

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um skráningu, merki og mat fasteigna og lög um tekjustofna sveitarfélaga o.fl. (rýmiseignir og orkumannvirki)

Frá innviðaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, nr. 6/2001, með síðari breytingum.

1. gr.

2. málsl. 2. mgr. 1. gr. laganna hljóðast svo: Kjarni fasteignaskrár eru upplýsingar um lönd og lóðir ásamt hnitsettri afmörkun þeirra, mannvirki sem við þau eru skeytt, hnitsett þrívíddarafmörkun rýmiseigna, svo og þau réttindi sem fasteignum þessum tengjast.

2. gr.

Á eftir 1. mgr. 3. gr. laganna kemur ný 2. mgr. svohljóðandi: Þrátt fyrir 1. mgr. telst rýmiseign einnig til fasteignar samkvæmt lögum þessum. Rýmiseign er þrívítt afmarkað rými ætlað utan um mannvirki, mannvirkjakerfi, ásamt réttindum sem þeim fylgja, sem heimilt er að reisa samkvæmt mannvirkja- og skipulagslögum. Myndun rýmiseignar er heimil þegar:

- Viðkomandi rými nær yfir eða undir aðra fasteign, eða mannvirki innan rýmisins eru varanlega skeytt við eignarlaust land eða sjávarbotn.
- Mannvirki og tilheyrandi réttindi innan rýmisins mynda eina heildstæða einingu, svo sem orkuvinnslukerfi, samgöngumannvirki eða verksmiðjur.
- Áfram er hægt að nýta þann hluta fasteignar, sem liggur yfir eða undir rýmiseigninni, í öðrum og sjálfstæðum tilgangi.

3. gr.

Á eftir 3. gr. a kemur ný grein, 3. gr. b, svohljóðandi: Rýmiseign skv. 2. mgr. 3. gr. telst tilheyra því sveitarfélagi samkvæmt lögum þessum þar sem mesta hlutfall rýmis eignarinnar liggur. Séu hlutföll jöfn milli sveitarfélaga telst rýmiseign tilheyra því sveitarfélagi þar sem rúmfræðileg miðja rýmisins liggur.

Sveitarfélag sem rýmiseign tilheyrir skv. 1. mgr. fer með hlutverk og skyldur sveitarfélags sem mælt er fyrir um í lögum þessum gagnvart rýmiseigninni í heild sinni.

Þegar lög mæla fyrir um réttindi eða skyldur sem fylgja fasteign, og rýmiseign er staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi, skal miða við að rýmiseignin í heild sinni tilheyri því sveitarfélagi þar sem hún er skráð skv. 1. mgr., nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. Á eftir orðinu „sveitarfélagi“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: sé um að ræða stofnun rýmiseignar, sbr. 2. mgr. 3. gr., sem staðsett er í fleiri en einu sveitarfélagi, skal leggja umsóknina fram hjá því sveitarfélagi þar sem mesta hlutfall rýmisins er staðsett. Það sveitarfélag ber þá ábyrgð á skráningu rýmiseignarinnar í heild sinni.

b. Á eftir orðunum „skiptingu fasteignar“ í 2. málsl. 1. mgr. kemur: „svo sem stofnun rýmiseignar skv. 2. mgr. 3. gr.“

5 gr.

Í stað orðanna „land og lóðir“ í 1. mgr. 19. gr. kemur: fasteignir.

6. gr.

Í stað 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. kemur nýr töluliður svohljóðandi: Flutningsvirki, flutningskerfi og dreifikerfi raforku eins og þau eru skilgrein samkvæmt raforkulögum og mannvirki sem framleiða raforku með uppsettu afli 100kw eða minna.

7. gr.

Á eftir 2. mgr. 27. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Fasteignir sem nýttar eru til vinnslu raforku, skulu metnar á grundvelli gangvirkni samkvæmt 1. mgr. sem ákvarðast með núvirðingu áætlaðs fjárstreymis frá rekstri fasteignarinnar.

8. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 3. gr. skulu öll mannvirki og mannvirkjakerfi sem nýtt eru til framleiðslu raforku og eru þegar í notkun, eða hafa verið samþykkt af skipulagsyfirlöndum, við gildistöku laga þessara, og falla undir skilgreiningu rýmiseigna skv. 2. mgr. 3. gr., skráð sem rýmiseignir í fasteignaskrá. Eigendur slíkra eigna skulu hafa frumkvæði að stofnun þeirra skv. 14. gr. og leggja fram nauðsynleg gögn til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar innan þess frests sem stofnunin setur.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er heimilt, að undangenginni skriflegri áminningu, að leggja dagsektir á eigendur fasteigna skv. 1. mgr., allt að 500.000 kr. á dag, til að knýja á um að þeir sinni skyldu sinni skv. 1. mgr.

Sinni eigandi eigi skyldu sinni skv. 1. mgr. innan sex mánaða frá því að álagning dagsekta hófst skv. 2. mgr., er Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heimilt að skrá viðkomandi eign sem rýmiseign í fasteignaskrá. Í því skyni skulu starfsmenn stofnunarinnar, eða sérfræðingar á hennar vegum, hafa heimild til aðgangs að landi og mannvirkjum til mælinga og gagnaöflunar. Eigendum og rekstraraðilum er skylt að veita stofnuninni nauðsynlega aðstoð og upplýsingar svo unnt sé að afmarka rýmiseignina í fasteignaskrá.

Áður en Húsnæðis- og mannvirkjastofnun tekur ákvörðun um skráningu rýmiseignar skv. 3. mgr. skal hún kynna eigendum hlutaðeigandi fasteigna drög að yfirlýsingu um stofnun eignarinnar og veita þeim frest til að gera athugasemdir. Að þeim fresti liðnum tekur stofnunin ákvörðun um útgáfu yfirlýsingarinnar þar sem tilgreina skal úr hvaða fasteignum rýmiseign er mynduð og hvaða aðili skuli bera ábyrgð á greiðslu fasteignaskatts og annarra opinberra gjalda af henni.

Yfirlýsingu skv. 4. mgr. skal þinglýst sem kvöð á þær landeignir sem rýmiseignin snertir. Við þinglýsinguna skal rýmiseignin stofnuð í þinglýsingabók en hvíla án þinglýsts eiganda þar til stofnskjal skv. 14. gr. hefur verið gefið út og því þinglýst. Sá aðili sem tilgreindur er greiðandi í yfirlýsingunni ber ábyrgð á greiðslu fasteignaskatts og annarra opinberra gjalda af eigninni líkt og um þinglýstan eiganda væri að ræða.

Eigendum mannvirkja er skylt að endurgreiða allan kostnað sem hlýst af gagnaöflun og skráningu skv. 3. mgr. Kröfur vegna dagsekta og útlagðs kostnaðar hvíla á viðkomandi fasteign sem lögveð.

II. KAFLI

Breyting á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1994, með síðari breytingum.

9. gr.

Á eftir 2. mgr. 2. gr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Það sveitarfélag sem fer með leiðandi hlutverk gagnvart rýmiseign sem nær yfir staðarmörk tveggja eða fleiri sveitarfélaga sbr. 3. gr. a annast álagningu og innheimtu þjónustugjalda vegna rekstur slíkra fasteigna ef við á, svo sem vatnsgjalds, fráveitugjalds og sorphirðugjalds og deilir milli hlutaðeigandi sveitarfélaga. Gjaldskrá skal þó ráðast af samkomulagi sveitarfélaga og endurspegla raunkostnað hvers þeirra vegna þjónustunnar sem þau veita. Komist sveitarfélög ekki að samkomulagi ákveður leiðandi sveitarfélag skv. 3. gr. a. gjaldskrána.

10. gr.

Á eftir orðunum „allar aðrar fasteignir“ í 2. málsl. c-lið 3. mgr. 3. gr. laganna, kemur: að undanskildum fasteignum sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns skv. 4. gr. a,

11. gr.

Á eftir 3. gr. kemur ný grein, 3. gr. a, svohljóðandi: Um rýmiseignir skv. lögum um skráningu og mat fasteigna, aðrar en þær sem falla undir 4. gr. a, og staðsettar eru í fleiri en einu sveitarfélagi, fer það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur með ákvörðunarvald skv. lögum þessum. Séu hlutföll jöfn telst rýmiseign tilheyra því sveitarfélagi þar sem rúmfræðileg miðja rýmisins liggur. Það sveitarfélag ákveður skatthlutfall skv. 3. og 4. mgr. fyrir rýmiseignina í heild sinni og annast álagningu og innheimtu fasteignaskattsins og skipta skatttekjum á milli hlutaðeigandi sveitarfélaga í hlutfalli við stærð rýmisins innan staðarmarka hvers þeirra.

12. gr.

Á eftir orðunum „álagningu fasteignaskatts“ í 1. málsl. 1. mgr. 4. gr. kemur: sbr. þó 2. mgr. 4. gr. b.

13. gr.

Á eftir 4. gr. koma tvær nýjar greinar, 4. gr. a. og 4. gr. b, svohljóðandi:

a. (4. gr. a)

Álagningarhlutfall fasteignaskatts af fasteignum, þ.m.t. rýmiseignum, sem nýttar eru til vinnslu raforku, enda sé uppsett afl þeirra 100 kW eða meira, skal vera x% af fasteignamati þeirra.

Nái áhrifasvæði fasteignar skv. 1. mgr., eins og það er skilgreint í viðauka II við lög þessi, yfir staðarmörk tveggja eða fleiri sveitarfélaga, skal fasteignaskattur skiptast á milli þeirra í samræmi við þær reglur sem kveðið er á um í viðaukanum.

Húsnaðis- og mannvirkjastofnun annast útreikning á vægi áhrifasvæða og hlutfalli sveitarfélaga innan þeirra. Ráðherra kveður á um nánari útfærslu útreikninga í reglugerð, þar á meðal um kortagrunna og lágmarkslaun reikninets sem nota skal við ákvörðun á hlutfalli áhrifa innan landamerkjia.

b. (4. gr. b)

Tekjur sveitarfélaga af fasteignaskatti af fasteignum skv. 4. gr. a, og fasteignum þar sem fram fer starfsemi stórnotanda af raforku, sbr. skilgreiningu í raforkulögum, skulu sæta jöfnun í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga samkvæmt eftirfarandi reglum:

1. Sveitarfélag heldur óskertum fasteignaskattstekjum að fjárhæð x. kr. á hvern íbúa.
2. Af þeim tekjum sem eru umfram frítekjumark skv. 1. tölul., heldur sveitarfélagið eftir hlut sem reiknast skv. reglur um minnkandi skv. b-hluta viðauka I. Útreikningurinn skal tryggja að viðbótaskjör sveitarfélagsins af þeim hluta verði hærri en x. kr. á hvern íbúa.
3. Tekjur sem eftir standa renna til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga skv. lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Fjárhæðir samkvæmt þessari grein skal miða við launavísitölu Hagstofu Íslands í september 2025 og íbúafjölda sveitarfélagsins 1. janúar árið á undan skv. talningu Hagstofu Íslands.

Ráðherra er heimilt fela öðru stjórnvaldi en sveitarfélögum að annast álagningu og innheimtu fasteignaskatta af fasteignum skv. 1. mgr. og dreifingu tekna af sömu fasteignum á milli viðkomandi sveitarfélaga og Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við lög þessi. Álagning stjórnvaldsins fyrir hönd sveitarfélaga fer fram í fasteignaskrá og ákveður stjórnvaldið fjölda gjalddaga fyrir upphaf hvers árs. Um framkvæmd álagningar, gjalddaga, eindaga og ágreining um gjaldskyldu fer að öðru leyti skv. 4. gr. Ákvörðun ráðherra um fela öðru stjórnvaldi verkefni samkvæmt þessari grein skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

14. gr.

6. gr. laganna orðast svo: Ef nýtingu fasteignar, sem metin er sem ein heild, er þannig háttað að greiða ber fasteignaskatt af henni samkvæmt fleiri en einum gjaldflokki, sbr. 3. mgr. 3. gr. eða 4. gr. a, skal ákveða hlutfallslega skiptingu milli flokkanna. Byggingarfulltrúi ákveður skiptinguna þegar um er að ræða fasteignir skv. 3. mgr. 3. gr., en Húsnaðis- og mannvirkjastofnun ákveður skiptingu ef fasteign er að hluta til nýtt til að framleiða raforku sbr. 4. gr. a. Ákvörðun Húsnaðis- og mannvirkjastofnunar má skjóta til yfirfasteignamatnefndar.

15. gr.

Við lögina bætist við tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (XXXVI.)

Þrátt fyrir 2. mgr. 3. gr. laganna skal stofn til álagningar fasteignaskatts á eftirfarandi fasteignir á árinu 2027 vera:

xxx.
xxx.
xxx.
xxx.
xxx.

b. (XXXVII.)

Þrátt fyrir ákvæði 3. gr. og 4. gr. a skal ekki leggja fasteignaskatt á fasteignir skv. 1. mgr. 4. gr. a fyrstu þrjú starfsár þeirra. Undanþágan nær til eigna sem hófu starfsemi fyrir gildistöku laga þessara sem og nýrra eigna sem hefja starfsemi fram til 1. janúar 2035. Starfsemi telst hefjast þann dag sem raforkuframleiðsla hefst í fyrsta skipti.

16. gr.

Við lögin bætist við nýr viðauki, svohljóðandi:

Viðauki II

A-hluti

Ákvörðun áhrifasvæða og skipting fasteignaskatts.

1. gr.

Almenn regla um skiptingu.

Hluttur sveitarfélags í fasteignaskattstekjum fasteigna sem nýttar eru til að framleiða rafmagn skv. 4. gr. a skal ráðast af hlutfalli áhrifa viðkomandi fasteignar eins og það er skilgreint í 2. – 4. gr. viðaukans, innan staðamerkja sveitarfélagsins.

2. gr.

Skilgreining áhrifasvæða.

Vægi áhrifa fasteignar skv. 4. gr. a ákvarðast af landfræðilegri legu og eðli mannvirkja. Við útreikning skal flokka áhrif fasteigna í eftirfarandi flokka, að teknu tilliti til sérreglna í 3.–5. gr. viðaukans:

1. *Grunnáhrifasvæði:* Landfræðilegt svæði sem markast af rás út frá stöðvarhúsi fasteignar. Vægi áhrifa innan svæðisins er mest við stöðvarhúsið en minnkar línulega í hlutfalli við fjarlægð þar til það verður núll við ytri mörk rásarinnar.
2. *Aukið vægi innan grunnáhrifasvæðis:* Tiltekin svæði innan grunnáhrifasvæðis, sem nánar eru skilgreind í 3.–5. gr. viðaukans, fá aukið vægi sem reiknast sem margfeldi af grunnvægi skv. 1. tölul.
3. *Sértæk áhrifasvæði:* Tiltekin svæði utan grunnáhrifasvæðis, svo sem vegna vatnsréttinda eða mannvirkja, sem teljast til áhrifasvæðis samkvæmt nánari skilgreiningu í 3.–5. gr. viðaukans.

3. gr.

Vatnsaflsvirkjanir

Rás grunnáhrifasvæðis vatnsaflsvirkjunar skal vera 20 km. Innan grunnáhrifasvæðis skulu uppistöðulón, miðlunarlón og vatnafar á milli lóna sem þjónar virkjuninni hafa tífalt vægi á við grunnvægi svæðisins. Sama á við um uppistöðulón og miðlunarlón utan grunnáhrifasvæðis, sem teljast til sértækra áhrifasvæða. Vægi þeirra skal samsvara tvöföldu hámarksvægi grunnáhrifasvæðis, en lækka um fimmtung fyrir hverja þá vatnsaflsvirkjun sem nýtir sama vatnsrennsli á leiðinni að viðkomandi virkjun.

4. gr.

Jarðvarmavirkjanir.

Rás grunnáhrifasvæðis jarðvarmavirkjunar skal vera 15 km.

5. gr.

Vindorkuver

Rás grunnáhrifasvæðis vindorkuvers skal vera 30 km. Sýnileikaáhrif innan grunnáhrifasvæðis skulu hafa aukið vægi. Við útreikning á vægi sýnileika skal miða við hæsta punkt spaða á hæstu vindmyllu versins að teknu tilliti til landslags. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um tæknilega útfærslu sýnileikagreiningar, svo sem um viðmiðunarhæð og áhrif jarðarsveigju.

B-hluti

Skerðing vegna hárra fasteignaskatta af orkumannvirkjum og stóriðju

Þegar fasteignaskattstekjur á hvern íbúa sveitarfélags eru hærri en viðmið skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. b. skal sá hluti þeirra sem rennur til sveitarfélags ákvarðast af formúlunni:

$$T = \left[f + \frac{(t - f) \cdot v}{(t - f) + v} \right] \cdot P$$

Þar sem T eru heildarfasteignaskattstekjur sveitarfélags eftir jöfnun sbr. 4. gr. b., t táknar ójafnaðar fasteignaskattstekjur á íbúa, f táknar frítekjumark á íbúa sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. b., v táknar hámarks mögulega viðbót sbr. 2. tölul. 1. mgr. 4. gr. b. og P táknar íbúafjölda sveitarfélags.

III. KAFLI
Aðrar breytingar
17. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um mannvirki nr. 160/2010:*

a. Á eftir 8. gr. laganna kemur ný grein, 8. gr. a, svohljóðandi:

Um rýmiseignir samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna, sem staðsettar eru í fleiri en einu sveitarfélagi, fer það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur með hlutverk og skyldur sveitarfélags samkvæmt lögum þessum, sbr. þó 2. og 3. mgr. Undir það heyrir m.a. útgáfa leyfa og eftirlit skv. lögum þessum. Séu hlutföll jöfn tilheyrir rýmiseign því sveitarfélagi þar sem rúmfræðileg miðja rýmisins liggur.

Útgáfa byggingarleyfis og aðrar stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt lögum þessum, er varða rýmiseign skv. 1. mgr., er háð samþykki þeirra sveitarfélaga sem rýmiseignin teygir sig inn í. Hlutaðeigandi sveitarfélögum er heimilt að gera með sér samkomulag um að byggingarfulltrúi þess sveitarfélags, þar sem afmarkaður hluti mannvirkis er staðsettur, annist eftirlit og úttektir á þeim hluta.

