

## Umsögn Samtaka orkusveitarfélaga til starfshóps um skattlagningu orkuvinnslu

**Tilvísun: Mál nr. 119/2023**

### 1. Inngangur

Samtök Orkusveitarfélaga fagna því að hafin er vinna við endurskoðun skattaumhverfis raforkuvinnslu. Samtökin vilja þó á þessu stigi gera almenna athugasemd við að enginn fulltrúi sveitarstjórnarstigsins á sæti í starfshópnum, þrátt fyrir að málið varði ótvírætt hagsmuni sveitarfélaga og samskipti ríkis og sveitarfélaga.

Um skyldu til formlegs samráðs og samstarfs ríkisins við sveitarstjórnarstigið vísast til 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga:

*Ríkisstjórnin skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga. Formlegt samstarf skal m.a. fara fram um framlagningu lagafrumvarpa sem varða sveitarfélögin og um stjórn fjármála hins opinbera, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur mikilvæg mál sem varða hagsmuni sveitarfélaganna eða fjármál.*

SO telur engan vafa leika á því að fyrirhugaðar lagabreytingar falli undir umrætt ákvæði sveitarstjórnarlaga, enda eru hagsmunir sveitarfélaga bæði beinir og verulegir. Því er gerð alvarleg athugasemd við að ekki hafi verið leitað eftir tilnefningu í starfshópinn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum orkusveitarfélaga.

### 2. Verkefni starfshópsins

Það er afar brýnt að þær tillögur sem starfshópurinn mun leggja fram leiði til niðurstöðu sem hægt verður að nýta til að rjúfa þá kyrrstöðu sem nú ríkir í raforkumálum. Engar forsendur eru fyrir því að orkuvinnsla hafi undanþágur frá lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga umfram aðrar atvinnugreinar. Í umsögn þessari er leitast við að skýra sjónarmið SO en sýn samtakanna kemur skýrt fram í eftirfarandi bókun:

- ✓ Það er sanngirnismál að orkuvinnslan skili sambærilegum tekjum í nærsamfélagið eins og öll önnur atvinnustarfsemi gerir. Stjórn samtaka orkusveitarfélaga fagnar því breytta viðhorfi sem fram hefur komið, bæði frá stjórnvöldum og orkuframleiðendum, þar sem þau gera sér grein fyrir að orkuskipti í náinni framtíð munu ekki raungerast nema með góðri samvinnu við nærsamfélagið. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefur

# SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

tilkynnt að samþykkt hafi verið í ríkisstjórn að breyta skattaumhverfi orkuvinnslu og sú vinna sé að hefjast. Mikilvægt er að Samtök orkusveitarfélaga fái skýra aðkomu að þeirri vinnu til að tryggja að sátt verði um nýtt skattaumhverfi.

- ✓ Stjórnin telur mikilvægt að sveitarfélög, ríki og orkuframleiðendur gangi í takt og allir beri sanngjarnan ávinning af því gríðarlega mikilvæga markmiði sem orkuskiptin eru og að Ísland verði kolefnishlutlaust fyrir árið 2040. Lykillinn af farsælum orkuskiptum er nýtt skattaumhverfi sem tryggir sanngjarnan efnahagslegan ábata fyrir nærsamfélagið.

- *Bókun stjórnar Samtaka orkusveitarfélaga frá 11. maí 2023.*

SO væntir þess að starfshópurinn hafi m.a. til hliðsjónar í sinni vinnu fyrirbyggjandi stefnumótun í raforkumálum: [Sjálfbær orkuframtíð - Orkustefna til 2050](#) en þar kemur fram skýr framtíðarsýn sem SO tekur eindregið undir:

- ✓ Ísland er land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Endurnýjanleg orkuframleiðsla gegnir grundvallarhlutverki í baráttunni gegn loftslagsvánni. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti, samfélagi og almenningi til hagsbóta. Allri orkuþörf er mætt með öruggum hætti til lengri og skemmri tíma. Landið er leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa. Sátt ríkir um vernd náttúru og nýtingu orkuauðlinda enda umhverfisáhrif lágmarkuð.
- ✓ Samfélagslegur ábati af orkuauðlindum er hámarkaður og þjóðin nýtur ávinnings af því. Orkan er hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi þar sem jafn aðgangur er að orku á samkeppnishæfu verði. Þjóðin býr yfir framúrskarandi þekkingu og framsækni í orkumálum sem skilar sér í gróskumikilli nýsköpun.
- ✓ Það er sanngjarnt að nærsamfélög (sveitarfélög) njóti ávinnings þeirrar orkuvinnslu sem á sér stað í grennd við íbúa. Tryggja þarf réttláta skiptingu hans milli þeirra nærsamfélaga sem verða fyrir áhrifum af orkuvinnslu.
- ✓ Innlend, endurnýjanleg orka þarf að vera aðgengileg á samkeppnishæfu verði um land allt og styðja þannig við byggðir landsins og atvinnulíf. Markmiðið er að þar geti þrífist atvinnustarfsemi með áreiðanlegu aðgengi að raforku. Til að ná þessu markmiði þarf að jafna orkukostnað milli þéttbýlis og dreifbýlis með aukinni jöfnun dreifikostnaðar raforku og niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar á köldum svæðum.

