

Alþingi
Erindi nr. P 138/1477
komudagur 29.3.2010



ORKUSTOFNUN

Grensásvegur 9
108 REYKJAVÍK
os@os.is

Sími - 569 6000
Fax - 568 8896
http://www.os.is

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 29. mars 2010
Tilvísun: 2010030024
Bréfalykill: 50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um tillögu til þingsályktunar um lækkun rafmagnskostnaðar garðyrkjubænda, 193. mál.

Orkustofnun hefur borist erindi sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis, dags. 24. mars sl., þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar um lækkun rafmagnskostnaðar garðyrkjubænda, 193. mál.

Í formála tillögunnar segir m.a.: „Alþingi ályktar að skora á sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og iðnaðarráðherra að kanna leiðir til að lækka rafmagnskostnað garðyrkjubænda, sérstaklega dreifingarkostnað.“ Þá kemur fram í tillögunni að markmið hennar sé að skapa garðyrkjunni viðunandi starfsumhverfi og tryggja þannig viðvarandi vöxt í greininni. Þá er fjallað um mismunandi gjaldskrár, annars vegar fyrir þéttbýli og hins vegar fyrir dreifbýli og er iðnaðarráðherra hvattur til að eyða þeirri mismunun sem felst í slíkri gjaldskrársetningu.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni tillögunnar en tekur ekki afstöðu til hennar að svo stöddu. Hins vegar vill Orkustofnun koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum þar sem leitast er við að lýsa núverandi fyrirkomulagi og svara því hvaða áhrif umrædd tillaga kunni að hafa á raforkunotendur. Þá er meðfylgjandi umsögn þessari ábendingar Orkustofnunar um þau atriði í greinargerð, sem og fylgiskjölum með tillögunni, sem stofnunin telur rétt að áréttu.

Forsaga

Núverandi fyrirkomulagi á raforkumálum var komið á með setningu raforkulaga, nr. 65/2003, sem komu til framkvæmda 1. júlí 2003 með því að raforkufyrirtækin hófu undirbúning að ýmsum breytingum á því skipulagi sem verið hafði til staðar hjá raforkufyrirtækjunum (rafveitunum) frá upphafi rafvæðingar. Megintilgangur laganna var að aðgreina samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi, þar sem raforkan sjálf félli undir samkeppnisreglur en raforkukerfin, flutningskerfi og dreifikerfi, væru undir sérstöku eftirliti Orkustofnunar (til glöggvunar er rétt að benda á að í umsögn þessari tekur orðið raforka til orkunnar sjálfrar sem fellur undir samkeppnisrekstur. Dreifingarkostnaður tekur til kostnaðar af raforkukerfunum, þ.e. flutningskerfis og dreifikerfa, og fellur sá rekstur undir sérleyfisstarfsemi. Með hugtakinu rafmagnskostnaður, er vísað til heildarkostnaðar notandans þ.e. kaup á raforku, flutningi hennar og dreifingu). Af þessu leiddi að skipulag rafveitna þurfti að taka mið af lögunum með tillit til sérleyfis- og samkeppnisþátta sem fól í sér endurskipulagningu starfseminnar annars vegar og aðskilnað bókhalds hins vegar.

Í upphafi ársins 2005 var formlegri skiptingu milli samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi komið á

hjá rafveitunum. Settar voru aðskildar gjaldskrár fyrir raforku annars vegar og dreifingarkostnað raforku hins vegar. Jafnframt var tveimur fyrirtækjum, RARIK og Orkubúi Vestfjarða heimilað, þar sem þessi fyrirtæki uppfylltu viðeigandi ákvæði raforkulaganna, að setja sérstaka gjaldskrá fyrir dreifbýli auk þéttbýlisgjaldskrárinnar. Settar voru sérstakar reglur um skilgreiningu á dreifbýli fyrir fyrirtækin til að fara eftir við flokkun á dreifiveitusvæðum sínum. Samhliða fyrrgreindri skiptingu milli dreifbýlis og þéttbýlis ákváðu stjórnvöld að leggja til ákveðna upphæð, þ.e. 230 Mkr., til að greiða niður kostnað við dreifingu raforku í dreifbýli þannig að dreifingarkostnaður þar yrði jafn dreifingarkostnaði hjá þeirri dreifiveitu sem lægstan (meðal)dreifingarkostnað hefði. Meginástæða þess að fyrrgreint fyrirkomulag var innleitt var umdeild niðurgreiðsla þéttbýlisnotenda á rafmagni dreifbýlisnotenda, sem einnig veikti samkeppnisstöðu iðnaðar- og þjónustufyrirtækja í þéttbýli á veitusvæðum RARIK og Orkubús Vestfjarðar, sem voru í samkeppni við þéttbýlisveitur (Norðurorka og Orkuveita Reykjavíkur).