Um rýmiseignir sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns fer hvert hlutaðeigandi sveitarfélag með hlutverk og skyldur samkvæmt lögum þessum yfir þeim hluta mannvirkisins sem liggur innan þess staðarmarka.

b. Á eftir 1. mgr. 51. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Við ákvörðun gjaldskrár vegna rýmiseigna sem ná yfir staðarmörk fleiri en eins sveitarfélags skal taka mið af samvinnu sveitarfélaga við meðferð málsins. Í þeim tilvikum skal það sveitarfélag sem fer með málsmeðferðina skv. 1. mgr. 8. gr. a annast innheimtu gjalda, en þeim skal skipt á milli viðkomandi sveitarfélaga í samræmi við kostnað hvers sveitarfélags skv. 1. mgr.

2. *Skipulagslög nr. 123/2010:*

a. Á eftir 16. gr. laganna kemur ný grein, 16. gr. a, svohljóðandi:

Um rýmiseignir skv. lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, sem staðsettar eru í fleiri en einu sveitarfélagi, fer það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur með hlutverk og skyldur sveitarfélags samkvæmt lögum þessum sbr. þó 2. og 3. mgr. Undir það heyrir m.a. útgáfa leyfa og eftirlit skv. lögum þessum.

Skipulags- og stjórnvaldsákvæðanir samkvæmt lögum þessum er varða rýmiseign skv. 1. mgr. er háð samþykki þeirra sveitarfélaga sem rýmiseignin teygir sig inn í. Hvert sveitarfélag skal annast nauðsynlegan undirbúning, kynningu og auglýsingu skipulagstillagna samkvæmt lögum þessum fyrir þann hluta rýmiseignar sem þar liggur. Hlutaðeigandi sveitarfélög er heimilt að gera með sér samkomulag um að skipulagsfulltrúi þess sveitarfélags, þar sem afmarkaður hluti mannvirkis er staðsettur, annist eftirlit og úttektir á þeim hluta.

Um rýmiseignir sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns fer hvert hlutaðeigandi sveitarfélag með hlutverk og skyldur samkvæmt lögum þessum yfir þeim hluta mannvirkisins sem liggur innan þess staðarmarka.

b. Við 20. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Við ákvörðun gjaldskrár vegna rýmiseigna sem ná yfir staðarmörk fleiri en eins sveitarfélags skal taka mið af samvinnu sveitarfélaga við meðferð málsins. Í þeim tilvikum skal það sveitarfélag sem fer með málsmeðferðina skv. 1. mgr. 16. gr. a annast innheimtu gjalda, en þeim skal skipt á milli viðkomandi sveitarfélaga í samræmi við kostnað hvers sveitarfélags skv. 1. og 2. mgr.

3. *Lög um gatnagerðargjald nr. 153/2006:* Á eftir 9. gr. laganna kemur ný grein, 9. gr. a, svohljóðandi:

Þegar rýmiseign skv. lögum um skráningu og mat fasteigna er staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi, fer það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur með ákvörðunarvald samkvæmt lögum þessum. Skal það sveitarfélag annast álagningu og innheimtu gatnagerðargjalds fyrir rýmiseignina í heild sinni. Gatnagerðargjald sem innheimt er skv. 1. mgr. skal skiptast milli hlutaðeigandi sveitarfélaga í hlutfalli við stærð rýmisins innan staðarmarka hvers þeirra.

4. *Lög um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 56/2025:* Við b-lið 1. mgr. 2. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þá bætast við tekjur sjóðsins skv. þessum staflíð, sú fjárhæð sem renna skal til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga vegna fasteignaskatta af fasteignum sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns skv. lögum um tekjustofna sveitarfélaga.

5. *Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011:* Á eftir orðinu „liggja“ í 1. mgr. 4. gr. kemur: sbr. þó rýmiseignir skv. lögum um skráningu, merki og mat fasteigna sem geta verið staðsettar í fleiri en einu sveitarfélagi.

Lögin taka gildi 1. janúar 2027.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram af innviðaráðherra og felur í sér tillögur að breytingum á lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, nr. 6/2001, lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, og fleiri tengdum lögum. Tilgangur frumvarpsins er í tvíþættur. Annars vegar er stefnt að því að innleiða hugtakið rýmiseignir í íslenskan rétt og festa þær í sessi sem sjálfstæðar fasteignir í fasteignaskrá. Hins vegar er því ætlað að afnema gildandi undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati og tryggja þannig samræmda skráningu og mat á slíkum innviðum til samræmis við aðrar fasteignir. Frumvarpið er samið í innviðaráðuneytinu í samráði við önnur ráðuneyti og stofnanir og má upphaflega rekja til tillagna starfshóps um sem skipaður var af fjármála- og efnahagsráðherra í júní 2023 um skattlagningu orkuvinnslu, en í hópnum sátu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, umhverfis-, orku- og loftlagsráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og innviðaráðuneytisins. Skýrsla starfshópsins „Skattlagning orkuvinnslu“, sem birt var á vef Stjórnarráðsins í janúar 2024, leggur grunninn að þeim breytingum sem hér eru lagðar til en í skýrslunni er greint frá þeim sögulegu ástæðum og rökum sem liggja að baki tillögunum um afnám á undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati.

Gildandi lagaumhverfi hefur gert það að verkum að stærstur hluti orkumannvirkja og áhrifasvæði orkuvinnslu hefur ekki verið metinn til fasteignamats og þar af leiðandi ekki borið fasteignaskatt til sveitarfélaga. Fasteignaskattur er helsti tekjustofn sveitarfélaga, ásamt útsvari, og hafa sveitarfélög lengi haldið því fram að óeðlilegt sé að sveitarfélög fái ekki tekjur af því að leggja til landrými og náttúruauðlindir vegna orkuvinnslu. Jafnframt hefur skýrt komið fram í umræðunni að nærsamfélög setta sig ekki við uppbyggingu orkumannvirkja ef þeim eru ekki tryggð hlutdeild í ávinningi af þeirri starfsemi. Þessi þróun er alþjóðleg og er sérstaklega áberandi þar sem uppbygging vindorkuvera fer vaxandi. Með frumvarpinu er lagt til að afnema sérstaka undanþágu frá fasteignamati sem tiltekin mannvirki og landsvæði virkjanna hafa notið. Um er að ræða veigamikil mannvirki á borð við stíflur, fallpípur og önnur mannvirki sem eru nauðsynleg fyrir vinnslu raforku en með því að afnema undanþáguna mun Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) ákvarða fasteignamat slíkra mannvirkja.

Til að hægt sé að afnema undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati er nauðsynlegt að gera breytingar á fasteignaskráningu á Íslandi. Orkumannvirki, sem og önnur sértæk mannvirki og innviðir, víkja frá hefðbundinni skilgreiningu á fasteign, og er því nauðsynlegt að gera lagalegar og kerfislegar breytingar til að hægt sé að skrá orkumannvirki í fasteignaskrá og ákvarða fasteignamat þeirra. Í frumvarpi þessu er því kynnt ný skilgreining á fasteign, svokölluð rýmisfasteign, sem er ætlað að ná utan um mannvirki og innviði sem ekki er hægt að skrá og meta með hefðbundnum hætti. Um er að ræða tímamót í fasteignaskráningu á Íslandi og með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á markvíslegum lögum vegna þessa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Rýmiseignir

Eins og áður segir er með frumvarpi þessu lagðar til grundvallarbreytingar á fasteignaskráningu á Íslandi. Núgildandi lög um skráningu, merki og mat fasteigna nr. 6/2001 skilgreina fasteign sem afmarkaðan hluta lands ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og varanlegum mannvirkjum. Í skilgreiningunni felst að áhersla er lögð á lóðina og eignarrétt á henni, frekar en mannvirkin sem á henni standa, þ.e. fasteign er afmörkuð lóð, jörð eða land óháð því hvað stendur á jörðinni. Þannig eru stíflur og brýr skv. þessari skilgreiningu fasteignir að því leyti sem þær hvíla á afmörkuðu landi, þrátt að það falli ekki undir almenna málvenju. Þessi skilgreining nær oft ekki nægilega vel utan um orkumannvirki og fleiri eignir af ýmsum ástæðum. Mannvirki eða náttúruauðlindir sem mynda framleiðslukerfi raforku hvíla oft á eða eru hluti af mörgum lóðum sem geta verið í mismunandi eignarhaldi, t.d. geta uppistöðulón verið í landi í eigu annarra en þess sem rekur orkuvinnslu eða jarðgöng sem hvíla undir mörgum fasteignum. Þá geta þau einnig verið hluti af jörðum eða lóðum sem eru ekki alltaf skilgreindar eða skráðar í fasteignaskrá og óvissa ríkir um eignarhald landsins, afmörkum þess eða réttindi tengd þeim.

Þetta vandamál er ekki bundið við Ísland. Með aukinni þéttingu byggðar og flóknum innviðaverkefnum, svo sem neðanjarðar bílastæðahúsum, samgöngumannvirkjum og verslunarmiðstöðum, sem oft ná yfir mörk

hefðbundinna fasteigna og jafnvel yfir staðarmörk sveitarfélaga, vaknar þörf fyrir nýja nálgun við fasteignaskráningu sem felur í sér að skrá eign í lögum, þar sem mismunandi aðilar geta átt eignir hver ofan á öðrum eða neðan. Eins og áður segir er hefðbundin fasteign afmörkuð á yfirborði jarðar en nær ótakmarkað í jörðu og upp loft, svo langt sem eignarétturinn nær. Sú leið sem farin er hjá nágrannalöndum okkar er að heimila skráningu á fasteignareiningum sem byggja á þrívíðu rými utan um mannvirki í stað afmarkaðar lóðar eða lands og eignarétt að því. Hugtakið nær yfir flókin kerfi eða stór rými utan um mannvirki, eins og fasteignir sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns og tengd réttindi, jarðgöng og bílakjallara. Rýmiseignin er í skráningu aðskilin frá landinu sem hún stendur á eða er undir, þ.e. landeigninni. Tilgangur með slíku hugtaki er að gefa fasteignaskrá kleift að meta og skrá þrívíðu rými utan um mannvirki sem eina heildræna einingu í fasteignaskrá sem einfaldar og eykur gagnsæi fasteignamats og skattlagningu á stórum innviðum.

2.2. Afnáam undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati

Annar tilgangur þessa frumvarps er að afnema undanþágu í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna sem orkumannvirki hafa frá fasteignamati. Söguleg þróun skattlagningu orkufyrirtæki hefur verið með þeim hætti að framan af voru slík fyrirtæki undanþegin öllum skattgreiðslum, oft með ákvæðum í sérlögum sem um þau giltu. Hér má nefna 80. gr. orkulaga, nr. 58/1967 (Orkustofnun, Rarik, Jarðboranir o.fl.), lög um Landsvirkjun nr. 42/1983, lög um raforkuver nr. 60/1981, lög um Hitaveitu Suðurnesja og lög nr. 40/2001 um Orkubú Vestfjarða. Orkumannvirki voru jafnframt undanþegin fasteignamati og fasteignaskatti, fyrst með lögum um fasteignamat og fasteignaskráningu nr. 28/1963. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 28/1963 má rekja að upphafleg ástæða þess að mælt var fyrir um að tiltekna fasteignir yrðu undanþegnar fasteignamati, þ.m.t. rafveitur, var að um væri að ræða eignir sem væri ætlað að gegna þjóðhagslegu þjónustuhlutverki og að torvelt væri að meta slíkar eignir. Þá var litið til þess að: „ekki er til þeirra stofnað sem arðbærra fyrirtækja“ eins og segir í greinargerðinni.

Með markaðsvæðingu raforkuframleiðslu og sölu árið 2005 voru flestar undanþágur frá skattskyldu orkufyrirtækja í samkeppnisrekstri afnumdar, sbr. lög um skattskyldu orkufyrirtækja og með lögum nr. 140/2005 voru gerðar breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 sem fólu í sér að ríkið fór almennt að greiða fasteignaskatt af sínum eignum. Ekki var þó gerð breyting á undanþágu rafveitna frá fasteignamati og eru nú 90% af virkjunarmannvirkjum enn undanþeginn fasteignaskatti en stöðvarhús virkjanna er ekki undanþegnar fasteignamati og fasteignaskatti.

Skattlagning orkufyrirtækja og með hvaða hætti sveitarfélög eigi að njóta góðs af þeirri auðlindanýtingu sem fer fram innan þeirra marka verið til umræðu um langa hríð. Hefur umræðan fyrst og fremst beinst að nauðsyn þess að tekjur af nýtingu sameiginlegra auðlinda skili sér með skilvirkari og sanngjarnari hætti til nærsamfélaga. Í því samhengi hefur verið bent á að skipting skatttekna af raforkuframleiðslu milli sveitarfélaga er ójöfn. Algengt er að umsvif við byggingu og rekstur virkjana taki til tveggja eða fleiri sveitarfélaga en fasteignaskattstekjur ráðast á hinn bóginn eingöngu af því í hvaða sveitarfélaga stöðvarhús virkjunar ris. Með öðrum orðum geta sveitarfélög sem verða fyrir umtalsverðum umhverfisáhrifum virkjana þurft að sæta sig við að fá litlar sem engar skatttekjur. Þetta hefur leitt til þess að sveitarfélög sem verða fyrir miklum umhverfisáhrifum af virkjunum hafa ekki fengið tekjur af þeim í formi fasteignaskatts í sama mæli og af öðrum mannvirkjum innan sinna staðarmarka. Í núverandi kerfi renna um 57% af heildarafasteignaskattstekjum vegna orkuvinnslu til þriggja sveitarfélaga. Þetta endurspeglar ekki endilega þau víðtæku áhrif sem orkuvinnsla getur haft á stærri svæði og þessi misskipting skatttekna hefur leitt af sér mikinn aðstöðumun milli sveitarfélaga. Því hefur m.a. verið haldið fram að þetta fyrirkomulag dragi úr hvata fyrir sveitarfélag að staðfesta skipulag vegna orkuvinnslu. Auk þess hefur verið bent á að orkufyrirtæki starfa nú á samkeppnismarkaði og því kunni undanþága rafveitna frá fasteignamati að fela í sér skekkju í samkeppnisumhverfi fyrirtækja sem mikilvægt sé að leiðrétta.

Á móti hefur Samorka, félag orkufyrirtækja bent á að hugmyndir um afnáam undanþágunnar muni fyrst og fremst leiða til hækkunar orkuverðs til almennings og almennra fyrirtækja og vísað til þess að breytingin muni hafi áhrif á samkeppnishæfni orkuframleiðslu á alþjóðavísu og þar með möguleika Íslands til að laða að nýja starfsemi, t.d. á sviði gagnavinnslu, vetnisframleiðslu o.s.frv. Þá muni hún hamla nýjum aðilum að hasla sér völl á raforkumarkaði og draga úr samkeppni.

2.2 Undirbúningur frumvarps

Leiðir til þess að tryggja að sveitarfélög njóti góðs af þeirri auðlindanýtingu sem fer fram innan þeirra staðarmarka hefur verið til umræðu um langa hríð og á undanförunum árum hafa verið starfræktir nokkrir starfshópar til að gera greiningar og tillögur að skattlagningu orkumannvirkja. Innanríkisráðuneytið skipaði starfshóp um skattlagningu orkumannvirkja árið 2016 en hópunum var m.a. falið að vinna að endurskoðun á ákvæðum laga um skattlagningu mannvirkja sem byggð eru í þeim tilgangi að framleiða og flytja raforku. Í

skýrslu starfshópsins, sem kynnt var í mars 2017 var ekki komist að sérstakri niðurstöðu heldur lagði hópurinn til að næstu skref myndu fela í sér að tekin yrði afstaða til ýmissa grundvallaratriða varðandi skattlagningu orkumannvirkja. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra skipaði annan starfshóp árið 2019 sem var falið að komast að sameiginlegri niðurstöðu um leiðir til skattlagningu á mannvirki sem framleiða og flytja raforku. Í niðurstöðu starfshópsins, sem kynnt var í skýrslu frá febrúar 2021, kom fram að þrátt fyrir ítarlega yfirferð á málinu hafi hópurinn ekki náð að koma sér saman um sameiginlega niðurstöðu um verkefnið.

Þrátt fyrir að niðurstaða næðist ekki í málið hefur það áfram verið til umræðu. Í orkustefnu til ársins 2050, sem kynnt var af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í október 2020 kemur m.a. fram að sanngjarnt er að nærsamfélög njóti ávinnings þeirrar orkuvinnslu sem á sér stað í grennd við íbúa og að tryggja þurfi réttláta skiptingu hans milli þeirra nærsamfélaga sem verða fyrir áhrifum af orkuvinnslu. Í starfshópi sem vann stefnuna áttu sæti fulltrúar allra þingflokka á Alþingi auk sérfræðinga. Í þingsályktun nr. 2/154 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 sem samþykkt var á Alþingi í desember 2023 eru meginmarkmið skilgreind þannig að innviðir mæti þörfum samfélagsins og að byggðir og sveitarfélög um land allt verði sjálfbær. Auk þess kemur fram í stjórnarsáttmála ríkistjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 að stefnt skuli að því að stærri hluti tekna af orkumannvirkjum renni til nærsamfélags.

Þá hefur skýrt og ítrekað komið fram að hálfu sveitarfélaga að þau sætti sig ekki við uppbyggingu orkumannvirkja ef þeim er ekki tryggð hlutdeild í ávinningi af þeirri starfsemi. Þessi umræða er alþjóðleg og er sérstaklega áberandi þar sem uppbygging vindorkuvera fer vaxandi. Mikilvægt er hins vegar að vanda til verka við skattlagningu á orkuvinnslu enda þarf einnig að huga að samkeppnishæfni Íslands og vilja til að fjárfesta í orkuöflun á Íslandi.

Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp í júní 2023 til að fara yfir skattlagningu orkuvinnslu. Hópnum var falið að greina núverandi kerfi, bera það saman við fyrirkomulag í öðrum löndum og leggja fram tillögur að breytingum sem miðuðu að réttlátari og skilvirkari skattlagningu. Starfshópurinn skilaði skýrslu í janúar 2024 og helsta tillaga hópsins fól m.a. í sér að afnema ætti undanþágu rafveitna frá fasteignamatsskyldu sem mælt er fyrir um í 26. gr. laga um skráningu, merki og mat fasteigna. Taldi hópurinn að slík breyting myndi stuðla að auknu jafnræði í skattlagningu fyrirtækja í samkeppnisrekstri og tryggja sveitarfélögum réttlátari hlutdeild í þeim verðmætum sem sköpuð eru innan þeirra marka. Enn fremur var litið til þess að breyttar aðstæður á orkumarkaði, aukin samkeppni og nýir orkukostir kölluðu á endurskoðun á undanþágunni. Í skýrslunni var einnig lagt til að settar yrðu reglur sem tryggðu heildstætt fasteignamat virkjana og að þar sem virkjun nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag, yrði hlutdeild sveitarfélaga í fasteignaskatti skipt á milli þeirra á grundvelli sérstakra ákvæða í lögum.

Rétt er að geta þess að starfshópurinn lagði einnig til að unnið yrði markvisst að setningu reglna um auðlindarentuskatt á raforkuvinnslu í íslenskri lögsögu á næstu árum en hópurinn tók hins vegar sérstaklega fram að undir hann heyrði ekki að koma með tillögur um skatta á orkuflutning og dreifingu, eingöngu orkuvinnslu en það hafi verið frábrugðið fyrri starfshópum, sem getið er um að ofan, sem fjallað hafa um viðfangsefnið án þess að komast að niðurstöðu.

Undirbúningur þessa frumvarps sem lagt er fram til að hrynja í framkvæmd tillögum starfshópsins hefur staðið yfir um talsvert skeið, fyrst hjá innviðaráðuneytinu og Húsnaðis- og mannvirkjastofnun, og síðar einnig hjá félags- og vinnumálaráðuneytinu eftir flutning húsnaðis- og skipulagsmála milli ráðuneyta. Um er að ræða umfangsmikið verkefni sem felur í sér ný nálgun á fasteignamati slíkra orkumannvirkja og grundvallarbreytingu á útdelingu skatttekna til sveitarfélaga. Meðal annars þurfti að vinna tillögur að því hvernig hægt væri að: (a) ákvarða matsþætti orkumannvirkja og útfæra líkan til að ákvarða fasteignamat fyrir rafveitur með almennum hætti, (b) útfæra líkan til að skipta fasteignaskattstekjum á milli sveitarfélaga í þeim tilvikum þar sem áhrifasvæði fasteigna sem framleiða raforku er í fleiri en einu sveitarfélagi, t.d. lón, stíflur, jarðgöng, jarðhitasvæði eða sýnileikaáhrif og (c) huga að breytingum á reglum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til að tryggja sanngjarna skiptingu fasteignaskattstekna og inngreiðslu allra tekjuhæstu sveitarfélaganna í sjóðinn í samræmi við niðurstöður starfshópsins.

Húsnaðis- og mannvirkjastofnun (HMS) var falið að vinna greiningarvinnu vegna verkefnisins og naut til þess aðstoðar ráðgjafarfyrirtækjanna KPMG, COWI og Gnaris. Stofnunin skilaði niðurstöðum sínum og tillögum um útfærslur á fasteignamati virkjana og dreifingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga og þá hefur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga unnið að drögum að nýjum reglum um jöfnun fasteignaskattstekna af orkumannvirkjum og stóriðju. Markmiðið með þeirri vinnu er að tryggja sanngjarna skiptingu tekna og jafna stöðu sveitarfélaga í kjölfar þeirra breytinga sem frumvarpið boðar. Rétt er að taka fram að þessar reglur hafa tekið breytingum frá upphaflegum tillögum starfshóps, þar sem brugðist var við ábendingum úr

samráðsferli. Með þessum lagfæringum hafa verið sniðnir af gallar sem lutu að þeim reglum lúta að dreifingu fasteignaskattstekjum af orkumannvirkjum milli sveitarfélaga.

Það hefur einnig legið fyrir að það er verulegum vandkvæðum háð að skrá orkumannvirki í fasteignaskrá með hefðbundnum hætti, bæði vegna tæknilegra atriða og lagalegra. Við lagalega útfærslu á því hvernig skráning orkumannvirkja í fasteignaskrá gæti farið fram var horft til nágrannalanda okkar og skoðaðar þær útfærslur sem þar hafa verið innleiddar með skráningu þrívíddareigna. Sérstaklega var litið til Noregs, en tillögur þessa frumvarps um hugtaksskilgreiningu rýmiseignar byggja að miklu leyti á hliðstæðum ákvæðum í norsku skráningarlögum (*matrikeloven*). Norska kerfið byggir á sambærilegum grunni og íslensk fasteignaskráning, sem gerir það að verkum að innleiðing rýmiseigna hér á landi. Sá hluti frumvarpsins, sem snýr að tæknilegri og lagalegri útfærslu rýmiseigna, er afrakstur samstarfs innviðaráðuneytisins, félagsmála- og vinnumarkaðsráðuneytisins og HMS. Tillögurnar endurspeglar þá niðurstöðu að rýmiseignir sé rökrétt leið til að leysa úr flækjustigi fasteignaskráningar, jafnt fyrir orkumannvirki sem og aðrar flóknar eignir sem teygja sig út fyrir hefðbundin lóðarmörk.

2.3. Markmið frumvarpsins.

Afnám á undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati á rætur í stefnu ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra auðlindanýtingu og réttláta skiptingu þess arðs sem hún skapar. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 21. desember 2024 kemur fram að stefnt skuli að því að stærri hluti tekna af nýtingu orkuauðlinda renni til þeirra næssamfélaga sem hýsa mannvirkin og bera af þeim mestu áhrifin. Samhliða því er lögð rík áhersla á að einfalda ferli leyfisveitinga og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga til að treysta stöðir dreifðra byggða um allt land. Frumvarp þetta er lykilþáttur í að raungera þessi fyrirheit og skapa þá samfélagslegu sátt sem er forsenda þess að tryggja orkuöryggi til framtíðar. Mál þetta er því grundvallar réttlætismál gagnvart nærsamfélögum sem bera hitann og þungann af umhverfis- og samfélagslegum áhrifum orkuvinnslu. Með því að tryggja að orkufyrirtæki, hvort sem þau eru í opinberri eigu eða einkaeigu, skili eðlilegu endurgjaldi til nærsamfélagsins, er lagður grunnur að samfélagslegri sátt sem skort hefur á og staðið í vegi fyrir nauðsynlegri uppbyggingu. Takist að leysa ágreining um sanngjarna skiptingu af nýtingu orkuauðlinda milli ríkis og sveitarfélaga sem staðið hefur yfir um langa hríð, er hoggð á þá hnúta sem tafið hafa orkuöflun og skapaður grundvöllur fyrir uppbyggingu innviða sem nýfast landsmönnum öllum. Tímasetningin er ekki síst brýn vegna þeirra vindorkukosta sem nú eru til umræðu, en skýr umgjörð um að nærsamfélagið fái sanngjarnar tekjur af þeim er forsenda þess að sátt ríki um slíka uppbyggingu.

Innleiðing rýmiseigna, eða þrívíddarfasteigna, markar jafnframt tímamót og felur í sér verulegar umbætur á íslenskri fasteignaskráningu. Fram til þessa hefur skráning flókinna mannvirkja, sem teygja sig yfir margar fasteignir eða staðarmörk sveitarfélaga, verið vandkvæðum háð. Með því að skrá slík mannvirki sem sjálfstæðar rýmiseignir næst fram skýrari skráning fasteigna þar sem unnt verður að afmarka mannvirki nákvæmlega í þrívídd. Þá munu rýmiseignir einfalda og skýra leyfisveitingar og eftirlit gagnvart framkvæmdaraðilum þar sem mannvirki verða skráð sem ein tæknileg og lagaleg heild þótt þau skeri staðarmörk sveitarfélaga. Vonir standa til þess að þetta geti stytt afgreiðslutíma hjá sveitarfélögum og gert eftirlit með slíkum mannvirkjum markvissara og skilvirkara. Með því að aðlagja fasteignaskráningu hér á landi að flóknum innviðafamkvæmdum er kerfið fært til samræmis við það sem þekkist í nágrannalöndum.

Frumvarpið mun jafnframt hafa áhrif á tekjustofna sveitarfélaga og styrkja fjárhagslegan grundvöll þeirra. Á meðal markmiða þess er að tryggja að orkuvinnsla skili sanngjörnum hlut til þeirra samfélaga sem henni næst búa og tryggja þannig víðtæka sátt um orkuvinnslu í landinu. Með því að tryggja nærsamfélaginu hlutdeild í þeim verðmætum sem skapast er dregið úr andstöðu við ný verkefni og skapaðar forsendur fyrir betra samstarfi sveitarfélaga og orkufyrirtækja. Slík sátt er lykilatriði til að flýta fyrir orkuvinnslu og uppbyggingu innviða. Með því að greiða leið fyrir uppbyggingu virkjana er stuðlað að auknu orkuöryggi til framtíðar sem styður efnahagslega velsæld landsmanna allra.

3. Efni frumvarpsins

3.1 Hugtakið fasteign

Með frumvarpinu er lögð til sérstök tegund undir hugtakinu fasteign skv. skráningarlögum. Hugtakið „fasteign“ er ekki skilgreint með samræmdum hætti í íslenskri lagaframkvæmd en almennt má segja að annars vegar sé til hefðbundin og almenn skilgreining á hugtakinu og hins vegar séu jafnframt til sértækari skilgreiningar sem ráðast af markmiði þeirra laga sem skilgreina eða nota fasteignarhugtakið. Hin hefðbundna skilgreining er að finna í 3. gr. skráningarl. þar sem fram kemur að fasteign er afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Grundvallaratriði skilgreiningarinnar er að til að mannvirki teljist varanlega við land skeytt þarf annars vegar að vera um að ræða varanlegan frágang á tengslum mannvirkisins við landið

sem það stendur á og hins vegar að til staðar sé heimild fyrir mannvirknið að standa á viðkomandi landi, t.d. beinn eignarréttur á landi eða óbeinn með ríkum heimildum til sölu eða veðsetningu réttarins til landsins í formi lóðarleigusamnings.

Dæmi eru um það í lögum og dómaframkvæmd að hugtakið fasteign hafi aðra merkingu en mælt er fyrir í skráningarlögum, til að mynda íbúðir í fjöleignarhúsum sbr. 11. gr. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 og vatnsréttindi sem hafa verið skilin frá fasteignum. Slík réttindi hafa í framkvæmd verið talin fasteignarréttindi sem eru sérstaks eðli en í dómi Hæstaréttar nr. 11/2015 (vatnsréttindi Kárahnjúka) var komist að þeirri niðurstöðu að vatnsréttindi eru ekki hlunnindi fasteignar í hefðbundnum skilningi, og þar með hluti af fasteign, heldur eigi að gilda sambærilegar reglur um vatnsréttindi sem hafa verið skilin frá fasteign og gilda um fasteignir almennt. Fordæmi eru því til staðar fyrir því að eignir, sem falla ekki undir skilgreiningu fasteignarhugtaksins sbr. 3. gr. skráningarl. í fasteignaskrá, séu fasteignir. Það ræðst fyrst og fremst af skilgreiningu laga hverju sinni, hvað telst vera fasteign.

3.2 Rýmiseignir

Innleiðing rýmiseignar, sem mælt er fyrir um í 3. gr. frumvarpsins felur í sér upptöku nýs lagalegs hugtaks í íslenskum rétti sem vísar til sjálfstæðrar fasteignareiningar er afmarkast af því að rými í stað hefðbundinna lóðarmarkna á yfirborði jarðar. Hugtakið er hannað til að ná utan um flókna innviði og stór mannvirki sem oft teygja sig undir eða yfir aðrar eignir, svo sem orkumannvirki, jarðgöng, verksmiðjur, verslunarmiðstöðvar, bílastæðakjallara og önnur neðanjarðarmannvirki. Rýmiseign er í eðli sínu aðskilin frá landeigninni sem hún stendur á eða er undir, sem gerir fasteignaskrá kleift að meta og skrá því rými sem heildstæðar einingar. Þetta eykur gagnsæi fasteignamats og einfaldar skattlagningu stórra innviða.

Við gerð þessa frumvarps hefur fyrst og fremst verið horft til Noregs sem innleiddi hugtakið mannvirkjæign eða „anleggseiendom“ í lög um fasteignaskráningu (Lov om eigedomsregistrering 2005-06-17-101) árið 2005. Markmiðið í Noregi var að bregðast við áskorunum við skráningu stórra mannvirkja, einkum vatnsaflsvirkjana, sem féllu illa að hefðbundnum fasteignamörkum. Norska kerfið er að mörgu leyti sambærilegt því íslenska þar sem fasteignaskrá og þinglýsingabók vinna saman að því að halda utan um eignarréttindi. Í 11. gr. norsku laganna er rýmiseign skilgreind sem sjálfstæð fasteignaeining sem nær til ytri marka byggingar eða mannvirkis og getur hún staðið á eigendalausum sjávarbotni eða í grunni undir yfirborði. Tillögur frumvarpsins byggja á framangreindum skilyrðum og þeirri grundvallarreglu sem einnig er mælt fyrir um í norska kerfinu að rýmiseign skuli vera sjálfstæð og heildstæð eining sem er skýrt og varanlega aðskilin frá öðrum fasteignum. Slíka eign má jafnframt aðeins stofna ef mannvirkni nær inn yfir eða undir aðra eign og sá hluti sem liggur yfir eða undir rýmiseigninni er áfram nýtanlegur í sjálfstæðum tilgangi.

Með því að færa þessa skilgreiningu í íslenskan rétt er vikið frá þeirri hefðbundnu reglu fasteignahugtaksins að mannvirki verði að vera varanlega við land skeytt á sama eignarhaldi. Slík nálgun styður jafnframt við þá þróun sem þegar hefur átt sér stað í íslenskum rétti varðandi séreignarhluta í fjöleignarhúsum og sjálfstæða skráningu ákveðinna réttinda, svo sem vatnsréttinda, og leggur grunn að heildstæðara skráningarkerfi fyrir fasteignir á Íslandi.

3.2.1 Skráning rýmiseigna í fasteignaskrá og þinglýsingarbók

Um fasteignaskrá gildir 2. mgr. 1. gr. skráningarl. þar sem fram kemur að skrá skuli allar fasteignir á landinu. Kjarni fasteignarskrár eru upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá er jafnframt grundvöllur þinglýsingarbókar fasteigna, mat fasteigna og lögheimilisskrár. Allar fasteignir bera fast auðkenni, svokallað fasteignanúmer, til þess að greina fasteign frá öðrum eignum, sbr. 1. mgr. 12. gr. skráningarl. Samkvæmt 2. gr. skráningarl. ber svo að meta allar fasteignir til verðs eftir því sem best verður komist á hverjum tíma eins og áður hefur verið getið. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að stofnun rýmiseigna fari fram með sambærilegum hætti og stofnun hefðbundinna fasteigna, þ.e. með skiptingu þeirra úr grunneignum eða landi. Helsti munurinn felst í því að í stað þess að skipta upp yfirborði jarðar er tilteknu rými fasteignar skipt út úr eigninni. Gert er ráð fyrir sömu málsmeðferð og við landskipti, þar sem umsókn er send til viðkomandi sveitarfélags í samræmi við 14. gr. laga um skráningu, merki og mat fasteigna. Með lögum nr. 74/2022 var lögfest sú krafa að hnitsett merkislýsing liggja fyrir við stofnun nýrra fasteigna. Sömu reglur munu gilda um rýmiseignir, að því undanskildu að hnitsetning skal vera því í stað hefðbundinnar tvívíðrar hnitsetningar yfirborðs. Þannig verður rýmið afmarkað nákvæmlega í rúminu, hvort sem það er neðan- eða ofanjarðar. Með stofnun rýmiseigna í fasteignaskrá er jafnframt nauðsynlegt að huga að eigendaskráningu hinna nýju eigna í þinglýsingabók. Þar gilda sömu sjónarmið og um aðrar eignir sem skipt er úr landi. Þinglýstar eignarheimildir, veðbönd og kvaðir þeirra fasteigna sem rýmiseignin er stofnuð úr munu hvíla á hinni nýju

eignþar til eigendur ganga frá skráningu með þinglýsingu nýrra eignaheimilda, aflýsingum eða veðbandslausnum eftir atvikum.

3.2.3 Eignarréttarleg staða rýmiseigna

Lagt er til að rýmiseignir njóti sambærilegrar eignarréttarlegrar verndar og aðrar fasteignir. Eignarréttur yfir rýmiseign getur verið tvenns konar, eftir því hvernig eignin er stofnuð og hvaða heimildir búa henni að baki. Annars vegar er um að ræða möguleika á beinum eignarrétti þar sem fasteignareigandi hefur afsalað rýminu af fasteign með beinum hætti, sambærilegt við beinan eignarrétt yfir landi eða húseignum. Við slíka stofnun er rýmið skilið varanlega frá grunneigninni og verður að sjálfstæðri réttareiningu í fasteignaskrá og þinglýsingabók þar sem eigandi fer með allan ráðstöfunarrétt yfir rýminu sem fylgir beinum eignarrétti, þar með talið óskoraðan rétt til sölu og veðsetningar.

Hins vegar er fyrir hendi sá möguleiki að eiga óbeinan eignarrétt yfir rýmiseign, til að mynda þegar landeigandi veitir öðrum aðila heimild til afnota af tilteknu rými fasteignar til gerðar jarðgangna, fallpípa virkjana eða annarra innviða. Í þeim tilvikum gilda sömu sjónarmið um eigendaskráningu í þinglýsingabók og eiga við um önnur óbein eignarréttindi, svo sem lóðarleiguréttindi. Nauðsynlegt er að samningar sem liggja til grundvallar slíkum óbeinum réttindum kveði skýrt á um heimildir rýmishafa til að veðsetja og framselja rýmið. Ef svo slíkar heimildir eru ekki til staðar, telst afnotasamningur vera leigusamningur og leiguhafi telst ekki þinglýstur eigandi rýmiseignarinnar skv. 25. gr. þinglýsingarlaga nr. 39/1978.

Munur á því hvort að um beinan eða óbeinan eignarrétt af rýmiseigninni felst því fyrst og fremst á efni þeirra eignarréttarheimilda sem þinglýst verður á eignirnar.

3.2.4 Áskoranir í núverandi stjórnsýslu

Með lögfestingu rýmiseigna sem sjálfstæðra fasteigna er óhjákvæmilegt að huga að samsvarandi breytingum á lögum um mannvirki og skipulagslögum. Núverandi lagaumhverfi byggir á þeirri grundvallarforsendu að hver fasteign liggi ávallt innan staðarmarka eins og sama sveitarfélags. Hingað til hefur framkvæmdin því verið á þann veg að hvert sveitarfélag fer með sitt lögbundna hlutverk og skipulagsvald á grundvelli laga um mannvirki og skipulagslaga yfir þeim hluta eignarinnar sem fellur innan þess umdæmis.

Þetta fyrirkomulag hefur skapað margvísleg vandamál og ljóst er að veruleg hætta er á flækjustigi og töfum þegar sama mannvirkið heyrir undir marga byggingar- og skipulagsfulltrúa, án þess að einn aðili hafi heildaryfirsýn yfir allt mannvirkið. Brugðist hefur verið við þessari áskorun að hluta til með stofnun raflínunefnda, sbr. lög nr. 35/2023, en þeim var komið á laggirnar þar sem flókið laga- og leyfisveitingaferli var talið tefja verulega fyrir nauðsynlegri endurnýjun innviða.

Þar sem lagaumhverfið gerir ráð fyrir því að sótt sé um leyfi hverrar fasteignar til þess sveitarfélags þar sem eignin er staðsett, og eftirlit sveitarfélaga er bundið við staðarmörk þeirra er nauðsynlegt að taka afstöðu til þess með skýrum hætti í lögum hvernig fer með rýmiseignir sem teygja sig yfir staðarmörk sveitarfélaga. Samhliða þessu er jafnframt nauðsynlegt að mæla fyrir um skýrar reglur varðandi álagningu og skiptingu gjalda, svo sem fasteignaskatts, gatnagerðargjalda og annarra þjónustugjalda.

3.2.5 Val á stjórnsýsluframkvæmd

Við undirbúning þessa frumvarps voru ýmsar leiðir teknar til skoðunar um hvernig rétt sé að haga stjórnsýslu sveitarfélaga vegna rýmiseigna sem teygja sig yfir staðarmörk. Var þar meðal annars litið til nágrannalanda en Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa öll innleitt þrívídda fasteignaskráningu á síðustu tveimur áratugum og glímt við sambærilegar áskoranir varðandi staðarmörk sveitarfélaga og slíkar eignir. Rétt er að taka fram að hér ekki um mjög algeng tilfelli að ræða á Íslandi en fyrst og fremst á þetta við um umfangsmikil orkumannvirki og tengda innviði. Engu að síður er nauðsynlegt að setja skýrar og almennar reglur hvernig stjórnsýslu skipulagsyfirvalda yfir slíkum eignum er háttað vegna innleiðingar rýmiseigna í íslenskan rétt. Helst koma til greina fimm leiðir til að leysa úr slíkum aðstæðum.

Í fyrsta lagi sú nálgun að rýmiseign yrði ávallt skilgreind sem hluti af „móðurfasteign“ og fylgdi því sveitarfélagi þar sem sú fasteign er skráð. Helsti galli þeirrar leiðar er að hún felur einu sveitarfélagi ákvörðunarvald yfir heildstæðu mannvirki eða mannvirkjakerfi, jafnvel í þeim tilvikum þar sem rýmiseignin gæti að langstærstum hluta, til dæmis 90%, legið innan marka annars sveitarfélags.

Í öðru lagi kæmi til greina að fela Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Skipulagsstofnun slíkt verkefni, en Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefur t.d. út byggingarleyfi vegna mannvirkja utan sveitarfélagamarka og mannvirki á varnar- og öryggissvæðum sbr. a- og b-lið 3. mgr. 9. gr. laga um mannvirkja. Sú leið felur í sér að skipulagsvald vegna fasteigna sem nýttar eru til að framleiða raforku er fært alfarið frá sveitarfélögum en það er ekki markmið þessa frumvarps.

Í þriðja lagi er hægt að fara þá leið að setja á laggirnar sérstaka nefnd, skipuð fulltrúum hlutaðeigandi sveitarfélaga og fela henni ákvörðunarvald. Þessi leið er algeng í Noregi og er farin á Íslandi að einhverju leyti vegna framkvæmda og skipulags raflína eins og nefnt var að ofan. Það kæmi því til greina að fela raflínunefndum sambærilegt hlutverk gagnvart rýmiseignum sem ná yfir fleiri en eitt sveitarfélag. Ekki þykir hins vegar rétt að fara þá leið á þessu stigi, enda er raflínunefndir nýtt fyrirbæri í íslenskri stjórnsýslu og mikilvægt að draga lærdóm af starfsemi hennar áður en verkefnasvið slíkra nefnda er útvíkkað til almennra rýmiseigna.

Í fjórða lagi er hægt að skipta eigninni lóðrétt við staðarmörk í tvær eða fleiri sjálfstæðar rýmiseignir. Sú leið endurspeglar núverandi kerfi að mestu leyti en helsti ókostur hennar er að hún knýr framkvæmdaraðila til að reka mörg sjálfstæð mál vegna einnar og sömu rýmiseignarinnar. Slíkt fyrirkomulag felur því í sér flækjustig fyrir framkvæmdaraðila og er jafnframt óskilvirkt fyrir hið opinbera þar sem vinna þarf sama mál frá grunni á fleiri en einum stað. Við mótnun þessa frumvarps hefði verið hægt að mæla áfram fyrir um þá reglu að hvert sveitarfélag færi eitt með stjórnsýslulegt hlutverk gagnvart sínum hluta rýmiseignar. Slík leið þykir hins vegar óskilvirk eins og hér hefur verið rakið, jafnt fyrir sveitarstjórnarstigið sem og framkvæmdaraðila. Við stofnun rýmiseignar sem sjálfstæðrar fasteignar í fasteignaskrá er því rökrétt að gerðar séu breytingar sem eyða þeim hnökrum og óvissu sem fylgja núverandi fyrirkomulagi vegna mannvirkja sem teygja sig yfir staðarmörk sveitarfélaga.

Í fimmta lagi er sú leið sem varð ofan á í frumvarpi þessu varðandi almennar rýmiseignir, en hún felur í sér að eitt sveitarfélag verði stjórnsýslulega leiðandi gagnvart borgaranum á grundvelli þess hvar stærsti hluti rýmisins liggur. Sú leið er talin fela í sér skilvirka stjórnsýslu og mikilvæga einföldun gagnvart framkvæmdaraðilum, án þess að dregið sé úr hinu staðbundna skipulagsvaldi sveitarfélaga. Með þessu móti þurfa framkvæmdaraðilar eingöngu að leita til eins sveitarfélags, sem ber þá ábyrgð á miðlun upplýsinga og samræmingu gagna á milli sveitarfélaga, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Skipulagsstofnunar. Á sama tíma er tryggt að önnur hlutaðeigandi sveitarfélög komi með beinum hætti að málinu, annist lögbundna kynningu mála innan sinna staðarmarka og hafi neitunarvald gagnvart þeim hluta fasteignarinnar sem þar liggur. Í 3. gr., a-lið 1. tölul. 15. gr. og a-lið 2. tölul. 18. gr. eru gerðar viðeigandi breytingar á lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, lög um mannvirki og skipulagslög sem eru í samræmi við þessi sjónarmið.

Forsenda þess að þetta fyrirkomulag nái tilgangi sínum er að hlutaðeigandi sveitarfélög eigi með sér náð og gott samstarf við úrlausn mála. Nauðsynlegt er að tryggja að engir hnökrar verði á miðlun gagna og löggð er rík áhersla á að leiðandi sveitarfélag kalli eftir og halda utan um öll nauðsynleg gögn og upplýsingar sem varða mannvirkið í heild sinni. Þetta fyrirkomulag tryggir að skipulagsvald sveitarfélaga er fært í skýran farveg þar sem ákvörðunartaka er sameiginleg innan ramma mannvirkja- og skipulagslaga. Allar stjórnvaldsákvæðanir, svo sem samþykkt deiliskipulags eða útgáfa byggingarleyfis, verða í reynd teknar sameiginlega eða samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna. Leiðandi sveitarfélagi ber því að tryggja að málsmeðferð í samræmi við lög, en hvert og eitt þeirra verður að staðfesta þann hluta framkvæmdarinnar sem fellur undir eigin staðarmörk.

Vegna sérstöðu mannvirkja sem nýtt eru til raforkuframleiðslu þykir þó rétt að um þau gildi sérstök regla sem vikur frá framangreindu fyrirkomulagi. Orkumannvirki eru eðlisólík öðrum rýmiseignum, bæði hvað varðar umfang og þau verulegu umhverfisáhrif sem þeim fylgja. Vegna þessa sérstaka eðlis orkumannvirkja er ekki lagt til að eitt sveitarfélag verði stjórnsýslulega leiðandi gagnvart framkvæmdaraðila í slíkum tilvikum heldur er gert ráð fyrir að framkvæmdaraðili þurfi áfram, líkt og núverandi fyrirkomulag kveður á um, að leita beint til allra hlutaðeigandi sveitarfélaga vegna leyfisveitinga og skipulagsmála.

3.2.6 Dreifing skatta og gjalda almennra rýmiseigna

Í frumvarpi þessu er mælt fyrir um skýrt fyrirkomulag á álagningu og skiptingu skatta og gjalda vegna rýmiseigna sem ná yfir staðarmörk sveitarfélaga, að undanskildum þeim eignum sem nýttar eru til raforkuframleiðslu. Meginmarkmið þessara ákvæða er að tryggja að borgarinn standi aðeins frammi fyrir einum aðila við greiðslu gjalda þótt eign teygji sig yfir staðarmörk sveitarfélaga. Er því lagt til að það sveitarfélag sem fer með leiðandi hlutverk samkvæmt hlutfalli rýmis eða rúmfræðilegri miðju þess annist alla álagningu og innheimtu fasteignaskatts sem og annarra þjónustugjalda en hins vegar er gert ráð fyrir sitthvorri reglunni við skiptingu tekna milli sveitarfélaga eftir því hvort um skatt eða þjónustugjald er að ræða.

Varðandi fasteignaskatt og gatnagerðargjald er gert ráð fyrir í 12. gr. og 3. tölul. 18. gr. frumvarpsins að leiðandi sveitarfélag ákveði skatthlutfallið fyrir rýmiseignina í heild sinni, annarra en fasteigna sem nýttar eru til framleiðslu raforku, og innheimti skattinn á grundvelli þess. Jafnframt er kveðið á um þá meginreglu að skatttekjum af eign skuli deilt á milli hlutaðeigandi sveitarfélaga í réttu hlutfalli við stærð þess rýmis sem liggur innan staðarmarka hvers þeirra. Með þessu móti er komið í veg fyrir flækjustig við útreikning ólíkra

skatthlutfalla á sama mannvirknið en jafnframt tryggt að hvert sveitarfélag fái þær tekjur sem leiða af staðsetningu eignarinnar innan þeirra staðarmarka.

Hvað varðar þjónustugjöld, svo sem vatnsgjald, fráveitugjald og sorphirðugjald, er lögð áhersla á að leiðandi sveitarfélag sjái um álagningu og innheimtu á einni hönd og deili greiðslum síðan á milli hlutaðeigandi sveitarfélaga. Ákveðinn sveigjanleiki er veittur við gerð gjaldskrár þar sem hún skal byggja á samkomulagi sveitarfélaga og endurspeгла raunkostnað hvers þeirra vegna þeirrar þjónustu sem raunverulega er veitt innan hvers umdæmis. Komist sveitarfélög ekki að samkomulagi um gjaldskrá er lagt til að leiðandi sveitarfélag hafi heimild til að ákveða hana.

3.3 Afnáam undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati

Fasteignamat fasteigna á Íslandi, að undanskildum þeim sem eru sérstaklega undanþegin slíku mati fer fram á grundvelli laga um skráningu, merki og mat fasteigna og reglugerðar nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat. Samkvæmt 2. gr. skráningarl. skal meta hverja fasteign til verðs eftir því næst verður komist á hverjum tíma og nánar er kveðið á um í lögunum og er fasteignamat jafnframt grunnurinn að álagningu fasteignagjalda sem renna til sveitarfélaga sbr. lög um tekjustofna sveitarfélaga.

Í 6. tölul. 1. mgr. 26. gr. skráningarl. eru rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum undanþegnar fasteignamati. Í ákvæðinu segir þó einnig að meta skuli eftir venjulegum reglum hús, sem reist eru fyrir aflstöðvar og spennistöðvar, og þær lóðir sem þau standa á. Samhliða innleiðingu rýmiseigna og þeim stjórnsýslulegu umbótum sem þeim fylgja, er annar megintilgangur frumvarps þessa að samræma skráningu og mat á orkumannvirkjum og liður í því er að afnema framangreinda undanþágu rafveitna frá fasteignamati, að undanskildum þeim mannvirkjum sem nýttar eru til dreifingu rafmagns. Með afnámi undanþágunnar ber að ákvarða fasteignamat fasteigna sem framleiða rafmagn og nýtt fasteignamat slíkra eigna verður svo stofn fyrir álagningu fasteignaskatts sem rennur til sveitarfélaga. Hefur því farið fram almenn greining á því hvernig tekjum af orkumannvirkja til nærsamfélags hefur verið háttað.

3.3.1 Tekjur af orkumannvirkjum í öðrum löndum

Í vinnu starfshóps sem skilaði skýrslu um skattlagningu orkuvinnslu í janúar 2024 voru teknar til skoðunar þær reglur sem gilda á Norðurlöndunum um slíka skattlagningu. Eins og áður sagði var HMS jafnframt falið að vinna greiningarvinnu vegna frumvarpsins sem fól einnig í sér skoðun á stöðunni í öðrum löndum. Metnar voru mismunandi leiðir við mótun á aðferðafræði sem gæti tekið mið af sveitarstjórnarstiginu á Íslandi og gæti hentað við fasteignamat og dreifingu tekna af orkumannvirkjum á Íslandi.

Greiningin leiddi almennt í ljós að ekki er nein ein augljós leið sem hægt er að yfirfæra með beinum hætti á íslenskar aðstæður. Aðferðir annarra landa við fasteignamat og álagningu skatta á orkuvinnslu eru flóknar og sérsníðnar að hverju landi fyrir sig. Helsti munurinn er að virkjanir eru oftast staðsettar innan eins sveitarfélags í samanburðarlöndunum meðan algengt er á Íslandi að staðsetning og áhrifasvæði þeirra getur náð til nokkurra sveitarfélaga. Var því framkvæmdin á því hvernig áhrifasvæði raforkuvinnslu og útdeiling fasteignaskattstekna á alla vegu og engin ein leið sem myndi henta sérstaklega fyrir íslenskar aðstæður. Við ákvörðun á fasteignamatinu sjálfu, var þó sérstaklega horft til Noregs og Svíþjóðar og verður hér grein fyrir helstu aðferðum við fasteignamat og útdeilingu skatttekna í þeim löndum auk annarra landa, byggt á skýrslu starfshópsins, greiningarvinnu KPMG fyrir HMS og greiningum sem liggja fyrir um hvernig málum er háttað í öðrum löndum.

3.3.2 Noregur

Í Noregi eru yfir 1.700 vatnsaflsvirkjanir og nærri 92% af allri raforku í Noregi kemur frá vatnsafl. Raforkuverð í Noregi er talsvert hærra en á Íslandi og hagnaður meiri auk þess sem virkur markaður er með raforku í gegnum raforkukaupahöllina. Eiginfjárhlutfall er jafnframt mun hærra, m.a. þar sem virkjanir eru eldri og afskrifaðar í meira mæli. Um 90% af raforkuframleiðslu vatnsaflsfyrirtækja eru í eigu opinberra aðila enda hafa einkaaðilar þurft að skuldbinda sig til að afhenda ríkinu virkjanir að ákveðnu tíma liðnum.

Við fasteignamat er beitt þeirri aðferð meta stærri vatnsaflsvirkjanir sem eina heild og með tekjuvirðingu með núvirtu sjóðstreymi (e. „discounted cash flow“) yfir óendanlegan líftíma þar sem lágmarks- og hámarksverð er skilgreint. Tekjur eru metnar af markaðsvirði rafmagns síðustu fimm ára, ásamt tekjum af sölusamningum. Rekstrarkostnaður, gjöld til sveitarfélaga, auðlindarentuskattur og áhættuálag eru frádráttarbær frá mati. Fasteignamat minni vatnsaflsvirkjanna (minna en 10 MW) er síðan með öðrum hætti þar sem það byggir á öllum einingum tengdum framleiðslu og horft er til stofnkostnaðar eininga.

Fasteignamat jarðvarmavirkjana byggir á byggingum tengdum framleiðslu og lóðamati og fasteignamat vindorku byggir á öllum einingum sem ekki er hægt að rjúfa í sundur eru metnar sem ein heild. Í báðum tilvikum er það svo óháður aðili sem framkvæmir matið.

Við dreifingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga er byggt á blönduðu fyrirkomulagi þar sem miðað er við staðsetningu mannvirkja en hægt er að taka tillit til viðtækari áhrifa á nærliggjandi sveitarfélög. Þá er beitt valkvæðum gjöldum, leyfisgjöldum og skyldusölu rafmagns eftir tegund virkjunar.

3.3.2 Svíþjóð

Í Svíþjóð eru 2.000 vatnsaflsvirkjanir, allt frá smáum stöðvum upp í mjög stórar virkjanir og standa þær undir allt að 45% af heildarraforkuframleiðslu landsins. Vatnsaflsvirkjanir og vindorkuver eru metnar sem ein heild þar sem fasteignstofn er að jafnaði 75% af markaðsvirði. Við matið er litið til rafmagnsverðs á svæðinu, eðlilegrar meðalframleiðslu, nýtingartíma, kostnaðar við innflæði á flutningskerfi og aldurs virkjunar. Fasteignamat jarðvarmavirkjana byggir á því að byggingar eru metnar á grundvelli 73,5% af stofnverði með afskriftarhlutfalli sem byggir á fyrstu tveimur framleiðsluárum virkjunar. Litið er til rafmagnsverðs, uppsetts afsl og tegundar jarðvarmavirkjunar. Við útteilingu fasteignaskattstekna er byggt á blönduðu fyrirkomulagi sem byggir á fasteignagjöldum og valkvæðum gjöldum en fasteignaskattar af vatnsafla geta skipst með tilliti til stærðar lóna.

3.3.3 Önnur lönd

Önnur lönd sem tekin voru til skoðunar, leggja skatta eða gjöld á orkuvinnslu með einhverjum hætti. Í Skotlandi eru lögð fasteignagjöld og leyfisgjöld á vatnsaflsvirkjanir þar sem áhrifasvæði þeirra eru skilgreind þar sem byggingar eru staðsettar en hægt er að taka tillit til viðtækari áhrifa á nærliggjandi sveitarfélög. Lögð eru fasteignagjöld á vindorkuver, valkvæð gjöld og boð til sameiginleg eignarhalds. Í Nýja- Sjálandi eru lögð fasteignagjöld á vatnsafls-, jarðvarma- og vindorkuver og auðlindagjöld sem fara stundum til sveitarfélaga að hluta ef áhrif eru mikil fyrir vatnsafla og jarðvarma.

Í Danmörku er lögð fasteignagjöld á vindorkuver sem renna að einhverju leyti til nágrannasveitarfélaga vegna áhrifa. Í Þýskalandi eru fasteignagjöld greidd af vindorkuverum þar sem skilgreind eru svæði til að dreifa áhrifum á sveitarfélög og á Spáni er skilgreindur vindorkuskattur þar sem orkuver er staðsett en óstaðlað varðandi hlutfall fjárfestingar.

3.4 Matsaðferð orkumannvirkja

Með stofnun rýmiseigna sem getur náð utan um orkumannvirki þar að taka afstöðu til þess hvaða matsaðferð er heppilegust til að meta slíkar fasteignir eins og best verður komist. Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. skráningarl. skal skráð matsverð fasteignar vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heima og mögulega nýtingu á hverjum tíma, sem ætla má að eignin hefði gengið kaupum og sölum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð. Sé gangverð ekki þekkt skal matsverð ákveðið eftir bestu fánægri 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.

Líkt og kemur fram í úrskurði yfirfasteignamat snefndar 31. október 2017 í máli nr. 7/2017 (Skeifan) hefur HMS fyrst og fremst stuðst við þrjár matsaðferðir við mat á fasteignum á grundvelli ákvæðisins, og hafa allar aðferðirnar það markmið að ákveða gangverð fasteignar umreiknað til staðgreiðslu miðað við nýtingu viðkomandi eignar á hverjum tíma, sbr. 1. mgr. 27. gr. skráningarl.

Þær aðferðir sem HMS beitir er hægt að lýsa með eftirfarandi hætti.

1. Hreint markaðsmat (markaðsaðferð) þar sem tekið er mið af söluverði sambærilegrar eignar,
2. Tekjumat (tekjuaðferð), þar sem framtíðartekjur af eign eru núvirtar með ávöxtunarkröfur sem gerðar eru til fjárfestingar í sambærilegum eignum, og
3. Markaðsleiðrétt kostnaðarmat (kostnaðarmatsaðferð), þar sem afskrifaður stofnkostnaður er lagður til grundvallar auk markaðsaðstæðna.

Almennt eiga allar þrjár aðferðir að gefa sömu niðurstöðu en almennt er talið heppilegast að nýta markaðsmat sé það unnt þar sem það hefur beina tengingu við gangvirði. Við mat sérhæfðra eignar er hins vegar oft stuðst við tekjuvirðingu þar sem viðskipti með eignir eru stopular og oftast er um að ræða eignir sem fjárfest er í vegna teknanna sem þær skila. Þessari aðferð er t.d. oftast beitt hjá fasteignafélögum sem meta eignir sínar á gangvirði.

Í greiningu HMS vegna frumvarpsins voru að meginuppistöðu skoðuð tekjulíkon til að meta virkjanir, en einnig voru þrjár virkjanir metnar frá stofnkostnaði og voru niðurstöður í meginatriðum sambærilegar. Niðurstaðan var því sú að raunhæft væri að meta virkjanir með tekjuvirðingu (tekjuaðferð). Rétt er að hafa í

huga að almennt er ekki kveðið á um í skráningarl. hvaða matsaðferð ber að beita í hverju tilviki fyrir sig heldur er almennt gert ráð fyrir því að við ákvörðun fasteignamats sé beitt þeim aðferðum sem endurspegli gangverð fasteignar með sem gleggstum hætti. Draga má þá ályktun af dómaframkvæmd að eðlilegt sé að beitt sé fyrir fram ákveðnum stöðluðum aðferðum við fasteignamat sem tryggja aukna skilvirkni, enda væri verulega kostnaðarsamt og tímafrekt að meta hverja og eina fasteign sérstaklega til verðs. Ef hins vegar er ekki kveðið á um annað ber hins vegar að meta séreinkenni fasteigna eftir því sem tilefni er, og ef fasteign er sérstaks eðlis ber að víkja frá stöðluðu mati og virða hana til peningaverðs, sbr. dóm Hæstaréttar nr. 477/2015 (Harpa tónlistarhús). Í dómnum var komist að því að tónlistar- og viðburðarhúsið Harpa væri sérstaks eðlis og því gæfi tekjuaðferð gleggri mynd af gangvirði fasteignarinnar en markaðsleiðrétt kostnaðarmatsaðferð.

Fasteignir sem nýttar eru til að framleiðslu rafmagns eru sérstaks eðlis eins og hér hefur verið rakið en þau eru engu að síður tæplega 100 á Íslandi og því yrði afar óskilvirt að meta hvert og eitt án þess að það byggji á stöðluðu mati. Til þess að tryggja skilvirkni í framkvæmd fasteignamats slíkra eigna er því lagt til í frumvarpinu að sérstaklega verðið kveðið á um í lögum þá matsaðferð sem beita skal við ákvörðun fasteignamats þeirra.

3.5 Dreifing tekna sveitarfélaga af orkumannvirkjum

Í skýrslu starfshóps um skattlagningu orkuvinnslu frá 2023 eru lagðar til nokkrar útfærslur á dreifingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga í þeim tilvikum sem raforkuver eða áhrifasvæði þeirra eru staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi. Í tilviki vatnsaflsvirkjana lagði starfshópurinn til að tekjur af vatnsaflsvirkjunum skiptist í hlutfalli við endurstofnsverð mannvirkja innan hvers sveitarfélags. Bent hefur hins verið á það að sú útfærsla hefur þann ókost að hluti virkjana geti haft mikil áhrif á umhverfi sitt án þess að stofnverð þeirra sé mjög hátt, svo sem á við um uppistöðulón auk þess sem útteiling á grundvelli endurstofnverðs er flókin í framkvæmd. Í samræmi við það er lagt til að horfið verði frá þeirri nálgun starfshópsins að skipta skatttekjum vegna vatnsaflsvirkjana í hlutfalli við endurstofnsverð mannvirkja. Frekar verði horft til sambærilegrar aðferðar og starfshópurinn lagði til við skiptingu fasteignaskattstekna vegna jarðvarmavirkjana og vindorkuvera, þ.e. eftir hlutfalli af skilgreindu áhrifasvæði í lögnum. Í vinnu HMS var sú aðferð þróuð nánar að deila skatttekjum milli sveitarfélaga í samræmi við hlutdeild af áhrifasvæði virkjana og eftir sýnileikaáhrifum vindmylla. Einnig var horft til þess sjónarmiðs að heppilegt væri að sveitarfélag sem heldur utan um skipulagsvald svæðis þar sem fyrirhugað er að hafa virkjun hafi af því fjárhagslega hvata að samþykkja slíka breytingu á skipulagi. Því sé sú framkvæmd að reikna hlutdeild skattsins að einhverju leyti til stöðvarhússins, til þess fallin að skapa jákvæða hvata fyrir sveitarfélög að stuðla að uppbyggingu raforkuvera. Með hliðsjón af þessu er grunnáhrifasvæði allra tegunda raforkuvera skilgreint út frá staðsetningu stöðvarhúss þeirra. Önnur efnisleg rök hníga einnig að þessari útfærslu en margvíslegra áhrifa gætir næst stöðvarhúsum. Þaðan liggja raflínur, jafnan er töluverð vegagerð í nágrenni stöðvarhúsanna og svo framvegis, þó tegund áhrifa sé ólík eftir gerð raforkuvers.

3.6 Reglur Jöfnunarsjóðs

Í samræmi við tillögur starfshóps frá árinu 2023 er lagt til að sett verði ný regla um hámark fasteignaskattstekna sveitarfélaga af ákveðnum tegundum mannvirkja. Ákvæðið miðar að því að jafna tekjur sveitarfélaga og tryggja að fasteignaskattur af stórum innviðum nýtist öllu sveitarstjórnarstiginu í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga þegar tekjur af þeim fara yfir ákvæðið viðmið á hvern íbúa. Lagt er til að reglan nái til orkumannvirkja og fasteigna sem nýttar eru til stóriðju. Um þessa tvo flokka gilda sambærileg sjónarmið þar sem mannvirkin skila mjög háum tekjum til þeirra sveitarfélaga þar sem þau eru staðsett. Jafnframt er horft til þess að í mörgum tilfellum annast framkvæmdaraðilar þessara mannvirkja sjálfir stóran hluta innviðauppbyggingar, svo sem vegagerð og sjá um umfangsmikla skipulagsvinnu á eigin kostnað, sem dregur úr beinum kostnaði viðkomandi sveitarfélaga. Samkvæmt frumvarpinu skal sveitarfélag sem nær tilteknu hámarki fasteignaskattstekna á hvern íbúa vegna slíkra mannvirkja greiða hlutfall tekna sem umfram er til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Til að tryggja að sveitarfélög haldi áfram hvata til uppbyggingar og atvinnusköpunar er þó lagt til að þau haldi eftir ákveðnum jaðartekjum af þeim hluta sem fer yfir hámarkið. Er þessu ætlað að tryggja sanngjarnan hlut nærsamfélagsins í verðmætasköpuninni en jafna jafnframt aðstöðu milli sveitarfélaga á landsvísu.

3.6. Álagning og innheimta fasteignaskatts

Það er ýmsum vandkvæðum háð að leggja fasteignaskatt á eina fasteign og dreifa niðurstöðunni á milli nokkurra sveitarfélaga og jafnframt skila hluta teknanna til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Almennt er ekki gert ráð fyrir því að sveitarfélög leggi fasteignaskatta á þær fasteignir sem liggja innan sinna staðarmarka eins og

núverandi framkvæmd fasteignamats og álagning fasteignaskatta gerir ráð fyrir og ætla þeim svo að skila hluta þeirra tekna til annarra sveitarfélaga og til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Auk þess er ekki gert ráð fyrir því í lögum að sveitarfélög greiði í Jöfnunarsjóð eða Jöfnunarsjóður eigi kröfu á hendur sveitarfélagi. Er því lagt til í frumvarpinu að ráðherra verði heimilt að ákveða að annað stjórnvald annist álagningu og innheimti fasteignaskattstekjur vegna orkumannvirkja og dreifi þeim á milli sveitarfélaga og til Jöfnunarsjóðs eftir reiknireglu um hlutdeild af áhrifasvæði og á grundvelli sérreglna um Jöfnunarsjóð.

3.7 Aðlögun

Lagt er til að orkumannvirki verði undanþegin fasteignaskatti á fyrstu þremur starfsárum sínum. Markmiðið er að styðja við fjárhagslegan grundvöll slíkra framkvæmda á upphafstímabili þeirra og koma í veg fyrir að ný skattheimta hafi þýngjandi áhrif á rekstrarupphaf orkuvinnslu. Undanþágan nær jafnt til mannvirkja sem þegar hafa hafið starfsemi sem og nýrra eigna sem taka til starfa fyrir 1. janúar 2035 sbr. 12. gr. frumvarpsins. Með því að binda gildistíma ákvæðisins við ársbyrjun 2035 er skapaður fyrirsjáanleiki fyrir þá uppbyggingu sem fram undan er í orkumálum landsins. Þannig er leitast við að ná jafnvægi milli þess að treysta tekjustofna sveitarfélaga og sátt við nærsamfélög orkumannvirkja og þess að styðja við nauðsynlega fjárfestingu í orkuinnviðum og orkuöryggi á næstu árum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

Eins og á við um alla skattlagningu gefur frumvarp þetta tilefni til að meta samræmi þess við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, einkum með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr., eignarréttarákvæði 72. gr., og ákvæðum er varða skattlagningarvald ríkis og sveitarfélaga í 40. gr., 77. gr. og 2. mgr. 78. gr.

Jafnræðisregla stjórnarskrárinnar felur í sér að skattlagning beri að taka mið af almennum og efnislegum mælikvarða þannig að jafnræðis sé gætt og eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar felur fyrst og fremst í sér að skattlagning þurfi að byggja á skýrum lögum frá Alþingi, byggja á lögmætu og málefnalegu markmiði og uppfylli kröfur um meðalhóf. Hafa fjölmargir dómar fallið þar sem skattgreiðendur láta reyna á hvort að skattlagning stenst fyrrgreindar kröfur en ljóst er að dómstólar gefa löggjafanum víðtækt svigrúm við beitingu skattlagningarvaldsins, m.a. til að meta þörf fyrir hvort að skattar skuli lagðar á, hvert markmiðið sé með skattlagningunni og hvernig hún skuli útfærð.

Frumvarp þetta felur í sér skattlagningu sem mun byggja á skýrum lögum og á almennum og efnislegum mælikvarða. Þá hefur skattlagningin sem mælt er fyrir um í frumvarpinu það málefnalega markmið að afla tekna fyrir sveitarfélög til að þau geti staðið straum af lögbundinni þjónustu. Í ljósi þess að frumvarpið felur í sér almenna skattlagningu þar sem er m.a. gert ráð fyrir lægri álagningarhlutfalli á fasteignir sem nýttar eru til vinnslu raforku en á aðrar hefðbundnar fasteignir, verður að telja að frumvarpið uppfylli skilyrði jafnræðis- og eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar.

Um álagningu skatta gilda jafnframt þær reglur að strangar kröfur eru almennt gerðar til inntaks og skýrleika skattheimilda í lögum en skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að skattar verði einungis lagðir á með lögum. Þessi stjórnarskrárákvæði hafa verið skýrð svo að lagaákvæði feli ekki sér gilda skattheimild nema það sé kveðið á um tiltekin meginatriði, þá einkum hverjir séu skattskyldur, við hvað skatturinn skuli miðast og hvernar fjárhæðar hann sé. Þá gildir jafnframt sú regla skv. 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafinn má ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Sérstaklega mið gilda þó að ákveðnu leyti um framsal skattlagningarvalds til sveitarfélaga. Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Þannig hafa sveitarfélög forræði á tekjustofnum sínum eftir því sem ákveðið er í lögum, þ.m.t. nýtingu og ráðstöfun tekna sinna, auk svigrúms til að ákveða forgangs röðun innan marka laga og stjórnarskrárinnar. Ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar var bundið í stjórnarskrá með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995. Af skýringum við ákvæðið má ráða að tilgangur þess hafi einkum verið að áréttta heimild löggjafans til að fela sveitarfélögum að ákveða hlutfall útsvars innan lögbundinna marka, sbr. lög um tekjustofna sveitarfélaga. Í ákvæðinu felst því, hvað sveitarfélögum varðar, frávik frá þeirri reglu 1. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar að löggjafinn megi ekki fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Skattheimildir sveitarfélaga, sem þeim eru fengnar með lögum, verða þó að öðru leyti að uppfylla kröfur 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar, líkt og tekið er fram í lögskýringargögnum með 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Í tilviki fasteignaskatta hefur almennt verið litið svo á að þeir uppfylli skilyrði stjórnarskrárinnar þar sem skýrt er kveðið á hverjir eru skattskyldir, þ.e. eigendur eða afnotahafar fasteigna. Skatturinn miðast við fasteignamat fasteigna sem ákvarðað er á grundvelli skráningarl. og reglna setta á grundvelli laganna en

Hæstiréttur hefur ekki gert athugasemd við slíka framkvæmd að því gefnu að reglurnar hafi nægilega lagast sbr. dóm Hæstaréttar nr. 22/2015 (Þjóðskrá Íslands). Fjárhæð skattsins er svo miðuð við álagningarprósentu sem sveitarstjórn er falið að ákvarða innan ramma laga um tekjustofna sveitarfélaga, sem löggjafanum er heimilt að gera á grundvelli 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar eins og hér hefur verið rakið. Þrátt fyrir að fyrirkomulagið á skattlagningu fasteigna sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns sem mælt er fyrir um frumvarpinu verður með öðrum hætti en hefðbundinna fasteigna, þá verða framangreind skilyrði um inntak og skýrleika skattlagningarinnar áfram uppfyllt. Í frumvarpinu er kveðið á um hver sé skattskyldur, þ.e. eigendur rýmiseigna. Mælt er fyrir um hvernig skuli ákvarða fasteignamat fasteigna sem nýttar eru til að framleiða rafmagn með skýrari hætti en um hefðbundnar fasteignir og þá verður fjárhæð skattsins ákvörðuð með skýrum hætti í lögum. Í stað þess að sveitarstjórnnum sé falið að ákvarða álagningarhlutfallið er það fastákveðið í lögum. Uppfyllir frumvarpið því skilyrði 40. gr., 77. gr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar að þessu leyti.

Það nýmæli sem frumvarpið kveður á um varðandi dreifingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga gefur jafnframt tilefni til að leggja mat á hvort að slíkt fyrirkomulag sé í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar um að tekjustofnar sveitarfélaga skulu ákveðnir með lögum. Fasteignaskattur eru tekjustofnar sveitarfélaga skv. 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Kann því að koma til álita hversu strangar kröfur verða gerðar til reglna sem mæla fyrir um skiptingu fasteignaskattstekna milli sveitarfélaga eftir að þeir hafa verið innheimtir. Við slíkt mat ber að líta til þess að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið skýrð með þeim hætti að fyrirmæli ákvæðisins um að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum hafi fyrst og fremst verið að ætlað að tryggja að tekjustofnar þeirra sem byggjast álögum á almenningi hvíli á settum lögum en ekki stjórnvaldsfyrirmælum sbr. dóm Hæstaréttar nr. 15/2024 (Jöfnunarsjóður sveitarfélaga) frá 20. nóvember 2024. Í dómnum er m.a. bent á það sjónarmið að sveitarfélög sækja almennt ekki sérstaka vernd fyrir afskiptum ríkisins til mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar enda teljast þau til stjórnvalda og fara með ákveðna þætti framkvæmdavalds í þriggreindu ríkisvaldi, sbr. 2. gr. hennar. Framangreind sjónarmið leiða til þess að ekki eru gerðar jafn strangar lagaáskilnaðarkröfur varðandi skiptingu fjármuna milli sveitarfélaga og gerðar eru til álagningu skatta á almenning. Ákvæði frumvarpsins sem mæla fyrir um inntak og forsendur á dreifingu tekna sveitarfélaga af fasteignasköttum raforkuvera eru engu að síður skýr og málefnaleg og þ.a.l. í fullu samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

5. Samráð

Áform um frumvarpið voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 14. maí til 24. júní. Rétt er að taka fram að hugmyndir um innleiðingu rýmiseigna, sem nú er hluti af frumvarpinu, voru ekki kynntar sérstaklega á því stigi áforma. Samhliða kynningu voru haldnir fjórir kynningarfundir með helstu hagsmunaaðilum, þar á meðal stjórn Samtaka orkusveitarfélaga, Samorku, einstökum orkusveitarfélögum og orkufyrirtækjum. Alls bárust 28 umsagnir í ferlinu; 13 frá sveitarfélögum, þrjár frá landshlutasamtökum, auk umsagna frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum orkusveitarfélaga. Þá bárust sex umsagnir frá orkufyrirtækjum auk Samorku, og tvær frá náttúruverndarsamtökum. Helstu athugasemdir voru eftirfarandi:

5.1 Sjónarmið sveitarfélaga

Sveitarfélög fagna afnámi undanþágu orkumannvirkja frá fasteignamati. Telja þau núverandi fyrirkomulag óréttmætt, úrelt og íþyngjandi. Breytingin sé mikilvægt skref í átt að jafnræði í skattlagningu og nauðsynleg styrking á tekjustofnum sveitarfélaga. Í umsögnum þeirra kemur fram að áhrif á neytendur verði lítil í samanburði við heildarkostnað og aðrar sveiflur í orkuverði.

Sveitarfélögin lögðu fram tillögur til úrbóta þar sem kallað var eftir hraðari gildistöku án aðlögunartíma. Þá var lagt til að álagningarprósenta yrði 0,7%. Lögð var áhersla á að tryggja þyrfti Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skýrt umboð og nægjanlegt fjármagn til að þróa og innleiða nýtt fasteignamat fyrir mannvirki, auk þess sem varað var við því að veittar yrðu frekari undanþágur í kerfinu.

5.2 Sjónarmið orkufyrirtækja og hagsmunasamtaka þeirra

Almennt er afstaða þessa hóps neikvæð og leggst hann gegn fyrirhuguðum áformum. Í umsögnum kemur fram að sú leið sem lögð er til við mat á fasteignum sé nýstárleg og í andstöðu við hefðbundið fasteignahugtak, auk þess sem mikil óvissa ríki um hvernig eigi að meta mannvirkin tæknilega. Bent er á að undanþágan hafi upphaflega verið sett á til að tryggja landsmönnum jafnan aðgang að rafmagni á sem lægstu verði. Því var haldið á lofti að fara þyrfti í ítarlega greiningu á öllum afleiðingum breytinganna, efnahagslegum, samfélagslegum og umhverfislegum. Telja þessir aðilar að móta þurfi heildstæða orku- og skattastefnu og skoða aðrar og réttlátari leiðir til að styrkja tekjustofna sveitarfélaga.

6. Áhrifamat

Ítarleg sviðsmyndagreining hefur farið fram samhliða gerð frumvarpsins og hún kynnt helstu haghöfum. Í frumvarpinu eru þó ákveðnar lykilfjárhæðir og hlutföll, líkt og það skatthlutfall sem gilda skal um orkumannvirki, höfð opin til samráðs. Af þeim ástæðum er yfirlit yfir áætluð áhrif sem hér kemur á eftir sett fram sem áhrif af hverjum viðbótar milljarði í skattheimtu orkumannvirkja.

Innleiðing rýmiseigna í íslenskan rétt felur í sér grundvallarbreytingu á skráningu fasteigna. Með því að gera ráð fyrir þrívíddarafmörkun eignarheimilda verður skráning flókinna fasteigna, svo sem orkumannvirkja og jarðganga, verulega einfölduð. Þetta leiðir af sér aukið gagnsæi og réttaröryggi, sem endurspeglast m.a. í auðveldari veðsetningu slíkra eigna þar sem eignarheimildir verða skýrari í þinglýsingabók. Enn fremur skapar skilgreining rýmiseigna forsendur fyrir raunhæfara og gagnsærra fasteignamati, þar sem hægt verður að meta verðmæti flókin mannvirki í heild sinni.

Ljóst er að innleiðing þessa kerfis er viðbótarverkefni fyrir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) og sveitarfélög, sem mun hafa í för með sér kostnað. Endanleg greining á þessum liggur ekki fyrir en mun skýrast samhliða endanlegri mótun frumvarpsins. Sömu leiðis munu áhrif á auknar tekjur sveitarfélaga og framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga liggja fyrir þegar endanlegar forsendur um álagningarhlutföll og útfærslu svokallaðs „hvalrekaákvæðis“ eru ákveðnar.

Ráðuneytið fól Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að meta líkleg verðáhrif aukinna fasteignaskatta af raforkuframleiðslu og mat hún það sem svo að um 31% hugsanlegrar hækkunar rynni á almennan markað en 69% hækkunar yrði borin af framleiðendum til skamms tíma. Orkusala til stórnotenda er bundin langtímasamningum og yrðu því til skamms tíma ekki fyrir áhrifum. Miðað við ofangreint myndu bein vísitöluáhrif af viðbótar milljarði í fasteignaskatta til sveitarfélaga á vísitölu neysluverðs (VNV) nema um 0,004% og smitáhrif (e. Pass Through) svipuð þannig að áhrifin gætu numið alls 0,009% hækkun vísitölunnar. Raforkuverð til almennings gæti hækkað í kringum 7 auro á kWst. og næmi það um 320 kr. hækkun á raforkureikninginn á ári fyrir meðalheimilið. Áhrifin á orkufyrirtækin næmu miðað við sömu forsendur 690 m.kr. og féllu að mestu leyti á Landsvirkjun sem er langstærsti raforkuframleiðandinn eða um 530 m.kr.

Um 1. gr.

Breytingin á ákvæðinu snýr að innleiðingu hugtaksins rýmiseign við lögin sbr. 2. gr. frumvarpsins. Með breytingunni er áréttað að rýmiseignir verði einnig kjarni fasteignaskrár.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er kynnt ný tegund fasteignar, svokölluð rýmiseign. Fasteignahugtakið í íslenskum rétti hefur fyrst og fremst grundvallast á afmarkaðri lóð eða landi en með breytingunni er búin til lagaheimild fyrir því að afmarka fasteign í þremur víddum, óháð hefðbundnum lóðamörkum. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt í norsku fasteignaskráningarlögin, þar sem þessi tegund fasteignar var fyrst lögfest árið 2005. Rýmiseignir eru einnig þekkt hugtak í fasteignaskráningu víða á nágrannalöndum en innleiðing þeirra mætir þeirri auknu þörf í fasteignaskráningu að geta skráð flókna innviði sem sjálfstæðar eignir.

Meginmunurinn á rýmiseign og hefðbundinni fasteign felst í því að rýmið í kringum mannvirkið myndar grundvöll eignarinnar fremur en afmarkað land. Þetta á sérstaklega við um mannvirki sem eru staðsett neðanjarðar, í loftrými eða á svæðum þar sem landið sjálft er ekki í einkaeigu, svo sem á sjávarbotni eða í eignarlausu landi. Rýmiseign er skilgreind sem þrívítt afmarkað rými utan um mannvirki ásamt þeim réttindum sem þeim fylgja. Rétt er benda á að í skilgreiningunni felst að hún er ekki einungis afmarkað þrívítt rými heldur myndar hún eina heild með þeim réttindum sem henni fylgja. Þessi réttindi geta verið margvísleg og eru oft forsenda þess að mannvirkið hafi raunverulegt fjárhagslegt gildi og tilgang. Sem dæmi má nefna vatnsréttindi þar sem vatnið sjálft og uppspretta þess er áfram skráð á því landi þar sem það er staðsett. Nýtingarréttinn á vatninu er hins vegar hægt að skrá sem hluta af rýmiseigninni t.d. virkjun. Til þess að réttindi geti talist hluti af rýmiseign verður þó að liggja fyrir að skýrir nýtingarsamningar og að eigandi rýmiseignar hafi heimild til að ráðstafa réttindunum, t.d. með sölu eða veðsetningu þeirra. Það verður í höndum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að leggja mat á það við stofnun eignarinnar hvort umrædd réttindi séu þess eðlis að þau eigi heima innan rýmiseignarinnar, sjá nánar skýringar við 4. gr. frumvarpsins. Í 1.–3. tölul. ákvæðisins eru síðan sett fram nánari skilyrði fyrir því hvenær heimilt er að stofna rýmiseign.

Í 1. tölul. er mælt fyrir um það skilyrði að um þarf að vera að ræða rými utan um mannvirki sem liggja yfir eða undir annarri fasteign, sem og mannvirkja sem skeytt eru við eignarlaust land eða sjávarbotn innan landhelgi. Tilgangur reglunnar er að heimila skráningu mannvirki sem sjálfstæðar fasteignir þegar þau eru staðsett í rými sem skarast við aðrar eignir eða á svæðum þar sem hefðbundin lóðamyndun er ekki möguleg,

svo sem á sjávarbotni eða eignarlausu landi. Skilyrðið er uppfyllt þegar raunveruleg þörf er á að skilja mannvirkið frá landinu, til dæmis vegna jarðganga sem þvera margar lóðir eða brúa sem ná yfir almenningsvegi. Ef mannvirki hins vegar rúmast innan hefðbundinna lóðarmarka á yfirborði og nýtir ekki rými annarra fasteigna, telst skilyrðið ekki uppfyllt og fer um skráningu þess samkvæmt almennum reglum.

Samkvæmt 2. tölul. er gerð krafa um að mannvirki og tilheyrandi réttindi innan rýmis mynda eina heildstæða einingu. Með skilyrðinu er fasteignamat flókinna mannvirkjakerfa einfaldað, þar sem unnt verður að leggja mat á slíkar eignir sem eina heild í stað þess að meta hvern hluta fyrir sig. Almennt liggur það ljóst fyrir hvort að mannvirki teljast vera heildstæð eining í skilningi ákvæðisins en það kunna að koma upp tilvik þar sem það er ekki bersýnilegt. Við mat á því hvort að skilyrðið sé uppfyllt ber einkum að líta til þess hvort mannvirkin þjóni sama fjárhagslega eða tæknilega tilgangi. Sem dæmi um tilvik þar sem einingar myndu ekki teljast heildstæðar væri ef tveir óskyldir aðilar reistu sitt hvort mannvirkið í sama neðanjarðarrými, svo sem gagnaver og frystigeymslu. Slíkar einingar myndu teljast fjárhagslega og tæknilega aðskildar og ættu því að vera skráðar sem tvær sjálfstæðar rýmiseignir. Mestur vafi kann að leika um mannvirki með fjölþætta starfsemi sem byggir á mismunandi rekstrargrundvelli t.d. jarðvarmavirkjanir þar sem sömu eignir þjóna bæði raforkusölu og hitaveitu. Í slíkum tilvikum ber að líta til þess að ef mannvirki eru hönnuð sem eitt samtengt kerfi, þar sem einn hluti þess getur ekki starfað án annars, telst það vera heildstæð eining. Þar sem jarðvarmavirkjanir nýta jafnan sömu innviði og auðlindaréttindi er um heildstæða einingu að ræða sem skrá skal sem eina rýmiseign ef önnur skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt. Tekið skal fram að þrátt fyrir að slíkar einingar séu skráðar sem rýmiseign kunna ólíkar reglur að gilda um ákvörðun fasteignaskatts slíkra eign. Í 6.gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er mælt fyrir um þá reglu að ef fasteign er nýtt í mismunandi tilgangi, sem fellur undir fleiri en einn álagningarflokk fasteignaskatt, skal ákveða hlutfallslega skiptingu flokkanna, sjá nánar 12. gr. frumvarpsins.

Í 3. tölul. felst árétting á því að áfram verður að vera hægt að nýta þann hluta fasteignar sem liggur yfir eða undir rýminu í öðrum tilgangi. Þetta skilyrði tryggir að rýmiseignir séu aðeins stofnaðar þegar um lagskiptingu eignar er að ræða og með því að binda myndun rýmiseignar við þetta skilyrði er komið í veg fyrir óþarfa flækjustig í fasteignaskrá. Ef nýting rýmisins undir eða yfir mannvirki hefur engan sjálfstæðan tilgang, er eðlilegra að beita hefðbundinni skiptingu lands eða lóðun fremur en að stofna til rýmiseignar. Þannig þjónar rýmiseignin þeim sértæka tilgangi að leyfa ólíka starfsemi og eignarhald á mörgum hæðum innan sömu landfræðilegu hnitanna. Til skýringar má nefna dæmi um jarðgöng sem eru lögð djúpt undir bújörð eða byggð. Landeigandinn á yfirborðinu getur áfram nýtt landið til búskapar eða byggingarframkvæmda án þess að starfsemi ganganna trufla þá nýtingu. Annað dæmi væri vindmyllur sem dreifast yfir stærra svæði. Þá geta mannvirkin verið skráð sem rýmiseign en svæðið á milli verið nýtanlegt í sjálfstæðum tilgangi. Þá er einnig hægt að nefna sem dæmi bílastæðahús neðanjarðar í þéttbýli þar sem yfirborðið getur áfram verið nýtt sem opið svæði í eigu annarra aðila.

Ef tilvist rýmiseignarinnar útilokar hins vegar í raun alla aðra nýtingu á yfirborði eða landi er skilyrðið ekki uppfyllt. Dæmi um það væri grunnt uppistöðulón á mýrlendi þar sem landið undir eða í kring verður varanlega óaðgengilegt fyrir alla aðra nýtingu, svo sem beit eða ræktun. Annað dæmi væri jarðhitasvæði þar sem öryggis- eða tækniröfur vegna vinnslunnar gera það að verkum að eigandi yfirborðsins má hvorki byggja ofan á því né nýta það til annarra nota. Í slíkum tilfellum er „sjálfstæður tilgangur“ yfirborðsins í raun horfinn og eðlilegra að fara þá leið að skipta landinu upp fremur en að stofna rýmiseign.

Um 3. gr.

Ljóst er að mannvirki sem geta vera staðsett þvert á sveitarfélagamörk felur í sér ýmsar kerfislegar áskoranir en í gildandi lögum er ekki sérstaklega fjallað um slíkar aðstæður og skapar það ýmis vandkvæði í framkvæmd. Með stofnun rýmiseigna, sem sérstaka tegund fasteigna, er óhjákvæmilegt að fjalla sérstaklega um þá stöðu í lögum enda munu slíkar eignir verða skráðar sem heildstæðar eignir í fasteignaskrá. Þetta ákvæði, ásamt fleiri ákvæðum frumvarpsins er ætlað að mæla fyrir um skýrar reglur um hver sé stjórnsýsluleg staða slíkra eigna gagnvart viðkomandi sveitarfélögum. Lagt er til að það verði almennt meginreglan, bæði í þessum lögum, og lögum um mannvirki og skipulagslögum sbr. 18. gr. frumvarpsins, að það sveitarfélag sem hýsir meirihluta rýmis fari með hlutverk og skyldur sveitarfélags gagnvart eigninni í heild sinni. Ef svo ólíklega vill til að rými skiptist nákvæmlega jafnt á milli sveitarfélaga er mælt fyrir um miða við rúmfræðilega miðju rýmiseignarinnar, sem er hlutlægur mælikvarði byggður á hnitsettum gögnum sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun getur haldið utan um.

Markmið ákvæðisins er því að tryggja með almennum hætti að hver rýmiseign heyri aðeins undir eitt sveitarfélag í skilningi laga um skráningu, merki og mat fasteign, jafnvel þótt hún teygi sig yfir sveitarfélagamörk. Viðkomandi sveitarfélag fer þá með það hlutverk sem mælt er fyrir um í lögnum gagnvart rýmiseigninni, líkt og eignin væri öll staðsett innan staðarmarka þess. Þetta á m.a. við um

forskráningu eignar í stofnhluta fasteignaskrár skv. 11. gr., móttöku umsókna um stofnun hennar skv. 14. gr., miðlun upplýsinga til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um mannvirki sem eru hluti af rýmiseigninni, breytingar á þeim og eyðingu skv. 19. gr. og öll önnur hlutverk sem sveitarfélag og byggingarnefndir- og fulltrúar hafa á grundvelli laganna við skráningu og mat fasteigna.

Áréttað er að þó einu sveitarfélagi er falið slíkt hlutverk, er einnig kveðið á um að hlutaðeigandi sveitarfélög, hafi hvert um sig neitunarvald vegna ákvarðana sem ábyrgðarsveitarfélag tekur. Í þessu felst að sveitarfélög og byggingarfulltrúar þeirra verða að eiga með sér náð samstarf vegna slíkra eigna og deila með sér gögnum og upplýsingum til að hvert sveitarfélag geti tekið afstöðu til þeirra ákvarðana sem þarf að taka á grundvelli laganna vegna rýmiseigna.

Hér er einnig rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að í þeim tilvikum þar sem nákvæm mæling eða hnitsetning liggur ekki fyrir, svo sem áður en rýmiseign er formlega stofnuð, verði unnt að leggja umsóknina fram hjá því sveitarfélagi sem telst líklegast til að hýsa stærstan hluta rýmisins. Komi í ljós við nánari mælingu að rýmiseignin tilheyri í raun öðru sveitarfélagi, ber því sveitarfélagi sem tók við erindi vegna slíkrar eignar að framsenda það á réttan stað í samræmi við reglur stjórnsýslulaga og tekur það sveitarfélag við ábyrgð eignarinnar.

Í 3. mgr. ákvæðisins er einnig kveðið á um það almenna ákvæði að þegar lög mæla fyrir um réttindi eða skyldur fylgi fasteign, og rýmiseign er staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi, skuli miða við að rýmiseignin í heild sinni tilheyri því sveitarfélagi þar sem hún er skráð skv. 1. mgr., nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Þetta ákvæði er varnagli til að koma í veg fyrir óvissu ef aðilar t.d. hafa skráð lögheimili sitt í rýmiseign sem nær yfir staðarmörk. Því kunna að fylgja ýmis réttindi og skyldur, t.d. sem snúa að álagningu útsvars og gjalda sveitarfélaga, kosningaréttur o.fl. og því nauðsynlegt að kveða á um í hvaða sveitarfélagi eignin er staðsett í slíkum skilningi.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er gerð breyting á 14. gr. laganna þar sem opnað er á stofnun rýmiseigna. Gert er ráð fyrir að stofnun slíkra eigna fari fram með sama hætti og hefðbundnar fasteignir nema að því leyti að merkjalýsing þarf að vera í þrívídd en ekki tvívídd. Sjá nánar kafla 3.2.3 og 3.2.4. frumvarpsins. Þá er ljóst að ákveðin sérsjónarmið gilda um rýmiseignir að því leyti að hægt er að sameina þær aftur þeim fasteignum sem þeim er skipt út. Gert er ráð fyrir að það verði í höndum eigenda að ganga frá slíkum gerning með umsókn til sveitarfélaga.

Um 5. gr.

Breytingin er liður í því að samræma orðalag laganna við innleiðingu rýmiseigna sem nýs flokks fasteigna. Með því að skipta út orðunum „land og lóðir“ fyrir hið víðtækara hugtak „fasteignir“ er tryggt að ákvæðið nái yfir allar gerðir skráðra eigna í fasteignaskrá, bæði fasteignir og rýmiseignir.

Um 6. gr.

Með breytingu þessari er afnumin sú almenna undanþága sem „rafveitur“ hafa notið gagnvart fasteignamati. Hugtakið „rafveitur“ hefur ekki verið skilgreint sérstaklega í lögnum, en áréttað að með afnámi undanþágunnar ber að ákveða fasteignamat fyrir allar fasteignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu nema þær sem eru sérstaklega undanskildar í ákvæðinu. Breytingin er tæknilega hlutlaus hvað varðar orkugjafa og nær því jafnt til mannvirkja sem nýta vindafl, jarðvarma, vatnsafl eða aðra orkugjafa. Þá skiptir ekki máli hvort um er að ræða hefðbundnar fasteignir á landi eða rýmiseignir skv. 2. mgr. 3. gr. laganna. Eitt meginmarkmið þessarar breytingar er eins og fram hefur komið í greinargerð frumvarpsins, að tryggja að nærsamfélagið fái sanngjarnar tekjur af þeirri orkuframleiðslu og auðlindanýtingu sem fram fer innan marka þess.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að flutningsvirki, flutningskerfi og dreifikerfi raforku verði áfram undanþegin fasteignamati. Um afmörkun þessara kerfa er vísað til skilgreininga í raforkulögum nr. 65/2003. Þessi kerfi hafa sérstöðu sem samfélagslegir grunninnviðir sem eru í eðli sínu frábrugðin vinnslustöðvunum sjálfum.

Að síðustu er kveðið á um að fasteignir sem nýttar eru til smáframleiðslu á raforku verði áfram undanþegnar fasteignamati. Miðað er við að uppsett afl sé 100 kW eða minna, sem er í samræmi við þau mörk sem sett eru í 1. mgr. 4. gr. raforkulaga varðandi virkjanir sem undanþegnar eru virkjunarleyfi.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að fasteignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu skuli metnar til fasteignamats með tekjuaðferð, þar sem gangvirði eignarinnar er fundið með núvirðingu áætlaðs fjárstreymis frá rekstri hennar. Þótt lögin kveði að jafnaði ekki á um hvaða matsaðferð skuli beita við ákvörðun

fasteignamats, er talið nauðsynlegt að lögfesta þessa tilteknu aðferð fyrir fasteignir sem nýtt eru til raforkuframleiðslu, hvort sem um er að ræða fasteign skv. 1. mgr. 3. gr. eða rýmiseign skv. 2. mgr. 3. gr. til að tryggja samræmi, jafnræði og fyrirsjáanleika við ákvörðun fasteignamats þessara eigna. Fasteignir sem nýttar eru til að framleiða rafmagn eru mjög sérhæfðar og markaður með þær er takmarkaður, sem gerir hefðbundið markaðsmat erfitt í framkvæmd. Þá endurspeglar stofnkostnaður þeirra ekki endilega raunvirði eignarinnar á frjálsum markaði. Virðið ræðst því fremur af þeim tekjum sem unnt er að hafa af rekstrinum til framtíðar. Þessi nálgun er í samræmi við dómaframkvæmd, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 477/2015 (*Harpa*), þar sem staðfest var að tekjuaðferð gæfi gleggri mynd af gangvirði sérhæfðra fasteigna en markaðsleiðrétt kostnaðarmat. Með því að festa tekjuaðferðina í sessi að þessu leyti er Húsnæðis- og mannvirkjastofnun tryggður skýr grundvöllur til að beita stöðluðum tekjulíkönunum við mat á þessum flóknu innviðum. Þetta tryggir jafnframt gagnsæi við ákvörðun fasteignamats þessara eigna og lágmarkar hættu á ósamræmi við mat á sambærilegum eignum.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að orkumannvirki sem þegar eru í notkun, og uppfylla skilyrði 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, skulu skráðar sem rýmiseignir í fasteignaskrá. Skráningin er forsenda þess að unnt sé að ákvarða fasteignamat slíkra eigna og líkt og á við um nýjar rýmiseignir er gert ráð fyrir að eigendur orkumannvirkja hafi frumkvæði að rétttri skráningu þeirra. Þótt almennt sé gengið út frá því að eigendur sýni slíkt frumkvæði, er talið óhjákvæmilegt að mæla fyrir um úrræði fyrir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun ef þessi skylda er vanrækt og taka aðrar málsgreinar ákvæðisins mið af því. Í 1. mgr. er átt við að stofna skuli rýmiseign um rými sem skipulagsyfirvöld hafa samþykkt. Er hér átt við að öll leyfi búið sé að gefa út leyfi og samþykktar skipulagsáætlanir fyrir framkvæmd af sveitarfélögum.

Í 2. mgr. er því mælt fyrir um heimild Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til að beita dagsektum til að knýja á um að eigendur orkumannvirkja hafi frumkvæði að rétttri skráningu þeirra. Um er að ræða sambærilegar heimildir og stofnunin hefur þegar samkvæmt 58. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010.

Ef svo ólíklega vill til að eigendur vanrækja engu að síður að stuðla að skráningu mannvirkjanna, er kveðið á um frumkvæði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að skráningu eignanna í 3. mgr. sem rýmiseignir. Rétt er að taka fram að sú leið, að stjórnvald annist skráningu og afmörkun rýmiseignar án virkrar þátttöku eiganda, er ekki talin heppileg leið af ýmsum ástæðum. Vegna þessa er rík áhersla lögð á að til þessa úrræðis verði eigi gripið nema sem lokaúrræði, þegar sýnt er fram á að dagsektir hafi ekki borið árangur innan sex mánaða frestsins. Til að tryggja að stofnunin geti rækt þetta hlutverk sitt er starfsmönnum og sérfræðingum á hennar vegum tryggður aðgangur að landi og mannvirkjum til mælinga og gagnaöflunar. Jafnframt er lögð rík samstarfsskylda á eigendur og rekstraraðila um að veita stofnuninni nauðsynlega aðstoð og upplýsingar svo unnt sé að afmarka rýmiseignina með fullnægjandi hætti í fasteignaskrá.

Í 4. mgr. er lýst málsmeðferð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar við útgáfu yfirlýsingar um stofnun rýmiseignar. Rétt er að áréttta að ákvörðun um útgáfu slíkrar yfirlýsingar er stjórnvaldsákvörðun og ber Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að fylgja reglum stjórnvaldsákvörðunar, m.a. hvað varðar rannsókn máls og andmælarétt. Til að gæta að hagsmunum hlutaðila ber stofnunin að fyrirhugaða ákvörðun um útgáfu yfirlýsingarinnar og stofnun rýmiseignarinnar fyrir landeigendum og rekstraraðilum áður en endanleg ákvörðun er tekin og veita þeim frest til að gera athugasemdir.

Stofnunin hefur síðan frumkvæði að því að þinglýsa yfirlýsingunni sem kvöð á hlutaðeigandi fasteignir skv. 5. mgr. Við það stofnast rýmiseignin í fasteignaskrá og þinglýsingabók en stendur án þinglýsts eiganda. Það er svo í höndum eigenda rýmiseignarinnar að fylgja ferlinu eftir skv. 14. gr. frumvarpsins til að fá eignarhaldið þinglýst á sitt nafn. Málsgreinin tryggir að vanræksla eigenda orkumannvirkja hindri ekki rétta skráningu fasteignarinnar eða álagningu gjalda. Með því að tilgreina ábyrgan greiðanda í yfirlýsingu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er búinn til skýr grundvöllur fyrir sveitarfélög til að innheimta fasteignaskatt og önnur opinber gjöld af mannvirkinu.

Til að tryggja hagsmuni ríkissjóðs og sveitarfélaga er loks kveðið á um það í 6. mgr. að kröfum vegna dagsekta og útlagðs kostnaðar við gagnaöflun og skráningu sé tryggt lögveð í viðkomandi fasteign. Þrátt fyrir þessi ríku úrræði er árétttað að gengið er út frá því að eigendur orkumannvirkja hafi frumkvæði að rétttri skráningu eigna sinna og að aðeins þurfi að grípa til þessara þvingunaraðgerða í algjörum undantekningartilvikum.

Um 9. gr.

Með þessu ákvæði er mælt fyrir um þá reglu að sveitarfélag sem fer með ábyrgðarhlutverk gagnvart rýmiseign sem nær yfir staðarmörk tveggja eða fleiri sveitarfélaga sbr. 3. gr. a, annast álagningu og innheimtu þjónustugjalda vegna rekstur slíkra fasteigna, s.s. vatnsgjalds, fráveitugjalds og sorphirðugjalds

og deilir milli hlutaðeigandi sveitarfélaga. Í ljósi þess að framangreindum þjónustugjöldum er ætlað að endurspeгла raunkostnað við veitingu þjónustunnar er gert ráð fyrir að aðrar reglur gildi um skiptingu tekna vegna veitingu þjónustunnar en eiga við um skiptingu fasteignaskatta. Er því gert ráð fyrir að álagningin ráðist af raunkostnaði sveitarfélaga og að fyrir liggi samkomulag þeirra á milli vegna rýmiseigna. Gagnvart notenda er gjaldskráin hins vegar einfölduð þar sem hann greiðir eingöngu til eins sveitarfélags. Komist sveitarfélög ekki að samkomulagi er það í höndum þess sveitarfélags þar sem eignin telst tilheyra þangað til sveitarfélög leysa úr ágreiningi, annað hvort með því að skipa sérfræðinga sem þau koma sér saman um eða fyrir dómi. Leiðandi sveitarfélag er þó ávallt bundið að því að miða við áætlaðan raunkostnað hvers sveitarfélags.

Um 10. gr.

Í 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er kveðið á um skiptingu fasteigna í þrjá flokka a-, b- og c-flokk, eftir notkun þeirra. Innan hvers flokks hafa sveitarfélög ákveðið svigrúm til að ákveða álagningarhlutfall innan lögbundinna marka. Hingað til hafa stöðvarhús orkumannvirkja og önnur mannvirki þeim tengd fallið undir c-lið sömu greinar sem „aðrar fasteignir“. Vegna þeirrar sérstöðu sem orkumannvirkir hafa í fasteignamati þykir rétt að undanskilja þau hinni hefðbundnu flokkun. Með frumvarpi þessu er lagt til að orkumannvirkir skv. 4. gr. a verði skilgreindir sem sjálfstæður flokkur við álagningu fasteignaskatts. Breytingin á c-lið 3. mgr. 3. gr. er tæknileg útfærsla á þessari leið. Ástæðan fyrir því að ekki er útfærður sérstakur d-flokkur fyrir þessar fasteignir er sú að ólíkt því sem á við um fasteignir í a- til c-flokk, þar sem sveitarfélög hafa heimild til að hækka eða lækka álagningarhlutfallið innan ákveðinna marka, er í frumvarpinu er gert ráð fyrir að álagningarhlutfall þessara fasteigna verði fastákveðið í lögum.

Um 11. gr.

Með ákvæðinu er tekið á því hvernig skuli fara um fasteignaskatt rýmiseigna skv. lögum um skráningu, merki og mat fasteigna sem eru staðsettar í fleiri en einu sveitarfélagi, annarra en þeirra sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns, en um slíkar eignir er fjallað í nýrri 4. gr. a laganna sbr. 14. gr. frumvarpsins. Hér er lagt til að byggt verði á þeirri meginreglu sem fjallað er um í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, mannvirkjalögum, skipulagslögum og lögum um gátnagerðargjald, að það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur, hafi ákvörðunarvald skv. lögnum. Ef hlutföll eru jöfn telst rýmiseign tilheyra því sveitarfélagi þar sem rúmfræðileg miðja rýmisins liggur.

Í tilviki þessa laga fer sveitarfélag sem rýmiseign tilheyrir, með ákvörðun um skattahlutfall eignarinnar skv. 3. mgr. 3. gr. í heild sinni og annast álagningu og innheimtu fasteignaskatts. Það sveitarfélag skal hins vegar dreifa skatttekjum á milli hlutaðeigandi sveitarfélaga í hlutfalli við stærð rýmisins innan staðarmarka hvers þeirra.

Um 12. gr.

Breytingin á ákvæðinu er í samræmi við nýja 2. mgr. 4. gr. b.

Um 13. gr.

Um 4. gr. a: Í a-lið ákvæðisins er mælt fyrir um nýja 4. gr. a. laganna. Með ákvæðinu er kveðið á um álagningu fasteignaskatts á fasteignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu. Lagt er til að álagningarhlutfallið verði fastákveðið, 0,4% af fasteignamati, og nái til allra fasteigna, þ.m.t. rýmiseigna sem skilgreindar eru í 3. gr. laga um skráningu, mat og merki fasteigna, nr. 6/2001. Með því að festa hlutfallið í lögum er stefnt að því að skapa fyrirsjáanleika fyrir orkufyrirtæki og tryggja samræmda skattlagningu á landsvísu, óháð staðsetningu mannvirkis.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um það nýmæli í íslenskum rétti að fasteignaskattur af fasteignum sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns skuli ekki lengur einungis renna til þess sveitarfélags þar sem stöðvarhúsið eða mannvirkið sjálft er staðsett. Þess í stað skal skatturinn skiptast á milli sveitarfélaga ef áhrifasvæði mannvirkisins, eins og það er skilgreint í viðauka II, sbr. 12. gr. frumvarpsins, nær yfir staðarmörk fleiri en eins sveitarfélags.

Þetta byggir á því sjónarmiði að fasteignaskattur af orkuvinnslu eigi að endurspeгла þau landfræðilegu áhrif og rýmisnotkun sem mannvirkinu fylgja, svo sem vegna uppistöðulóna eða jarðhitasvæða, fremur en að einskorðast við þann stað þar sem mannvirkið er staðsett. Með þessu er stigið skref til móts við sjónarmið þeirra sveitarfélaga sem hýsa víðáttumikil áhrifasvæði virkjana en hafa hingað til notið lítilla sem engra skatttekna af þeim ef sjálft stöðvarhúsið liggur handan marka þeirra.

Í 3. mgr. er Húsnaðis- og mannvirkjastofnun falið það hlutverk að annast hinn tæknilega útreikning á vægi áhrifasvæða og hlutfalli sveitarfélaga innan þeirra. Þar sem um er að ræða flókna landfræðilega

greiningu er ráðherra falið að setja nánari reglur í reglugerð um útfærsluna. Þar skal meðal annars kveðið á um hvaða kortagrunna skuli styðjast við og hversu nákvæm sú greining skuli vera. Með því að fela Húsnæðis- og mannvirkjastofnun þetta verkefni er tryggt að útreikningurinn sé hlutlægur, byggður á hlutlausum gögnum og að samræmi ríki um skiptingu tekna milli sveitarfélaga á landsvísu.

Um 4. gr. b: Í 4. gr. b er mælt fyrir um hvernig tekjum af fasteignaskatti fasteigna, sem nýttar eru til framleiðslu raforku, og fasteigna stórnotenda raforku, skuli deilt á milli þess sveitarfélags sem hýsir starfsemina og annarra sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Rétt er að árétta að þessi regla tekur jafnt til orkuvinnslu og stóriðju, en hugtakið stórnotandi er hér skilgreint til samræmis við 20. tölul. 3. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, þ.e. notandi sem notar á einum stað a.m.k. 80 GWst á ári að jafnaði á þriggja ára tímabili. Þar sem gildissvið ákvæðisins er bundið við þessa lögboðnu skilgreiningu raforkulaga, er ljóst að verði breytingar gerðar á viðmiðum raforkulaga um hvað telst stórnotandi, munu þær breytingar hafa samsvarandi áhrif á gildissvið þessarar greinar.

Markmiðið með þessari jöfnun er að tryggja að fjárhagslegur ávinningur af orkuvinnslu og stóriðju dreifist með sanngjarnari hætti en áður á landsvísu. Sett er upp stighækkandi kerfi þar sem sveitarfélag heldur tilteknum lágmarkstekjum miðað við íbúafjölda (frítekjumark), en hluti tekna umfram það mark rennur til sameiginlegrar jöfnunar. Sjá nánari útlistun á þessu jöfnunarkerfi og dæmi um útreikninga í almennum athugasemdum greinargerðarinnar.

Kveðið er á um í 4. mgr. að fjárhæðir skuli fylgja launavísitölu og miðast við íbúafjölda samkvæmt nýjustu gögnum Hagstofu Íslands en þetta nauðsynlegt til að tryggja að raungildi jöfnunar haldist stöðugt.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild til handa ráðherra til að breyta fyrirkomulagi álagningar og innheimtu af fasteignaskattstekjum af þeim fasteignum sem ákvæðið tekur til. Þar sem útreikningur fasteignaskatts samkvæmt þessari nýju aðferðafræði er flókinn og snertir oft mörg sveitarfélög samtímis, auk þess sem gert er ráð fyrir að hluti teknanna renni til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, kann að þykja heppilegra að fela miðlægu stjórnvaldi að sjá um ferlið fyrir hönd sveitarfélaga. Með því að færa innheimtuna á eina hönd er lágmarkuð sú hætta að villa við deilingu tekna á milli sveitarfélaga og þá getur það einnig verið afar óheppileg staða ef ágreiningur verður um skiptingu teknanna milli sveitarfélaga ef eitt sveitarfélag annast alla innheimtuna. Staðan kann þó breytast með sameiningu sveitarfélaga en þá verður minni þörf á þeim dreifireglum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Er ráðherra því veitt heimild til að taka slíka ákvörðun sem síðan er hægt að falla frá ef aðstæður breytast. Taki ráðherra ákvörðun um að fela öðru stjórnvaldi slíkt hlutverk ber honum að birta þá ákvörðun í B-deild Stjórnartíðinda og eðli málsins samkvæmt ber honum einnig að birta þá ákvörðun ef hann fellur frá slíkri ákvörðun.

Taki ráðherra ákvörðun um fela öðru stjórnvaldi þetta hlutverk, kemur stjórnvaldið fram fyrir hönd sveitarfélaganna við álagningu í fasteignaskrá og annast dreifingu fjármunanna á rétta staði samkvæmt lögnum. Til að tryggja réttaröryggi er áréttað að um ágreining og gjalddaga gildi sömu reglur og um hefðbundinn fasteignaskatt skv. 4. gr. laganna.

Um 14. gr.

Ákvæðið fjallar um þau tilvik þar sem nýtingu fasteignar er þannig háttáð að hún fellur undir fleiri en einn gjaldflokk fasteignaskatts. Meginreglan er sú að ef þannig er málum háttáð skal skattstofni fasteignar skipt hlutfallslega á milli viðeigandi flokka. Þessi regla hefur lengi verið í gildi og sem dæmi um beitingu hennar má nefna gistiheimili þar sem hluti húsnæðis er nýttur sem íbúðarhús en annar hluti undir atvinnurekstur. Helsta breytingin sem lögð er til með ákvæðinu lýtur að því hvaða stjórnvald tekur ákvörðun um slíka skiptingu þegar um er ræða fasteignir sem nýttar eru til að framleiða rafmagn. Áfram er gert ráð fyrir að byggingarfulltrúar sveitarfélaga annist skiptingu á milli hinna hefðbundnu flokka a, b og c. Hins vegar er lagt til að þegar fasteign fellur að hluta undir nýjan gjaldflokk skv. 4. gr. a, skuli ákvörðunarvaldið liggja hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Þessi breyting er talin nauðsynleg til að tryggja samræmi og er þá helst horft til jarðvarmavirkjana. Slík mannvirki eru oft nýtt til framleiðslu á raforku, sem fellur undir 4. gr. a, en jafnframt til vinnslu, dreifingu og sölu á heitu vatni sem fellur undir c-lið 3. mgr. 3. gr. Með því að fela Húsnæðis- og mannvirkjastofnun þetta hlutverk er tryggt að sambærileg sjónarmið séu lögð til við skiptinguna óháð því í hvaða sveitarfélagi virkjunin er staðsett.

Við mat á því hvernig skiptingu skuli háttáð skal fyrst og fremst líta til raunverulegrar nýtingar mannvirkisins og tæknilegra forsendna framleiðslunnar. Ljóst er að um afar atvikabundið mat er að ræða í hverju tilviki, en eðlilegt er að horft verði til þess hversu stór hluti fermetra- eða rúmmáls fasteignarinnar er helgaður hvorum framleiðsluþætti fyrir sig, t.d. rými undir hverfla og rafala á móti rými fyrir dælur og varmaskipta. Ef stærð rýmis gefur ekki nægilega skýra mynd, má líta til þess hvernig fjárfesting og tæknilegur búnaður skiptist á milli starfseminnar. Ef tiltekin rými eða tæki þjóna báðum framleiðsluþáttum

jafnt t.d. sameiginleg rými, skal skipta verðmæti þeirra í sömu hlutföllum og sérhæfðu hlutarnir. Markmiðið er að fasteignaskatturinn endurspegli sem nákvæmast þá verðmætasköpun og notkun sem á sér stað í hverjum hluta mannvirkisins, þannig að álagningin sé í rökréttu samhengi við þann gjaldflokk sem við á hverju sinni.

Samkvæmt gildandi lögum er hægt að skjóta ákvörðun byggingarfulltrúa um gjaldskyldu fasteignaskatts til úrskurðar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, og þeim úrskurði áfram til yfirfasteignamatsnefndar. Þar sem gert er ráð fyrir að ákvörðunin um skiptingu fasteignaskattskyldu hjá fasteignum sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns hvíli hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er nauðsynlegt að taka fram í þessu ákvæði að slíkri ákvörðun verður skotið beint til yfirfasteignamatsnefndar.

Um 15. gr.

Ljóst er að það mun verða flókið og tímafrekt verkefni fyrir sveitarfélög og HMS að skrá allar fasteignir sem nýttar eru til að framleiða raforku í fasteignaskrá. Í ákvæðinu er því mælt fyrir um að stofn til álagningar fasteignaskatts á slíkar fasteignir sé ákveðinn sérstaklega í lagaákvæðinu fyrir árið 2027. Miðað er við líkan sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur unnið og gert er ráð fyrir að verði grundvöllur fyrir ákvörðun fasteignamats slíkra fasteigna þegar þær hafa verið skráðar í fasteignaskrá.

Í nýju bráðabirgðaákvæði XXXVII er mælt fyrir um tímabundna undanþágu frá greiðslu fasteignaskatts fyrir nýjar fasteignir sem nýttar eru til framleiðslu á raforku á fyrstu þremur starfsárum þeirra. Markmiðið með þessum skattaívilnunum er að styðja við uppbyggingu nýrra innviða og léttu greiðslubyrði rekstraraðila á því tímabili þegar fjárfestingarkostnaður er hár en tekjur oft óreglulegar í upphafi reksturs. Sérstaklega er kveðið á um að undanþágan nái bæði til nýrra mannvirkja og þeirra sem þegar hafa hafið starfsemi fyrir gildistöku laganna, að því gefnu að þau séu enn innan þriggja ára marksins frá því að raforkuframleiðsla hófst. Til að tryggja fyrirsjáanleika er settur lokafrestur til 1. janúar 2037. Eignir sem hefja starfsemi eftir þann tíma munu ekki njóta þessarar tilteknu ívilnunar. Skilgreining á upphafi starfsemi er bundin við þann dag þegar raforkuframleiðsla hefst í fyrsta skipti.

Um 16. gr.

Með ákvæðinu er mælt fyrir um viðauka þar sem fram koma annars vegar sértækar dreifireglur fasteignaskattstekna fyrir sveitarfélög og áhrifasvæði jarðvarma-, vindorku- og vatnaflsvirkjanir fyrir sveitarfélög er skilgreind og hins vegar er mælt fyrir um sérstaka formúlu sem horfa þarf til þegar reiknað er hversu hátt hlutfall af fasteignaskattstekjum sveitarfélaga rennur til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Að öðru leyti vísast í greinargerð frumvarpsins.

Um 17. gr.

Um a-lið 1. tölul.: Með ákvæðinu er lögð til ný regla í lög um mannvirki, 8. gr a., sem mælir fyrir um hvernig skuli fara um eignir á sem liggja þvert á staðarmörk sveitarfélaga. Hingað til hefur skýr ákvæði í mannvirkjalögum um hvernig meðhöndla eigi slík mannvirki, en með tilkomu rýmiseigna í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna er nauðsynlegt að skýrt sé kveðið á um stjórnsýslulega meðferð þeirra. Með ákvæðinu lagt til að horft verði til þeirrar almennu reglu sem einnig er lagt til að verði lögfest í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna og skipulagslögum, að sveitarfélag sem hýsir stærstan hluta rýmisins taki við því hlutverki sem sveitarfélögum er falið samkvæmt lögum gagnvart allri rýmiseigninni. Séu hlutföll jöfn telst rýmiseign tilheyra því sveitarfélagi þar sem rúmfræðileg miðja rýmisins liggur en slíkar upplýsingar má nálgast hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Tilgangur reglunnar er eins og áður segir að skýra hvernig skuli fara þegar rýmiseign liggur í fleiri en einu sveitarfélagi, en jafnframt er henni ætlað að einfalda og skýra málsmeðferð gagnvart eigendum rýmiseigna.

Áréttað er að þótt eitt sveitarfélag taki að sér að leiða og bera ábyrgð á málsmeðferð þeirra mála sem fram fara á grundvelli mannvirkjalaga, gagnvart rýmiseignum sem eru staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi, er útgáfa byggingarleyfis og aðrar stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli laganna og varða rýmiseignina, ávallt háð samþykki allra þeirra sveitarfélaga sem rýmiseignin teygir sig inn í. Því er mikilvægt að sveitarfélög og byggingarfulltrúar eigi með sér gott samstarf. Er því sérstaklega tekið fram í ákvæðinu að hlutaðeigandi sveitarfélög geti gert samkomulag um að byggingarfulltrúi þess sveitarfélags, þar sem afmarkaður hluti mannvirkis er staðsettur, annist eftirlit og úttektir á þeim hluta á grundvelli þessara laga þótt annað sveitarfélag fari með hlutverk og skyldur sveitarfélags skv. 1. mgr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um undanþágu frá þeirri meginreglu frumvarpsins að eitt sveitarfélag fari með leiðandi hlutverk við stjórnsýslu rýmiseigna sem teygja sig yfir staðarmörk þeirra. Þegar um ræðir rýmiseignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu, svo sem stöðvarhús, stíflur eða aðra mannvirkjahluta virkjana, er lagt til að hvert hlutaðeigandi sveitarfélag haldi óskertu hlutverki og skyldum yfir þeim hluta mannvirkisins sem liggur innan þess staðarmarka. Astæðan fyrir þessari undantekning byggir á því að

orkumannvirki eru umfangsmikil og hafa veruleg áhrif á umhverfi, landnotkun og skipulagsmál í viðkomandi sveitarfélagi. Gert er því ráð fyrir að hver sveitarstjórn haldi ákvörðunarvaldi yfir þeim hluta framkvæmdarinnar sem fellur innan hennar staðarmarka, hvort sem um er að ræða útgáfu byggingarleyfa eða eftirlit. Í reynd þýðir þetta að framkvæmdaraðili orkumannvirkis þarf að sækja um tilskilin leyfi til allra hlutaðeigandi sveitarfélaga, líkt og verið hefur í gildandi framkvæmd.

Um b-lið 1. tölul.: Með þessu ákvæði, sem felur í sér breytingu á 51. gr. mannvirkjalaga, er mælt fyrir um að leiðandi sveitarfélag sbr. a-liðar 1. tölul. ákvæðisins, skuli annast innheimtu gjalda á grundvelli þessa ákvæðis vegna rýmiseigna sem eru staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi og að gjaldskrár sveitarfélaga skuli taka mið af því að eitt sveitarfélag beri ábyrgð á meðferð málsins. Er því gert ráð fyrir að framkvæmdaraðilar greiði eingöngu gjöld til leiðandi sveitarfélagsins en það annist skiptingu gjaldanna til annarra sveitarfélaga. Það kemur þó ekki í veg fyrir að önnur sveitarfélög ákveði gjalddöku vegna raunkostnaðar við meðferð mála á grundvelli laganna enda hafa þau ennþá ríkt hlutverk á grundvelli laganna. Hins vegar ber gjaldskrá sveitarfélags að taka mið af því að annað sveitarfélag ber ábyrgð á meðferð mála á grundvelli laganna og þ.a.l. mesta kostnaðinn.

Um a-lið 2. tölul.: Ákvæðið er sambærilegt nýrri 3. gr. a laga um skráningu, merki og mat fasteigna og 9. gr. a laga um mannvirki þar sem kveðið er á um hvernig fer ef rýmiseign, sem stofnuð er á grundvelli fyrrnefndra laganna er staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi. Lagt er til að sama regla gildi í slíkum tilvikum vegna mála sem unnin eru á grundvelli skipulagslaga, þ.e. að það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins er staðsett skuli vera leiðendisveitarfélag gagnvart framkvæmdaraðila og annist m.a. útgáfu framkvæmdaleyfa skv. lögunum og hafi yfirumsjón með eftirliti. Það sveitarfélag tekur við öllum gögnum og umsóknum og ber ábyrgð á því að miðla þeim til annarra sveitarfélaga. Önnur sveitarfélög hafa síðan neitunarvald við afgreiðslu málanna, þ.m.t. aðalskipulagstillaga eða deiluskipulagstillaga sem varða rýmiseignina. Önnur sveitarfélög skulu jafnframt annast nauðsynlegan undirbúning, kynningu og auglýsingu skipulagstillagna, en í því felst lýsing á skipulagsverkefni sbr. 1. mgr. 30. gr. og 1. mgr. 40. gr. Með þessu er málsferill einfaldaður gagnvart framkvæmdaraðila og eykur skilvirkni hjá sveitarfélögum og framkvæmdaraðilum þar sem ekki þarf að vinna hvert mál frá grunni í hverju sveitarfélagi. Sérstök áhersla er þó lögð á í þessu ákvæði að öll hlutaðeigandi sveitarfélög gæti að lögboðnu kynningarferli hjá sér. Þar sem íbúar í hverju eiga rétt á að koma athugasemdum á framfæri um framkvæmdir í þeirra nágrenni, er nauðsynlegt að tillögurnar séu kynntar á vettvangi allra sveitarfélaga.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um undanþágu frá þeirri meginreglu frumvarpsins að eitt sveitarfélag fari með leiðandi hlutverk við stjórnáslu rýmiseigna sem teygja sig yfir staðarmörk þeirra. Þegar um ræðir rýmiseignir sem nýttar eru til raforkuframleiðslu, svo sem stöðvarhús, stíflur eða aðra hlutir slíkra mannvirkja, er lagt til að hvert hlutaðeigandi sveitarfélag haldi óskertu hlutverki og skyldum yfir þeim hluta framkvæmdanna sem liggur innan þess staðarmarka. Ástæðan fyrir þessari undantekningu byggir á því að orkumannvirki hafa veruleg áhrif á umhverfi, landnotkun og skipulagsmál í viðkomandi sveitarfélagi. Gert er því ráð fyrir að hver sveitarstjórn haldi hlutverki sínu yfir þeim hluta framkvæmdarinnar sem fellur innan hennar staðarmarka, hvort sem um er að ræða útgáfu leyfa eða eftirlit. Í reynd þýðir þetta að framkvæmdaraðili orkumannvirkis þarf að sækja um tilskilin leyfi til allra hlutaðeigandi sveitarfélaga, líkt og verið hefur í gildandi framkvæmd. Sjá nánar skýringar við a-lið 1. tölul. en sömu sjónarmið eiga við um bæði ákvæðin.

Um b-lið 2. tölul.: Með þessu ákvæði, er lögð til sambærileg regla og kveðið er á um í b-lið 1. tölul. ákvæðisins sem mælir fyrir um breytingu á mannvirkjalögum. Ákvæðið felur í sér að leiðandi sveitarfélag sbr. a-liðar 2. tölul. ákvæðisins, skuli annast innheimtu gjalda á grundvelli þessa ákvæðis vegna rýmiseigna sem eru staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi og að gjaldskrár sveitarfélaga skuli taka mið af því. Er því gert ráð fyrir að framkvæmdaraðilar greiði eingöngu gjöld til ábyrgðarsveitarfélagsins en það annist skiptingu gjaldanna til annarra sveitarfélaga. Það kemur þó ekki í veg fyrir að önnur sveitarfélög ákveði gjalddöku vegna raunkostnaðar við meðferð mála á grundvelli laganna enda hafa þau enn ríkt hlutverk á grundvelli laganna. Hins vegar ber gjaldskrá sveitarfélags að taka mið af því að annað sveitarfélag ber ábyrgð á meðferð mála á grundvelli laganna.

Um 3. tölul.: Ákvæðið er sambærilegt nýrri 3. gr. a laga um tekjustofna sveitarfélaga, sbr. 11. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um álagningu og dreifingu fasteignaskatts þegar um er að ræða rýmiseign sem er staðsett í fleiri en einu sveitarfélagi. Ljóst er að sömu sjónarmið eiga við um gatnagerðargjald, enda er slíkt gjald tiltekin tegund af eignaskatti. Í ákvæðinu er því lagt til að það sveitarfélag þar sem mesta hlutfall rýmisins liggur fari með ákvörðunarvald samkvæmt lögum um gatnagerðargjald. Skal það sveitarfélag annast álagningu og innheimtu gatnagerðargjalds fyrir rýmiseignina í heild sinni og gatnagerðargjald sem innheimt er skal síðan skiptast milli hlutaðeigandi sveitarfélaga í hlutfalli við stærð rýmisins innan staðarmarka hvers þeirra.

Um 4. tölul.: Með ákvæði þessu eru lagðar til breytingar á lögum um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga þar sem áréttað er að þær tekjur af fasteignaskattstekjum sem renna skulu til Jöfnunarsjóðs á grundvelli 4. gr. b við lög um tekjustofna sveitarfélaga skulu bætast við tekjur sjóðsins sem almennt eru nýttar til greiðslu almennra jöfnunarframlaga sjóðsins og til sérstakra framlaga sjóðsins. Ljóst er því að tekjurnar sem koma til af þessum grunni munu renna aftur til sveitarfélaga í gegnum almenn jöfnunarframlög sjóðsins. Þó kemur til greina, taki ráðherra ákvörðun um að fela öðru stjórnvaldi að annast innheimtu og dreifingu fasteignaskattstekna af fasteignum sem nýttar eru til framleiðslu rafmagns, að Jöfnunarsjóður greiði framlög til þess stjórnvalds á grundvelli f-liðar 5. gr. laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga fyrir kostnaðinum sem því fylgir.

Um 5. tölul.: Með breytingunni er áréttað að rýmiseignir ráða ekki staðarmörkum sveitarfélaga þar sem þær geta teygst sig yfir sveitarfélagamörk.

DRÖG