Í skipunarbréfi starfshópsins er verkefni hans einskorðað við skattaumhverfi virkjana. Af þeirri ástæðu mun SO ekki fjalla sérstaklega í umsögn þessari um skattlagningu á flutningskerfi raforku þótt í stefnu samtakanna sé einnig talið mikilvægt að afnema undanþágu fyrir flutningsmannvirki raforku, sem ótvírætt hafa mikil umhverfisáhrif.

Ef starfshópurinn telur það ekki vera verkefni sitt að setja fram tillögur sem varða samspil milli aukinna tekna sveitarfélaga af raforkuframleiðslu og regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga bendir SO á að það að hækka skatttekjur sveitarfélaga er eitt og sér ekki nægjanlegt. Ef skerðingarreglur Jöfnunarsjóðs leiða til þess að heildartekjur sveitarfélaga verði óbreyttar næst ekki markmið um samfélagslegan ábata nærsamfélaga.

### Samantekt um efni umsagnar

1. SO telur tilvísun í orkustefnu Íslands til ársins 2050 sem fram kemur í upphafi umsagnarinnar undirstrika að það er enginn grundvallar ágreiningur til staðar á milli ríkis og sveitarstjórnarstigsins um að þörf er á leiðréttingu á skattaumhverfi raforkuframleiðslu.
2. Aðildarsveitarfélög SO eru einhuga um það að nærsamfélög orkuvinnslu eiga ekki og geta ekki fórnað sinni náttúru og auðlindum án þess að þau njóti sanngjarns ávinnings af orkuframleiðslunni.
3. Hið umdeilda rafveituhugtak undanþáguákvæðis 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, felur í sér að einungis brot af verðmæti fjárfestingar í uppbyggingu mannvirkja er grundvöllur skattlagningar. Þetta skapar óheilbrigða stöðu við ákvarðanatöku um landnýtingu.  
Úrskurður yfirfasteignamatsefndar um fasteignamat vindorkuvera undirstrikar að þessi regla er tímaskekkja sem verður að afnema. Hið sama á við þegar horft er til lagaþróunar í Danmörku og Noregi varðandi skattlagningu á vindorkuver.
4. Hvata skortir fyrir nærsamfélög að fórna umhverfisgæðum til raforkuframleiðslu. Samfélagslegur og efnahagslegur ávinningur af raforkuframleiðslu er almennt minnstur þar sem orkan er framleidd, og þar sem umhverfisáhrifin eru mest, en þar verða nánast engin störf til eins og staðan er í dag, nema á meðan virkjanaframkvæmdir standa yfir. Þetta sjónarmið á enn frekar við þegar horft er til vindorkunýtingar. Þess má vænta að bygging og viðhald vindorkuvera verði að stórum hluta í höndum sérhæfðra erlendra sérfræðinga. Ólíklegt er því að rekstur vindorkuvera skapi staðbundin störf sem skila útsvari til sveitarfélaganna.
5. Við afnám undanþágu frá fasteignamati skapast forsendur til að leiðrétta skekkju í núverandi löggjöf, þannig að fleiri sveitarfélög njóti ávinnings af orkuframleiðslu. Þetta er m.a. hægt að gera með réttlátari skattlagningu, sem tekur mið af heildarumfangi og beinum og óbeinum áhrifum orkuvinnslu, en einnig með því að atvinnuuppbygging verði á áhrifasvæðum virkjana, sem efla atvinnustig og byggðir í nærumhverfi orkuvinnslu.
6. Við breytingar á skattalögum þarf að horfa til þess að framleiðsla á raforku er að breytast og gæti átt eftir að breytast á komandi árum.  
SO lýsa sig á þessu stigi opin fyrir því að skoða allar mögulegar leiðir til útfærslu skattkerfisbreytinga, svo sem að tekin verði upp auðlindagjöld, að því gefnu að þær leiðir skili nærsamfélögum beinum tekjum.  
En samtökin áréttu jafnframt að lagafrumvörp um útfærslu slíkra breytinga þarf að vinna í samráði og fullri sátt við sveitarfélögin.
7. Óháð því hvaða leið verður valin til sanngjarnari skattlagningar er það eindregin afstaða fulltrúa sveitarfélaga að fyrirkomulagið þurfi að fela í sér beinar og auknar tekjur til sveitarfélaga frekar en t.d. að sveitarfélög þurfi að sækja um greiðslur í sjóð eða að Jöfnunarsjóður verði sá aðili sem skatturinn renni til og annist skiptingu skatttekna til sveitarfélaganna.
8. SO hefur óskað eftir greiningu frá Háskóla Íslands á mögulegri hlutlægri aðferðafræði til að greina áhrifasvæði vindorku. Niðurstöður þeirrar vinnu ættu að liggja fyrir í lok

september og óskar SO eftir tækifæri til að kynna niðurstöður þeirrar vinnu fyrir starfshópinn.

