



Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Lindargata  
101 Reykjavík

Egilsstaðir, 28. ágúst 2023  
Málsnúmer 202307019

**Efni: Ábendingar og tillögur Múlaþings um mál nr. 119/2023 í Samráðsgátt – Starfshópur um skattlagningu orkuvinnslu.**

Vísað er til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda á störfum starfshóps um skattaumhverfi orkuvinnslu. Í kynningu samráðsgáttar kemur m.a. fram að í ljósi þess að skattaumhverfi orkuvinnslu snertir marga aðila hafi starfshópurinn ákveðið að gefa hagsmunaaðilum og öðrum aðilum kost á því að koma að ábendingum og/eða tillögum til starfshópsins sem stutt geta við vinnu hópsins.

Sveitarfélagið starfar innan Samtaka orkusveitarfélaga sem mun skila umsögn um málið. Múlaþing tekur undir þá umsögn, en fjallar hér nánar um stöðu og hagsmuni sveitarfélagsins.

**Samantekt**

Það er álit Múlaþings að uppbygging orkuvinnslu innan sveitarfélaga tryggji viðkomandi sveitarfélögum ekki umfram ábata gagnvart þeim neikvæðu áhrifum sem uppbygginguni fylgja. Uppbygging orkuvinnslu;

- tryggir ekki sérstaklega aukin tækifæri innan sveitarfélags
- flýtir hvorki né tryggir innviðaupbyggingu
- tryggir ekki sanngjarna innheimtu gjalda

Staða skattgreiðslna af orkuvinnslu og flutningskerfi raforku er því sú að beinir hagsmunir sveitarfélagsins eru litlir og ókostirnir m.a. glötuð tækifæri og neikvæð samfélagsleg áhrif. Þessi staða hefur leitt til verulegrar togstreitu og tafa á uppbyggingu, jafnvel þótt uppbygging sé þjóðhagslega mikilvæg og samræmist stefnu stjórnvalda á landsvísu. Að þessari stöðu hafa sveitarfélög sem standa að Samtökum orkusveitarfélaga hugað sérstaklega.

**Múlaþing – staða orkuvinnslu**

Múlaþing er sameinað sveitarfélag fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi; Borgarfjarðarhrepps, Djúpavogshrepps, Fljótsdalshéraðs og Seyðisfjarðarkaupstaðar. Við sameiningu varð til víðfeðmasta sveitarfélag landsins, um 10.671 ferkílómetrar að flatarmáli sem er rúm 10% af flatarmáli Íslands.



Innan Múlaþings eru 4-5 vatnsaflsvirkjanir stærri en 1 MW, þ.m.t. er verulegur hluti áhrifasvæðis Kárahnjúkavirkjunar með uppsett afl 690 MW. Hluti áhrifasvæðisins er 57 ferkílómetra lón og Kárahnjúkastífla. Stöðvarhús virkjunarinnar er ekki innan Múlaþings. Þá eru hugmyndir um frekari uppbyggingu vatnsaflsvirkjana innan sveitarfélagsins, auk hugmynda um uppbyggingu á sviði vindorku.

Innan Múlaþings eru langir kaflar af meginflutningskerfi raforku. Ljóst er að til að tryggja orkuöryggi og ef til frekari orkuframleiðslu kemur og aukinnar raforkunotkunar mun verða þörf á frekari uppbyggingu flutningskerfisins á svæðinu.

Núverandi stöðu Múlaþings varðandi skatttekjur má setja í samhengi við Kárahnjúkavirkjun, sem stendur undir um 25% af raforkuframleiðslu á Íslandi:

Virkjunin kostaði um 146 milljarða miðað við verðlag í lok byggingartíma. Uppreiknað til núverandi verðlags svarar það til 320 milljarða.

Af mannvirkjum virkjunarinnar er enginn fasteignaskattur greiddur til Múlaþings. Stöðvarhús virkjunarinnar og hlaðhús eru staðsett í Fljótsdalshreppi. Þau eru metin til fasteignamats á 8,9 milljarða, sem svarar til þess að innan við 3% af byggingarkostnaði Kárahnjúkavirkjunar falli undir fasteignamat, sem fasteignaskattur er greiddur af.

Á grundvelli dóms Hæstaréttar í máli nr. 22/2015 var fallist á kröfu Fljótsdalshéraðs (sem er nú hluti Múlaþings) að meta skyldi vatnsréttindi Kárahnjúkavirkjunar til fasteignamats. Það var gert og er nú hluti vatnsréttinda virkjunarinnar innan Múlaþings fasteignametin á um 2,5 milljarða. Fasteignaskattur af réttindunum er um 11,7 milljónir á ári, og greiddur sem A-hluta fasteignaskattur, skv. niðurstöðu yfirfasteignmatsnefndar, sbr. úrskurði í málum nr. 12/2016 og 16/2016.

