152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 78/2002 um niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar (niðurgreiðsla)

Frá umhverfis- orku og loftslagsráðherra.

1. gr.

Við 3. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Með búnaði til umhverfisvænnar orkuöflunar er í lögum þessum átt við allan þann tækjabúnað sem leiðir til orkusparandi og/eða umhverfisvænnar orkuöflunar, þar með talinn nauðsynlegur fylgibúnaður fyrir virkni hans að undanskildum breytingum á hitakerfum húsnæðis innandyra.

2. gr.

2. mgr. 4. gr. fellur brott.

3. gr.

5. mgr. 6. gr. fellur brott.

4. gr.

5. tölul. 1. mgr. 11. gr. verður svohljóðandi:

Til íbúðareigenda sem fjárfesta í og tengja tækjabúnað sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun.

5. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 12. gr. laganna:

Í stað 4. málsl. 1. mgr. koma þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Styrkir á grundvelli 5. tölul.  11. gr. skulu jafngilda helmingi kostnaðar við kaup á tækjabúnaði, sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar, að hámarki 1.000.000 kr. Þessi fjárhæð uppfærist 1. janúar ár hvert í hlutfalli við vísitölu neysluverðs, miðað við grunnvísitöluna […]. Styrkirnir eru samningsbundnir til 15 ára á viðkomandi húseign en þá er aftur hægt að sækja um styrk.

6. gr.

Við lögin bætast eftirfarandi ákvæði til bráðabirgða:

I.

Notendur, sem hafa sett upp og tengt búnað til umhverfisvænnar orkuöflunar skv. 5. tölul. 11. gr. sbr. 5. og 6. mgr. 3. gr. frá og með 1. janúar 2020 fram að gildistöku laga þessara og ekki hlotið til þess styrk, skulu eiga rétt á styrk í samræmi við 4. og 5. málsl. 1. mgr. 12. gr. sbr. 4. gr. þessara laga.

II.

Notendur, sem fyrir gildistöku þessara laga hafa gert samkomulag við Orkustofnun á grundvelli 5. tölul. 11. gr. sem felur í sér lækkun niðurgreiðslna í hlutfalli við orkusparnað tengdan umhverfisvænni orkuöflun skulu, frá gildistöku þessara laga eiga rétt á óskertum niðurgreiðslum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Notendur, sem ekki eiga kost á að nýta jarðvarma til húshitunar, hita nær allir hús sín með rafmagni. Húshitun með raforku er talsvert dýrari en húshitun frá jarðvarmaveitu. Til að jafna búsetuskilyrði greiðir ríkið niður dreifi- og flutningskostnað raforku til hitunar heimila

Lög nr. 78/2002 mæla fyrir um niðurgreiðslur kostnaðar, styrkveitingar og úthlutun fjár sem ákveðið er í fjárlögum til verkefna í tengslum við niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar. Samkvæmt lögunum geta eigendur eða umráðamenn íbúða sem uppfylla skilyrði um niðurgreiðslur sótt um slíkt til Orkustofnunar.

Niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar af hálfu ríkisins eru umtalsverðar þar sem ríkið niðurgreiðir að fullu dreifi- og flutningskostnað raforku til húshitunar hjá notendum, þó aldrei meira en skilgreindur hámarksfjöldi kWst hvers notanda. Lækkun á húshitunarkostnaði er því sameiginlegt hagsmunamál ríkis og notenda sem njóta niðurgreiðslna. Þeir notendur sem njóta niðurgreiddrar rafhitunar og vilja taka upp umhverfisvæna orkuöflun eiga þess kost að sækja um styrk til Orkustofnunar sem felur í sér fyrirframgreidda niðurgreiðslu sem tekur mið af meðalnotkun viðkomandi húseignar og þeim sparnaði sem slík framkvæmd skilar eða er áætlað að skili. Helst ber hér að nefna varmadælur eru umhverfisvæn lausn sem bætir orkunýtingu og getur lækkað bæði rafhitunarkostnað notenda og niðurgreiðslukostnað ríkisins umtalsvert. Varmadælur eru mismunandi að gerð og spara mismikla orku. Hefðbundnar varmadælur hafa ársvarmastuðul á bilinu 2 – 5 sem þýðir að spara má frá helmingi til 4/5 húshitunarkostnaðar á hverju ári. Verð á varmadælum og kostnaður við uppsetningu á þeim er mjög mismunandi og geta útgjöld orðið þónokkur við að koma búnaðinum í notkun.