Gjaldskrár

Gjaldskrá fyrir flutning raforku er innheimt með dreifingargjaldskrá dreifiveitu. Eins og segir í 25. gr. reglugerðar nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga, skulu dreifiveitur við setningu gjaldskrár gæta jafnræðis og skal byggt á hlutlægum og gegnsæjum sjónarmiðum. Ennfremur segir að gjaldskrá skuli vera þannig uppbyggð að hún hvetji til bættrar nýtingar dreifikerfis utan álagstíma. Í reglugerðinni eru nefnd tvö gjaldskrárform, þ.e. tvíliðataxti (orkutaxti) og þríliðataxti (afltaxti). Af þessu leiðir að dreifiveitum ber að móta gjaldskrár sínar eftir notkunarmynstri, en er óheimilt að tengja þær einstökum atvinnugreinum.

Almennt endurspeglar afltaxti dreifiveitu kostnaðarlíkan hennar. Fastagjald tekur til fastra kostnaðarþátta, aflgjald tengist álagi á veitukerfið og þar með afskriftum af stofnkostnaði en orkugjaldið endurspeglar breytilegan kostnað við rekstur og töp kerfisins. Þar sem stofnkostnaður veitukerfisins er stór hluti heildarkostnaðar verður kostnaður af afltoppi afgerandi hluti kostnaðar, en því mikilvægt að nýta hann sem best.

Gjaldskrár með fastagjaldi, sem svarar til aflþáttar, fyrir mismunandi stærð notenda ásamt orkugjaldi hefur sömu áhrif á kostnað notanda. Mikilvægt er að notandi velji sér heimtaug eða taxa sem skili honum lægsta einingarverði. Notendur verða að gæta sín á því að bera ekki saman orkuverðið eitt sér í slíkum töxtum, þar sem inn í fastagjaldinu er aflþáttur sem verður að reikna jafnframt inn í einingarverðið.

Eins og fyrrnefnd reglugerð segir á dreifiveita að taka tillit til þess við gjaldskrársetningu að raforka sem notuð er utan „topp-tíma“ skuli vera á hagstæðara verði en orka notuð á „topp-tíma“.

Áhrif af samruna þéttbýlis- og dreifbýlisgjaldskráa

Í tillöguninni er iðnaðarráðherra hvattur til að láta endurskoða reglugerðir og gjaldskrár með það að leiðarljósi að sameina þéttbýlis- og dreifbýlisgjaldskrár RARIK og Orkubús Vestfjarða. Verði af slíkri sameiningu verður að ganga út frá að gjaldskrár RARIK og Orkubús Vestfjarða hækki sem nemi núverandi dreifbýlisniðurgreiðslum frá ríkissjóði, en þær eru í dag um 245 Mkr., þar sem forsendur fyrir niðurgreiðslunum til jöfnunar dreifingarkostnaðar milli þéttbýlis og dreifbýlis yrðu ekki lengur til staðar. Með sameiningu gjaldskráanna yrði til “ný gjaldskrá”, meðalverðsgjaldskrá sem þýðir lægra verð til dreifbýlis, en herra verð til þéttbýlis. Með slíkri breytingu væri horfið til fyrra fyrirkomulags sem á sínum tíma var talið var óréttlátt gagnvart þéttbýlisnotendum.

Verði dreifbýlissvæði lögð af myndi dreifingarkostnaður hjá RARIK breytast þannig, miðað við að dreifbýlisframlag ríkisins til fyrirtækisins væri 218,6 Mkr. :

Meðalverð 2008	Þéttbýli	Dreifbýli	Samtals.
	Kr/kWh	Kr/kWh	Kr/kWh
Fyrir breytingu	3,52	4,59	4,04
Eftir breytingu	4,30	4,30	4,30
Hlutfallsleg breyting	Hækkun um 22,3 %	Lækkun um 6,3%	Hækkun um 6,5%

Meðalverð, samtals myndi hækka um 6,5% þar sem niðurgreiðslur falla niður. Meðalverð er tilgreint án vsk.

Niðurgreiðslur til lækkunar kostnaðar við dreifingu raforku í dreifibýli.

Ef skoðaðar eru breytingar á framlagi ríkissjóðs til niðurgreiðslna á dreifingarkostnaði raforku í dreifibýli með hlíðsjón af verðlagsþróun síðustu ára kemur eftirfarandi í ljós:

	Visitala til verðtryggingar	Núverandi fjárveiting til niðurgreiðslu dreifingarkostnaðar	Verðleiðrét fjárveitingin til niðurgreiðslu dreifingarkostnaðar
	Stig	Mkr	Mkr
Mars 2005	239,2	230	230
Mars 2010	357,9	245	344

Af ofangreindum samanburði sést að niðurgreiðslur til lækkunar á dreifingarkostnaði í dreifibýli hafa rýrnað um u.þ.b. 100 Mkr. sé miðað við gildandi verðlagsbreytingar frá árinu 2005.

Niðurlag

Orkustofnun telur að gjaldskrársetning dreifiveitna grundvallist á þeim meginreglum sem settar eru fram í reglugerð nr. 1040/2005, um framkvæmd raforkulaga. Þá telur stofnunin að verðstig gjaldskráa sé í samræmi við tekjumörk, sem sett eru á grundvelli kostnaðar fyrirtækjanna og leyfilegrar arðsemi og að skipting kostnaðar milli einstakra gjaldskrárflokka taki mið af ákvæðum í fyrrgreindri reglugerð. Með sameiningu gjaldskráa fyrir dreifbýli annars vegar og þéttbýlis hins vegar væri verið að hverfa til fyrra horfs sem að margra mati var óréttlátt, leiddi til herra verðs rafmagns í þéttbýli, sem hamlaði uppbyggingu atvinnufyrirtækja á dreifiveitusvæðum þeirra fyrirtækja sem þjónuðu dreifibýli. Forsendur fyrir sérstökum stuðningi við dreifibýlið væru þá ekki lengur fyrir hendi og niðurgreiðslur myndu falla niður. Stuðningur ríkisvaldsins í því formi að niðurgreiða dreifingarkostnað í dreifibýli var því álitin markvissari og betri leið til að styrkja dreifibýlið. Segja má að með samþykkt ríkisvaldsins á 230 Mkr fyrir árið 2005 hafi verið mörkuð ákveðin stefna um stig fjárhagsstuðnings við raforkunotendur í dreifibýli. Æskilegt væri að mati Orkustofnunar

fjárhagsstuðningur við dreifbýlið á árinu 2010 væri í takt við þá stefnu.


Lærus Ólafsson

Fylgiskjöl:
Ábendingar Orkustofnunar.

**Greinagerð:**

Á bls. 2 er vísað til villandi samanburðar á orkunotkun þéttbýlisstaða. Hið rétta er að heimilin nota eingöngu 28% af almennri endanlegri raforkunotkun í landinu (þegar búið er að taka út stóriðju). Þegar notkun í einstökum bæjum (utan kaldra svæða, en þar er heimilisnotkun miklu meiri en í forsendum garðyrkjubænda) er skoðuð, virðist orkunotkun að jafnaði vera nokkuð nálægt þrefaldri notkun heimilanna. Því eru talsvert fleiri en 4 garðyrkjubændur sem nota minna rafmagn en hefðbundinn 200 manna byggðakjarni.

Fylgiskjal I:

Á bls. 3 er missögn, en einstökum dreifiveitum er í dag heimilt að jafna verð á milli dreifbýlis og þéttbýli. Þetta gera þær dreifiveitur sem ekki hafa nægilega mikið dreifbýli til að geta sótt um að hafa sérstaka dreifbýlisgjaldskrá auk þess sem hinum er frjálst að gera þetta þó svo að til hagsbóta fyrir flesta notendur sína hafi þau nýtt sér hina sérstöku heimild til þess að sækja niðurgreiðslur úr ríkissjóði með sérstakri dreifbýlisgjaldskrá.

Fylgiskjal II:

Á bls. 11 segir: "Greinilega hefur verð á dreifingu hækkað mun meira í dreifbýli en í þéttbýli en einnig vekur athygli hve hækkun á heimilistaxta er miklu minni en á afltöxtunum" Orkustofnun bendir á að umrædd fullyrðing er röng eins og sést glögglega á myndinni sem birt er fyrir ofan umræddan texta, en þar kemur skýrt fram að þeir liðir sem hækkuðu langmest voru fastagjöldin hjá heimilum í bæði þéttbýli og dreifbýli. En fastagjaldið er t.d. 45% af dreifingarkostnaði meðalheimilis með hitaveitu hjá RARIK.

Á bls. 11 og 12 er svo farið aftur í þann villandi samanburð að bera eingöngu heimilisnotkun á völdum þéttbýlisstöðum (sem allir eru með hitaveitu) saman við notkun einstakra garðyrkjustöðva en eins og áður hefur verið greint frá má margfalda notkun heimila þéttbýlisstaðanna með rúmlega þremur að meðaltali til að fá út raunverulega notkun í bæjunum.

Á bls. 12 endar greinagerðin með þar sem borinn er saman almennur taxti gagnvart afltaxta án fasts gjalds og dreifbýlisniðurgreiðslna. Af slíkum samanburði mætti ráða að garðyrkjustöð í dreifbýli sé að borga meira á orkueiningu í dreifingu en kjarnafjölskylda í Búðardal þrátt fyrir að nota e.t.v. 200 sinnum meiri orku. Hins vegar er það ekki raunin, enda leikur fastagjaldið veigamikinn þátt í dreifingarkostnaði heimilanna og er í raun kjarninn í magnafslætti í dreifingu. Þá er dreifbýlisniðurgreiðslunum einmitt ætlað að koma móts við notendur í dreifbýli og því ljóst að enginn borgar taxtann án þeirra. Þar sem Orkustofnun er borin fyrir heimildum er það stofnuninni bæði ljúft og skylt að varpa betra ljósi á þennan samanburð.

Samanburður á endanlegum dreifingarkostnaði á orkueiningu án virðisaukaskatts m .v. gjaldskrá í maí 2009. Einnig eru sérstakar niðurgreiðslur til garðyrkjunnar tundaðar.

	Heimil i í Búðar dal	Minni garðyrkjubó ndi í dreifbýli	Stærri garðyrkjubó ndi í dreifbýli	Minni garðyrkjub óni í þéttbýli	Stærri garðyrkjubó ndi í þéttbýli
Orkunotkun MWh	5,5	1.000	4.000	1.000	4.000
Nýtingartími	x	5.000	6.000	5.000	6.000
Taxti	VO11 0	VA230	VA430	VA210	VA410
Verð á kWh fyrir niðurgr.	6,21	4,11	2,50	2,99	2,42
Niðurgreiðslur	0	2,96	1,6	1,89	1,36
Endanlegt verð	6,21	1,15	0,90	1,10	1,06

Fylgiskjal IV

Bls. 16 kafli 2.2 Þegar umrædd skýrsla var skrifuð hafði Hitaveita Suðurnesja þegar selt Landsneti sín flutningsvirki.

Bls. 16 kafli 2.3 Þegar umrædd skýrsla var skrifuð voru starfandi 7 dreifiveitur. Orkuveita Reykjavíkur, RARIK, HS Veitur, Norðurorka, Orkubú Vestjarða, Orkuveita Húsavíkur (sem ekki er lengur dreifiveita) og Rafveita Reyðarfjarðar. Fjöldi dreifiveitna var þá ekki 6 og alls ekki Landsvirkjun, Norðurál og Íslenska Járblendifélagið.

Bls. 17 kafli 2.3 HS Orka, en ekki Hitaveita Suðurnesja, býður raforku. Rafveita Reyðarfjarðar hefur ekki boðið sína raforku til sölu utan Reyðarfjarðar og Orkuveita Húsavíkur hefur hætt orkusölu, að vísu eftir tilkomu skýrslunnar.

Bls. 17 kafli 3.1 Nokkrir aðrir taxtar eru í boði en þeir sem tíundaðir eru í kaflanum, t.d. ótryggðir og ómældir taxtar.

Bls. 20 kafli 4.1 Þessi kafli gefur ekki alveg rétta mynd að jafnmikilli notkun og þar er greint frá þar sem hagstæðari taxtar standa slíkum notendum til boða í dreifingu, sérstaklega hjá RARIK og Orkuveitu Reykjavíkur í afli, en einnig RARIK í orkutaxtanum. Þá vantar stórnótendataxta RARIK og háspennutaxta Orkuveitu Reykjavíkur inni í samanburðinn á bls. 22.

Bls.24 kafli 4.1 Um nýtingartíma stóriðju má auðveldlega fræðast í töflu 1 í raforkuspá

Orkusparnefndar sem aðgengileg er á vef Orkustofnunar, en árið 2008 var hann frá því að vera 80% (vegna bilunar) og upp í 96%.

Bls. 26, kafli 4.2 Loðnubræðslur eru allar á ótryggðu rafmagni og eru með olíukatla til vara ef að raforka til bræðslunnar er ekki til staðar. Því er samanburður við slíka framleiðslu óheppilegur.

Bls. 26, kafli 5 Orkustofnun telur að tilgangur dreifbýlisniðurgreiðslna komist ekki til skila, sem mismunar eftir staðsetningu. Taxtar mismuna eftir notkun. Augljóslega er lægri kostnaður fyrir dreifiveitu að skila orku til eins bónda en til notenda í 200 manna þorpi, enda borga heimilin í 200 manna þorpi að meðaltali e.t.v. milli 6 og 7 kr. fyrir dreifinguna á meðan garðyrkjubóndi í dreifbýli greiðir 2,5 til 5 kr. sbr. útreikninga í athugasemdum við fylgiskjal II.