

Nefndasvið Alþingis  
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

18. febrúar 2015

**Umsögn Samorku um frv. til laga um breytingu á lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, með síðari breytingum (gjaldtaka vegna [svokallaðrar] vatnsþjónustu), 511. mál.**

*Samorka leggst eindregið gegn því að þetta frumvarp verði samþykkt. Hér er vatnatilskipun EB ítrekað túlkuð með röngum hætti og rangar ályktanir dregnar í kjölfarið, rangt farið með túlkun á nytjagreiðslu- og mengunarbótareglunum, lagt til að þeir sem nú þegar leggja mest af mörkum til rannsókna á vatnsauðlindinni greiði jafnframt (einir) reikninginn fyrir rannsóknir þeim óviðkomandi. Hér er lagður til afturvirkur skattur á aðila sem þegar innheimta umhverfisskatt fyrir ríkissjóð, sem ekki er vitað hvernig er ráðstafað. Loks er hér stofnað til flókins og íþyngjandi regluverks, þvert á yfirlýst markmið sitjandi ríkisstjórnar, og það á forsendum sem standast enga skoðun. Þetta er almennt samfélagslegt verkefni sem tengist EES-aðild Íslands og á að fjármagnast af almennu skattfé.*

Frumvarpið kveður á um nýja gjaldtöku sem leggja skuli á vatnsaflsvirkjanir, jarðvarmavirkjanir, vatnsveitur, hitaveitur og fráveitur. Umrædd gjaldtaka er sögð til komin vegna kostnaðar við „vatnsþjónustu“, í tengslum við framkvæmd laga um stjórn vatnamála. Á gjaldið einkum að fjármagna aðgerðir Umhverfisstofnunar (gerð vatnaáætlunar, sbr. 9. mgr. III. kafla athugasemda með frumvarpinu), en í frumvarpinu er einnig fjallað um aukið stjórnsýsluálag á Orkustofnun, sem einkum kemur raunar til vegna umsýslu við innheimtu þessara gjalda (sjá 2. mgr. VI. kafla athugasemda með frumvarpinu).

Samorka hefur andmælt áformum um þessa gjaldtöku árum saman, enda telja samtökin meint rök fyrir henni engan veginn standast skoðun og hafa ítrekað fært rök fyrir þeirri afstöðu gagnvart umræddu ráðuneyti (þótt þau séu lítt tíunduð í athugasemdum með frumvarpinu, þar sem ýmis sjónarmið af þessum annars ágætu samráðsfundum koma fram). Það eru því mikil vonbrigði að þetta frumvarp sé nú komið fram á Alþingi, þótt upphaflegar gjaldtökuheimildir hafi helmingast á þessu u.þ.b. tveggja og hálfis árs tímabili sem þessar gjaldtökuhugmyndir hafa verið samtökunum kunnug.

### **Þrír nýir skattar á orku- og veitufyrirtæki**

Með hliðsjón af fyrirleggjandi frumvarpi um jöfnunargjald á raforkudreifingu (107. mál) og áforma um nýtt netöryggisgjald sem m.a. eigi að leggjast á orku- og veitufyrirtæki kemur þetta frumvarp þó e.t.v. ekki á óvart. Alþingi hefur að sjálfsögðu allar heimildir til að leggja ný gjöld á starfsemi orku- og veitufyrirtækja, og ljóst að a.m.k. þreföld ný gjaldtaka er nú í farvatninu á starfsemi sumra slíkra. Velta orku- og veitufyrirtækja virðist um þessar mundir þykja afar þægilegur gjaldstofn fyrir nýja gjaldtöku ríkissjóðs, enda ljóst að vandfundin eru þau heimili eða fyrirtæki sem ekki nýta þjónustu þessara aðila.

### **Röng túlkun á Evróputilskipun**

Samorka gerir hins vegar alvarlegar athugasemdir við að lagt sé upp með gjaldtöku á grundvelli rangrar túlkunar á Evróputilskipun. Þannig segir í 3. mgr. I. kafla athugasemda með frumvarpinu að í 1. mgr. 9. gr. vatnatilskipunar EB segi að aðildarríkin skuli taka tillit til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, þ.m.t. umhverfis- og auðlindatengds kostnaðar og einkum í samræmi við mengunarbótaregluna. Í vatnatilskipuninni (tilskipun 2000/60/EB) er vatnsþjónusta skilgreind þannig, í 38. tölulíð 2. gr.:

*38. „Vatnsþjónusta“: öll þjónusta fyrir heimili, opinberar stofnanir og hvers konar atvinnustarfsemi sem fólgin er í:*

*a) vatnstöku, miðlun, geymslu, hreinsun eða dreifingu yfirborðsvatns eða grunnvatns,*

*b) söfnun skólps og hreinsun þess í stöðvum sem veita vatninu aftur út í yfirborðsvatn.*

Þetta er lýsing á þeirri þjónustu sem orku- og veitufyrirtækin veita. Þetta er ekki lýsing á neinni þjónustu sem Orkustofnun eða Umhverfisstofnun veitir. Orku- og veitufyrirtækin innheimta gjöld af sínum viðskiptavinum fyrir þessa þjónustu / vöru. Þar er á ferðinni gjaldtaka vegna vatnsþjónustu. Þetta frumvarp fjallar um gjaldtöku vegna vatnsþjónustu, en þó ekki um þá þjónustu sem þarna er lýst í tilskipuninni sem frumvarpið er sagt byggja á.

Þá segir í lok II. kafla athugasemda með frumvarpinu að gjaldtaka þessi sé „nauðsynlegur þáttur til að uppfylla ákvæði tilskipunarinnar“. Hvergi er þó getið neinna kröfugerða af hálfu EFTA (ESA) í þessu sambandi. Þetta er enda beinlínis rangt, enda hljóðar 4. tölulíður 9. gr. tilskipunarinnar þannig:

*4. Aðildarríkin teljast ekki brjóta í bága við þessa tilskipun ef þau ákveða, í samræmi við venjur, að beita ekki ákvæðum annars málsliðar 1. mgr., og í því skyni viðeigandi ákvæðum 2.*

*mgr., við tiltekna starfsemi er krefst vatnsnotkunar ef það stefnir ekki tilgangi og markmiðum tilskipunarinnar í hættu. Ef aðildarríkin beita ekki öðrum málslið 1. mgr. að fullu í stjórnunaráætlunum fyrir vatnasviðadæmi skulu þau gera grein fyrir ástæðunum fyrir því.*

Til þessa ákvæðis er vísað til rökstuðnings þeirri niðurstöðu að leggja þetta gjald á orku- og veitufyrirtækin sem teljist m.a. til starfsemi sem nýti vatnsauðlindina (7. mgr. I. kafla athugasemda). Er þannig væntanlega réttlætt sú niðurstaða að ekki verði lagt sérstakt gjald á t.d. landbúnað eða á starfsleyfisskylda mengandi iðnaðarstarfsemi (skv. 1. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar ber að afla framlags frá hinum ýmsu sviðum vatnsnotkunar, sundurliðað a.m.k. í atvinnulíf, heimili og landbúnað). Ekki svo að skilja að Samorka sé að leggja til gjaldtöku á þá aðila. En eftir stendur að í frumvarpinu er ítrekað sett fram röng túlkun á vatnatilskipun EB og rangar ályktanir svo dregnar út frá því. Samorka treystir því að Alþingi hafni þessum málalíbúnaði.

### **Röng túlkun á nytjagreiðslureglunni**

Í frumvarpinu er ítrekað vísað til orku- og veitufyrirtækja sem notenda vatnsauðlindarinnar og því haldið fram að þeim beri því að greiða þennan kostnað á grundvelli svokallaðrar nytjagreiðslureglu (virkjunum, hitaveitum og vatnsveitum). En í hvaða skilningi eru t.d. hitaveitur og vatnsveitur „notendur“ vatns? Á hvaða hátt „nýta“ þessar veitur vatnið „sér til ávinnings“ (sbr. umfjöllun um nytjagreiðsluregluna í 1. mgr. II. kafla athugasemda með frumvarpinu)? Þessar veitur eru einfaldlega að miðla heitu og köldu vatni áfram til heimila, fyrirtækja og stofnana – veita vatnsþjónustu eins og hún er skilgreind í tilskipuninni líkt og áður greinir. Samorku er ekki kunnugt um einhvern gríðarlegan ávinning, í fjármunum talið, af rekstri þessara veitna, sem veita almannþjónustu. Í frumvarpinu er enda jafnframt talað um „endanlega notendur“ (sbr. 3. mgr. VI. kafla athugasemda), þ.e. viðskiptavinum orku- og veitufyrirtækjanna. Í hvaða skilningi eru veiturnar notendur þegar þær miðla einfaldlega vatni til endanlegra notenda, án fjárhagslegs ávinnings?