### 3. Áherslur Samtaka orkusveitarfélaga

#### *Markmið með stofnun SO*

Réttlátari skattlagning orkumannvirkja hefur verið helsta baráttumál SO allt frá stofnun samtakanna árið 2011. Samtökin vísa til stefnu stjórnar [SO 2022-2024](#) þar sem helstu áherslur SO eru settar fram.

SO vísa einnig til [umsagnar samtakanna](#) um skýrslu starfshóps um nýtingu vindorku, þar sem fjallað er m.a. um skattlagningu vindorkuvera.

SO telur þá tilvísun í orkustefnu Íslands til ársins 2050 sem fram kemur í upphafi þessarar umsagnar undirstrika að það er enginn grundvallar ágreiningur til staðar á milli ríkis og sveitarstjórnarstigsins um að þörf er á leiðréttingu á skattaumhverfi raforkuframleiðslu.

#### *Markmið um orkuskipti*

SO lýsa sig tilbúin til að vinna að markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutlaust Ísland fyrir árið 2040. Stjórnvöld þurfa þó að vera meðvituð um að sú aukna nýting auðlinda sem nauðsynleg er til að ná þeim markmiðum næst ekki án fórna. Sveitarstjórnunum um allt land eru þröngar skorður settar í umfjöllun um skipulag og leyfisveitingar fyrir ný raforkuver ef ekki er hægt að sýna fram á það að nærsamfélagið njóti sýnilegs ávinnings af framkvæmdum.

Lykilatriði er að í breyttu skattaumhverfi raforkuframleiðslu verði hagsmunir nærsamfélaga betur tryggðir en þeir eru í dag. Og ljóst er að hagsmunir alls þjóðfélagsins kalla á að þessar breytingar nái fljótt fram að ganga.

#### *Undanþága frá skattskyldu er tímasekkja sem verður að afnema*

Núverandi staða er sú að aðeins lítill hluti ávinnings af orkuframleiðslu verður eftir í nærsamfélagi orkuframleiðslu. Stór hluti nærsamfélagsins nýtur ekki ávinnings af orkumannvirkjum, þar sem fasteignagjöld eru eingöngu greidd af hluta þeirra orkumannvirkja sem ekki eru undanþegin fasteignamati og fasteignaskatti.

SO vísa til umsagnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps til starfshópsins þar sem ítarlega er rakin forsaga 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna. SO taka undir þá lýsingu og niðurstöðu sem fram kemur í umsögninni.

SO telur vert að undirstrika að þótt undanþága hafi líklega verið réttlætunleg þegar hún var sett á í kringum miðja síðustu öld er allt laga- og samkeppnisumhverfi orkumála gerbreytt í dag. Fullyrða má að alvarleg mistök<sup>1</sup> hafi verið gerð við lagabreytingar árið 2003 þegar nánast allar

<sup>1</sup> SO telur tilefni til að minna á að í [skýrslu nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti](#) frá 2001 segir m.a.: Er ljóst að undanþágur frá greiðslu opinberra gjalda, hverju nafni sem þau nefnast, fela að jafnaði í sér ríkisstyrki sem tæplega samræ mast samkeppnislögum né samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Telur nefndin því óhjákvæmilegt að nú þegar verði hafinn undirbúningur að því að fella úr lögum eða endurskoða undanþágur frá

skattaívilnanir fyrir raforkuframleiðslu voru felldar úr gildi að umræddu ákvæði frátöldu. Fjárhagslegt tjón sveitarfélaga af því að viðhalda undanþágunni undanfarin tuttugu ár er gríðarlegt og óhjákvæmilegt er að nú verði ráðin bót á.

SO hefur m.a. sent kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á þeirri forsendu að skattaundanþága á þessum grunni feli í sér óleyfilega niðurstöðu. Í rökstuddum athugasemdum SO við þá niðurstöðu ESA að aðhafast ekki í málinu er m.a. bent á eftirfarandi:

- a. Það skapar óheilbrigða stöðu við ákvarðanatöku um landnýtingu, þegar einn þáttur landnýtingar, þ.e. sem fellur undir rafveituhugtak undanþágureglunnar, felur í sér að einungis brot af verðmæti fjárfestingar í uppbyggingu fasteigna er grundvöllur skattlagningar.
- b. Önnur landnýting sem felur í sér fjárfestingu til uppbyggingar fasteigna, leiðir hins vegar til þess að tekjur sveitarfélags hækka sem henni nemur, og er því ákjósanlegri fyrir sveitarfélög.
- c. Það er andstætt markmiðum um samkeppni á raforkumarkaði innan EES-svæðisins að raforkuframleiðendur á Íslandi starfi í umhverfi þar sem þeir njóta skattaundanþága umfram aðra atvinnustarfsemi.

