



Reykjavík, 22. júní 2024

Innviðaráðherra

Svandís Svavarsdóttir

Innviðaráðuneytinu

irn@irn.is

svandis.svavarsdottir@irn.is

Efni: Skuldaviðmið sveitarfélaga sbr. reglugerð 502/2012

Orkuveitu Reykjavíkur (Orkuveitunni) er kunnugt um að nú sé til meðferðar hjá ráðuneytinu erindi frá Reykjavíkurborg varðandi skuldaviðmið sveitarfélaga, sbr. reglugerð nr. 502/2012. Orkuveitan fagnar því að slíkt erindi sé fram komið og telur málið brýnt.

Markmið þessa bréfs er að leggja fram upplýsingar og viðhorf sem varpa ljósi á málið af sjónarhóli fyrirtækisins.

Orkuveitan – Sérleyfisþjónusta í 20 sveitarfélögum – samkeppnisþjónusta um allt land

Sérregla um skuldbindingar sveitarfélaga vegna orku- og veitufyrirtækja samkvæmt 12. gr. rg. og bráðabirgðaákvæði III. við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 giltu í tíu ár frá gildistöku laganna, 1. janúar 2012. Frá þeim tíma reiknast skuldahlutfall A- og B- hluta Reykjavíkurborgar, að meðtöldum skuldbindingum Orkuveitunnar, rúmlega þriðjungur hærra en á meðan sérreglur voru í gildi, án þess að neinar grundvallarbreytingar hafi orðið í rekstri borgarinnar eða Orkuveitunnar. Veruleg hættu er á því, ef ekkert er að gert, muni það torvela fjárfestingar Orkuveitunnar, ekki aðeins á sviði hefðbundinnar starfsemi við að tryggja almenningi trausta orku- og veitubjónustu heldur einnig verkefna sem hafa bæði þjóðhagslega og alþjóðlega þýðingu til að bregðast við loftslagsbreytingum.

Forsaga ákvæðis til bráðabirgða III og 12. gr. rg. 502/2012

Orkuveitan telur ástæðu til að rifja upp álit umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis í þingskjali 1874 - 325. mál á 139. löggjafarþingi.¹ Þar segir um 64. gr. laganna, sem fjallar um fjármálareglur fyrir sveitarfélög:

„Að áliti nefndarinnar er ekki tilefni til áhyggna vegna reglugerðarheimildar frumvarpsgreinarinnar. Bendir nefndin á samráðsskyldu ráðherra skv. 3. mgr. 98. gr.

¹ [1874/139 nefndarálit: sveitarstjórnarlög | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)



frumvarpsins sem ætla má að tryggja aðkomu sveitarfélaga að reglusetningu þó með óbeinum hætti sé í gegnum Samband íslenskra sveitarfélaga. Nefndin skilur þó áhyggjur umsagnaraðila af því hvaða áhrif gildistaka skuldareglu 2. tölul. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar muni hafa á sveitarfélögin í landinu. Á fundi nefndarinnar kom fram að ætla mætti að ef reglan tæki gildi í dag væri um $\frac{1}{3}$ sveitarfélaga á landinu yfir þeim mörkum sem hún tiltekur. Telur nefndin ótækt að ekki séu ætlunin að leiða í lög ákvæði sem taka af allan vafa um það að sveitarfélög fái tíma til þess að aðlagja sig að nýjum aðstæðum. Af þeim sökum og í því skyni að skýra lagalegan grundvöll skyldu ráðherra til að kveða á um aðlögun sveitarfélaga að viðmiðum 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar gerir nefndin tillögu um að bætt verði ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið þar sem kveðið verði skýrt á um heimild þeirra sveitarfélaga sem ekki uppfylla viðmið 2. mgr. til þess að gera og samþykkja raunhæfa áætlun um það hvernig þau hyggist ná viðmiðunum. Má ætla að slíkt styðji sjálfstjórn sveitarfélaga hvað það varðar. Slíku ákvæði er ætlað að gefa þeim sveitarfélögum sem ekki uppfylla skulda- og útgjaldaviðmið frumvarpsgreinarinnar færi á að vinna að og setja fram raunhæfa áætlun um hvernig þau ætla sér að ná skulda- og útgjaldaviðmiðum frumvarpsgreinarinnar á allt að sex árum reynist slíkt nauðsynlegt.

Þá leggur nefndin til að öðru ákvæði til bráðabirgða verði bætt við frumvarpið til þess að koma til móts við þau sveitarfélög sem kunna að eiga í umtalsverðum erfiðleikum með að uppfylla viðmið 2. mgr. vegna eignar sinnar í orkufyrirtækjum. Gerir nefndin þannig að tillögu sinni að ráðuneyti og eftirlitsnefnd um fjármál sveitarfélaga verði gert skylt að undanskilja í útreikningum afkomu og fjárhagsstöðu samkvæmt frumvarpsgreininni útgjöld, skuldir og skuldbindingar þeirra sveitarfélaga sem verða fyrir umtalsvert meiri útgjöldum og skuldum en annars væri vegna eignar þeirra í orkufyrirtækjum í allt að sex ár frá gildistöku laganna.“

Nefndarálitið ásamt framhaldsnefndaráliti á þingskjali nr. 1972², þar sem fallist er á að ákvæðið nái bæði til orku- og veitufyrirtækja ásamt því að lengja gildistíma ákvæðisins í tíu ár, endurspeglar að þótt góð samstaða væri um fjármálareglur 64. gr. höfðu mörg sveitarfélög ástæðu til að hafa áhyggjur af því að farið væri of geyst í sakirnar. Þingnefndin sýndi þessum málum góðan skilning og náðist á endanum góð sátt um að mögulegt væri að bregðast við ábendingum sveitarfélaga án þess að hverfa frá markmiðum sem liggja að baki fjármálareglum.

Sérstaklega felst í nefndarálitinu og breytingartillögu um bráðabirgðaákvæði III viðurkenning á því að skuldbindingar vegna orku- og veitufyrirtækja hafi sérstöðu og geti í einhverjum tilvikum skekkt þá mynd sem fjármálareglum er ætlað að gefa ef þær eru teknar að fullu inn í útreikning skuldahlutfalls sveitarfélaga.

Brottfall sérreglu 1. janúar 2022

Áður en bráðabirgðaákvæði III og 12. gr. rg. féllu úr gildi hefði, að áliti Orkuveitunnar, verið sérstök ástæða til að fara yfir stöðu skuldbindinga Reykjavíkurborgar vegna Orkuveitunnar í ljósi þess að

² [1972/139 framhaldsnefndarálit: sveitarstjórnarlög | Þingtíðindi | Alþingi \(althingi.is\)](#)



sérstök lög, nr. 136/2013, hafa verið sett um starfsemi hennar. Í 3. gr. laganna er regla um ábyrgð eigenda á skuldbindingum sem að áliti Orkuveitunnar ætti að hafa mikla þýðingu við útreikning skuldahlutfalls eigenda hennar en í gildandi lögum og reglugerð er ekkert tillit tekið til þeirrar takmörkunar á skuldbindingum eigenda sem þar kemur fram:

„Orkuveitu Reykjavíkur er heimilt að stofna til fjárhagslegra skuldbindinga til þarfa fyrirtækisins og gangast í ábyrgð fyrir greiðslum í sama skyni. Fjárhagslegar skuldbindingar sem njóta skulu ábyrgðar eigenda eru háðar samþykki þeirra, sbr. 2. mgr.

Hver eigandi Orkuveitu Reykjavíkur ber einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum fyrirtækisins sem veitt er eigendaábyrgð samkvæmt þessari grein og skal innbyrðis skipting ábyrgðar vera í réttu hlutfalli við eignarhluta hans í fyrirtækinu. Ábyrgð eigenda nær ekki til annarra skuldbindinga fyrirtækisins og getur hún ekki numið hærra hlutfalli en 80% af fjárþörf verkefnis sem veitt er eigendaábyrgð.“

Rétt þykir að vekja athygli ráðuneytisins á því að sambærilegt lagaákvæði er í gildi um ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Landsvirkjunar, sbr. 1. gr. laga nr. 42/1983. Hvor tveggja Landsvirkjun og Orkuveitan eru sameignarfyrirtæki, sem er sérstakt félagsform. Hér má einnig benda á að orku- og veitufyrirtæki í eigu ríkisins, sem eru auk Landsvirkjunar, RARIK, Orkubú Vestfjarða og Farice, tilheyra C-hluta ríkisreiknings, ekki B-hluta eins og í tilviki sveitarfélaga sem eiga og reka fyrirtæki í samsvarandi starfsemi.

Sameignarfyrirtæki en ábyrgð við þrot þó takmörkuð

Jafnvel þótt Orkuveitan sé sameignarfyrirtæki hafa ábyrgð eigenda verið sett takmörk í lögum. Að ofan er greint frá þeirri breytingu að ábyrgð geti einvörðungu verið á þeim skuldbindingum sem eigendur hafa sérstaklega samþykkt að gangast í ábyrgð fyrir. Við setningu nýrra laga um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013, var bætt við ákvæði sem takmarkar enn frekar ábyrgð eigenda á skuldbindingum fyrirtækisins. Þetta er í 5.mgr. 3.gr. laganna, sem hljóðar svo:

„Komi fram beiðni um greiðslustöðvun, nauðasamninga eða gjaldþrotaskipti skulu ákvæði laga um gjaldþrotaskipti, eins og þau eru á hverjum tíma, eiga við um Orkuveitu Reykjavíkur með sama hætti og um félag með takmarkaða ábyrgð.“

Raunveruleg fjárhagsleg ábyrgð Reykjavíkurborgar á skuldum Orkuveitunnar

Þegar horft er til raunverulegra skuldbindinga eigenda Orkuveitunnar á grundvelli laga nr. 136/2013 kemur í ljós að því fer fjarri að Reykjavíkurborg beri ábyrgð á öllum skuldbindingum Orkuveitusamstæðunnar eins og þær eru þó færðar til bókar m.t.t. skuldaviðmiðs. Borgarsjóður ber þannig ábyrgð á 22,2% af heildarskuldbindingum Orkuveitunnar miðað við ársreikning 2023. Með því að áfram er greitt af eldri lánnum með eigendaábyrgð en ný fjármögnun án hennar mun þetta hlutfall lækka mjög hratt á næstu fimm árum miðað við útgefna fjárhagsspá. Þetta sést vel í töflu 1:



Tafla 1. Ábyrgðir Reykjavíkurborgar á skuldum Orkuveitunnar 2023-2028.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Heildarskuldir Orkuveitunnar	222.305.888	216.050.488	223.853.075	235.338.021	249.525.582	263.388.767
Með ábyrgð eigenda	52.763.820	52.763.820	40.720.452	31.440.522	22.374.659	16.110.625
Þar af á ábyrgð Reykjavíkurborgar	49.354.750	49.354.750	38.089.504	29.409.150	20.929.032	15.069.718
Hlutfall heildarskulda Orkuveitunnar með ábyrgð Reykjavíkurborgar	22,2%	22,8%	17,0%	12,5%	8,4%	5,7%

Þýðing málsins fyrir Orkuveituna

Ávinningur af því að málið fái vandaða skoðun og farsæla úrlausn er einkum að sveitarfélög, sem eiga orku- og veitufyrirtæki sem hafa veruleg áhrif á útreikning fjárhagslegra viðmiða, verði ekki fyrir skertu lánshæfi sem takmarkar vilja og getu þeirra til að ráðast í nauðsynlegar innviðaframkvæmdir. Hvað Orkuveituna varðar hefur afstaða til þessa erindis áhrif á áform sem t.d. snúa að:

- Innleiðingu nýrra umhverfisskuldbindinga í fráveitumálum
- Aðgerðir til að auka orkuöryggi hvað varðar varma og rafmagn eða hraða orkuskiptum
- Aðgerðir til að auka viðnámsþol vegna loftslagsbreytinga og náttúruhamfara

Almannahagsmunir kalla því á vandaða skoðun málsins og undirstrika þeir jafnframt að aðkallandi er að fá niðurstöðu í málið sem fyrst. Að mati Orkuveitunnar ætti markmiðið að vera að;

- fjárhagsleg viðmið endurspegli raunverulega áhættu í fjármálum sveitarfélaga,
- fjárhagsleg viðmið bindi ekki hendur sveitarfélaga og veitufyrirtækja meira en nauðsyn krefur og tilefni er til út frá gildandi lagaumhverfi,
- orku-, veitu- og nýsköpunarfyrirtæki með sérstöðu á landsvísu sé ekki klafi á opinberum eignum sínum umfram raunverulegar ábyrgðir eigendanna.

Ábendingar Orkuveitunnar til innviðaráðuneytis

Orkuveitan hvetur ráðuneytið til að skoða hvort nægilegt sé að breyta reglugerð nr. 502/2012 til þess að útreikningur skuldahlutfalls endurspegli raunverulegar ábyrgðir eigenda fyrirtækisins og taki tillit til ákvæða laga nr. 136/2013. Að áliti Orkuveitunnar er bæði eðlilegt og brýnt að reglugerðin taki tillit til þess lagagrundvallar sem Orkuveitan starfar eftir. Slík breyting myndi auka trúverðugleika fjárhagsupplýsinga sem varða eignarhlut sveitarfélaga í Orkuveitunni, umfram þá leið að taka reglu 12. gr. reglugerðarinnar og bráðabirgðaákvæðis III óbreytt að nýju.

Ef unnt er jafnhliða að skoða hvort nauðsynlegt sé að breyta reglugerðinni með tilliti til hagsmuna fleiri sveitarfélaga og veitna í þeirra eigu telur Orkuveitan það vera æskilegt en fer vinsamlega fram á að vinnu við endurskoðun reglugerðar verði hraðað sem mest. Ef verkefnið reynist



umfangsmikið eða þörf á samráði við marga aðila mætti mögulega skoða að áfangaskipta henni þannig að málefni Orkuveitunnar geti fengið sem skjótasta lausn.

Virðingarfyllt,

Sævar Freyr Þráinsson
forstjóri

Afrit sent eigendum Orkuveitu Reykjavíkur