

Innviðaráðuneytið
Sölvhólgata 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 24.06.2025

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 o.fl. (skattlagning orkumannvirkja)

Orka náttúrunnar ohf. (ON) telur mikilvægt að hugað verði að því að sveitarfélög og nærsamfélög njóti í auknum mæli ávinnings af uppbyggingu orkuframleiðslu. ON telur á sama tíma mikilvægt að vandað verði til verka þegar kemur að auknum álögum á orkuframleiðslu og að horft verði á þær fyrirætlanir sem hér eru kynntar í samhengi við aðrar áætlanir stjórnvalda. Þá er einnig mikilvægt að ítarlegt áhrifamat verði unnið samhliða frumvarpsgerðinni. Leggur ON áherslu á að horft verði í því samhengi til áhrifa á samkeppnishæfni Íslands og áhrifa skattlagningarinnar á raforkuverð.

Opinberar álögur á orkuframleiðslu og nýtingu

Mikilvægt er að stjórnvöld hafi heildarsýn á þær skatta- og gjaldahækkanir sem eru nú þegar í farvatninu. Þau áform sem nú eru í kynningu að frumkvæði innviðaráðuneytisins eru ekki þau einu sem hafa verið í umræðunni í undanfögnu. Leggja þarf áherslu á að meta heildaráhrif gjalda- og skattahækkana. Telur ON að í því samhengi sé mikilvægt að horfa til hækkunar jöfnunargjalds sbr. lög nr. 98/2004 og þær breytingar sem liggja fyrir Alþingi, fyrirhugaðar hækkanir flutningskostnaðar sbr. uppbyggingaráform Landsnets, virðisaukaskatts, orkuskatts, auðlindagjalda til eiganda auðlinda, hugmynda um auðlindarentuskatts sem og fram kominna áforma um breytingu á tekjustofnum sveitarfélaga og afnámi undanþágu „rafveitna“ frá fasteignaskatti sem hér eru til skoðunar.

ON kallar eftir því að hugað verði að heildarmyndinni áður en tekin verði afstaða til einstakra áforma.

Áhrif á raforkuverð

Í frummati á áhrifum frumvarpsins kemur eftirfarandi fram: „Fasteignamat rafveitna mun hækka úr 82. ma. kr. í 1.358 ma. kr. sem mun fela í sér hækkun á fasteignaskatti rafveitna. Hækkun skatta á orkuframleiðslu kann að hafa í för með sér hærri orkukostnað almennings og fyrirtækja.“

ON telur mikilvægt að sérstakt mat verði lagt á áhrif frumvarpsins á raforkuverð. Nýlega kom út skýrsla Raforkueftirlitsins um þróun raforkuverðs sem unnin var samkvæmt beiðni

umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra¹. Fram kemur í skýrslunni að talsverðar hækkanir hafa átt sér stað á raforkukostnaði á árunum 2020-2025, þó mismiklar milli hópa. Mikilvægt er að þau áform sem hér eru kynnt verði jafnframt greind og metin út frá áhrifum þeirra á raforkuverð og hvort þau hafi mismunandi áhrif milli hópa.

Í því samhengi bendir ON á að stór hluti raforkusölu félagsins er bundinn í langtíma-samningum. Samningar við stóriðjuna eru bundnir til lengri tíma ólíkt sölu inn á almenna markaðinn. Áhrifa skattahækkunarinnar gætir þ.a.l. sérstaklega á almenna markaðnum og í smásölu með nokkurs konar mögnunaráhrifum. Áhrifin verða því á raforkuverð til smærri aðila og heimila sem eiga ekki kost á að gera langtímasamninga um kaup á raforku. Leiða má að því líkum að breytingarnar verði verðbólguhvetjandi og á skjön við þau markmið ríkisstjórnarinnar að stuðla að raforkuöryggi og jöfnu aðgengi að orku á sanngjörnu verði. Munu breytingar fela í sér aukin kostnað fyrir almenning.

Í ljósi þess að breytingin sem boðið er mun að öllum líkindum hafa mest áhrif á verðmyndun á raforku til almennings og smærri raforkunotenda er að mati ON mikilvægt að innleiða breytinguna í skrefum yfir langan tíma.

Samkeppnishæfni Íslands

ON hefur verulegar áhyggjur af samkeppnishæfni Íslands þegar horft er til allra þeirra skatta- og gjaldahækkana sem eru í farvatninu. Landsnet hefur þegar kynnt nýja Kerfisáætlun þar sem boðuð eru metnaðarfull uppbyggingaráform. Líkt og fram kemur í skýrslu Raforkueftirlitsins hefur flutningskostnaður almennra notenda hækkað um 20% á síðustu 5 árum en á breytilegu verðlagi nemur hækkunin 60%. Áframhaldandi hækkanir eru fyrrséðar ef áform Landsnets ganga eftir.

ON hefur skilað inn athugasemdum við kerfisáætlun Landsnets fyrir árin 2025-34. ON telur mikilvægt horft verði til þeirrar stefnumörkunar samhliða öðrum áætlunum stjórnvalda. Í áætluninni eru tilgreindar framkvæmdir sem samanlagt kosta um 120 ma.kr. Samkvæmt ársreikningi Landsnets árið 2024 voru rekstrarfjármunir 973.157 þús. USD (síkra 126 ma.kr.) og afskriftir 35.560 þús. USD (síkra 4,61 ma.kr.). Fyrirhugaðar fjárfestingar Landsnet eru því árlega um 8-faldar afskriftum félagsins og munu hækka eignastofn félagsins verulega og þar með auka þörf félagsins fyrir auknar tekjur í gegnum hækkun gjaldskrár, ef flutningur í kerfinu eykst ekki.

ON hefur eins og áður segir áhyggjur af því að öll þau áform sem stjórnvöld hafa muni mögulega skaða samkeppnishæfni landsins. Líkt og fram kemur í áðurnefndri skýrslu Raforkueftirlitsins þá eru verð til stórnotenda á Íslandi samkeppnishæf sé miðað við verð t.d. í Noregi. Sú staða getur hins vegar auðveldlega breyst raungerist öll þau áform sem nú eru í umræðunni. Hækkun kostnaðar mun hafa bein áhrif á samkeppnishæfni orkuframleiðslu á alþjóðavísu og möguleika íslenskra orkufyrirtækja til að laða að nýja starfsemi.

Fasteignamat

Samkvæmt áformum er ætlunin með frumvarpi til breytinga á tekjustofnum sveitarfélaga að fella úr gildi undanþágu „rafveitna“ frá fasteignamati samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu, merki og mat fasteigna. ON bendir á að misvísandi getur verið að tala um

¹ Skýrsla Raforkueftirlitsins dags. 12. júní 2025: [Próun raforkuverðs.pdf](#)

„rafveitu“ í þessu samhengi. Mikilvægt er að orðanotkun endanlegs frumvarps verði í samræmi við það sem þekkist meðal annars í raforkulögum nr. 65/2003.

Í áformunum segir jafnframt að gert sé ráð fyrir að „rafveitur verði metnar á gangvirði með tekjumati sbr. 2. mgr. 27. gr. laganna.“ Er þar vísað til laga nr. 6/2001 um skráningu merki og mat fasteigna. Í ákvæðinu segir að „sé gangverð fasteigna ekki þekkt skal matsverð ákveðið eftir bestu fáanlegri vitneskju um gangverð sambærilegra fasteigna með hliðsjón af tekjum af þeim, kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar.“

Umrætt ákvæði kom nýtt inn í lögin með lögum nr. 83/2008. Í greingerð með frumvarpinu segir um 2. mgr. 27. gr. að með ákvæðinu sé nú heimilt að „miða matsverð við tekjur af sambærilegum eignum ef gangverð er ekki þekkt“. Ef horft er til áformanna og upplýsinga frá HMS virðist sem hugsunin sé sú að byggja á tekjumati, þ.e. að horft verði til rekstursins sem fram fer í fasteigninni og svæðinu í kring og hvaða tekjur eru af honum fremur en mat verði lagt á gangverð fasteignarinnar. Í tilviki jarðvarmavirkjana virðist ætlunin vera sú að horfa einnig til nýtingarleyfisins virkjana og afmörkunar lands í því. Í raun er því ekki verið að meta verðmæti fasteignarinnar sem ætti að vera andlag skattsins heldur verðmæti rekstursins og svæðisins sem tengist fasteigninni. Fer það gegn grunnhugmyndinni um fasteignamat að horfa til áhrifasvæðis mannvirkja með þessum hætti. Má velta því upp hvort í raun sé verið að útfæra fasteignaskatt? Hvort fremur sé um einhvers konar innviðaskatt að ræða.

ON bendir einnig á að eðli jarðvarmavirkjana er annað en t.d. vatnsaflsvirkjana. Í fylgigögnum með áformunum má sjá að líftími jarðvarmavirkjana er sagður endalaus. Hið rétta hins vegar er að ólíkt vatnsaflsvirkjunum verður óhjákvæmilega dvínun hjá jarðvarmavirkjunum. Minni vökví berst inn í jarðhitakerfið en það sem er tekið upp til að nýta. Afleiðingin er sú að ekki er hægt að halda áfram framleiðslu rafmagns og heits vatns nema bora nýjar holur, með tilheyrandi fjárfestingu, og þannig viðhalda þeirra vinnslu sem núverandi innviðir bjóða uppá. Rétt er að taka tillit þessa eðlis jarðvarmavirkjana sem er gjörólíkt vatnsaflsvirkjunum.

ON leggur áherslu á að fyrir liggi með hvaða hætti fasteignaskattstofninn verði ákvarðaður áður en undanþágan verður afnumin í lögum. Það er jafnframt mikilvægt að álagning, viðmið og forsendur séu þannig að jafnræðis sé gætt milli mismunandi orkukosta við virðismat einstakra virkjana, þ.e. jarðvarma-, vindorku- og vatnsaflsvirkjana. Þá er einnig rétt að hafa í huga að samkvæmt reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat nr. 406/1978 eru vélar og önnur tæki, þótt skeytt séu við fasteign, ekki fylgifyr fasteignar. Þrátt fyrir það virðist sem tækjakostur verði óhjákvæmilega hluti af mati að fasteignaskattstofninum með tekjumatinu sem boðað er.

Huga þarf einnig sérstaklega að blönduðum jarðvarmavirkjunum. Rétt er við mat á fasteignaskattstofninum að horfa aðeins til rafmagnsframleiðsluhlutans og undanskilja þannig eignir sem tilheyra varmaframleiðslunni.

Auk framangreindra sjónarmiða telur ON einnig undir þær athugasemdir sem reifaðar eru í umsögn Samorku um fasteignamat og afnám undanþágu rafveitna.

Lokaorð

Mikilvægt er að stíga varlega til jarðar þegar álögur og skattheimta er aukin á orkuframleiðendur. Líkt og fram hefur komið í máli umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra er það hluti af stefnuyfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar að auka orkuöflun á kjörtímabilinu, styðja við verðmætasköpun og orkuöryggi um land allt auk þess að halda góðum gangi í orkuskiptum. Ef ná á markmiði Íslands um kolefnishlutleysi fyrir 2040 er mikilvægt að vanda til verka og að óþarfa skorður verði ekki settar þeim sem raunverulega geta stutt við að þau markmið náist. ON leggur áherslu á að nauðsynlegar greiningar og áhrifamat verði unnið áður en frumvarp verður lagt frá á komandi þingvetri. Mikilvægt er að málið verði unnið í samstarfi og sátt við hagaðila.

ON tekur undir með mikilvægi markmiða áformanna, þ.e. að sveitarfélög og nágrennar njóti í auknu mæli ávinnings af uppbyggingu orkuframleiðslu. Það er hins vegar mikilvægt að útfærslan verði með réttum hætti og nauðsynlegar greiningar liggi fyrir áður en endanleg leið verður valin.

Virðingarfyllt
f.h. Orku náttúrunnar ohf.



Valgerður B. Eggertsdóttir