

**Innviðaráðuneyti**  
**Skrifstofa sveitarfélaga, stafrænna innviða og byggðamála**  
**irn@irn.is**

Reykjavík, 23. júní 2025

**Efni: Umsögn Samorku um áform um endurskoðun laga um tekjustofna sveitarfélaga (skattlagning orkumannvirkja), mál í samráðsgátt S-89/2025**

## 1. Afstaða Samorku

Samorka styður áform stjórnvalda um að nærsamfélög orkumannvirkja njóti í ríkara mæli ávinnings af uppbyggingu orkuframleiðslu í sínu nágrenni.

Samorka lýsir áhyggjum af þeim áformum sem hér eru til skoðunar um aukna skattlagningu orkumannvirkja með hliðsjón af neikvæðum áhrifum skattlagningarinnar á:

- Samkeppnishæfni íslenskrar orkuframleiðslu
- Nauðsynlega uppbyggingu í orkuframleiðslu
- Markmið stjórnvalda í umhverfis- og loftslagsmálum
- Hagkvæmni, fyrirsjáanleika og einföldun í umgjörð orkuframleiðslu

Samorka beinir því til stjórnvalda að gera ítarlega greiningu á áhrifum áformanna og fjalla sérstaklega um samkeppnishæfni Íslands, áhrif á verðþróun raforku og hag almennings og fyrirtækja og skuldbindingar stjórnvalda í umhverfis- og loftslagsmálum. Jafnframt þarf að huga að heildaráhrifum allra þeirra aðgerða sem boðaðar hafa verið af stjórnvöldum í að auka álögur á orkuframleiðslu sem birtast í þessum áformum, kröfum ríkisins um greiðslu fyrir vatnsréttindi og landsréttindi og áformum stjórnvalda um auðlindarentuskatt.

## 2. Orkuframleiðsla og markmið stjórnvalda

Orkuframleiðsla á Íslandi hefur lagt grunn að góðu líf skjörum íslensks samfélags um langt árabil. Uppbygging orkuframleiðslu á grunni samninga við stóriðju hefur verið hagkvæm og skilað samfélaginu miklum tekjum, öflugum innviðum flutnings- og dreifiveitna og almenningi og fyrirtækjum tryggri orku á samkeppnishæfu verði.

Með breyttri heimsmynd og skuldbindingum þjóða í loftslags- og orkumálum stendur orkuframleiðsla og uppbygging tengdra innviða á tímamótum bæði hér og erlendis. Áform um kolefnishlutlaust Ísland, óháð jarðefnaeldsneyti eru bæði göfug og skynsamleg en krefjast um leið skynsamlegra ákvarðana og framsýni af hálfu stjórnvalda.

Fyrirséð er að á næstu árum þurfi að auka orkuframleiðslu verulega til að mæta orkuskiptum, stækkandi samfélagi og tryggja þróun og uppbyggingu atvinnulífs um allt land. Uppbygging í orkuframleiðslu hefur gengið hægt hér á landi á undanförunum áratugum og koma þar til sögunnar margir samverkandi þættir. Flókið og óskilvirkt kerfi rammaáætlunar og regluverks leyfisveitinga og tafir á vegum sveitarfélaga við skipulagsgerð.

Nýlegar spár Landsnets gera ráð fyrir auknum líkum á orkuskorti á næstu árum. Í skýrslu Landsnets um Kerfisjöfnuð 2025 kemur til að mynda fram að sívaxandi líkur séu á að *neyðarástand* skapist á næstu misserum og telur Landsnet um 70% líkur á að grípa þurfi til skömmtunar á raforku til almennra notenda 2029 verði ekki gripið til aðgerða.

Stjórnvöld eru meðvituð um þetta ástand og hefur ráðuneyti umhverfis- orku- og loftslagsmála lagt fram fjölda frumvarpa og hafið undirbúning að lagasetningu sem ætlað er að flýta fyrir uppbyggingu orkuframleiðslu hér á landi. Styðjast aðgerðir ráðherra við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að auka þurfi orkuöflun og styrkja flutningskerfi raforku til að styðja við orkuskipti og verðmætasköpun um allt land.