Hagur bæði notenda og ríkis af umhverfisvænni orkuöflun er óumdeildur. Fyrir notendur leiðir varmadæla af sér minni raforkunotkun með tilheyrandi lækkuðum kostnaði. Þá lækkar mótframlag ríkisins vegna minni raforkunotkunar. Á sama tíma skilar varmadælan aukinni orku út í kerfið en ljóst er að losa þarf raforku til nauðsynlegra orkuskipta á næstu árum. Núverandi stuðningskerfi hefur reynst óskilvirkt í framkvæmd. Með þessu frumvarpi er lögð til breyting á fyrirkomulagi stuðningskerfisins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og rakið er í kaflanum hér að framan eiga notendur sem njóta niðurgreiddrar rafhitunar þess kost að sækja um eingreiðslu til Orkustofnunar vegna kaupa á varmadælu. Samkvæmt 5. tölul. 11. gr. skal veita styrki til íbúðareigenda sem vilja taka upp umhverfisvæna orkuöflun og/eða ráðast í aðgerðir sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun. Fjárhæð slíkra styrkja skal, eftir því sem mælt er fyrir um í 12. gr., jafngilda átta ára áætluðum niðurgreiðslum sem lækka í réttu hlutfalli við orkusparnað tengdan umhverfisvænni orkuöflun og/eða aðgerðum sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun. Þannig er um að ræða eingreiðslu sem byggir á krónutölu niðurgreiðslna á hverju dreifisvæði sem þýðir að opinber styrkupphæð fyrir samskonar framkvæmd og árangur er mismunandi milli svæða. Notandi þarf að leggja fram upplýsingar um orkunotkun síðustu fimm ára, meta sjálfur tæknilegan ávinning framkvæmdarinnar, lækka niðurgreiðslustuðul sinn út frá eigin áhættumati og meta aukna raforkunotkun til framtíðar til að forðast óþarfa aukakostnað. Þá kallar kerfið á tímafreka umsýslu Orkustofnunar en þar má nefna samskipti og leiðbeiningar til notenda, samningagerð og endurskoðun vegna eigendaskipta og búferlaflutninga. Tillaga þessa frumvarps er að styrkur vegna kaupa á varmadælu afmarkist við helming af kostnaði við kaup á búnaði. Í því felst veruleg einföldun fyrir notendur sem ætti að stuðla að aukinni notkun. Tillagan er einnig í betra samræmi við jafnræðissjónarmið þar sem ekki er mismunað á milli svæða. Hagur notenda og ríkis af notkun varmadælu er óumdeildur eins og rakið er hér að framan.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með þessu frumvarpi er lögð til breyting á fyrirkomulagi styrkveitinga vegna umhverfisvænnar orkuöflunar. Fyrirkomulagið, sem komið var á með lögum nr. 41/2009 um breytingu á lögum nr. 78/2002 um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar felur í sér að notandi sem vill taka upp umhverfisvæna orkuöflun og/eða ráðast í aðgerðir sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun getur sótt um styrk til Orkustofnunar sem jafngildir átta ára áætluðum niðurgreiðslum sem lækka í réttu hlutfalli við orkusparnað tengdan umhverfisvænni orkuöflun og/eða aðgerðum sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun. Þannig byggist styrkfjárhæðin á áætlunum notandans á eigin orkusparnaði en um leið lækkar niðurgreiðslustuðull viðkomandi notanda. Með þessu frumvarpi er lagt til að miða fjárhæð styrksins við helming kostnaðar við kaup á tækjabúnaði sem leiðir til vistvænnar orkuöflunar. Miðist þannig styrkurinn við kostnað af kaupum á tækjabúnaði í stað útreikninga sjálfra notenda á áætluðum sparnaði. Með breytingunum mun niðurgreiðslustuðullinn ekki lækka og áhætta notenda þannig lágmörkuð. Er þetta talið einfaldara og sanngjarnara fyrirkomulag. Að mati Orkustofnunar hefur hátt flækjustig núverandi kerfis og eigin áhætta styrkþega fælingarmátt gagnvart notendum sem þurfa að áætla orkusparnað og afsala sér á þeim grunni hlutfalli af niðurgreiðslurétti gegn eingreiðslu. Einfaldara og sanngjarnara þykir að réttur til eingreiðslu miðist alfarið við hlutfall af kostnaði sem notandi leggur út vegna kaupa á tækjabúnaði sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar. Einfaldara og sanngjarnara kerfi er talið stuðla að aukinni notkun varmadæla, og eftir atvikum öðrum tækjabúnaði sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til umfjöllunar um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Áform um lagasetninguna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 28.l.2022 (mál nr. 21/2022).Á kynningartíma áformanna var fulltrúum Samorku og sveitarstjórna á köldum svæðum boðið til sérstaks kynningarfundar. 6 umsagnir bárust um áformin.

