

24. janúar 2024



Skattlagning orkuvinnslu

Skýrsla starfshóps

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið



Efnisyfirlit

Efni	Bls
Verkefni og störf starfshópsins	3
Helstu tillögur/sviðsmyndir	8
Aðdragandi og forsaga skipunar starfshópsins	17
Skattlagning hérlendis	25
Skattlagning erlendis	31
Sveitarfélög og tekjustofnar þeirra, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og nærsamfélög	37
Íslenska raforkukerfið, megindrættir og tölfræði	59
Skattar sem voru skoðaðir, sjónarmið um umfang skatta	64
Nýjar áskoranir, útfærsluatriði tillagna starfshópsins	78
Möguleg áfangaskipti við innleiðingu	95
Viðaukar	97



Verkefni og störf starfshópsins

| **Stjórnarráð Íslands**
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Verkefni starfshópsins

Fjármála- og efnahagsráðherra ákvað í júní 2023 að skipa starfshóp um skattlagningu orkuvinnslu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Starfshópurinn skyldi m.a. hafa eftirfarandi að leiðarljósi:

Brýnt þykir að hefja skoðun á skattalegu umhverfi orkuvinnslu í stærra samhengi.

Markmiðið er að skapa 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.

Starfshópurinn skal afla upplýsinga og gagna um úrlausnarefnið ásamt því að skoða stöðuskýrslu starfshóps um málefni vindorku frá apríl 2023. Þá skal starfshópurinn skila tillögum og eftir atvikum drögum að lagabreytingum.

Í starfshópnum eiga sæti:

Hilmar Gunnlaugsson,
lögmaður, formaður

Kristín Haraldsdóttir,
framkvæmdastjóri

Árni Sverrir Hafsteinsson,
sérfræðingur

Daníel Svavarsson,
skrifstofustjóri

Erla Sigríður Gestsdóttir,
sérfræðingur





Nánari afmörkun verkefnis

- Orkuvinnsla en ekki orkuflutningur/dreifing
 - Starfshópurinn telur að af skipunarbréfi leiði að ekki heyri undir hann að koma með tillögur um skatta á orkuflutning og dreifingu, eingöngu orkuvinnslu.
 - Þetta er frábrugðið tveimur öðrum starfshópum sem hafa fjallað um viðfangsefnið út frá orkuvinnslu- og flutningsmannvirkjum á síðustu árum án þess að komast að niðurstöðu.
- Tillögur takmarkast við raforkuframleiðslu
 - Í erindisbréfinu er rakið hvernig tildrög starfshópsins tengjast vinnu um reglur á sviði vindorku og er starfshópnum sérstaklega gert að líta til þeirra atriða sem koma fram í skýrslu um vindorku frá apríl 2023. Í ljósi þess og hins knappa tíma sem starfshópnum er ætlað til að koma fram með tillögur sínar, var strax ákveðið að takmarka vinnu hópsins við skatta á sviði raforkuframleiðslu, enda er þar um samkeppnisrekstur að ræða meðan hitaveitur teljast sérleyfisstarfsemi.





Nánar um orkuflutningsmannvirki

- Í sviðsmyndum Þjóðskrár frá 2017 kom fram að dreifikerfi væru ríflega 15% af áætluðum fasteignaskattstofni.
- Gera verður greinarmun á skatti vegna þessara mannvirkja og bóta til landeigenda og annarra sem kunna að verða fyrir tjóni vegna lagningar háspennulínu. Síðarnefndi hópurinn fær bætur samkvæmt núgildandi rétti ef fallist er á að um tjón sé að ræða. En orkuflutningsmannvirki leiða eða geta leitt til lækkunar á fasteignamati þess landsvæðis sem þau liggja um og þannig beinlínis lækkað fasteignaskattstekjur sveitarfélags án sérstakra bóta. Erlendis þekktist að lagður sé fasteignaskattur á mannvirki af þessum toga, t.d. í Noregi.
- Unnt er að færa rök fyrir því að ekki skuli leggja skatt á mannvirki af þessum toga. Um sé að ræða nauðsynlega innviði við rafvæðingu íslensks samfélags, sem njóti sérleyfis.
- Í erindisbréfi starfshópsins er verkefni hans afmarkað við að koma fram með tillögur að skattaumhverfi *orkuvinnslu* auk þess sem sérstaklega er vikið að *orkuframleiðslu*. Því leggur starfshópurinn ekki fram tillögur um skatta á flutningsmannvirki eða starfsemi flutningsfyrirtækisins.





Um störf starfshópsins

Starfshópurinn fundaði 37 sinnum, þar af nokkrum sinnum með álitsgjöfum, hagsmunaaðilum og stofnunum. Starfshópurinn óskaði eftir ábendingum og/eða tillögum frá hagsmunaaðilum á samráðsgátt stjórnvalda, 27. júní til 8. september 2023, sem stutt gæti við vinnu starfshópsins. Alls bárust 29 umsagnir frá eftirtöldum aðilum:

- **Alþýðusamband Íslands**
- **Ásahreppur**
- **Baseload Power Iceland**
- **Bláskógabyggð**
- **Borgarbyggð**
- **Bændasamtök Íslands**
- **EM Orka**
- **Fjórðungssamband Vestfirðinga**
- **Fljótsdalshreppur**
- **Flóahreppur**
- **Grímsnes- og Grafningshreppur**
- **Húnabyggð**
- **Landsvirkjun**
- **Landvernd**
- **Múlaþing**
- **Norðurþing**
- **Orka náttúrunnar**
- **Orkustofnun**
- **Qair**
- **Rangárþing ytra**
- **Rarik ohf.**
- **Samband íslenskra sveitarfélaga**
- **Samorka**
- **Samtök atvinnulífsins**
- **Samtök orkusveitarfélaga**
- **Skeiða- og Gnúpverjahreppur**
- **Sveitarfélagið Hornafjörður**
- **Viðskiptaráð Íslands**
- **Þingeyjarsveit**

Með hópnum störfuðu:

Hlynur Ingason og
Ingibjörg Helga Helgadóttir,
sérfræðingar í fjármála- og
efnahagsráðuneytinu

Starfshópurinn leitaði til
eftirfarandi aðila eftir
upplýsingum, ráðleggingum og
sérfræðilegu mati:

- Daði Már Kristófersson
prófessor í HÍ
- Jón Geir Pétursson formaður
verkefnisstjórnar
rammaáætlunar
- Húsnaðis- og mannvirkja-
stofnun (HMS)
- Landmælingar Íslands
- Íslenskar orkurannsóknir
(ÍSÖR)
- Jöfnunarsjóður sveitarfélaga
- Orkustofnun
- Samband íslenskra
sveitarfélaga
- Samkeppniseftirlitið
- Samtök orkusveitarfélaga
- Samorka
- Fulltrúar raforkuframleiðenda





Helstu tillögur / sviðsmyndir

| Stjórnarráð Íslands
| Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Meginniðurstöður

Starfshópurinn telur rétt að greina viðfangsefnið í tvo hluta:

1. Að koma fram með tillögu sem tryggi nærsamfélagi sem fyrst sanngjarnari hlutdeild en nú er í ávinningi vegna raforkuframleiðslu.

Tillaga 1 – valkostur 1: Fasteignaskattur

Tillaga 1 – valkostur 2: Raforkuskattur

2. Að koma með tillögu um tilhögun skattalegs umhverfis orkuvinnslu í stærra samhengi og til framtíðar sem stuðli að því að umframávinningur vegna auðlindanýtingar skili sér til íslensks samfélags.

Tillaga 2: Auðlindarentuskattur

Starfshópurinn leggur því fram tillögur sem miða að því að:

1. Afnema undanþágu frá fasteignamatsskyldu rafveitna eða,
2. leggja á raforkuskatt á hverja selda kWst raforku.
3. Leggja á skatt sem stuðli að því að umframávinningur vegna auðlindanýtingar skili sér til íslensks samfélags.

Sjá niðurstöður og helstu tillögur á glærum 9-16.





Tillaga 1 – valkostur 1: Afnám undanþágu frá fasteignaskatti

- Lagt er til að undanþága rafveitna frá fasteignamati, sem leiðir til þess að stærstur hluti mannvirkja til orkuframleiðslu er undanþeginn fasteignaskatti, verði felld niður. Breyting á 3. tl. 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna.
- Tillagan felur í sér að ekki verður eingöngu lagður fasteignaskattur á stöðvarhús eins og nú er, heldur virkjunina í heild. Lagt verði fasteignamat á virkjun í heild sinni, jafnvel þó hún sé í fleiri en einu sveitarfélagi. Hlutfallsleg skipting milli sveitarfélaga taki mið af endurstofnverði mannvirkja.
- Lagt er til að bætt verði við nýjum gjaldflokki sérstakra fasteigna sem teljast hluti virkjana, í 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, sem verði með lægra skatthlutfall en annað atvinnuhúsnæði.
- Lagt er til að gildistöku breytinganna verði hagað þannig, að allt til 2035 greiði nýjar virkjanir ekki þennan skatt að fullu fyrstu 5 árin í rekstri.

Inntak tillögu:

Felld verði úr lögum undanþága um fasteignamatsskyldu rafveitna.

Niðurfellingin mun leiða til verulegrar hækkunar á fasteignaskattstofni.





Tillaga 1 – valkostur 1: Afnám undanþágu frá fasteignaskatti, frh.

Nánar um skiptingu tekna milli sveitarfélaga

- Lagt er til að reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt, þannig að sveitarfélög með miklar skatttekjur per íbúa að teknu tilliti til kostnaðar við þjónustu sveitarfélagsins greiði hluta umframtekna til Jöfnunarsjóðs, sem úthluti með almennum hætti til allra sveitarfélaga landsins.
- Vatnsafl: Við skiptingu verði tekið tillit til allra fasteigna sem teljast hluti virkjunar. Stöðvarhúsareglan afnumin.
- Jarðhiti: Við skiptingu verði tekið tillit til undirliggjandi jarðhitasvæðis. Löglíkur verði taldar á að flatarmál á yfirborði endurspegli hlutdeild, nema annað þyki sýnt með rannsóknum.
- Vindorka: Tekið verði tillit til sýnileikaáhrifa. Formúla um rúmmál keilu nýtt til að þeir sem nær eru fái hlutfallslega meira en þeir sem fjær eru.
- Aðrar auðlindir: Tryggja þarf að löggjöf nái yfir nýjar leiðir til framleiðslu raforku með endurnýjanlegum hætti, t.d. sólarorku og sjávarfallavirkjanir.





Tillaga 1 – valkostur 2: Raforkuskattur

- Slíkur skattur yrði settur á með ákvæði þar um í 2. mgr. 5. gr. laga um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009.
- Skatturinn myndi renna til ríkissjóðs. Því þyrfti að skrifa lagaákvæði um greiðslu úr ríkissjóði til sveitarfélaga, t.d. í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Grípa þyrfti til sambærilegra ráðstafana og í tilviki fasteignaskatts til að tryggja jafnræði þegna landsins til þjónustu sveitarfélaga óháð búsetu, þ.e. að sveitarfélög með miklar umframskatttekjur greiði hluta þeirra til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- Að sama skapi þyrfti að haga innleiðingu með sambærilegum hætti og ef um fasteignaskatt væri að ræða, af tilliti til nýliðunar og jafnræðis.

Inntak tillögu:

Lagður verði á raforkuskattur á hverja selda kWst raforku sem skili sér til sveitarfélaga.





Tillaga 1 – valkostur 2: Raforkuskattur - frh.

Nánar um skiptingu tekna milli sveitarfélaga

- Lagt er til að reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga verði breytt, þannig að sveitarfélög með miklar skatttekjur per íbúa að teknu tilliti til kostnaðar við þjónustu sveitarfélagsins greiði hluta umframtekna til Jöfnunarsjóðs, sem úthluti með almennum hætti til allra sveitarfélaga landsins.
- Vatnsafl: Tekið verði tillit til allra virkjanaframkvæmda og hlutfall sveitarfélaga fundið út frá endurstofnsverði.
- Jarðhiti: Tekið verði tillit til undirliggjandi jarðhitasvæðis. Löglíkur verði taldar á að flatarmál á yfirborði endurspegli hlutdeild, nema annað þyki sýnt með rannsóknum.
- Vindorka: Tekið verði tillit til sýnileikaáhrifa. Formúla um rúmmál keilu nýtt til að þeir sem nær eru fá hlutfallslega meira en þeir sem fjær eru.
- Aðrar auðlindir: Tryggja þarf að löggjöf nái yfir nýjar leiðir til framleiðslu raforku með endurnýjanlegum hætti, t.d. sólarorku og sjávarfallavirkjanir.





Kostir og gallar fasteigna- og raforkuskatts

	Kostir	Gallar
Fasteignaskattur	<ul style="list-style-type: none">• Einfalt.• Rennur beint til sveitarfélaga.• Fækkar undanþágum.• Andlag skattlagningar ekki hreyfanlegt á milli landa.	<ul style="list-style-type: none">• Allratap.• Setja þarf reglur um dreifingu skatts til sveitarfélaga.• Fastur kostnaður.
Raforkuskattur	<ul style="list-style-type: none">• Einfalt.• Tekur tillit til framleiðsluáhættu.• Gagnsæ áhrif á raforkuverð.• Andlag skattlagningar ekki hreyfanlegt á milli landa.	<ul style="list-style-type: none">• Allratap.• Undanþágur frá fasteignaskatti aukast (stöðvarhús fara út).• Rennur beint til ríkissjóðs og tryggir þannig ekki að nærsamfélag njóti.





Sviðsmyndir um fjárhæð skatts

Fjárhæð skatts

- Árin 2018-2021 greiddu orkufyrirtæki að jafnaði um 7,5 milljarða í fasteignaskatt og tekjuskatt. Ríkissjóður fékk rétt tæp 80% og sveitarfélögin um 20%, eða 1,5 ma ISK árlega.
- Starfshópurinn taldi ekki sitt hlutverk að koma fram með nákvæma tillögu að fjárhæð skatts. Í greiningu hjá starfshópnum voru dregnar upp sviðsmyndir miðað við að skatttekjur yrðu 3 ma ISK eða 5 ma ISK, eða 2-3,5 sinnum meira en meðaltal áráanna 2018-2021.
- Samkvæmt greiningum sem unnar voru fyrir starfshópinu námu sömu skattar orkufyrirtækja vegna ársins 2022 kr. 1,83 ma. ISK (fasteignaskattar) og 27,7 ma. ISK (tekjuskattur). Sé tekið tillit til einkiptisáhrifa vegna sölu á hlutabréfum í Landsneti, þá var leiðréttur tekjuskattur orkufyrirtækja árið 2022 um 12,2 ma. ISK.





Tillaga 2: Auðlindarentuskattur

- Starfshópurinn telur mikilvægt fyrir framtíðarhagsmuni íslensks samfélags, að unnið verði markvisst að setningu reglna um auðlindarentuskatt á raforkuvinnslu í íslenskri lögsögu.
- Starfshópurinn hefur kynnt sér slíkan skatt vel, en kemur ekki fram með útfærða tillögu að honum. Til þess þarf meiri rannsóknir en unnt var að ráðast í á starfstíma hópsins. Brýnt er að mati hópsins að slík vinna sé strax sett í gang með það að markmiði að lögfesta slíkan skatt innan 3-5 ára.
- Auðlindarentuskatt er unnt að útfæra á mismunandi hátt. Jafnan er um að ræða skatt á hverja virkjun, sem ætlað er að raungerast þegar verulegur umframávinningur verður af starfrækslu virkjunar. Skatturinn er tilgreindur sem hlutfall af umframávinningi.
- Helstu kostir auðlindarentuskatts eru að hann tekur tillit til arðsemisáhættu, er skilvirkur og leggst með sama hætti á allar virkjanir sem við á. Helstu ágallar skattsins eru að hann krefst umtalsverðrar gagnaöflunar og utanumhalds.

Inntak tillögu:

Lagður verði á skattur sem stuðli að því að umframávinningur vegna auðlindanýtingar skili sér til íslensks samfélags.





Aðdragandi og forsaga skipunar starfshópsins

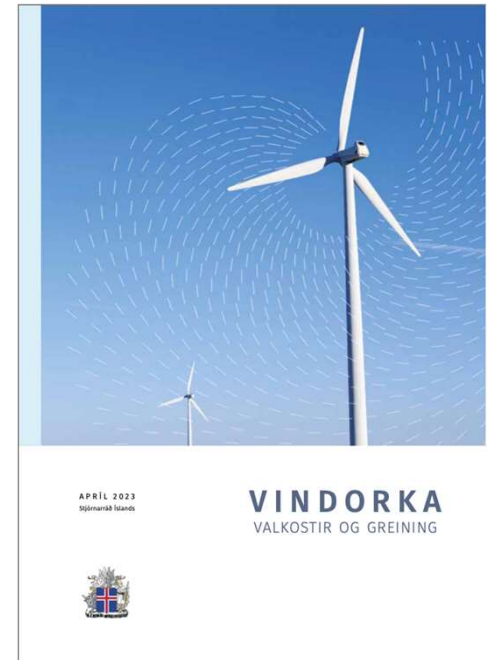
| Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Aðdragandi að skipun starfshópsins

- Í skipunarbréfi er sérstaklega vísað til vinnu starfshóps um vindorku. Þann 13. desember 2023 voru tillögur þess starfshóps kynntar opinberlega. Tillaga að frumvarpi og þingsályktunartillögu voru kynntar í samráðsgátt stjórnvalda þann 5. janúar 2024.
- Vindorkustarfshópurinn kom ekki með útfærðar tillögur að gjaldtöku eða skattlagningu á vindorkuver, þar sem fjármálaráðuneytið hafði falið sérstökum starfshópi þá vinnu. Hins vegar kemur skýrt fram hjá vindorkustarfshópnum í efnistexta þingsályktunartillögu að:
 - *Stefna skal að því að sú verðmætasköpun sem hagnýting vindorku hefur í för með sér skili sér til samfélagsins alls með sanngjarnri og eðlilegri opinberri gjaldtöku sem tryggir því beina og sýnilega hlutdeild í afkomu starfseminnar.*
 - *Vegna áhrifa virkjunar vindorku á nærumhverfið skal tryggja að nærsamfélagið njóti sérstaks ávinnings af starfseminni, umfram hefðbundnari virkjunarkosti.*
- Í greinargerð sem fylgir þingsályktunartillögunni segir einnig:
 - *Vonast er til þess að niðurstöður hans (þessa starfshóps) muni geta stuðlað að nauðsynlegum breytingum á umhverfi skattamála til þess að stefna þessi nái fram að ganga.*





Forsaga

- Á síðustu árum hafa tveir starfshópar verið skipaðir um skattlagningu orkumannvirkja. Í mars 2017 kom út skýrsla starfshóps innanríkisráðuneytisins til að vinna að endurskoðun á ákvæðum laga m skattlagningu á mannvirki sem byggð eru í þeim tilgangi að framleiða og flytja raforku.
- *Í skýrslu starfshópsins er rakið að mjög ólík sjónarmið hafi verið innan hans. Þjóðskrá hafi unnið sviðsmyndir, sem starfshópurinn tók ekki afstöðu til. Fjármálaráðuneytið hafi lýst þeirri afstöðu „að um öll orkumannvirki skuli gilda sama skattskylda og um önnur mannvirki, þ.e. að þær einstöku tegundir fasteigna sem ekki eru háðar fasteignamati í dag ættu ekki að geta komist undan því að greiða fasteignaskatt“. Þá taki atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið undir þau sjónarmið að núverandi fyrirkomulag sé ekki sanngjarnt, en hafi ekki tekið undir það sjónarmið að auka þurfi skatta á orkufyrirtæki eða raforkuframlæðslu. Einnig voru rakin sjónarmið Samorku, Samtaka orkusveitarfélaga og Sambands íslenskra sveitarfélaga.*
- *Í skýrslunni kemur fram að hann hafi sérstaklega kynnt sér hvernig málum væri háttað í Noregi.*
- *Starfshópurinn skilaði ekki sérstakri niðurstöðu, en lagði til að næstu skref myndu fela í sér að tekin yrði afstaða til grundvallaratriða sem reifuð voru í sjö spurningum.*

Starfshópur 2017, engin niðurstaða.

Skýrsla starfshóps til að vinna að endurskoðun á ákvæðum laga um skattlagningu á mannvirki sem byggð eru í þeim tilgangi að framleiða og flytja raforku
Mars 2017





Forsaga – frh.

- Í febrúar 2021 kom út skýrsla starfshóps samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um skattlagningu á mannvirki sem framleiða og flytja orku og eru ekki skattskyld í gildandi lögum. Starfshópurinn hafði verið skipaður í mars 2019.
- *Í skýrslu starfshópsins segir: „Skemmst er frá því að segja að þrátt fyrir ítarlega yfirferð á málinu, náði starfshópurinn ekki að koma sér saman um sameiginlega niðurstöðu um verkefnið. Leið starfshópsins er því sú að tveir aðilar hans gera hvor um sig grein fyrir helstu sjónarmiðum, þ.e. Samorka annars vegar en hins vegar sameiginlega Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök orkusveitarfélaga. Þá eru gögn sem Þjóðskrá hefur lagt fram sem ráðgefandi aðili einnig hluti af skýrslunni.“*

Starfshópur 2021,
engin niðurstaða.



Febrúar 2021

Skattlagning á mannvirki sem framleiða og flytja orku og eru ekki skattskyld í gildandi lögum

Skýrsla starfshóps sem
skipaður var af samgöngu-
og sveitarstjórnarráðherra





Forsaga – frh.

- Í september 2020 kom orkustefna til ársins 2050: Sjálfbær orkuframtíð; út hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Í starfshópi sem vann stefnuna áttu sæti fulltrúar allra þingflokka á Alþingi, auk sérfræðinga, og var niðurstaðan einróma. Þar segir m.a.:
 - *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.*

Orkustefna til 2050.





Forsaga – frh.

- Árið 2017 samþykkti Alþingi einróma þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti með atkvæðum allra 63 þingmanna.
- Árið 2021 var lögfest markmið Íslands um að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040.
- Í grænbók umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins frá mars 2022, *Staða og áskoranir í orkumálum*, voru birtar sviðsmyndir um orkuþörf.
 - Miðað við ítrustu forsendur er áætlað að rúmlega tvöfalda þurfi núverandi raforkuframleiðslu og að nýtt rafafl að meðaltali 90-140 MW á ári komi í gagnið árlega næstu 18-28 árin.
- Íslendingar brenna jarðefnaeldsneyti í mun meiri mæli en nauðsynlegt er. Skerðingar á raforku á síðustu árum hafa leitt til öfugrar þróunar í rafvæðingu fyrirtækja. Þá hefur þurft að grípa til húshitunar með olíu vegna skorts á raforku.

Orkuskipti og kolefnishlutleysi.

2. júní 2017 / Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Metnaðarfull aðgerðaáætlun í orkuskiptum fram til 2030



Ísland ætlar sér áfram að vera í flokki með þeim þjóðum sem eru í fararbroddi varðandi notkun

15. júní 2021 / Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Markmið um kolefnishlutleysi lögfest á Alþingi



Alþingi hefur samþykkt frumvarp Guðmundar Inga Guðbrandssonar, umhverfis- og auðlindaráðherra





Forsaga – frh.

- Boðað hefur verið af Landsneti og orkuframleiðendum að áfram sé fyrirsjáanlegt að skerða verði aðgengi að raforku.
- Í orkustefnu Íslands segir m.a. :

Eitt af meginmarkmiðum orkustefnu er að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á orkumarkaði og þar með orkuöryggi. Framboð orku þarf að geta annað vaxandi eftirspurn vegna orkuskipta, tækniþróunar og fólksfjölgunar, sem og eðlilegrar þróunar fjölbreyttrar starfsemi um land allt.
- Raforkuöryggi er skilgreint í raforkulögum þannig að í því felist að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf og þar sem hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma og skilgreindum áreiðanleika og gæðum.

Orkuöryggi og orkuskortur.

INNLENT 23. september 2024 kl. 21:00 Færsla Binnviðs / hvernig.fo

Áhrif orkuskipta byrjuð að koma fram

Áhrif orkuskipta virðast byrjuð að hafa áhrif á verðmyndun. Varð hefur verið við viðvarandi afskorti og ítrekað að þörf sé á aukinni framleiðslu.



Alþingi Facebook Twitter LinkedIn

Deilt um raforku og orkuskort á Alþingi

Umhverfis- og orkuskiptaráðgjafi segir að tvöfalda þurfi raforkuframleiðslu á næstu árum til að hægt sé að ná markmiðum í loftslagsmálum.

Höskuldur Kári Schram
23. janúar 2024 kl. 18:40 Menu Navigation Font Size





Forsaga – frh.

- Skýrt hefur komið að fram sveitarfélög/nærsamfélög sætta sig ekki við uppbyggingu orkumannvirkja ef þeim eru ekki tryggð hlutdeild í ávinningi af þeirri starfsemi. Þessi þróun er alþjóðleg og er áberandi þar sem uppbygging vindorkuvera fer vaxandi.
- Einnig hefur borið meira héraendis á umræðu um að þjóðin njóti þess umframávinnings sem orkuvinnsla getur leitt af sér. Á Íslandi hefur sú staðreynd að stærstu orkufyrirtæki landsins eru í opinberri eigu þó líklega dregið úr þessari umræðu.
- Þessir þættir fela í sér ákall um skilvirkara og sanngjarnara skattkerfi. Um samkeppnisvið er að ræða og brýnt að skattareglur taki mið af því.
- Mikilvægt er að vanda til verka við skattlagningu sem þessa. Víða erlendis hefur endurnýjanleg orkuöflun notið ívilnana. Huga þarf að samkeppnishæfni Íslands og vilja til að fjárfesta í orkuöflun á Íslandi.
- Sátt er lykilhugtak og tillit til náttúru og umhverfis skiptir þar miklu máli.

Þörf fyrir breytingar?

Orkumál



Sveitarfélög ósátt við orkutekjur og geta tafið virkjanir í 13 ár

Átök á milli ríkis og sveitarfélaga gætu tafið virkjanaf framkvæmdir og orkuskipti. Sveitarfélög vilja fá fasteignagjöld af öllum virkjanamannvirkjum og oddviti Skeiða- og Gnúpverjahrepps segir þau hafa heimild til að fresta skipulagi virkjana í 13 ár.

Rúnar Snær Reynisson
11. apríl 2023 kl. 12:44, uppfært kl. 14:27



Orkumál



Virkjanastopp blasir við nema sveitarfélög njóti ágóðans

Virkjanastopp blasir við hér á landi nema sveitarfélögum verði tryggðar auknar tekjur af virkjunum á þeirra landi. Þetta segir sveitarstjóri eins þeirra sveitarfélaga sem hafa hætt að veita framkvæmdaleyfi fyrir nýjum virkjunum.

Alexander Kristjánsson
16. mars 2023 kl. 18:03,
uppfært 20. mars 2023 kl. 13:27





Skattlagning hérlendis

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Samanburður á skattlagningu vatnsafls – Ísland og Noregur

Tegund skatts	Á Íslandi	Rennur til:	Í Noregi	Rennur til:
Fasteignaskattur	á innan við 10% raforkumannvirkja. Allt að (yfirleitt) 1,32% af þeim hluta.	Sveitarfélaga	á virkjanir í heild og á flutningsmannvirki. 0,2-0,7% af mati (yfirleitt 0,7%)	Sveitarfélaga
Tekjuskattur fyrirtækja	20%	Ríkis	22%	Ríkis
Auðlindarentuskattur	Nei		í vatni: 45% af hagnaði í vindi: 25% af hagnaði	Ríkis, en raforkusk. til svf. dregst frá
Raforkuskattur (n. naturresursskatt)	Nei		um 17,3 aurar ISK (0,013 NOK) á kWst	Sveitarfélaga 85% Fylkja 15%
Forkaupsréttur (n. konsesjonskraft)	Nei		10% af framleiðslu seld svf./fylkjum á kostnaðarverði	Sveitarfélaga og fylkja
Leyfisgjöld	Nei		í vatni: % af framl.getu í vindi: um 26,6 aurar ISK (0,02 NOK) á kWst	Sveitarfélaga og fylkja

Hafa þarf fyrirvara á öllum samanburði milli landa á skattlagningu, þar sem ytri aðstæður og samhengi hlutanna geta verið mismunandi.

Þannig er raforkuverð að jafnaði mun hærra í þeim löndum sem við berum okkur saman við, en á Íslandi.

Engu að síður þykir til skýringar að draga fram stöðu þessara mála á Íslandi og í Noregi með einföldum samanburði.





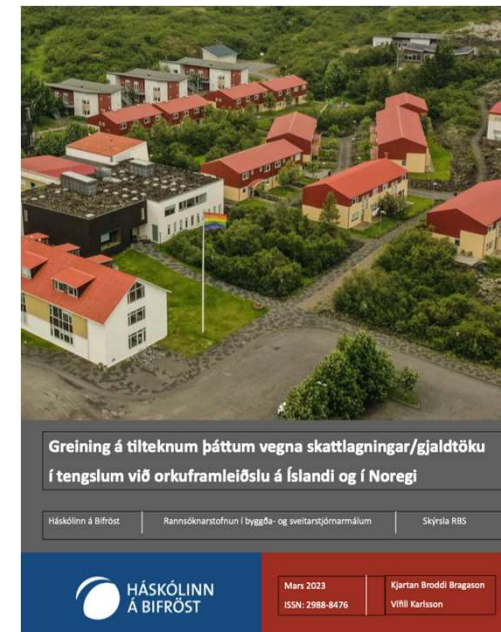
Skattalegt umhverfi orkuvinnslu

Raforkuframleiðendur eru í dag skattlagðir með sama hætti og önnur fyrirtæki á samkeppnismarkaði, ef frá er talin undanþága á fasteignaskatt af stærstum hluta mannvirkja þeirra.

Skýrslan Skattar á orkufyrirtæki, Háskólinn á Bifröst, mars 2023

- Samkvæmt skýrslu frá Bifröst í mars 2023 greiddu orkufyrirtæki um 7,5 milljarða í fasteignaskatt og tekjuskatt að meðaltali á árunum 2018 til 2021. Ríkissjóður fékk rétt tæp 80% og sveitarfélögin um 20%, eða 1,5 ma ISK árlega.
- Í skýrslunni kom fram, að ef norskum reglum yrði beitt á íslensk fyrirtæki myndi skattbyrði þeirra þrefaldast. Þar af myndi ríkissjóður fá 36% meiri skatttekjur, en sveitarfélög ríflega 800% meira, eða um 13,5 ma ISK á ári.