Og raforkuframleiðendur (frumvarpið talar um virkjanir), eru þeir að nýta auðlindina sér til ávinnings? Hingað til hefur almennt verið talið að mjög lágt raforkuverð á Íslandi væri einn helsti ávinningur landsmanna af ríkum orkuauðlindum, enda flest orkufyrirtækin í opinberri eigu. Íslensk orkufyrirtæki hafa hingað til ekki skilað miklum beinum hagnaði af sínum rekstri, þótt Samorka sé ekki með þessari ábendingu að tala niður þá framtíðarsýn að orkufyrirtækin skili auknum hagnaði. Þessi fyrirtæki eru hins vegar, líkt og nánar er fjallað um hér á eftir, að greiða ýmsan beinan og óbeinan kostnað vegna nýtingar á vatnsauðlindinni. Ekki verður hins vegar sagt að starfsemi vatnsaflsvirkjana hafi áhrif á efnasamsetningu vatnsins, nema ef vera skyldi til hreinsunar á aurburði í einhverjum tilvikum. Þekkt eru dæmi um jökulár sem breyst hafa í laxveiðiár í kjölfar virkjunarframkvæmda og vandséð er að þau áhrif á vatnsauðlindina teljist neikvæð. Jarðhitavirkjanir dæla í flestum tilvikum jarðhitavökvanum aftur niður í jarðhitageyminn,

að undanskildum þeim hluta sem nýttur er til húshitunar, baða o.s.frv. Vandséð er að það teljist neikvæð áhrif af vatnsnýtingu.

Í 2. málslíð 1. tölulíðs 9. gr. vatnatilskipunarinnar segir að stefna í verðlagningu vatns skuli vera notendum nægileg hvöt til að nýta vatnsauðlindir á hagkvæman hátt sem styðji þannig við umhverfismarkmið tilskipunarinnar. Þetta þýðir væntanlega nægilega háa verðlagningu til að draga úr (óþarfa) nýtingu og til þessa er vísað í 3. mgr. I. kafla athugasemda með frumvarpinu, að því er virðist til að réttlæta þessa nýju gjaldtöku (orku- og veitufyrirtækin gætu hugsanlega freistast til að túlka þessi orð frumvarpsins sem hvatningu til að hækka sínar gjaldskrár nokkuð hressilega, til að takmarka notkun á vatnsauðlindinni!). En í þessu ljósi er einkennilega lesningu að finna í VI. kafla athugasemda með frumvarpinu, um mat á áhrifum. Þar segir að orku- og veitufyrirtækin muni geta hækkað gjaldskrár sínar til að standa stráum af þessu nýja gjaldi, en að gjaldið verði „einungis nokkrar krónur“ (3. mgr.) á meðalnotanda (og er þá vísað til endanlegs notanda). Ekki mjög íþyngjandi segir í 1. mgr. Gjaldið á sem sagt að hækka orku- og veitureikninga landsmanna til að draga úr notkun á vatnsauðlindinni, en það verður svo lágt að endanlegur notandi tekur tæpast eftir því!

Loks, um nytjagreiðsluregluna, þá er hún teygð í frumvarpinu til að réttlæta gjaldtöku fyrir sýnatökur og aðrar rannsóknir á vatnshlotum sem orku- og veitufyrirtækin eru ekki að nýta, enda fylgjast fyrirtækin sjálf með stöðu þeirra vatnshlota sem þau nýta. Hví eiga þessi fyrirtæki þá að greiða fyrir þessar rannsóknir, samkvæmt nytjagreiðslureglu?

Það er því ljóst að vísanir í nytjagreiðsluregluna til að réttlæta þessa gjaldtöku standast alls enga skoðun.

### **Röng beiting á mengunarbótareglunni**

Gjaldtakan á fráveitur er í frumvarpinu réttlætt með vísan til mengunarbótareglunnar, að sá borgi sem valdi mengun. Í stöðuskýrslu fyrir vatnasvæði á Íslandi eru 36 svæði skilgreind í óvissu eða hættu. Þar af eru einungis sex skilgreind í óvissu eða hættu vegna athafna fráveitna. Á sama tíma er ákveðið að gjaldtaka nái ekki til stórra aðila sem fjallað er um í vatnatilskipun EB og í lögum um stjórn vatnamála, aðila á borð við iðnað og landbúnað, gömul urðunarsvæði o.fl. Ekki svo að skilja að Samorka sé að leggja til sérstaka gjaldtöku á umrædda aðila. Mengunarbótareglunni er hins vegar ranglega beitt ef það er ekkert samræmi milli mengunar og hver / hversu mikið þarf að borga. Þar fyrir utan er fráveitan, m.a. í vatnatilskipuninni líkt og fram kemur hér að framan, skilgreind sem *vatnsþjónusta*. Undanfarin ár hafa íslenskar fráveitur stofnað til gríðarlegra fjárfestinga og ljóst er að framhald verður á þeim fjárfestingum á næstu árum. Markmið þessarar uppbyggingar er einmitt að draga úr álagi á viðtakann, vatnsauðlindina. Gjaldtaka á fráveitur, á grunni mengunarbótareglu, er þess vegna algjör þversögn í eðli sínu.

### **Gjaldtaka eingöngu á þá aðila sem þegar leggja mest af mörkum!**

Eins og Samorka hefur bent umhverfis- og auðlindaráðuneyti á allar götur frá því að þessar gjaldtökugmyndir voru fyrst kynntar samtökunum á fundi í ráðuneytinu þann 16. nóvember 2012, þá eru það einmitt orku- og veitufyrirtækin sem þegar afla þorra þeirra gagna sem hérlandis eru til um stöðu vatnamála og álag á svokölluð vatnshlot. Í frumvarpinu kemur fram að fallist hafi verið á rök Samtaka iðnaðarins varðandi slíkt framlag starfsleyfisskyldra iðnfyrirtækja (5. mgr. V. kafla athugasemda) og þau því undanskilin gjaldtöku (en ekki getið um sams konar rökstuðning Samorku, sem margítrekað kom fram). Hér er ekki lögð til gjaldtaka á þessi fyrirtæki, en vandséð er að þeirra framlag jafnist á við framlag orku- og veitufyrirtækja í þessu samhengi. Sýnatökur, eftirlit með efnasamsetningu, aurburði, ástandi fiskistofna o.s.frv. Allar þessar upplýsingar eru Umhverfisstofnun aðgengilegar, eða geta a.m.k. verið það. Vísindaleg gögn um stöðu og þróun á sviði vatnamála sem aflað er á kostnað orku- og veitufyrirtækja.

Að mati Umhverfisstofnunar þarf jafnframt að fylgjast með ástandi annarra vatnshlota og Samorka gerir ekki athugasemd við það, en vandséð er hvers vegna t.d. vatnsveita í fámennu sveitarfélagi í uppsveitum Suðurlands á til viðbótar kostnaði við eigið gæðaeftirlit að fá (í raun) sendan reikning vegna sýnatöku úr einhverju vatnshloti í afskekktri sveit hinum megin á landinu. Vatnaáætlun er almennt, samfélagslegt verkefni, til komið vegna EES-aðildar Íslands, og á þess vegna að fjármagnast af almennu skattfé. Orku- og veitufyrirtækin geta lagt þarna til mikið magn af upplýsingum en eiga ekki að fá sendan reikninginn fyrir öðrum aðgerðum þeim óviðkomandi. Þau gætu þá fullt eins vel tekið upp þá stefnu að innheimta sjálf gjald fyrir að láta Umhverfisstofnun í té þær upplýsingar sem þau afla með fyrrgreindum rannsóknum á þeim vatnshlotum sem þau nýta.

### **Umhverfis- og auðlindaskattar, greiðslur fyrir vatnsréttindi**

Til viðbótar við fyrrnefndar rannsóknir þurfa orkufyrirtækin gjarnan að greiða fyrir vatnsréttindin og eru því þegar að reiða af hendi beina fjármuni fyrir nýtingu á auðlindinni. Þá hefur orkufyrirtækjum um nokkurra ára skeið verið falin innheimta svokallaðra umhverfis- og auðlindaskatta, sbr. lög nr. 129/2009. Engar upplýsingar liggja fyrir um sérstaka ráðstöfun þeirra fjármuna, en e.t.v. væri við hæfi að nýta þá að hluta til að fjármagna vatnaáætlun. Loks er þessum fyrirtækjum iðulega gert að fjármagna mótvægisaðgerðir af ýmsu tagi, uppgræðslu lands o.s.frv. Það er ekki svo að þessi fyrirtæki séu ekki að greiða fyrir nýtingu á vatnsauðlindinni.

