



SAMORKA
Samtök orku- og veitufyrirtækja

1

Alþingi
Erindi nr. P 135/3074
komudagur 23.7.2008

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

23. júlí 2008

Efni: umsögn um drög að nefndaráliti og breytingartillögum umhverfisnefndar vegna frumvarps til laga um mannvirki (375. mál).

Með vísan í bréf umhverfisnefndar dagsett 4. júlí sl. vill Samorka benda á eitt atriði í drögum að áliti og breytingartillögum nefndarinnar um ofangreint frumvarp, þar sem virðist gæta ákveðins misskilnings, er gæti óvart leitt til verulegrar nýrrar skattheimtu. Fyrst ber hins vegar að þakka nefndinni fyrir að fá á þessum stað í ferlinu tækifæri til að senda inn umsögn um fyrirhugaðar breytingartillögur nefndarinnar við frumvarpið, og hrósa nefndinni fyrir þessi vinnubrögð sem eru til mikillar fyrirmyndar.

Hér verður jafnframt að fagna þeirri tillögu nefndarinnar að hætt verði við innleiðingu nýrrar byggingarleyfis skylda á veitumannvirki og –framkvæmdir, sem hefði verið mikið slys í lagasetningu, án þess að farið verði að endurtaka þann rökstuðning hér.

7. liður breytingartillagna, við 8. gr. er verði 9. gr.

Hins vegar gera drög að nefndaráliti og breytingartillögum enn ráð fyrir að innleidd verði ný byggingarleyfis skylda á virkjanir og önnur þau mannvirki sem reist eru í tengslum við slíkar framkvæmdir, sbr. 7. lið breytingartillagna við 8. gr. er verði 9. gr. Þar er lagt til að við 2. mgr. um veitingu byggingarleyfis bætist „þar með talið vegna virkjana og annarra þeirra mannvirkja sem reist eru í tengslum við slíkar framkvæmdir.“ Efnislega er sama ákvæði þegar að finna í 8. gr. frumvarpsins, 3. mgr., lið a, sem nefndin leggur á móti til að verði tekinn út.

Í drögum að nefndaráliti segir að þessi leyfisveiting hafi verið í höndum sveitarfélaga og nefndin vilji að svo verði áfram í stað þess að leyfisveitingin færist yfir til Byggingarstofnunar líkt og frumvarpið geri ráð fyrir. *Hér virðist gæta ákveðins misskilnings, því að byggingarleyfi hafa hingað til ekki verið gefin út vegna virkjana, heldur hafa framkvæmdaleyfi verið gefin út vegna þeirra, sé um að ræða framkvæmdir sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum (sjá skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997, 23. gr., sem og frumvarp til skipulagslaga, 374. mál, 13. gr.). Í umsögn Samorku um frumvarpið, dags. 11. apríl 2008, er athygli vakin á því að ætla verði að ný útgáfa byggingarleyfa geti skapað nýjar forsendur til skráningar á slíkum mannvirkjum í Landskrá fasteigna, þó ekki afturvirkir að sjálfsögðu, og að í framhaldinu yrðu væntanlega lagðir fasteignaskattar á viðkomandi mannvirki sem ekki hefur verið raunin með hingað til, t.d. stíflumannvirki og jarðgöng.*



Með vísan í eindregna ósk í bréfi nefndarinnar skal ekki farið hér út í endurtekningu á fyrri útskýringum á því hvernig þetta geti óvart orðið niðurstaðan af þessari breytingu, né á röksemdafærslunni gegn því að það verði látið gerast, er varðar hugsanleg samkeppnismál, viðbótarkostnað og hækkun raforkuverðs. Vísast í fyrri umsögn Samorku um mannvirkjafrumvarpið í þeim efnum, bls. 3-4, og fylgir umsögnin með sem fylgiskjal.

Einfaldasta lausnin væri að fella framangreindan viðbótartexta um virkjanir og mannvirki sem þeim tengjast einfaldlega út úr breytingartillögum nefndarinnar. Til vara gæti nefndin beitt sér fyrir því að a.m.k. stíflumannvirkjum og jarðgöngum yrði bætt við 3. lið upptalningar á eignum sem undanþegnar eru fasteignamati, í 26. gr. laga nr. 6/2002 um skráningu og mat fasteigna. Til þrautavara gæti nefndin tekið það skýrt fram í álitinu að ekki eigi að koma til nýrrar skattheimtu vegna framangreindrar breytingar. Hvergi er enda í athugasemdum frumvarpsins fjallað um þessa nýju skattheimtu, sem þó er rík ástæða til að ætla að geti óvart orðið niðurstaða þessarar breytingar.

Samorka sendi jafnframt inn umsögn um frumvarp til skipulagslaga, 374. mál, en gerir engar frekari athugasemdir við drög að álitinu og breytingartillögum umhverfisnefndar. Samorka sendi ekki inn umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um brunavarnir, 376. mál.

Að öðru leyti vísast hér í umsagnir aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason
aðstoðarframkvæmdastjóri

Fylgiskjal: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um mannvirki, 375. mál, dags. 11. apríl 2008.



SAMORKA
Samtök orku- og veitufyrirtækja

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

11. apríl 2008

Efni: umsögn um frumvarp til laga um mannvirki, 375. mál

Markmið frumvarpsins eru m.a. þau að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt; og þau að stuðla að endingu og hagkvæmni mannvirkja m.a. með því að tryggja að þau séu hönnuð þannig og byggð að þau henti íslenskum aðstæðum. Fleiri markmið eru talin upp og eru þau öll göfug og lofsverð, líkt og hin framangreindu.

Um samráð

Undanfarin misseri hefur Samorka haft nokkur tækifæri til að setja fram skoðanir á fyrri drögum að þessu frumvarpi, sem mun hafa gríðarleg áhrif á starfsumhverfi veitufyrirtækja ef það verður samþykkt óbreytt, sem Samorka kýs að trúna að verði ekki. Tækifæri þessi hafa verið vel þegin og Samorka hefur ítrekað sett fram sömu athugasemdirnar við frumvarpið, m.a. með fulltingi Samtaka atvinnulífsins og fleiri aðildarfélaganna þeirra, en færstar þeirra virðast hafa náð eyrum frumvarpshöfunda ef frá er talin undanþága flutnings- og dreifikerfa raforku frá byggingarleyfissskyldu sem ber að þakka. Hvorki Samorka né einstök orku- eða veitufyrirtæki áttu á sínum tíma sæti í þeirri nefnd sem skipuð var til að semja byggingarlagabáttinn, né í þeim fjölskipaða hóp sem nefndinni var ætlað að eiga náið samstarf við. Er það afar miður, í ljósi þeirra miklu áhrifa sem umræddar tillögur myndu hafa á starfsumhverfi veitufyrirtækja.

Um gildissvið og tilkomu byggingarleyfissskyldu

Skv. 2. gr. eiga lögin að gilda um öll mannvirki, þ.m.t. neysluvatnslagnir, hitalagnir, fráveitulagnir, raflagnir o.fl. Lögin gilda þó ekki um hafnir, vegi eða önnur samgöngumannvirki. Skv. 8. gr. um byggingarleyfi skulu m.a. nýframkvæmdir við fráveitumannvirki og dreifi- og flutningskerfi hita- og vatnsveitna verða byggingarleyfissskyldar, sömuleiðis breytingar á slíkum mannvirkjum, „enda sé um að ræða meiri háttar breytingar á hönnunarforsendum eða staðsetningu slíkra mannvirkja.“ Ennfremur framkvæmdir við „virkjanir og önnur þau mannvirki sem reist eru í tengslum við slíkar framkvæmdir.“ Fram kemur að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um að minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum skuli undanþiggja byggingarleyfi. Loks kemur fram að dreifi- og flutningskerfi rafveitna skuli undanþegin byggingarleyfi.

Skv. 12. gr. „getur“ byggingarleyfi fyrir m.a. fráveitumannvirkjum, og dreifi- og flutningskerfum hita- og vatnsveitna náð til afmarkaðs svæðis, svo sem nýbyggingahverfis. Skv. 13. gr. fellur hins vegar byggingarleyfi úr gildi hafi byggingarframkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess, ennfremur að fella megí byggingarleyfið úr gildi hafi framkvæmdir stöðvast í eitt ár eða lengur.

Gríðarlegur kostnaðarauki fyrir veitufyrirtæki

Ljóst er að verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það hafa í för með sér gríðarlegan kostnaðarauka fyrir íslensk veitufyrirtæki, vatnsveitur, hitaveitur og fráveitur, sem munu nú skyndilega þurfa að sækja um gríðarlegan fjölda byggingarleyfa, með tilheyrandi úttektum og samþykktum. Á það skal minnt að allar heimtaugar hitaveitna og vatnsveitna eru eign viðkomandi veitufyrirtækja. Fullkomlega fráleitt er að allar framkvæmdir og breytingar á þessum mannvirkjum verði gerðar byggingarleyfisskyldar eins og gert er ráð fyrir í 8. gr. frumvarpsins. Flestum veitum er enda skylt að leggja heimtaugar á sínum starfssvæðum þar sem þær hafa að auki einkarétt til starfa. Sama máli gegnir í raun um fráveitur á þéttbýlissvæðum þótt ekki sé þar um formlegan einkarétt að ræða samkvæmt lögum. Þess ber að geta að allar stærri framkvæmdir hafa verið háðar framkvæmdaleyfi. Þá tengjast veitu- og lagnakerfi í flestum tilvikum gatnaframkvæmdum og hefur eftirlit með þeim verið viðhaft í góðri samvinnu sveitarfélaga og veitufyrirtækja, þar sem þekkingin á hönnun og gerð slíkra kerfa er til staðar í mun ríkari mæli en hjá byggingarfulltrúum. Hinir síðarnefndu þyrftu með þessum breytingum í flestum tilfellum að afla sér sérþekkingar til að annast þetta eftirlit eða kaupa þjónustu frá skoðunarstofu með tilheyrandi kostnaði. Ekki þykir því óvarlegt að áætla að kostnaður við byggingarleyfi vegna allra slíkra framkvæmda gæti hlaupið á hundruðum milljóna króna. Við blasir að sá kostnaður mun einfaldlega leggjast á viðskiptavinina – heimili, fyrirtæki og stofnanir. Skv. upplýsingum Samorku þekkist slík byggingarleyfisskylda veitufyrirtækja hvergi á hinum Norðurlöndunum.

Svo dæmi sé tekið af vatnsveituf framkvæmd í nýrri íbúðagötu, þá ber viðkomandi vatnsveitu skv. frumvarpinu að sækja um byggingarleyfi fyrir framkvæmdinni, til viðkomandi sveitarfélags, sem óvart á jafnframt vatnsveituna og ber skv. lögum að leggja vatn í viðkomandi götu. Er þá sveitarstjórnin ekki vanhæf til að fjalla um umsókn eigin fyrirtækis? Hefur vatnsveitan e.t.v. heimild til að sækja einfaldlega ekki um byggingarleyfið og láta framkvæmdina eiga sig? Varla, enda um að ræða skylduverkefni í þéttbýli. Þessi nýja byggingarleyfisskylda er því með öllu óskiljanleg.

Sú heimild sem hér að framan er getið um í 12. gr., að slík leyfi „geti“ náð til afmarkaðs svæðis er auðvitað til bóta, en engan veginn nægjanleg. Hvernig á framkvæmd þess ákvæðis að verða háttáð? Sama gildir um ákvæði 8. gr. um að í reglugerð geti ráðherra undanskilið „minni háttar“ framkvæmdir. Loks er ákvæði 13. gr. um að byggingarleyfi falli úr gildi hafi framkvæmdir ekki hafist innan 12 mánaða frá útgáfu þess, jafnvel ef þær stöðvast í 12 mánuði eða lengur, óraunhæft. Hver þekkir ekki dæmi um að liðið geti meira en 12 mánuðir milli þess sem reist eru hús í nýjum hverfum innan sveitarfélaga? Aðalatriðið hér að mati Samorku er þó einfaldlega það að hætta ber við að gera framkvæmdir veitufyrirtækja byggingarleyfisskyldar.

Lítil rök sem alls ekki standast skoðun

Einu rökin sem fram koma í athugasemdum frumvarpsins, fyrir því að gera nú framkvæmdir veitufyrirtækja byggingarleyfisskyldar, eru á þá leið að þau hafi áður

verið undanþegin þar sem um væri að ræða framkvæmdir af hálfu opinberra aðila. Í mörgum tilvikum sé sú ekki lengur raunin, „t.d. eftir nýlega breytingu á raforkulögum þar sem rekstrarumhverfi orkumannvirkja var breytt.“ (bls. 37, liður 4d, 2. mgr.). Nú er það svo að dreifi- og flutningskerfi rafveitna verða skv. frumvarpinu áfram undanþegin byggingarleyfi og er það vel, enda um að ræða vegakerfi raforkunnar um landið. Hins vegar höfðu umræddar breytingar á raforkulögum engin áhrif á sérleyfisstöðu flutnings- og dreifiveitna raforku og vísunin því býsna langsótt.

Líkt og áður kom fram gildir frumvarpið ekki um hafnir, vegi eða önnur samgöngumannvirki. Ef hér verður gengið út frá þeirri forsendu frumvarpsins sem fram kemur í athugasemdum, að framkvæmdir á vegum opinberra aðila eigi að undanþiggja, skal hér með bent á að Vegagerð ríkisins byggir ekki vegi, brýr eða önnur samgöngumannvirki, heldur verktakar á almennum markaði. Hið sama gildir í flestum tilvikum um veitufyrirtækin.

Forsenda nýrra fasteignagjalda og þannig verðhækkana?

Samkvæmt 2. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, skal árlega leggja fasteignaskatt á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt Landskrá fasteigna, með ákveðnum undantekningum þó. Ýmis mannvirki tengd virkjunum og veitustarfsemi hafa ekki verið skráð í Landskrá fasteigna og því hafa ekki verið innheimtir fasteignaskattar vegna þeirra, þótt þeirra sé ekki getið í undanþáguákvæðum fyrrnefndra laga nr. 4/1995. Má þar t.d. nefna stíflur, jarðgöng, hitaveitulagnir og stokka. Ennfremur segir m.a. í 26. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna:

Eftirtaldar eignir eru undanþegnar fasteignamati:

3. Rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum. Meta skal eftir venjulegum reglum hús, sem reist eru yfir aflstöðvar og spennistöðvar, og þær lóðir er þau standa á.

4. Vatnsveitur, þar á meðal brunnar, geymar og dælubúnaður. Skólpeitur, þar á meðal skólpleiðslur og hreinsibrunnar.

Mjög misjafnt mun vera hvernig sveitarfélög sinna skráningu í Landskrá en ætla verður að útgáfa byggingarleyfis geti skapað nýjar forsendur til skráningar á slíkum mannvirkjum í Landskrá, þó ekki afturvirkir að sjálfsögðu. Í framhaldinu yrðu væntanlega lagðir fasteignaskattar á viðkomandi mannvirki, t.d. hitaveitu- og stíflumannvirki. Í sumum tilvikum yrði þá um að ræða mannvirki í eigu sveitarfélaganna sjálfra eða fyrirtækja í þeirra eigu, en í öðrum tilvikum yrði um að ræða mannvirki í eigu fyrirtækja í einkaeigu eða í eigu ríkisins. Ljóst er að þarna gætu með tíð og tíma myndast forsendur fyrir mikilli viðbótar skattheimtu af þessari þjónustustarfsemi sem aldrei getur þýtt annað en hærra verð til notenda þjónustunnar – heimila, fyrirtækja og stofnana. Þessa er í engu getið í athugasemdum með frumvarpinu og verður að ætla að ekki sé ætlunin með þessum breytingum að búa þannig til nýjan kostnað að óþörfu. Þá verður ekki séð að ný tegund skattlagningar á ný stíflumannvirki (byggingarleyfisskyldan er auðvitað ekki afturvirk) fái staðist almennar samkeppnisreglur, en raforkuframleiðsla er jú samkeppnisgrein. Eina einfalda lausnin er hér sem fyrr segir sú að hætta einfaldlega við að taka upp þessa



algerlega óþörfu en mjög svo kostnaðarsömu og flækjustigsaukandi byggingarleyfisskyldu á veitu- og orkumannvirki sem kveðið er á um í 8. gr.

Ekki mannvirki sem veiturnar selja, heldur reka áfram sjálfar

Hér að framan var getið um nokkur helstu markmið frumvarpsins. Ætla verður að ein helstu rökin fyrir byggingarleyfisskyldu séu þau að í henni felist ákveðin vernd fyrir viðskiptavinum verktaka. Að fólk eða fyrirtæki festi ekki kaup á mannvirki sem síðan reynist gallað eða ónýtt. Framkvæmdir á vegum veitufyrirtækja eru allt annars eðlis og því á þetta sjónarmið ekki við um þær framkvæmdir. Fyrirtækin reka þessi mannvirki áfram. Eru m.a.s. skyldug til þess enda um að ræða grunnþjónustu og í sumum tilfellum skylduverkefni viðkomandi sveitarfélaga. Óskiljanlegt er þess vegna, ekki síst í ljósi þeirra forsendna sem frumvarpið gengur út frá og fjallað er um hér að framan, hvers vegna leggja á út í þann mikla kostnað og fyrirhöfn sem byggingarleyfisskylda veituframkvæmda myndi hafa í för með sér.

Samorka leggst því af ýmsum ástæðum eindregið gegn ákvæðum 8. gr., þess efnis að framkvæmdir við hita-, vatns- og fráveitur, og við virkjanir, verði gerðar byggingarleyfisskyldar. Slík breyting hefði ekkert í för með sér annað en fullkomlega óþarft flækjustig, umsýslu og mjög verulegan kostnaðarauka sem á endanum getur eingöngu leitt til hærri verðlagningar á raforku, heitu vatni, köldu vatni og þjónustu fráveitna.

Þjónustugjald, ekki skattur

Samorka styður að eftirlit með neysluveitum fari frá Neytendastofu til hinnar nýju Byggingastofnunar (sbr. einkum gr. 64) þar sem eftirlitið verður þá í faglegu umhverfi. Til að forðast tvítekningar eða óöryggi um verkaskiptingu milli stofnana skal þó lögð á það áhersla hér, að gerð verði skýr skil á milli markaðseftirlits Neytendastofu annars vegar og eftirlits Byggingastofnunar hins vegar, með neysluveitum.

Hvað varðar rafmagnsöryggisgjaldið sem Samorka hefur oftsinnis gert athugasemdir við á liðnum árum leggja samtökin áherslu á að það verði lækkað í samræmi við þá stefnu að slík gjaldtaka skuli miðuð við það að standa undir þeim kostnaði sem ætlast er til en fara ekki til annarra verkefna. Sú staða er viðurkennd og gerð að umtalsefni í frumvarpinu (sbr. umfjöllun um gr. 49 í athugasemdum með frumvarpinu). Samorka treystir því að gjald þetta verði meðhöndlað sem þjónustugjald, ekki sem skattur.

Að öðru leyti vísast hér í umsagnir aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason
aðstoðarframkvæmdastjóri