Þrátt fyrir dóm Hæstaréttar hefur Þjóðskrá og nú HMS ekki unnið að skráningu annarra vatnsréttinda, en erindi sveitarfélagsins lutu m.a. að því að vatnsréttindi annarra virkjana innan sveitarfélagsins yrðu einnig skráð. Sveitarfélagið hefur talið álagningu fasteignaskatts á vatnsréttindi sem A-hluta fasteignaskatts óeðlilega, enda eru réttindin hluti af nýtingu fasteigna í iðnaðarskyni og ættu að skattleggjast með sama hætti og iðnaðarlóðir almennt.

### **Greining á stöðu og hagsmunir til framtíðar**

Múlaþing leggur áherslu á að löngu tímabært er orðið að ráðast í endurskoðun löggjafar varðandi skattaumhverfi orkuvinnslu gagnvart sveitarfélögum. Eftir gildistöku raforkulaga var ráðist í endurskoðun á skattalegri stöðu orkufyrirtækja, sbr. lög nr. 50/2005. Í athugasemdum frumvarpsins kom fram að það væri 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. Lögin hreyfðu hins vegar með engu móti við skattalegri stöðu orkufyrirtækja gagnvart löggjöf um fasteignamat og fasteignaskattlagningu, þrátt fyrir að ástæður fyrir eldri löggjöf séu ekki lengur til staðar.

Múlaþing telur núverandi stöðu skattlagningar óásættanlega. Þrátt fyrir verulega fjárfestingu í orkuvinnslu innan sveitarfélagsins er aðeins óverulegur hluti hennar fasteignametin og í raun enginn hluti þeirra 100-200 milljarða mannvirkja Kárahnjúkavirkjunar sem standa innan sveitarfélagsins. Hafa ber í huga að ástæður skattaundanþága vegna orkuvinnslu er að rekja til þess að rafvæðing landsins og orkuiðnaður var hluti af starfsemi hins opinbera, en er í dag atvinnustarfsemi sem fer fram í samkeppnisumhverfi. Forsendur undanþágu frá fasteignamati eru brostnar.

Þá eru fá bein störf sem fylgja orkuvinnslu og eru bundin við staðsetningu virkjunar. Þótt Kárahnjúkavirkjun standi undir um 25% raforkuframleiðslu Íslands, eru aðeins 14 störf hjá Landsvirkjun á Austurlandi.

Óbein störf vegna orkuvinnslu eru breytileg en í raun háð innkaupum og útboðum orkufyrirtækis hvort þau hafi tengsl við það sveitarfélag þar sem orka er framleidd. Aðaluppbygging starfa vegna nýtingar raforkunnar er ekki tengd því sveitarfélagi þar sem framleiðslan fer fram.

Í raun leiðir orkuvinnsla til óverulegrar aukningar á útsvarstekjum sveitarfélags þar sem virkjun er staðsett.

Stór landsvæði innan Múlaþings eru nýtt fyrir raforkuvinnslu. Þá eru áhrifasvæðin mun stærri vegna skerðingar náttúru og víðerna auk þess sem raskað er náttúrulegu rennsli stórra vatnsfalla allt til sjávar. Eðli máls samkvæmt skerðast möguleikar til annarrar uppbyggingar og starfsemi, sem leitt gæti til fjölgunar starfa, uppbyggingar og tekna af fasteignasköttum.

Þessi áhrif koma einnig fram varðandi uppbyggingu flutningskerfis raforku. Há raflínumannvirki gera svæði ekki eins ákjósanleg fyrir uppbyggingu, sem hefur áhrif á framtíðarmöguleika varðandi skatttekjur sveitarfélaga af fasteignaskatti og útsvari.

- Til hliðsjónar er nefnt að sumarhús nærri flutningsmannvirkjum eru fasteignametin lægra en aðrir sumarhústaðir, þ.e. fasteignamat lækkar línulega um 0-16% í fjarlægðinni 1000-0 metrar frá flutningslínu.
- Stóru hagsmunirnir eru hins vegar að flutningsmannvirki ofanjarðar leiða til þess að svæði nærri þeim eru ekki ákjósanleg til uppbyggingar fasteigna og eru óvinsæl meðal íbúa.

Það er jafnframt ljóst að orkuvinnsla og nálægð við orkuver tryggir almennum notendum ekki betri kjör á rafmagni. Reyndar má segja að hið gagnstæða gildi, ef litið er til áhrifa



dreifbýlisgjaldskráa dreifveitna sem á við notendur við hlið orkuvera og áhrifasvæði þeirra í Múlaþingi

- Sú staða er umhugsunarverð að flutningskerfi raforku er notað til að jafna orkuverð um allt land, þ.m.t. langt frá starfandi orkuverum. Hins vegar þegar kemur að starfsemi dreifiveitna leiðir regluverkið til þess að heimilt er að hafa sérstaka og hærri gjaldskrár, jafnvel við hlið starfandi orkuvera. Uppbygging orkuvera skapar ekki ábata innan sveitarfélags.
- Einnig má hafa í huga að uppbygging orkuvera á síðustu öld, þ.e. á þeim tíma sem gildandi undanþágureglur voru settar og áttu við, skipti oft sköpum um aðgengi nærsvæða að rafmagni. Undanþága frá fasteignamati var þá eðlileg enda fylgdi uppbyggingunni mikill ábati fyrir nærsamfélagið, sem á ekki við lengur.

Orkuvinnsla felur í sér langtíma „ruðningsáhrif“, þ.e. stór svæði eru helguð landnotum orkuiðnaðar þar sem fjárfesting er í verulegum mæli undanþegin fasteignamati og verða ekki nýtt til annarrar starfsemi og uppbyggingar sem skilar sveitarfélögum skatttekjum.

Staða skattgreiðslna af orkuvinnslu og flutningskerfi raforku er því sú að beinir hagsmunir sveitarfélagsins eru litlir og ókostirnir m.a. glötuð tækifæri og neikvæð samfélagsleg áhrif. Þessi staða hefur leitt til verulegrar togstreitu og tafa á uppbyggingu orkumannvirkja, jafnvel þótt uppbygging sé þjóðhagslega mikilvæg og samræmist stefnu stjórnvalda á landsvísu. Að þessari stöðu hafa sveitarfélög sem standa að Samtökum orkusveitarfélaga hugað sérstaklega.

- Nefna má að núverandi misræmi að jákvæð áhrif fasteignaupbyggingar í orkuiðnaði skili sér til sveitarfélaga þar sem framkvæmdir eru staðsettar hefur leitt til þess að löggjafinn hefur þurft að grípa til þvingandi lagasetningar, um skyldu sveitarfélaga til að samþykkja uppbyggingu. T.d. 7. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem felur m.a. í sér skyldu sveitarfélaga að gera ráð fyrir virkjun í skipulagi sem fer í nýtingarflokk rammaáætlunar. Einnig 9. gr. c í raforkulögum nr. 65/2003 um skyldu sveitarfélags að samþykkja skipulag sem gerir ráð fyrir verkefnum sem kerfisáætlun fyrir flutningskerfi raforku kveður á um.

Aukning á skatttekjum til sveitarfélaga þar sem orkuvinnsla fer fram og flutningsmannvirki raforku eru staðsett felur bæði í sér eðlilega hvata og sanngjarnar greiðslur til sveitarfélags í samræmi við efnahagslega þýðingu starfseminnar. Sanngirni fellst ekki síst í því að staða fasteignaupbyggingar í orkuiðnaði verðu sambærileg við aðrar atvinnugreinar hvað varðar skyldu til fasteignamats og að gætt verður að hagsmunum íbúa sveitarfélaga þar sem náttúrufar er skert og önnur neikvæð samfélagsleg áhrif koma fram.

**Múlaþing**

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir

Sími: 4 700 700

mulathing@mulathing.is

mulathing.is



## Tillögur

Múlaþing ítrekar þau sjónarmið sem koma fram í umsögn Samtaka Orkusveitarfélaga og setur jafnframt fram eftirfarandi tillögur fyrir vinnu starfshópsins.

