

Reykjavík, 4. september 2023

Tilvísun: OS2023080063

Skjalnr: 400867

Efni: Ósk um sjónarmið hagsmunaaðila og annarra vegna vinnu starfshóps um skattlagningu orkuvinnslu – umsögn Orkustofnunar

Vísað er til auglýsingar á samráðsgátt stjórnvalda þann 27. júní 2023. Þann 7. júní sl. skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem falið er að hefja skoðun á skattalegu umhverfi orkuvinnslu. Óskað hefur verið eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila og annarra vegna vinnu starfshóps um skattlagningu orkuvinnslu.

Í auglýsingu ráðuneytisins segir:

Brýnt þykir að hefja skoðun á skattalegu umhverfi orkuvinnslu í stærra samhengi með það að markmiði að skapa henni nýja skattalega umgjörð og kanna leiðir til að ávinningur vegna auðlindanýtingar, þ.m.t. vegna orkuframleiðslu, skili sér í ríkari mæli til nærsamfélaga og þeirra aðila sem fyrir áhrifum verða.

Meðal hlutverka Orkustofnunar er að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um orkumál og önnur auðlindamál sem stofnuninni eru falin með lögum og veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um þau mál.

Orkustofnun tekur ekki afstöðu til með hvaða hætti fjárhagslegur ávinningur orkuframleiðslu skuli gjaldtekin eða skattlagður, né hversu stór hluti hans skili sér til nærsamfélaga. Eingöngu verða samandregin þau sjónarmið sem stofnunin telur brýnt að horfa til þegar mótuð er stefna í málaflokknum og í framhaldi endurskoðun laga- og regluverks.

Áður en lengra skal haldið er rétt að tæpt sé á því að orkuvinnsla nær, samkvæmt öllum skilgreiningum, jafnt til raforkuvinnslu (með vatnsafli, vindafla, jarðvarma og svo framvegis) og til framleiðslu á varma til húshitunar, þjónustu og iðnaðar, svo sem með lághitanýtingu eða með framleiðslu heits vatns og gufu í háhitavirkjunum, rafkötlum eða með öðrum leiðum. Í almennri umræðu verður þess oft vart að talað sé um orkuvinnslu og þá sé eingöngu verið að vísa til raforkuframleiðslu. Verði það niðurstaða starfshópsins að tillögur hans nái eingöngu til raforkuframleiðslu þyrfti að gæta þess að það sé skýrt fram tekið. Þessu til viðbótar mætti skerpa á hvort starfshópnum sé eingöngu ætlað að skoða skattaumhverfi orkuvinnslu í skilningi orkuframleiðslu (nýting náttúruauðlinda og mannvirki þess efnis), eða hvort flutningsmannvirki orku séu þar einnig undir, svo sem raforkuflutningsmannvirki (t.d.

tengimannvirki og rafstrengir) eða jafnvel flutningsmannvirki varma eða heits vatns (t.d. stofnæðar hitaveitna).

Þá er einnig vert að minna á að skapast hefur nýr tekjugrunnur vegna raforkuframleiðslu, upprunaábyrgðir raforku á grunni laga nr. 30/2008. Taka þyrfti afstöðu til hvort vinna starfshópsins næði einnig til þeirra. Benda má á dæmi þess að stjórnvöld í Noregi hafi haft til umsagnar tillögur um skattlagningu tekna af sölu slíkra upprunaábyrgða¹.

Hér eftir fylgir umsögn Orkustofnunar. Í henni er gert ráð fyrir að vinna starfshópsins taki einungis til raforkuframleiðslu, þ.e. til nýtingar auðlinda og mannvirkja tengd nýtingu auðlinda til raforkuframleiðslu.

Nýir tímar í raforkumálum

Frá upphafi rafvæðingar á Íslandi voru nær allar framkvæmdir til orkuöflunar til raforkuframleiðslu á Íslandi á vegum hins opinbera, að stærstum hluta á vegum ríkis en einnig voru stórar framkvæmdir á vegum sveitarfélaga. Allur hagnaður vegna slíkra framkvæmda skilaði sér því með beinum hætti til almennings. Þær framkvæmdir sem voru á vegum ríkis greiddu einnig fasteignaskatt til viðkomandi sveitarfélaga sem fólu í sér umtalsverðar tekjur þeirra til handa. Enn fremur fylgdu framkvæmdum umsvif, auk þess sem raforkuframleiðslan sjálf skapaði verðmæt störf í hverju sveitarfélagi. Almenn má segja að raforkuframleiðsla á Íslandi á 20. öld hafi einkennst af því að um hana var nokkuð mikil og breið samfélagsleg sátt.

Tilhögun raforkuframleiðslu hér á landi var einnig nokkuð sérstök að því leiti að orkukostir takmörkuðust af afgerandi land- og jarðfræðilegum þáttum. Annars vegar fallvötnum með nægjanlegu vatni og fallhæð og hins vegar jarðhitasvæðum. Íslenskt raforkukerfi sérkennist af nokkrum þáttum; það er, vegna landfræðilegrar legu, ótengt raforkuframleiðslu annarra landa, megnið af húshitun fæst með nýtingu jarðhita og eingöngu að litlu leiti er kynnt með raforku, sem og nær engin orkuframleiðsla er með jarðefnaeldsneyti. Þá er mjög stór hluti framleiddrar raforku seldur fáum stórkaupendum.

Um og í kringum árbúsundamót og síðar hafa orðið grundvallarbreytingar á þessu landslagi. Þar er fyrst að nefna að í kjölfar skuldbindinga Íslands vegna aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu hefur íslenski raforkumarkaðurinn orðið að samkeppnismarkaði. Þótt að allur meginhluti fyrirtækja í raforkuframleiðslu sé enn í eigu opinberra aðila, hefur sjálfstæði þeirra aukist og þau eru rekin í B-hluta ríkis og sveitarfélaga. Þá hefur aðgengi annarra að framleiðslu raforku gjörbreyst og ásókn þeirra sömuleiðis. Til áréttingar þessu má m.a. horfa til virkjunarkosta sem til mats eru í 4. áfanga rammaáætlunar, þar sem verulegur fjöldi áforma er á vegum annarra aðila en fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Heilt yfir birtist breytingin á umhverfinu sterkast á vindorkusviðinu, en langflest af þeim um fjórtíu vindorkuverkefnum sem Orkustofnun hefur fengið til yfirferðar vegna rammaáætlunar eru á vegum nýrra leikenda á íslenskum raforkumarkaði, einkafyrirtækja í eigu innlendra og erlendra aðila.

Óhætt er að fullyrða að nokkur vegur er í að breið samfélagsleg sátt ríki um tilhögun nýrrar orkuframleiðslu. Gildir þar einu um hvort er rætt um hversu mikil hún að vera, fyrirkomulag hennar eða þá nýtingu hennar. Umbreyting hefur orðið í vitund almennings um umhverfisverndar- og landverndarsjónarmið. Þá er einnig vaxandi umræða um hlutdeild nærsamfélaga og annarra sem verða fyrir áhrifum virkjunar af bæði aðgangi að auðlind og þeim ábata sem verður til við nýtingu hennar.

Þá eru enn ótalin þau viðfangsefni sem þarfnast úrlausnar vegna tilkomu möguleika á nýtingu vindorku til raforkuframleiðslu. Fyrst er þar að nefna að ekki gilda jafn hamlandi land- og jarðfræðilegar takmarkanir og eiga við um jarðvarma- og vatnsaflvirkjanir. Rafmagn má framleiða þar sem vindur blæs og það er í raun undir framleiðanda komið að meta hvort ætlaður vindur sé nægur til að rafmagnsframleiðsla standi undir sér og virkjunarkosti komið til umfjöllunar í rammaáætlun.

Vindorka er einnig ekki jafn stöðugur orkugjafi og, til að mynda, jarðvarmi og vatnsafl og þarf því að vera aðgengi að jöfnunarorku frá öðrum virkjunum til að tryggja stöðuga afhendingu orku, svo sem til heimila og fyrirtækja². Vindorka hins vegar getur nýst vel til kaupenda sem geta brugðist við sveiflandi afhendingu, eða jafnvel tímabundinni stöðvun hennar, svo sem framleiðendum rafeldsneytis eða til orkugeymslu með rafhlöðum.

Ekki þarf að fjölyrða um mikilvægi raforku og raforkuöryggis í samfélaginu. Í ljósi orkuskipta, ekki eingöngu á Íslandi heldur um veröld alla, er jafnframt fyrirséð að verðmæti raforku úr endurnýjanlegum orkulindum muni eingöngu vaxa í fyrirsjáanlegri framtíð. Á sama tíma er afar mikilvægt að full meðvitund sé um að framleiðsla raforku verður ekki án þess að því fylgi mannleg fótspor. Áhrif jarðvarma- og vatnsaflvirkjanna á umhverfið eru vel kunn hér á landi. Umhverfisáhrif vindorkuvera eru einnig umtalsverð. Í almennri umræðu hefur sviðsljósinu einkum verið beint að sjónrænum og hljóðrænum áhrifum vindorkuvera en einnig eru umhverfisáhrif á jörðu niðri veruleg í formi vegagerðar og uppsetningar undirstaða fyrir vindmyllur.

Nærsamfélag og áhrifasvæði virkjunarframkvæmda

Orkustofnun telur mikilvægt að hugsað sé til skilgreininga hugtaka á borð „nærsamfélag“ og „áhrifasvæði framkvæmda“. Mikilvægt er að horfa til þessara í breiðara samhengi en til dæmis afmörkun einstakra sveitarfélaga. Áhrif virkjunar sem staðsett eru í einu sveitarfélagi geta verið nokkuð lágmörkuð í því sama sveitarfélagi, en verið svo veruleg í nágretta sveitarfélögum. Þekkt dæmi um slíkt í dag er Helligheiðarvirkjun sem staðsett er í Ölfusi en áhrifa virkjunar gætir á höfuðborgarsvæði, Hveragerði og víðar. Annað dæmi er Fljótsdalsvirkjun þar sem stöðvarhús er í Fljótsdalshreppi en umhverfisáhrif einna helst í Múlaþingi, annars vegar vegna stíflna og lóns og hins vegar meginhluti áhrifa af breyttu rennsli og landbroti. Ef ábati nærsamfélags rennur eingöngu til þeirra á grundvelli innan hvaða svæðis ákveðin mannvirki falla getur myndast togstreita milli nágretta sveitarfélaga.

Einnig er mikilvægt að horfa til þess að miklar breytingar hafa orðið á sveitarfélögum á Íslandi á síðustu áratugum. Sveitarfélög hafa stækkað umtalsvert að landssvæði og geta hagsmunir innan þeirra skarast á. Sú staða getur auðveldlega komið upp að einn hluti sveitarfélags verði fyrir verulegum áhrifum af

framkvæmd vegna orkuframleiðslu, en aðrir (og jafnvel mun fjölmennari) verði fyrir litlum eða engum áhrifum. Komi slík staða upp getur það valdið verulegri togstreitu innan viðkomandi sveitarfélags og óvíst hvort og þá hvernig auknar tekjur myndu leysa slíkt.

Mikilvægt er að horft sé atviksbundið á hverja framkvæmd fyrir sig þegar meta skal áhrif virkjunarframkvæmda í samhengi við mögulegar tekjur nærsamfélaga af slíkum framkvæmdum. Ekki er víst að fullnægjandi sé í öllum tilvikum að horfa eingöngu til staðsetningar þeirra mannvirkja sem framleiða raforku. Líta verður til allra áhrifa, þar með talin sjónrænna áhrifa, uppbyggingu og ásýnd innviða sem tengjast framkvæmdum, vega og brúarframkvæmda og hugsanlega töku jarðefna vegna bygginga mannvirkja og undirstaðna undir þær. Jafnframt má nefna sértækari dæmi líkt og myndun lóna og áhrif á vatnsfarvegi og vatnalífriki í tilfelli vatnsaflsvirkjana, losun jarðhitalofttegunda og örvaða skjálftavirkni vegna jarðhitanýtingar, og byggingu mastra og áhrifa á hljóðvist og fuglalíf vegna vindorkugarða.

Gjald fyrir aðgang að auðlind og skipting ábata auðlindanýtingar

Áhrif orkunýtingar eru áþreifanlegust í því nærumhverfi sem hún fer fram í. Af þeim sökum eru sjónarmið fyrir því að komið sé til móts við nærsamfélag hverju sinni. Til þess eru ólíkar leiðir færar og hvetur Orkustofnun starfshópin til þess að skoða vel þær leiðir vel sem nýttar hafa verið í þeim löndum sem við berum okkur oft saman við. Mikilvægt er að gera greiningu á annars vegar upphæð skattheimtu af raforkuframleiðslu í samanburðarlöndum og hins vegar arðsemi orkuframleiðslu hérlendis og í samanburðarlöndunum. Slíkur samanburður stuðlar að því að samkeppnisstaða innlendra fyrirtækja sé ekki skert og að upphæð skattheimtunnar taki tillit til getu orkufyrirtækja til að greiða hann. Jafnframt þyrfti að fara fram ítarleg áhættugreining á þeim ólíku leiðum sem mögulegar eru, t.d. hvað varðar flækjustig þeirra og fordæmi í núverandi skattaumgjörð ólíkra atvinnugeira á Íslandi, hvort óeðlilegir hagrænir hvatar skapist sem skekkja gildismat ólíkra hagsmuna land- og auðlindanýtingar (svo sem orkunýtingu, náttúruverndar, ferðamennsku og slíkt), og hvaða áhrif ólíkar leiðir geti haft á samfélagssátt hvort sem er innan nærsamfélaga en einnig á landsvísu.

Dæmi um leið sem hefur verið til umfjöllunar í þónokkurn tíma er stofnun sérstaks sjóðs – Orkuauðlindasjóðs – sem fjármálaráðherra hefur talað fyrir í tengslum við arðsemi af starfsemi Landsvirkjunar og mögulega annarra orkuverkefna. Fari tekjur í sameiginlegan sjóð skapast möguleiki til að ráðstafa hluta þeirra til sveitafélaga í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga eða með öðrum hætti til þess að tryggja sanngjarnari nálgun í tekjuskiptingu. Dæmi eru þegar um lög er þetta varðar s.s. á grundvelli laga nr. 89/2019 starfar Fiskeldissjóður en hlutverk hans samkvæmt lögnum er að veita sveitarfélögum styrki til uppbyggingar innviða, þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað og styrkja þar með samfélög og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum. Sjókvíaeldi er þó fyrst og fremst stundað utan netlaga (og því utan marka sveitarfélaga) og því ekki hér að öllu leiti um sambærileg atriði um að ræða. Einnig er starfræktur umhverfissjóður fiskeldis á grundvelli laga um fiskeldi nr. 71/2008 hvers markmið er að lágmarka umhverfisáhrif fiskeldis. Hvetur Orkustofnun til þess að horfa til reynslunnar af þessum útfærslum í vinnu starfshópsins.

Samandregið

Hér hefur verið tæpt á nokkrum sjónarmiðum sem Orkustofnun telur máli skipta vegna vinnu starfshóps Fjármála- og efnahagsráðherra.

Orkustofnun ítrekar að hún tekur ekki sjálfstæða afstöðu til gjaldheimtu vegna auðlindanýtingar né með hvaða hætti arður af starfseminni er skattlagður, eða hvernig þeim fjármunum er ráðstafað í hlutfalli milli ríkis og sveitarfélaga.

Jafnframt ítrekar stofnunin að afmarka þarf betur umfang vinnunnar m.t.t. til hvort taka eigi eingöngu til raforkuframleiðslu, þ.e. auðlindanýtingu og mannvirkjum tengdum henni, eða hvort skoða eigi jafnframt flutnings- og dreifikerfi og jafnvel varmavinnslu, flutnings og dreifingar til húshitunar, þjónustu og iðnaðar.

Hugtakið „orkuvinnsla“ er það víðtækt að ekki verður séð af því hver raunveruleg afmörkun er í athugun hópsins.

Forgangur við mótnu stefnu stjórnvalda í uppbyggingu raforkuframleiðslu hér á landi, þar með talið fyrirkomulagi innheimtu gjalda og/eða skatta, ætti að mati Orkustofnunar að miða að því að ná sem breiðastri sátt með skýru, skilvirku og gagnsæju laga- og regluverki.

Mikilvægt er einnig að hafa í huga að aðstæður milli misjafna virkjunarkosta geta verið afar ólíkar. Hvort sem um er að ræða; orkugjafann, tilgang virkjunar og þeirra umhverfisáhrifa sem þau hafa.

Að lokum óskar Orkustofnun starfshópi Fjármála- og efnahagsráðherra velfarnaðar í sínum störfum. Geti stofnunin orðið starfshópnum að liði er slíkt sjálfsagt og auðsótt.

Virðingarfyllst,

Halla Hrund Logadóttir, Orkumálastjóri

Kristján Geirsson, sviðsstjóri sviðs sjálfbærrar auðlindanýtingar

Sigurjón Njarðarson, lögfræðingur