

Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 23. júní 2025
E-2025-084/00.11

Efni: Umsögn um áform um endurskoðun laga um tekjustofna sveitarfélaga (skattlagning orkumannvirkja)

Vísað er til máls S-89/2005 sem auglýst er til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda. Landsvirkjun hefur kynnt sér áformin og fagnar því að tekið sé skref til að tryggja réttlátari skiptingu tekna af orkuvinnslu. Jákvætt er að sjá að stjórnvöld taki þessi mál föstum tökum í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að stærri hluti tekna af orkumannvirkjum renni til nærsamfélags.

Líkt og kunnugt er hafa stjórnvöld sett fram metnaðarfull markmið í loftslagsmálum og eru innlend orkuskipti þar lykilþáttur. Aukin endurnýjanleg orkuvinnsla er grundvöllur þess að stuðlað sé að loftslagsmarkmiðum stjórnvalda, bættu orkuöryggi landsins og áframhaldandi vexti samfélagsins.

Landsvirkjun hefur á því skilning að núverandi fyrirkomulag tryggi ekki dreifingu tekna í samræmi við áhrif af orkuvinnslu og að það hafi valdið óánægju í nærsamfélögum virkjana. Landsvirkjun leggur áherslu á að orkuvinnsluaðilar greiði nú þegar umtalsverðar fjárhæðir í skatta og gjöld, en í núverandi fyrirkomulagi er það oft ójöfn skipting á fasteignagjöldum milli sveitarfélaga sem veldur óánægju auk skerðinga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á framlögum til orkusveitarfélaganna. Fyrirtækið hefur við mörg tækifæri áréttað að mikilvægt sé að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi og stuðla þannig að stuðningi og sátt nærsamfélaga við frekari uppbyggingu endurnýjanlegrar orku.

Hvað varðar það kerfi sem hér er verið að undirbyggja leggur Landsvirkjun áherslu á að það verði byggt með einfaldleika og skilvirkni í huga og í samræmi við þær aðgerðir sem fram koma í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar um aukna orkuöflun og einföldun ferla. Mikilvægt er að nýtt kerfi skattheimtu verði grundvöllur að sem breiðastri sátt sem greiði götu áframhaldandi uppbyggingar orkuvinnslu í takt við þarfir samfélagsins. Landsvirkjun bendir á að sú tillaga sem hér er kynnt virðist fela í sér matskennd viðmið á skattstofni, aðkomu þriðju aðila og umtalsvert flækjustig sem gæti unnið gegn sjónarmiðum breiðrar sáttar og haft í för með sér deilur og málaferli milli aðila. Lengi hefur verið reynt að skýra ramma núverandi kerfis sem hefur verið staðfestur með fjölda dómsmála. Að mati Landsvirkunar færi betur á því að nýta opinberar upplýsingar til grundvallar útreiknings en að útfært sé nýtt kerfi með tilheyrandi flækjustigi.

Landsvirkjun áréttar einnig mikilvægi þess að þær forsendur sem lagðar verði til grundvallar séu skýrar og uppfærðar og gefi rétta mynd af greiðslum orkuvinnsluaðila. Í þeim áformum sem hér eru kynnt eru þær tölur sem lagðar eru til grundvallar frá árunum 2018-2021. Landsvirkjun bendir á að á árunum 2022-2024 hafi greiðslur frá Landsvirkjun einni og sér aukist umtalsvert og er því um skekkju að ræða í forsendum. Mikilvægt er að þessar tölur verði uppfærðar til að gefa rétta mynd. Landsvirkjun vill einnig benda sérstaklega á að tekjuskattshlutfall fyrirtækisins er 37,6% en ekki 20% líkt og hjá hlutafélögum.

Landsvirkjun hefur áður bent á að það sé erfitt að sjá rök fyrir því að fella niður þá undanþágu rafveitna frá fasteignamati sem kveðið er á um í 3. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu, merki og mat fasteigna. Óljóst er hvort afnám undanþágunnar skili tilætluðum árangri, enda er erfitt að heimfæra eignir eða einingar sem teljast til rafveitna undir hugtakið fasteign aðrar en þær sem nú þegar teljast til skattandlags fasteignaskatts.

Það reynist enn fremur vandasamt að réttlæta slíkt afnám einungis gagnvart rafveitum, þegar sambærilegar eignir munu enn njóta undanþágu samkvæmt ákvæðum löggjafans, svo sem vegir, flugvellar í opinberri eigu, vatnsveitur, flutningsvirki o.fl.

Því til viðbótar bendir Landsvirkjun á að fjöldi dóma hafa gengið að undanfögnu um það hvernig eigi að skýra útreikning fasteignamats af dæluhúsum og sambærilegum mannvirkjum og er talsverð hætta á að afnám undanþágu rafveitu frá fasteignamati muni setja þau fordæmi og núverandi framkvæmd í uppnám. Ítrekar Landsvirkjun þá skoðun að einfaldara gæti verið að taka upp nýjan skattstofn eða hækka skattstofn fasteignaskatts á þann hluta rafveitna og annarra orkumannvirkja sem nú þegar eru skattlögð með breyttum reikniðferðum.

Hvað varðar framlögð áform eru helstu athugasemdir Landsvirkjunar eftirfarandi:

- **Nauðsynlegt er að útfæra og kynna betur aðferðafræði sem reiknilíkan byggir á. Mikilvægt er að sú útfærsla sé framkvæmd með einfaldleika í huga.**
Landsvirkjun telur vanta rökstuðning fyrir þeirri aðferðafræði sem hér er kynnt og ástæður þess að ekki sé verið að nýta þær opinberu upplýsingar sem nú þegar eru útgefnar. Ekki er annað að sjá en að um sé að ræða aðferðafræði sem svipar til þeirrar sem notuð er til að verðmeta fyrirtæki. Slík nálgun byggir á mati á fjölmörgum forsendum sem á þessu stigi eru óljósar. Landsvirkjun telur mjög mikilvægt í nánari útfærslu að forðast það að forsendur verði matskenndar og teldi skynsamlegri nálgun að þær upplýsingar sem liggi til grundvallar nýjum skattstofni verði fengnar úr opinberum ársreikningum orkufyrirtækja. Mikilvægt er að komast hjá því að nýtt regluverk leiði til deilna um túlkun og mögulegra málsókna.
- **Óljóst er hvort afnám undanþágunnar skili tilætluðum árangri.**
Erfitt er að heimfæra eignir eða einingar sem teljast til rafveitna undir hugtakið fasteign, aðrar en þær sem nú þegar teljast til skattandlags fasteignaskatts.
- **Gæta þarf þess að tölur um skattgreiðslur orkuvinnsluaðila séu uppfærðar og heildarmynd skattgreiðslna skoðuð**
Landsvirkjun áréttar að mikilvægt sé að uppfæra umfjöllun um greiðslur orkufyrirtækja og skoða heildargreiðslur þeirra. Greining HMS er byggð á eldri tölum frá 2018-2021 en greiðslur Landsvirkjunar jukust umtalsvert á árunum 2022-2024. Er þannig um vanmat á greiðslum að ræða sem mikilvægt er að lagfæra. Enn fremur er bent á að orkuframleiðendur greiða umtalsverðar fjárupphæðir í tekjuskatt sem í tilfelli Landsvirkjunar er 36,7%.
- **Notkun nýrra hugtaka gæti valdið ruglingi og torvelað samræmingu laga og framkvæmdar**
Landsvirkjun varar við því að notkun nýrra hugtaka geti valdið ruglingi og flækt samræmingu milli lagabókstafs og framkvæmd stofnana. Til að mynda er komið fram með hugtakið „vatnafarsfláki“ sem virðist þýða víðtækt áhrifsvæði og í raun ekki aðeins manngert, heldur gæti til að mynda náð yfir Mývatn og Þingvallavatn í tilfelli Laxár- og Sogsvirkjana. Huga þarf mjög vel að slíkum skilgreiningum áður en lengra er haldið. Landsvirkjun leggur til að reynt verði eftir fremsta megni að nota hugtök sem þekkt eru í greininni og viðkomandi löggjöf. Sé nauðsynlegt að koma fram með ný hugtök verði þau skilgreind með greinargóðum útskýringum.
- **Mikilvægt að innleiðing laga verði vel útfærð í frumvarpi**
Landsvirkjun telur skynsamlegt að innleiðing breytinga verði gerð í skrefum. Um er að ræða umtalsverðar breytingar og nauðsynlegt er að gefa aðilum tíma til aðlagana. Landsvirkjun bendir á að orkuvinnsluaðilar eru með langtímasamninga við viðskiptavinum á stórnotendamarkaði til næstu ára eða áratuga. Áhrif fyrirhugaðra breytinga á orkuverð munu þannig koma fram á heildsölumarkaði og orkuverði til almennings og smærri fyrirtækja.

Nánar er fjallað um athugasemdir Landsvirkjunar hvað varðar tölur og heildarmynd skattgreiðslna hér að neðan.

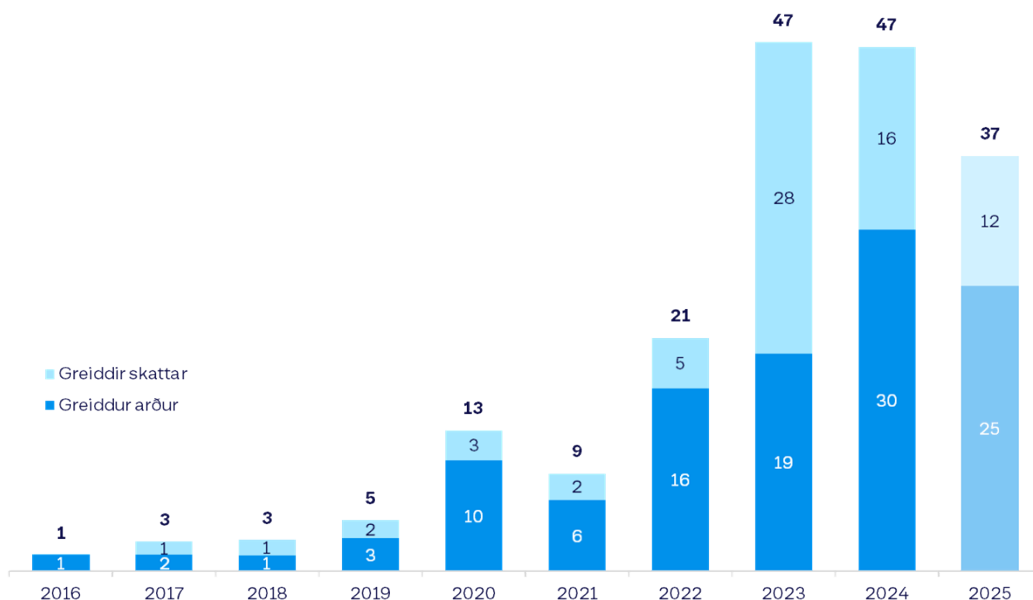
Landsvirkjun bendir á að greining HMS sé byggð á tölum frá árunum 2018-2021 sem að mati fyrirtækisins er umtalsvert vanmat á raunverulegum greiðslum sem hafa aukist á undanförunum þremur árum, auk þess sem taka þarf tekjuskattsgreiðslur orkuframleiðenda með í heildarmynd greiðslna.

Í lið D, önnur áhrif, í mati á áhrifum lagasetningar, segir m.a.:

„Tekjur sveitarfélaga munu aukast vegna hins nýja gjaldflokks fasteignaskatts og hærri framlaga úr Jöfnunarsjóð. Á árunum 2018 til 2021 greiddu orkufyrirtæki að jafnaði um 7,5 ma.kr. í fasteignaskatt og tekjuskatt. Ríkissjóður fékk tæp 80% og sveitarfélög um 20% eða 1,5 ma.kr. árlega. Í þeim sviðsmyndum sem unnar hafa verið er gert ráð fyrir að skatttekjur sveitarfélaga yrðu 3 ma.kr. eða 5 ma.kr., eða 2-3,5 sinnum meira en meðaltal áranna 2018-2021“.

Landsvirkjun vill í fyrsta lagi benda á að fyrirtækið greiðir 37,6% tekjuskatt en ekki 20% eins og hlutafélög. Tekjuskattsgreiðslur Landsvirkjunar á umræddu tímabili námu um 8 milljörðum króna eða meira en sú fjárhæð samtals sem nefnd er hér að ofan. Þar að auki greiðir Landsvirkjun um milljarð árlega í fasteignagjöld. Greiðslur frá Landsvirkjun eingöngu námu þannig um 12 milljörðum króna á tímabilinu.

Sé tímabilið frá 2022-2024 skoðað voru skattgreiðslur enn hærri, eða sem nemur um 35 milljörðum í tekjuskatt og þremur milljörðum í fasteignaskatt, auk arðgreiðslna.



Frá árinu 2018 voru helstu greiðslur Landsvirkjunar:

- Landsvirkjun greiddi 8 ma.kr. í tekjuskatt 2018-2021 og 20 ma.kr. í arðgreiðslur.
- Greiddur tekjuskattur LV frá 2022-2024 nam USD 50 ma.kr. (þar af 15 ma.kr. greiddar vegna söluhagnaðar) og 65 ma.kr. voru greiddar í arð.
- Fasteignaskattur LV hefur verið kringum einn ma.kr. á ári.

Þetta eru umtalsvert hærri fjárhæðir en nefndar eru í framlögðu mati á áhrifum lagasetningarinnar.



Lokaorð

Með þessum frumvarpsáformum stíga stjórnvöld fyrstu skrefin í þá átt að tryggja réttlátari skiptingu tekna af orkuvinnslu og ítrekar Landsvirkjun stuðning sinn við það markmið. Landsvirkjun vill þó árétta mikilvægi þess að allar breytingar sem áformaðar eru vegna aukinnar skattlagningar orkumannvirkja verði gerðar með einfaldleika og skilvirkni í huga.

Mikilvægt er að forðast að tekið verði upp flókið og matskennt reikniverk til að meta mögulegan nýjan eignaeða skattstofn með aðkomu þriðju aðila. Slík nálgun felur í sér mörg vafaatriði og hætt er við að það náist ekki samhljómur meðal hagaðila. Að mati Landsvirkjunar væri jákvætt að skoða hvort miða ætti frekar við eignarstofn opinberra endurskoðaðra ársreikninga orkufyrirtækja sem nærtækari og einfaldari lausn.

Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Rafnar Lárusson

Framkvæmdastjóri fjármála og upplýsingatækni