

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála,
með síðari breytingum (gjaldtaka vegna vatnsþjónustu).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Á eftir 15. tölul. 3. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi: *Vatnsþjónusta*: Öll þjónusta fyrir heimili, opinberar stofnanir og hvers konar atvinnustarfsemi sem fylgin 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.

2. gr.

Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, 29. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Gjaldtaka vegna vatnsþjónustu.

Til að standa undir kostnaði vegna vatnsþjónustu, þar á meðal umhverfis- og auðlinda-tengdum kostnaði, skal leggja á árlegt gjald sem endurspeglar nýtingu og álag á vatnsauðlindina.

Gjaldið er lagt á eftirfarandi aðila og fjárhæð þess er sem hér segir:

1. Vatnsaflsvirkjanir og jarðvarmavirkjanir, sem framleiða meira en 250 GWh á ári, skulu greiða gjald vegna nýtingar vatns til rafmagnsframleiðslu sem nemur 0,0012 kr. á hverja kílóvattstund.
2. Vatnsveitur og hitaveitur þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu skulu greiða gjald vegna nýtingar vatns sem nemur 0,054 kr. á hvern rúmmetra vatns.
3. Fráveitur sem taka við meira en 2000 persónueiningum skulu greiða gjald í samræmi við mengunarbótareglu vegna álags sem þau valda á vatnsauðlindinni sem nemur 19 kr. á hverja persónueiningu.

Umhverfisstofnun skal annast álagningu og innheimtu gjaldsins.

Fyrir 1. mars ár hvert skal Orkustofnun veita Umhverfisstofnun upplýsingar um nýtingu rafmagnsframleiðenda, vatnsveitna og hitaveitna þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu. Fyrir 1. mars ár hvert skulu sveitarfélög veita Umhverfisstofnun upplýsingar um allar fráveitur í sínu sveitarfélagi sem taka við meira en 2000 persónueiningum.

Gjald skv. 2. mgr. skal renna í ríkissjóð. Gjaldldagi er 1. apríl ár hvert vegna þess almanaksárs og byggist gjaldið á rauntölum vegna liðins árs. Aðför má gera til fullnustu kröfum um gjaldið án undangengins dóms, úrskurðar eða sáttar.

Ef upplýsingar um nýtingu vatnsauðlindarinnar berast ekki Orkustofnun frá greiðendum gjaldsins fyrir 1. febrúar ár hvert skal Umhverfisstofnun áætla nýtingu þeirra á vatnsauðlind-

inni til útreiknings á gjaldinu. Sama á við ef sveitarfélögum berast ekki upplýsingar frá rekstraraðilum fráveitna.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal álagning á fráveitur vegna mengunarbótareglunnar skv. 3. tölul. 1. mgr. 2. gr. (29. gr. a) ekki hefjast fyrr en árið 2016 byggt á rauntölum liðins árs.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Lög um stjórn vatnamála tóku gildi 19. apríl 2011 og með þeim var innleidd í íslenskan rétt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB um aðgerðarramma um stefnu í vatnamálum, svokölluð vatnatilskipun. Markmið laga um stjórn vatnamála er líkt og tilskipunarinnar að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa, votlendis og vistkerfa sem beint eru háð vatni til að stuðla að því að vatn njóti heildstæðrar verndar. Í aðfararorðum tilskipunarinnar segir enn fremur að vatn sé arfleið sem beri að vernda, standa vörð um og fara með sem slíka. Ef tryggja eigi gott ástand grunnvatns verði að grípa snemma inn í og skipuleggja vandaða áætlun um verndaraðgerðir til langs tíma, einkum vegna þess hve myndun þess og endurnýjun er hæg frá náttúrunnar hendi.

Í 38. tölul. aðfararorða tilskipunarinnar segir að beiting aðildarríkjanna á efnahagslegum stjórnþækjum, einkum mengunarbótareglunnar, kunni að vera viðeigandi sem hluti af áætlun um ráðstöfun og að taka beri tillit til endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, að meðtöldum umhverfis- og auðlindatengdum kostnaði vegna tjóns eða skaðlegra áhrifa á vatn.

9. gr. vatnatilskipunarinnar ber yfirskriftina *Endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu*. Í 1. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar segir að aðildarríkin skuli taka tillit til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, þ.m.t. umhverfis- eða auðlindatengds kostnaðar, með hliðsjón af efnahagslegri greiningu sem gerð er í samræmi við III. viðauka tilskipunarinnar, einkum í samræmi við mengunarbótaregluna. Aðildarríkjum ber að sjá til þess að stefna í verðlagningu vatns verði notendum nægileg hvöt til þess að nýta vatnsauðlindir á hagkvæman hátt og styðja þannig við umhverfismarkmið tilskipunarinnar. Enn fremur að frá hinum ýmsu sviðum vatnsnotkunar, sem verði a.m.k. sundurliðuð í atvinnulíf, heimili og landbúnað, komi framlag fyrir kostnaði vegna vatnsþjónustu á grundvelli efnahagslegrar greiningar sem gerð hafi verið í samræmi við III. viðauka og með tilliti til mengunarbótareglunnar.

Þá segir í 2. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar að í vatnastjórnunaráætlun fyrir vatnaumdæmi, skuli aðildarríkin gefa upplýsingar um fyrirhugaðar ráðstafanir til framkvæmdar á 1. mgr., sem munu stuðla að því að umhverfismarkmið tilskipunarinnar náist, sem og hve mikið framlag kemur frá hinum ýmsu sviðum vatnsnotkunar til að mæta kostnaði vegna vatnsþjónustu.

Í 3. mgr. 9. gr. kemur fram að ekkert í 9. gr. komi í veg fyrir að fjármagnaðar séu tilteknar forvarnarráðstafanir eða ráðstafanir til úrbóta er miða að því að markmið tilskipunarinnar náist.

Í 4. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar segir svo að aðildarríkin teljist ekki brjóta í bága við tilskipunina ef þau ákveða, í samræmi við venjur, að beita ekki ákvæðum 2. málsl. 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. Jafnframt kemur fram í 4. mgr.

að ef aðildarríkin beita ekki 2. málsl. 1. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar að fullu í stjórnumaráætlunum fyrir vatnasviðaðumdæmi skuli þau gera grein fyrir ástæðum þess.

Samkvæmt framangreindu er því heimilt að undanskilja tiltekna starfsemi gjalddöku ef það stefnir ekki tilgangi og markmiði tilskipunarinnar í hættu. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laga um stjórn vatnamála kemur fram að nokkur kostnaður muni fylgja því að tryggja langtímavernd vatnsauðlindarinnar og hindra frekari rýrnun vatnsgæða þannig að gæðum vatnsauðlindarinnar hraki ekki. Þeim kostnaði skuli mætt með gjalddöku á þann atvinnurekstur sem nýti vatnsauðlindina. Hér á landi flokkast m.a. vatnsaflsvirkjanir, vatnsveitur og fráveitur til þeirrar starfsemi sem nýtir vatnsauðlindina.

Frá því að lög um stjórn vatnamála tóku gildi hefur kostnaður Umhverfisstofnunar vegna laga um stjórn vatnamála verið fjármagnaður með fjárveitingu á fjárlögum og var gert ráð fyrir tímabundinni fjárveitingu í allt að tvö ár eða þar til gjaldtaka hæfist. Á fjárlögum 2011 komu inn 70 millj. kr. til viðbótar 15 millj. kr. tímabundnu framlagi til fimm ára sem Umhverfisstofnun fékk í fjárlögum 2008. Sama upphæð, þ.e. 85 millj. kr., var veitt til stofnunarinnar í fjárákálögum árið 2013. Á árinu 2014 fékk Umhverfisstofnun 10 millj. kr. til þessa verkefnis og í fjárlagafrumvarpi 2015 er gert ráð fyrir 4,5 millj. kr. Gert var ráð fyrir að gjaldtaka hæfist á árinu 2013 en eins og fram hefur komið þá gekk það ekki eftir. Með frumvarpi þessu er lögð til gjaldtaka sem gæti hafist á árinu 2015 verði frumvarp þetta að lögum. Mikilvægt er að tryggja að framkvæmd laganna og gjaldtaka taki mið af aðstæðum hér á landi og verði í senn einföld og hagkvæm og hefur það verið haft að leiðarljósi við gerð þess frumvarps sem hér liggur fyrir.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpi því er hér er lagt fram á Alþingi er ætlað að innleiða ákvæði um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu skv. 9. gr. vatnatilskipunarinnar í samræmi við nytjagreiðslu- og mengunarbótaregluna. Nytjagreiðslureglan byggir á því að þeir sem nýta náttúruauðlindir sér til ávinnings greiði þann kostnað sem fellur til við verndun og viðhald þessara auðlinda en mengunarbótareglan, oft nefnd greiðsluregla, gengur út frá því að sá sem mengar umhverfi með starfsemi, sem eðli sínu samkvæmt getur verið skaðleg umhverfinu, beri að greiða kostnað sem hlýst af menguninni og aðgerðum til að draga úr henni. Umhverfisstofnun hefur látið fara fram efnahagslega greiningu vegna vatnsnotkunar, sjá www.vatn.is/. Þar kemur fram að ekki er talið skynsamlegt að fara þá leið að setja upp mæla vegna notkunar vatns á heimilum þar sem áætlað er að kostnaður við að setja upp mæla vegna vatnsnotkunar á heimilum geti numið allt að 1,5 til 2 milljörðum kr. sem er margfaldur kostnaður miðað við þá upphæð sem þarf til að tryggja langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Vegna ríkulegrar vatnsauðlindar, lítillar losunar og í ljósi þess að því er ekki stefnt í hættu að markmiðum vatnatilskipunarinnar verði náð, er Íslandi heimilt að nýta sér undanþágu þá sem felst í 4. mgr. 9. gr. tilskipunarinnar til þess að fara vægustu leið sem mögulegt er varðandi gjalddöku og þarf því ekki að fara þá flóknu og dýru leið að setja upp mæla vegna vatnsnotkunar.

Við undirbúning á innleiðingu vatnatilskipunarinnar var farið í greiningu á því hverjar skyldur Íslands væru samkvæmt vatnatilskipuninni. Undirbúningur frumvarps um stjórn vatnamála fólst m.a. í ítarlegri greiningu á tilskipuninni og því hvaða skyldur hún kallaði á. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, kemur fram að nokkur kostnaður muni fylgja því að tryggja langtímavernd vatnsauðlindarinnar og hindra frekari rýrnun vatnsgæða þannig að gæðum vatnsauðlindarinnar hraki ekki.

Tilfni lagasetningarinnar er því að kveða á um gjalddöku á þá sem nýta vatnsauðlindina í miklum mæli í samræmi við nytjagreiðsluregluna og mengunarbótaðregluna. Sú tilhögun samræmist 9. gr. vatnatilskipunarinnar sem kveður á um að aðildarríkin skuli taka tillit til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu. Er gjalddaga sú sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu því nauðsynlegur þáttur til að uppfylla ákvæði tilskipunarinnar ásamt því að framfylgja ákvörðunum sem teknar voru þegar lög um stjórn vatnamála voru samþykkt.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að gjald verði lagt á vatnstöku notenda sem nýta að jafnaði yfir 30 lítra af vatni á sekúndu í rekstri sínum. Er í fyrsta lagi um að ræða gjald á vatnsaflsvirkjanir og jarðvarmavirkjanir vegna rafmagnsframleiðslu, í öðru lagi gjald á vatnsveitur og hitaveitur, hvort sem um er að ræða almenningsveitur eða einkaveitur og í þriðja lagi gjald á fráveitur sem munu greiða gjald samkvæmt mengunarbótaðreglunni. Með því móti munu þeir notendur sem nýta vatnið í rekstri sínum greiða gjald sem endurspeglar nýtingu og álag á vatnsauðlindina í viðkomandi starfsemi. Við útreikning fjárhæðar gjaldsins sem gert er ráð fyrir að framangreindir notendur vatns greiði samkvæmt frumvarpinu skal tekið mið af vatnsnotkun þeirra. Markmið gjalddökkunnar er að fjármagna kostnað Umhverfisstofnunar við framkvæmd laga nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Tekjur af gjaldinu munu renna í ríkissjóð en ein af forsendum gjalddökkunnar er sú að tekjum af gjaldinu verði varið í uppbyggingu og rekstur þess kerfis sem lög nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, boða. Gert er ráð fyrir að kostnaðurinn á árinu 2015 muni verða um 90 millj. kr. sem sundurliðast nánar þannig að gert er ráð fyrir að notendur, þ.e. vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir auk hitaveitna og kaldavatnsveitna, greiði 40 millj. kr. og ríkissjóður leggi til 50 millj. kr. Lagt er til að gjalddaga af fráveitum hefjist á árinu 2016 en gert er ráð fyrir að þær greiði á grundvelli mengunarbótaðreglunnar 15 millj. kr. Lagt er til að innheimta gjaldsins verði 0,0012 kr. á hverja kílóvattstund framleidds rafmagns og vegna vatnstöku verði innheimt af hitaveitum og vatnsveitum 0,054 kr. á hvern rúmmetra þar sem ferskvatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu. Gert er ráð fyrir að gjalddagan skili 40 millj. kr. samtals, eða 20 millj. kr. frá vatnsafls- og jarðvarmavirkjunum og 20 millj. kr. frá hitaveitum og kaldavatnsveitum. Með því að ein-skorða gjalddöku við vatnstöku grunnvatns yfir 30 lítrum á sekúndu er samkvæmt upplýsingum frá Orkustofnun hægt að ná yfir 96% af vatnstöku í heild sinni.

Fyrirmynd að innheimtu gjaldsins er að hluta til sótt í raforkulög, nr. 65/2003, en þar er kveðið á um innheimtu raforkueftirlitsgjalds. Í 31. gr. raforkulaga kemur fram að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur skuli greiða gjöld af raforku til þess að standa undir kostnaði vegna eftirlits samkvæmt lögunum. Orkustofnun er skylt að annast innheimtu gjaldanna fyrir ríkissjóð og er einn gjalddagi á ári vegna þess almanaksárs sem byggir á rauntölum vegna liðins árs. Orkustofnun fær upplýsingar um rafmagnsframleiðslu frá framleiðendum rafmagns og innheimtir eftirlitsgjald sem byggir á framleiðslumagni.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að Orkustofnun hafi upplýsingar um rafmagnsframleiðslu sem byggir á þeim upplýsingum sem flutningsfyrirtæki og dreifiveitur veita stofnuninni á grundvelli 31. gr. raforkulaga. Með frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að Orkustofnun afli upplýsinga um nýtingu vatns frá vatnsveitum og hitaveitum þar sem ferskvatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu og að þær upplýsingar berist Orkustofnun fyrir 1. febrúar ár hvert. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að Orkustofnun skili framangreindum

upplýsingum til Umhverfisstofnunar fyrir 1. mars ár hvert sem gefur Orkustofnun mánuð til að rýna þær upplýsingar sem borist hafa áður en þær eru framsendar Umhverfisstofnun.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun leggi árlega gjald á rafmagnsframleiðendur (vatnsaflsvirkjanir og jarðhitavirkjanir) og vatnsveitur (vatnsveitur og hitaveitur þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu) vegna vatnsnotkunar byggt á framleiðslumagni en það er sú leið sem Orkustofnun taldi æskilega, þ.e. að gjaldfæra vinnslu hvers árs fyrir sig. Gerð er tillaga um að Umhverfisstofnun innheimti gjaldið og að gjalddagi gjaldsins verði 1. apríl ár hvert. Enn fremur er í frumvarpinu kveðið á um að aðför megi gera til fullnustu kröfum um gjaldið án undangengins dóms, úrskurðar eða sáttar.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að Umhverfisstofnun verði heimilt að leggja á og innheimta gjaldið á grundvelli áætlunar ef Orkustofnun hefur ekki skilað inn upplýsingum um nýtingu einstakra notenda á vatnsauðlindinni þar sem upplýsingar hefur skort. Í því sambandi skal bent á að í 6. mgr. 2. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun, er að finna heimild fyrir Orkustofnun til álagningar dagsektar ef gögnum er ekki skilað innan tiltekins frests.

Í frumvarpinu er gerð tillaga um að fráveitur sem taki við meira en 2000 persónueiningum greiði gjald samkvæmt mengunarbótaþreglunni frá og með árinu 2016. Þetta er lagt til vegna þess að fráveitur safna skólpi á kerfisbundinn hátt og sjá um meðhöndlun og hreinsun skólps frá íbúabyggð og tiltekinni atvinnustarfsemi og skila því í viðtaka. Viðtaki tekur við menguninni sem veldur álagi á vatn og umhverfi þess. Starfsemi fráveitna veldur álagi á vatn og umhverfi þess og því er ljóst að gjalddaga á þessa fráveitustarfsemi er í samræmi við þá meginreglu umhverfisréttar að sá sem mengar beri kostnað sem af því hlýst.

Gerð er tillaga um að innheimta gjaldsins verði á sama hátt og gjald fyrir virkjanir og veitur og að sveitarfélög skuli upplýsa Umhverfisstofnun um fráveitur í sínu sveitarfélagi sem taka við meira en 2000 persónueiningum.

Lög nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, voru samþykkt í upphafi árs 2011 en þá hófst formlega vinna við að koma á samræmdri evrópskri aðferðafræði til þess að meta ástand vatns á Íslandi. Aðferðafræði sú sem kynnt var með vatnatilskipun er ný nálgun hér á landi og því hefur farið og mun fara mikil vinna í að koma á kerfi sem veitir upplýsingar um ástand vatns hér á landi sem jafnframt er samanburðarhæft við ástand vatns í öðrum Evrópulöndum.

Lög um stjórn vatnamála fóru í kostnaðarmat á sínum tíma og snemma varð ljóst að fjármögnun úr ríkissjóði væri tímabundin ráðstöfun og að útfæra yrði gjalddöku á grundvelli ákvæðis 9. gr. vatnatilskipunar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, þ.e. með mengunarbóta- og nytjagreiðslureglu. Árin 2011–2014 hefur ríkissjóður alfarið staðið undir kostnaði við innleiðingu vatnatilskipunar sem felst í grunnrekstri og uppbyggingu kerfisins, nú fram til 2017–2018. Unnið hefur verið að gerð vöktunaráætlunar á þessu ári sem er ætlað að tryggja að vöktun á ástandi vatns fari fram með skipulegum hætti og að með þeirri vöktun fáið upplýsingar sem skipta máli varðandi breytingar á ástandi vatns og þá einnig hverjar séu orsakir þeirra breytinga. Allar þær upplýsingar sem nýtast í kerfinu eru opinberar og geta því nýst öllum, þ.e. almenningi, sveitarfélögum og atvinnulífi. Greitt hefur verið fyrir grunnrekstur, uppbyggingu upplýsingakerfis og söfnun og aðlögun þeirra gagna sem til eru um ástand vatns nú þegar. Gert er ráð fyrir að notendur komi nú til með að taka þátt í kostnaði við gerð fyrstu vatnaáætlunar og að ríkissjóður greiði áfram sem svarar til grunnreksturs og utanumhalds um stjórn vatnamála. Gert er ráð fyrir endurmati á kostnaðarþátttöku notenda þegar fyrsta vatnaáætlun liggur fyrir í drögum og fer í mat á umhverfisáhrifum sem áætlað er að verði árið 2017. Eftir stendur að meta þarf heildarkostnað vöktunar samkvæmt vöktunaráætlun en vöktun samkvæmt henni kemur til með að koma inn í nokkrum skrefum.

Einnig má nefna að ekki liggja fyrir tillögur um hvaða aðgerðir skuli hafa forgang til þess að bæta ástand vatns. Af þessum sökum er talið rétt að endurskoða þátttöku notenda þegar framangreindar upplýsingar liggja fyrir.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpi þessu er gerð tillaga að breytingu á lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Eins og komið hefur fram hér að framan var með lögum um stjórn vatnamála innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB um aðgerðarramma Bandalagsins um stefnu í vatnamálum í íslenskan rétt. Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru í samræmi við skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu. Frumvarpið hefur ekki gefið tilefni til þess að skoða samræmi við stjórnarskrá.

V. Samráð.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að notendur vatns, þ.e. rafmagnsframleiðendur ásamt hitaveitum og vatnsveitum þar sem ferskvatnstaka er yfir 30 lítrum á sekúndu, greiði gjald byggt á nýtingu vatnsauðlindarinnar. Búast má við að framangreindir notendur muni innheimta kostnað þann sem hlýst af gjalddökunni með hækkun gjalda á neytendur rafmagns og vatns. Mun frumvarpið því hafa áhrif á alla notendur rafmagns og vatns. Frumvarpið gerir jafnframt ráð fyrir að fráveitur greiði gjald samkvæmt mengunarbótaþreglunni. Frumvarpið mun einnig snerta Orkustofnun þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stofnuninni verði falið það hlutverk að afla upplýsinga um vatnsnotkun framangreindra notenda og veita þeim upplýsingum til Umhverfisstofnunar. Enn fremur mun frumvarpið hafa áhrif á Umhverfisstofnun þar sem stofnunin mun sjá um að leggja á og innheimta gjald á framangreinda notendur vatns.

Fundað var með Orkustofnun og Umhverfisstofnun við gerð frumvarpsins vegna aðkomu stofnananna beggja að efni frumvarpsins.

Fundur var haldinn í september 2014 þar sem boðaðir höfðu verið fulltrúar frá Samtökum atvinnulífsins, Samorku, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins. Á fundinum kynntu ráðuneytið og Umhverfisstofnun þær hugmyndir sem voru uppi um gjalddöku samkvæmt lögum um stjórn vatnamála fyrir Samorku, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins. Hagsmunadilar höfðu áður komið þeim sjónarmiðum á framfæri að þeir legðust gegn því að fjármögnun stjórnunar vatnamála yrði fjármögnuð af atvinnulífinu og veitum þegar hugmyndir þess efnis voru kynntar á sínum tíma. Hugmyndir ráðuneytisins nú koma að einhverju leyti til móts við það sjónarmið og ganga út frá því að hluti kerfisins verði fjármagnaður úr ríkissjóði. Á fundinum með haghöfum vegna fyrirhugaðrar gjalddöku vegna laga um stjórn vatnamála kom m.a. fram að til að ná þeim markmiðum sem fram koma í lögum um stjórn vatnamála um að tryggja góð vatnsgæði væri nauðsynlegt að tryggja viðunandi hreinsun skólps og að viðtakar fráveitna verði ekki fyrir óviðunandi mengun.

Að mati fulltrúa Samorku væri um að ræða samfélagslegt verkefni sem greiða ætti fyrir úr ríkissjóði. Samorka lagði jafnframt áherslu á það að veitur væru ekki endanlegir notendur. Á fundinum benti fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga á að til þess að ljúka því átaki í fráveitumálum sem hófst hér á landi um 1995 legði sambandið áherslu á að ríkið styddi fráveituframkvæmdir sveitarfélaga, líkt og gert var á árunum 1995–2008. Sveitarfélögin vildu sjá útfærslu á stuðningi við fráveituframkvæmdir sveitarfélaga samfara því að frumvarp til breytingar á lögum um stjórn vatnamála yrði lagt fram. Á fundinum áréttaði fulltrúi Samtaka iðnaðarins að í starfshópi sem vann að undirbúningi lagasetningar til að innleiða vatnatilskip-

unina hefði ekki verið rétt um gjalddöku. Skilningur atvinnulífsins var að allur kostnaður við framkvæmd laganna yrði greiddur af almennu skattfé, en umfjöllun um gjalddöku hefði fyrst komið fyrir augu atvinnulífsins í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Atvinnulífið leit á þetta sem breytta stefnu frá því sem var gengið út frá við undirbúning málsins.

Á fundinum reifaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið þá tillögu að gjaldið yrði m.a. lagt á vatnsveitur, fráveitur og einnig á starfsleyfis skyld fyrirtæki sérstaklega. Fulltrúi Samtaka iðnaðarins benti á að starfsleyfis skyld fyrirtæki væru langflest að fá vatn frá veitum og skila frárennsli í fráveitur. Ef gjald yrði lagt á veiturnar og það færðist í gjaldskrár væri augljóst að stórir vatnsnotendur þyrftu að greiða það miðað við notkun líkt og aðrir. Með þeirri tillögu sem kynnt var virtist því sem hluti notenda ætti að greiða meira en aðrir með sérstakri viðbótar gjalddöku. Starfsleyfis skyld fyrirtæki sem nota mikið vatn og losa mikið í frárennsli væru skyldug samkvæmt starfsleyfi til að mæla ýmsa þætti í vatni. Þessi gögn hafa og munu nýtast við vöktun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Sum þeirra hafa auk þess afhent gögn sem þau hafa safnað til eigin nota og þannig kosta þau hluta þeirra rannsókna sem þarf til að uppfylla markmið laganna. Auk þessa hefur komið fram að stjórnvöld sjái fyrir sér að í framtíðinni muni kröfur um mælingar hjá fyrirtækjum í auknum mæli taka mið af því hvaða gögn þarf vegna vöktunar samkvæmt lögunum. Þannig var bent á að fyrirsjáanlegt væri að fyrirtæki bæru aukinn kostnað vegna laganna í gegnum starfsleyfi. Í ljósi þessa teldu samtök iðnaðarins því ósanngjarnt að starfsleyfis skyld fyrirtæki væru rúkuð umfram önnur fyrirtæki, stofnanir, íbúakjarna o.s.frv. Ráðuneytið féllst á þessi rök og féll frá því að gjald yrði lagt á starfsleyfishafa mengandi atvinnurekstrar.

Fulltrúar atvinnulífsins töldu einnig að þar sem um samfélagslegt verkefni væri að ræða ætti almenn skattlagning betur við en nytjagreiðslureglan og mengunarbótareglan sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Nú þegar hefði verið lagður á umhverfis- og auðlindaskattur sem ekki sæist að skilaði sér til umhverfisverkefna og mætti e.t.v. nýta til stjórnunar vatnamála. Fleiri markaðir tekjustofnar hefðu hlotið sömu örlög.

Fundur var haldinn í nóvember 2014 með Samtökum atvinnulífsins, Samorku, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum iðnaðarins ásamt Umhverfisstofnun til að ræða frumvarpsdrögin sem höfðu verið send framangreindum aðilum til kynningar nokkrum dögum fyrir fundinn. Á fundinum kom fram grundvallarandstaða við frumvarpið og gjalddökuleiðina af hálfu haghafa og ýmis rök færð fyrir því. Þá var bent á að kostnaður við framkvæmd laga um stjórn vatnamála væri kostnaður íslenska ríkisins við að taka þátt í EES-samstarfinu og ríkið þyrfti að axla þá ábyrgð sem EES-samningurinn fæli í sér.

Fulltrúi Samorku lagði áherslu á það á fundinum að við umræður um frumvarp það er varð að lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, hafi aldrei verið talað gjalddöku. Hann taldi rök fyrir tengingu við nytja- og mengunarbótareglu ekki halda. Um væri að ræða verkefni sem ætti að greiðast af almennu skattfé. Samorka benti jafnframt á að gjaldtaka ætti að hefjast í mars 2015 en að greiðsluskyldir aðilar hefðu ekki færi á að innheimta af endanlegum notendum fyrr en síðar. Engin trygging væri heldur fyrir því að féð rynni í þetta verkefni.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga vísaði í minnisblað sem sambandið lagði fram í starfshópi um innleiðingu vatnatilskipunar. Niðurstaða þess minnisblaðs var sú að 9. gr. tilskipunarinnar skyldi ekki innleidd þar sem sú gjalddökuheimild, sem er í lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna og lögum um vatnsveitur, dygði fyrir raunkostnaði. Með frumvarpinu væri verið að gera ráð fyrir flóknu kerfi fyrir litlar tekjur. Einnig vísaði fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga í umsögn sambandsins frá 21. janúar 2011 þar sem bent er á að

ríkið innheimtir svonefndan umhverfis- og auðlindaskatt og telur sambandið sjálfsagt að byrja á því að breyta þeim lögum þannig að kveðið verði á um að ráðstafa skuli þeim tekjum ríkisins til verkefna sem falla að markmiðum laga um stjórn vatnamála.

Fulltrúi Samtaka iðnaðarins sagði að hér væri gerð tillaga að sérstöku gjaldi en það væri ekki auðséð hver kostnaður við það væri til móts við hvað innheimtist. Að mati samtakanna kallaði 9. gr. tilskipunarinnar ekki á sérstaka gjaldtöku. Fulltrúi Samtaka iðnaðarins lýsti jafnframt yfir áhyggjum að umrætt gjald rynni saman við önnur gjöld og því væri engin trygging fyrir því að það sem innheimtist í gjaldtökunni rynni til stjórnar vatnamála.

Fulltrúi Samtaka atvinnulífsins lýsti sig andvígna því að Umhverfisstofnun yrði gerð að skattheimtustofnun og ítrekaði að í undirbúningi þess frumvarps er varð að lögum um stjórn vatnamála hafi verið fallið frá því að fara út í gjaldtöku.

Þrátt fyrir framangreind sjónarmið var það niðurstaða ráðuneytisins að rétt væri að fara þá leið við gjaldtöku sem er boðuð í frumvarpinu með vísan til þess að það séu þeir notendur sem nýta vatnsauðlindina sem skuli standa straum af gjaldinu í samræmi við nytjagreiðslu- og mengunarbótareglu. Komið var að nokkru til móts við einstök sjónarmið haghafa, svo sem að ríkið komi að kostnaði við framkvæmd laganna og ákveðið var að einfalda gjaldtöku samkvæmt frumvarpinu með því að halda starfsleyfisskyldum fyrirtækjum utan kerfisins og leggja gjaldið einungis á veitur, en með því móti var komið til móts við athugasemdir Samtaka iðnaðarins.

VI. Mat á áhrifum.

Eins og að framan segir er búist við því að frumvarpið, verði það að lögum, muni leiða til aukins kostnaðar fyrir notendur vatns enda er það markmið nytjagreiðslureglunnar að þeir sem nýta vatnsauðlindina greiði fyrir notkun hennar og enn fremur kveður mengunarbótareglan á um að þeir sem mengi umhverfi sitt þurfi að bæta fyrir það tjón. Búast má við að frumvarpið muni því leiða til kostnaðarauka fyrir almenning og fyrirtæki í landinu. Sá kostnaðarauki er ekki mikill hvað varðar almenning en kostnaðarauki fyrir fyrirtæki mun ráðast af starfsemi þeirra. Í kafla III kemur fram að gert er ráð fyrir að notendur greiði 40 millj. kr. árið 2015 sem sundurliðast nánar þannig að 20 millj. kr. komi frá vatnsafls- og jarðvarma-virkjunum, auk 20 millj. kr. frá hitaveitum og kaldavatnsveitum. Fráveitur munu frá og með árinu 2016 greiða á grundvelli mengunarbótareglunnar 15 millj. samanlagt. Til þess að fá nokkra hugmynd um heildarfjárhæð gjalds, sem notendur þurfa að greiða samkvæmt frumvarpinu, er hægt að taka mið af notkun vatnsveitu sem árið 2013 notaði 11.097.924 m³ vatns og margfalda með fjárhæð gjalds skv. 2. tölul. 2. gr. frumvarps sem gerir í heild 599.287 kr. Fráveita sem tekur við og losar 27.880 persónueiningar þyrfti að greiða 529.720 kr. en þess ber að geta að flestar þær fráveitur sem þurfa að greiða gjald samkvæmt frumvarpinu taka við og losa mun minna magn. Það má því ljóst vera að frumvarpið kveður ekki á um hátt gjald eða mjög íþyngjandi gjaldtöku því velflestir notendur geta hækkað gjaldskrár sínar og velt kostnaði við gjaldið á hina endanlegu notendur sem er sú tilhögun sem gengið er út frá í vatnatilskipun.

Búast má við meira álagi á stjórnsýsluna þar sem gert er ráð fyrir að Orkustofnun sjái um öflun þeirra gagna sem nauðsynleg eru til útreiknings gjaldsins og mun Umhverfisstofnun sjá um álagningu gjaldsins og innheimtu þess. Orkustofnun mun þurfa að fylgja eftir skilum greiðenda gjaldsins á upplýsingum en um er að ræða 32 aðila sem skila upplýsingum vegna ferskvatns og 12 aðila vegna nýtingar jarðhitavatns. Orkustofnun mun einnig þurfa að auka eftirlit með gæðum gagnanna þannig að tryggt sé að álagning og innheimta sé byggð á réttum

upplýsingum. Eins og fyrr segir mun álag á Umhverfisstofnun einnig aukast þar sem álagning gjaldsins og innheimta þess mun fara fram hjá stofnuninni.

Sá ávinningur sem hlýst af samþykki frumvarpsins verður að fjármunir verða tryggðir til framkvæmdar laga um stjórn vatnamála og að notendur vatns munu greiða fyrir nýtingu vatnsauðlindarinnar á grundvelli notkunar, eins og kveðið er á um í 1. mgr. 9. gr. vatnatilskipunarinnar. Aðilar sem ætlað er að greiða gjald fyrir vatnsnotkun og losun, þ.e. vatnsveitur, hitaveitur, rafmagnsframleiðendur og fráveitur, munu geta hækkað gjaldskrár sínar til að standa straum af gjaldinu sem leiðir til þess að það verða endanlegir notendur sem greiða gjaldið fyrir notkunina. Það er fyrirséð að gjaldið sem gert er ráð fyrir að hver aðili greiði verður ekki hátt. Verði gjaldinu velt út í gjaldskrár veitna verður gjaldið einungis nokkrar krónur á meðalnotanda. Kostnaður á notanda er því mjög lítill, en framkvæmd laganna er ætlað að tryggja vöktun og verndun vatnsauðlindarinnar. Sýna þarf fram á að slíkt sé tryggt hér á landi á sambærilegan hátt og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Gjaldtaka á notendur eins og lögð er til í frumvarpinu er með svipuðum hætti og í öðrum löndum Evrópu, svo sem í Danmörku, Svíþjóð og Bretlandi, en í skýrslum þeirra ríkja um innleiðingu tilskipunarinnar kemur fram að fjárhagslegur kostnaður sem feli í sér framkvæmda-, viðhalds-, og stjórnsýslukostnað hafi verið innifalinn í útreikningi á endurheimt kostnaðar.

Rök hafa verið færð fyrir því að samkvæmt lögum nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga, og lögum nr. 9/2009, um uppbyggingu og rekstur fráveitna, séu greidd gjöld sem uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í 9. gr. tilskipunarinnar og því gerist ekki þörf á innleiðingu ákvæðisins í íslenskan rétt. Í þessu sambandi ber þess að geta að gjöld samkvæmt lögum um vatnsveitur og lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna ná ekki yfir þann kostnað sem lög um stjórn vatnamála kveða á um, þ.e. hinn umhverfis- og auðlindatengda kostnað sem fjallað var um hér að framan.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögin verði bætt skilgreiningu á „vatnsþjónustu“ en skv. 38. tölul. 2. gr. vatnatilskipunar felur vatnsþjónusta í sér alla þjónustu fyrir heimili, opinberar stofnanir og hvers konar atvinnustarfsemi sem fólgin er í vatnstöku, miðlun, geymslu, hreinsun eða dreifingu yfirborðsvatns eða grunnvatns annars vegar og hins vegar söfnun skólps og hreinsun þess í stöðvum sem veita vatninu aftur út í yfirborðsvatn.

Þess ber að geta í þessu sambandi að mikil umræða hefur átt sér stað innan ríkja Evrópu-sambandsins um hvaða þætti beri að telja til vatnsþjónustu í skilningi tilskipunarinnar. Nokkur aðildarríki hafa viljað túlka vatnsþjónustu þröngt, þannig að hún eigi einungis við um vatnsveitur og fráveitur en framkvæmdastjórn ESB vill túlka vatnsþjónustu á þann veg að hún feli einnig í sér nýtingu vatnsafls til rafmagnsframleiðslu, flóðavarnir, vatnstöku fyrir áveitur, atvinnustarfsemi og til einkanota. Hér var farin sú leið að túlka vatnsþjónustu sem þjónustu sem hitaveitur, vatnsveitur, fráveitur og orkuframleiðendur veita sem vatnsþjónustu. Sú túlkun er í samræmi við dómaframkvæmd Evrópudómstólsins í nýlegum dómi í máli C-525/12.

Um 2. gr.

Í greininni er gerð tillaga um að til að standa undir kostnaði við vatnsþjónustu verði lagt á árlegt gjald sem endurspeglar nýtingu og álag á vatnsauðlindina. Gjaldið verði lagt á veitendur vatnsþjónustunnar sem geti aftur innheimt kostnað af endanlegum notendum. Er í

fyrsta lagi um að ræða gjald á vatnsaflsvirkjanir og jarðvarmavirkjanir vegna rafmagnsframleiðslu yfir 250 GWh á ári. Í öðru lagi gjald á vatnsveitur og hitaveitur þar sem ferskvatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu, óháð því hvort um einkaveitur eða almenningssveitur er um að ræða. Í þriðja lagi er lagt til að gjald verði innheimt af fráveitum.

Lagt er til að innheimta gjaldsins verði 0,0012 kr. á hverja kílóvattstund framleidds rafmagns og vegna vatnstöku verði innheimt af hitaveitum og vatnsveitum 0,054 kr. á hvern rúmmetra þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu. Ástæða þess að gjaldtaka vegna vatnstöku er miðuð við 30 lítra á sekúndu er sú að samkvæmt upplýsingum frá Orkustofnun ná vinnslusvæði og fyrirtæki þeirra með vinnslu yfir 30 lítrum á sekúndu yfir 95% af vatnstöku í heild sinni og 95% af heildarraforkuvinnslu.

Lagt er til í greininni að rekstraraðilar fráveitna sem taka við meira en 2000 persónueiningum skuli greiða gjald í samræmi við mengunarbótareglu vegna álags sem þeir valda á vatnsauðlindinni sem nemur 19 kr. á hverja persónueiningu. Gera má ráð fyrir að það séu um 30 rekstraraðilar fráveitna hér á landi sem eru yfir þessum stærðarmörkum. Fráveitan á höfuðborgarsvæðinu er með langmesta magnið eða rúmlega 500.000 persónueiningar af rúmlega 800.000 í heildina. Akureyri kemur næst með um 50.000 persónueiningar, svo má nefna mun minni fráveitur sem eru með rúmlega 2000 til 2500 persónueiningar, eins og Egilsstaðir, Ólafsvík, Suðureyri og Hvolsvöllur.

Kostnaður við vatnsþjónustu í skilningi ákvæðisins tekur einnig til umhverfis- og auðlindatengds kostnaðar sem felur nánar tiltekið í sér kostnað við vöktun vatnsauðlindarinnar og starfrækslu vatnaráðs sem samkvæmt lögunum hefur umsjón með gerð tillögu að vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun, auk kostnaðar við vatnasvæðisnefndir sem hafa það hlutverk m.a. að afla upplýsinga vegna gerðar stöðuskýrslu, vöktunaráætlunar, aðgerðaáætlunar og vatnaáætlunar.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að Orkustofnun hafi upplýsingar um rafmagnsframleiðslu sem byggir á þeim upplýsingum sem flutningsfyrirtæki og dreifiveitur veita stofnuninni á grundvelli 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003. Í frumvarpinu er gerð tillaga um að Orkustofnun afli upplýsinga um nýtingu vatns frá vatnsveitum og almenningshitaveitum þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu og að þær upplýsingar berist Orkustofnun fyrir 1. febrúar ár hvert. Er lagt til að Orkustofnun skili framangreindum upplýsingum til Umhverfisstofnunar fyrir 1. mars ár hvert. Sama gildir um upplýsingar frá sveitarfélögum vegna fráveitna sem taka við meira en 2000 persónueiningum.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun leggi árlega gjald á rafmagnsframleiðendur og veitur vegna vatnsnotkunar og á fráveitur vegna álags á umhverfið. Gerð er tillaga um að Umhverfisstofnun leggi á og innheimti árlega gjald á rafmagnsframleiðendur og veitur vegna vatnsnotkunar og fráveitur vegna álags á umhverfið og að gjalddagi verði 1. apríl ár hvert. Enn fremur er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að gera aðför til fullnustu kröfum um gjaldið án undangengins dóms, úrskurðar eða sáttar.

Gerð er tillaga um að Umhverfisstofnun verði heimilt að leggja á og innheimta gjaldið á grundvelli áætlunar ef Orkustofnun hefur ekki skilað inn upplýsingum um nýtingu einstakra notenda á vatnsauðlindinni þar sem upplýsingar hefur skort. Það sama á við ef sveitarfélög hafa ekki skilað upplýsingum vegna fráveitna.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi þannig að hægt verði að hefja innheimtu frá og með árinu 2015. Í frumvarpinu er því gengið út frá því að gjaldtaka hefjist 1. apríl 2015, byggt á

tölum frá árinu 2014. Í 2. mgr. er þó kveðið á um að þrátt fyrir að lögin öðlist þegar gildi þá skuli álagning á fráveitur vegna mengunarbótareglunnar skv. 3. og 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. (29. gr. a) ekki hefjast fyrr en árið 2016 og skuli sú álagning byggð á rauntölum ársins 2015.

Fylgiskjal I.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga metið áhrif frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Tilgangur frumvarpsins er að innleiða ákvæði um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu skv. 9. gr. vatnatilskipunarinnar í samræmi við nytjagreiðslu- og mengunarbótaregluna. Í frumvarpinu er gerð tillaga um að gjald verði lagt á vatnstöku notenda. Í fyrsta lagi er um að ræða gjald á vatnsaflsvirkjanir og jarðvarmavirkjanir vegna rafmagnsframleiðslu. Í öðru lagi gjald á vatnsveitur og hitaveitur þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu, hvort sem um er að ræða almenningsveitur eða einkaveitur og í þriðja lagi gjald á fráveitur sem taka við meira en 2000 persónueiningum, en þær munu greiða gjald samkvæmt mengunarbótareglunni.

Markmið gjaldtöku á vatnstöku notenda er að fjármagna hluta kostnaðar Umhverfisstofnunar af framkvæmd laga nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Gert er ráð fyrir að Umhverfisstofnun muni annast álagningu og innheimtu gjaldsins. Gert er ráð fyrir að gjaldtaka á notendur verði árlega samtals um 55 millj. kr. Þar af komi 40 millj. kr. frá vatnsafls- og jarðvarmavirkjunum auk hitaveitna og kaldavatnsveitna og að fráveitur greiði 15 millj. kr. á grundvelli mengunarbótareglunnar. Þannig er lagt til að innheimta gjaldsins verði 0,0012 kr. á hverja kílóvattstund framleidds rafmagns eða um 20 millj. kr. og vegna vatnstöku verði innheimt af hitaveitum og vatnsveitum 0,054 kr. á hvern rúmmetra þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu eða um 20 millj. kr. Fráveitur sem taka við meira en 2000 persónueiningum greiða gjald sem nemur 19 kr. á hverja persónueiningu eins og hún er skilgreind í lögum nr. 9/2009, um uppbyggingu og rekstur fráveitna. Gert er ráð fyrir að innheimt gjald af fráveitum nemi um 15 millj. kr. á ári. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður greiði kostnað við grunnrekstur sem áætlaður er um 35 millj. kr. á ári. Grunnrekstur tekur m.a. til heildarverkstjórnar og umsýslu nefnda, reksturs upplýsingakerfis, utanumhald á skráningu og flokkun vatnshlota í tengslum við gerð vatnaáætlunar og tengds kostnaðar.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir endurmati á kostnaðarþátttöku notenda þegar fyrsta vatnaáætlun liggur fyrir í drögum og fer í umhverfismat sem er áætlað að verði á árinu 2017 og að meta þurfi heildarkostnað vöktunar samkvæmt vöktunaráætlun en vöktun verður innleidd í nokkrum skrefum. Þá liggur ekki fyrir samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu hvaða aðgerðir skuli hafa forgang til þess að bæta ástand vatns né hvernig þær verði fjármagnaðar. Því er talið rétt að endurskoða gjaldtöku þegar framangreindar upplýsingar liggja fyrir. Á grunni slíkrar endurskoðunar væri einingaverði vegna gjaldtöku breytt til hækkunar eða lækkunar með breytingu á lögnum.

Áætlaður árlegur kostnaðarauki sveitarfélaga vegna álagningar gjalds á vatns- og hitaveitur er um 14 millj. kr. og vegna raforkuframleiðslu um 4 millj. kr. ef miðað er við notkun vatns á árinu 2013. Þá er áætlaður árlegur kostnaðarauki vegna álagningar gjalds á fráveitur um 15 millj. kr. Í heild er því gert ráð fyrir að frumvarpið valdi sveitarfélögum útgjaldaauka sem nemur um 33 millj. kr. á ári.

Sveitarfélögin geta að stærstum hluta mætt þessum kostnaðarauka með hækkunum á gjaldskrár veitna en af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur m.a. verið bent á að eðlilegra væri að fjármagna þau verkefni sem hér um ræðir af tekjum ríkisins vegna umhverfis- og auðlindaskatta, sbr. lög nr. 129/2009. Einnig bendir sambandið á að við setningu laga um stjórn vatnamála var lögð á það þung áhersla af hálfu sambandsins að sveitarfélög yrðu ekki fyrir auknum útgjöldum að öðru leyti en sem næmi þátttöku í gerð vatnasvæðaáætlana og auknu álagi á stjórnsýslu sveitarfélaga.

Kostnaðarumsögn þessi hefur verið unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemdir við niðurstöðuna að öðru leyti en að framan greinir.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, með síðari breytingum (gjaldtaka vegna vatnsþjónustu).

Tilgangur frumvarpsins er að koma á gjaldtöku á notendur vatns vegna vatnsþjónustu eins og gert er ráð fyrir í lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála. Með þeim var svokölluð vatnatilskipun Evrópusambandsins, 2000/60/EB, leidd í íslensk lög en markmið þeirra laga er að kveða á um verndun vatns, hindra að vatnsgæði rýrni og bæta ástand vistkerfa vatna og votlendis og vistgerða sem beint eru háð vatni til að tryggja að vatn njóti heildstæðrar verndar. Þá er lögnum ætlað að tryggja sjálfbæra nýtingu vatns sem byggist á langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Í greinargerð með lögnum var tiltekið að í undirbúningi væri frumvarp, það sem hér um ræðir, um gjaldtöku á atvinnurekstur í samræmi við mengunarbótaregluna og nytjagreiðsluregluna til að mæta kostnaði við framkvæmd laganna og að gert sé ráð fyrir að slík gjaldtaka geti í framtíðinni staðið undir stærstum hluta af framkvæmd vatnatilskipunarinnar hér á landi. Í fyrirliggjandi frumvarpi er gjaldtökunni þó einungis komið á að hluta og farið fram á að ríkissjóður greiði þann kostnað sem út af stendur. Það samræmist ekki vatnatilskipuninni en þar er kveðið á um að aðildarríkin skuli taka tillit til meginreglunnar um endurheimt kostnaðar vegna vatnsþjónustu, þ.m.t. umhverfis- eða auðlindatengds kostnaðar.

Gjaldtökunni sem lögð er til í frumvarpinu er ætlað að mæta hluta kostnaðar við að tryggja langtímavernd vatnsauðlindarinnar og hindra frekari rýrnun vatnsgæða þannig að gæðum vatnsauðlindarinnar hraki ekki. Gjaldtakan er þríþætt. Í fyrsta lagi er lagt til að vatnsaflsvirkjanir og jarðvarmavirkjanir sem framleiða meira en 250 GWh á ári greiði gjald vegna nýtingar vatns til rafmagnsframleiðslu sem nemur 0,0012 kr. á hverja kílóvattstund. Í öðru

lagi er lagt til að vatnsveitur og hitaveitur þar sem vatnstaka er að jafnaði yfir 30 lítrum á sekúndu greiði 0,054 kr. á hvern rúmmetra vatns og í þriðja lagi er lagt til að fráveitur sem taka við meira en 2000 persónueiningum skuli greiða gjald sem nemur 19 kr. á hverja persónueiningu. Miðað er við að frumvarpið taki strax gildi og að gjaldtaka hefjist á árinu 2015 nema fyrir fráveitur en lagt er til að gjaldtaka á þær hefjist árið 2016. Þegar gjaldtaka er hafin að fullu er áætlað hún skili 55 m.kr. tekjum árlega í ríkissjóð sem skiptist þannig að gjald af vatnsafls- og jarðvarmavirkjunum er áætlað 20 m.kr., gjald frá vatnsveitum og hitaveitum 20 m.kr. og gjald frá fráveitum 15 m.kr.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur lagt fram áætlun um að kostnaður við framkvæmd laga um stjórn vatnamála sé áætlaður 90 m.kr. á ári. Ljóst er að gjaldtakan stendur aðeins undir hluta þess kostnaðar og með frumvarpinu er farið fram á að 35 m.kr. kostnaður við grunnþjónustu sé kostaður úr ríkissjóði. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að æskilegra væri að fylgja upphaflegum áætlunum um gjaldtöku í samræmi við mengunarbóta- og nytjagreiðsluregluna. Í greinargerð með frumvarpinu um stjórn vatnamála kemur fram að slík löggjöf hafi verið sett í mörgum löndum Evrópu enda hafi OECD lagt áherslu á að ríki beiti nytjareglunni. Aðildarríki teljast þó ekki brjóta í bága við vatnatilskipunina ef þau ákveða, í samræmi við venjur, að innheimta gjaldið ekki að fullu ef það stefnir ekki tilgangi og markmiðum tilskipunarinnar í hættu en þá skal gera grein fyrir ástæðunum fyrir því.

Frá því að frumvarp um stjórn vatnamála varð að lögum hefur kostnaður við framkvæmd þeirra verið fjármagnaður með tímabundnum framlögum úr ríkissjóði. Hægt var á innleiðingu tilskipunarinnar á yfirstandandi ári þar sem gjaldtaka af notendum var ekki hafin, en upphaflega var gert ráð fyrir að gjaldtaka hæfist á árinu 2013. Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 er gert ráð fyrir 4,5 m.kr. framlagi til stjórnar vatnamála. Í fjárlögum ársins 2014 er gert ráð fyrir tímabundnu 10 m.kr. framlagi vegna þessa en á árinu 2013 var framlagið 85 m.kr. Til viðbótar þessu er samtals 16,5 m.kr. varanleg fjárheimild hjá Umhverfisstofnun vegna þessara mála frá árinu 2011.

Fjallað er um áhrif á fjárhag sveitarfélaga í annarri umsögn. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlanir. Hér er eingöngu fjallað um áhrif lagasetningarinnar á fjárhag ríkissjóðs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum ættu tekjur ríkissjóðs að aukast um 40 m.kr. á árinu 2015 og um 15 m.kr. til viðbótar á árinu 2016 eða um samtals 55 m.kr. Á móti kemur að gera má ráð fyrir 73,5 m.kr. aukningu í útgjöldum vegna verkefna Umhverfisstofnunar til að framfylgja lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, þ.e. þegar frá eru taldar þær 16,5 m.kr. sem nú þegar er gert ráð fyrir í ramma umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Því má ætla að nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs verði neikvæð um 33,5 m.kr. á árinu 2015 og 18,5 m.kr. frá og með árinu 2016 þegar gjaldtakan er að fullu komin til framkvæmda. Hvorki hefur verið gert ráð fyrir tekjum af gjaldtökunni né útgjaldaaukningu í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 eða í langtímaáætlun í ríkisfjármálum og má því gera ráð fyrir því að afkoma ríkissjóðs verði lakari sem nemur mismuninum verði frumvarpið óbreytt að lögum.

