

Iðnaðarráðuneytið
b.t. Helgu Barðadóttur
Arnarhvoli
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 28. júní 2010

1006002SA GB
Málalykill: 220

Efni: Umsögn um drög að orkustefnu fyrir Ísland

Vísað er til bréfs frá stýrihópi um mótun heildstæðrar orkustefnu, dags. 25. maí 2010, þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint mál. Ekki var unnt að senda umsögnina fyrir umbeðinn frest, sem var 8. júní sl., vegna annríkis við gerð umsagna um þingmál og sveitarstjórnarkosninga sem fram fóru 29. maí sl. Að höfðu samráði við iðnaðarráðuneytið var ákveðið að umsögnin yrði send ráðuneytinu að loknum fundi stjórnar sambandsins, sem haldinn var 25. júní sl.

1. Almenn um stefnudrögin

Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemd við þau meginmarkmið sem lögð eru til grundvallar drögum að orkustefnu, en þau eru að:

- Orkuþörf Íslendinga verði mætt með öruggum hætti til lengri og skemmri tíma
- Við nýtingu orkuauðlinda verði borin virðing fyrir umhverfi, náttúru og sérkennum landsins
- Þjóðin njóti arðs af sameiginlegum orkuauðlindum
- Þjóðhagsleg framlegð orkubúskaparins verði háværkuð
- Orkuframboð henti fjölbreyttu atvinnulífi
- Ísland taki að sér a.m.k. sams konar skuldbindingar og ríki ESB gagnvart loftslagssamningi SP.

Stefnudrögin bera með sér að mikil áhersla er lögð á sjálfbærni, með verndun náttúru og umhverfis, samfélagslegan ávinning og efnahagslegt öryggi og stöðugleika að leiðarljósi. Í því sambandi er m.a. lagt til að hagrænt mat verði þáttur í umhverfismati áætlana.

2. Almannaþjónustuhlutverk veitufyrirtækja sveitarfélaga

Sambandið telur afar mikilvægt að almannaþjónustuhlutverk veitufyrirtækja sveitarfélaga komi skýrt fram í lögum sem sett eru um starfsemi þeirra. Sveitarfélögin eru eigendur margra helstu veitufyrirtækja á Íslandi og hafa þau í gegnum tíðina varið miklum fjármunum til uppbyggingar þeirra í þeim tilgangi að tryggja íbúunum aðgang að neysluvatni, heitu vatni og rafmagni á hagstæðu verði. Þá hafa sveitarfélögin byggt upp fráveitur í samræmi við ákvæði laga og eru þær í nokkrum tilfellum í umsjón og eigu veitufyrirtækja.

Að álit Sambands íslenskra sveitarfélaga er hér um mikilvæga almannaþjónustu að ræða sem sveitarfélögin veita íbúum sínum. Samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004, og lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna, nr. 9/2009, hafa sveitarfélög bæði skyldu og einkarétt til þess að reka vatnsveitu og fráveitu í þéttbýli. Þá getur ráðherra veitt sveitarfélagi einkaleyfi til að reka hitaveitu í sveitarfélaginu, sbr. 30. gr. orkulaga, nr. 58/1967. Sveitarfélög geta framselt þennan einkarétt til félags sem sér um veiturekstur. Í tilfalli vatnsveitna þarf félagið að vera í meirihlutaeigu opinberra aðila.

Mörg fyrirtæki í eigu sveitarfélaga starfa í dag bæði að raforkuframleiðslu á samkeppnismarkaði, í samræmi við þá almennu stefnu sem Alþingi og fyrri ríkisstjórnir hafa mótað um starfsumhverfi raforkufyrirtækja, og sinna jafnframt mikilvægri almannaðjónustu við íbúa sveitarfélaga með starfrækslu almenningsveitna. Sveitarfélögin hafa bundið mikið fé í rekstri veitufyrirtækja og hafa ríkra fjárhagslegra hagsmuna að gæta, auk þjónustunnar við íbúana. Eðlilegt er því að sveitarfélögin séu höfð með í ráðum þegar verið er að móta löggjöf um starfsumhverfi orkufyrirtækja og semja löggjöf um auðlindanýtingu. Sérstaklega bendir sambandið á að í iðnaðarráðuneytinu hefur um langt skeið verið unnið að því að semja frumvarp til laga um hitaveitur en heildstæð löggjöf ekki enn litið dagsins ljós um þá mikilvægu starfsemi.

Alþingi hefur sett sérstök lög um starfsemi flestra stærri orkufyrirtækja, svo sem Hitaveitu Suðurnesja, Orkuveitu Reykjavíkur, Orkuveitu Húsavíkur og Norðurorku. Meðal annars á grundvelli þeirra breytinga á lagaumhverfi hafa veitufyrirtæki sameinast og stækkað og ná sum þeirra yfir mörg sveitarfélög, sem sum eru eigendur og önnur ekki. Stærstu veitufyrirtæki sveitarfélaganna hafa í seinni tíð hafið orkuöflun fyrir stærri notendur og lagt í verulegar fjárfestingar í þessu skyni. Þessi starfsemi hefur aukið verðmæti fyrirtækjanna, en liggur að einhverju leyti utan við upprunaleg markmið með stofnun þeirra, þ.e. að veita íbúunum ódýra og örugga þjónustu. Að álit sambandsins kann að vera ástæða til þess að tryggja betur í lögum rétt almennra notenda til þess að fá neysluvatn, hitaveitu og jafnvel raforku á því sem næst kostnaðarverði, t.d. með því að undanþiggja þessa þjónustu virðisaukaskatti en leggja á móti áherslu á að stórnotendur greiði hærra verð fyrir þá raforku sem þeir kaupa til eigin framleiðslu.

Afar mikilvægt er að stöðugleiki ríki í lagaumhverfi veitna til þess að hægt sé að gera áætlanir um uppbyggingu til mjög langs tíma. Sambandið leggur áherslu á að ekki verði gengið lengra en brýn nauðsyn ber til í að skerða frelsi sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu til að haga rekstri sínum á þann hátt sem þau telja hagfelldast fyrir afkomu viðkomandi fyrirtækis og til að ná því markmiði að tryggja íbúum sveitarfélaga ódýra og vandaða þjónustu. Um þetta vísast m.a. til 72. og 78. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæða Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.

3. Skattlagning á veitufyrirtæki

Í umsögn um frumvarp til laga um umhverfis- og auðlindaskatta, sem varð að lögum nr. 129/2009, lagðist sambandið alfarið gegn ákvæðum II. kafla

frumvarpsins, þar sem lagt var til að teknir yrðu upp beinir skattar á raforku og heitt vatn sem selt er í smásölu til neytenda. Í umsögninni var bent á að frumvarpsákvæðin væru algerlega órökstudd og í beinni andstöðu við almenna stefnu stjórnvalda í orku- og auðlindamálum. Ástæða er til að benda á að nú þegar er greiddur 7% virðisaukaskattur til ríkissjóðs af heitu vatni og raforku til húshitunar. Hinir nýju skattar eru til þess fallnir að flækja skattkerfið til muna og þótt þeir verði samkvæmt lögnum aðeins lagðir á tímabundið á árunum 2010-2012 er hætta á að þeir verði framlengdir og jafnvel hækkaðir. Einnig er vert að benda á að þeir munu leiða til hækkunar á verði til neytenda og þar með hækkunar verðtryggðra skulda heimilanna og eftir atvikum sveitarfélaga.

Hvað varðar skatt á heitt vatn sérstaklega er rétt að hafa í huga að um er að ræða almannaþjónustu sem sveitarfélög veita íbúum sínum þar sem aðstæður henta til slíkrar starfsemi, nánast á kostnaðarverði. Ríkið virðist vera að feta sig inn á hættulegar brautir í sinni tekjuöflun með því að telja sig geta lagt beinan skatt á þessa þjónustu sem sveitarfélögin veita. Óhjákvæmilegt er að spyrja þeirrar spurningar hvort ýmis önnur þjónusta við íbúa sveitarfélaga verði þá einnig skattlögð í framtíðinni.

4. Fasteignaskattar af virkjunum og flutningsmannvirkjum

Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið mikill stuðningur við að endurskoða fyrirkomulag fasteignaskattsálagningar á virkjanir. Samkvæmt gildandi lögum er fasteignaskattur aðeins lagður á stöðvarhús en ekki á stíflumannvirki, jarðgöng og sambærileg mannvirki. Þetta fyrirkomulag hefur þótt ósanngjarnt enda leiðir það til þess að eingöngu eitt sveitarfélag fær fasteignaskattstekjur af virkjun þótt mannvirki sem henni tengjast geti hæglega snert tvö eða jafnvel fleiri sveitarfélög.

Einnig hafa sveitarfélögin gagnrýnt að flutningskerfi veitna skuli ekki vera metin til fasteignamats, sem aftur leiðir til þess að ekki er greiddur af þeim fasteignaskattur. Verður að ætla að það fyrirkomulag verði tekið til gagngerrar endurskoðunar í ljósi þeirra tillagna sem fram koma í drögum að orkustefnu, ekki síst hvað varðar áherslu á að taka tillit til umhverfiskostnaðar sem leiðir af framkvæmdum.

5. Aukin áhersla á almenningssamgöngur

Í stefnudrögum er fjallað nokkuð ítarlega um leiðir til þess að minnka notkun á innfluttu eldsneyti. Þar er meðal annars lagt til að almenningssamgöngur og aðrar vistvænar samgöngur verði eflar.

Hinn 27. apríl 2007 undirrituðu þáverandi samgönguráðherra og formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga samkomulag um eflingu almenningssamgangna. Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs frá maí 2009 segir eftirfarandi um almenningssamgöngur: „Unnin verði áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin, með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn. Í slíkri stefnu verði almenningssamgöngur um allt land stórefldar og fólki auðveldað að komast leiðar sinnar gangandi eða á reiðhjóli. Almenningsamgöngur verði sjálfsagður hluti samgönguáætlunar.“

Sambandið hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að ráðist verði í beinar aðgerðir af ríkisins hálfu til þess að hrinda slíkum stefnumiðum í framkvæmd en á það hefur verulega skort til þessa. Í nýrri skýrslu sambandsins um virðisaukaskattsumhverfi sveitarfélaga er gerð tillaga um að könnuð verði tilefni til breytinga á álagningu og innheimtu vsk. af aðföngum til rekstrar almenningssamgangna sveitarfélaga. Sú vinna þarf að haldast í hendur við aðrar breytingar sem gerðar kunna að verða á lagagrundvelli almenningssamgangna og að teknu tilliti til EES-reglna um ríkisaðstoð.

Að gildandi lögum teljast almenningssamgöngur ekki meðal lögbundinna verkefna sveitarfélaga, nema hugsanlega að því marki sem skólaakstur og ferðaþjónusta fatlaðra falli undir hugtakið. Sammæli er hins vegar vafalaust um að almenningssamgöngur séu mjög mikilvægar og eigi að njóta stuðnings sem grunnþjónusta. Sveitarfélög og stofnanir (byggðasamlög) á þeirra vegum eru rekstraraðilar eða þjónustuveitendur almenningssamgangna.

Í skýrslu sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið árið 2008 var áætlað að rekstraraðilar almenningssvagna á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri (Strætó bs. og Strætisvagnar Akureyrar) greiddu 163 mkr. í vsk. á ársgrundvelli, en að heildar opinber gjöld sem lögð væru á þessa starfsemi hlutaðeigandi sveitarfélaga væri um 313 mkr. Greiðsla vsk. af aðföngum og önnur skattlagning á almenningssamgöngur er augljóslega til þess fallin að gera þjónustuna dýrari en ella. Að auki hafa rekstraraðilar bent á að skattframtækni orki tvímælis. Þannig er greiddur fullur vsk. af olíuverði þótt rekstraraðili fái olíugjaldið endurgreitt að 85 hundradshlutum. Virðisaukaskattur fæst hins vegar ekki endurgreiddur að samsvarandi hluta. Raunveruleg endurgreiðsla olíugjalds nemur því aðeins 53%. Mikilvægt er því að taka skattumhverfi vegna almenningssamgangna til gagn Gerrar endurskoðunar því núverandi framkvæmd stangast beinlínis á við yfirlýsta stefnu ríkisins í samgöngu- og umhverfismálum.

6. Ákvarðanir um landnotkun til orkuframleiðslu

Eins og kunnugt er fara sveitarfélögin með skipulagsvaldið hér á landi. Aukinnar tilhneigingar hefur þó gætt af hálfu ríkisvaldsins og löggjafans í þá átt að skerða skipulagsvald sveitarfélaga með lögum og áætlunum sem gilda eiga á landsvísu. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið lögð áhersla á að landsskipulagsstefna og aðrar sambærilegar áætlanir sem ætlað er að gilda á landsvísu megi aldrei nota sem tæki fyrir ríkisvaldið til að knýja fram tiltekna framkvæmd í andstöðu við vilja sveitarstjórna.

Hvað landnotkun og eignarhald á náttúruauðlindum varðar virðist í drögum að orkustefnu vera í meginatriðum fylgt þeim áherslum sem ákveðnar hafa verið með breytingum á síðustu árum á ýmsum lögum á auðlinda- og orkusviði og frumvarpi til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða, sem nýlega var lagt fram á Alþingi. Fyrir Alþingi liggur einnig frumvarp til laga um stjórn vatnamála, sem haft getur áhrif á nýtingu jarðvarmasvæða og vatnsafls. Sambandið á eftir að taka afstöðu til ofangreindra frumvarpa en mun senda umsagnir um þau til hlutaðeigandi þingnefnda.

7. Áherslur Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum

Á aðalfundi Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum voru samþykktar þrjár ályktanir til iðnaðarráðherra sem rétt þykir að tíunda í umsögn þessari:

Um styrki til orkusparandi aðgerða:

Ársfundur Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum, haldinn 2. október 2009, skorar á iðnaðarráðherra að beita sér fyrir því að nægjanlegt fjármagn verði tryggt á fjárlögum 2010 til orkusparandi aðgerða.

Um jarðhitaleit:

Ársfundur Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum, haldinn 2. október 2009, skorar á iðnaðarráðherra að beita sér fyrir því að fjármagn verði tryggt á fjárlögum 2010 til jarðhitaleitarátaks. Jafnframt er því beint til ráðherra að stuðningur við jarðhitaleit verði sérstakur fjárlagaliður eins og er í fjárlögum 2009 (11-399, 50,8 m.kr.).

Um niðurgreiðslur á raforku til húshitunar:

Ársfundur Samtaka sveitarfélaga á köldum svæðum, haldinn 2. október 2009, skorar á iðnaðarráðherra að beita sér fyrir auknum niðurgreiðslum hitunarkostnaðar með raforku, þannig að kostnaður þeirra er nota raforku til húshitunar verði ekki meiri en hjá notendum „meðaldýrra“ hitaveitna.

8. Lokaorð

Fulltrúar sambandsins eru reiðubúnir til þess að mæta á fund stýrihópsins til að veita frekari skýringar á því sem fram kemur í þessari umsögn. Einnig væntir sambandið þess að fá tillögur stýrihópsins til umsagnar að nýju á síðari stigum vinnunnar.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri