



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

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

Reykjavík 18. febrúar 2015

1502011SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. til laga um stjórn vatnamála, 511. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 9. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um ofangreint mál.

Almennt um frumvarpið

Markmið frumvarpsins er að kveða á um gjaldtöku til að standa straum af kostnaði við innleiðingu rammatilskipunar ESB um stjórn vatnamála, nr. 2000/60/EB, sem leidd var í lög hér á landi með lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011. Samband Íslenskra sveitarfélaga tók þátt í vinnu við innleiðingu umræddrar tilskipunar og var lögð á það áhersla af hálfu sambandsins að halda kostnaði sveitarfélaga í algeru lágmarki.

Í þessari vinnu var m.a. fallist á það sjónarmið lögfræðinga sambandsins að Ísland væri ekki skuldbundið til þess að innleiða sérstaklega ákvæði 9. gr. tilskipunarinnar um gjaldtöku fyrir vatnsstjórn. Er sérstaklega gerð athugasemd við það af hálfu sambandsins að það frumvarp sem nú er lagt fram sé byggt á því að nauðsynlegt sé að innleiða 9. gr. tilskipunarinnar en í skýringum við frumvarpið er hvergi tilgreint að krafa um lagabreytingar hafi komið fram frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Fremur virðist vera ætlunin að nota umrætt ákvæði tilskipunarinnar sem skálkaskjól til að láta vatnsveitur og fráveitur sveitarfélaga greiða stærstan hluta af kostnaði Umhverfisstofnunar við gerð vatnaáætlunar. Þessu hljóta sveitarfélögin að mótmæla harðlega.

Rétt þykir að áréttu að markmið 9. gr. tilskipunarinnar er að stefna aðildarríkja í verðlagningu vatns sé notendum nægileg hvöt til að nýta vatnsauðlindir á hagkvæman hátt sem styðji þannig við umhverfismarkmið tilskipunarinnar. Ljóst má vera að skattlagning sú sem lögð er til í frumvarpinu stuðlar á engan hátt að því markmiði enda hefur hún óveruleg áhrif á reikninga sem notendur veitnanna greiða. Sambandið hefur hins vegar miklar áhyggjur af því fordæmi sem gæti falist í slíkri lagasetningu og bendir jafnframt á að sú skattlagning mun fyrst og fremst renna til þess að fjármagna rannsóknir á vatnshlotum sem greiðendur skattsins eru ekki að nýta til vatnspjónustu.

Af hálfu sambandsins er talið eðlilegast að líta svo á að sá stjórnsýslukostnaður sem Umhverfisstofnun verður fyrir vegna tilskipunarinnar sé kostnaður sem Íslenskra ríkið þurfi sjálft að taka á sig enda er hann afleiðing af þátttöku Íslands í EES-samstarfinu. Sambandið telur jafnframt eðlilegt og auðleysanlegt að litlum hluta af tekjum ríkissjóðs vegna álagningar umhverfis- og auðlindaskatta, sbr. lög nr. 129/2009, verði ráðstafað til að fjármagna þetta lögbundna verkefni Umhverfisstofnunar.



Hugtakið vatnsþjónusta og efnahagsleg greining að baki gjaldtöku

Í frumvarpinu er byggt á því að tilskipunin veiti aðildarríkjum heimild til þess að skattleggja vatnsþjónustu, sem er í 1. gr. skilgreind svo:

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 áður en skólpinu er veitt aftur út í viðtaka.

Þetta er lýsing á þeirri þjónustu sem almenningsveitur veita íbúum sveitarfélaga. 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.

Um þetta atriði segir m.a. í tilskipuninni, í 38. lið aðfararorða:

Beiting aðildarríkjanna á efnahagslegum stjórnækjum kann að vera viðeigandi sem hluti af áætlun um ráðstafanir. Taka ber tillit til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, að meðtöldum umhverfis- eða auðlindatengdum kostnaði vegna tjóns eða skaðlegra áhrifa á vatn, einkum mengunarbótareglunnar. Efnahagsleg greining á vatnsþjónustu, sem byggist á langtímaspám um framboð og eftirspurn eftir vatni á vatnasviðaumdæminu, er nauðsynleg í þessu skyni.

Í III. viðauka við tilskipunina kemur fram að til grundvallar gjaldtöku skv. 9. gr. tilskipunarinnar skuli liggja efnahagsleg greining. Í efnahagslegu greiningunni skulu vera nægar upplýsingar og nægilega nákvæmar til þess að:

a) gera viðkomandi útreikninga, sem eru nauðsynlegir með tilliti til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, skv. 9. gr., með tilliti til langtímaspár um framboð og eftirspurn eftir vatni á vatnasviðaumdæminu og, ef nauðsyn krefur:

— mat á umfangi, verði og kostnaði í tengslum við vatnsþjónustu og

— mat á tilheyrandi fjárfestingum, þ.m.t. spár um slíkar fjárfestingar,

b) meta, út frá mati á hugsanlegum kostnaði vegna slíkra ráðstafana, hagkvæmstu samsetningu ráðstafana, að því er varðar vatnsnotkun, sem taka má inn í áætlun um ráðstafanir skv. 11. gr.

Ljóst er af framansögðu að sú nálgun sem liggur til grundvallar gjaldtöku skv. frumvarpinu, sem er eingöngu til að fjármagna útgjöld Umhverfisstofnunar, er mjög fjarri þeirri hugsun sem fram kemur í tilskipuninni. Verður að líta svo á að tilgangur gjaldtöku skv. 9. gr. tilskipunarinnar sé sá að stuðla að sjálfbærri notkun vatnsauðlindarinnar og tryggja nægt framboð á vatni til framtíðar litið, þ.e. ekki til að fjármagna stjórnsýslu sem aðildarríki verða fyrir vegna



tilskipunarinnar. Þá skal bent á að engin efnahagsleg greining liggur til grundvallar því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Sambandið áréttar því það sem segir í inngangi þessarar umsagnar, að engin krafa hefur verið gerð á íslenska ríkið um að taka upp gjaldtöku skv. 9. gr. tilskipunarinnar enda hljóðar 4. töluliður 9. gr. tilskipunarinnar þannig:

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 vatnasviðaumdæmi skulu þau gera grein fyrir ástæðunum fyrir því.

Almannajónusta skattlögð

Ekki er hægt að una því af hálfu sveitarfélaga að ríkið skattleggi lögbundna almannajónustu sem sveitarfélög veita íbúum sínum með rekstri vatns- og fráveitna til að standa straum af þátttöku Íslands í EES-samningnum. Um er að ræða hættulegt fordæmi sem sambandið hefur andmælt á öllum stigum málsins, eins og nánar er rakið í skýringum með frumvarpinu og áréttað í fylgiskjali 1, sem er umsögn um áhrif frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga.

Sá kostnaður sem lagt er til að fráveitur sveitarfélaga beri kemur til viðbótar kostnaði sem sveitarfélög bera nú þegar vegna uppbyggingar og rekstrar fráveitna. Ljóst er að þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist vegna EES-samningsins um kröfur til fráveitna hafa aukið útgjöld sveitarfélaga og þótt ástand fráveitumála sé ágætlega viðunandi allvíða á landinu er mikið verk óunnið við að ná markmiðum fráveitutilskipunarinnar um fullnægjandi hreinsun skólps um allt land, sérstaklega í fámennari byggðarlögum. Augljóst er að áframhaldandi fráveituframkvæmdir eru mikilvægur liður í því að draga úr álagi á vatnsauðlindina og felst mikil þversögn í því að líta á starfsemi fráveitna sem mögulegt skattandlag fyrir ríkissjóð.

Af hálfu sveitarfélaga hefur verið kallað eftir stuðningi ríkisins við fráveituframkvæmdir, svo sem með því að endurgreiða virðisaukaskatt vegna fráveituframkvæmda. Ekki hefur enn reynst vilji til þess að bregðast við þessum óskum sveitarfélaga. Samband íslenskra sveitarfélaga kallar eftir því að ríkið og löggjafinn styðji sveitarfélögin til þess að ljúka nauðsynlegum framkvæmdum og falli jafnframt frá hugmyndum um skattlagningu á fráveitur.

Sömu sjónarmið og að framan greinir eiga í meginatriðum einnig við um skattlagningu vatnsveitna, sem eru lögbundið verkefni sveitarfélaga í þéttbýli.

Sveitarfélögin fjármagni stjórnsýslu ríkisins!

Áður en þetta frumvarp kom fram hafði fjármagn til Umhverfisstofnunar vegna umsýslu við framkvæmd laga um stjórn vatnamála þegar verið skorið verulega niður. Af þeirri ástæðu hefur Umhverfisstofnun hægt mjög á vinnu við gerð vöktunaráætlunar miðað við þann tíma sem gert er ráð fyrir í lögum um stjórn vatnamála.



Að áliti Sambands Íslenskra sveitarfélaga felur frumvarpið í sér hættulegt fordæmi og treystir sambandið á það að löggjafinn fallist ekki á það að ríkið sendi sveitarfélögum reikninginn, á þann hátt sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, vegna sérfræðivinnu sem ríkið ber sjálft ábyrgð á að inna af hendi vegna alþjóðlegra skuldbindinga. Ef löggjafinn hleypir þessu máli í gegn óbreyttu má allt eins vænta þess að svipaðar leiðir verði fetaðar með alls konar verkefni sem unnin eru á grundvelli EES-samningsins og annarra alþjóðlegra skuldbindinga.

Sambandinu hugnast ekki heldur að í frumvarpinu eru gefin fyrirheit um að sú tekjuöflun sem lögð er til í frumvarpinu, sem nemur alls 55 milljónum króna á ári, muni hækka í framtíðinni. Tekið er fram í skýringum með frumvarpinu að endurmeta þurfi „kostnaðarþátttöku notenda“ árið 2017 og að meta þurfi heildarkostnað vöktunar sem komi inn í nokkrum skrefum og fyrrnefnda kostnaðarþátttöku 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, heldur má allt eins vænta þess að við gerð fjárlaga verði þessum tekjum ríkisins að hluta eða jafnvel öllu leyti ráðstafað til annarra og óskyldra verkefna.

Ójafnræði

Sambandið bendir að auki á að verulegt misræmi er í því að ætla vatns- og hitaveitum annars vegar og fráveitum hins vegar að greiða nánast jafnháan hluta af heildarskattlagningu eins og vatnsafls- og jarðhitavirkjunum. Ljóst er að tekjur rekstraraðila af þessari starfsemi eru mjög ólíkar. Af rekstri almenningsveitna er almennt nánast engin framlegð enda er sá rekstur fjármagnaður með þjónustugjöldum sem er ætlað að standa undir kostnaði en ekki skila eigendum hagnaði. Hagnaður af rekstri virkjana getur á hinn bóginn verið mjög mikill.

Fráveitur og vatnsveitur sveitarfélaga þurfa í rekstri sínum að vakta ástand vatns og viðtakarannsóknir vegna fráveitna, sem eru mikilvæg gögn sem nýtast vel við stjórn vatnamála. Þessar almenningsveitur verða þannig þegar fyrir kostnaði vegna vöktunar og er ekki tilefni til að bæta á þær frekari útgjöldum af hálfu löggjafans.

Sambandið vill einnig benda á að við gerð frumvarpsins var fallist á það sjónarmið fulltrúa atvinnulífsins að það myndi leiða til of flókinnar skattheimtu að leggja skatt á fyrirtæki sem nota vatn í sinni starfsemi. Ýmis dæmi eru þó um fyrirtæki sem hafa mikil not af vatnsauðlindinni en munu ekki verða óbeinir greiðendur á grundvelli þeirrar lagabreytingar sem hér er til umsagnar. Má þar sérstaklega benda á fiskeldisfyrirtæki, sem geta í mörgum tilvikum valdið verulegu álagi á vatnsauðlindina, s.s. með sjókváeldi.

Afturvirk skattlagning

Sambandið tekur undir athugasemd Samorku þess efnis að 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 voru lögin þá ekki til staðar. Ef svo ólíklega vill til að frumvarpið verði að lögum þarf því að fresta gildistökkunni um a.m.k. eitt ár.

Lokaorð

Eins og hér hefur verið rakið allítarlega er það eindregin afstaða Sambands Íslenskra sveitarfélaga að ekki verði unað við þá skattlagningu á almannajónustu sem hér er lögð til heldur beri að fjármagna stjórnsýsluverkefni vegna innleiðingar vatnatilskipunarinnar með framlögum á fjárlögum. Allt frá því að fyrst var byrjað að huga að innleiðingu vatnatilskipunarinnar hefur sambandið lagst gegn auknum álögum á sveitarfélög vegna þeirrar auknu stjórnsýslu sem af henni hlýst.

Sambandið væntir þess að við umfjöllun um málið á Alþingi verði sérstaklega kallað eftir afstöðu ríkisins til þess hvort ekki sé skynsamlegra að auka stuðning við sveitarfélög sem ekki hafa lokið nauðsynlegum fráveituframkvæmdum og þau áform um skattlagningu á almenningsveitur sem hér eru til umsagnar verði jafnframt lögð á hilluna til frambúðar.

Sambandið leggst eindregið gegn samþykkt frumvarpsins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri