

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 81/1991, með síðari breytingum.

Frá minni hluta félagsmálanefndar.

Minni hlutinn telur frumvarp þetta meingallað þótt gerðar hafi verið á því nokkrar breytingar frá eldra frumvarpi sem flutt var á síðasta þingi og eins þótt til standi samkvæmt breytingartillögum meiri hlutans að reyna enn að lagfæra gallana. Eftir stendur þó að verið er að heimila með frumvarpi þessu að halda inn á þá háskalegu braut að hlutafélagavæða og að hluta til einkavæða rekstur vatnsveitna. Þessari stefnu er minni hlutinn andvígur og telur að vatnsveitur beri að skilgreina sem undirstöðuþjónustu, undirstöðu veitustarfsemi sem eðli málsins samkvæmt er nánast dæmd til að lúta náttúrulegri einökun. Halda beri rekstri vatnsveitna algjörlega aðgreindum frá kröfum um hagnað/arð til eigenda í viðskiptalegum skilningi. Arðurinn af rekstri vatnsveitna á eingöngu að vera fólgin í þeim grundvallarréttindum einstaklinga, mannlífs og atvinnulífs að eiga aðgang að ódýru og góðu vatni. Óviða ef nokkurs staðar í heiminum eru aðstæður einmitt betri til þess en á Íslandi. Rekstur vatnsveitna á ekkert erindi inn í samkeppnisumhverfi venjulegs atvinnurekstrar. Eðlilegast væri að ganga þannig frá málum að þau sveitarfélög sem kjósa að breyta sameinuðum orku- eða veitufyrirtækjum sínum, þar á meðal vatnsveitum, yfir í hlutafélög skilji þá neysluvatnsveitur eftir í eigu sveitarfélaganna og á þeirra vegum sé, vegna breyttra aðstæðna, t.d. í viðskiptaumhverfi orkuöflunar, orkusölu og dreifingar, talið nauðsynlegt að gera slíkar breytingar á að halda vatnsveitum þar utan við.

Þótt gerðar séu nokkrar tilraunir til að laga ágalla frumvarpsins í breytingartillögum meiri hlutans skortir enn verulega á að frumvarpið sé ásættanlegt sem slíkt að viðbættum þeim pólitíska ágreiningi um grundvallarstefnu í málinu sem gerð var grein fyrir hér að framan. Í 2. gr. frumvarpsins á nú samkvæmt breytingartillögunum að gera einkarétt sveitarfélaga á rekstri vatnsveitna afdráttarlausan í stað þess að í frumvarpinu sjálfu er talað um að sveitarfélög „sem lagt hefur vatnsveitu“ hafi einkarétt á rekstri hennar. Þessi breyting yrði að sjálf-sögðu til bóta, enda ótrúlegur frágangur á frumvarpinu eins og það var lagt fram, en dugar þó engan veginn. Fyrir utan liggur eignarhaldið sjálft. Einkaréttur á rekstri jafngildir ekki sjálfkrafa eign sveitarfélags.

Ákvæðin um heimildir sveitarfélaga til að framselja einkarétt sinn til rekstrar veitna eru einnig verulega gölluð. Þó svo að skilyrði sé að stofnun eða fyrirtæki sem rétturinn er seldur til sé að meiri hluta í eigu ríkis eða sveitarfélags er ljóst að í gegnum slíkt fyrirkomulag gæti rekstur veitnanna orðið einkavæddur a.m.k. að 49%. Einnig er sérkennilegt að engin tímamörk eru sett um það til hve langs tíma framsalið megi standa. Eingöngu er talað um að það skuli vera til ákveðins tímabils í senn. Væntanlega má túlka það eftir vilja og áhuga hvers og eins; getur eins tekið til 99 ára eins og til fimm eða tíu ára.

Annað meingallað ákvæði þessa frumvarps er svo ákvæði 3. gr. um að eiganda vatnsveitu sé ár hvert heimilt að áskilja sér allt að 7% arð af eigin fé vatnsveitunnar. Með þessu ákvæði frumvarpsins er undirstrikað að verið sé að leggja rekstur vatnsveitu að nánast öllu leyti að

jöfnu við hvern annan atvinnurekstur sem rekinn yrði í hagnaðarskyni. Draga verður mjög í efa að það samræmist lögum að heimila sveitarfélögum almenna tekjuöflun með þessum hætti við ákvörðun vatnsgjalds til þess að tryggja sér 7% arð af eigin fé vatnsveitu.

Frumvarpið að öðru leyti gengur út á það að gjaldtaka vatnsveitna skuli miðast við almenn sjónarmið um þjónustugjöld, þ.e. ekki sé um skatt eða eiginlega tekjuöflun að ræða. Um þjónustugjöld á hins vegar að gilda sú meginregla að fyrir utan að byggjast á skýrum lagaheimildum beri að gæta þess við ákvörðun gjaldanna að þau séu ekki hærri en sem nemur þeim kostnaði sem almennt stafar af því að veita viðkomandi þjónustu. Sé farið út fyrir þessi mörk er í reynd um tekjuöflun að ræða og þá verður sú tekjuöflun, hvort heldur sem er til ríkis eða sveitarfélaga, að byggjast á fullnægjandi skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Um nánari rökstuðning fyrir þessu sjónarmiði er vísað til umsagnar Samtaka atvinnulífsins sem birt er sem fylgiskjal með nefndaráliti þessu.

Það verður að telja stóran ljóð á þessu frumvarpi að höfundarnir hafa með öllu horft fram hjá þróun á alþjóðavettvangi hvað varðar það að meta nægan aðgang að hollu og góðu drykkjarvatni sem grundvallarmannréttindi og að ekki beri að líta á vatn sem verslunarvöru. Benda má á nýgerða samþykkt Sameinuðu þjóðanna í þessu sambandi.

Þá hefði verið eðlilegt ef endurskoða á lagaákvæði um vatnsveitur sveitarfélaganna að líta til yfirstandandi viðræðna á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og líklegra skuldbindinga samkvæmt svonefndum GATS-samningum sem þar koma væntanlega til sögunnar. Höfundar frumvarpsins virðast ekki hafa kynnt sér þá neikvæðu reynslu sem orðið hefur af einkavæðingu vatnsveitna víða erlendis sem aftur hefur svo leitt til þess að ríkisstjórnir margra landa, t.d. Hollands, hafa gripið til róttækra aðgerða til að ná aftur tókum á ástandinu.

Með vísan til alls þessa er það niðurstaða minni hlutans að frumvarp þetta sé á engan hátt tækt til afgreiðslu og það beri að vinna betur. Minni hlutinn leggur því til að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar.**

Alþingi, 12. mars 2003.

Steingrímur J. Sigfússon.

Fylgiskjal I.**Umsögn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja.**

(14. febrúar 2003.)

BSRB ítrekar enn frekar andstöðu sína við hlutafélagavæðingu vatnsveitna og vísar til fyrri röksemda í því sambandi. BSRB telur að vísu þær breytingar sem fram eru komnar til bóta frá fyrra frumvarpi, en telur hins vegar ekki nóg að gert til að tryggja hagsmuni almennings hvað varðar þessa grunnþjónustu. Bent er á nýgerða samþykkt Sameinuðu þjóðanna um að nægur aðgangur að vatni metist sem grunnmannréttindi og að ekki beri að líta á vatn sem verslunarvöru. Vísast til neikvæðrar reynslu erlendis frá af einkavæðingu vatnsveitna og breytinga á reglugerðum í nafni aukinnar samkeppni, sbr. fylgiskjöl. Þá er nauðsynlegt að horfa til fyrirhugaðra lagabreytinga í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga s.s. GATS-samningsins og gera sér ljóst hvaða hættur kunni að vera þeim samfara.

Þá er nauðsynlegt að benda á að sveitarstjórnarmál og þar með vatnsveitur sveitarfélaga heyra undir félagsmálaráðuneytið – ekki iðnaðar eða viðskiptaráðuneyti. Vatn er grundvallarmannréttindi, og ber að líta á það í ljósi samfélagslegra sjónarmiða og heilbrigðisþátta fremur en viðskiptasjónarmiðum.

Að mati BSRB er þó til málamiðlunarleið sem nær fram þeim meginmarkmiðum sem tilgreind eru í framlögðu lagabreytingarfrumvarpi ríkisstjórnarinnar (“Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu miða einkum að því að auka sveigjanleika í stjórn og rekstri vatnsveitna. Jafnframt skal stefnt að því að einfalda gjaldtökuheimildir vatnsveitna. Loks miða breytingarnar að því að hindra eftir megni soun neysluvatns”) og tryggir um leið þá hagsmuni almennings sem BSRB leggur mesta áherslu á að tryggja sbr. fyrstu grein frumvarpsins skv. tillögu BSRB.

Er hér farin sú leið að gera breytingatillögur við fyrirliggjandi lagatexta og færðar röksemdir fyrir þeim breytingum. Þá eru færð ýmis dæmi til stuðnings þeirri afstöðu BSRB sem hér er lögð til grundvallar, sjá fylgiskjöl.

F.h. BSRB

Svanhildur Halldórsdóttir.

Fylgiskjal II.**Umsögn Samtaka atvinnulífsins.**

(14. febrúar 2003.)

Samtök atvinnulífsins hafa móttengið bréf yðar dagsett 31. janúar s.l. þar sem þér óskið umsagnar Samtakanna um meðsent frumvarp til laga um breytingu á lögum um vatnsveitur sveitarfélaga 422. mál.

Eftir yfirllestur frumvarpsins gera Samtökin eftirfarandi athugasemdir:

Samtök atvinnulífsins draga stórlega í efa lögmæti þess að heimila sveitarfélögum almenna tekjuöflun við ákvörðun vatnsgjalds, til að tryggja 7% arð af eigin fé vatnsveitunnar, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

Ein af breytingum sem frumvarpið felur í sér er að gjaldtaka vatnsveitna skuli miðast við almenn sjónarmið um þjónustugjöld sbr. 9. gr. frumvarpsins. Skilgreining þjónustugjalda kemur vel fram í meðferð umboðsmanns Alþingis á máli nr. 792/1993, en þar segir:

“Í 40. gr. stjórnarskrárinnar segir, að engan skatt megi ”... á leggja né breyta né af taka nema með lögum” Í 77. gr. stjórnarskrárinnar segir síðan: Skattamálum skal skipað með lögum.” Verður í lögum meðal annars að vera kveðið á um skattskyldu og skattstofn og þar verða að vera reglur um ákvörðun skatts. Þá ber einnig að hafa í huga það grundvallarsjónarmið varðandi skatta, að þeir eru lagðir á og innheimtir óháð þeirri þjónustu, sem ríkið veitir skattgreiðanda, ólíkt því þegar innheimt eru gjöld til að standa straum af kostnaði vegna einhverrar tiltekinnar þjónustu, sem hið opinbera lætur í té. Um slíka gjaldtöku, svonefnd “þjónustugjöld”, gildir sú meginregla, að hún verður að byggja á lagaheimild og gæta ber þess að við ákvörðun gjaldanna, að þau séu ekki hærri en nemur þeim kostnaði, sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu, sem í hlut á. Að öðrum kosti væri um að ræða almenna tekjuöflun ríkisins, sem byggja yrði á fullnægjandi skattlagningarheimild, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar”

Í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að vatnsgjald ásamt öðrum tekjum vatnsveitu standi undir stofnkostnaði og rekstri hennar, að teknu tilliti til arðgreiðslna skv. 5. gr.

Í athugasemdum undir 9. gr. er tekið fram að ákvæði 9. gr. byggji á almennum sjónarmiðum um álagningu þjónustugjalda, þ.e. að ekki skuli ákveða í gjaldskrá hærri gjald en sem meðalkostnaði af að veita þjónustuna. Þetta er ítrekað í athugasemdum við einstakar greinar undir 9. gr.

Að framansögðu er ljóst að vatnsgjald er í skilningi frumvarpsins þjónustugjald og byggir á almennum sjónarmiðum um álagningu þjónustugjalda. Það er álit umboðsmanns Alþingis að um þjónustugjöld gildi sú meginregla, að það byggji á lagaheimild og að þess sé gætt við ákvörðun gjaldsins, að það sé ekki hærri en nemur þeim kostnaði, sem almennt stafar af því að veita þá þjónust, sem í hlut á. Það samræmist því ekki almennum sjónarmiðum um álagningu þjónustugjalda, að sveitarfélögin afli sér almennra tekna til að standa undir 7% arðgreiðslu af eigin fé vatnsveitunnar við ákvörðun vatnsgjalds.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Óskar Mariússon.