað 20 ára nú.

Umfjöllun nefndarinnar.

Mikilvægt skref í átt að orkuskiptum.

Raforka er fyrst og fremst nýtt til húshitunar íbúðarhúsnæðis á þeim svæðum landsins sem teljast „köld svæði“ en þar er nýting jarðhita ekki möguleg vegna skorts á aðgengi að slíkum kosti eða hagkvæmni þess að tengja við hitaveitulögn. Verði frumvarpið samþykkt telur nefndin að hér sé um að ræða verulegan ávinning fyrir íbúa á köldum svæðum. Að mati nefndarinnar er hagur bæði notenda og ríkis af umhverfissvænni orkuöflun óumdeildur. Fyrir notendur leiði slíkur búnaður af sér minni raforkunotkun með tilheyrandi lækkuðum kostnaði. Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu veiti eigendum íbúðarhúsa aukin tækifæri til að leita annarra tæknilausna við hitun húsa sinna með umhverfissvænum orkugjöfum. Opnað sé fyrir að íbúðareigendur geti sett upp tækjabúnað sem nýtir betur raforku og dregur um leið úr þörf fyrir raforku til húshitunar sem er þá hægt að nýta annars staðar innan dreifikerfis raforku, t.d. vegna orkuskipta. Þá lækki mótframlag ríkisins vegna minni raforkunotkunar.

Valkostir í orku.

Í sameiginlegri umsögn Fjórðungssambands Vestfjarða og Vestfjarðastofu er óskað eftir að nefndin ræði til fulls hvort samþykkt frumvarpsins geti haft þau áhrif að varmadælur verði

meginuppspretta orku til húshitunar við hverja fasteign/íbúð. Nefndin telur það ekki vera markmið frumvarpsins að öllum eigendum íbúðarhúsnæðis verði stýrt í þá átt heldur muni samþykkt þess fela í sér að eigendur íbúðarhúsnæðis hafi fleiri valkosti þegar kemur að leiðum til bættrar orkunýtingar við húshitun.

Nefndin bendir á að Orkusjóður auglýsti í mars 2022 stuðning við verkefni sem miða að bættri orkunýtingu. Með slíkum stuðningi verði leitast við að auðvelda fjarvarmaveitum að hverfa frá rafkyntum fjarvarmaveitum sem nýta olíu á álagstímum, til að hita vatn fyrir hitaveitu (R/O fjarvarmaveitum), og nýta heldur jarðvarma sem orkugjafa. Varmadælur sem nýta orku úr vatni sem ekki hentar til hitaveitu geti verið góður kostur. Nefndin bendir einnig á góðan árangur af byggingu og rekstri varmadælu við fjarvarmaveitu í Vestmannaeyjum en þar er varmi úr sjó nýttur til að spara raforku.

Nefndin telur frumvarpið ekki fela í sér stefnumörkun um hvaða lausnir skuli nota þegar miðað er að bættri nýtingu orku. Skv. 16. gr. laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar er ráðherra heimilt að nýta allt að 5% af niðurgreiðslum til jarðhitaleitar. Nefndin beinir því til ráðherra að vinna að frekari stefnumörkun á sviði jarðhitaleitar, nýtingu fjármuna til þess og að fleiri þáttum sem geta komið í stað R/O fjarvarmaveitulausna.

Fyrirkomulag við afgreiðslu umsókna.

Orkustofnun fer með afgreiðslu umsókna eigenda íbúðarhúsa um niðurgreiðslur eftir lögunum. Við meðferð málsins var það sjónarmið nefnt hvort betur færi á að einfalda ferlið þannig að Orkustofnun færi með alla meðferð á umsóknum um styrki, þ.m.t. framlög vegna kaupa á varmadælum til upphitunar íbúðarhúsnæðis sem Skatturinn afgreiðir á grundvelli heimilda til endurgreiðslu á virðisaukaskatti, sbr. lög um virðisaukaskatt. Nefndin telur ekki tímabært að leggja til slíka breytingu nú með hliðsjón af þeim fjárheimildum sem hafa verið ákvarðaðar til þeirra verkefna sem frumvarpið tekur til. Nefndin hvetur hins vegar ráðherra til að breyting á fyrirkomulagi við afgreiðslu umsókna um framlög vegna kaupa á tækjabúnaði til húshitunar íbúðarhúsnæðis til einföldunar verði skoðuð við gerð fjárlaga og fjármálaáætlunar.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Hámarksfjárhæð styrks til niðurgreiðslu styrkhæfs búnaðar verði 1,3 millj. kr. án virðisaukaskatts.

Með 5. og 6. gr. frumvarpsins er lagt til að íbúðareigendur geti sótt um styrki til niðurgreiðslu á allt að helmingi kostnaðar við kaup á tækjabúnaði, sem leiðir til umhverfissvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun, að hámarki 1 millj. kr. Með b-lið 1. gr. frumvarpsins er sett fram skilgreining á þeim búnaði sem telja skal styrkhæfan, þ.e. að með búnaði til umhverfissvænnar orkuöflunar sé átt við allan þann tækjabúnað sem leiðir til umhverfissvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun íbúðarhúsnæðis, þ.m.t. nauðsynlegan fylgibúnað fyrir virkni hans, að undanskildum tækjabúnaði vegna breytinga á hitakerfum húsnæðis innan dyra. Jafnframt er í greinargerð frumvarpsins sett fram nánari skýring með ákvæðinu. Þar segir að undir styrkhæfan búnað falli einkum varmadælur en einnig t.d. sólarrafhlöður, vindmyllur og hitastýringartæki sem og þar til gerður búnaður sem þarf utandyra.

Nefndin telur styrkinn mikilvægt verkfæri til þess að hámarka orkusparnað. Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að minnka mætti raforkunotkun, í þessu skyni, sem svarar til notkunar á allt að 50 þúsund rafbílum. Sú raforka sem losni til annarra nota verði bæði

verðmætari og skili mikilvægum áföngum í orkuskiptum. Aðgerðin er í því ljósi mikilvægur hluti orkuskipta og nefndin telur mikilvægt að sterkur hvati verði fyrir íbúðareigendur til að nýta sér þessa leið til bættrar orkunýtingar við húshitun. Nefndin bendir á að kostnað ríkissjóðs af breytingunni megi reikna til lækkunar á fjárförf til niðurgreiðslu á raforku til húshitunar íbúðarhúsnæðis. Þá verði að hafa í huga að sú raforka sem sparast til húshitunarinnar og nýtist á almennum markaði ber hærri virðisaukaskatt. Sá þáttur breytinganna var hins vegar ekki metinn sérstaklega.

Nefndin ræddi að mikilvægt væri að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu nái að hámarka nýtingu tæknibúnaðar til að ná fram sem mestum sparnaði á raforku. Verði boðinn fram hærri styrkur við stofnframlag náist að spara fjármuni til niðurgreiðslu á raforku til lengri tíma. Því leggur nefndin til breytingu á 6. gr. frumvarpsins um að hækka hámark styrks til niðurgreiðslu í allt að 1,3 millj. kr. Þó skuli við styrkveitingu gæta þess að styrkurinn verði aldrei hærri en ákveðinn hundradshluti af framkvæmd, að hámarki 50%, við kaup og uppsetningu búnaðar, sbr. orðalag ákvæðisins. Orkustofnun mun fara með afgreiðslu umsókna um styrkveitingar og skal þar leita leiða til að beita þeim til að hámarka orkunýtingu.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni kom fram að skipta má þekktum tæknibúnaði, sérstaklega varmadælum, í nokkra flokka. Rekstraröryggi jarðvarmadælna er meira en í tilviki „loft í vatn dæla“ þar sem minni hættu er á að rekstur á útieiningu truflist af veðrum. Því næst meiri orkunýting ef sett er upp jarðvarmadæla þar sem aðstæður leyfa. Nefndin telur því afdráttarlaust að skilgreina þurfi sem styrkhæfan kostnað lagningu og uppsetningu kerfis sem nýtir jarðvarma, svo sem jarðlögn. Næsta stig sé að nýta vatn í vatn lausn. Þar geti þá komið til frekari framkvæmda, sem nauðsynlegt sé að afmarka nánar í frekari reglum um hvað telst til styrks. Með hliðsjón af framangreindu telur nefndin að Orkustofnun þurfi að hafa tæki til að ná fram hámarkun orkunýtingar með þeim styrk til niðurgreiðslu tækjabúnaðar sem hér er lagður til með frumvarpinu.

Þá leggur nefndin til með vísan til umsagnar Skattsins og að höfðu samráði við ráðuneytið að gert sé gert skýrt að styrkurinn sem lagður er til með frumvarpinu taki til styrkhæfs kostnaðar án virðisaukaskatts.

Heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts.

Frá árinu 2014 hafa verið í gildi ákvæði í lögum um virðisaukaskatt sem heimila íbúðar eigendum að sækja um endurgreiðslu á virðisaukaskatti vegna kaupa á varmadælu til húshitunar. Gildandi heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts við kaup á varmadælu er í 11. mgr. 42. gr. laga um virðisaukaskatt.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á framlögum til eigenda íbúðarhúsnæðis þannig að heimilt verði að skilyrðum uppfylltum að veita styrk til niðurgreiðslu við kaup á hvers konar tækjabúnaði sem leiðir til umhverfissvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun sem miða að því að vera óháðari tækni. Varmadælur eru aðeins ein þeirra leiða sem möguleg er til að bæta orkunýtingu við t.d. hitun íbúðarhúsnæðis. Í umsögn Skattsins um málið til nefndarinnar er bent á að gildandi endurgreiðsluheimild virðisaukaskatts nær einungis yfir kaup á varmadælu og er því þrengri en þær styrkheimildir sem lagðar eru til í frumvarpinu þar sem annar tækjabúnaður geti einnig verið styrkhæfur. Nefndin óskaði eftir minnisblaði frá ráðuneytinu um umsögn Skattsins og leggur með vísan til þess til breytingar á 11. mgr. 42. gr. virðisaukaskattslaga sem kveður á um heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts að skilyrðum uppfylltum. Í stað þess að heimildin taki aðeins til kaupa á varmadælum til húshitunar íbúðarhúsnæðis taki hún einnig til kaupa á tækjabúnaði til umhverfissvænnar orkuöflunar til húshitunar íbúðarhúsnæðis, sbr. skilgreiningu styrkhæfs búnaðar í b-lið 1. gr.

frumvarpsins, sbr. einnig 1. efnismásl. 6. gr. frumvarpsins. Um frekari skilgreiningu þess búnaðar sem falla skal undir endurgreiðsluákvæðið er vísað til umfjöllunar í greinargerð með frumvarpinu sem og minnisblaðs ráðuneytisins.

Þá leggur nefndin til að kveðið sé á um að þeir umsækjendur um endurgreiðslu virðisaukaskatts sem þegar hafa fengið styrkveitingu frá Orkustofnun leggi fram staðfestingu þar um við umsókn til Skattsins en með því sé jafnframt komin staðfesting á að um sé að ræða styrkhæfan tækjabúnað í skilningi laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar.

Styrkir í formi niðurgreiðslu teljist ekki til skattskyldra tekna.

Í umsögn Skattsins til nefndarinnar var bent á að taka þyrfti afstöðu til skattalegrar meðferðar styrkja vegna kaupa á tækjabúnaði, sbr. 6. gr. frumvarpsins. Nefndin leggur til, að höfðu samráði við ráðuneytið, breytingar á lögum um tekjuskatt til að undanskilja styrki þessa frá tekjuskatti enda er gert ráð fyrir að fjárhæðin öll nýtist til niðurgreiðslunnar svo að frumvarpið nái markmiði sínu. Þeir styrkir sem greiddir verða íbúðareigendum vegna kaupa á tækjabúnaði sem uppfylla skilyrði laganna teljist ekki til skattskyldra tekna.

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

BREYTINGU:

1. Við 6. gr.
 - a. Í stað orðanna „að hámarki 1 millj. kr.“ í 1. efnismásl. komi: að hámarki 1,3 millj. kr. án virðisaukaskatts.
 - b. Í stað orðsins „eru“ í lokamálslið komi: skulu vera.
2. Á eftir 6. gr. komi tveir nýir kaflar, II. KAFLI, **Breyting á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988**, með einni nýrri grein, 7. gr., og III. KAFLI, **Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003**, með einni nýrri grein, 8. gr., svohljóðandi:
 - a. (7. gr.)
 11. mgr. 42. gr. laganna orðast svo:
Heimilt er að endurgreiða eigendum íbúðarhúsnaðis virðisaukaskatt vegna kaupa á varmadælu og öðrum búnaði sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun á íbúðarhúsnaði. Heimildin gildir ekki um tækjabúnað vegna breytinga á hitakerfum íbúðarhúsnaðis innan dyra. Hafi umsækjandi um endurgreiðslu samkvæmt ákvæði þessu fengið styrkveitingu á grundvelli laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002, skal fylgja með umsókn um endurgreiðslu til Skattsins staðfesting þeirrar styrkveitingar frá Orkustofnun.
 - b. (8. gr.)
Við 28. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Styrkir til íbúðareigenda að því marki sem nemur útlögðum kostnaði til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun íbúðarhúsnaðis samkvæmt lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002.
3. Í stað orðanna „4. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna eins og þau voru“ í ákvæði til bráðabirgða komi: 4. másl. 1. mgr. 12. gr. laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, nr. 78/2002, eins og ákvæðið hljóðaði.

4. Fyrirsögn frumvarpsins orðist svo: **Frumvarp til laga um breytingu á lögum um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, lögum um virðisaukaskatt og lögum um tekjuskatt (umhverfisvæn orkuöflun).**

Alþingi, 20. maí 2022.

Stefán Vagn Stefánsson,
form.

Haraldur Benediktsson,
frsm.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Eva Sjöfn Helgadóttir.

Hildur Sverrisdóttir.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir.

Hanna Katrín Friðriksson.

Helga Þórðardóttir.

Helgi Héðinsson.