Ráða má af áformunum að í þeim eigi að felast hvati til sveitarfélaga að samþykkja virkjanaframkvæmdir. Eins og áður hefur verið bent á styður Samorka þau áform og telur mikilvægt að sveitarfélög hafi skýran hvata og ávinning af orkuframleiðslu í sínu nærumhverfi. Það er hins vegar ekki sama hvernig staðið er að slíkri útfærslu og alls ekki nauðsynlegt að auknar tekjur til nærsamfélaga þurfi að fela í sér stórauðnar álögur á orkuframleiðslu.

Samorka brýnir fyrir stjórnvöldum að huga að jafnvægi þessara þátta við frekari útfærslu á tillögunum og þá með það að markmiði að afnám undanþágunnar dragi ekki úr þeim mikilvægu markmiðum sem nauðsynlegt er að náist í orkumálum þjóðarinnar á næstu árum.

### 3. Samkeppnishæfni – áhrif skattlagningar

Í nýrri skýrslu Raforkueftirlitsins frá 12. júní sl. um þróun raforkukostnaðar og áhrif á notendur eru dregin fram neikvæð áhrif af hækkun raforkukostnaðar, sem felast í skertri samkeppnishæfni fyrirtækja sem nota umtalsvert magn orku. Það leiði til herra vöruverðs, dragi úr samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og eftirspurn eftir innlendri framleiðslu. Neikvæð áhrif af hækkun raforkukostnaðar fyrir stórnotendur í orkusæknum iðnaði sem keppa við heimsmarksverð sé skert alþjóðleg samkeppnishæfni (sjá bls. 6 í skýrslu Raforkueftirlitsins).

Í því samhengi er nauðsynlegt að draga fram að í mati á áhrifum áformanna eins og þau birtast í samráðsgátt segir um hagræn áhrif: „*Hækkun skatta á orkuframleiðslu kann að hafa í för með sér hærri orkukostnað almennings og fyrirtækja*“. Þá segir þar einnig „*Leiði breytingin til hækkunar á gjaldskrárn orkufyrirtækja mun hún líklega hafa mismunandi áhrif á þjóðfélagshópa*“. Jafnframt kemur þar fram að farið verði í nánari greiningu á áhrifum á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa við undirbúning og gerð frumvarpsins.

Samorka tekur undir mikilvægi þess að slík greining fari fram og þar komi fram hvaða áhrif breytingarnar hafa á einstaka þjóðfélagshópa, atvinnugreinar og samkeppnishæfni Íslands. Mikilvægt er að í slíkri greiningu verði jafnframt vikið að heildaráhrifum fyrirhugaðra álaga stjórnvalda á orkuframleiðslu, eins og komið var inn á í inngangi þessarar umsagnar.

Auðsýnt er að auknar álögur á orkuframleiðslu munu hafa neikvæð áhrif á samkeppnishæfni orkuframleiðslu og þar með alls atvinnulífs á Íslandi. Stjórnvöld verða að gera ítarlega grein fyrir því hvernig áform um aukna skattlagningu koma til með að hafa áhrif á nauðsynlega uppbyggingu í orkuframleiðslu og samkeppnishæfni þjóðarinnar.

#### 4. Fasteignamat og afnám undanþágu rafveitna

##### *Afnám undanþágu rafveitna*

Í áformunum kemur fram að fella eigi úr gildi undanþágu rafveitna frá fasteignamati sem kveðið er á um í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna nr. 6/2001 („lög um fasteignamat“).

Huga þarf vel að orðalagi í þessu samhengi, þar sem orðið „rafveita“ á sér ekki samsvörun í raforkulögum en nær samkvæmt lögum um fasteignamat yfir raforkukerfið í heild sinni, það er framleiðslu, flutning og dreifingu. Af áformunum er þó ljóst að einungis á að fella undanþáguna niður að því er varðar raforkuframleiðslu. Flutnings- og dreifikerfið á þannig áfram að vera undanþegið fasteignamati, eins og eðlilegt er.

Verði áformin að lögum þarf því að gæta vel að orðalagsnotkun og þess að undanþágan nái áfram til flutnings- og dreifiveitna.

##### *Nánar um fasteignamat*

Í 27. gr. laga um fasteignamat er fjallað um matsverð fasteigna. Segir þar í 1. mgr. að matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma, sem ætla má að eignin hefði í kaupum og sölum. Í 2. mgr. segir svo að sé gangverð fasteignar ekki þekkt skuli matsverð ákveðið eftir bestu fánlegu 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.

Í dómi Landsréttar í máli nr. 229/2022 frá 16. júní 2023 var tekist á um fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar. Koma þar fram mikilvæg sjónarmið um beitingu og túlkun laga um fasteignamat.

Segir þar til dæmis í niðurstöðu héraðsdóms sem staðfest var í Landsrétti með vísan til forsendna að Þjóðskrá Íslands, og þá eftir atvikum yfirfasteignamatsnefnd, sé falið nokkurt svigrúm til mats um hvernig matsverð fasteignar í skilningi laganna er ákveðið. Í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar sem staðfestur var með dómi kemur fram að orkumannvirki, þ.m.t. stöðvarhús virkjana, falli illa að þeim matsforsemdum sem liggja til grundvallar markaðs- og tekjuaðferð Þjóðskrár Íslands við ákvörðun á fasteignamati eigna. Niðurstaðan í því máli var því sú að leggja til grundvallar markaðsleiðrétt kostnaðarmat, sem sé sama mat og beitt er við ákvörðun fasteignamats stöðvarhúsa í öðrum vatnsaflsvirkjunum.

Í 31. gr. laga um fasteignamat kemur fram að aðili, sem verulega hagsmuni getur átt í matsverði eignar og sættir sig ekki við skráð mat getur krafist nýs úrskurðar. Sveitarfélög, sem innheimta fasteignaskatta á grundvelli fasteignamat, hafa á grundvelli þessa ákvæðis geta krafist nýs endurmats.

Í ítarlegri umsögn Samorku ásamt meðfylgjandi lögfræðilegu áliti Lex frá árinu 2019 er fjallað um ýmsa þá vankanta sem eru á því að fella orkumannvirki að fasteignahugtakinu og fasteignamati. Vísað er til þess sem þar kemur fram, sjá [hér](#).

## **Nánar um áformin**

Í áformunum birtast hugmyndir að útfærslu á fasteignmati orkumannvirkja sem falla illa að uppbyggingu og áralangri framkvæmd laga um fasteignamat.

Í fyrsta lagi virðist því slegið föstu í áformunum að „rafveitur“ verði metnar á gangvirði með tekjumati. Samkvæmt lögum um fasteignamat er útfærsla þess hvaða matsaðferð er beitt við að meta gangvirði eitthvað sem ræðst í framkvæmd, en megintilgangur laganna er að finna matsverð fasteigna sem skal vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu. Í lögnum er hins vegar ekki kveðið á um það hvaða matsaðferð skuli beitt við að finna gangverð fasteigna og reyndar gæti það breyst frá einum tíma til annars. Þá er í áformunum að finna útfærslu á því hvernig tekjaðferðinni yrði beitt í tilviki virkjana. Er þar til að mynda horft til raforkuverðs og rekstrarkostnaðar. Samkvæmt upplýsingum frá HMS er fyrst og fremst skrifstofu- og verslunarhúsnæði, húsnæði fyrir léttan iðnað og hótél og gististaðir metnir með tekjaðferð og er þá stuðst við leigu- og kaupsamninga til að nálgast fasteignamatið. Leigu- og kaupsamningar gefa eðlilega einhverja mynd af gangverði fasteigna. Sú útfærsla sem birtist í áformunum virðist hins vegar miklu frekar gera ráð fyrir því að verið sé að horfa á reksturinn sem fram fer í fasteigninni og hvaða tekjur eru af honum frekar en að finna gangverð fasteignarinnar. Við slíka útfærslu væri einsýnt að verið væri að meta til fasteignamats vélar og önnur tæki sem eru inni í orkumannvirkjum, en samkvæmt 2. tl. 6. gr. reglugerðar um fasteignaskráningu og fasteignamat nr. 406/1978 skulu vélar eða önnur tæki, þótt skeytt séu við fasteign, ekki teljast til fylgifyrirlags fasteignar.

Í öðru lagi felur sú útfærsla sem birtist í áformunum í sér að verið sé að meta til fasteignamats mannvirki eins og lón, stíflur, borholur, vatnspípur, göng og svo framvegis – mannvirki sem falla almennt illa að fasteignarhugtakinu sem slíku. Auk þess sem slíkt mundi fela í sér að orkufyrirtækjum væri gert að greiða fasteignaskatta af slíkum mannvirkjum, sem á ekki við um aðra. Má hér sem dæmi nefna Vaðlaheiðagöng eða Hvalfjarðargöng, náttúruperlur með tilheyrandi göngustígum og útsýnispöllum, kláfar við ár, skíðalyftur og önnur sambærileg mannvirki.

Í þriðja lagi er það óþekkt að fasteignaskattur falli til á meintu áhrifasvæði fasteignar. Þó Samorka styðji almennt að nærsamfélög njóti ávinnings af nábýli við orkumannvirki verður að fara mjög varlega í að útfæra slíkt á grundvelli fasteignaskatta. Fasteignaskattar eru einn af tekjustofnum sveitarfélaga, sem þeim eru markaðir til að standa undir lögbundnum rekstri og þjónustu við íbúa sveitarfélaga, svo sem uppbyggingu og viðhaldi gatna og opinna svæða, menningar- og íþróttastarfi og félags- og velferðarþjónustu. Það má ljóst vera að enginn kostnaður fellur á sveitarfélög í tengslum við uppbyggingu orkumannvirkja, heldur má þvert á móti ætla að sveitarfélög hafi almennt af slíkum rekstri umtalsverðar tekjur, bæði í formi útsvars sem greitt er af launum starfsmanna og fasteignagjöldum á grundvelli gildandi laga. Þannig eru ekki sérstök sjónarmið sem réttlæta að hækka þurfi fasteignaskatt á orkumannvirki. Þetta á enn síður við þegar orkumannvirkið sem um ræðir er í raun og veru staðsett í öðru sveitarfélagi. Vissulega má hugsa sér að einhver greiðsla falli til þeirra sveitarfélaga þar sem mannvirki eru staðsett og á það fyrst og fremst við í tilviki vatnsaflsvirkjana þar sem mannvirki geta verið í mörgum sveitarfélögum en fasteignaskattur hefur bara fallið til í því sveitarfélagi þar sem stöðvarhúsið stendur. Að því er varðar vindmyllur og jarðvarmavirkjanir er útfærslan öllu flóknari. Þannig þarf að huga vel að því fordæmi sem skapast við að sýnileiki mannvirkja verði grundvöllur fasteignamats og erfitt að sjá hvernig útfæra ætti slíkt fyrir vindmyllur en sama

mundi ekki gilda um önnur stór eða fyrirferðarmikil mannvirki, svo sem verksmiðjur. Í því samhengi er því eindregið mótmælt að sýnileikalíkanið miði við 50 km radíus heldur væri hér nærtækara að horfa til töluvert þrengra svæðis, um 5 km. Það má öllum vera ljóst að áhrif mannvirkis í 50 km fjarlægð eru engin á sveitarfélag eða íbúa þess. Með sömu rökum ætti Reykjavík að njóta fasteignaskatta af mannvirkjum af Keflavíkurflugvelli þar sem þau séu stundum á einhverjum stöðum sjáanleg frá Reykjavík. Hætt er við að umræður í þessa átt færu fljótt út af sporinu.

Þá þarf að huga vel að því hvernig aðild að deilumálum um fasteignamat yrði útfærð þegar mörg sveitarfélög geta átt verulegra hagsmuna að gæta í matsverði eignar og þar með gert ágreining um skráð mat samkvæmt 31. gr. laga um fasteignamat. Fjöldi deiluaðila að slíkum málum mundi fljótt hafa slæm áhrif á fyrirsjáanleika og framkvæmd þessara mála. Í þessu samhengi má til dæmis nefna að fordæmi eru fyrir því að það taki 5-6 ár að fá niðurstöðu yfirfasteignamatsnefndar og dómstóla um fasteignamat.

Þá eru fleiri atriði sem vekja spurningar og huga þarf sérstaklega að við útfærslu á áformunum, svo sem hvernig jarðvarmavirkjanir yrðu meðhöndlaðar þar sem bæði er framleitt rafmagn og heitt vatn.

## 5. Hlutverk sveitarfélaga

Sveitarfélög gegna veigamiklu hlutverki við uppbyggingu orkumannvirkja og í því ferli sem framundan er við að tryggja orkuskipti og kolefnishlutleysi Íslands. Sveitarfélög þurfa að útfæra skipulag og veita tilheyrandi leyfi, svo sem framkvæmdar- og byggingarleyfi. Aukin orkuframleiðsla mun þannig ekki verða að veruleika nema með öflugri þátttöku og framtaki sveitarfélaga landsins.

Sveitarfélögin hafa lengi kallað eftir því að undanþága rafveitna frá fasteignamati verði afnumin í heild sinni. Áformin sem birt eru í samráðsgátt eru því mikilvægt svar við því ákalli sveitarfélaga að fá aukin fjárhagslegan ávinning af orkumannvirkjum.

Samorka beinir því á þessu stigi til stjórnvalda og sveitarfélaga að taka höndum saman um að ná markmiðum um aukna orkuframleiðslu og flýtt verði fyrir leyfisveitingum og framkvæmd skipulags. Þannig verður að vera tryggt, að verði áformin að lögum með tilheyrandi fjárhagslegum ávinningi fyrir sveitarfélögin að þá leiði það til þess að framkvæmdir verði að veruleika, fyrr en ella.

Samtök orkusveitarfélaga leggja áherslu á það í sínum málflutningi að undanþágan verði afnumin í heild sinni þannig að flutnings- og dreifimannvirki verði einnig andlag fasteignamats og af þeim greiddir fasteignaskattar. Samorka leggst alfarið gegn þeim hugmyndum enda ljóst að í slíkri breytingu fælist einfaldlega aukin skattlagning á íbúa og fyrirtæki, þar sem flutnings- og dreifingjöld mundu á grundvelli laga og reglna um gjaldskrár og tekjumörk þeirra fyrirtækja hækka beint til samræmis við slíka hækkun. Í því samhengi er einnig nauðsynlegt að árétta að flutningsfyrirtækið greiðir nú þegar fyrir og afnot af því landi sem fer undir flutningsmannvirki. Sú áhersla sem birtist í málflutningi samtaka orkusveitarfélaga um að flutningsmannvirki verði einnig andlag fasteignamats gefur því miður ekki góð fyrirheit um að sveitarfélög verði tilbúin til virkar og uppbyggilegrar þátttöku í því samstarfi sem nauðsynlegt er til að auka orkuframleiðslu hér á landi. Samorka brýnir fyrir stjórnvöldum að verði þau áform sem hér er fjallað um að lögum verði því að fylgja tilteknar skuldbindingar af hálfu sveitarfélaga um þátttöku í þeirri uppbyggingu sem framundan er.

## 6. Skatthlutfall og skipting

Samorka tekur að svo stöddu ekki afstöðu til þess sem fram kemur í áformunum um hvernig skatttekjum verður útdelt á milli sveitarfélaga og hvernig skerðingum verði nákvæmlega háttað. Á síðari stigum kann þó að verða tilefni til ítarlegri afstöðu Samorku til þeirra atriða.

Út frá þeim sjónarmiðum sem reifuð hafa verið um áhrif aukinnar skattlagningar á atvinnulíf, lífsskjör og samkeppnishæfni þjóðarinnar er mikilvægt að nýjum gjaldflokki fasteignaskatts verði stillt verulega í hof og hann verði í lægri enda sambærilegrar skattlagningar í nágrannalöndum okkar eða nærri 0,2%. Þá tekur Samorka undir þau sjónarmið sem birtast í áformunum um mikilvægi þess að fresta skattlagningu á nýja orkuframleiðendur fyrstu fimm árin í rekstri en telur rétt að undanþágan nái til ársins 2040, þegar mikilvægum áföngum þarf að vera náð í orkuskiptavegferð landsins.

## 7. Lokaorð

Ísland stendur á tímamótum í orku- og loftslagsmálum. Umfangsmikil uppbygging í raforkuframleiðslu er forsenda þess að ná settum markmiðum um kolefnishlutleysi, stuðla að orkuskiptum og mæta ört vaxandi orkupörf samfélagsins. Í því ljósi er brýnt að öll stefnumótun og löggjöf um skattlagningu orkumannvirkja styðji við þessa vegferð, í stað þess að torvela hana.

Samorka styður það meginmarkmið stjórnvalda að nærsamfélög njóti aukins ávinnings af orkunýtingu og að sveitarfélög gegni áfram lykilhlutverki í að móta umgjörð og samþykka framkvæmdir. Það er þó brýnt að sú leið sem farin verður við að auka hlut sveitarfélaga byggi fyrst og fremst á annars konar skiptingu skatttekna milli ríkis og sveitarfélaga og horft sé til jafnvægis milli atvinnugreina, skýrleika og fyrirsjáanleika í rekstrar- og fjárfestingarumhverfi — og áformin hafi ekki þau óæskilegu áhrif að draga úr samkeppnishæfni Íslands eða seinka nauðsynlegum orkuframkvæmdum.

Fjöldmörg álitaefni tengd fasteignamati og skattlagningu orkumannvirkja krefjast vandaðra greininga áður en til lagasetningar kemur. Þar þarf m.a. að líta til réttaróvissu, skattalegrar mismununar milli eigna, fordæmalausra breytinga á matsaðferðum og útdeilingu fasteignaskatta, áhrifa á raforkuverð og fjárfestingarvilja.

Samorka leggur ríka áherslu á að markmið um aukinn ávinning sveitarfélaga leiði í raun til skjótari og skilvirkari leyfisveitinga, styttri aðdraganda framkvæmda og samstöðu um sjálfbæra uppbyggingu orkukerfisins.

Að lokum vísar Samorka til eftirfarandi orða úr ályktun aðalfundar samtakanna árið 2025:

*Um allan heim eru sveitarfélög í lykilhlutverki við að leiða orkuskipti sinna þjóða. Samorka styður sjónarmið um að sveitarfélög og íbúar þeirra njóti ábata af uppbyggingu í raforkuframleiðslu í sínu nágrenni. Þeim markmiðum verður ekki náð með auknum álögum heldur með jafnari skiptingu skatttekna milli ríkis og sveitarfélaga. Hafa þarf í huga við frekari vinnslu á auðlinda- og skattatillögum stjórnvalda að auknar álögur á raforkuframleiðslu geta dregið úr fjárfestingum á sama tíma og ljóst er að þörf er á mikilli uppbyggingu í raforkuframleiðslu. Horfa þarf til þess að nú þegar skilar orku- og veitustarfsemin miklum fjárhagslegum ávinningi til samfélagsins.*

Með hagsmuni samfélagsins, atvinnulífsins og komandi kynslóða að leiðarljósi þarf að móta skattkerfi sem styður við vöxt, sjálfbærni og græna framtíð — en stendur ekki í vegi fyrir henni.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur