



Árnesi, 4. september 2024

Minnisblað vegna virkjana á Þjórsár og Tungnaárvæðinu

Árið 1963 voru sett lög á Alþingi um stofnun Landsvirkjunar. Í lögnum kom fram að orkumannvirki væru undanþegin öllum sköttum og gjöldum bæði ríkis og sveitarfélaga. Forsendan fyrir því var að orkumannvirkjum væri ætlað að gegna þjóðfélagslegu þjónustuhlutverki og væri ekki til þeirra stofnað sem arðbærra fyrirtækja. Ef slíkar undanþágur hefðu ekki verið settar í lög má ætla að ekki hefði tekist að semja um kaup á allri þeirri orku sem Búrfellsvirkjun átti að framleiða, en forsenda þess að hægt væri að ráðast í slíka stórframkvæmd var kaupandi að stærstum hluta orkunnar. Undanþágan frá fasteignamati orkumannvirkja á þessum tíma á einnig rætur að rekja til undanþágu á fasteignamati ríkiseigna, en slíkar eignir voru undanþegnar fasteignasköttum á þessum tíma.

Árið 2003 var raforkumarkaðurinn gerður að samkeppnismarkaði þar sem skilið var að framleiðsla, flutningur og dreifing á raforku. Með þeirri lagasetningu var lagt niður þjóðhagslega þjónustuhlutverkið sem ekki átti að skila arði og arðsemiskrafa var sett á framleiðslu, flutning og dreifingu raforku.

Árið 2006 var lögum um tekjustofna sveitarfélaga breytt og ríkið hóf að greiða fasteignaskatta af öllum ríkiseignum til sveitarfélaga – nema af orkumannvirkjum. Árið 2018 var þessi upphæð 4,3 milljarðar. Húsnæðis og mannvirkjastofnun hefur gefið út fasteignamat á Íslandi fyrir árið 2025 þar sem það hefur hækkað um 109% frá árinu 2018. Því má gera ráð fyrir að ríkið greiði í dag um 9 milljarða í fasteignagjöld af fasteignum í eigu ríkisins sem að stærstum hluta til rennur til sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Á sama tíma situr eftir undanþága orkumannvirkja, sem eru fasteignir samkvæmt skilgreiningu laganna, og megnið af öllum orkumannvirkjum er staðsett á landsbyggðinni. Því er ljóst að núverandi lagaumgjörð er tilfærsla af lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga til ríkisins og stríðir gegn 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kemur fram réttur sveitarfélaga til að ákveða hvort og hvernig þeirra tekjustofnar séu nýttir.

Árið 2011 voru Samtök orkusveitarfélaga stofnuð til þess að vinna að breytingum á þessari stöðu. Starfshópar á vegum ríkisstjórnarinnar sem áttu að endurskoða skattalega umgjörð orkuvinnslu skiluðu ekki niðurstöðu árið 2017 og 2020. Samtök orkusveitarfélaga kvörtuðu til ESA vegna ólögmeats ríkisstuðnings árið 2021 en niðurstaðan af því var að þetta væri ekki talið andstætt EES rétti.

Í dag eru 21 ár síðan raforkumarkaðurinn var gerður að samkeppnismarkaði. Frá þeim tíma eru orkumannvirki því ekki lengur að gegna þjóðfélagslegu þjónustuhlutverki sem ekki átti að skila arði og arðsemiskrafa var sett á orkuvinnslu. Einkafyrirtæki, bæði innlend og erlend, ásamt ríkisfyrirtækjum eru því undanþegin lögbundnum tekjustofni sveitarfélaga þegar kemur að orkumannvirkjum. Í dag eru 18 ár síðan ríkið hóf að greiða fasteignagjöld af öllum ríkiseignum, nema orkumannvirkjum. Ljóst er að núverandi staða er ekki ásættanleg lengur.

Í lok árs 2022 fékk Landsvirkjun KPMG til að greina fjárhagsleg áhrif Landsvirkjunar á Skeiða- og Gnúpverjahrepp. Niðurstaða þeirrar greiningar var kynnt oddvita Skeiða- og Gnúpverjahrepps þann 10. febrúar 2023. Í greiningunni kom skýrt fram að Skeiða- og Gnúpverjahreppur er í flestum tilfellum að hljóta beint fjárhagslegt tjón af núverandi



orkuframleiðslu en í sumum tilfellum getur ávinningurinn hlaupið á í mesta lagi nokkrum tugum milljóna. Í framhaldi af þessum upplýsingum var á næsta fundi sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps eftirfarandi bókað:

Bókun sveitarstjórnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps 15. febrúar 2023.

Ríkisstjórn Íslands setti í stjórnarsáttmála sinn aðgerðir um orkuskipti og útfösun jarðefnaeldsneytis, þar sem grunnur er lagður að fullum orkuskiptum, að þeim verði náð eigi síðar en árið 2040 og að Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti fyrst þjóða. Hvammsvirkjun er einungis fyrsta skrefið af mörgum í gríðarlegum áformuðum virkjanaframkvæmdum Landsvirkjunar í nærumhverfi Skeiða- og Gnúpverjahrepps á næstu 17 árum.

Ekkert samtal hefur átt sér stað á milli ríkis og sveitarfélaga sem þurfa að skipuleggja og heimila allar þessar framkvæmdir. Það er staðreynd að nærumhverfið þar sem orkan er framleidd nýtur mjög takmarkaðs ávinnings af henni.

Tryggja þarf með lögum að nærumhverfið þar sem orkan á uppsprettu sína, njóti efnahagslegs ávinnings sem mun styrkja byggð þar sem orkan verður til um allt land. Einnig þarf að breyta raforkulögum til að tryggja að dreifikostnaður raforku sé sá sami í dreifbýli og þéttbýli.

Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps hvetur öll sveitarfélög á landsbyggðinni sem hafa orkumannvirki í nærumhverfi sínu, eða eru með hugsanleg virkjanaáform í farvatninu til þess að staldra við í skipulagsmálum virkjana á meðan sanngjörn skipting auðlindarinnar verður fest í lög. Með öðrum kosti verða engin orkuskipti á Íslandi í náinni framtíð.

Frá 15. febrúar 2023 hefur því skipulagsvinnu orkumannvirkja verið hætt í Skeiða- og Gnúpverjahreppi og stendur sú ákvörðun enn óbreytt.

Þann 17. febrúar 2023 tók stjórn Samtaka orkusveitarfélaga undir bókun sveitarstjórnar Skeiða og Gnúpverjahrepps og hvatti önnur sveitarfélög innan samtakanna um að staldra við í skipulagsmálum orkumannvirkja meðan sanngjörn skipting auðlindarinnar verður fest í lög. Fjölmargar sveitarstjórnir um land allt gerðu slíkt.

Þann 17. febrúar 2023 skipaði stjórn Samtaka orkusveitarfélaga starfsnefnd með það hlutverk að vinna tillögur að breytingum á skattaumhverfi orkuvinnslu á Íslandi. Formaður nefndarinnar var undirritaður, oddviti Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Nefndin fundaði vikulega og skilaði af sér tillögum sem voru samþykktar á aukaaðalfundi Samtaka orkusveitarfélaga þann 20. apríl 2023.

Vorið 2023 var samþykkt í ríkisstjórn að stofna starfshóp sem hafði það hlutverk að endurskoða skattalega umgjörð orkuvinnslu á Íslandi. Frétt um stofnun starfshópsins ásamt hverjir væru í honum var birt 7. júní 2023 á vef Fjármálaráðuneytisins. Í fréttinni kom fram að starfshópurinn átti að skila niðurstöðu 31. Október 2023.

Sumarið 2023 hélt starfshópurinn sem Samtök orkusveitarfélaga stofnaði áfram vinnu sinni við að móta ítarlegri tillögur um hvernig skilgreina eigi nærsamfélag orkuvinnslu ásamt útfærslum að mögulegum skattabreytingum. Starfshópurinn fékk aðstoð frá Háskóla Íslands



Þar sem Daði Már Kristófersson, prófessor, kom ásamt nema hjá sér að aðferðarfræði við skilgreiningu mismunandi virkjana. Þeirri vinnu lauk með fullmótuðum tillögum sem voru samþykktar á aukaaðalfundi Samtaka orkusveitarfélaga þann 19. september 2023. Í framhaldi af því voru tillögurnar kynntar ráðherrum ríkisstjórnarinnar, orkufyrirtækjum, helstu hagaðilum orkuvinnslu ásamt starfshópnum sem ráðuneytið skipaði til að endurskoða skattalega umgjörð orkuvinnslu á Íslandi.

Þann 8. febrúar 2024 hélt fjármálaráðherra blaðamannafund þar sem kynntar voru niðurstöður starfshópsins, sem í fyrsta sinn skilaði samdóma niðurstöðu um hvernig ætti að breyta skattalegri umgjörð orkuvinnslu á Íslandi. Fjármálaráðherra hafði tekið skýra afstöðu til þeirra leiðar sem átti að fara og í framhaldi af því voru tillögurnar lagðar fyrir ríkisstjórn. Forsvarsmenn ríkisstjórnarinnar tilkynntu margoft á vormánuðum 2023 að full samstaða væri um tillögurnar og að frumvarp yrði lagt fram á vorþingi eða haustþingi. Umhverfis-orku- og loftslagsráðherra kom fram í fréttum 28. apríl 2024 og fullyrði að sveitarfélög með orkumannvirki myndu byrja að frá greitt eftir nýrri löggjöf árið 2025, þ.e.a.s. að álagning fasteignagjalda yrði á orkumannvirki frá og með 1. janúar 2025.

Á grundvelli þeirrar vinnu sem búin er að eiga sé stað frá byrjun árs 2023 hafa sveitarfélögin unnið að undirbúningi frekari virkjana í góðri trú um breytt skattaumhverfi. Sveitarstjórn Ásahrepps samþykkti skipulagsvinnu vegna stækkunar Sigölduvirkjunar. Sveitarstjórn Rangárþing Ytra samþykkti skipulagsvinnu vegna Búrfellslandar. Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps veitti framkvæmdaleyfi til byggingar Hvammsvirkjunar, sem síðar Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála felldi úr gildi sökum þess að virkjanaleyfi Hvammsvirkjunar sem Orkustofnun gaf út var fellt úr gildi. Allt var þetta gert í góðri trú um að ríkisstjórnin myndi breyta skattalegu umhverfi orkuvinnslu á Íslandi og tryggja nærumhverfinu efnahagslegan ábata.

Þrátt fyrir ítrekuð loforð ríkisstjórnarinnar hefur ekkert sést af boðuðu frumvarpi um breytingar og ljóst er miðað við þær upplýsingar sem oddviti hefur fengið að ekki ríkir eining um málið innan ríkisstjórnarinnar.

Í minnisblaði sem unnið var fyrir sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps í byrjun árs 2023 kemur fram:

Samkvæmt 2. mgr. 7.gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138 frá 2011 skulu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma.

*Í 2. mgr. 24. kemur fram að sveitarstjórnarmönnum beri að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi. **Sveitarstjórnarmönnum beri í hvívetna að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sem og öðrum almannahagsmunum.***

Í VII. kafla laganna eru ítarleg ákvæði um fjármál sveitarfélaga. Í 1. mgr. 64. gr. kemur m.a. fram að sveitarstjórn beri að sjá til þess að rekstri, fjárfestingum og ráðstöfun eigna og sjóða sé þannig hagað á hverjum tíma að sveitarfélagið muni til framtíðar geta sinnt skyldubundnum verkefnum sínum. Í 1. mgr. 65. gr. kemur fram að sveitarstjórn skuli gæta ábyrgðar við meðferð fjármuna sveitarfélagsins m.a. við varðveislu þeirra.

Stjórnsýsla sveitarfélaga er lögbundin. Af því leiðir að þegar kemur að afgreiðslu leyfa ber sveitarfélaginu að fara að lögum við afgreiðslu slíkrar umsóknar. Niðurstaða sveitarfélagsins verður að byggja á lögum og málefnalegum



sjónarmiðum. Mörg mismunandi sjónarmið kunna að koma til skoðunar við afgreiðslu hvers máls sem sveitarfélaginu ber að líta til og vega og meta hverju sinni.

*Eitt þeirra sjónarmiða sem til skoðunar hlýtur að koma er **hvaða áhrif viðkomandi leyfisveiting hefur á fjárhag sveitarfélagsins sbr. t.d. umfjöllun að framan um ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmönnum ber að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins þó þeim beri einnig að horfa til almannahagsmuna sbr. 2. mgr. 24. gr. Vega og meta verður greinda hagsmuni með hliðsjón af aðstæðum í hverju tilviki. Áhrif á fjárhag sveitarfélagsins og þar með velferð íbúanna hlýtur alltaf að vega þungt.***

Að mati oddvita ríkir því lagaleg óvissa um það hvort kjörnum fulltrúum sem sitja í sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps sé heimilt að veita framkvæmdaleyfi fyrir jafn viðamiklum framkvæmdum sem virkjun er, þar sem fyrir liggur að engar tekjur skili sér til nærumhverfisins og íbúar sitji uppi með öll neikvæðu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar. Eins og sjá má í rekstri sveitarfélagsins, þá orsakaði núverandi skattaleg umgjörð orkuvinnslu gríðarlegar áskoranir í rekstri sveitarfélagsins árið 2019-2020 sem má að fullu rekja til byggingar Búrfellsvirkjunar 2. Einnig kom fram í svari innviðaráðuneytisins frá árinu 2023 að sveitarfélagið gæti staðið frammi fyrir því að þurfa að endurgreiða allar greiðslur jöfnunarsjóðs að fullu, eitt ár aftur í tímann, sökum þess skattalegs umhverfis sem sveitarfélög með orkuvinnslu stendur frammi fyrir.

Í Skeiða- og Gnúpverjahreppi hefur mest raforka í sögu Íslands verið framleidd. Uppsett afl virkjana Landsvirkjunar er yfir 500MW sem er næg orka fyrir öll heimili og fyrirtæki á Íslandi að undanskilinni stóriðjunni. Það hefur því ekkert sveitarfélag á Íslandi lagt meira fram í grænni orkuframleiðslu. Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps er hlynnt frekari uppbyggingu á grænni orkuvinnslu til framtíðar, en ljóst er að meðan núverandi lagaumgjörð er við lýði er það mat oddvita að veiting frekari framkvæmdaleyfa sé brot á sveitarstjórnarlögum þar sem skýrt er kveðið á að sveitarstjórnarmönnum ber að gæta að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins.

Haraldur Þór Jónsson
Oddviti