Stjórn SO hefur ályktað um að úrbætur í þessu máli sé alger forsenda þess að sveitarfélög sjái sér fært að vinna að skipulagi og framkvæmdaleyfum fyrir nýjar virkjanir. Margar sveitarstjórnir hafa tekið undir þá ályktun.

### *Nærsamfélög virkjana - þörf á breyttri nálgun*

Aðildarsveitarfélög SO eru sammála um að skekkja er í núverandi löggjöf og að fleiri sveitarfélög þurfi að njóta ávinnings af orkuframleiðslu. Það er m.a. hægt að gera með réttlátari skattlagningu, sem tekur mið af heildarumfangi og áhrifum orkuvinnslu, en einnig með því að atvinnuuppbygging verði á áhrifasvæðum virkjana, sem efla atvinnustig og byggðir í nærumhverfi orkuvinnslu.

Nærsamfélag orkuvinnslu er það landsvæði er verður fyrir beinum og óbeinum áhrifum af orkuvinnslu, þar á meðal landsvæði undir megin flutningskerfi raforku. Nærsamfélag orkuvinnslu á ekki og getur ekki fórnað sinni náttúru og auðlindum án þess að njóta sanngjarns ávinnings af orkuframleiðslunni.

### *Afmörkun áhrifasvæðis virkjana*

Öll mannvirki og stöðug áhrif er takmarkaðra aðra notkun á landsvæði flokkast sem bein áhrif. Óbein áhrif geta verið t.d. sjónræn, jarðhræringar eða áhrif á landnotkun og vatnasvæði. SO telur mikilvægt að skipta tekjum nærsamfélagsins af orkuvinnslu milli þeirra er verða fyrir beinum áhrifum, óbeinum áhrifum og til nærsamfélags megin flutningskerfis raforku. Eðlilegt er að stærsti hlutinn fari til nærsamfélags er verður fyrir beinum áhrifum og nokkuð jöfn hlutföll séu milli þess svæðis er verður fyrir óbeinum áhrifum og til nærsamfélags flutningskerfisins.

---

fasteignaskatti vegna fyrirtæ kja í orkugeiranum. Jafnframt ítrekar nefndin þau sjónarmið sem rakin eru í II. kafla skýrslunnar, um nauðsyn þess að endurskoða ákvæði 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

## *Sjálfbærari nærsamfélög*

Augljóst er að í núverandi fyrirkomulagi er rangt gefið. Samfélagslegur og efnahagslegur ávinningur af raforkuframleiðslu er almennt minnstur þar sem orkan er framleidd, og þar sem umhverfisáhrifin eru mest, en þar verða nánast engin störf til eins og staðan er í dag, nema á meðan virkjanaframkvæmdir standa yfir. Hvata skortir því fyrir nærsamfélög að fórna umhverfisgæðum til raforkuframleiðslu.

Í stefnu stjórnar SO er kallað eftir skýrum lagamma um nýtingu orkuauðlinda, sem tryggi fjárhagslegan og samfélagslegan ávinning fyrir landsmenn og nærsamfélög. Markmið SO er að auka jafnræði fyrir fyrirtækjarekstur og búsetu um allt land, sem hlýtur einnig að vera lykilforsenda fyrir orkuskiptum á landsvísu. Það er t.d. krafa aðildarsveitarfélaga SO að farið verði í afnám dreifbýlisgjalds rafmagns þannig að kostnaður við dreifingu raforku verði ekki hærri í dreifbýli en þéttbýli.

## **4. Sjónarmið við útfærslu skattalagabreytinga**

### *Almennt*

Í vinnu fyrri starfshópa um skattlagningu orkumannvirkja hefur komið fram sú afstaða af hálfu SO og Sambands íslenskra sveitarfélaga að tekjustofnar nærsamfélagsins af orkuvinnslu ætti að vera blönduð leið af fasteignasköttum og auðlindarentu sem hægt er að útfæra t.d. sem ákveðið gjald af framleiðslugetu eða hlutdeild í framleiðslu. Samhliða því er nauðsynlegt að breyta lögum svo aukinn hluti mannvirkja tengd orkuvinnslu séu metin til fasteignamats og verði þar með andlag fasteignaskatts. Tryggja þarf einnig að samfélögum sem verða fyrir áhrifum af meginflutningskerfi raforku fái sanngjarna hlutdeild í orku- og auðlindasköttum.

SO lýsa sig á þessu stigi opin fyrir því að skoða allar mögulegar leiðir til útfærslu skattkerfisbreytinga, svo sem að tekin verði upp auðlindagjöld, að því gefnu að þær leiðir skili nærsamfélögum beinum og auknum tekjum. En samtökin árétta jafnframt að lagafrumvörp um útfærslu slíkra breytinga þarf að vinna í samráði og fullri sátt við sveitarfélögin.

### *Krafa um afnám undanþáguákvæðis 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001*

SO benda á að það er í raun útilokað að viðhalda undanþágu 3. tl. 26. gr. á óbreyttum grunni, þ.e. með vísun til hugtaksins rafveita. Hugtakið vísaði á sínum tíma til eignarheildar sem náði yfir virkjun ásamt flutnings- og dreifilínunum að raforkukaupendum. Samkvæmt gildandi raforkulögum, sem fela í sér innleiðingu EES-réttar, er slík eignarheild útilokuð.

Raforkulög nr. 65/2003 gera kröfu um að sala og framleiðsla raforku sé í samkeppnisumhverfi, sbr. t.d. 27. gr. laganna. Virkjanir, flutningslínur og dreifilínur eru ekki eignarheild. Það væri beinlínis í ósamræmi við EES-rétt um raforkumál. SO hlýtur því að gera þá kröfu að starfshópurinn miði sínar tillögur við núverandi réttarástand á raforkumarkaði, þar sem eru til staðar einstakar virkjanir, dreifikerfi og flutningskerfi raforku. Allar þessar eignir er unnt að meta sem skattandlag.

Vert er að undirstrika að það eru engar sérstakar tæknilegar hindranir í vegi fyrir því að skattleggja öll mannvirki sem tengjast raforkuframleiðslu. Ýmis álitaefni eru þó til staðar sem m.a. varða afmörkun á hugtakinu fasteign. Einnig eru til staðar ákveðin álitaefni varðandi það hvort hægt er að meta markaðsvirði virkjana, dreifiveitna eða meginflutningskerfisins, sem er almennur grundvöllur fasteignamats. Slík álitaefni styðja þó engan veginn við sjónarmið um að viðhalda undanþágu 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, heldur eru þau miklu frekar rökstuðningur fyrir því að skoða mögulegar einfaldari leiðir til skattlagningar.

### *Skattalög taki mið af tækniþróun*

Við breytingar á skattalögum þarf að horfa til þess að framleiðsla á raforku er að breytast og getur átt eftir að breytast á komandi árum. Þannig er t.d. ekki hægt að útiloka að nýting sólarorku verði skoðuð í einhverju mæli hér á landi. Einnig má vænta tækniþróunar varðandi nýtingu sjávarfalla til orkuframleiðslu. Niðurdæling kolefnis og önnur starfsemi þar sem getur reynt á svipuð sjónarmið og gilda um virkjanir kalla líklega einnig á breytta nálgun við skattlagningu mannvirkja. Það er grundvallaratriði að löggjöf mismuni ekki atvinnugreinum eða jafnvel framleiðendum innan sömu atvinnugreinar, nema fyrir því séu vel rökstudd og málefnaleg sjónarmið.

Að áliti SO hefur tækniþróun í raforkuframleiðslu og raunar á fleiri sviðum leitt enn frekar í ljós að undanþáguregla 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna stenst illa tímans tönn. Í því samhengi má sérstaklega benda á [úrskurð yfirfasteignamatsnefndar](#) frá 30. nóvember 2017, um fasteignaskatt á vindorkuver, mál nr. 6/2017:

Í málinu lá fyrir mat Þjóðskrár Íslands um að vélbúnaður orkuvera lúti ekki fasteignamati. Hins vegar beri hluti vindmylla einkenni stöðvarhúss, þ.e. mannvirki sem hýsir vélbúnað líkt og vélarhús vatnsaflsvirkjana. Slík vélarhús hafa lotið fasteignamati. Við gerð fasteignamats á vindmyllum telur Þjóðskrár Íslands rétt að litið sé til tveggja þátta. Annars vegar hvaða hlutar vindmylla teljist til vélbúnaðar og hins vegar hvaða hlutar mannvirkisins teljist til „húss“ í skilningi 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001. Þessu var sveitarfélagið ósammála og taldi það að Þjóðskrár Íslands hafi borið að meta allt mannvirkið til fasteignamats í stað þess að aðeins hluti þess hafi verið metinn. Vindmyllur geti ekki talist rafveita og verði þær því ekki undanskildar fasteignamati á grundvelli 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001. Bent er á að vindmyllur séu að öllu leyti ofan jarðar og engar pípur eða göng liggja að þeim sem leiði til þess að undanskilja eigi þessi mannvirki fasteignamati.

Í úrskurði sínum féllst yfirfasteignamatsnefnd á það með Þjóðskrár Íslands að rými í neðsta hluta masturs vindmyllu, 5,56 metrar að hæð, teljist vera ígildi stöðvarhúss og verði metið í fasteignamati. Annar hluti vindmyllanna, tæplega 50 metrar að hæð, telst því vera rafveita í skilningi 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001 og er því undanþeginn fasteignamati.

### *Viðbrögð við úrskurði yfirfasteignanefndar*

Vart þarf að taka fram að sveitarfélög hafa almennt verið mjög ósammála þessum úrskurði. Fullyrða má að niðurstaðan er í miklu ósamræmi við þær aðferðir við skattlagningu vindorkuvera sem stuðst er við meðal nágrannþjóða.

Nýlegar skattalagabreytingar í Danmörku gera t.d. ráð fyrir að fasteignaskattur af bæði vindorkuverum og sólarorkuverum miðist ekki lengur við áætlað markaðsvirði heldur fari hann eftir framleiðslugetu orkuveranna. Þessi breytta nálgun mun hækka fasteignaskattstekjur sveitarfélaga umtalsvert.

Í Noregi hafa einnig verið gerðar breytingar á skattlagningu vindorkuvera. Auk fasteignaskatts hefur verið tekið upp framleiðslugjald sem greitt er til ríkisins en rennur síðan til sveitarfélags þar sem vindorkuver er staðsett.<sup>2</sup>

## 5. Fyrirliggjandi skýrslur um skattlagningu á raforkumannvirki

Af hálfu SO er þess vænst að starfshópurinn hafi hliðsjón af fyrirliggjandi skýrslum tveggja starfshópa sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra (nú innviðaráðherra) skipaði um skattlagningu orkumannvirkja. Um er að ræða skýrslur frá mars 2017 og febrúar 2021. Þótt niðurstaða þessara starfshópa, eða öllu heldur skortur á beinum tillögum um úrbætur, hafi valdið sveitarfélögum miklum vonbrigðum telur SO geta verið mikið gagn af greiningum sem unnar voru fyrir starfshópana, m.a. um fjölda og stærð virkjana og mannvirkja sem þeim tilheyra.

Um afstöðu SO og Sambands íslenskra sveitarfélaga í vinnu starfshópanna vísast til sameiginlegs álits fulltrúa þessara aðila, dags. 13. nóvember 2020, sem er fylgiskjal með [skilabréfi](#) síðari starfshópsins.

### *Umfang/skattstofn*

Þar sem nokkuð er liðið frá því að umræddir starfshópar skiluðu niðurstöðum sínum telur SO þörf á að uppfæra tölur frá Þjóðskrá um áætlað virði raforkumannvirkja með tilliti til verðlagsbreytinga. Heildar fasteignamat mannvirkja og jarðhita- og vatnsréttinda sem nú eru metin til fasteignamats og eru andlag fasteignaskatts var á verðlagsgrundvelli 2015 60,5 milljarðar króna. Hins vegar var áætlað heildarmat allra raforkumannvirkja á sama tíma 973 milljarðar króna.

Samkvæmt upplýsingum frá HMS var andlag fasteignaskatts af stöðvarhúsum 96,5 milljarðar króna í lok árs 2022 og ef hlutfallið er sambærilegt og 2015, þá er hægt að áætla að heildarmat allra raforkumannvirkja sé 1.550 milljarðar króna í lok árs 2022. Þá er nauðsynlegt að líta til þess að heildarmat allra fasteigna á Íslandi í lok árs 2022 var 12.657 milljarðar króna svo ef öll raforkumannvirki væru andlag fasteignaskatt yrði heildarmat allra fasteigna á Íslandi, þar á meðal raforkumannvirkja, í lok árs 2022 14.110 milljarðar. Niðurstaðan væri því einungis

---

<sup>2</sup> Sjá nánar heimasíðu norsku orkustofnunarinnar (NVE): [Skatt - NVE](#)

hækkun um 11,4% í heildina. SO telja þessar tölur þó fremur varlega áætlaðar, þegar horft er til þess að vatns- og jarðhitaréttindi eru víða ekki metin til fasteignamats.

Út frá aukinni áherslu á að fyrirtæki greiði sanngjarnt endurgjald fyrir notkun auðlinda telur SO augljóslega tímabært að breikka skattstofn fasteignaskattlagningar á virkjanir sem mun jafnframt auðvelda umræðu um á hvern hátt sé mögulegt að skipta skatttekjum á réttlátari hátt milli sveitarfélaga/nærsamfélaga innan áhrifasvæðis virkjana.

Svo dæmi sé tekið úr gögnum frá umræddum starfshópum er áætlað að heildar flatarmál uppistöðulóna sé um **470 ferkílómetrar** og lengd flutningskerfis raforku er um **3.350 km**. Þegar horft er til aukins áhuga fyrirtækja á að byggja vindorkuver blasir við að þörf er á að hugsa skattlagningu frá grunni með það að markmiði að nærsamfélög njóti meiri ávinnings af því inngripi í umhverfi sem felst í þessum framkvæmdum. Mögulegt er einnig að skattlagning geti stuðlað að betri orkunýtingu og að arðsemi hafi frekar áhrif en nú varðandi mat og val á mögulegum orkunýtingarkostum.

### *Forsendur skattlagningar*

Misjöfn afstaða kom fram í umræddum starfshópum um hvernig hægt væri að ná fram skynsamlegri og réttlátari skattlagningu. Fulltrúar SO og Sambands íslenskra sveitarfélaga í þeirri vinnu voru meðvitaðir um að málið er flóknara en svo að nægilegt sé að afnema undanþágu 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna þannig að öll mannvirki verði skattandlag. Ýmis tæknileg álitaefni eru til staðar sem t.d. snúa að því hvernig mannvirki á borð við jarðgöng og leiðslur falli að fasteignarhugtakinu. Ákveðin hætta er t.d. á að slík skattlagningarleið muni leiða til ágreinings um lagatúlkun á milli sveitarfélaga og gjaldenda.

Í vinnu starfshópanna var eðlilega rætt um aðrar leiðir en fasteignaskattsleiðina þótt ekki hafi komið beinar tillögur út úr vinnunni. Afstaða fulltrúa SO og Sambands íslenskra sveitarfélaga var almennt sú að skattlagning þurfi að vera einföld í framkvæmd. Ekki þurfi endilega að byggja á núverandi framkvæmd ef aðrar aðferðir þykja hentugri og tryggi jafnræði og sanngirni.

Umræða hefur iðulega þróast í að skoða skattlagningu í formi auðlindaskatts, þar sem mögulega væri horft til framleiðslu hvernar virkjunar og/eða tekna af raforkuframleiðslu sé fyrirkomulag sem geti verið einfaldari og skilvirkari en fasteignaskattsálagning. Sveitarfélögin hafa lýst sig opin fyrir því að sérstök skattlagningarregla verði tekin upp fyrir raforkuframleiðslu þótt þá skattlagningaraðferð mætti mögulega einnig yfirfæra á aðra starfsemi, svo sem fiskeldi. Blönduð aðferð við skattlagningu, þar sem fasteignaskattar yrðu áfram í gildi, geti þó einnig komið til álita.

### *Skipting skatttekna milli sveitarfélaga*

Fulltrúar SO og Sambands íslenskra sveitarfélaga í vinnu starfshópanna voru meðvitaðir um að finna þarf sanngjarnar leiðir til að skipta tekjum milli sveitarfélaga þegar mannvirki, s.s. uppistöðulón, skiptast á milli tveggja eða fleiri sveitarfélaga.

Það hefur hins vegar alla tíð verið eindregin afstaða fulltrúa sveitarfélaga að fyrirkomulagið þurfi að fela í sér beinar og auknar tekjur til sveitarfélaga frekar en t.d. að sveitarfélög þurfi að

sækja um greiðslur í sjóð eða að Jöfnunarsjóður verði sá aðili sem skatturinn renni til og annist skiptingu skatttekna til sveitarfélaganna. Vert er að undirstrika að megn óánægja er meðal sveitarfélaga með slíkt sjóðafyrirkomulag á vettvangi Fiskeldissjóðs, þar sem sveitarfélög þurfa að senda inn verkefnaumsóknir til að fá úthlutun úr sjóðnum.

SO hefur óskað eftir greiningu frá Háskóla Íslands á mögulegri hlutlægri aðferðafræði til að greina áhrifasvæði vindorkuvera. Niðurstöður þeirrar vinnu ættu að liggja fyrir í lok september.

## 6. Um skýrslu starfshóps um vindorkunýtingu

Einnig vísar SO til skýrslu starfshóps um vindorkunýtingu sem birt var fyrr á þessu ári. Að áliti SO er í skýrslu starfshópsins dregin upp skýr mynd varðandi helstu atriði sem huga þarf að varðandi vindorkunýtingu hér á landi.

Ótvírætt er að mikil tækifæri eru til að nýta þá auðlind sem felst í vindorku í umtalsvert meira mæli en nú er raunin. Slík nýting þarf hins vegar að fara fram á grundvelli skýrrar stefnu stjórnvalda og bæta þarf regluverk og stjórnsýsluferla þannig að málsmeðferð verði fyrirsjáanleg.

Almenn umfjöllun um gjöld og skatta er í kafla 2.1.8 í skýrslunni og á bls. 43 er einnig samantekt um skattaumhverfi vindorkuvera í samanburðarríkjum, sem leiðir skýrt í ljós að þær þjóðir eru almennt ekki með sérstakar undanþágur fyrir raforkuframleiðslu. Ekki er tilefni til athugasemda við þá lýsingu á lagaumhverfinu sem þar kemur fram en ítrekuð er ábending um að í umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps er ítarlega fjallað um forsögu 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna og rökstutt hve mikil tímaskekkja ákvæðið er.

Jákvætt er að í skýrslu starfshópsins er stillt upp mismunandi valkostum til umræðu, frekar en að setja fram tillögur um tiltekna leið. Þekkingaröflun stendur enn yfir og hafa fulltrúar SO m.a. tekið þátt í kynnisferðum til Danmerkur og Noregs á undanförunum mánuðum þar sem breiður hópur fulltrúa úr stjórnsýslu, stjórnámálum og atvinnulífi hafa kynnt sér framkvæmd í þessum ríkjum. Sú þekking sem þannig hefur verið aflað mun án efa nýtast við mótun lagafrumvarps og stefnu stjórnvalda um nýtingu vindorku.

Jákvætt er einnig að starfshópurinn tekur í meginatriðum undir þá afstöðu SO að óbreytt fyrirkomulag varðandi skattlagningu virkjana er ekki líklegt til að stuðla að sátt um uppbyggingu nýrra virkjanakosta, og að undanþágur frá fasteignaskatti sé tímaskekkja sem verði að afnema, a.m.k. hvað varðar raforkuframleiðslu. Um þetta segir á bls. 50 í skýrslunni:

Til að skapa sátt um málefni vindorkunnar skiptir miklu að tryggt sé að nærsamfélagið hafi samfélagslega hagsmuni af því að starfsemin fari fram innan marka þess. Um áratugaskeið var litið á raforkuframleiðslu sem eina af frumskyldum ríkisvaldsins til að svara samfélagslegri þörf fyrir rafmagn. Orkumannvirki hafa verið skilgreind sem samfélagslega nauðsynlegir innviðir, eins og t.d. vegakerfi landsins, sem hafa að mestu verið undanþegnir opinberum gjöldum. Sú var einnig raunin með auðlindatengd gjöld, t.d. vegna hagnýtingar vatnsorku eða jarðvarma þegar um land ríkisins var að ræða. Fasteignagjöld af virkjunarmannvirkjum hafa aðeins verið innheimt af húsbyggingum.

Litið var svo á að ef einhver arður yrði af starfseminni myndi hann renna til þjóðarinnar sem arður af slíkri starfsemi.

Þetta umhverfi hefur hins vegar tekið verulegum breytingum á síðustu árum. Eftir þær breytingar sem gerðar hafa verið á umhverfi raforkumála hefur framleiðsla og sala á rafmagni verið markaðsvædd. Í því felst að stór hluti þeirra fyrirtækja sem hyggjast framleiða og selja rafmagn með vindorku ætlar sér að stunda starfsemina á hefðbundnum viðskiptalegum grundvelli eins og önnur fyrirtæki landsins sem stunda atvinnustarfsemi. Til að ná frekari sátt um slíka uppbyggingu er því nauðsynlegt að velta upp því álitamáli hvort ekki þurfi að taka gjöldin til endurskoðunar.

Í umsögn SO um skýrsluna segir m.a. varðandi skattlagningu:

Þar sem þegar hefur verið tekin ákvörðun um að skipa starfshóp um fyrirkomulag gjaldtöku mun SO ekki fjalla ítarlega um þann þátt málsins í þessari umsögn. Af hálfu SO er því fyrst og fremst lögð áhersla á að starfshópur um þetta verkefni vinni hratt og í nánú samráði við samtökin.

Útgangspunktur í þeirri vinnu þarf að vera að nærsamfélög þar sem uppbygging og starfsemi vindorkuvera og þar sem mest umhverfisáhrif verða fái í sinn hlut fjármuni sem máli skipta fyrir þau og íbúa þess. Vænta má að ef ekki verði frá þessu gengið með eðlilegum og tryggilegum hætti muni það hamla verulega nýtingu vindorku hér á landi og torvela þar með markmið um orkuskipti.

SO minnti einnig á í umsögn sinni að nú er að störfum starfshópur um endurskoðun á fyrirkomulagi og ráðstöfun skipulagsgjalds. Komi til álita að skylda sveitarfélög til samstarfs um gerð svæðisskipulags varðandi vindorkunýtingu þurfi að tryggja að Skipulagssjóður hafi nauðsynlegar fjárheimildir til að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði sveitarfélaga við þá vinnu.

## 7. Lokaorð

SO telur sjálfsagt að skoða möguleika á að við útfærslu á breyttu fyrirkomulagi verði horft til einhvers konar samspils auðlindagjalda og beinna skatta. Lykilatriði er þó að engar undanþágur verði í gildi frá lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga eins og er í núverandi lagaumgjörð. SO telur jafnframt tilefni til að áréttu að sveitarfélögin leggja mikla áherslu á að tekjur af virkjunum renni beint til þeirra, frekar en t.d. að þau þurfi að sækja um úthlutun úr einhvers konar samkeppnissjóði.

Ef starfshópurinn telur það ekki vera verkefni sitt að setja fram tillögur sem varða samspil milli aukinna tekna sveitarfélaga af raforkuframleiðslu og regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga bendir SO á að það að hækka skatttekjur sveitarfélaga er eitt og sér ekki nægjanlegt. Ef skerðingarreglur Jöfnunarsjóðs leiða til þess að heildartekjur sveitarfélaga verði óbreyttar næst ekki markmið um samfélagslegan ábata nærsamfélaga.

Samtök orkusveitarfélaga óska eftir að fá tækifæri til að fylgja umsögn þessari eftir með samtali um mögulegar leiðir til útfærslu á þeim ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni. Jafnframt

# SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

[www.orkusveitarfelog.is](http://www.orkusveitarfelog.is)

óska samtökin eftir tækifæri til þess að kynna starfshópnum niðurstöður greiningar HÍ á aðferðafræði við greiningu á áhrifasvæðum vindorkuvera, sem líklega mun liggja fyrir í lok september.

F.h. Samtaka orkusveitarfélaga

28. ágúst 2023

*Ása Valdís Árnadóttir*

Ása Valdís Árnadóttir

formaður