Sveitarfélagið Skagafjörður lýsir ánægju með áform um breytingu á lögunum. Ljóst sé að hvatar til aukinnar notkunar varmadæla á köldum svæðum sem njóti ekki húshitunar með jarðvarma geti skilað umtalsverðum ávinningi til lengri tíma litið fyrir neytendur, ríkið og raforkukerfið í heild sinni.

Heimir Snær Gylfason telur jákvætt skref tekið með áformunum en bendir á að mikilvægt sé að taka allan vafa af varðandi niðurgreiðslur vegna húshitunar, að við móttöku styrks sé einungis verið að styrkja viðkomandi húseiganda til orkusparnaðar og niðurgreiðslur vegna húshitunar haldist. Þá verði hlutfall styrkjar að vera nokkuð veglegt svo húseigandi telji sig hafa hag af því að fara í framkvæmdir til orkusparnaðar, hvort sé um að ræða kaup á varmadælu eða aðra þætti orkusparnaðar en styrkir ættu að ná yfir alla þætti orkusparnaðar.

Almar Marinósson telur að gæta þurfi þess að við breytinguna verði framsal á niðurgreiðslum gegn því að þiggja styrk afnumið með öllu. Enginn hvati sé fólginn í eingreiðslu á tækjakaupum í eitt skipti og afnámi niðurgreiðslu um leið. Varðandi upphæð eða hlutfall styrkjar þurfi að hafa margt í huga, t.d. hlutfall það sem fer í rafmagn til húshitunar. Þá sé eitt að veita styrk til tækjakaupa en ekki sé allur raunkostnaður kominn við það enda krefjist uppsetning sérþekkingar. Hafa þurfi í huga langtímaáhrif breytinganna. Með betri nýtingu rafmagns á köldum svæðum og útvíkkun niðurgreiðslu til fyrirtækja og samtaka megi styrkja aðstöðu orkufrekari iðnaðar og afhenda þá orku sem sparast til nýrra kaupenda í iðnaði sem ekki hafi verið staðsettur á köldum svæðum.

Ívar Dan Arnarson bendir á að varmadælubúnaður hafi ákveðinn endingartíma. Því sé eðlilegt að eftir 12 – 15 ár ætti húseigandi rétt á styrk á ný til kaupa á varmadælu. Þá sé mikilvægt að húseigendur á köldum svæðum haldi áfram sínum niðurgreiðslum á flutningskostnaði rafmagns til húshitunar þó svo að þeir nýti sér styrk til kaupa á varmadælu. Þá sé mikilvægt að styrkirnir séu veglegir og taki mið af kostnaði við gæðabúnað sem skili sér í meiri orkusparnaði.

Erlingur Hjörvar Guðjónsson bendir á að uppsetning og viðhald tækjabúnaðar sé á höndum sérfróðra aðila sem ekki hafi allir búsetu næst þeim svæðum þar sem mesta þörfin sé fyrir búnaðinn. Því muni þjónusta við tækin reynast notendum dýr. Styrkur vegna varmadælu ætti að styrkja kostnaðarsamar breytingar. Þá ætti ekki að hegna notendum með skerðingu á niðurgreiðslum. Þá ætti umsóknarferli að vera eins einfalt og hægt er og vel kynnt.

Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að við undirbúning frumvarpsins þurfi að skýra nánar hvaða forsendur liggi að baki skilgreiningu á „ódýrum hitaveitum“ og hvaða landsvæði og byggðarlög falli undir ódýrar hitaveitur og hver ekki. Fjórðungssamband Vestfirðinga telur ekki ljóst hvort að áformin feli í sér stefnubreytingu þannig að niðurgreiðslur á varmadælum verði meginþáttur til að ná fram markmiði laganna eða hvort einvörðungu sé verið að auka skilvirkni við framkvæmd þessa verkefnis til að ná betri framkvæmd á markmiðum laganna. Þá telur sambandið tilefni til að skoða samspil tillögunnar við önnur lög eða áætlanir sem tengist heildarmarkmiðum stjórnvalda um jöfnun húshitunarkostnaðar til lengri eða skemmri tíma litið, svo sem markmiða Orkustefnu og verkefna í Byggðaáætlun. Þá er í umsögn sambandsins bent á fleiri atriði og álitaefni almenns eðlis sem varðar löggjöf um niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar.

Að framangreindu voru athugasemdir við áform um lagasetninguna almennt jákvæðar í garð áformanna. Í nokkrum umsögnum koma fram sjónarmið um að mikilvægt sé að styrkþegar haldi óskertum rétti á niðurgreiðslum. Frumvarp þetta gerir ráð fyrir því að styrkur vegna tækjakaupa hafi ekki áhrif á niðurgreiðslu viðkomandi notanda. Frumvarpið er afmarkað við styrk vegna kaupa á tækjabúnaði sem leiðir til orkusparandi og/eða umhverfisvænnar orkuöflunar. Hér undir getur átt margvíslegur búnaður. Í nokkrum umsögnum koma fram sjónarmið um að mikilvægt sé að fjárhæð styrkjar þurfi að vera nægilega há til þess að fela í sér hvata til að ráðast í slíka fjárfestingu. Að mati ráðuneytisins ætti styrkur fyrir 50% af kostnaði tækjabúnaðar að vera hvetjandi enda leiðir búnaðurinn til minni raforkunotkunar með tilheyrandi lækkuðum kostnaði fyrir notanda. Hvað varðar sjónarmið um kostnað af vinnu við uppsetningu og viðhald bendir ráðuneytið á að styrknum er ætlað að koma til móts við allan kostnað notanda. Hvað varðar umsögn Fjórðungssambands Vestfirðinga er rétt að benda á að almennt er gengið út frá því að jarðvarmi sem nýtist beint til húshitunar teljist sem ódýr orkugjafi í samanburði við aðra orkugjafa, óháð því hvort hann sé fenginn frá hitaveitu eða beint frá eigin auðlind. Bent er á að frumvarpið varðar fyrst og fremst breytingu á fyrirkomulagi styrkveitinga vegna umhverfisvænnar orkuöflunar.

6. Mat á áhrifum.

Lagasetningin mun einfalda stuðningskerfi við uppsetningu búnaðar til umhverfisvænnar orkuöflunar sem og umsýslu hins opinbera. Notkun slíks búnaðar lækkar útgjaldaþörf ríkis til niðurgreiðslna til langs tíma. Verði frumvarpið að lögum má vænta þess að áhugi á uppsetningum á búnaði til umhverfisvænnar orkuöflunar muni aukast sem kallar mögulega á aukna fjárþörf tímabundið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að við 3. gr. laganna bætist málsgrein þar sem skilgreint er hvað fellur undir búnað til umhverfisvænnar orkuöflunar. Eins og fram kemur í 3. kafla þessarar greinargerðar er með frumvarpinu lagt til að styrkir til umhverfisvænnar orkuöflunar miðist við búnaðinn sem notandi hefur fest kaup á í stað áætlunar notanda á orkusparnaði. Er því þörf á að tilgreina sérstaklega hvað felist í styrkhæfum búnaði. Auk varmadæla geta hér undir fallið t.d. sólarrafhlöður eða vindmyllur. Þá er einnig styrkhæfur þar til gerður búnaður utandyra sem þarf að setja upp (tengja) til þess að búnaðurinn geti virkað, t.d. lagnir fyrir jarðvarmadælur.

Um 2. gr.

Lagt er til að ákvæði 2. mgr. 4. gr. laganna falli brott. Samkvæmt ákvæðinu er heimilt að greiða niður hluta kostnaðar við hitun húsnæðis sem er skráð sem íbúðarhúsnæði hjá Fasteignaskrá Íslands þótt þar sé ekki föst búseta. Heimildin er til niðurgreiðslu á orkumagni sem svarar til fjórðungs af því orkumagni sem niðurgreitt er vegna þeirra íbúða sem njóta fullra niðurgreiðslna. Þessi heimild hefur ekki verið nýtt undanfarin 10 ár þar sem talið hefur verið að þeir fjármunir sem veittir eru til málaflokksins nýtist best til niðurgreiðslu til íbúðarhúsnæðis þar sem er föst búseta.

Um 3. gr.

Í 5. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að niðurgreiðslur til notenda sem hljóti styrk vegna umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða aðgerða sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun skuli skerðast í samræmi við þau markmið um orkusparnað sem samið er um milli notanda og Orkustofnunar. Eins og fram er komið er með þessu frumvarpi lagt til að fallið verði frá því fyrirkomulagi að niðurgreiðslur notenda sem hljóta styrk vegna umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða aðgerða sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun, skerðist

Um 4. gr.

Hér er lagt til að 5. tölul. 1. mgr. 11. gr. verði breytt, þannig að styrkir verði veittir til íbúðareigenda sem fjárfesta í og tengja tækjabúnað sem leiðir til umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða bættrar orkunýtingar við húshitun. Eru styrkirnir þannig miðaðir við tækjabúnaðinn en ekki útreikninga viðkomandi notanda.

Um 5. gr.

Með 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ákvæði 12. gr. laganna sem fjallar um fjárhæð styrkja. Hér er lögð til sú breyting á útreikningi á fjárhæð styrkja sem rakin er í 3. kafla þessarar greinargerðar. Jafnframt er lagt til að styrkirnir verði samningsbundnir til 15 ára á viðkomandi húseign, en eftir þann tíma verði aftur hægt að sækja um styrk. Hingað til hefur gildistími styrks verið 20 ár samkvæmt fyrirmælum í reglugerð. Rétt þykir að mælt sé fyrir um gildistímann í lögum. Þá er 15 ára gildistími talinn eðlilegri og sanngjarnari en 20 ár.

Um 6. gr.

Hér eru lögð til tvö ákvæði til bráðabirgða. Í ákvæði I til bráðabirgða er lagt til að heimild til styrkveitingar samkvæmt því fyrirkomulagi sem gerð er tillaga um með þessu frumvarpi, skuli ná aftur til 1. janúar 2020, þ.e. að notendur, sem hafa sett upp og tengt búnað til umhverfisvænnar orkuöflunar skv. 5. tölul. 11. gr. frá og með 1. janúar 2020, eigi rétt á styrk.

Í ákvæði II til bráðabirgða er lagt til að notendur sem hafi hlotið styrk til umhverfisvænnar orkuöflunar í eldra kerfinu og tekið á sig skerðingu niðurgreiðslu, skuli eiga rétt á óskertri niðurgreiðslu. Samningar sem gerðir voru í eldra kerfi eru til 20 ára og að þeim tíma liðnum á viðkomandi notandi rétt á óskertri niðurgreiðslu skv. reglugerð nr. 698/2013 um framkvæmd laga um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar. Í ljósi þess að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að niðurgreiðslur notenda sem hljóta styrk til umhverfisvænnar orkuöflunar skerðist, þykir ekki sanngjarnt að notendur sem hlotið hafa styrk í eldra kerfi þurfi að búa við skertan rétt til niðurgreiðslu.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.