Árið 2022 voru þessi hlutföll 13% sveitarfélög (1,83 ma. kr. í fasteignaskatt) og 87% ríkissjóður (12,2 ma. kr. í tekjuskatt). Hefur tekjuskattur þá verið leiðréttur v/einkiptisáhrifa af sölu hlutabréfa í Landsneti.





Söguleg umfjöllun

Orkufyrirtæki voru framan af undanþegin öllum skattgreiðslum, oft með ákvæðum í sérlægum sem um þau giltu.

- 80.gr. Orkulaga nr. 58/1967 (Orkustofnun, Rarik, Jarðboranir o.fl.)
- Lög 42/1983 um Landsvirkjun
- Lög 60/1981 um raforkuver
- Lög 10/2001 um Hitaveitu Suðurnesja
- Lög 40/2001 um Orkubú Vestfjarða

Einnig voru fasteignir ríkisins og stofnana þess undanþegnar fasteignaskatti og fasteignamati.





Söguleg umfjöllun - frh.

- Með markaðsvæðingu raforkuframleiðslu og sölu árið 2005 voru flestar undanþágur frá skattskyldu orkufyrirtækja í samkeppnisrekstri afnumdar.
- Með lagabreytingu sem tók gildi 2006 hóf ríkið almennt að greiða fasteignaskatt af sínum eignum.
- Sjá nú lög 50/2005 um skattskyldu orkufyrirtækja
- Ekki var hróflað við undanþágu frá matsskyldu rafveitna, sem leiddi til þess að yfir 90% af virkjunarmannvirkjum eru enn í dag undanþegin fasteignaskatti.





Söguleg umfjöllun - frh.

- Í kjölfar fjármálakreppu voru lög 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta samþykkt. Þar var raforkuskattur lagður á, í upphafi 0,12 kr. á hverja selda kWst. Þessum skatti var ætlað að vera tímabundið og átti að falla niður í árslok 2012. Það dróst, en hann féll úr gildi í árslok 2015.
- Skatturinn skilaði um 2 ma. kr. á hverju ári til ríkissjóðs.
- Lög 129/2009 eru hins vegar enn við lýði, en þar er einnig mælt fyrir um skatt af heitu vatni sem enn er í gildi.





Skattlagning erlendis

| **Stjórnarráð Íslands**
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Noregur

- Tekjur af skattlagningu orkuvinnslu í Noregi vegna raforkuframleiðslu skipta miklu máli fyrir norska ríkið og sveitarfélög/fylki þar í landi. Er horft til þess að þær skiptist nokkuð jafnt á milli ríkis og sveitarfélaga, þó þannig að sveiflur á tekjum sveitarfélaga eru lágmarkaðar.
- Vatnsaflsvirkjanir í Noregi bera ýmiskonar skattlagningu umfram aðrar atvinnugreinar sem ætla er að tryggja nærliggjandi samfélagi sem og samfélaginu í heild hluta af þeirri arðsemi sem virkjun vatnsafls skapar.
- Þetta er m.a. gert með sérstakri skattlagningu í gegnum auðlindarentuskatt og skattlagningu sveitarfélaga s.s. með náttúruauðlindaskatti. Áratugareynsla er komin á þess háttar skattlagningu í Noregi en þessir tveir skattar voru kynntir með lögum árið 1997.
- Í desember sl. samþykkti norska þingið innleiðingu auðlindarentuskatts (n. "Grunnrenteskatt") á vindorku á landi frá og með 1. janúar 2024.
- Nettó tekjur af framleiðslu vindorku verða skattskyldar í almennum skattþrepi tekjuskatts fyrir fyrirtæki, þ.e. 22%. Auk þess er greiddur sérstakur virkur auðlindarentuskattur, 25%. Skattlagningin er því samtals 47% í heildina.





Yfirlit yfir helstu skatta á raforkuvinnslu í Noregi

Heiti skatts	Hver fær tekjurnar?	Nánar
Vatnsaflsvirkjanir		
Fasteignaskattur (eiendomsskatt)	Sveitarfélag	0,2% – 0,7%
Auðlindarenturskattur (grunnrenteskatt)	Ríki	>10MW ; 45% (57,7%)
Tekjuskattur lögaðila (selskapsskatt)	Ríki	22%
Náttúruauðlindaskattur (naturrestursskatt)	Sveitarfél./fylki	0,011 NOK / 0,002 NOK
Forkaupsréttur (konsesjonskraft)	Sveitarfél./fylki	10% af framleiðslu
Leyfisgjöld (konsesjonsavgift)	Sveitarfél./fylki	Hlutfall af framl.getu
Vindorka á landi		
Fasteignaskattur (eiendomsskatt)	Sveitarfélag	0,2% – 0,7%
Auðlindarenturskattur (grunnrenteskatt) (samþykkt í desember 2023)	Ríki	5 túrbínur eða >1 MW 25% (32,1%)
Tekjuskattur lögaðila (selskapsskatt)	Ríki	22%
Náttúruauðlindaskattur (naturrestursskatt)	Sveitarfél./fylki	0,011 NOK / 0,002 NOK
Vörugjöld á framleiðslu (konsesjonsavgift)	Sveitarfél./fylki	0,02 NOK á kWst





Danmörk - helstu skattar á raforkuvinnslu

- Í Danmörku er raforkuskattur lagður á framleiðsluáæð og kaup einstaklinga og fyrirtækja á rafmagni.
- Að meginstefnu til er skattur á orku í Danmörku lagður á endanlega neytendur en ekki framleiðendur raforku.

Heiti skatts	Hver fær tekjurnar?	Nánar
Raforkuframleiðsla		
Fasteignaskattur	Sveitarfélag	Virði lands/hvert sveitarfélag fyrir sig
Kolefnisskattur	Ríki	24,3 EUR á hvert tonn af CO2
Skattur á nituroxíð (NOX) og brennisteinstvíoxíð (SO2)	Ríki	NOX: 5.3 DKK/kg, SO2 12.3 DKK/kg
Tekjuskattur	Ríki	22%





Svíþjóð - helstu skattar á raforkuvinnslu

- Orkuskiattur var innleiddur í Svíþjóð á þriðja áratug síðustu aldar. Þær vörur sem eru andlag skattlagningarinnar eru m.a. olíuvörur, kol og jarðgas.
- Orkugjafir sem notaðir eru til framleiðslu á raforku eru að meginstefnu til ekki skattlagðir. Orkutilskipun ESB nr. 2003/96/EC um umgjörð skattlagningar orkuvara og rafmagns var innleidd í sænskan rétt þann 1. janúar 2004.

Heiti skatts	Hver fær tekjurnar?	Nánar
Raforkuframleiðsla		
Fasteignaskattur	Sveitarfélag	0,5% af fasteignamati. 0,2% ef um er að ræða vindorkuframleiðslu.
Kolefnisskiattur	Ríki	115 EUR á hvert tonn af CO ₂
Skattur á súlfúr og nitrogen	Ríki	30 SEK á kg/50 SEK kg
Orkuskiattur á jarðefnaeldsneyti	Ríki	8.3 aurar SEK/kWh
Tekjuskattur	Ríki	20,6%





Finnland

- Orkugjafar sem notaðir eru til þess að framleiða rafmagn eru undanþegnir skattlagningu í samræmi við orkutilskipun ESB nr. 2003/96/EC.
- Kaup á rafmagn til almennra nota er skattlagt án tillits til þeirrar framleiðsluáðferðar sem notuð er.

Heiti skatts	Hver fær tekjurnar?	Námar
Raforkuframleiðsla		
Fasteignaskattur	Sveitarfélag	0,93%-2%
Kolefnisskattur	Ríki	77 EUR á hvert tonn af CO2
Tekjuskattur	Ríki	20%





Sveitarfélög og tekjustofnar þeirra, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga og nærsamfélög

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Sveitarfélög eru stjórnvöld

- Í 78. gr. stjórnarskrár Íslenska lýðveldisins segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða og að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.
- Sveitarfélög eru mikilvægar einingar í íslensku samfélagi. Brýnt er að sveitarfélög séu í stakk búin til að sinna þeirri þjónustu sem ætlast er til, þannig að íbúar landsins njóti jafnræðis óháð búsetu. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, og tekjuskipting milli ríkis og sveitarfélaga, skiptir hér miklu máli. Sveitarfélög eru stjórnvöld sem veita opinbera þjónustu.
- Áhersla hefur verið á að fækka og stækka sveitarfélög og árið 2021 var lögfest ákvæði í sveitarstjórnarlög sem ætlað er að hvetja sveitarfélög með undir 1.000 íbúa til sameiningar við önnur sveitarfélög. Í sumum tilvikum er talið að tekjur sveitarfélaga af orkumannvirkjum takmarki áhuga íbúa á sameiningu við önnur sveitarfélög.

Sjálfstæði sveitarfélaga takmarkast af lögum.

Sveitarfélög mikilvægur hluti íslensks samfélags.

Vilji til fækkunar og stækkunar sveitarfélaga.





Sveitarfélög eru stjórnvöld - frh.

- Áhersla á aukið íbúalýðræði felur í sér að taka eigi ákvarðanir sem næst íbúum. Viðbúið er að það leiði til þess að íbúar geri kröfu um sanngjarna hlutdeild í ákvörðunum sem fela í sér mikla hagnýtingu auðlinda svæðisins. Tryggja þarf jafnvægi á milli þess sjónarmiðs að nærsamfélag njóti ávinnings af orkuvinnslu og þess að geta sveitarfélaga til að veita sambærilega þjónustu sé jöfnuð.
- Sveitarstjórnarstigið er háð handhafa löggjafarvaldsins varðandi útfærslu á tekjustofnum sínum. Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 segir m.a. að sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem er stjórnað af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins sem skuli hafa sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja.
- Þá segir í lögnum að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga skuli ávallt taka mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Íbúalýðræði.

Jafnvægi á milli þess sjónarmiðs að nærsamfélag njóti ávinnings af orkuvinnslu og þess að geta sveitarfélaga til að veita sambærilega þjónustu sé jöfnuð.





Sveitarfélög eru stjórnvöld - frh.

- Samkvæmt 40. gr. stjórnarskráinnar má engan skatt leggja á, breyta eða af taka nema með lögum og í 77. gr. segir: *Skattamálum skal skipað með lögum. Ekki má fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Enginn skattur verður lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.*
- Samkvæmt lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, skulu skatttekjur renna í ríkissjóð. Frá þeirri meginreglu er að finna mikilvæga undantekningu í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, sem sækir stoð í 78. gr. stjórnarskráinnar. Þar eru sveitarfélögum markaðir þrjár tekjustofnar, *útsvar, fasteignaskattur og úthlutuð framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.*
- Auk þess hafa sveitarfélög tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, s.s. vatnsveitum, rafmagnsveitum og hitaveitum. Enn fremur hafa þau tekjur af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

Sköttum skal skipað með lögum samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stjórnarskráinnar.

Skatttekjur skulu renna í ríkissjóð samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál.

Sveitarfélög skulu ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða samkvæmt 78. gr. stjórnarskráinnar





Sveitarfélög eru stjórnvöld - frh.

- Með einföldun má draga fram mismunandi eðli framangreindra tekjustofna skv. lögum nr. 4/1995:
- Fasteignaskattur er lagður á af sveitarfélögum sjálfum og greiddur af eigendum fasteigna, beint til sveitarfélaga,
- Útsvar er innheimt af ríkisskattstjóra og greitt af launagreiðanda til ríkissjóðs. Ríkissjóður skilar útsvarstekjum til sveitarfélaga að hluta til með beinum greiðslum, en að hluta með óbeinum hætti, í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga,
- Framlögum úr Jöfnunarsjóði er ætlað að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga. Tekjur Jöfnunarsjóðs eru framlög úr ríkissjóði, hlutdeild í útsvarstekjum sveitarfélaga og vaxtatekjur. Jöfnun er eingöngu í formi greiðslna úr Jöfnunarsjóði, og fá nokkur sveitarfélög engar greiðslur þaðan vegna hárra skatttekna í hlutfalli við útgjaldaþörf í ljósi veittrar þjónustu þeirra. Sveitarfélög sem fá mjög miklar tekjur þurfa í dag ekki að greiða sérstaklega umfram önnur sveitarfélög til Jöfnunarsjóðs.

Þrjár tekjustofnar sveitarfélaga:

- Fasteignaskattur.
- Útsvar.
- Framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.





Sveitarfélög eru stjórnvöld - frh.

- Af framansögðu leiðir að einungis fasteignaskattar renna milliliðalaust frá gjaldanda til sveitarfélaga.
- Að öðru leyti renna tekjustofnar sveitarfélaga fyrst til ríkissjóðs og er úthlutað þaðan í samræmi við lög og reglur.
- Tekjur sveitarfélaga vegna fasteignaskatta hafa áhrif á greiðslur hvers sveitarfélags frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
- Að því marki sem tekjur sveitarfélaga leiða til lækkunar á greiðslu frá Jöfnunarsjóði aukast greiðslur til annarra sveitarfélaga.

Fasteignaskattur er eini skatturinn sem rennur beint til sveitarfélaga frá gjaldanda.





Stefna um málefni sveitarfélaga

- Þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 var samþykkt á Alþingi þann 15. desember 2023. Þar eru framtíðarsýn og meginmarkmið skilgreind þannig að innviðir mæti þörfum samfélagsins og að byggðir og sveitarfélög um land allt verði sjálfbær.
- Eitt af sjö lykilviðfangsefnum er að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa. Til að ná markmiði um þetta efni segir í þingsályktunartillögunni að virða verði sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga og tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.
- Um endurskoðun tekjustofna segir m.a. eftirfarandi:
- *Verkefnismarkmið: Tekjustofnar sveitarfélaga verði endurskoðaðir til að styrkja fjárhagslegan grundvöll þeirra til lengri tíma.*
- *Stutt lýsing: Byggt verði á upplýsingum úr vinnu tekjustofnanefndar við mat á því hvort hægt sé að styrkja núverandi tekjustofna sveitarfélaga og leita lausna til að auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra.*

Þingsályktun um
stefnumótandi áætlun í
málefnum sveitarfélaga frá 15.
desember 2023.

Styrkja þarf tekjustofna
sveitarfélaga





Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga

- Um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er fjallað í III. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Frumvarp til sérlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er til umfjöllunar á Alþingi.
- Starfshópurinn hefur innan sinna raða sérfræðing um málefni og reiknireglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Vann hann lifandi gagnagrunn sem gaf starfshópnum færi á að skoða mismunandi forsendur og sjá áhrif breytinganna á greiðslur allra sveitarfélaga landsins úr Jöfnunarsjóði.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga gegnir mikilvægu hlutverki í að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga.

Frumvarp hefur verið lagt fram á Alþingi um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Um er að ræða ný sérlög.





Nærsamfélag

- Hugtakið nærsamfélag er ekki skilgreint í lögum, en við leit á vefsíðu Alþingis virðist hugtakið birtast í tveimur lögum, þ.e. lögum um lýðskóla, nr. 65/2019, og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Hugtökin eru ekki skýrð í greinargerðum með þeim frumvörpum sem urðu að áður nefndum lögum.
- Árið 2015 gaf Hagfræðistofnun Háskóla Íslands út skýrsluna Auðlindarenta og nærsamfélagið. Þar segir m.a. á bls. 7: *Svokallað nærsamfélag við auðlindanýtinguna, þ.e. þau byggðarlög þar sem raforkuvinnsla fer fram, hefur látið í ljós óánægju sína með nýtinguna og að í sumum tilfellum verði ávinningur nýtingarinnar einungis að takmörkuðu leyti eftir í nærsamfélaginu.* Á bls. 5 er rakið að samfélagsleg ábyrgð við nærsamfélagið sé oft nefnd í þjóðfélagssumræðu þegar kemur að nýtingu auðlinda hérlendis.

Hugtakið nærsamfélag er notað í tveimur gildandi lögum, en er ekki skilgreint sérstaklega.

Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands: *Auðlindarenta og nærsamfélagið (2015)*





Nærsamfélag - frh.

- Árið 2020 skilaði þverpólítískur hópur samhljóða orkustefnu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Þar kemur hugtakið nærsamfélag fyrir á bls. 19 með þessum hætti: *Það er sanngjarn 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.*
- Í september 2023 fékk starfshópurinn kynningu á vinnu starfsnefndar Samtaka orkusveitarfélaga, sem bar heitið *Tryggjum nærsamfélaginu ávinning af orkuvinnslu*. Þar var reynt á málefnalegan hátt að dýpka umræðu um hlutdeild nærsamfélagsins. Áhersla var lögð á að herra hlutfall af tekjum skilaði sér til beins áhrifasvæðis, en að tekjur skili sér einnig til óbeins áhrifasvæðis.





Nærsamfélag, tillaga Samtaka orkusveitarfélaga

- Helstu niðurstöður starfsnefndar Samtaka orkusveitarfélaga voru þessar:
- *Nærsamfélag orkuvinnslu: Það landsvæði er verður fyrir beinum og óbeinum áhrifum af orkuvinnslu, þar á meðal landsvæði undir megin flutningskerfi raforku.*
- *Tekjuskipting nærsamfélagsins af orkuvinnslu: Skipta þarf 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.*
- *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 skráð til fasteignamats og andlag fasteignaskatts. Tryggja þarf einnig að nærsamfélagi megin flutningskerfis raforku sé tryggt hluti af tekjum.*





Nærsamfélag, tillaga Samtaka orkusveitarfélaga - frh

- Tillaga Samtaka orkusveitarfélaga um nálgun á viðfangsefni starfshópsins var sett fram með eftirfarandi hætti:
- *Undanþága orkumannvirkja frá fasteignamati verði felld úr gildi. Öll orkumannvirki verði sett í nýjan skattflokk fasteignaskatts, D skattur, sem gæti verið lægri prósentu en C skattur.*
- *Nærsamfélag fái afhentan hluta af framleiddu rafmagni sem skiptist á nærsamfélag eftir hlutfalli áhrifasvæðis. Nærsamfélagið getur því valið að nota orkuna í héraði eða selja orkuna á markaði.*
- Á það er bent að auknar tekjur af orkuvinnslu til sveitarfélaganna muni hækka meðaltekjur á íbúa. Það muni hafa bein áhrif á útgjaldajöfnunarframlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Hækkun meðaltekna sveitarfélags sem fær tekjur vegna orkuvinnslu muni því lækka útgjaldajöfnunarframlag, sem þýðir hærri greiðslur til þeirra sem hafa ekki eða minni tekjur af orkuvinnslu. Því muni öll sveitarfélög fá auknar tekjur, beinar eða óbeinar, verði þessar tillögur að veruleika.





Nærsamfélag, tillaga Samtaka orkusveitarfélaga - frh

- Tillaga Samtaka orkusveitarfélaga um aðferðarfræði til að afmarka nærsamfélag vindorkuvirkjana, jarðvarmavirkjana og flutningsmannvirkja var að skilgreina fjarlægð sjóndeildarhrings án tillits til landslags með formúlunnu $3,57\sqrt{h} = \text{km}$ radíus, þar sem $h =$ hæð orkumannvirkis í metrum sem skilar radíus áhrifasvæðis í km.
- Til að reikna vægi nærumhverfis er notuð formúla fyrir rúmmál keilu, $V = \pi r^2 h / 3$. Þannig verður minnkandi vægi flatarmáls með aukinni fjarlægð.
- Hvað varðar vatnsaflsvirkjanir, þá var tillaga Samtaka orkusveitarfélaga að styðjast við bakkalengd þeirra vatnshlota sem nýtt væru í virkjuninni til að finna hlutfall hvers sveitarfélags.





Nánar um nærsamfélag

- Af framansögðu má ráða að hugtakið nærsamfélag geti haft fleiri en eina skilgreiningu. Starfshópurinn er sammála um að leggja til grundvallar að í samhengi skipunarbréfsins sé hugtakið notað með sveitarfélög í huga, enda ekki raunhæft að aðrar smærri einingar geti verið viðtakendur skatttekna. Hins vegar geta fleiri en eitt sveitarfélag talist til nærsamfélags tiltekins virkjunarkosts.
- Starfshópurinn taldi hugmyndir og tillögur Samtaka orkusveitarfélaga gefa tilefni til nánari skoðunar og samtals við aðra aðila. Eftir að upplýst hafði verið að Samtök orkusveitarfélaga höfðu kynnt tillögur sínar fyrir stjórn Samorku óskaði starfshópurinn eftir sérstökum fundi með Samorku og fulltrúum orkuframleiðenda á Íslandi.
- Á þeim fundi var m.a. kallað eftir afstöðu til hugmynda Samtaka orkusveitarfélaga um aðferðarfræði til að skipta skatttekjum, óháð fjárhæð, milli sveitarfélaga. Þar kom einkum fram sú gagnrýni að þar sem ekki væri tekið tillit til landslags við mat á áhrifasvæði vindorku- og jarðhitavera, þá gæti þessi aðferðarfræði gefið af sér niðurstöðu sem væri á skjön við raunverulegt áhrifasvæði virkjana.





Nánar um nærsamfélag, vatnsaflsvirkjanir

- Starfshópurinn telur í meginatriðum tvær leiðir koma til greina, þegar meta á hvernig skipta skuli þeim ávinningi sem nærsamfélögum er ætlaður vegna rafmagnsframleiðslu vatnsaflsvirkjana:
 - staðsetning mannvirkja ráði alfarið, séu þau í fleiri en einu sveitarfélagi verði endurstofnsverð látið ráða hlutfalli hvors um sig. Afmarkast því af efri mörkum miðlunarlóna og niður að þeim stað er affall rennur aftur í upphaflegan farveg.
 - áhrifasvæði virkjunar sé skilgreint. Tillaga Samtaka orkusveitarfélaga er að miðað verði við bakkalengd þeirra vatnshlota sem fyrir áhrifum verða, frá upptökum til ósa
- Í báðum tilvikum er verið að fella úr gildi svokallaða stöðvarhúsareglu.
- Starfshópurinn telur fyrri leiðina einfaldari og í betri tengslum við raunverulegt áhrifasvæði og gerir hana að tillögu sinni.



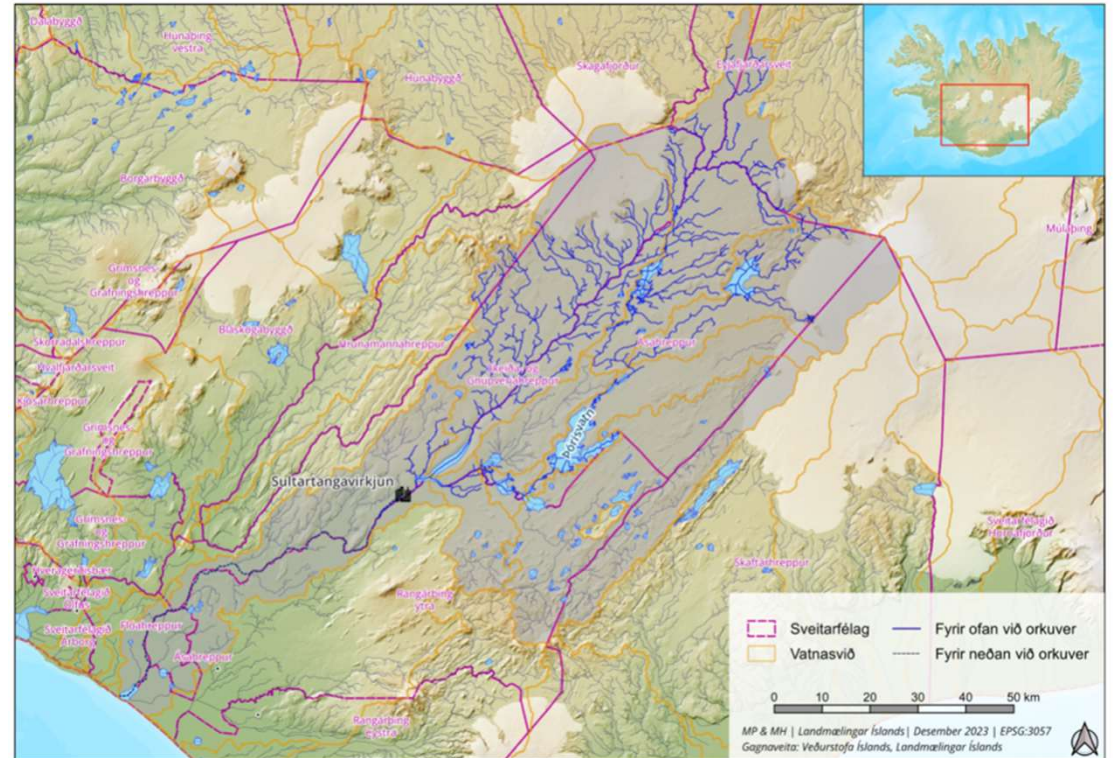


Nánar um nærsamfélag, vatnsaflsvirkjanir

- Þrátt fyrir að starfshópurinn leggi til aðra nálgun en tillögu Samtaka orkusveitarfélaga voru sérfræðingar fengnir til að útfæra þá tillögu, miðað við fjórar vatnsaflsvirkjanir: Sultartangavirkjun í Þjórsá, Laxárvirkjun í Þingeyjarsveit, Kárahnjúkavirkjun og Írafossstöð.
- Á kortinu hér til hliðar er útfærslan á Sultartangavirkjun sýnd. Í dag nýtur Skeiða- og Gnúpverjahreppur einn fasteignagjalda vegna þeirrar virkjunar, þar sem stöðvarhúsið er staðsett.

Skipting tekna yrði þessi:

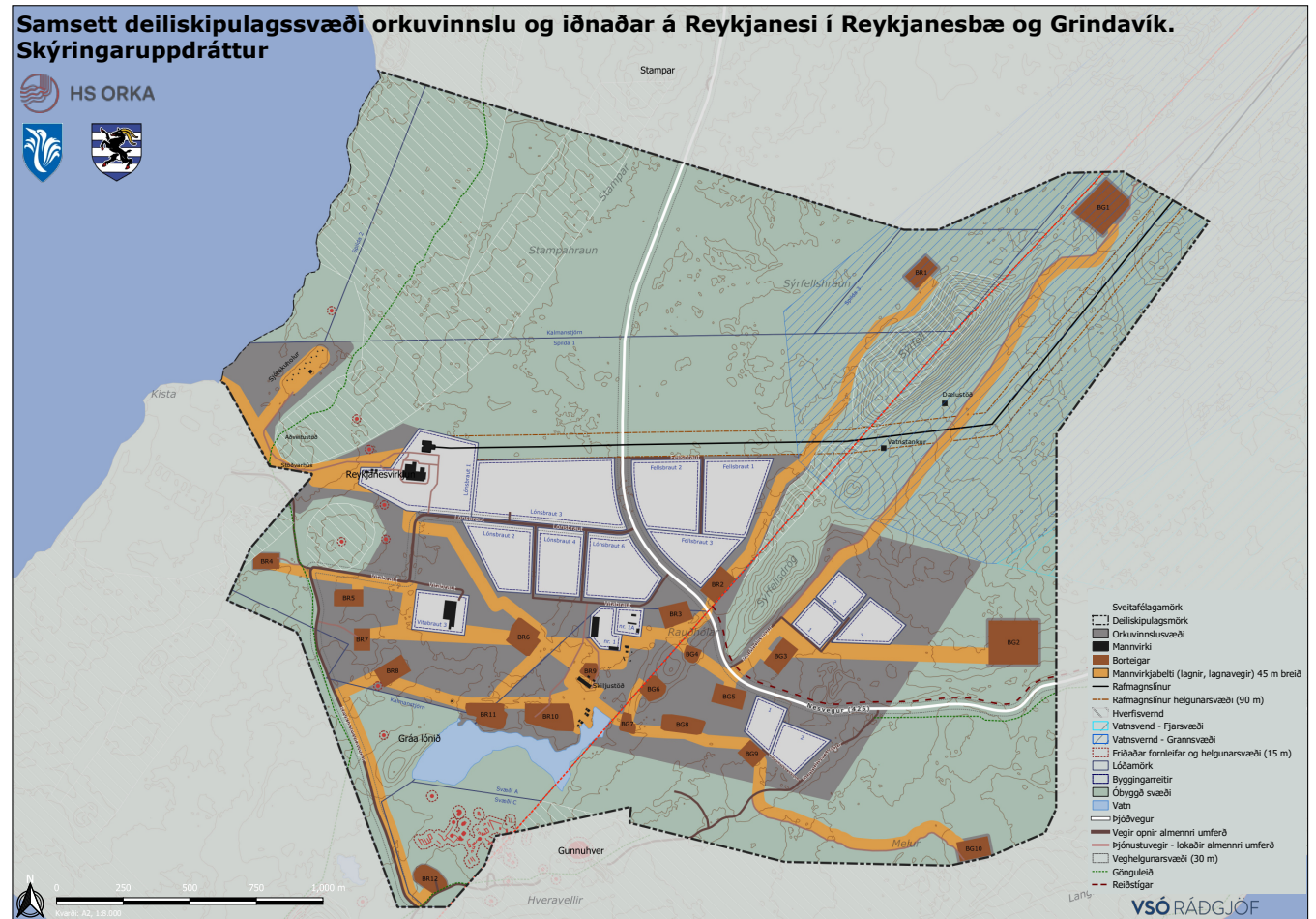
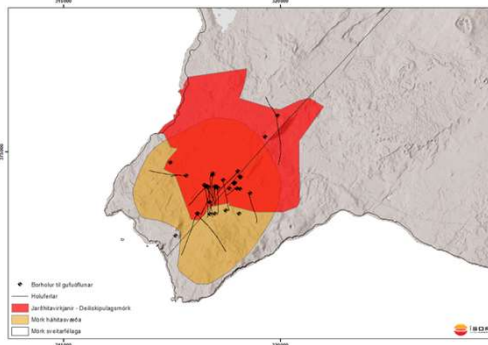
Ásahreppur	47,68%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	35,22%
Þingeyjarsveit	6,79%
Rangárþing Ytra	4,32%
Eyjafjarðarsveit	3,02%
Hrunamannahreppur	2,24%
Flóahreppur	0,71%
Skaftárhreppur	0,03%





Nánar um nærsamfélag, dæmi um jarðvarmavirkjun

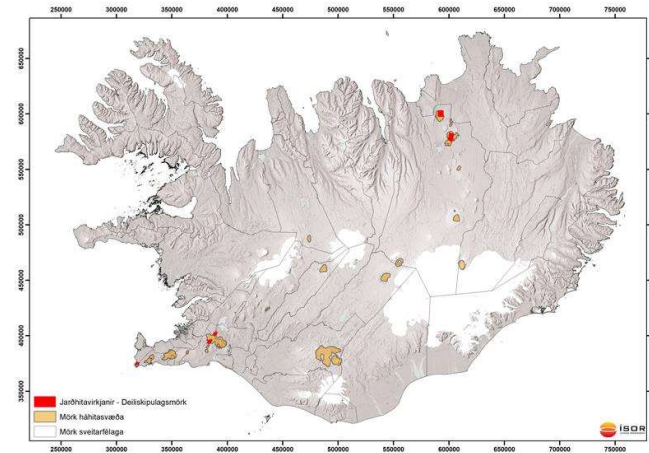
- Reykjanesvirkjun er dæmi um jarðhitavirkjun sem liggur á sveitarfélagamörkum.
- Stóra myndin til hægri sýnir samsett deiliskipulag virkjunarinnar, þ.e. sér deiliskipulag er unnið í hvoru sveitarfélaginu um sig. Orkuvinnslusvæðið er gráleitt og teygir sig yfir bæði sveitarfélögin.
- Myndin hér fyrir neðan sýnir deiliskipulagsvæðin lögð ofan á háhitasvæðið.





Nánar um nærsamfélag, jarðhitasvæði

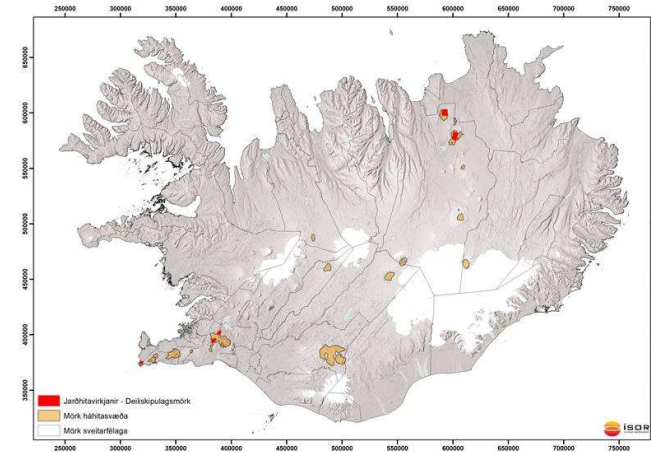
- Starfshópurinn er ekki sannfærður um að styðjast við sömu aðferðarfræði um afmörkun nærsamfélags jarðhitavirkjunar og vindorkuvera, líkt og Samtök orkusveitarfélaga leggja til.
- Rök fyrir því að nota sömu aðferðarfræði um jarðhitavirkjanir og vindorkuver lúta einkum að því að loftmengun dreifist um nærsamfélagið, þó erfiðara sé að mæla slík áhrif nákvæmlega.
- Starfshópurinn fékk Íslenskar orkurannsóknir, ÍSOR, til að taka saman fyrir sig upplýsingar um jarðhitakerfi á Íslandi og gera kort sem sýndi staðsetningu þeirra og sveitarfélagamörk. Fram kom að þörf er á frekari rannsóknum til að tryggja betri upplýsingar.
- Ljóst er að mannvirki sem gerð eru til hagnýtingar jarðhitasvæða eru í sumum tilvikum bæði nýtt til framleiðslu rafmagns og sem hitaveita. Starfshópurinn hefur afmarkað hlutverk sitt við að koma fram með tillögur að leiðum til að auka hlutdeild nærsamfélaga í ávinningi af raforkuframleiðslu. Raforkuframleiðsla er samkeppnisrekstur, en hitaveitur njóta einkaréttar.





Nánar um nærsamfélag, jarðhitasvæði – frh.

- Starfshópurinn telur í meginatriðum tvær leiðir koma til greina, þegar meta á hvernig skipta skuli þeim ávinningi sem nærsamfélögum er ætlaður vegna rafmagnsframleiðslu jarðhitavirkjana:
 - staðsetning mannvirkja ráði alfarið, séu þau í fleiri en einu sveitarfélagi verði endurstofnsverð látið ráða hlutfalli hvors um sig. Þetta er sama aðferð og mælt er með um vatnsaflsvirkjanir.
 - flatarmál jarðhitasvæðis, m.v. yfirborð hvers sveitarfélags um sig, ráði skiptingunni á milli sveitarfélaga, óháð mannvirkjunum sjálfum (sem ráða þó alltaf fjárhæð fasteignamats og þar með skattsins).
- Kostir síðarnefndu aðferðarinnar eru ekki síst að með því er hægt að komast hjá hættu á ofnýtingu og tryggja samvinnu sveitarfélaga um hagnýtingu viðkomandi auðlindar með sjálfbærum, hagkvæmum og skynsömum hætti.
- Starfshópurinn gerir því síðari leiðina að tillögu sinni, í ljósi þeirrar áherslu erindisbréfs að tryggja þeim sem fyrir áhrifum verða hlutdeild í ávinningi af auðlindinni.



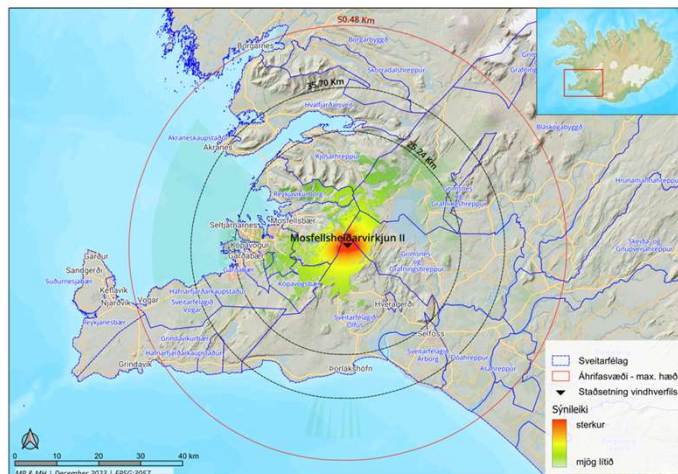
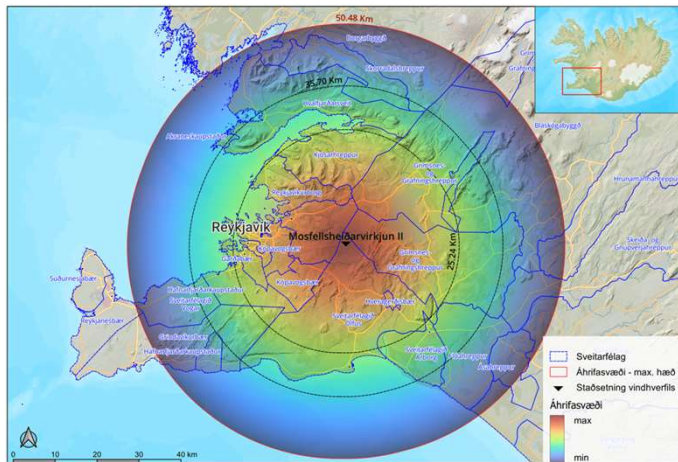


Nánar um nærsamfélag, dæmi um vindorkuver

Dæmi um mismunandi aðferð við skilgreiningu nærsamfélags.

Efri myndin til vinstri er byggð á aðferðarfræði Samtaka orku-sveitarfélaga. Fyrri dálkurinn til hægri sýnir hlutfallslega skiptingu miðað við þá mynd. Neðri myndin til hægri sýnir raunveruleg sýnileikaáhrif þessa vindorkuvers. Síðari dálkurinn til hægri sýnir skiptingu milli sveitarfélaga í því dæmi.

Starfshópurinn telur að fara þurfi varlega í að skilgreina áhrifin of víða.



	Án tillits til landslags	Sýnileika-áhrif
Sveitarfélagið Ölfus	18,90%	6,43%
Bláskógabyggð	16,35%	36,52%
Grímsnes- og Grafningshreppur	15,67%	11,57%
Kjósarhreppur	6,96%	1,94%
Reykjavíkurborg	6,74%	9,96%
Mosfellsbær	6,60%	7,70%
Hvalfjarðarsveit	5,90%	0,70%
Kópavogsbær	3,28%	5,64%
Grindavíkurbær	3,12%	2,43%
Hafnarfjarðarkaupstaður	3,09%	4,66%
Flóahreppur	3,07%	0,01%
Sveitarfélagið Árborg	2,64%	
Skorradalshreppur	1,85%	0,19%
Borgarbyggð	1,68%	
Sveitarfélagið Vogar	1,34%	7,96%
Garðabær	1,06%	1,48%
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	0,68%	2,37%
Ásahreppur	0,36%	0,09%
Hveragerðisbær	0,26%	
Rangárþing ytra	0,16%	0,07%
Hrunamannahreppur	0,13%	
Akraneskaupstaður	0,12%	0,12%
Seltjarnarnesbær	0,04%	0,14%





Nánar um nærsamfélag, vindorkuver

- Starfshópurinn telur í meginatriðum tvær leiðir koma til greina, þegar meta á hvernig skipta skuli þeim ávinningi sem nærsamfélögum er ætlaður vegna rafmagnsframleiðslu vindorkuvera:
 - staðsetning mannvirkja ráði alfarið, séu þau í fleiri en einu sveitarfélagi verði endurstofnverð látið ráða hlutfalli hvors um sig. Þetta er sama aðferð og mælt er með um vatnsaflsvirkjanir.
 - aðferðarfræði í anda tillagna Samtaka orkusveitarfélaga, sem tryggir með sanngjarnari hætti beina hlutdeild þeirra sveitarfélaga þar sem áhrif eru metin réttlæta slíkt.
- Starfshópurinn telur síðari leiðina farsælli til að ná því markmiði að þeir sem fyrir áhrifum verða njóti hlutdeildar í ávinningi af starfseminni. Hins vegar telur starfshópurinn að tillaga Samtaka orkusveitarfélaga feli í sér að svæði sem ekki verða fyrir áhrifum myndu fá hlutdeild. Því gerir starfshópurinn það að tillögu sinni að áhrifasvæðið verði skilgreint út frá raunverulegum sýnileikaáhrifum.





Nánar um nærsamfélag, aðrir orkugjafar

- Starfshópurinn telur mikilvægt að sá skattur sem lagður verður á nái til nýrra mögulegra orkugjafa. Þannig hefur sólarorka, einnig nefnd birtuorka, rutt sér til rúms víða um lönd sem hagkvæmur kostur til að framleiða endurnýjanlega raforku. Í tilskipun ESB 2009/28, sem innleidd hefur verið í EES samninginn, er endurnýjanleg orka skilgreind sem „orka frá endurnýjanlegum orkugjöfum sem ekki eru jarðefnaeldsneyti, þ.e. vindorka, sólarorka, loftvarmaorka, jarðvarma-, vatnsvarmaorka og sjávarorka, vatnsorka, orka úr lífmassa, hauggasi, gasi frá skólphreinsunarstöðvum og lífgasi. Í tilskipun 2018/2001, sem gildir í dag innan ESB er sambærileg skilgreining á hugtakinu.
- Í raforkulögum nr. 65/2003, er hugtakið endurnýjanlegar orkulindir skilgreint svo: *Orkulindir sem geta endurnýjað sig í sífellu, svo sem fallvötn, jarðhiti, vindorka, sjávarföll og sólarorka*. Starfshópurinn telur að hvort sem niðurstaða verði afnám á undanþágu rafveitna frá fasteignamatsskyldu eða raforkuskattur, þá falli orkuver sem byggja á öðrum auðlindum en sérstaklega hefur verið fjallað um hér að framan, undir þær reglur. Ekki sé útilokað að huga þurfi að sérstökum sjónarmiðum um t.d. afmörkun áhrifasvæðis eða skilgreiningu nærsamfélags, en stofnanir ríkisins sem annast slíka afmörkun eiga á grundvelli almennra sjónarmið að geta beitt aðferðum sem best henta, enda snýst það ekki um umfang og fjárhæð skatts, heldur skiptingu hans milli sveitarfélaga. Þó verður að tryggja lagagrundvöll slíkra almennra sjónarmið, sbr. umfjöllun hér að framan um þær kröfur stjórnarskrárinnar að tekjustofnum sveitarfélaga og sköttum almennt sé skipað með lögum.





Íslenska raforkukerfið, megindrættir og tölfræði

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Almennt um íslenska raforkukerfið

- Raforkukerfið á Íslandi er ekki tengt við önnur lönd með rafstreng, þó íslenski raforkumarkaðurinn teljist vera hluti af raforkumarkaði EES-svæðisins. Þrátt fyrir að landið sé ótengt öðrum löndum hefur þróun á öðrum mörkuðum áhrif hérlendis hvað varðar eftirspurn eftir og verð raforku.
- Orkuöflun Íslands er talsvert einhæf miðað við aðrar þjóðir, en að meginstefnu til byggjum við á vatnsafl og jarðhita. Þann 5. janúar 2024 lagði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið fram drög að frumvarpi sem ætlað er að einfalda uppbyggingu vindorkuvera og tillögu að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Í síðarnefnda skjalinu kemur fram að uppbygging vindorkukosta í vindorku hérlendis, bæði á landi og í hafi, í sem mestri sátt við náttúru og líffræðilega fjölbreytni, skuli vera ein af grunnstoðum sjálfbærrar orkuöflunar landsins auk vatnsafls og jarðhita og mikilvægur liður í að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi.





Almennt um íslenska raforkukerfið - frh.

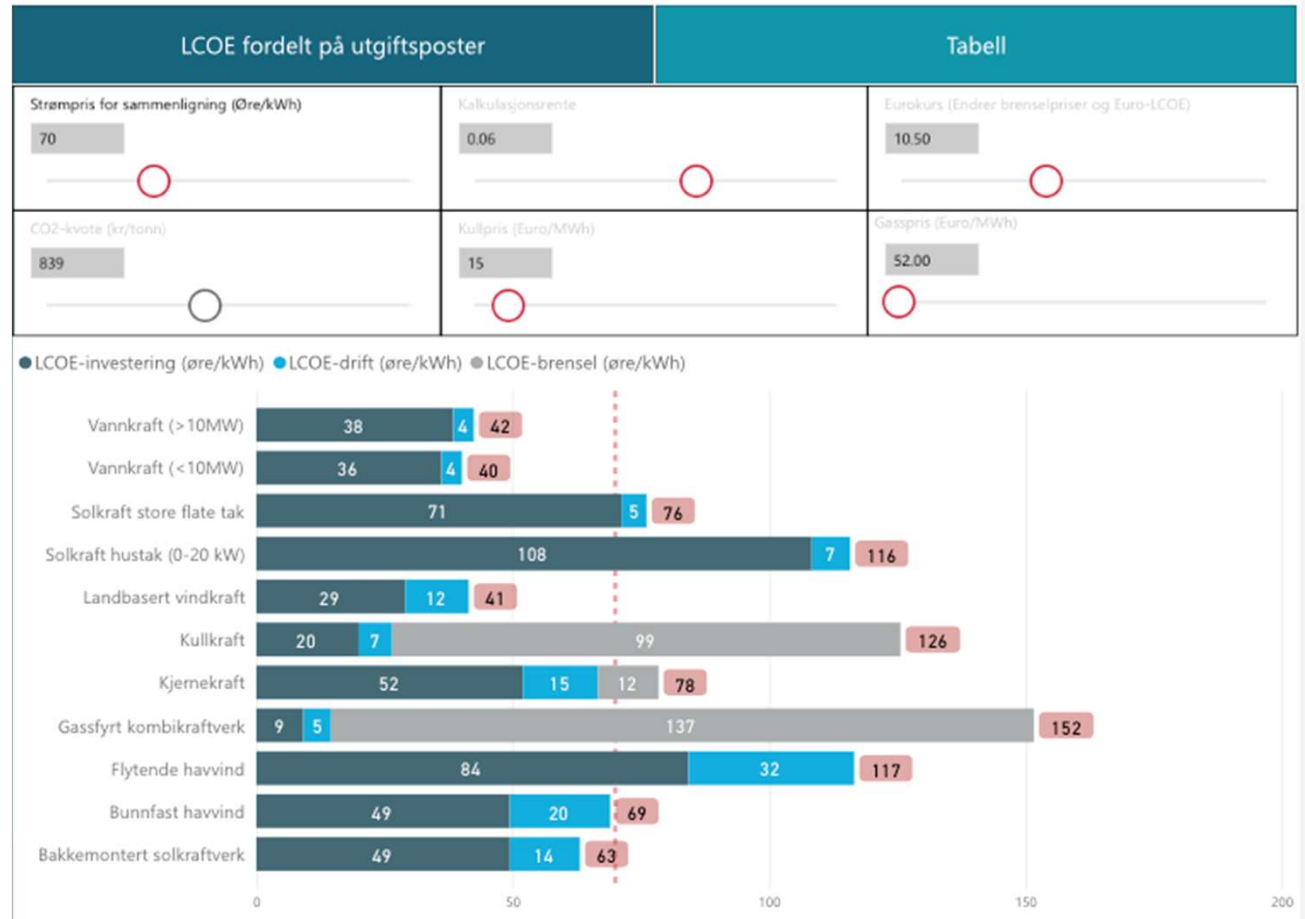
- Yfir 90% rafmagnsframleiðslu á Íslandi er í höndum fyrirtækja í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Þá er almenni hluti raforkumarkaðarins lítill á Íslandi, eða um 20% (fyrirtæki sem ekki teljast stórnotendur um 15% og heimili um 5%). Nýting íslenska raforkukerfisins á uppsettu afli er óvenjumikil, sem felur í sér áskoranir þegar orkugjafar eins og vindur og sól bætast við kerfið. Greiningar sýna að Ísland stefnir í átt að aflskorti á næstu árum.
- Í skýrslu starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku frá ágúst 2020 segir að kostnaður við framleiðslu á rafmagni með vindorku hafi farið ört lækkandi síðasta áratuginn. Mikilvægt sé að gæta að og tryggja jafnræði aðila á markaði hvað varðar aðgang að orkumiðlun vegna óstýranleika og ófyrirsjáanleika vinds, eigi fyrirtæki sem ekki hafa yfir að ráða stýranlegri vinnslu að geta haslað sér völl á þessum markaði. Aukið gagnsæi í verðmyndun á heildsölumarkaði væri ein mikilvægasta forsenda þess að unnt væri að bæta virkni markaðarins.





Kostnaður við raforkuframleiðslu

- Í Noregi hefur NVE, norska Orkustofnunin, reglulega birt áætlun um vigtaðan kostnað við uppbyggingu og rekstur orkuvera eftir eðli auðlindar. Í október 2023 birti stofnunin eftirfarandi samantekt.
- Þó aðstæður séu ekki að fullu sambærilegar milli Noregs og Íslands má ætla að þessi mynd gefi vísbendingu um þróun kostnaðar á Íslandi.





Raforkuframleiðsla, -framleiðslugeta og -framleiðendur

Hlutdeild stærstu raforkuframleiðenda			Uppruni	Uppsett rafafl [kW]	Hlutfallsleg skipting	Raforkuframleiðsla [MWh]	Hlutfallsleg skipting
HS Orka	Orka náttúrunnar	Landsvirkjun	Source	Installed electrical capacity [kW]	Installed electrical capacity	Electricity production [MWh]	Electricity production
0,98%	0,23%	95,06%	Vatnsafl / Hydro	2.105.179	71,70%	14.195.721	70,55%
20,79%	57,96%	21,21%	Jarðhiti /Geothermal	757.580	25,80%	5.916.097	29,40%
0%	0%	99,58%	Vindur / Wind	1.908	0,06%	5.749	0,03%
0%	0%	0%	Eldsneyti / Fuel	71.322	2,43%	4.732	0,02%
0%	0%	0%	Sólarorka / Solar	36	0,00%	6	0,00%
6,56%	17,20%	73,33%	Samtals / Total	2.936.025	100%	20.122.305	100%

Tölur fyrir árið 2022





Skattar sem voru skoðaðir, sjónarmið um umfang skatta

| Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið



Almennt um ávinning

- Skýrt er skrifað í erindisbréf starfshópsins að hann eigi að kanna leiðir til að tryggja að nærsamfélög og þeir sem fyrir áhrifum orkuvinnslu verða fáir meiri hlutdeild í ávinningi af þeirri starfsemi en nú er.
- Í Sjálfbærri orkuframtíð: Orkustefnu til ársins 2050, segir að ávinningur samfélags af nýtingu orkuauðlinda sé m.a. fölginn í:
 - *umsvifum og verðmætasköpun í hagkerfinu,*
 - *bættum búsetuskilyrðum,*
 - *hagstæðu orkuverði fyrir almenning,*
 - *samkeppnishæfu orkuverði til atvinnulífsins,*
 - *aukinni samkeppnishæfni landsins,*
 - *arðgreiðslum fyrirtækja til samfélagsins,*
 - *auðlindagjaldi,*
 - *sköttum,*
 - *tekjum vegna orkunýtinga til landeigenda,*
 - *lágmarkun umhverfisáhrifa,*
 - *auknu orkuöryggi.*





Óbreytt ástand eða óbreyttir skattar

- Óbreytt ástand. Tilgangur með skipun starfshópsins er að koma fram með nýjar tillögur. Óbreytt ástand hefur því ekki verið skoðað sem raunhæfur valkostur.
- Skipting gjalda án hækkunar (óbreyttir skattar). Núverandi skipting fasteignaskatta vegna virkjunarmannvirkja á milli sveitarfélaga hefur sætt gagnrýni. Staðsetning stöðvarhúss ræður því hvaða sveitarfélag fær fasteignaskatt af starfseminni þótt virkjun geti haft mikil áhrif í fleiri sveitarfélögum og grunnhlutar hennar, eins og miðlunarlón, geti jafnvel alfarið verið í öðru sveitarfélagi en stöðvarhúsið.
 - Eigi að halda áfram að leggja fasteignaskatt á virkjanamannvirki þá telur starfshópurinn rétt að fella stöðvarhúsaregluna úr gildi.
 - Taka verði þá upp viðmið sem tryggi sanngjarnari skiptingu fasteignaskatta milli allra þeirra sveitarfélaga þar sem mannvirki hafa verið byggð.
 - Þó um mikilvægt atriði sé að ræða telur starfshópurinn eftir sem áður að ekki nægi að koma eingöngu með tillögu að slíkri breytingu. Það sé forsenda fyrir skipun hópsins að hlutdeild nærsamfélaga í ávinningi af orkuvinnslu aukist, ekki eingöngu að innbyrðis skipting milli sveitarfélaga sé löguð.





Aukin hlutdeild = meiri skattar

- Af framansögðu leiðir að starfshópurinn einbeitti sér að því að skoða, hvaða skattar kæmu til greina, til að ná því markmiði sem greinir í skipunarbréfi. Helstu tegundir skatta sem voru skoðaðar eru:
 - Fasteignaskattur (undanpága frá fasteignamatsskyldu afnumin)
 - Raforkuskattur (skattur á framleidda kWst)
 - Auðlindarentuskattur
 - Sérstakur skattur á vindorku
 - Skattur á upprunaábyrgðir raforku (hvalrekaskattur)
 - Kaupréttur sveitarfélaga á hluta raforku á kostnaðarverði





Fasteignaskattur (afnám undanþágu)

- Vísað er til sögulegrar umfjöllunar hér á undan um fasteignaskatt og fasteignamat og yfirlits um tvo starfshópa sem fjallað hafa um þessa leið á síðustu árum án niðurstöðu.
- Fyrri starfshópurinn fól Þjóðskrá Íslands (nú Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, HMS) að leggja fram dæmi eða sviðsmyndir um áhrif þess ef undanþága frá fasteignamati yrði felld niður vegna orkumannvirkja. Niðurstaðan varð sú að ef undanþágan væri að öllu leyti felld niður (bæði raforkuvinnsla og flutningur) þá myndi það þýða um sextánföldun á fasteignaskattstofni þessara mannvirkja, þ.e. úr 60,5 ma. kr. í 973 ma. kr. á verðlagi þess tíma. Án flutningsmannvirkja nam áætlaður skattstofn um 820 ma. kr.
- Samkvæmt upplýsingum frá HMS er fasteignaskattstofns orkumannvirkja í dag 101,4 ma. kr. (fasteignamat 2024).
- Þessi leið hefur sérstöðu að því leyti að með henni er verið að fella niður undanþágu sem orkuframleiðendur hafa notið umfram önnur fyrirtæki á samkeppnismarkaði.





Raforkuskattur

- Með lögum nr. 129/2009 var lagður á sérstakur framleiðsluskattur á raforku. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum kom fram að áætlaðar tekjur ríkissjóðs á þeim tíma voru 1.885 m.kr. sem greint var með svofelldum hætti á notendur: heimili 85 m.kr., stóriðja 1.600 m.kr., landbúnaður og sjávarútvegur 15 m.kr. og iðnaður, þjónusta o.fl. 185 m.kr.
- Skatturinn nam 0,12 kr. á kWst í fyrstu og sá aðili sem seldi raforkuna til endanlegs notanda skyldi sjá um innheimtu hans og skila í ríkissjóð.
- Við setningu laganna var gert ráð fyrir að ákvæði þeirra um m.a. raforkuskatt myndu gilda í 3 ár, eða til ársloka 2012. Sá tími tvöfaldaðist og skatturinn var hækkaður í 0,126 kr. á kWst áður en hann var lagður af í árslok 2015.
- Lögin eru að öðru leyti enn í gildi og því er lagatæknilega auðvelt að skrifa nýjan raforkuskatt þar inn. Hins vegar þarf lagabreytingar ef tryggja á að hann skili sér til nærsamfélaga.





Auðlindarentuskattur

- Auðlindarentu má túlka sem árlegan arð sem stafar beint af náttúruauðlindinni sjálfri. Þetta er umframvirðið, reiknað út eftir að allur kostnaður og eðlileg ávöxtun fjármagns hafa verið tekin til athugunar. Það að náttúruauðlind sé til gefur ekki tilefni til auðlindarentu nema hægt sé að nýta hana sem uppsprettu efnahagslegra gæða og að sá virðisauki sem auðlindin skapar sé umfram allan framleiðslukostnað og eðlilega ávöxtun fjármagns að teknu tilliti til áhættu. Vel hannaðir auðlindaskattar eiga að öðru jöfnu ekki að letja til fjárfestingar í arðbærum verkefnum.
- Noregur hefur með góðum árangri stuðst við auðlindarentuskatta (grunnrenteskatt), fyrst í olíu og í vatnsafla frá 10. áratug síðustu aldar. Haustið 2022 voru lagðar fram tillögur um auðlindarentuskatt á sjókvíaeldi og vindorku á landi. Vorið 2023 voru slíkar reglur samþykktar á sjókvíaeldi, en ný tillaga kom fram haustið 2023 um auðlindarentuskatt á vindorku á landi, sem var samþykkt á Stórpönginu í desember 2023.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Að frumkvæði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins var Háskólinn á Bifröst fenginn til að bera saman skatta á orkuvinnslu á Íslandi og Noregi, og reikna út, hverjar skatttekjur yrðu á Íslandi ef norskum skattareglum væri beitt hér. Athygli vekur, að niðurstaða þeirra útreikninga var að auðlindarentuskattur yrði ekki tekjustofn á Íslandi m.v. forsendur árána 2018-2021. Fyrir því eru einkum tvær ástæður. Í fyrsta lagi hefur hátt vaxtastig mjög mikil áhrif til hins verra. Í öðru lagi var raforkuverð í Noregi mun hærra en á Íslandi.
- Skýrslan kom út í mars 2023 og kallast *Greining á tilteknum þáttum vegna skattlagningar/gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu á Íslandi og í Noregi*. Í skýrslunni er að finna lýsingu á auðlindarentuskatti, sem er að hluta tekin upp hér að framan. Þá er í viðauka glæruskjal sem Daði Már Kristófersson hagfræðiprófessor við Háskóla Íslands vann fyrir starfshópinn.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Þrátt fyrir útreikninga Háskólans á Bifröst telur starfshópurinn að auðlindarentuskattur eigi að verða leiðarljós við mótun skattalegs umhverfis orkuvinnslu í stærra samhengi og til framtíðar.
- Hópurinn er einhuga um að slíkur skattur eigi að renna til ríkisins, þó ekki sé útilokað að ákveðinni hlutdeild verði ráðstafað til nærsamfélaga. Í Noregi er það yfirlýst markmið ríkisstjórnar að nærsamfélagið fái í sinn hlut um 50% auðlindarentuskattsins.
- Auðlindarentuskattur er háður töluverðri óvissu og myndar jafnan ekki tekjustofn fyrr en framkvæmdaaðili hefur náð að afskrifa fjárfestingu sína að töluverðu leyti. Ríkið á auðveldara með að sýna þolinmæði og takast á við sveiflur í skatttekjum meðan sveitarfélögum hentar almennt meiri fyrirsjáanleiki í þeim efnum.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Hugmynd um auðlindarentuskatt er ekki ný af nálinni. Auðlindanefnd sem kosin var á Alþingi árið 1998 fékk það hlutverk að *fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. ... Nefndin kanni einnig hvernig staðið skuli að gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum í sameign þjóðarinnar, með hliðsjón af þeim gjöldum sem fyrir eru. Nefndin kanni möguleika á að nota auðlindagjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skili sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta.*
- Í skýrslu nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008, *Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins*, frá mars 2010, er auðlindarentu lýst. Báðar þessar nefndir nálgast viðfangsefnið út frá endurgjaldi til ríkisins sem *eiganda* auðlindar og eru að því leyti ólíkar auðlindarentuskatti sem hér er til umræðu.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Ísland er auðlindaríkt land og þó almennt sé samhljómur um að gott sé að nýta einkaframtakið til áhættusamra fjárfestinga þá er mikilvægt að til lengri framtíðar sé tryggt að samfélagið njóti þess umframávinnings sem hagnýting auðlinda gefur af sér umfram aðra starfsemi í atvinnuskyni.
- Starfshópurinn telur því brýnt að áfram verði unnið að undirbúningi slíkrar lagasetningar með það fyrir augum að móta lagaumgjörð og skattaumhverfi sem takmarki ekki uppbyggingu og fjárfestingarvilja en tryggi samfélaginu ápreifanlega hlutdeild í umframávinningi starfseminnar.





Sérstakur skattur á vindorku

- Í niðurstöðu starfshóps um vindorku er lögð á það áhersla að tryggja þurfi nærsamfélagi hlutdeild í ávinningi vegna slíkrar uppbyggingar. Er þar byggt á reynslu viðmiðunarríkja.
- Starfshópurinn hefur skoðað slíkan skatt, sem renni til nærsamfélagsins, vegna séreðlis vindorkunnar. Slíkur skattur gæti stuðlað að aukinni sátt um slík verkefni. Mjög lítil reynsla er komin á uppsetningu og rekstur vindorkuvera á Íslandi og því telur starfshópurinn ekki skynsamlegt að skattleggja sérstaklega þessa nýju atvinnustarfsemi umfram hefðbundna raforkuvinnslu, enda mikilvægt að vindorka verði þriðja stoðin í raforkuframleiðslu Íslands, eigi markmið um orkuskipti og kolefnishlutleysi að nást.





Hvalrekaskattur á upprunaábyrgðir raforku

- Upprunaábyrgðir raforku eru orðnar að mikilvægri tekjulind íslenskra raforkufyrirtækja. Stærstur hluti þeirra er seldur úr landi. Áætlað er að verðmæti allra íslenskra upprunaábyrgða miðað við meðalverð í ágúst 2023 sé á ársgrundvelli 17,7 ma. kr.
- Sala upprunaábyrgða er eins og aðrar tekjur í rekstri orkuframleiðenda og myndar því stofn til tekjuskatts.
- Skoðað var hvort setja ætti sérstakan *hvalrekaskatt* á upprunaábyrgðir og tryggja nærsamfélaginu hlutdeild í honum. Í Noregi hefur ríkisstjórnin sagt ætla að hverfa úr því samevrópska kerfi sem sala upprunaábyrgða er, til að tryggja græna ímynd norskra fyrirtækja, en það skref hefur ekki verið stigið þegar þetta er ritað.
- Starfshópurinn telur miklar sveiflur á verðmæti upprunaábyrgða og óvissu um þróun þessa kerfis mæla síður með að lagt sé upp með skatt á upprunaábyrgðir sem aðferð til að tryggja nærsamfélögum aukna hlutdeild í ávinningi af orkuframleiðslu. Tryggjara sé að miða við fasteignir eða grunnframleiðslu.





Kaupréttur sveitarfélaga á raforku á kostnaðarverði

- Í Noregi hefur frá 1907 verið til staðar regla sem tryggir nærsamfélagi aðgang að hluta (í dag 10%) af framleiddri raforku á hagstæðu verði. Gildir þetta eingöngu um vatnsaflsvirkjanir. Í öndverðu var þetta til að nýta orkuna innan samfélagsins, en í dag er þessi orka jafnan seld á markaði.
- Í tillögum Samtaka orkusveitarfélaga er lagt til að þessi leið verði farin sem hluti af aðgerðum til að auka ávinning nærsamfélags af orkuframleiðslu.
- Til að kaupréttur af þessu tagi skili tekjum verður markaðsverð alltaf að vera hærra en kaupverð sveitarfélaganna. Með aukinni hlutdeild orkugjafa sem sveiflast mjög í framleiðslugetu, líkt og vindorka og sólarorka, geta tímabundið skapast aðstæður þar sem markaðsverð er lægra en kostnaðarverð, nái svona regla til allrar orkuframleiðslu. Þá yrðu sveitarfélög með þessu orðin að raforkusölum, sem á Íslandi getur verið flóknari staða en í Noregi þar sem mjög virkur markaður er með raforku. Starfshópurinn telur því heppilegra að skilgreina tryggari skattstofna sem renna til sveitarfélaga.





Nýjar áskoranir, útfærsluatriði tillagna starfshópsins

Stjórnarráð Íslands
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Nýtt hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

- Í núverandi reglum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er ekki gert ráð fyrir því að sveitarfélög greiði hluta skatttekna sinna til Jöfnunarsjóðs, utan þess sem tekið er af útsvarstekjum þeirra til að fjármagna sjóðinn að hluta.
- Miklar sértekjur sveitarfélaga geta leitt til þess að viðkomandi sveitarfélag fái minna framlag frá Jöfnunarsjóði, en hefur ekki þau áhrif að það þurfi að greiða hluta tekna sinna inn í sjóðinn. Af þessu leiðir að sveitarfélag sem ekki fær neinar greiðslur úr Jöfnunarsjóði myndi halda öllum nýjum tekjum sem það fengi vegna aukinna skatttekna á orkuvinnslu sem skila sér til sveitarfélaga.
- Ekki er gert ráð fyrir að þetta breytist í frumvarpi því sem liggur fyrir Alþingi um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- Starfshópurinn hafði innan sinna raða sérfræðing um málefni og reiknireglur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Hann vann lifandi gagnagrunn sem gaf starfshópnum færi á að skoða mismunandi forsendur og sjá áhrif breytinga á greiðslur til allra sveitarfélaga landsins úr Jöfnunarsjóði.





Nýtt hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga - frh.

- Starfshópurinn er sammála um að þessi staða geti leitt til óeðlilegrar niðurstöðu í takmarkatilvikum.
- Því sé rétt að leggja til, að tekin verði upp regla sem geri ráð fyrir því að sveitarfélög greiði til Jöfnunarsjóðs hlutfall af nýjum tekjum sínum. Að jöfnun eigi sér stað í báðar áttir.
- Slíkt fyrirkomulag samræmist vel þeim grundvallartilgangi Jöfnunarsjóðs að tryggja íbúum landsins aðgengi að sambærilegri þjónustu óháð búsetu.
- Hins vegar má ekki ganga of langt í þessum efnum. Sveitarfélög verða að hafa einhvern hvata af því að samþykkja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.
- Þá má reglan ekki leiða til þess að sveitarfélög séu af öðrum ástæðum, t.d. miklum sértekjum af öðrum uppruna (sem dæmi má nefna fasteignagjöld vegna sumarhúsa), verr sett eftir lagabreytinguna en fyrir hana.





Fasteignamat vatnsaflsvirkjana

- Í dag njóta þau sveitarfélög sem hýsa stöðvarhús virkjana fasteignaskattstekna af þeim mannvirkjum. Nokkuð algengt er, ekki síst í tilviki stærstu vatnsaflsvirkjana landsins, að þær hagnýti vatnsföll sem liggja á sveitarfélagamörkum. Dæmi þessa eru t.d. virkjanir á Þjórsársvæðinu. Þá er atvikum svo hátt að í langstærstu einstöku virkjun landsins, Kárahnjúkavirkjun, að stórum hluta þess vatns sem hún hagnýtir er veitt úr Jökulsá á Dal, sem liggur alfarið innan marka sveitarfélagsins Múlaþings, niður í stöðvarhúsið Fljótsdalsstöð í Fljótsdalshreppi og rennur affallið út í Jökuldsá í Fljótsdal og þaðan í Lagarfljót. Starfshópurinn telur að almennt viðurkennt að stöðvarhúsaregla tryggi ekki sanngjarna skiptingu skatttekna á áhrifasvæði virkjana í tilvikum sem þessum.
- Í tillögu Samtaka orkusveitarfélaga er lagt til, að stuðst verði við bakkalengd allra þeirra vatnshlota sem fyrir áhrifum verða af virkjun, frá upptökum til ósa. Sú nálgun hefur verið gagnrýnd fyrir að ganga of langt við mat á áhrifasvæði virkjunar. Starfshópurinn fékk sérfræðinga til að gera kort og reikna út skiptingu milli sveitarfélaga miðað við þessa aðferðarfræði í tilviki fjögurra virkjana sem starfræktar eru í dag: 1) Laxárvirkjun í Þingeyjarsveit, 2) Kárahnjúkavirkjun, 3) Írafossstöð og 4) Sultartangavirkjun í Þjórsá. Hafa verður talsverðan fyrirvara á þeim útreikningi, þar sem sérfræðingarnir töldu sig vanta ýmsar forsendur til að koma fram með nákvæma útreikninga auk þess sem aðferðarfræði væri ábótavant. Starfshópurinn telur eftir sem áður gagnlegt að líta til þessara niðurstaðna til að skýra betur þá hugsun sem býr að baki, þó starfshópurinn geri þessa aðferð ekki að tillögu sinni.





Fasteignamat vatnsaflsvirkjana - frh.

- Starfshópurinn hefur einnig skoðað hver yrðu áhrif þess ef virkjun (öll mannvirki sem teljast hluti af henni) yrði metin í einu lagi í heild sinni, en skatttekjum skipt eftir umfangi í hverju sveitarfélagi um sig þar sem virkjunin er staðsett. Slík nálgun hefur verið viðhöfð í Noregi um langt skeið. Þar er stuðst við endurstofnsverð þeirra mannvirkja sem um ræðir til að finna út hlutfall hvers sveitarfélags um sig. Önnur flóknari aðferð gæti verið að reikna út framlag þeirra mannvirkja sem í hverju sveitarfélagi eru til framleiðslu eða framleiðslugetu virkjunarinnar. Í Noregi er fasteignaskattstofn (ejendoms katt) virkjunarinnar í heild sinni hins vegar reiknaður frá framleiðslugetu, auk þess sem raforkuskattur (naturresursskatt) er lagður á hverja kWst, en báðir þessir skattar renna til nærsamfélagsins (sveitarfélaga og að einhverju marki til fylkja).
- Starfshópurinn leggur til að virkjun verði metin í heild sinni til fasteignamats af HMS. Ef virkjun er í fleiri en einu sveitarfélagi, þá verði fasteignamati hennar skipt á milli sveitarfélaganna eftir hlutfalli endurstofnsverðs þess hluta sem í hverju sveitarfélagi er. Í dag þekkist að fasteignamat sé metið heildstætt á réttindi sem tilheyra mörgum fastanúmerum, t.d. veiðiréttindi. Við skiptingu þeirra á milli fasteigna er miðað við samþykka arðsskrá. Mælt er með að skrifaðar verði reglur í settan rétt sem tryggji heimild til að meta virkjun til fasteignamats í einu lagi og mæli fyrir um hvernig skipta skuli matinu á milli sveitarfélaga þar sem við á.





Fasteignamat jarðvarmavirkjana

- Raforkuframleiðsla jarðvarmavirkjana nýtir að miklu eða öllu leyti sömu mannvirki og hitaveitustarfsemi, sem áfram verður undanþegin fasteignamatsskyldu náí tillögur starfshópsins fram að ganga. Þarf að leggja mat á umfang hvorrar starfsemi um sig. Í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat, nr. 406/1978, eru ákvæði sem gera ráð fyrir þeim möguleika að einstakir hlutar mannvirkja, sem vegna sérstakrar notkunar er eðlilegt að fara með sem sjálfstæðar eindir, séu metnir sjálfstætt til fasteignamats.
- Í tilviki jarðvarmavirkjana koma að minnsta kosti tveir kostir til skoðunar varðandi skiptingu fasteignamats á milli sveitarfélaga, auk tillögu Samtaka orkusveitarfélaga um að sama aðferðarfræði verði notuð og um vindorkuver. Starfshópurinn telur þá aðferð ekki henta hér.
- Í fyrsta lagi að lega húsa, borhola og annarra mannvirkja ráði skiptingunni, þannig að hlutfall endurstofnsverðs í hverju sveitarfélagi um sig skilgreini hlutdeild þess sveitarfélags. Slík skipting er tiltölulega einföld í framkvæmd, en galli hennar er að þá er ekki tekið tillit til þess að nýting innan marka eins sveitarfélags getur haft áhrif á nýtingarmöguleika annars staðar á sama jarðhitasvæði, jafnvel í öðru sveitarfélagi.
- Því kemur í öðru lagi til skoðunar að skiptingin ráðist, a.m.k. að hluta, af hlutfalli jarðhitasvæðisins í hverju sveitarfélagi um sig.





Fasteignamat jarðvarmavirkjana - frh.

- Starfshópurinn fékk Íslenskar orkurannsóknir, ÍSOR, til að taka saman fyrir sig upplýsingar um jarðhitakerfi á Íslandi og gera kort sem sýndi staðsetningu þeirra og sveitarfélagamörk. Fram kom að þörf er á frekari rannsóknum til að tryggja betri upplýsingar.
- Útmörk jarðhitakerfa hafi ekki verið kortlögð til hlítar og því geti skilgreind útmörk breyst í framtíðinni eftir því sem frekari gagna er aflað. Þá geta útmörk jarðhitakerfa náð langt út fyrir áhrifasvæði vinnslu og er Hengilsvæðið nefnt því til stuðnings. Fram kemur að jarðskjálftar sem taldir eru tengjast nýtingu jarðhitasvæða hafi valdið óþægindum í næsta nágrenni, t.d. í Hveragerði.
- Reykjanesvirkjun er dæmi um að boruð sé hola innan marka eins sveitarfélags, en vinnsla úr jarðhitasvæðinu eigi sér í raun stað í aðliggjandi sveitarfélagi, vegna skáborunar.
- Í minnisblaði ÍSOR er lagt til að almennt verði farið fram á eftirlit með vermi og rennsli (afköstum) úr einstökum borholum í leyfisskilmálum, en þannig sé unnt að fylgjast með orku sem kemur úr hverju sveitarfélagi ef sveitarfélagamörk liggja á milli holna. Loks segir að sjónræn eða önnur áhrif jarðhitanýtingar geti einnig komið til álita vegna niðurdælingar, áhrifa á yfirborðsvirkni og lyktar.





Fasteignamat jarðvarmavirkjana - frh.

- Eins og rakið hefur verið, þá getur það krafist mikilla rannsókna að greina nákvæmlega hversu stór hluti jarðhitasvæðis liggur innan marka einstakra sveitarfélaga. Því telur starfshópurinn mikilvægt að til staðar sé einföld nálgun sem miða skuli við, nema annað þyki sýnt með rannsóknum.
- Nærtækt er þar að líta til tillagna sem fram komu í drögum að frumvarpi forsætisráðuneytisins sem lagt var fram í samráðsgátt stjórnvalda þann 22. nóvember 2023. Þar er lagt til að 27. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu verði breytt, þannig að lögfest verði löglíkindaregla, þar sem eignarhlutföll færu að meginreglu eftir flatarmáli á yfirborði jarðar, en sá sem héldi því fram að slík skipting væri ósanngjörn gæti freistað þess að færa sönnur á sanngjarna skiptingu. Þó hér sé verið að tala um samskipti landeigenda telur starfshópurinn að sömu sjónarmið geti verið lögð til grundvallar við mat á því hve stór hluti jarðhitasvæðis tilheyri hverju sveitarfélagi.
- Orkustofnun væri vel til þess fallin að ákvarða mörk jarðhitasvæðis á grundvelli bestu upplýsinga hverju sinni, en HMS myndi framkvæma fasteignamat virkjunarinnar og skiptingu þess milli sveitarfélaga á grundvelli ákvörðunar Orkustofnunar.





Fasteignamat vindorkuvera

- Við fasteignamat vindorkuvera yrði litið á þær vindmyllur og önnur mannvirki sem falla undir hvert virkjunarleyfi sem eina virkjun sem yrði metin til fasteignamats í heild sinni. Er það til samræmis við skilgreiningu raforkulaga, sem skilgreina hugtakið raforkuver/virkjun svo: *Mannvirki sem notað er til vinnslu raforku. Tvær eða fleiri einingar sem mynda eðlilega heild og tengjast flutningskerfinu eða dreifikerfi gegnum sameiginleg tengivirki teljast ein virkjun.*
- Ekki er útilokað að slík virkjun sé staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi. Líklegra er þó, að þrátt fyrir að hún sé staðsett í einu sveitarfélagi, þá sé slík virkjun mjög sýnileg úr öðrum sveitarfélögum.
- Starfshópurinn telur í meginatriðum að tveir kostir komi hér til greina: 1) staðsetning viðkomandi mannvirkja, sem þýðir að það eða þau sveitarfélög þar sem vindmyllur standa njóti beinnar hlutdeildar í ávinningi og 2) aðferðarfræði í anda tillagna Samtaka orkusveitarfélaga, sem tryggir með sanngjarnari hætti beina hlutdeild þeirra sveitarfélaga þar sem áhrif eru metin réttlæta slíkt.
- Fyrri leiðin fellur mjög vel að kerfi fasteignaskatta og er fyrir vikið einföld og auðframkvæmdaleg. Hún leiðir sjálfkrafa til þess að önnur sveitarfélög njóta almennt með óbeinum hætti, vegna áhrifa á Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Sú óbeina tekjuaukning tengist hins vegar ekki áhrifum virkjunarinnar.





Fasteignamat vindorkuvera - frh.

- Síðari leiðin felur í sér að skrifa þarf út hvernig greiðslur skili sér til viðkomandi sveitarfélaga. Eins og fram hefur komið, þá er fasteignaskatturinn eini skatturinn sem skilar sér beint til sveitarfélaga. Þrjár leiðir koma hér til greina.
- Í fyrsta lagi að aðliggjandi sveitarfélög innheimti sína hlutdeild beint, með álagningu fasteignagjalda á fasteign í öðru sveitarfélagi. Lagt er til að Orkustofnun ákvarði hlutdeild hvers sveitarfélags en HMS framkvæmi fasteignamat og skipti því á milli sveitarfélaganna í samræmi við ákvörðun Orkustofnunar.
- Í öðru lagi að heimasveitarfélag innheimti allan fasteignaskattinn en skili hlutdeild til aðliggjandi sveitarfélaga.
- Að lokum í þriðja lagi að heimasveitarfélag innheimti allan fasteignaskattinn en skili hlutdeild annarra sveitarfélaga til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem annist útteilingu til annarra sveitarfélaga .
- Leiðir tvö og þrjú hafa með sér þann ókost að heildarskatturinn er talinn til tekna í reikningsskilum sveitarfélags sem hýsir virkjun en úthlutun áfram yrði talinn með gjöldum. Leið eitt hefur þann ókost að fasteignamat sem tilheyrir sveitarfélagi er vegna fasteignar í öðru sveitarfélagi, sem er frávik frá núverandi skipan. Fyrir gjaldanda skiptir þetta þó ekki máli, fasteignaskattur er jafnhár óháð því hvernig hann skiptist.





Fasteignaskattur yfir sveitarfélagamörk

- Að framan hafa verið kynnt sérstök sjónarmið um skiptingu tekna milli sveitarfélaga sem verða fyrir áhrifum. Fasteignaskattur er eini tekjustofn sveitarfélaga sem rennur milliliðalaust til þeirra frá gjaldanda. Starfshópnum er ekki kunnugt um tilvik, þar sem fasteignaskattur vegna ákveðinnar fasteignar sem er án vafa staðsett í einu sveitarfélagi, sé skipt á milli fleiri sveitarfélaga. Reglur sem hljóða um slíkt yrðu því nýmæli.
- Samtök orkusveitarfélaga hafa sjálf lagt til að þessi leið verði engu að síður farin og undir það hafa fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga tekið. Mikilvægt er að breytingar í þessa veru séu unnar í miklu samráði við sveitarfélögin. Huga þarf að samspili breytinga af þessu tagi við aðrar breytingar, t.d. tillögu starfshópsins um að reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði breytt þannig að jöfnun eigi sér stað í báðar áttir (sveitarfélög geti þurft að greiða til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga v/mjög hárra skatttekna m.v. kostnað við veitta þjónustu).
- Taka þarf afstöðu til tæknilegra úrlausnarefna við skráningu og mat fasteigna. Starfshópurinn telur rétt að sú útfærsla verði gerð eftir að ákvörðun hefur verið tekin um hvaða leið skuli farin.





Raforkuskattur til sveitarfélaga

- Raforkuskattur yrði innheimtur af ríkissjóði og því þarf að skrifa sérstakar reglur um það hvernig hann ætti að skila sér til sveitarfélaga, verði slíkur skattur ákveðinn. Starfshópurinn telur eðlilegast að stuðst verði við regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við slíka útfærslu.
- Líkt og í tilviki fasteignaskatts telur starfshópurinn nauðsynlegt til að tryggja framgang tillögu um raforkuskatt, að reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sé breytt þannig að unnt sé að gera kröfu um að sveitarfélög, í takmarkatilvikum, greiði hluta fasteignaskattstekna sinna til Jöfnunarsjóðsins, þannig að jöfnun virki í báðar áttir.
- Einnig þarf að ákvarða hér skiptingu milli sveitarfélaga. Verði þessi tillaga fyrir valinu, gerir starfshópurinn ekki ráð fyrir því að undanþága frá fasteignamatsskyldu verði felld niður. Það þýðir, að ekki liggja þá fyrir upplýsingar um endurstofnsverð samkvæmt mati HMS sem viðmið til að finna út hlutdeild hvers sveitarfélags.
- Starfshópurinn telur tvær leiðir koma hér til greina. Annað hvort að Orkustofnun verði falið að ákvarða áhrifasvæði virkjunar og hlutdeild hvers sveitarfélags eða að HMS verði fengin til að leggja mat á endurstofnsverð eftir sem áður, eigi að nota upplýsingar um byggingarkostnað við ákvörðun hlutdeildar.
- Starfshópurinn telur að raforkuskatt skuli leggja á alla framleiðslu virkjana sem þurfa virkjunarleyfi skv. raforkulögum.





Innleiðing nýs skatts, jafnræðissjónarmið

- Í umsögnum sem starfshópnum bárust komu m.a. fram sjónarmið um að gæta þurfi að því að samkeppnisstaða innlendra orkufyrirtækja og íslensks atvinnulífs sé ekki skert með skattlagningu og að fjárhæð skattheimtunnar taki tillit til getu orkufyrirtækja til að greiða skattinn. Þá komu einnig fram sjónarmið um að ígrunda þurfi áhrif skattlagningar á nýliðun í orkugeiranum og uppbyggingu nýrra virkjana.
- Þessi sjónarmið þarf að hafa í huga við mat á heildarskattheimtu af orkufyrirtækjum og koma einnig til skoðunar við mat á því hvernig skatturinn verði útfærður og innleiddur. Hér er lagt til að skatturinn verði innleiddur í áföngum á þann hátt að virkjanir sem taka til starfa fyrstu árin eftir gildistöku laganna (t.d. fram til 2035) verði fyrst skattlögð að fullu þegar þau hafa starfað í ákveðinn tíma (t.d. þrjú eða fimm ár). Með því er gefinn ákveðinn aðlögunartími sem getur haft jákvæð áhrif fyrir nýliðun og uppbyggingu nýrra virkjana á næstu árum. Að sama skapi verði virkjanir sem tekið hafa til starfa á síðustu þremur til fimm árum fyrir gildistöku laganna fyrst skattlögð að fullu þegar þau hafa verið starfrækt í ákveðinn tíma (t.d. þrjú eða fimm ár).
- Loks þarf að gæta þess að nýjar virkjanir greiði sambærilegan skatt og var til staðar fyrir gildistöku breytinganna, svo þær njóti ekki enn meiri undanþágu frá sköttum en nú eru við lýði. Útfærsla aðlögunar þarf að taka tillit til sjónarmiða um ríkisaðstoð, eins og þau eru útfærð af eftirlitsstofnun EFTA, ESA.





Auðlindarentuskattur

- Auðlindarentu má túlka sem árlegan arð sem stafar beint af náttúruauðlindinni sjálfri. Þetta er umframvirðið, reiknað út eftir að allur kostnaður og eðlileg ávöxtun fjármagns hafa verið tekin til athugunar. Það að náttúruauðlind sé til gefur ekki tilefni til auðlindarentu nema hægt sé að nýta hana sem uppsprettu efnahagslegra gæða og að sá virðisauki sem auðlindin skapar sé umfram allan framleiðslukostnað og eðlilega ávöxtun fjármagns að teknu tilliti til áhættu. Vel hannaðir auðlindaskattar eiga að öðru jöfnu ekki að letja til fjárfestingar í arðbærum verkefnum.
- Noregur hefur með góðum árangri stuðst við auðlindarentuskatta (grunnrenteskatt), fyrst í olíu og í vatnsafla frá 10. áratug síðustu aldar. Haustið 2022 voru lagðar fram tillögur um auðlindarentuskatt á sjókvíaeldi og vindorku á landi. Vorið 2023 voru slíkar reglur samþykktar á sjókvíaeldi, en ný tillaga kom fram haustið 2023 um auðlindarentuskatt á vindorku á landi, sem var samþykkt á Stórþinginu í desember 2023.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Að frumkvæði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins var Háskólinn á Bifröst fenginn til að bera saman skatta á orkuvinnslu á Íslandi og Noregi, og reikna út, hverjar skatttekjur yrðu á Íslandi ef norskum skattareglum væri beitt hér. Athygli vekur, að niðurstaða þeirra útreikninga var að auðlindarentuskattur yrði ekki tekjustofn á Íslandi m.v. forsendur árána 2018-2021. Fyrir því eru einkum tvær ástæður.
- Í fyrsta lagi hefur hátt vaxtastig mjög mikil áhrif til hins verra.
- Í öðru lagi var raforkuverð í Noregi mun hærra en á Íslandi. Skýrslan kom út í mars 2023 og kallast *Greining á tilteknum þáttum vegna skattlagningar/gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu á Íslandi og í Noregi*. Í skýrslunni er að finna lýsingu á auðlindarentuskatti, sem er að hluta tekin upp hér að framan. Þá er í viðauka glæruskjal sem Daði Már Kristófersson hagfræðiprófessor við Háskóla Íslands vann fyrir starfshópinn.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Þrátt fyrir útreikninga Háskólans á Bifröst telur starfshópurinn að auðlindarentuskattur eigi að verða leiðarljós við mótun skattalegs umhverfis orkuvinnslu í stærra samhengi og til framtíðar. Hópurinn er einhuga um að slíkur skattur eigi að renna til ríkisins, þó sanngjarnt geti talist að nærsamfélög fái hlutdeild í slíkum ávinningi. Í Noregi er það yfirlýst markmið ríkisstjórnar að nærsamfélagið fái í sinn hlut um 50% auðlindarentuskattsins, sem er til viðbótar við fasteignaskatt og aðrar tekjur af orkuframleiðslu. Ekki er tímabært að festa nærsamfélaginu slíka hlutdeild að mati starfshópsins. Auðlindarentuskattur er háður töluverðri óvissu og myndar jafnan ekki tekjustofn fyrir en framkvæmdaaðili hefur náð að afskrifa fjárfestingu sína að töluverðu leyti. Ríkið á auðveldara með að sýna þolinmæði og takast á við sveiflur í skatttekjum meðan sveitarfélögum hentar almennt meiri festa og öryggi í þeim eignum.
- Ísland er auðlindaríkt land og þó almennt sé samhljómur um að gott sé að nýta einkaframtakið til áhættusamra fjárfestinga þá er mikilvægt að til lengri framtíðar sé tryggt að samfélagið njóti þess umframávinnings sem hagnýting auðlinda gefur af sér umfram aðra starfsemi í atvinnuskyni. Starfshópurinn telur því brýnt að áfram verði unnið að undirbúningi slíkrar lagasetningar með það fyrir augum að móta lagaumgjörð og skattaumhverfi sem takmarki ekki uppbyggingu og fjárfestingarvilja en tryggi samfélaginu hlutdeild í ávinningi.





Auðlindarentuskattur - frh.

- Hugmynd um auðlindarentuskatt er ekki ný af nálinni. Auðlindanefnd sem kosin var á Alþingi árið 1998 fékk það hlutverk að *fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita. ... Nefndin kanni einnig hvernig staðið skuli að gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum í sameign þjóðarinnar, með hliðsjón af þeim gjöldum sem fyrir eru. Nefndin kanni möguleika á að nota auðlindagjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skili sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta.*
- Í skýrslu nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008, *Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins*, frá mars 2010, er auðlindarentu lýst. Báðar þessar nefndir nálgast viðfangsefnið út frá endurgjaldi til ríkisins sem *eiganda* auðlindar og eru að því leyti ólíkar auðlindarentuskatti sem hér er til umræðu.





Möguleg áfangaskipti við innleiðingu

| **Stjórnarráð Íslands**
| Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Möguleg áfangaskipti við innleiðingu

- Tillögur starfshópsins fela í sér töluverðar breytingar frá núverandi skipan. Sé talið heppilegra að framkvæma þær breytingar í skrefum, með áherslu á að skatturinn sé lagður á sem fyrst og að hann skili sér til sveitarfélaga á einfaldan hátt til bráðabirgða, þá bendir starfshópurinn á eftirfarandi leið:
 - *A. Undanþágu á fasteignamatsskyldu verði afnumið strax og sérstakt skattþrep lögfest vegna virkjanamannvirkja.*
 - *B. Settar verði reglur sem feli í sér að fasteignamat virkjunar í heild sinni fari fram, og þar sem virkjun er í fleiri en einu sveitarfélagi, þá verði hlutdeild sveitarfélaga skipt eftir endurstofnsverði mannvirkjana.*
 - *C. Fasteignaskattur verði lagður á af sveitarfélögum sem mannvirkin eru í skv. þessu og skili sér til þeirra.*
 - *D. Tryggja verður jöfnun í báðar áttir og að innleiðing taki tillit til meðalhófs, í samræmi við framangreindar tillögur starfshópsins.*
 - *E. Áfram verði unnið að skilgreiningu nærsamfélaga og þróaðar aðferðir sem taka tillit til eðlis hvernar auðlindar um sig og áhrifa hennar á nærsamfélög.*





Viðaukar

| **Stjórnarráð Íslands**
Fjármála- og efnahagsráðuneytið





Viðaukar

Gögn sem unnin voru fyrir starfshópin

- A. Kort vegna vindorkukosta sem eru til umfjöllunar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar, unnin af Landmælingum m.v. forsendur frá starfshópnum.
- B. Kort vegna tilgreindra vatnsaflsvirkjana í samræmi við forsendur í tillögu Samtaka orkusveitarfélaga, unnin af Landmælingum eftir forsögn starfshópsins.
- C. Glærur frá Daða Má Kristóferssyni um *Fyrirkomulag gjaldtöku vegna nýtingar orkuauðlinda*.
- D. Minnisblað frá ÍSOR