1. Ekki verði raskað þeirri grundvallarstöðu fasteignamats og fasteignaskatts að uppbygging fasteigna og mannvirkja í sveitarfélagi leiði til skatttekna fyrir viðkomandi sveitarfélag. Undanþágur frá fasteignamati verði hins vegar felldar niður. Eigi að skoða aðra skattheimtu svo sem í formi auðlindagjalda komi slíkt til viðbótar. Auðlindagjöld geti þá að ákveðnu marki runnið til nærsamfélags virkjana.
2. Tillögur starfshópsins hafi það markmið að raunveruleg fjárfesting í fasteignum og mannvirkjum vegna orkuvinnslu komi til fasteignamats. Þannig verði skapað jafnræði/samræmi gagnvart öðrum atvinnugreinum og stöðu sveitarfélaga þar sem annars konar fasteignaupbygging á sér stað.
3. Haft verði í huga samræmi skattlagningar milli tegunda raforkuvinnslu, þ.e. fasteignaskattur eða auðlindagjöld leggist með sama hætti á raforkuframleiðslu með vatnsafli, jarðhita og vindorku, t.d. þannig að skattar ráðist af framleiddri orkueiningu eða uppsettu afl með tilliti til áætlaðrar nýtingar.
4. Kanna skuli möguleika á að í stað þess að vinna þurfi fasteignamat á öllum mannvirkjum fyrir orkuframleiðslu sem byggð hafi verið á síðustu áratugum, að fasteignamat orkuvera í heild verði staðlað sem tiltekin fjárhæð á uppsett afl virkjunar eða sérstakt ígildi fasteignamats verði föst fjárhæð á framleidda orkueiningu. Slík aðferð mun einfalda störf HMS og gefa færi á því að innleiðing sanngjarnari gjaldtöku hefjist fyrr.
5. Vegna fasteignamats vatnsréttinda eða annarra orkunýtingarréttinda sem falla undir fasteignamat, þarf að setja fram skýrar reglur sem m.a. fela í sér staðlaðar matsaðferðir sem hafa bein tengsl við magn raforku sem orkunýtingarréttindin standa undir framleiðslu á.
6. Vatnsréttindi og orkunýtingarréttindi sem falla undir fasteignamat og notuð eru til raforkuframleiðslu skuli falla undir C-hluta fasteignaskatt enda um starfsemi á sviði iðnaðar að ræða. Eðlilegt að litið verði á vatnsréttindi sem iðnaðarstarfsemi með sama hætti og land og lóðir sem notuð eru til raforkuframleiðslu. Einnig mætti horfa til þess að nýr skattflokkur, D-flokkur fasteignaskatta, ætti við um orkumannvirki, sem fæli í sér sanngjarna skattprósentu.
7. Unnið verði að því að tryggja samræmi um hvernig stærð lands og lóða sem notuð eru vegna raforkuframleiðslu og fer undir flutningsmannvirki raforku verði skráð og metin til fasteignamats.
8. Verði sérstök auðlindagjöld tekin upp til viðbótar við fasteignaskatt, skuli a.m.k. hluti þeirra renna til nærsamfélags.

### Múlaþing

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir

Sími: 4 700 700

[mulathing@mulathing.is](mailto:mulathing@mulathing.is)

[mulathing.is](http://mulathing.is)



Múlaþing telur núverandi skattaumhverfi orkuvinnslu ósanngjarnt og órókrétt miðað við gildandi regluverk um starfsemi orkufyrirtækja. Þá vinnur skattaumhverfið beinlínis á móti áætlunum og markmiðum stjórnvalda á landsvísu, sbr. dæmi um það hagsmunamat sveitarfélaga að uppbygging orkuvinnslu eða flutningsmannvirkja raforku þjóni ekki hagsmunum sveitarfélags. Einnig hefur skattaumhverfið verið hamlandi fyrir verkefni stjórnvalda sem hvatt hafa til sameiningar sveitarfélaga.

Þá má einnig telja stöðuna andstæða markmiðum stjórnvalda á sviði byggðamála. Í raun fela undanþágureglur frá fasteignasköttum í sér að tekjustofnar sveitarfélaga vegna tiltekinnar tegunda fasteigna eru skertir, á meðan sveitarfélög þar sem annars konar fasteignauppbýgging á sér stað, t.d. opinberar byggingar, iðnaðaruppbygging, sjávarútvegur o.fl. njóta fullra tekna af uppbyggingu. Sveitarfélögin eða samfélögin eru svo sett í stöðu þiggjanda ef fjármunum er veitt þangað í formi styrkja eða annarra fjárframlaga, og vísað til þess á grunni ,byggðahagsmuna.

Staða Múlaþings er í raun sérstakt dæmi um það hvernig gildandi skattaumhverfi felur í sér að sveitarfélög lenda milli skips og bryggju. Fjárfesting í orku- og stóriðjuverkefnum á Austurlandi á fyrsta áratug aldarinnar nam án efa um 600 milljörðum að núvirði. Þótt uppbyggingin tengdist fasteignum og a.m.k. ¼ hennar innan Múlaþings hafði hún ekki áhrif á fasteignaskatttekjur sveitarfélagsins. Þessi auknu umsvif og önnur þróun hefur leitt til þess að sveitarfélagið hefur þurft að mæta kröfum um innviðauppbýggingu vegna vaxandi þéttbýlis og um nauðsynlegt þjónustustig sem krafist er af sveitarfélögum. Réttlátara skattaumhverfi vegna orkuvinnslu skiptir Múlaþing og íbúa þess verulegu máli.

Virðingarfyllst,  
f.h. Múlaþings

Jónína Brynjólfsdóttir  
*formaður umhverfis- og framkvæmdaráðs*