### **Afturvirkur skattur?**

Frumvarpið gerir ráð fyrir að orku- og veitufyrirtækin greiði gjaldið í ríkissjóð 1. apríl ár hvert, á grundvelli rauntalna vegna liðins árs (4. mgr. 2. gr.). Þá er gert ráð fyrir að lögin öðlist þegar gildi (3. gr.), utan að gjaldtaka á fráveitur hefjist ekki fyrr en árið 2016. Hér er sem sagt kveðið á um að raforkuframleiðendur, hitaveitur og vatnsveitur greiði þetta gjald þegar 1. apríl árið 2015, á grunni rauntalna vegna ársins 2014. Það kallast

afturvirk skattheimta. Fyrirtækin höfðu engin tækifæri til að innheimta þetta gjald á liðnu ári, enda lögin ekki til staðar. Samorka kýs að trúá því ekki að þetta frumvarp verði að lögum, en verði það niðurstaðan hlýtur augljóslega að þurfa að fresta gildistökunni um a.m.k. eitt ár.

### **Ströng ákvæði um gagnaskil**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fráveitur (sveitarfélög) skili gögnum vegna álagningar til Umhverfisstofnunar eigi síðar en 1. mars ár hvert (4. mgr. 2. gr.), en orkufyrirtæki og vatnsveitur til Orkustofnunar eigi síðar en 1. febrúar ár hvert. Varðandi raforkuframleiðslu eru gagnaskil líklega nú þegar í þessum farvegi, en hætt er við að hitaveitur, vatnsveitur og jafnvel fráveitur muni í mörgum tilvikum lenda í erfiðleikum með að skila umræddum gögnum svo snemma á árinu. Það er því beinlínis ósmekklegt að vísa til dagseктаheimilda Orkustofnunar í þessu sambandi (5. mgr. III. kafla athugasemda með frumvarpinu). Sem fyrr segir kýs Samorka að trúá því ekki að þetta frumvarp verði að lögum, en verði það niðurstaðan hlýtur að þurfa að endurskoða þessa tímafresti.

### **Íþyngjandi regluverk, aukið flækjustig**

Sitjandi ríkisstjórn leggur í sinni stefnuskrá m.a. áherslu á einföldun regluverks. Hér er verið að koma á fót nýrri gjaldtöku, þvinga fjölda fyrirtækja til að flýta og/eða breyta sinni upplýsingaöflun, þvinga fjölda fyrirtækja til breytinga á sinni upplýsingagjöf og á framsetningu þeirra gagna, stofna til nýrra verkefna í tveimur ríkisstofnunum, hugsanlega nýrra stöðugilda þar o.s.frv. Þetta mun seint teljast í anda fyrrnefndrar stefnu um einföldun regluverks.

### **Hækkandi fjárhæðir**

Ekki skal því hins vegar bætt við að tekjuöflunin sé lítil með öllu þessu umstangi og aukna flækjustigi og regluverki. 55 m.kr. er e.t.v. ekki há upphæð í samhengi ríkisfjármála, en í frumvarpinu kemur skýrt fram (í lok III. kafla athugasemda) að þessar fjárhæðir munu fara hækkandi á komandi árum. Tekið er fram að endurmeta þurfi „kostnaðarpátttöku notenda“ árið 2017 og að meta þurfi heildarkostnað vöktunar sem komi inn í nokkrum skrefum og fyrrnefnda kostnaðarpátttöku um leið. Augljóst er að þessir gjaldstofnar, verði þeir leiddir í lög, munu hækka á komandi árum. Engin trygging er hins vegar fyrir því að þessum fjármunum verði ráðstafað til þess almenna samfélagslega verkefnis sem vatnastjórnunarátætlunin er, og ætti einfaldlega áfram að fjármagnast með almennu skattfé, sem var skilningur þeirra sem tóku þátt í að semja frumvarp til laga um stjórn vatnamála, líkt og fram kemur í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar (4. mgr. V. kafla athugasemda).



*Innan Samorku starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforkuframleiðendur, raforku-salar og flutnings- og dreifingaraðilar raforku*

7

Samorka leggst eindregið gegn því að Alþingi samþykki þetta frumvarp.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason  
framkvæmdastjóri