



Innviðaráðuneyti
Sölvhólsstötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 4. mars 2026

2602040SA BG
Málalýkill: 00.63

**Efni: Drög að frumvarpi til laga um rýmiseignir og afnám undanþágu
orkumannvirkja frá fasteignamati – Mál nr. S-51/2026.**

Í samráðsgátt stjórnvalda eru til umsagnar drög að frumvarpi til laga um rýmiseignir og afnám undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati. Í fyrri hluta frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ný tegund fasteignar, svokölluð rýmiseign, sem tekur til þrívíðs afmarkaðs rýmis utan um mannvirki og mannvirkjakerfi, ásamt þeim réttindum sem slíkri eign fylgja. Í síðari hluta frumvarpsins er fjallað um afnám undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati, dreifireglur um skiptingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga á áhrifasvæði þeirra, og forsendur svokallaðs hvalrekaákvæðis sem felur í sér hámark (skerðingu) fasteignaskattstekna sveitarfélags á hvern íbúa vegna stóriðju og orkumannvirkja.

Áherslur Sambandsins

1. Fasteignaskattur skal lagður á og greiddur af öllum fasteignum. Sambandið styður því afnám undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati.
2. Fasteignaskattur er sjálfstæður tekjustofn viðkomandi sveitarfélags. Hlutverk jöfnunarkerfisins er að tryggja að öll sveitarfélög hafi forsendur til að sinna lögboðnum verkefnum með sambærilegum hætti. Sambandið telur því að hvalrekaákvæði af því tagi sem lagt er til um nýjar fasteignaskattstekjur af orkumannvirkjum samrýmist ekki stefnumörkun Sambandsins, og að slík frávik frá meginreglunni um tekjur viðkomandi sveitarfélags eigi að vera undantekning sem skýra verður þröngt.
3. Áform um breytta skattlagningu á stóriðju verði tekin út úr frumvarpinu. Það er ótímabært að ráðast í jafn viðamiklar breytingar á mikilvægum og sjálfstæðum tekjustofnum sveitarfélaga án undanfarins samráðs- og greiningarvinnu með sveitarfélögunum. Slík breyting á lokametrinum gengur gegn kröfum um vandaðan undirbúning, gagnsæi og fyrirsjáanleika í lagasetningu og verður ekki réttlætt með þeim undirbúningi sem liggur fyrir í málinu.
4. Fylgjast þarf náið með reynslu af upptöku rýmiseigna og tryggja að lögin verði endurskoðuð á grundvelli reynslu að tilteknum tíma liðnum, t.d. innan fimm ára, með það að markmiði að bæta úr ágöllum og skýra framkvæmd. Einnig þarf að tryggja Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fullnægjandi fjármagn til að innleiða breytinguna.

Afnám undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati

Almennt um afnám undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati

Í nágildandi stefnumörkun Sambandsins segir:

Sambandið leggur áherslu á að fasteignaskattar séu greiddir af öllum fasteignum. Þá verði laga- og regluumhverfi fasteignaskatta tekið til heildarendurskoðunar með það að markmiði að auka fyrirsjáanleika. Í þeirri vinnu verði litið til allra þátta, þ.e. álagningar, útreiknings fasteignamats og tenginga við regluverk Jöfnunarsjóðs. (3.6)

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar áætlunum um afnám undanþágu rafveitna frá fasteignamati sem er í samræmi við markmið Sambandsins um sjálfstæða tekjustofna sveitarfélaga og að þeir verði breikkaðir og styrktir til að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Auknar skatttekjur vegna orkumannvirkja munu styrkja fjárhagslega stöðu sveitarfélaga og gera þeim kleift að veita íbúum öfluga þjónustu og byggja upp innviði til framtíðar. Sambandið tekur undir mikilvægi þess að sveitarfélög njóti sanngjarns ávinnings af auðlindanýtingu innan sinna marka.

Jafnframt leggur Sambandið ríka áherslu á að við nánari útfærsla kerfisins verði haft gott og náið samráð við sveitarfélög, þar með talið um skiptingu skatttekna, hlutverk Jöfnunarsjóðs og framkvæmd skattlagningar.

Sambandið styður afnám undanþágu frá fasteignamati á orkumannvirki
--

Forsendur fasteignamats og álagningarhlutfall

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að lögfesta að fasteignir sem nýttar eru til vinnslu raforku skuli metnar á grundvelli tekjumats. Sambandið gerir ekki athugasemdir við að sú aðferð verði valin, enda má ætla að hún tryggji skilvirkni og samræmi við framkvæmd fasteignamats slíkra eigna umfram aðrar mögulegar matsaðferðir.

Í frumvarpsdrögunum er hins vegar ekki kveðið skýrt á um álagningarhlutfall fasteignaskatts á orkumannvirki, þótt í greinargerð sé vísað til hlutfallsins 0,4%. Samtök orkusveitarfélaga hafa á hinn bóginn lagt til að álagningarhlutfallið geti numið allt að 0,7% og að sveitarfélög hafi svigrúm til að ákveða hlutfall innan skilgreinds ramma, líkt og almennt gildir um fasteignaskatt. Sambandið leggur áherslu á að óháð því hvert álagningarhlutfallið verður, þurfi að meta möguleg verðbólguáhrif breytinganna. Auknar tekjur eða kostnaðarbreytingar í kerfinu geta haft áhrif á verðlag og þar með á fjármögnunarkostnað sveitarfélaga, t.d. í formi hærri vaxta- og afborgunarbyrði. Þar sem ljóst er að ekki öll sveitarfélög munu njóta aukinna tekna af breytingunum er jafnframt mikilvægt að tryggja að önnur sveitarfélög sitji ekki uppi með óbeinan kostnað vegna slíkra áhrifa. Sambandið telur því skynsamlegt að skoða þrepaskipta innleiðingu á skattlagningu til að draga úr óæskilegum áhrifum á vísitölu og verðbólgu.

Vakin er athygli á því að í líkani ráðuneytisins um fasteignaskatta á orkumannvirki er möguleiki á að stilla lágmarkshlutdeild sveitarfélags í heildaráhrifum til þess að sveitarfélag geti fengið hlutdeild í fasteignasköttum á orkumannvirki. Líkanið býður

upp á möguleikann 0 til 20% lágmarkshlutdeild. Sambandið telur eðlilegt að öll sveitarfélög innan áhrifasvæðis orkumannvirkja fái hlutdeild í fasteignaskatti og ekki verðið kveðið á um lágmarkshlutdeild.

Sambandið gerir ekki athugasemd við að orkumannvirki séu metin á grundvelli tekjumats og að skynsamlegt sé að þrepaskipta innleiðingu til að draga úr óæskilegum áhrifum á verðbólgu. Sambandið leggur einnig til að öll sveitarfélög innan áhrifasvæðis orkumannvirkja fái hlutdeild í fasteignaskatti en ekki sé sett lágmarkshlutdeild.

Hvalrekaákvæði

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að sett verði ný regla um hámark fasteignaskattstekna sveitarfélaga á hvern íbúa af tilteknum mannvirkjum. Markmiðið er að jafna tekjur milli sveitarfélaga og tryggja að fasteignaskattur af stórum innviðum nýtist sveitarstjórnarstiginu í heild í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga þegar tekjur af slíkum mannvirkjum fara yfir tiltekið viðmið. Að þessu leyti er frumvarpið í megindráttum í samræmi við tillögur starfshóps frá 2023, þó með einni veigamikilli undantekningu: starfshópurinn setti slíkar hugmyndir eingöngu fram í tengslum við skattlagningu orkumannvirkja. Í frumvarpinu er hins vegar gengið lengra og hvalrekaákvæðið látið ná einnig til stóriðju án þess að slík nálgun hafi áður verið hluti af undirbúnings- og samráðsferli málsins. Nánar er fjallað um þann þátt hér að aftan.

Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga er lögð áhersla á að sjálfstæðir tekjustofnar sveitarfélaga verði breikkaðir og styrktir til að auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Jafnframt er áréttað að hlutverk jöfnunarkerfisins sé að tryggja jöfnun milli sveitarfélaga og gera þeim kleift að sinna lögboðnum verkefnum með sambærilegum hætti. Ákvæði sem leiða til þess að fasteignaskattur af orkumannvirkjum skili sér ekki að fullu til viðkomandi sveitarfélags samrýmist því ekki stefnu Sambandsins um sjálfstæði tekjustofna. Þá er einnig mikilvægt að hafa í huga að Jöfnunarsjóður tekur nú þegar tillit til þess þegar einstök sveitarfélög hafa óvenjuháar tekjur af fasteignaskatti miðað við íbúafjölda og er því óþarfi að innleiða sömu hugmyndafræði gagnvart fasteignasköttum á tilteknar fasteignir.

Ef farin verður sú leið að setja hámark á fasteignaskattstekjur á hvern íbúa vegna orkumannvirkja er nauðsynlegt að viðurkennt sé að um undantekningu sé að ræða sem verði ekki heimfærð yfir á aðrar tegundir fasteigna. Sambandið gerir jafnframt athugasemdir við áform um að miðlæg stofnun annist innheimtu fasteignaskatts sveitarfélaga. Eðlilegt er að hvert sveitarfélag annist innheimtu eigin skatta, sérstaklega ef um er að ræða fast álagningarhlutfall og því ekki svigrúm til mismunandi álagningar milli sveitarfélaga. Verði þó talið nauðsynlegt að hafa sameiginlegt innheimtufyrirkomulag, er eðlilegra að byggja á sambærilegri nálgun og lögð er til um aðrar rýmiseignir, þ.e. að leiðandi sveitarfélag, þar sem stærsti hluti eignarinnar er staðsettur, annist innheimtu.

Í frumvarpinu liggur enn ekki fyrir álagningartala né aðrar fjárhagslegar útfærslur sem gerir sveitarfélögum kleift að meta áhrif breytinganna, m.a. á framlög þeirra úr Jöfnunarsjóði. Slíkir útreikningar þurfa að liggja fyrir áður en frumvarpið verður lagt

fram til afgangsskiptis á Alþingi, enda er nauðsynlegt að sjá samspil skerðingarmarkna, reglna hvalrekaákvæðis og endurdreifingar til sveitarfélaga í heild. Nýverið voru settar heildstæðar reglur um Jöfnunarsjóð þar sem leiðréttir voru ýmsir vankantar, og því er mikilvægt að tryggja að samspil nýs hvalrekaákvæðis og jöfnunarkerfisins hafi hvorki neikvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga né rýri hvata til uppbyggingar.

Að lokum vekur athygli að óljóst er af gögnum málsins hvort hvalrekaákvæðið reiknast á hverja fasteign eða hvort miðað er við samanlagðar fasteignaskattstekjur af orkumannvirkjum og/eða stóriðju innan sama sveitarfélags. Skýrleiki um þetta atriði er forsenda þess að sveitarfélög geti metið áhrif frumvarpsins og brugðist við með eðlilegum hætti.

Sambandið telur hvalrekaákvæðið ekki í samræmi við stefnumótun Sambandsins og að ef það verði að lögum sé viðurkennt að það sé undantekning sem ekki verði heimfærð yfir á aðrar fasteignir. Sambandið telur einnig að sveitarfélög séu fullfær um innheimtu fasteignaskatta þótt þau dreifist á fleiri en eitt sveitarfélag.

Rýmiseignir

Í frumvarpinu eru lagðar til grundvallarbreytingar á fasteignaskráningu á Íslandi með upptöku hugtaksins rýmiseign. Rýmiseign er þrívítt afmarkað rými utan um mannvirki eða mannvirkjakerfi, ásamt þeim réttindum sem því fylgja, sem heimilt er að reisa samkvæmt mannvirkja- og skipulagslögum. Markmið þessarar nýju eignaskráningar er m.a. að gera kleift að skrá orkumannvirki sem heildstæða fasteign, en jafnframt er ljóst að rýmiseignir geta leyst úr ýmsum vanda sem hefur komið upp við skráningu annarra innviða, svo sem neðanjarðar bílastæðahúsa, samgöngumannvirkja og verslunarmiðstöðva, sem oft ná yfir mörk hefðbundinna fasteigna og jafnvel yfir sveitarfélagamörk.

Þegar rýmiseign nær yfir sveitarfélagamörk er samkvæmt frumvarpinu gert ráð fyrir að leiðandi sveitarfélag, sem ákvarðað er út frá hlutfalli rýmis eða rúmfræðilegri miðju þess, annist álagningu og innheimtu fasteignaskatts og annarra þjónustugjalda. Jafnframt er gert ráð fyrir mismunandi reglum um skiptingu tekna milli sveitarfélaga eftir því hvort um er að ræða fasteignaskatt eða þjónustugjald. Þetta fyrirkomulag á hins vegar ekki við um eignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu, þar sem lagt er til að ráðherra verði heimilt að ákveða að annað stjórnvald annist álagningu og innheimtu fasteignaskatts vegna orkumannvirkja og sjái jafnframt um dreifingu tekna milli sveitarfélaga og til Jöfnunarsjóðs.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að hugmyndin um rýmiseign kunni í grunninn að vera skynsamleg leið til að mæta þeirri áskorun að ákveðin mannvirki og innviðir falli ekki vel að hefðbundinni fasteignaskráningu. Um er þó að ræða viðamikla kerfisbreytingu sem getur haft ófyrirséð áhrif í framkvæmd, m.a. fyrir skráningu, mat, álagningu og innheimtu. Sambandið telur því mikilvægt að fylgjast náið með framkvæmd laganna og að kveðið verði á um formlega endurskoðun á fyrirkomulaginu að tilteknum tíma liðnum, t.d. innan fimm ára, með það að markmiði að bæta úr ágöllum og skýra atriði sem reynast óljós.

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi getur leiðandi sveitarfélag annast álagningu og innheimtu skatta og gjalda vegna rýmiseigna þvert yfir sveitarfélagamörk. Sú leið er hins vegar útilokuð þegar rýmiseign er orkumannvirki. Sambandið sér ekki rökin fyrir þessu ósamræmi og telur það grafa undan jafnræði, fyrirsjáanleika og skýrri ábyrgð í framtíð.

Sambandið vill einnig vekja athygli á að tryggja þarf Húsnæðis- og mannvirkjastofnun nægt fjármagn og mannafla til að uppfæra kerfi og annast skráningu þeirra rýmiseigna sem þegar eru til staðar. Jafnframt er mikilvægt að stofnunin vinni í nánú samráði við sveitarfélög við innleiðingu breytinganna, bæði vegna gagna, verkferla og framkvæmdar á vettvangi.

Endurskoða þarf reynsluna af innleiðingu rýmiseigna t.d. innan fimm ára og tryggja þarf Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fjármagn til skilvirkar innleiðingar.

Stóriðja

Samkvæmt stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins er markmið hennar að bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga og treysta stöðir hinna dreifðu byggða. Líkt og fram kemur í frumvarpsdrögunum hefur verið unnið að afnámi undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati frá árinu 2016. Frumvarpið er því vonandi lokahnykkur í nær áratugs samráðs- og undirbúningsferli helstu hagsmunaaðila, þar á meðal ríkis og sveitarfélaga, og mun með lagasetningu stuðla að því að tekjur af nýtingu sameiginlegra auðlinda skili sér með skilvirkari og sanngjarnari hætti til nærsamfélaga. Þannig getur frumvarpið styrkt stöðir hinna dreifðu byggða og jafnframt stuðlað að því að rjúfa kyrrstöðu í orkuuppbyggingu.

Í frumvarpinu er lagt til að svokallað hvalrekaákvæði nái einnig til fasteignaskattstekna vegna stóriðju, samkvæmt skilgreiningu raforkulaga. Til stuðnings er vísað til þess að sambærileg sjónarmið eigi við um stóriðju og orkumannvirki, þ.e. að slík starfsemi skili háum tekjum til þeirra sveitarfélaga þar sem hún er staðsett og að framkvæmdaaðilar annist sjálfir hluta innviðauppbýggingar og beri kostnað af umfangsmikilli skipulagsvinnu, sem dragi úr beinum kostnaði sveitarfélags. Sambandið fellst ekki á þessi rök enda sé grundvallarmunur hér á. Annars vegar er um að ræða tekjur sem tengjast öflun raforku og staðsetningu orkuauðlinda og hins vegar tekjur sem tengjast nýtingu raforku í atvinnustarfsemi. Þá verður ekki séð að stóriðja hafi þá sérstöðu fram yfir fjölmargar aðrar umfangsmiklar og flóknar atvinnufasteignir að réttlæta megi sérstaka þaksetningu á fasteignaskattstekjur sveitarfélaga af þeim toga á þeim forsendum sem fram koma í greinargerð.

Þá hefur ákvæðið um hvalreka á stóriðju hvorki verið hluti af hinu langa undirbúningsferli né sætt sambærilegu samráði og aðrir hlutar frumvarpsins. Slík breyting á lokametrinum gengur gegn kröfum um vandaðan undirbúning, samráð, gagnsæi og fyrirsjáanleika í lagasetningu.

Sambandið gerir því þá skýru kröfu að öll ákvæði frumvarpsins sem varða stóriðju verði felld brott og að frumvarpið einbeiti sér að meginmarkmiði sínu, þ.e. afnámi undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati og þeim atriðum sem því tengjast.

Sambandið gerir þá kröfu að öll ákvæði um stóriðju verði tekin út.

Áhrifamat

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur ríka áherslu á að forsenda þess að frumvarpið geti gengið til afgreiðslu sé að endanleg útfærsla liggi fyrir og að henni fylgi gagnsætt fjárhagslegt áhrifamat, niður á einstök sveitarfélög, þar sem jafnframt er tekið heildstætt tillit til áhrifa á úthlutanir úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Jafnframt þarf að hafa í huga að markmið afnáms undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati hefur aldrei verið að skerða þær tekjur sem sveitarfélög hafa í dag. Verði hvalrekaákvæðið að lögum verður því að tryggja að þakið verði ekki svo lágt að (a) sveitarfélög verði af fasteignaskatttekjum sem þau njóta nú þegar, eða (b) að samanlögð áhrif hvalrekaákvæðis og jöfnunarkerfisins leiði til skerðinga, ófyrirsjáanleika eða neikvæðra hvata til uppbyggingar.

Sambandið vill jafnframt þakka ráðuneytinu fyrir að hafa gert stafræn líkön aðgengileg sveitarfélögum. Sú upplýsingagjöf hefur aukið skilning á efni frumvarpsins og skapað betri forsendur fyrir málefnalega umræðu, þar sem sveitarfélög geta metið möguleg megináhrif breytinganna.

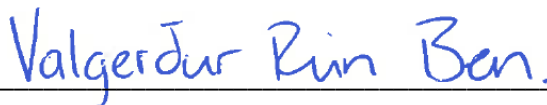
Tryggja þarf fullnægjandi fjárhagslegt mat fyrir sveitarfélög þar sem tekið er tillit til áhrifa þessa frumvarps verði það að lögum, á úthlutun Jöfnunarsjóðs.

Að lokum

Að lokum þakkar Samband íslenskra sveitarfélaga fyrir samráðið og þá vinnu sem lögð hefur verið í undirbúning málsins, sem að mörgu leyti hefur verið prýðileg. Sambandið leggur áherslu á gott samstarf ríkis og sveitarfélaga og er reiðubúið í áframhaldandi samráð um málið og að leggja sitt af mörkum til að tryggja vandaða, skýra og framkvæmanlega lokaútfærslu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir
yfirlögfræðingur