



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 9. október 2019

1908029SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um forsendur fjárlaga, 2. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. september sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2020, 2. mál.

Fyrri aðkoma sambandsins að málinu

Umsögn þessi er einskorðuð við tiltekin ákvæði frumvarpsins sem fjalla um nýjan skatt, urðunarskatt. Sambandinu var gefinn kostur á því að koma að ábendingum við þann hluta frumvarpsins áður en það var lagt fram á Alþingi og lagðist sambandið eindregið gegn frumvarpinu, eins og segir í umsögn dags. 28. ágúst sl.:

Líkt og áður segir telur Samband íslenskra sveitarfélaga að frumvarpið sé ótímabært, óútfært og án nauðsynlegrar tengingar við stefnumótun í úrgangsmálum og loftslagsmálum.

Sambandið leggst því eindregið gegn því að frumvarp um urðunarskatt verði lagt fram á haustþingi og kallar eftir víðtæku samráði um mögulega útfærslu slíkrar skattheimtu áður en ákvörðun er tekin um lagabreytingar.

Ekkert tillit var tekið til athugasemda sambandsins áður en málið var lagt fram á þingi. Sem dæmi má nefna að ekki er gert ráð fyrir neinum aðlögunarfresti gagnvart þessum nýja skatti og verður rekstraraðilum urðunarstaða því gert skylt að standa skil á skattinum til ríkissjóðs frá næstu áramótum. Þetta er með öllu óásættanlegt.

Reynsla af lögum um umhverfis- og auðlindaskatta

Reynslan af lögum nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta styður við hina vel þekktu alhæfingu að skattar sem einu sinni eru komnir í lög verði ekki auðveldlega felldir úr gildi. Upphaflegt markmið laganna var að stuðla að tekjuöflun ríkissjóðs eftir efnahagshrunið árið 2008. Lögin áttu að gilda í þrjú ár og falla úr gildi í árslok 2012. Í umsögn um frumvarp sem varð að lögum nr. 129/2009 gagnrýndi sambandið sérstaklega að í II. kafla laganna er lagður umhverfisskattur á endurvinnanlegar náttúruauðlindir vegna sölu á raforku og heitu vatni. Í umræddum lögum eru engin ákvæði um að tekjum af tekjuöflun ríkisins með umhverfis- og auðlindasköttum verði ráðstafað í þágu umhverfismála og varðveislu auðlinda. Markmið lagasetningarinnar á sínum tíma var enda eingöngu að auka tekjur ríkisins.

Rúmum áratug síðar er þessi skattlagning á heitt vatn enn í gildi en skattlagning á raforkusölu féll úr gildi í árslok 2015. Sambandið áréttar fyrri afstöðu sína til

Þessarar lagasetningar og leggur til að II. kafli laganna falli brott, þannig að skattheimtu ríkisins verði hætt af þeirri almannajónustu sem hitaveitur veita.

Sömu röksemdir eiga fyllilega við um það frumvarp sem hér er til umsagnar. Engir einkaaðilar eiga eða reka urðunarstað og er því með urðunarskatti verið að skattleggja almannajónustu sem sveitarfélög veita og ríkisvaldið hefur engan kostnað af. Slíkri skattlagningu á opinbera þjónustu er harðlega mótmælt fyrir hönd sveitarfélaga.

Þar við bætist að á þessu stigi er með öllu óljóst hvernig ætlunin er að innheimta skattinn af úrgangshöfum, þ.e. heimilum og fyrirtækjum. Áður en yfirleitt kemur til álita að setja lög sem skyldar rekstraraðila urðunarstaða til að innheimta skattinn hlýtur að þurfa að skýra nánar hvernig þessi skattheimta verði útfærð í úrgangskeðjunni. Sem dæmi hlýtur að þurfa að svara þeirri spurningu hvort sveitarfélögum og úrgangsfyrirtækjum, sem hirða úrgang frá heimilum og lögaðilum, sé heimilt að leggja urðunarskatt ofan á sorphirðugjöldin sem þau innheimta af þeim sem þjónustunnar njóta. Vert er að benda á að ekki er til staðar búnaður til að vega þann úrgang sem til fellur frá hverju heimili eða rekstraraðila.

Almennt um urðunarskatt

Hugmyndir um urðunarskatt eru ekki nýjar af nálinni. Tæpt hefur verið á hugmyndum um slíka skattlagningu af hálfu núverandi ríkisstjórnar, m.a. í drögum að aðgerðaáætlun um loftslagsmál og í drögum að stefnu ráðherra í úrgangsmálum. Þetta er hins vegar í fyrsta sinn sem fram er lögð til umsagnar tillaga að lögfestingu slíkrar skattlagningar.

Markmið skattlagningar koma fremur skýrt fram í skýringum við frumvarpið og er tilgangurinn sagður sá að draga úr urðun úrgangs. Í frumvarpinu kemur hins vegar engin sýn fram um það hvernig aðrar aðgerðir en skattlagning muni stuðla að framgangi þessa markmiðs og er það gagnrýnt harðlega af hálfu sveitarfélaga. Áréttuð er sú afstaða sambandsins að:

*Forsenda þess að sambandið geti stutt lögfestingu urðunarskatts er að sú tekjuöflun renni beint til verkefna sem hafa það að markmiði að draga úr förgun úrgangs.*¹

Reynslan af urðunarskatti í Evrópuríkjum

Fjárhæð urðunarskatts er mun hærri í því frumvarpi sem hér er til umsagnar heldur en almennt þekkist, líkt og ítarlega er rakið í umsögn SORPU bs. um frumvarpið. Verði frumvarpið að lögum verður það því mjög íþyngjandi fyrir þá sem greiða skattinn.

Samkvæmt upplýsingum sem sambandið og SORPA bs. hafa aflað um reynsluna af framkvæmd urðunarskatts virðist ekki vera marktækur munur á endunýtingar- og endurvinnsluhlutfalli í ríkjum þar sem urðunarskattur er lagður á og ríkjum þar sem ekki er lagður á urðunarskattur. Þetta hlýtur að vera umhugsunarefni og grafa undan þeim röksemdum frumvarpshöfunda að álagning urðunarskatts hafi ein og

¹ Umsögn dags. 4. október 2018 um drög að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

sér áhrif á það hvort úrgangur er sendur til urðunar. Vísar sambandið aftur til ítarlegrar umfjöllunar í umsögn SORPU bs. hvað þetta varðar.

Í reynd virðist sá veruleiki blasa við að skatturinn muni hafa þau áhrif að útflutningur á úrgangi til brennslu muni aukast verulega. Hljóta stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga að þurfa að taka afstöðu til þess hvort sú niðurstaða sé ásættanleg, í umhverfislegu, fjárhagslegu og samfélagslegu tilliti. Afstaða Sambands Íslenskra sveitarfélaga er alveg skýr um að ríki og sveitarfélög ættu frekar að snúa bökum saman til að tryggja örugga og hagkvæma meðhöndlun úrgangs innanlands.

Nánar um markmið frumvarpsins

Hiklaust á að gera kröfu um að útfærsla á nýrri skattlagningu hljóti vandað samráðsferli enda er um að ræða mál sem snertir fjölmarga aðila. Óeðlilegt er að veita afslátt af þeim kröfum sem almennt eru gerðar vegna lagafrumvarpa, en með því að leggja frumvarpið fram í formi bandorms með frumvarpi til fjárlaga fór málið ekki í samráðsferli í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Gerð er alvarleg athugasemd við þá málsmeðferð.

Í 20. gr. draganna kemur fram að markmið urðunarskatts sé að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að samdrætti í urðun úrgangs með umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Að áliti sambandsins stuðlar frumvarpið ekki nema að takmörkuðu leyti að því markmiði. Einnig geti það mögulega valdið neikvæðum umhverfisáhrifum, aukið smithættu og haft neikvæð áhrif á ímynd Íslands í umhverfismálum. Fyrir því eru færðar eftirfarandi ástæður:

1. Í ESB-ríkjum myndi slík innviðauppbýgging til úrgangsmeðhöndlunar hljóta verulega styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB (e. Structural Funds) auk mögulegra ríkisstyrkja. Hér á landi er aðkoma ríkisins að verkefninu engin. Staðreyndin er að ríkisvaldið hefur engan kostnað af meðhöndlun úrgangs og því vandséð hvers vegna slíkur skattur á að renna í ríkissjóð. Ef einhver alvara væri í markmiðsgrein frumvarpsins ættu að koma fram í því áform um að tekjuöflun ríkisins af urðunarskatti verði varið til þess að niðurgreiða slíkar úrgangslausnir og stuðla að nýsköpun. Engin fyrirheit eru hins vegar gefin um slíkar niðurgreiðslur í frumvarpstexta eða skýringum.
2. Urðunarskattur getur unnið á móti þeirri uppbyggingu sem farin er af stað í bættri úrgangsstjórnun. Hlutur úrgangs hefur verið áætlaður um 8% í heildarlosun gróðurhúsalofttegunda fyrir allt Ísland². Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru nú að vinna að því að byggja gas- og jarðgerðarstöð til meðhöndlunar á lífrænum úrgangi og blönduðum heimilísúrgangi. Í nýlegri skýrslu Umhverfistofnunar³ til ESB er áætlað að losun frá úrgangi muni dragast saman um 32 kt. frá 2015 til 2035, eða um rúmlega 10%. Þessi áætlaði samdráttur í losun skýrist eingöngu af nýju gas- og jarðgerðastöðvarinnar í Álfsnesi enda er hún eina aðgerðin sem gert er ráð fyrir í framreikningnum. Eðlilegt væri að sveitarfélögin nytu fyrirgreiðslu

² Umhverfisstofnun. (2019). *National Inventory Report*. United Nation Framework Convention on Climate Change.

³ Umhverfisstofnun. (2019). *Report on policies, measures and projections*. United Nation Framework Convention on Climate Change.

af hálfu ríkisins vegna þessarar aðgerðar en því er ekki að heilsa. Eins og málið horfir við sveitarfélögunum verða þau væntanlega knúin til þess, þrátt fyrir stórbætta meðhöndlun úrgangs, að innheimta urðunarskatt hjá öllum heimilum, þ.m.t. þau heimili sem standa sig vel við úrgangsflokkun.

3. Jafnframt verður að skoða hvernig skattlagningin samræmist fyrirætlunum um bann við urðun sem kemur fram í drögum að stefnu ráðherra í úrgangsmálum og hvort þörf sé á báðum aðgerðum, þ.e. annars vegar banni við urðun og hins vegar skattlagningu. Í stefnudrögum kemur ekki fram nein afstaða til þess hvort útflutningur úrgangs til meðhöndlunar sé æskilegur. Telja má fullvíst að áhersla á útflutning orki tvímælis út frá umhverfissjónarmiðum og almenningsáliti hér á landi og í öðrum löndum og hlýtur að þurfa að fara fram opinskátt samtal milli stjórnvalda og almennings um hvort sú niðurstaða sé ásættanleg í umhverfislegu, samfélagslegu og efnahagslegu tilliti.
4. Utan höfuðborgarsvæðisins er einnig mikil þörf fyrir innviðauppbýggingu, þar sem m.a. þarf að horfa til þess að tryggja örugga förgun sóttmengaðs úrgangs. Mjög takmörkuð úrræði eru til slíkrar förgunar í dag þar sem hér er einungis ein brennslustöð starfandi og annar hún alls ekki förgun alls sóttmengaðs úrgangs. Líkt og áður er getið er það forsenda þess að sambandið geti stutt lögfestingu urðunarskatts að markmiði slíks frumvarps sé að tryggja örugga förgun úrgangs og að lagasetning stuðli sannanlega að því markmiði.
5. Í umsögn sambandsins um drög að stefnu ráðherra í úrgangsmálum er eindregið lagst gegn því að urðunarskattur verði lagður á sóttmengaðan úrgang, til að stuðla að öruggri og lögmætri förgun slíks úrgangs. Ráðuneyti umhverfismála hefur ítrekað skipað starfshópa til að fjalla um lausnir í þeim efnum og einnig hefur Eftirlitsstofnun EFTA knúið á um úrbætur. Afstaða sveitarfélaga er og hefur verið sú að óraunhæft sé að sveitarfélögin leysi þennan vanda fyrir landið í heild án aðkomu ríkisins. Á fundi sem fulltrúar sambandsins áttu með umhverfis- og auðlindaráðherra 8. október sl. kom fram vilji beggja aðila til að vinna hratt að því að leysa þennan vanda.
6. Óvirkur úrgangur veldur ekki útstreymi gróðurhúsalofttegunda, enda er um að ræða úrgang sem breytist ekki verulega líf-, efna- eða eðlisfræðilega. Sambandið leggur því til að horfið verði frá áformum um að leggja urðunarskatt á óvirkan úrgang enda óljóst hvaða áhrif slík skattlagning hefði að því frátöldu að auka lítillaga skatttekjur ríkissjóðs. Sú tekjuaukning er þó óveruleg, eða einungis um ein milljón króna á ári, og blasir við að að kostnaður við innheimtuna verði hærri en tekjur. Jafnframt er líklegt að flestir urðunarstaðir sem taka við óvirkum úrgangi séu án vigtunarbúnaðar og myndi skattheimta því kalla á fjárfestingu af hálfu rekstraraðila þeirra.
7. Nokkrar líkur eru á því að skattlagning vegna urðunar óvirks úrgangs hefði óheppileg umhverfisáhrif vegna hættu á að slíkum úrgangi verði afsettur ólöglega úti í náttúrunni í stað þess að farga honum á urðunarstað eða annars staðar þar sem starfsleyfi er fyrir slíkri móttöku. Þótt 0,5 kr. skattur á hvert kíló slíks úrgangs virðist ekki vera íþyngjandi er magn slíks úrgangs

yfirleitt talið í bilförmum. Hafa verður í huga að möguleikar til að farga óvirkum úrgangi löglega í landfyllingar og haugsetningu eru ekki óþrjótandi, en slík förgun verður væntanlega ekki skattandlag. Einnig er tilefni til þess að spyrja hvort slíkur eðlismunur sé á urðun slíks úrgangs og haugsetningu hans að réttlæti skattlagningu á annan farveginn umfram hinn.

Óljós skattfrankvæmd

Sambandið telur nauðsynlegt að fram komi nánari skýringar á því hvernig rekstraraðilar urðunarstaða eiga að fara að því að innheimta skattinn og bendir á að það getur verið erfiðleikum bundið að innheimta skattinn „samkvæmt vigt“ í öllum tilfellum eins og gert virðist ráð fyrir í frumvarpinu. Stefna ætti einnig að því að tryggja að mismunandi söfnunarleiðir sveitarfélaga leiði ekki til mismunandi niðurstöðu hvað varðar skattlagningu að hálfu ríkisins.

Innheimta skattsins getur orðið flókin og skammur tími er til stefnu því gert er ráð fyrir að löggin taki gildi 1. janúar 2020. Ljóst má vera að kostnaður rekstraraðila urðunarstaða verður enn meiri en ella ef þeim er ekki ætlaður neinn frestur til að laga sig að þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar, s.s. með breytingum á tölvukerfum.

Ekki virðist gert ráð fyrir því að rekstraraðilar fái umsýsluþóknun. Vert er að benda á að í 23. gr. úrgangslaga er gerð krafa um að gjaldtaka fyrir förgun úrgangs standi undir öllum kostnaði við meðhöndlun úrgangs. Munu sveitarfélög sem reka urðunarstaði því þurfa að hækka þjónustugjöld sín til að mæta þessum nýja kostnaði. Einnig hljóta gjaldskrár að hækka til að bregðast við aukinni óhagkvæmni í rekstri urðunarstaða, sbr. umfjöllun um óbein áhrif fyrirhugaðrar lagasetningar. Vert er þó að fara vandlega yfir það við umfjöllun um frumvarpið hvort lagaheimild sé til þess að velta þessum skatti yfir á úrgangshafa, þ.e. heimili og lögaðila.

Líkt og bent var á í umsögn sambandsins um drög að stefnu í úrgangsmálum berst úrgangur til meðhöndlunar eftir mismunandi leiðum. Á höfuðborgarsvæðinu og í fleiri sveitarfélögum geta íbúar og fyrirtæki t.d. komið með úrgang á endurvinnslustöðvar, þar sem gera verður ráð fyrir þeim möguleika að innheimta gjald fyrir úrgang sem endar í urðun. Nauðsyn hlýtur að vera á reglugerð ásamt leiðbeiningum til rekstraraðila um framkvæmd skattheimtunnar til að skýrt sé hvernig að henni beri að standa. Slík skattheimta mun hafa áhrif á starfsemi stöðvanna og væntanlega hægja á þjónustu þeirra og þannig auka kostnað allra sem nýta þjónustuna, óháð því hvort efnið fer til urðunar eða ekki. Það hlýtur að vera krafa sveitarfélaga að gildistaka urðunarskatts frestist þar til framkvæmd liggur fyrir.

Á móttökustöðvar fyrir úrgang berst úrgangur eftir ýmsum leiðum, s.s. heimilisúrgangur og úrgangur sem einkaaðilar safna frá fyrirtækjum og heimilum. Varla kemur til álita að innheimtur verði urðunarskattur á staðnum, með staðgreiðslu fyrir hvern farm, heldur verði stærri rekstraraðilum og sveitarfélögum sendur reikningur fyrir urðunarskatti, t.d. mánaðarlega. Tryggt þarf að vera að innheimtuúrræði séu til staðar ef vanskil verða á slíkum greiðslum, t.d. með lögveði, svo rekstraraðilar urðunarstaða geti staðið skil á innheimtunni gagnvart ríkissjóði.

Óbein áhrif lagasetningar

Sambandið hefur lagt áherslu á að auka þurfi samvinnu á milli ríkis og sveitarfélaga um málaflokkinn. Til þess að það markmið takist þarf að horfa á stóru myndina í úrgangsmálum, forgangsraða aðgerðum á grundvelli vandaðrar ábata- og kostnaðargreiningar og vinna síðan markvisst að framkvæmd aðgerða. Það frumvarp sem hér er komið fram er því miður enn eitt dæmið um skilningsleysi ríkisins á þeim áskorunum sem sveitarfélögin standa frammi fyrir í málaflokknum.

Sveitarfélög eru að sjálfsögðu meðvituð um að kröfur um úrgangsmeðhöndlun eru að breytast og að krafa ESB er um að draga verulega úr urðun, með sérstaka áherslu á lífrænan úrgang. Stefnt er að því að árið 2035 verði einungis 10% alls úrgangs urðaður. Til að koma þeim breytingum til framkvæmda fá aðildarríkin alllangan frest enda þurfa þau að finna nýja farvegi til úrgangsmeðhöndlunar í stað urðunar. Sveitarfélög hér á landi standa illa að vígi í samanburði við ESB-löndin að a.m.k. þrennu leyti:

- Landið er strjálbýlt og flutningskostnaður úrgangs því hlutfallslega hár.
- Sveitarfélög fá engan stuðning frá ríki eða uppbyggingarsjóðum til að byggja upp innviði.
- Ekki hefur verið gerður samanburður á hagkvæmni orkuendurvinnslu í brennslustöðvum hér á landi annars vegar og útflutningi úrgangs til slíkrar vinnslu erlendis. Þar til slík greining liggur fyrir eru litlar líkur á því að ráðist verði í uppbyggingu slíkra innviða hér á landi.

Þar til viðbótar er rík tilhneiging af hálfu ríkisins til að túlka löggjöf ESB of strangt, sem eykur enn kostnað við úrgangsmeðhöndlun.

Urðunarskattur getur vissulega virkað sem stjórntæki til að beina úrgangi í aðra farvegi en urðun, að því gefnu að slíkir farvegir séu til staðar. Því miður er raunin sú að innviðir eru ónógir og af þeim sökum hafa sveitarfélög á Suðurlandi t.d. ákveðið að flytja úrgang úr landi til förgunar. Með úrgangi sem sendur er úr landi þurfa að fylgja fjármunir, sem ekki nýtast þá til uppbyggingar í málaflokknum hér á landi. Að flytja út mikið magn úrgangs, sem mun að stærstum hluta lenda í brennslustöðvum, með tilheyrandi losun gróðurhúsalofttegunda, er verulega áhættusamt. Hér má nefna að Holland hefur bannað innflutning á úrgangi til brennslu auk þess sem þar hefur verið lagt til að leggja á innflutningsskatt á úrgang til brennslu. Sú umræða er einnig í fleiri löndum. Fjármunir frá Íslandi verða þá nýttir til uppbyggingar brennslustöðva erlendis ásamt því að greiða til samneyslu í því samfélagi sem tekur við úrganginum. Að auki er sú þróun þvert gegn þeirri meginreglu umhverfisréttar að leysa skuli mengunarmál ens nálægt upprunastað og kostur er.

Líklegt er að ef frumvarpið verður að lögum muni það ýta undir fyrrgreinda þróun. Um leið mun frumvarpið líklega kippa fótunum undan þeim urðunarstöðum sem þó hafa verið byggðir upp á undanförunum árum með ærnum kostnaði. Vert er að minna á að bygging nýrra innviða til úrgangsmeðhöndlunar tekur jafnan mörg ár.

Óbein áhrif lagasetningarinnar gætu þannig orðið mikil og aðlögunarfrestur er enginn að þeim breytingum. Eðlilegt er að spyrja hvort ráðuneytin hafi ekkert velt fyrir sér hagsmunum skattgreiðenda í þessu samhengi. Að áliti sambandsins eru

ráðuneytin sem að frumvarpinu standa komin langt fram úr sér með því að leggja til lagabreytingar á haustþingi.

Lokaorð

Sambandið fer með vísan til framangreinds fram á að Alþingi fari á mjög gagnrýnninn hátt yfir þær frumvarpsgreinar sem fjalla um urðunarskatt. Kallaðir verði til sérfræðingar til að leggja mat á hvort sú skattframkvæmd sem lögð er til í frumvarpinu sé framkvæmanleg og einnig hvort skatturinn sé líklegur til að stuðla að þeim markmiðum sem honum er ætlað. Sérstök ástæða er til þess að efnahags- og viðskiptanefnd kalli eftir áliti umhverfis- og samgöngunefndar hvað þetta varðar.

Sambandið mótmælir því harðlega að urðunarskattur verði lögfestur sem hluti af hinn mjög svo gölluðu löggjöf um umhverfis- og auðlindaskatta. Þau ráðuneyti sem hlut eiga að máli hljóta einfaldlega að þurfa að setjast að nýju við teikniborðið og semja nýtt frumvarp um urðunarskatt þar sem sett eru fram skýr markmið um hvernig slík skattheimta geti mögulega stuðlað að yfirlýstu markmiði um að gera úrgangsmeðhöndlun umhverfisvænni. Jafnhliða þyrfti að gera tillögur um aðrar leiðir til að bæta úrgangsmeðhöndlun, s.s. bann við urðun úrgangstegunda sem henta til endurnotkunar og endurvinnslu. Þá þyrfti að gera ráð fyrir hæfilegum aðlögunartíma áður en slík löggjöf tæki gildi.

Í slíkri frumvarpsvinnu, sem fara ætti fram í tengslum við mótun stefnu í úrgangsmálum, þarf að sjálfsögðu að vinna vandaða kostnaðar- og ábatagreiningu þar sem lögð verði sérstök áhersla á að meta möguleg jákvæð áhrif lagasetningarinnar gagnvart alþjóðlegum skuldbindingum á sviði loftslagsmála. Án slíkrar ábatagreiningar verður aldrei sátt um aðferðir. Jafnframt þarf að veita hæfilegan aðlögunartíma að slíkri skattlagningu. Sambandið lýsir sig reiðubúið til þátttöku í slíkri vinnu en hafnar algerlega því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Samrit: Fjárlaganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

