



Reykjanesbæ, 1. október 2026

Alþingi

Nefndarsvið

Umhverfis- og samgöngunefnd

Efni: Umsögn HS Veitna um frumvarp til sveitarstjórnarlaga – lagt fram á 158. löggjafarþingi 2025-2026 – þingskjal 5, 5. mál

Inngangur

Tilefni HS Veitna til umsagnar um ofangreint mál snýr að 68. gr. í frumvarpinu sem ber heitið er um „flokkun í bókhaldi og reikningsskilum“ en þar er í 2. mgr. fjallað um fjármagnskostnað í tengslum við það fjármagn sem bundið er í fyrirtækjum í eigu sveitarfélaga.

Í umfjöllun HS Veitna felst tillaga að viðbótum við 154. gr. í frumvarpinu, „breytingar á öðrum lögum“.

Mikilvægt er 2. mgr. 68. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga sé sett í samhengi við þau sérlög sem gilda um veitufyrirtæki og ákvæði þeirra um fjármagnskostnað og misskilnings sem þar hefur komið fram um túlkun þeirra. Hér er vísað til laga um vatnsveitur sveitarfélaga, en sambærilegt ákvæði er einnig í lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

Meginefni og tillaga

Af framangreindu tilefni er gerð tillaga að breytingum á 154. gr. frumvarpsins og lagt til að inn komi breytingar á lögum um vatnsveitur sveitarfélaga og lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna þannig að skýrt sé tekið fram að hugtakið fjármagnskostnaður sé skýrt rétt, þ.e. að það taki bæði til fjármagnskostnaðar vegna lántöku en einnig vegna kostnaðar við bundið eigið fé í rekstri viðkomandi veitufyrirtækis eða eftir atvikum veitustofnunar (sjá formlega tillögu í lok þessa bréfs).

Sögulegar forsendur tillögu að breytingum á frumvarpstextanum

Til þess að skilja tilefni umsagnarinnar er mikilvægt að átta sig á sögulegu samhengi og forsendum fyrir ofangreindri 2. mgr. í 68. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga en það ákvæði er svohljóðandi:

„Sveitarfélögum er heimilt eftir því sem leiðir af viðkomandi lagareglum að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem er bundið í rekstri stofnana þeirra og fyrirtækja.“

Í greinargerð með frumvarpi til nýrra laga er fjallað um 2. mgr. 68. gr. frumvarpsins með eftirfarandi hætti:

„Í 2. mgr., sem er óbreytt frá gildandi lögum, er að finna ákvæði sem átti sér efnislega samsvörun í 5. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 en þar var mælt fyrir um að sveitarfélög skuli setja sér stefnu um arðgjafar- og arðgreiðslumarkmið í rekstri fyrirtækja sinna og stofnana og sé heimilt að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem bundið er í rekstri þeirra. Reynslan sýndi fram á að misskilnings hafi gætt í ákveðnum tilvikum um þýðingu þess ákvæðis og í raun einnig um núgildandi 2. mgr. 60. gr.



Til nánari skýringar er rétt að taka fram að í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Af þessu ákvæði, lögmatísreglu stjórnsýsluréttar, svo og til hliðsjónar 77. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, leiðir að heimildir sveitarfélaga til ákvörðunar um arðgreiðslumarkmið af rekstri stofnana sveitarfélaga geta ekki ráðist af almennum stefnumörkunarákvæði.

Hér þurfa almennt til að koma skýrari lögbundnar heimildir um gjalddöku og grundvöll hennar þótt eftir atvikum kunni aðrar heimildir að geta verið gildur lagalegur grundvöllur að gjalddöku. Ákvæði 5. mgr. 7. gr. laga nr. 45/1998 réði sem slíkt engu um það hvaða sjónarmiðum sveitarfélög eða fyrirtæki þeirra gátu byggt á við töku gjalda fyrir þá þjónustu eða starfsemi sem fram fór á þeirra vegum frekar en núgildandi 2. mgr. 60. gr. Kemur þetta skýrlega fram í athugasemdum sem fylgdu því frumvarpi sem síðan varð að lögum nr. 45/1998 og einnig í því frumvarpi sem varð gildandi sveitarstjórnarlögum. Engu að síður getur umrædd regla falið í sér mikilvæga leiðbeiningu.

