

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004, (skilgreining og álagning vatnsgjalds).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

Lokamálsliður 3. gr. orðast svo: „Ákvæði sveitarstjórnarlaga gilda um samvinnu sveitarfélaga á þessu sviði, eftir því sem við á.“

2. gr.

Ákvæði 6. gr. orðast svo:

Hafi vatnsveita verið tengd við mannvirki á fasteign er heimilt að leggja á hana almennt vatnsgjald. Mannvirki telst tengt vatnsveitu þegar heimæð hefur verið tengd frá vatnsveitulögn í vatnsinntak notanda. Gjaldið skal þá vera hlutfall af fasteignamati fasteignarinnar í heild, sbr. 3. mgr., þó aldrei hærra en 0,5 hundraðshlutar af heildarmatsverði hennar. Í þeim tilvikum þegar matsverð fasteignar liggur ekki fyrir við álagningu vatnsgjalds er heimilt að ákveða upphæð vatnsgjalds með hliðsjón af áætluðu fasteignamati fullfrágenginnar eignarinnar, og ber þá að taka mið af fasteignamati sambærilegra fasteigna í sveitarfélaginu.

Geti eigandi eða umráðamaður fasteignar sýnt fram á að að tiltekið mannvirki á fasteign, sem sérstaklega er aðgreint í fasteignaskrá, geti ekki tengst vatnsveitu vegna landfræðilegra eða tæknilegra ástæðna eða vegna eðlis mannvirkisins, getur hann beint erindi til vatnsveitu um að álagning almenns vatnsgjalds taki mið af því. Þá skulu hlunnindi, ræktað land og önnur sérstök fasteignarréttindi sem skilgreind eru í fasteignaskrá sem hluti fasteignarinnar og mynda umtalsverðan hluta af matsverði vera undanþegin við álagningu almenns vatnsgjalds.

Fasteign, sbr. 1. og 2. mgr., telst vera afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindi sem því fylgja og þau mannvirki sem varanlega eru við landið skeytt, eins og hún er nánar skilgreind í fasteignaskrá hverju sinni. Þá telst séreignarhluti fjölbýlishúss vera sérstök fasteign.

Í stað þess að miða við fasteignamat, sbr. 1. mgr., er heimilt að miða vatnsgjaldið við fast gjald á hverja eign fyrir sig, sbr. 3. mgr., auk álags vegna annars eða beggja af eftirfarandi:

- a. Stærðar allra mannvirkja sem tilheyra fasteign samkvæmt flatarmáli og/eða rúmmáli.
- b. Notkunar samkvæmt mæli.

Álagning skv. þessari mgr. skal aldrei vera hærri en segir í 1. mgr. Með sama hætti og tilgreint er í 2. mgr., og að fullnægðum sömu skilyrðum, er við álagningu skv. þessari mgr. hægt að sækja um undanþágu frá því að álagning taki til tilgreindra mannvirkja á fasteign.

Heimilt er að innheimta vatnsgjald með fasteignaskatti. Skulu þá gjalddagar vatnsgjalds vera þeir sömu og sveitarstjórn ákveður fyrir fasteignaskatt og skal innheimtu vatnsgjalds hagað á sama hátt og innheimtu fasteignaskatts.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist svohljóðandi málsliður: Notkunargjald kemur til viðbótar vatnsgjaldi skv. 6. gr.
- b. Við bætist ný málsgrein, sem verður 4. mgr., svohljóðandi:

Þegar um er að ræða skammtímanotkun vatns frá vatnsveitu, s.s. vegna byggingarframkvæmda, eða þegar óskað er sérstakrar tengingar við vatnsveitu, og gjaldtaka samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara á ekki við, er vatnsveitu heimilt að heimta sérstök tengi- og notkunargjöld til viðbótar við heimæðargjald skv. 5. gr. ef við á. Gjöld má innheimta vegna vinnu við tengingu og/eða aftengingu vatns, sem föst gjöld, t.d. vegna þeirra daga sem tenging varir, á grundvelli mælingar og/eða áætlaðrar notkunar.

4. gr.

1. mgr. 10. gr. orðast svo:

Stjórn vatnsveitu skal semja gjaldskrá þar sem kveðið er nánar á um greiðslu og innheimtu gjalda samkvæmt lögum þessum. Miða skal við að vatnsgjald ásamt öðrum tekjum vatnsveitu standi undir rekstri hennar, þ.m.t. fjármagnskostnaði og fyrirhuguðum stofnkostnaði samkvæmt langtímaáætlun veitunnar, ásamt kostnaði við að standa undir þeirri skyldu veitunnar að tryggja nægilegt vatn og vatnsþrýsting til slökkvistarfs og fyrir sérstakan slökkvibúnað þar sem hans er krafist, sbr. 5. mgr. 5. gr.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í frumvarpi þessu er kveðið á um tilteknar breytingar á lögum nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga. Breytingarnar varða skilgreiningu og álagningu vatnsgjalds, sem lagt er á allar fasteignir sem tengdar eru vatnsveitum sveitarfélaganna. Tilfni breytinganna eru nýlega fallnir dómur Hæstaréttar (mál nr. 396/2013 og 397/2013) þar sem fram kom þrengri túlkun á skyldu húseigenda til greiðslu vatnsgjalds en vatnsveitur sveitarfélaganna hafa hingað til byggt gjaldtöku sína á.

Frumvarpið var samið í innanríkisráðuneytinu í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, Samorku og Orkuveitu Reykjavíkur, auk þess sem Trausti Fannar Valsson, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, vann álitserð um málið. Frumvarpið er flutt samhliða frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til sambærilegra breytinga á lögum nr. 9/2009, um uppbyggingu og rekstur fráveitna. Farið hefur fram mat á fjárhagslegum áhrifum frumvarpsins í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Meginmarkmið frumvarpsins er að skýra og treysta grundvöll þeirrar álagningar vatnsgjalds sem þjónustugjalds fyrir þá almannaþjónustu sem vatnsveitur sveitarfélaga veita. Sú þjónusta felst fyrst og fremst í þeim aðgangi að neysluvatni sem eigendur fasteigna á veitusvæðum eiga kost á með tengingu við veiturnar, óháð því hvernig einstakir fasteignaeigendur haga þeirri nýtingu innan sinnar fasteignar. Þá er það einnig mikið öryggismál fyrir alla fasteignaeigendur að eiga tryggan aðgang að slökkvivatni, óháð vatnsnýtingu þeirra að öðru leyti, en töluverður kostnaður fylgir því að tryggja nægan þrýsting á dreifikerfi vatnsveitna til slökkvistarfs. Það er hins vegar ekki tilgangur frumvarpsins að útvíkka eða auka gjaldtökuna frá því sem verið hefur.

Í frumvarpinu felast tvær meginbreytingar frá gildandi lögum. Í fyrsta lagi er kveðið með skýrum hætti á um það að vatnsgjald verði ekki innheimt af fasteign fyrir en hún hefur verið tengd dreifikerfi vatnsveitu um heimæð. Er þannig horfið frá þeirri framkvæmd að upphaf gjaldtöku miðist við tiltekið byggingarstig mannvirkja á fasteign, óháð því hvort fasteignin hafi verið tengd vatnsveitunni með heimæð, enda markar sú tenging þann aðgang að þjónustu vatnsveitunnar sem innheimta vatnsgjaldsins byggist á. Í öðru lagi er nú kveðið skýrt á um það að vatnsgjaldið skuli taka mið af fasteignamati fasteignar í heild eða stærð allra mannvirkja á fasteign samkvæmt flatarmáli og/eða rúmmáli, sé notkunin ekki mæld. Hafi það þannig almennt ekki áhrif á fjárhæð vatnsgjaldsins hvernig fasteignareigandi kýs að nýta þá þjónustu sem felst í tengingu við

vatnsveituna innan sinnar fasteignar hverju sinni, sem er alfarið á hans forræði.

Það skal tekið fram að við undirbúning frumvarpsins var kannaður sá möguleiki að komið yrði upp notkunarmælum hjá öllum greiðendum vatnsgjalds og álagning gjaldsins yrði þannig aðeins byggð á mældri notkun. Í ljósi þess mikla kostnaðar sem fylgja myndi uppsetningu notkunarmæla var hins vegar ekki talið réttlæt看legt að fara þá leið.

Frumvarpið var kynnt á heimasíðu innanríkisráðuneytisins í janúar 2015 og bárust tvær umsagnir, önnur frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, sem jafnframt tekur til framangreinds frumvarps umhverfis- og auðlindaráðherra, og hin frá einstaklingi. Gefur sú fyrrnefnda tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér.

Í umsögn sinni gera Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins þá meginathugasemd við efni frumvarpsins að það feli í sér útvíkkun á gjaldstofni vatnsveitna frá því sem nú er. Horfið sé frá því orðalagi gildandi laga að heimta megi vatnsgjald af öllum fasteignum sem vatns geti notið og því verði nú allar fasteignir gjaldskyldar, hvort sem þær geti notið vatns eður ei. Á þessa athugasemd verður ekki fallist. Eins og rakið er hér að framan er meginmarkmið frumvarpsins að skýra og treysta grundvöll álagningar vatnsgjaldsins en hvorki að útvíkka né auka gjaldtökuna frá því sem verið hefur. Frumvarpið kveður þannig á um að gjaldtaka hefjist ekki fyrr en fasteign hefur raunverulega verið tengd vatnsveitu og því verði vatnsgjald ekki innheimt af fasteignum sem ekki hafa verið tengdar vatnsveitu og geta því ekki notið vatns. Ráðuneyti hefur þó brugðist við þessari athugasemd með þeim hætti að nú er gerður sá fyrirvari í frumvarpinu að ef fasteignareigandi getur sýnt fram á að ómögulegt sé að tengja tiltekið mannvirki á fasteign, sem sérstaklega er tilgreint í fasteignaskrá, geti hann sótt um það sérstaklega að álagning vatnsgjalds taki mið af því. Þá er nú jafnframt gerður sá fyrirvari að hlunnindi, ræktað land og önnur sérstök fasteignarréttindi, sem skilgreind eru í fasteignaskrá sem hluti fasteignarinnar og mynda umtalsverðan hluta af matsverði, skuli vera undanþegin við álagningu almenns vatnsgjalds. Með þessu er betur mætt því sjónarmiði um töku þjónustugjalda að endurgjald notandans taki mið af þeirri þjónustu sem veitt er.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Almenn tilvitnun til ákvæða gildandi sveitarstjórnarlaga hverju sinni kemur hér í stað tilvitnunar til brottfallinna sveitarstjórnarlaga. Breytingin hefur ekki í för með sér frávik frá þeirri reglu 1. mgr. 4. gr. laga nr. 32/2004 að heimilt sé að fela einkarétt á rekstri vatnsveitu tilteknu félagi, sem að meirihluta er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Tvö eða fleiri sveitarfélög geta í þessu sambandi falið sama félaginu sinn einkarétt til reksturs vatnsveitu.

Um 2. gr.

Í þessari grein er að finna þær meginbreytingar sem frumvarpið felur í sér. Í 1. mgr. er nú annars vegar kveðið á um að heimilt sé að heimta almennt vatnsgjald af fasteignum þar sem mannvirki á fasteigninni hefur verið tengt vatnsveitu um heimæð. Er þannig kveðið á um það með skýrum hætti að upphaf gjaldskyldunnar er tenging fasteignar við dreifikerfi vatnsveitu og því óheimilt að hefja gjaldtökuna fyrr. Heimæð er almennt lögð um leið og tengt er við vatnsinntak og tengigrind húss og því er vatn komið inn í hús þegar heimæð hefur verið lögð. Hlutverki vatnsveitu við afhendingu vatnsins er þá í raun lokið en húseigandi og umráðamaður húss hefur í hendi sér hvort eða hvenær hann hleypir vatni á innanhúskerfi og um hvaða hluta fasteignarinnar hann leggur það.

Þá er hins vegar í 1. mgr. kveðið með skýrum hætti á um þá meginreglu að almennt vatnsgjald skuli taka mið af fasteignamati fasteignar í heild sinni, óháð því hvernig fasteignareigandi kys að nýta þjónustu vatnsveitunnar innan fasteignarinnar hverju sinni. Ljóst er að í útdeilingu gjalda á grundvelli fasteignamats felst niðurfjöfnun á kostnaði af vatnsveitum á notendur þeirra sem ekki stendur nauðsynlega í beinu hlutfalli við notkun hvers og eins. Nokkur mikilvæg rök standa þó til þess að halda þessu formi gjalddökunnar sem meginreglu og varða tvö þeirra mestu. Í fyrsta lagi hefur verið framkvæmd könnun á hagkvæmni þess að byggja alla sölu neysluvatns á mældri notkun. Niðurstaðan er sú að af því myndi hljóta mikill kostnaður sem óhjákvæmilega myndi leiða til hækkunar vatnsgjalda. Sú leið hefði því í för með sér samfélagslegt óhagræði, óþarfa sóun á verðmætum og hækkun gjalda á notendur. Í öðru lagi er meginkostnaðurinn við vatnsveitur sá stofnkostnaður og fasti kostnaður sem hlýst af því að byggja vatnsveitukerfið, reka það og viðhalda. Því er málefnalegt að deila þessum fasta kostnaði niður á notendur eftir öðrum mælikvarða en eingöngu notkun hverju sinni.

Ef andlag gjaldstofnsins er skýrlega lögakveðið með þeim hætti sem hér er lagt til verður ekki talið að framangreint fyrirkomulag gjalddökunnar gangi gegn lögmætisreglu íslensks réttar, enda málefnaleg tengsl milli gjaldstofnsins og tilgangs hennar. Mikilvægt er að tryggja leiðir til einfaldrar álagningar, auk þess sem rík tengsl eru á milli verðmætis fasteigna og stærðar þeirra og þar með líklegrar eða mögulegrar vatnsnotkunar sem þeim tengist. Í því felst að almennt eru hvorki líkur til þess að sú útfærsla á andlagi gjalddökunnar sem hér um ræðir gangi gegn sjónarmiðum um jafnræði né meðalhóf. Ber hér jafnframt að hafa í huga að ef verðmæti fasteigna er mjög mismunandi eftir einstökum svæðum innan starfssvæðis vatnsveitu, án þess þó að kostnaður af vatnsveitu sé það, er vatnsveitu rétt á grundvelli jafnræðis notenda þjónustunnar að haga gjalddökunni þannig að hver og einn notandi þjónustunnar greiði sem næst þeim kostnaði sem hlýst af því að tryggja honum eða notendum á viðkomandi svæði afnot vatnsveitu, svo sem með því að skipta starfssvæði vatnsveitu í veitusvæði og setja sérstaka gjaldskrá fyrir hvert veitusvæði, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna.

Lokamálsliður 1. mgr. er efnislega óbreyttur frá gildandi lögum.

Líkt og fyrr segir miðast álagning vatnsgjalds við tengingu við vatnsveitu. Frá og með þeim tíma skal vatnsgjald lagt á þá fasteign í heild sinni sem um ræðir. Minnt skal á í þessu sambandi að hin lögmæltu skylda sveitarfélaga til að reka vatnsveitur tekur til þéttbýlis. Mannvirki þau sem standa á fasteign, og ákvarða þar með almennt verðmæti hennar, eru að öðru jöfnu hús og sambærileg mannvirki. Í 2. mgr. er hins vegar lagt til að ef fasteignareigandi getur sýnt fram á að ekki sé hægt að tengja við vatnsveitu tiltekið mannvirki á fasteign, sem sérstaklega er aðgreint í fasteignaskrá, geti hann sótt um það til vatnsveitunnar að álagning vatnsgjalds taki mið af því. Hér er leitast við að mæta tveimur mikilvægum sjónarmiðum. Annars vegar er talið nauðsynlegt að byggja á því sem meginreglu að miða gjalddöku almenns vatnsgjalds við fasteign í heild sinni. Fasteignareigandi á að öðru jöfnu rétt á tengingu fasteignar sinnar við vatnsveitu, en ómögulegt er frá og með þeim tíma að hafa almennt eftirlit með því hvaða hluta fasteignarinnar eða þeirra mannvirkja sem á henni eru fasteignareigandi kys að tengja vatni. Það fyrirkomulag er alfarið í höndum eiganda eða forráðamanns. Eftir atvikum kunna aðstæður hins vegar að vera þannig að fasteignareigandi geti sýnt fram á að illmögulegt sé að tengja tiltekin mannvirki við það vatnsinntak sem á fasteigninni er. Til að mæta sjónarmiðum um að gjalddökan taki sem best mið af raunverulegri notkun er lögð til framangreind undantekning. Gert er ráð fyrir að fasteignareigandi sækji um slíka undanþágu til vatnsveitu, sem ber þá að afgreiða beiðnina eftir almennum reglum stjórnisýsluréttarins.

Til að tryggja enn frekar málefnaleg tengsl gjaldstofns vatnsgjaldsins og tilgangs gjalddökunnar er jafnframt tiltekið í 2. mgr. að hlunnindi, ræktað land og önnur sérstök fasteignarréttindi, sem skilgreind eru í fasteignaskrá sem hluti fasteignar og mynda umtalsverðan hluta af matsverði, skuli vera undanþegin við álagningu almenns vatnsgjalds, enda ekki sömu tengsl milli slíkra fasteignarréttinda og vatnsnotkunar.

Í 3. mgr. er vísað til þeirrar skilgreiningar á hugtakinu fasteign sem almennt er notuð í íslenskum rétti, sbr. 2. gr. laga nr. 40/2002, um fasteignakaup, og 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, með síðari breytingum. Með fasteign er einnig átt við séreignarhluta í fjöleignarhúsum. Í þessu felst skýr afmörkun á því að hugtakið fasteign í 1. og 2. mgr. vísar til þeirrar heildarfasteignar sem um ræðir óháð því hvernig hún skiptist í einstaka matshluta eða eindir samkvæmt nánari skráningu í fasteignaskrá.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um valkost við 1. mgr. um útfærslu á álagningu almenns vatnsgjalds. Samkvæmt 1. mgr. er hin almenna regla sú að almennt vatnsgjald taki mið af fasteignamati fasteignar í heild sinni, með mögulegum undantekningum. Í 4. mgr. er hins vegar mælt fyrir um heimild til þess að miða gjaldtöku við fast gjald, ákvarðað skv. 4. mgr., auk álags vegna annars eða beggja eftirfarandi þátta: (a) Stærðar allra mannvirkja sem tilheyra fasteign samkvæmt flatarmáli og/eða rúmmáli og (b) notkunar samkvæmt mæli. Þetta ákvæði er efnislega sambærilegt við 2. mgr. 6. gr. gildandi laga. Við mat á þessu kemur meðal annars til skoðunar sú skylda vatnsveitu að haga gjaldtökunni þannig að hver og einn notandi þjónustunnar greiði sem næst þeim kostnaði sem hlýst af því að tryggja honum eða notendum á viðkomandi svæði afnot vatnsveitu

Í niðurlagi 4. mgr. er tekið fram að álagning skv. 4. mgr. skuli aldrei vera hærri en hámark gjaldtöku skv. 1. mgr. Er þessi regla í samræmi við gildandi lög, sbr. niðurlag 2. mgr. 6. gr. gildandi laga. Þá er þar jafnframt tekið fram, í samræmi við 2. mgr. og á grundvelli sömu forsendna, að fasteignareigandi geti sótt um undanþágu frá því að álagning taki til tilgreindra mannvirkja á fasteign. Af samhengi ákvæðanna leiðir að þessi heimild tekur bæði til fastagjaldsins og álagningar á grundvelli stærðar eignar, eða eingöngu fastagjaldsins ef vatnsnotkunin er mæld.

Í 5. mgr. er að finna sömu reglu og nú kemur fram í 3. mgr. 6. gr. Þarfnast hún ekki skýringa.

Um 3. gr.

Með nýjum málslíð við 1. mgr. er tekinn af vafi um það að notkunargjald samkvæmt 7. gr. laganna kemur til viðbótar almennu vatnsgjaldi samkvæmt 6. gr. Þá er vatnsveitum í nýrri 4. mgr. heimilað sérstaklega að innheimta gjald fyrir aðgang að vatni til byggingarframkvæmda eða annarrar skammtímanotkunar, þegar gjaldtaka skv. öðrum flokkum ákvæðisins á ekki við. Með þessu er sleginn fastur grundvöllur undir gjaldtöku vegna vatnsnota til byggingarframkvæmda en heimild til hennar hefur til þessa byggst öðrum þræði á hinu svonefnda notkunargjaldi skv. 7. gr. laganna. Í samræmi við þær kröfur sem umboðsmaður Alþingis og íslenskir dómstólar hafa gert um lagagrundvöll gjaldtöku fyrir opinbera þjónustu er rétt að taka það sérstaklega fram í lögum að gjaldtaka vegna vatnsnota í þessu skyni sé heimil, þegar ekki er um að ræða hefðbundna og varanlega tengingu við vatnsveitu.

Um 4. gr.

Lögð er til sú breyting á 1. mgr. 10. gr. gildandi laga að kveðið verði á um það með skýrum hætti að vatnsgjald ásamt öðrum tekjum vatnsveitu skuli meðal annars standa undir kostnaði veitunnar við að uppfylla þá skyldu að tryggja nægilegt vatn og vatnsþrýsting til slökkvistarfs og fyrir sérstakan slökkvibúnað þar sem hans er krafist, sbr. nánar 5. mgr. 5. gr. gildandi laga.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.