

B.t. starfshóps um skattlagningu orkuvinnslu.

Efni: Mál nr. 119/2023 - Umsögn Fljótsdalshrepps.

I.

Með fréttatilkynningu 7. júní 2023 upplýsti Fjármála- og efnahagsráðuneytið að ráðherra hefði skipað starfshóp sem falið væri að hefja skoðun á skattalegu umhverfi orkuvinnslu (hér eftir nefndur „starfshópurinn“). Um verkefni starfshópsins segir nánar:

„Markmiðið er að skapa nýja skattalega umgjörð fyrir vinnsluna og kanna leiðir til að ávinningur auðlindanýtingar, þ.m.t. vegna orkuframleiðslu, skili sér í ríkari mæli til nærsamfélaga og þeirra aðila sem fyrir áhrifum verða.“

Starfshópnum er ætlað að skila tillögum sínum og eftir atvikum drögum að breytingum á löggjöf til ráðherra eigi síðar 31. október 2023. Ósk um sjónarmið hagsmunaaðila og annarra vegna vinnu starfshópsins var birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 27. júní 2023 og tilgreindum aðilum veittur frestur til 31. ágúst 2023 til að skila inn umsögnum þar sem komið væri á framfæri ábendingum og/eða tillögum sem stutt gætu við vinnu starfshópsins.

Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps hefur fjallað málefnið og falið undirrituðum sveitarstjóra að koma sjónarmiðum sveitarfélagsins á framfæri við starfshópinn.

Fyrst er rétt að minna á að í Fljótsdalshreppi fer fram umfangsmikil orkuvinnsla í Kárahnjúkavirkjun en þar er stöðvarhús hennar (Fljótsdalsstöð) auk uppistöðulóna, aðkomu- og frárennslisganga. Þá eru umfangsmikil tengi- og flutningsvirki innan sveitarfélagsins (Fljótsdalslínur og Kröflulína).

Fljótsdalshreppur fær ekki tekjur af öðrum mannvirkjum sem tengjast orkuvinnslu og flutningi raforku en fasteignaskatt af þeim hluta stöðvarhúss og tengivirkishúss sem telst vera „hús“ í skilningi laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og af vatnsréttindum Jökulsár í Fljótsdal og Keldu á sem nýtt eru við raforkuframleiðslu Fljótsdalsstöðvar. Enginn starfsmanna orkufyrirtækjanna er með búsetu í Fljótsdalshreppi og greiðir útsvar til sveitarfélagsins.

II.

Samkvæmt 3. tl. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 eru rafveitur undanþegar fasteignamati en þar segir:

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

Ekki verður séð að nein rök standi til þess að undanþágu þessari verði viðhaldið og raunar er það skoðun sveitarstjórnar að fella hefði átt hana niður í tengslum við setningu nýrra raforkulaga á árið 2003 á sama tíma og undanþága orkufyrirtækja til að greiða tekjuskatt til ríkisins var felld niður en það gerðist með lögum um skattskyldu orkufyrirtækja nr. 50/2005. Það er athyglisvert að skoða almennar athugasemdir með frumvarpinu sem varð að þessum lögum:

„Frumvarp þetta er lagt fram í kjölfar nýrra raforkulaga, nr. 65/2003, sem fela í sér heildarendurskoðun á löggjöf um vinnslu, flutning, dreifingu og sölu raforku. Frumvarpið er samið af starfshópi sem fjármálaráðherra skipaði 11. desember 2000 um skattalegt umhverfi

raforkufyrirtækja með það fyrir augum að tryggja jafnræði í skattalöggjöf á þessu sviði í takt við almenn samkeppnissjónarmið. Það var niðurstaða starfshópsins að rökréttast væri að skoða starfsemi orkufyrirtækja heildstætt en ekki einungis raforkustarfsemina, enda ýmsum vandkvæðum bundið í skattalegu tilliti, vegna þess hversu blandaður rekstur orkufyrirtækjanna er, að skilja á milli kostnaðar vegna sölu á raforku annars vegar og heitu vatni hins vegar. Jafnframt taldi starfshópurinn nauðsynlegt að orkugeirinn sem heild byggi við sambærileg skattaleg skilyrði, ekki síst út frá almennum samkeppnissjónarmiðum.

Með frumvarpi þessu er ætlunin að fella niður undanþágur orkufyrirtækja frá tekjuskatti og eignarskatti. Enda þótt fyrir því kunni að hafa verið ákveðin rök á sínum tíma að undanþiggja orkufyrirtæki tekjuskatti og eignarskatti eru skilin milli þessara fyrirtækja og annarra fyrirtækja, sem eru að fullu skattskyld, ekki skýr. Orkufyrirtæki greiða t.d. tryggingagjald og virðisaukaskatt og ýmis önnur opinber gjöld. Auk þess þarf að hafa í huga að auk opinberra orkufyrirtækja standa einstaklingar að félögum um byggingu og rekstur orkuveitna sem eru skattskyld með venjulegum hætti.“

Á sínum tíma var löggjafanum bent á af sveitarfélögum að sömu rök hlytu að gilda um undanþágu orkufyrirtækja til að greiða fasteignaskatta. Hvorki var við því brugðist með lagabreytingu né færð fyrir því rök að önnur sjónarmið ættu við en greinir í framangreindum athugasemdum. Þrátt fyrir viðleitni í þá veru á undanförunum árum til að fella niður þessa undanþágu hefur vegna andstöðu orkufyrirtækjanna og líklega takmarkaðs áhuga eigenda þeirra ekki orðið af slíku.

Að undanförunu ekki síst fyrir tilstilli samstarfs svokallaðra orkusveitarfélaga hefur farið fram umræða um að við óbreytt ástand verði ekki unað lengur. Frekari framþróun á framleiðslu rafmagns úr endurnýjanlegum orkugjöfum sem grundvallarþáttar í orkuskiptum sé ekki möguleg nema sveitarfélög og annað nærumhverfi slíkra framkvæmda hafi af mannvirkjum og starfseminni tekjur í samræmi við umfang þeirra og verðmætasköpun. Í því sambandi þurfi einnig að taka tillit til þess að í nærumhverfi slíkra framkvæmda koma almennt fram neikvæð umhverfisáhrif mannvirkja og starfsemi en afurðin, rafmagnnið, nýtt annars staðar.

Á fundi þann 7. mars 2023 samþykkti sveitarstjórn Fljótisdalshrepps samhljóða að taka undir eftirfarandi bókun frá stjórn Samtaka orkusveitarfélaga:

„Ríkisstjórn Íslands setti í stjórnarsáttmála sinn aðgerðir um orkuskipti og útfösun jarðefnaeldsneytis, þar sem grunnur er lagður að fullum orkuskiptum og að þeim verði náð eigi síðar en árið 2040.

Því er mikilvægt að ríkið meti stöðu á framleiðslu á raforku á Íslandi, áætli þörf til frekari framleiðslu og ákveði með hvaða móti og hvar skuli afla þeirrar orku út frá ýmsum þáttum svo sem umhverfislegum, samfélagslegum og efnahagslegum með Rammaáætlun eða öðru sambærilegu ferli.

Endurskoða þarf hverjar heimildir sveitarfélaga eigi að vera til gjaldtöku og eða álagningar gjalda og meta hvort leitast eigi við aðrar heimildir svo sem til skattaafsláttar eða samfélagssjóða eða annað sem hefur efnahagsleg áhrif fyrir sveitarfélög, ágóða landeigenda, bætur til fasteignaeigenda í grennd vegna virðisminnkunar, tryggingar vegna umhverfisskaða á framkvæmdar- og rekstrartíma og vegna niðurrifs að rekstrartíma liðnum og fleira.

Arður af nýtingu náttúruauðlinda til raforkuframleiðslu þarf að skiptast með sanngjörnum hætti milli þeirra sem eru hagaðilar við orkuvinnslu. Tryggja þarf með lögum að nærumhverfið þar sem orkan á uppsprettu sína, njóti efnahagslegs ávinnings sem mun styrkja byggð þar sem orkan verður

til um allt land. Það er sanngirnismál að orkuvinnslan skili sambærilegum tekjum í nærsamfélagið eins og öll önnur atvinnustarfssemi gerir. Einnig þarf að breyta raforkulögum til að tryggja að dreifikostnaður raforku sé sá sami í dreifbýli og þéttbýli.

Stjórn Samtaka orkusveitarfélaga hvetur öll sveitarfélög á landsbyggðinni sem hafa orkumannvirki í nærumhverfi sínu, eða eru með hugsanleg virkjanaáform í farvatninu til þess að staldra við í skipulagsmálum virkjana á meðan sanngjörn skipting auðlindarinnar verður fest í lög.“

Í stöðuskýrslu starfshóps, sem falið var af umhverfis-, orku-, og loftlagsráðherra að skoða og gera tillögur um nýtingu vindorku til raforkuframleiðslu þ.á.m. lagaumhverfi slíkrar starfsemi, komu fram mjög áhugaverðar og gagnlegar upplýsingar um hvernig háttað er skattheimtu af orkumannvirkjum og starfsemi orkufyrirtækja í löndum þar sem fram fer raforkuframleiðsla í verulegu mæli með endurnýjanlegum orkugjöfum. Af stöðuskýrslunni og ítarefni hennar, skýrslum BBA/Fjeldco „Raforkuframleiðsla úr vindorku – samanburður á gildandi reglugerðarumhverfi nokkurra landa“ og Háskólans á Bifröst „Greining á tilteknum þáttum vegna skattlagningar/gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu á Íslandi og í Noregi“ má ráða að staða sveitarfélaga og annars nærumhverfis varðandi tekjur af orkumannvirkjum og starfsemi raforkufyrirtækja er miklu lakari hér á landi en þekkt er annars staðar. Athyglisvert er að skoða stöðuna í Noregi í þessu sambandi en þess má geta að um síðustu aldamót þegar virkjunarframkvæmdir voru í undirbúningi í Fljótsdalshreppi við svokallaða Fljótsdalsvirkjun (Eyjabakkavirkjun) kynntu fulltrúar Fljótsdalshrepps sér, ásamt öðrum hagsmunaaðilum á Austurlandi, fyrirkomulag raforkumarkaðar og skattlagningu slíkrar starfsemi í Noregi. Upplýsingum, sem voru samsvarandi þeim sem fram koma í framangreindri skýrslu Háskólans á Bifröst, var í kjölfarið komið á framfæri við stjórnvöld hér á landi án þess að það hafi leiddi til viðbragða eða breytinga. Upplýsingar um skarðan hlut orkusveitarfélaga hér á landi miðað við samsvarandi sveitarfélög í Noregi hafa því legið fyrir um langt skeið en hingað til virðist hafa skort á pólitískan vilja til að gera breytingar í þessum efnunum til hagsbóta sveitarfélögunum og annars nærumhverfis orkumannvirkja. Það er ánægjulegt að sjá að stjórnvöld virðist nú hafa áttað sig á að við óbreytt ástand í þeim efnunum verði ekki lengur unað.

III.

Með vísan til þess að framan er rakið getur vart verið ágreiningur um að fella beri niður umrædd skattfríðindi orkufyrirtækja þannig að um fasteignaskattsskyldu mannvirkja til slíkrar starfsemi fari með sama hætti og um aðra atvinnustarfssemi.

Þegar horft er til afkomu orkufyrirtækja má ljóst vera að framleiðsla og sala rafmagni er afar arðbær starfsemi sem ástæðulaust er að njóti hagstæðara skattaumhverfis en annar atvinnurekstur.

Þvert á móti telur sveitarstjórn Fljótsdalshrepps að gild rök standi til þess að orkufyrirtæki greiði sveitarfélögum og öðru nærumhverfi frekari skatta og gjöld en venjulegan fasteignaskatt. Í því sambandi má horfa til þess að í sveitarfélögum þar sem umfangsmikil orkumannvirki eru og framleiðsla rafmagns fer fram er almennt ekki um mannaflsreka starfsemi að ræða en mannvirkin og starfsemin þess eðlis að þau valda neikvæðum áhrifum á nærumhverfið og hefta að einhverju marki möguleika til annars konar atvinnustarfssemi. Umhverfisskattar og leyfisgjöld hljóta því að koma til álita með svipuðum hætti sem tíðkast í nágrannalöndunum.

Végarði, 30. ágúst 2023

Helgi Gíslason sveitarstjóri