Lagt er því til að ákvæðið haldi gildi ásamt því orðalagi sem vísar til þess að sveitarfélögum sé heimilt að taka sér arð úr fyrirtækjum og stofnunum ef heimild til þess er fyrir hendi í sérhlögum eða leiðir af rekstrarformi viðkomandi fyrirtækis. Þetta orðalag hefur ekki áhrif á gjaldskrár fyrirtækja eða stofnana sveitarfélaga en ætti að minnka líkur á þeim misskilningi að ákvarðanir um að hefðbundin þjónustugjöld, sem að lögum er almennt aðeins heimilt að miða við þann kostnað sem af veitingu þjónustu hlýst, megi ráðast af sjónarmiðum um greiðslu arðs. Ef leyfa á slík sjónarmið á annað borð sem grundvöll við ákvörðun um gjalddöku verður til að koma mun skýrari lagaheimild en 2. mgr. þessa ákvæðis felur í sér.

Áréttað skal að í ákvæðinu felst ekki að sveitarfélög geti ekki áskilið sér arð af rekstri fyrirtækja sinna og stofnana. Í þessu felst einvörðungu áréttning þess að slíkar heimildir munu hér eftir sem hingað til einvörðungu ráðast af þeim sérhlögum sem um viðkomandi rekstur gilda á hverjum tíma. Ákvæði þetta, að gættum ákvæðum stjórnarskrárinnar, getur ekki talist viðhlítandi heimild í því efni.

Hér er vísað til sveitarstjórnarlaganna nr. 45/1998 sem geymdi efnislega sambærilegt ákvæði og rakið er hér að framan. Upphaflegur texti frumvarpsins sem varð að lögum 45/1998 var hins vegar ekki með þeim hætti sem vísað er fram í ofangreindum texta greinargerðarinnar með frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga, heldur kom sá texti inn í meðförum þingsins á málinu.

Upphaflegi frumvarpstextinn var svohljóðandi:

Sveitarfélög skulu hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá eigin fyrirtækja og stofnana til þess að mæta kostnaði við framkvæmd þeirra verkefna sem fyrirtækin og stofnanirnar annast.

Að tillögu meirihluta félagsmálanefndar Alþingis var texta frumvarpsins breytt og við 7. gr. bætist ný málsgrein svo hljóðandi:

Sveitarfélög skulu setja sér stefnu um arðgjafar- og arðgreiðslumarkmið í rekstri fyrirtækja sinna og stofnana og er heimilt að ákveða sér eðlilegan afrakstur af því fjármagni sem bundið er í rekstri þeirra.

Í nefndaráliti meirihluta félagsmálanefndar var þessi tillaga rökstudd með eftirfarandi hætti:

Lögð er til breyting á 7. gr. er fjallar um almennar skyldur sveitarfélaga. Fjöldmörg sveitarfélög reka fyrirtæki á eigin ábyrgð og hafa fyrirtækin greitt sveitarsjóðum arð þegar rekstur þeirra hefur leyft. Þessi háttur hefur t.d. verið hafður hjá fyrirtækjum borgarsjóðs í a.m.k. 60 ár og hafa gjaldskrár fyrirtækjanna, sem staðfestar hafa verið af viðkomandi ráðuneyti,



tekið mið af þessu. Ótvíræða heimild til þessa hefur hins vegar hingað til vantað í löggjöf. Í framhaldi af þessu mun þurfa að gera breytingar á orku lögum, nr. 58/1967, og lögum um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 81/1991, til þess að tryggja enn frekar heimildir sveitarfélaga til að ákveða arðgreiðslur frá fyrirtækjum sem alfarið eru í eigu sveitarfélaganna og rekin eru á þeirra ábyrgð.

(undirstrikanir bréfitara)

Mikilvægt er að hafa þessi sögulegu atriði í huga þegar kemur að því að skýra núgildandi ákvæði laga um vatnsveitur sveitarfélaga og eftir atvikum laga um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

Eins og þarna er rakið var það ætlun Alþingis að gera nauðsynlegar breytingar á sérlögum á hverju sviði og þá sérstaklega nefnd orkulög vegna dreifiveitna og lög um vatnsveitur sveitarfélaga. Þetta gekk eftir í þeim skilningi að fram komu frumvörp sem gerðu ráð fyrir nauðsynlegum breytingum á viðkomandi lögum. Með lögum nr. 78/2001 um breytingu á orkulögum nr. 58/1967 sem samþykkt voru á 126. löggjafarþingi kom inn heimild til þess að eigandi hitaveitu sé ár hvert heimild að áskilja sér allt að 7% arð af eigin fé hitaveitunnar og þar með tryggt að við skilgreiningu á fjármagns-kostnaði séu tekin af tvímæli um að hugtakið nær bæði til kostnaðar við lántöku og kostnað við bundið eigið fé.

Sambærilegt frumvarp til laga um breytingar á lögum um vatnsveitur sveitarfélaga kom fram á löggjafarþingum 127. og 128. þar sem gert var ráð fyrir heimild til þess að áskilja sér allt að 7% arð af eigið fé vatnsveitna. Afgreiðsla þessara frumvarpa kláraðist ekki sem skýrist væntanlega af því að fyrir lág að gera heildarendurskoðun á lögum um vatnsveitur sveitarfélaga og kom það frumvarp fram á 130. löggjafarþingi.

Í því frumvarpi sem síðan varð að lögum nr. 32/2004 um vatnsveitur sveitarfélaga er sérstaklega fjallað um að tekjur vatnsveitna skuli standa undir rekstrarkostnaði hennar og þar með talið fjármagnskostnaði. Nokkrar umræður urðu um þau ákvæði sem fjölluðu um eignarhald á vatnsveitum og þar með að rekstur þeirra mætti setja í sérstök félög sem yrðu í meirihluta eigu ríkis og/eða sveitarfélaga.

Um eignarhaldið og fjármagnskostnaðinn sagði framsögumaður málsins Hjálmar Árnason svo í ræðu sinni:

„Hitt atriðið varðar 10. gr. frv., um gjaldskrá vatnsveitu, og skal svo sem engan undra að það ákvæði var mikið rætt. Þar stangast á tvö megin sjónarmið, annars vegar það að menn vilja nánast gefa þeim alveg opna heimild til þess að hafa arðsemi mikla. Með það að leiðarljósi óttast ýmsir að þar með sé verið að skapa ákveðinn grundvöll fyrir einkavæðingu og að gera vatnsveitur að fýsilegum kosti fyrir einkafjárfesta. Hins vegar liggur fyrir að það er ekki markmið þessa frumvarps. Á hitt ber einnig að líta að það að byggja upp vatnsveitur og halda þeim við gerir auðvitað kröfu um eðlilega arðsemi þannig að borð sé fyrir báru og vatnsveiturnar geti haldið áfram að þróast tæknilega og þar fram eftir götunum.

Segja má að frumvarpið sé málamiðlun þar á milli og í stað þess að nefna einhverja tiltekna arðsemisprósentu er vísað til almennra heimilda á grundvelli sveitarstjórnarlaganna þar sem segir að sveitarfélög skuli setja sér stefnu um arðgjafar- og arðgreiðslumarkmið í rekstri fyrirtækja sinna. Með því að vísa í hin almennu sveitarstjórnarlög* telur meirihlutinn að verið sé að leysa þennan vanda ef vanda skyldi kalla. Meira þarf í rauninni ekki um þetta að segja, virðulegur forseti.“

*(þágildandi sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 sem giltu þar til lög nr. 138/2011 tóku gildi)



Ljóst er að Alþingi gerði ráð fyrir því að fjármagnskostnaður í lögum um vatnsveitur sveitarfélaga taki bæði til kostnaðar við lántökur en einnig kostnaðar við bundið eigið fé og þar með eðlilega arðsemi þess. Því er mjög sérstakt að komið hafi fram þau sjónarmið að túlka beri hugtakið fjármagnskostnað með öðrum hætti en hefðbundið er.

Mikilvægt er að tekin séu af tvímæli hér að lútandi með viðbótum við viðkomandi ákvæði laganna um vatnsveitur sveitarfélag og sambærilegt ákvæði í lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

Tillögur HS Veitna

Í greinargerð með 68. gr. frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga sem rakin er hér að framan er lögð áhersla á það til þess að uppfylla lögmætisregluna verði að vera jákvæð heimildarákvæði í viðkomandi sérlögum sem staðfesti með skýrum hætti hvaða kostnað skuli leggja til grundvallar við ákvörðun tekna í sérleyfisstarfsemi.

Mikilvægt er að áréttu að veiturnar í landinu hafa talið að þetta sé skýrt og framkvæmdin verið í samræmi við það, þ.e. hæfileg arðsemi hefur verið ákvörðuð. Veiturnar hafa á sama tíma kallað eftir því að sett sé reglugerð um nánari útfærslu á ákvæðum vatnsveitulaganna um fjármagnskostnað enda slík reglugerðarheimild til staðar í lögum um vatnsveitur sveitarfélaga.

Í ljósi túlkunar ráðuneytisins á hugtakinu fjármagnskostnaður er hins vegar ljóst að Alþingi verður að skerpa á þessu í lagatextanum sjálfum þannig að tekin séu af öll tvímæli hér að lútandi og þá til samræmis við það sem skýrt hefur komið fram í lögskýringargögnum og rakið er hér að framan.

Lagt er til að inn komi viðbót við 10. gr. laga um vatnsveitur sem sé sambærileg við það sem gildir um hitaveitur í orkulögum og er sami textinn og var í frumvörpum til breytinga á vatnsveitulögnum sem komu fram á löggjafarþingum 127. og 128.

Tillaga að texta sem bætist við 154. gr. frumvarpsins:

1. Við greinina bætist nýr töluliður, svohljóðandi, sem verður 6. tl. og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því:

Lög um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004:

Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Til fjármagnskostnaðar telst kostnaður vegna lánsfjár og arðsemi eigin fjár sem bundið er í vatnsveitunni. Eiganda vatnsveitu er ár hvert heimilt að áskilja sér allt að 7% arð af eigin fé vatnsveitunnar.

2. Við greinina bætist nýr töluliður, svohljóðandi, sem verður 9. tl. og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því:

Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna, nr. 9/2009:

Eftirfarandi breytingar verða á lögnum:

a. Orðin „nr. 45/1998“ í 3. málslíð 7. gr. laganna falla brott.

b. Við 2. mgr. 15. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Til fjármagnskostnaðar samkvæmt grein þessari telst kostnaður vegna lánsfjár og arðsemi eigin fjár sem bundið er í fráveitunni. Eiganda fráveitu er ár hvert heimilt að áskilja sér allt að 7% arð af eigin fé fráveitunnar.



Rétt er að leggja áherslu á að framangreind tillaga um breytingar á lögum um vatnsveitur og lögum um fráveitur er eingöngu til þess að taka af tvímæli um skilning á hugtakinu fjármagnskostnaði og þar með stöðu veitnanna. Orðalagsbreytingin felur því ekki í sér að verið sé að breyta grundvelli eða forsendum núgildandi gjaldskráa eða framtíðar gjaldskráa veitnanna, heldur að staðfesta framkvæmd þessara laga eins og hún hefur verið hingað til.

Samfélagslega mikilvægir innviðir

Traustir veituinnviðir (raforku, hitaveitu, vatnsveitu, fráveitur) eru í dag algjör forsenda alls daglegs lífs landsmanna og reksturs fyrirtækja í nútíma samfélagi og því eðlilegt að notað sé hugtakið samfélagslega mikilvægir innviðir í því samhengi. Mikilvægt er að laga og reglugerðar umgjörð þessara innviða sé skýr og styðji tryggilega við uppbyggingu og rekstur þeirra enda eru þeir lykillinn að því að tryggja lífsgæði og öryggi íbúa landsins.

Þá skal áréttað að í öllum nágrannaríkum okkar er túlkunin á fjármagnskostnaði með þeim hætti að taka bæði til kostnaðar við lántöku og kostnaðar við bundið eigið fé (arðsemi). Megin röksemdirnar eru þær að nauðsynlegt sé að fyrir hendi séu skýrir hvatar til þess að tryggja uppbyggingu og viðhald þessara samfélagslega mikilvægu innviða.

Með skýrri lagaumgjörð hér að lútandi verður tryggt að veiturnar verði áfram tilbúnar til þess að takast á við þau fjölmörgu verkefni sem vaxandi samfélag er að takast á við og komið sé í veg fyrir að til verði innviðaskuld sem á endanum kemur fram lakari gæðum þjónustunnar og aukinni hættu á stærri áföllum.

Fulltrúar HS Veitna eru tilbúin til þess að mæta á fund nefndarinnar og gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem að framan eru rakin.

Virðingartyllst,

f.h. HS Veitna

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur