

Minnisblað fyrir Samtök orkusveitarfélaga

Frumvarp um grunnrentuskatt og framleiðslugjald á vindorkuver í Noregi (Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft)

Til umræðu á stjórnarfundum SO 22.11.2023

GB Stjórnsýsluráðgjöf 20. nóvember

Inngangur

Í byrjun október kynnti norska ríkisstjórnin nýtt frumvarp um grunnrentuskatt á vindorkuver en í frumvarpinu er einnig kveðið á um framleiðslugjald sem skiptist milli ríkis og sveitarfélaga. Í ljósi þess að hér á landi bíða sveitarfélög eftir tillögum starfshóps um skattlagningu á raforkuframleiðslu er um að ræða mál sem nauðsynlegt er að íslensk sveitarfélög kynni sér.

Til að tengja umrætt frumvarp inn í heildarmynd um skattlagningu á raforkuframleiðslu í Noregi vísar undirritaður til nýlegrar skýrslu Rannsóknarseturs í byggða- og sveitarstjórnarmálum (RBS) sem nefnist *Greining á tilteknum þáttum vegna skattlagningar/gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu á Íslandi og í Noregi*.¹ Umrædd skýrsla hefur þegar fengið umfjöllun á vettvangi SO en í samantekt hennar segir m.a. eftirfarandi:

Norsk orkufyrirtæki eru skattlögð á annan hátt en önnur norsk fyrirtæki og á annan hátt en íslensk orkufyrirtæki. Þau greiða 1) tekjuskatta, 2) fasteignaskatta, 3) auðlindarentuskatta, 4) raforkuskatta, 5) leyfisgjald, ennfremur 6) veita sveitarfélögum forkaupsrétt að orku á verði sem hefur á umliðnum árum verið umtalsvert undir markaðsverði. Í Noregi hafa ríki og sveitarfélög skipt sköttum af orkufyrirtækjum nokkuð jafnt á milli sín.

Grunnrentuskattur

Eins og útskýrt er ágætlega í áður nefndri skýrslu RBS er grunnrentuskattur auðlindarentuskattur ofan á tekjuskatt. Á bls. 11 í skýrslunni segir m.a.:

Auðlindarentu má túlka sem árlegan arð sem stafar beint af náttúruauðseigninni sjálfri. Þetta er umframvirðið, reiknað út eftir að allur kostnaður og eðlileg ávöxtun fjármagns hafa verið tekin til athugunar. Það að náttúruauðlind sé til gefur ekki tilefni til auðlindarentu nema hægt sé að nýta hana sem uppsprettu efnahagslegra gæða og að sá virðisauki sem auðlindin skapar sé umfram allan framleiðslukostnað og eðlilega ávöxtun fjármagns að teknu tilliti til áhættu. Þessi renta getur tekið breytingum yfir tíma vegna utanaðkomandi aðstæðna, s.s. vegna tæknibreytinga eða breytinga á eftirspurnarhegðun neytenda. Vegna þessa er mikilvægt að viðhafa skynsamlega stjórn við nýtingu þeirra. Þetta á við um orkuauðlindir sem og aðrar náttúruauðlindir.

Nánari lýsing á útfærslu auðlindarentuskatts er í kafla 4.7 á bls. 14-15 í skýrslu RBS. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

- Stofn til álagningar auðlindarentu er reiknaður út frá grunni markaðsverðmætis orkuframleiðslunnar (að jafnaði er notast við markaðsverð raforkunnar (spotverð)) á hverjum tíma sem er margfaldaðaður með raunverulegu framleiðslumagni að

¹ [skyrslan-skattar-a-orkufyrirtaeki-final.pdf \(bifrost.is\)](#)

Minnisblað unnið fyrir Samtök Orkusveitarfélaga - Frumvarp um grunnrentuskatt

fráðregnum rekstrargjöldum, leyfisgjöldum, fasteignagjöldum og afskriftum, að viðbættu meðaltali skattalegra rekstrarfjármuna á árinu margfaldað með ávöxtunarkröfu (meðaltal ávöxtunarkröfu á 12 mánaða ríkisvixlum).

- Við útreikning auðlindarentuskattsins er heimilt að draga hefðbundinn tekjuskatt frá skattstofni. Skatturinn á auðlindarentu er ólíkur öðrum gjöldum, þar sem skatturinn er greiddur út til fyrirtækja ef frádráttur þeirra er meiri en verðmæti raforkuframleiðslu (þ.e. auðlindarentan er neikvæð). Afgjald fjárfestingarinnar er því reiknað sem áhættulaus ávöxtun af fasteignamati rekstrareigna.

Vert er að halda því til haga að auk hlutdeildar í grunnrentuskatti fá norsk sveitarfélög einnig tekjur af fasteignaskatti og skatti á raforkuframleiðslu, eins og er nánar útskýrt á bls. 13 og 15 í skýrslu RBS. Tekjuskattur af raforkuframleiðslu rennur hins vegar eingöngu til ríkisins.

Meginatriði frumvarps um grunnrentuskatt á vindorkuver

Um meginatriði frumvarpsins vísast til fréttatilkynningar frá norsku ríkisstjórninni dags. 6. október 2023.² Vert er að taka fram að frumvarpið nær eingöngu til vindorkuvera á landi en þó aðeins til vindorkuvera með fleiri en fimm vindmyllur eða framleiðslugetu yfir 1 MW.

Grunnrentuskattur hefur verið lagður á vatnsaflsvirkjanir í Noregi frá árinu 1997 en vindorkuver hafa hins vegar verið undanþegin grunnrentuskatti þar til nú. Markmið með skattalagabreytingunum 1997 voru margþætt en leiðarstefið var að gera grunnþættina skýrari með áherslu á að gera umhverfinu hærra undir höfði. Meginbreytingar fólust síðan í að hluti auðlindaarðsins rynni til samfélagsins. Skattar yrðu jafnframt meira háðir afkomu og minna umsvifum eða veltu. Tekjur af grunnrentuskattinum renna til ríkisins.³

Sömu sjónarmið eru lögð til grundvallar fyrirhuguðum lagabreytingum nú. Greinilegt er þó að frumvarpið byggir á verulegum málamiðlunum þar sem leitast er við að taka tillit til ólíkra sjónarmiða.

1) Eftirfarandi á við um grunnrentuskatt samkvæmt frumvarpinu:

- Leiðarljós er m.a. að skattlagningin virki ekki letjandi á fjárfestingu í vindorkuverum og er því kveðið á um frádrátt vegna fjárfestinga. Grunnrentuskattur reiknast jafnframt af afkomu eftir tekjuskatt.
- Þar sem grunnrentuskattur er háður afkomu fyrirtækja geta tekjur orðið sveiflukenndar fyrir hið opinbera. En norska ríkið ábyrgist að skatttekjur renni að lágmarki að helmingi til sveitarfélaga.
- Einnig er kveðið á um sérreglur um afskriftir sem gilda um skattlagningu vindorkuvera sem eru þegar starfandi fyrir 1. janúar 2024.
- Sérreglur eru í frumvarpinu sem taka tillit til þess að gildandi raforkusamningar eru með ólíkum skilmálum. Þannig getur t.d. skattlagning verið með misjöfnum hætti eftir því

² [Regjeringen vil innføre grunnrenteskatt på landbasert vindkraft fra 2024 - regjeringen.no](#). Í niðurlagi tilkynningar segir m.a. um tekjuskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga: **Fordeling av inntekter mellom stat og kommunesektor:**

- Produksjonsavgiften settes til 2,3 øre/kWh og anslås til om lag 390 mill. kroner påløpt i 2024. Inntektene tilbakeføres til vertskommunene og gir stabile inntekter. Produksjonsavgiften kan trekkes fra i fastsatt grunnrenteskatt krone for krone. Naturressursskatt foreslås ikke.
- Det gis en ekstra bevilgning til kommunene i år med høy grunnrente

³ Tekjuskipting af vatnsaflsframleiðslu er útskýrð þannig á bls. 20 í frv. um grunnrentuskatt af vindorkuverum: Inntekter fra grunnrenteskatten går til staten. Vertskommuner for vannkraft får sin andel av inntektene fra næringen gjennom eiendomsskatt, naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft.

Minnisblað unnið fyrir Samtök Orkusveitarfélaga - Frumvarp um grunnrentuskatt

hvort um er að ræða samninga með föstum verðum eða sölu til hæstbjóðenda (spot market verð) en síðarnefnda viðmiðið verður meginreglan við framkvæmd skattlagningar.

- Skattprósentan miðast við 35% af reiknuðum hagnaði en upphafleg tillaga ríkisstjórnarinnar var 40%.
- Á meðal álitamála sem rædd eru í skýringum við frumvarpið er hvort samningsbundnar greiðslur til sveitarfélaga, svo sem til mótvægisáðgerða eða samfélagslegra verkefna, ættu að reiknast til frádráttar við útreikning grunnrentuskatts. Á það er ekki fallist í frumvarpinu og er talið að það gæti valdið of mikilli óvissu í skattframkvæmd að taka tillit til slíkra valkvæðra útgjalda.⁴
- Af málamiðlunum leiðir að tekjur hins opinbera af grunnrentuskatti verða í byrjun fremur takmarkaðar. En þær forsendur geta breyst ef raforkuverð hækkar áfram.

2) Einnig er kveðið á um hækkun skatts á raforkuframleiðslu:

- Framleiðsluskattur hefur verið í gildi frá árinu 2022 en er nú hækkaður og verður 2.3 aurar/kWh. Áætlaðar tekjur hins opinbera af honum eru um 390 milljónir NOK á árinu 2024. Þessi skattur er ekki háður afkomu einstakra raforkuframleiðenda, öfugt við grunnrentuskattinn og er því öruggur tekjustofn fyrir sveitarfélögin þar sem framleiðslan fer fram.
- 0,2 aurar af framleiðslugjaldi verða sérstaklega eyrnamerkir til nærsamfélaga. Þar er átt við að tekjur renni t.d. til náttúruverndar, hreindýraræktunar og annarra verkefna eða hagsmuna sem tengjast beint landnýtingu á viðkomandi svæði en á eftir að útfæra nánar, væntanlega í stjórnvaldsfyrirmælum.

Tekjuskipting milli ríkis og sveitarfélaga

Framangreint fyrirkomulag kann að virka nokkuð flókið og svarar ekki endilega spurningunni um hvað sveitarfélögin beri úr bótum vegna vindorkuframleiðslu innan þeirra marka. En vert er að benda á kafla í frumvarpinu þar sem útskýrðir eru valkostir varðandi tekjuskiptingu ríkis og sveitarfélaga.⁵

Stutta svarið virðist vera að í gegnum framleiðsluskattinn muni sveitarfélög fá tekjur sem jafngildir u.þ.b. helmingi af þeim tekjum sem renna til ríkisins af grunnrentuskatti.⁶ Þannig er áætlað að á árinu 2024 muni framleiðsluskatturinn gefa sveitarfélögum heildartekjur sem eru í kringum 390 milljónir NOK, eða nálægt 5 milljörðum ISK. Á þeim árum sem grunnrentuskattur skilar miklum tekjum munu sveitarfélögin einnig fá hærri tekjur með millifærslu frá ríkinu á næsta ári.⁷

Fallið var frá hugmynd um sérstakan náttúruauðlindaskatt en þess í stað er lögð til hækkun á framleiðslugjaldi, sem væntanlega einfaldar skattframkvæmd.

⁴ Sjá bls. 55 í frumvarpinu.

⁵ Sjá bls. 63 í frumvarpinu, þar sem m.a. er skýringarmynd neðst á bls. með þeim leiðum sem ræddar voru.

⁶ Sjá samantekt á bls. 68-69 í frv.

⁷ Sjá [frétt NRK](#) frá 6. október 2023 þar sem rætt er við forsvarsmenn sveitarfélaga og birt yfirlit um hve mikið einstök sveitarfélög bera úr bótum verði frumvarpið að lögum.

Að lokum

Ótvírætt er að þær breytingar sem lagðar eru til í norska frumvarpinu geta haft þýðingu fyrir íslensk sveitarfélög. Sá munur er þó á að vegna þess að vindorkunýting er orðin umfangsmikil í Noregi er þörf á nokkuð flóknum reglum sem taka til fjárfestinga og samninga sem þegar hafa átt sér stað. Íslenskt regluverk gæti því mögulega orðið einfaldara að því leyti að ekki þarf að taka tillit til slíkra sjónarmiða svo neinu nemi.

Umræddar lagabreytingar í Noregi er þó ekki hægt að yfirfæra á einfaldan hátt yfir á íslenskar aðstæður því þær eru viðbót við það regluverk sem fyrir er í norskri löggjöf. Þar er t.d. fasteignaskattur útfærður með allt öðrum hætti en gert er hér á landi⁸, líkt og rakið er í skýrslu RBS varðandi vatnsaflsvirkjanir.⁹ Og þar er einnig í gildi náttúruauðlindaskattur á raforkuframleiðslu með vatnsaflum sem rennur til sveitarfélaga og fylkja.¹⁰

Þrátt fyrir þetta er mikilvægt að við umræðu um vindorkulöggjöf og skattlagningu á raforkuframleiðslu hafi íslenskir sveitarstjórnarmenn kynnt sér þessa þróun í norskri löggjöf.

Guðjón Bragason - GB Stjórnsýsluráðgjöf

⁸ Lög um fasteignaskatt í Noregi eru töluvert frábrugðin ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga hér á landi. En þau bera t.d. með sér að sveitarstjórnir séu ekki jafn niðurnjörvaðar um hvernig skattlagning er ákveðin. Þannig getur t.d. vindorkuver fallið í fleiri en einn skattflokk skv. 3. gr. [Lov om eiendomsskatt til kommunane](#) frá árinu 1975, með síðari breytingum. Um skattmat raforkuvera fer skv. gr. 8-B í sömu lögum og ræðst það af framleiðslugetu og raforkuverði með tilgreindu lágmarks- og hámarksverði.

⁹ Sjá kafla 4.6 í skýrslu RBS, bls. 13.

¹⁰ Sjá kafla 4.8 í skýrslu RBS, bls. 15.

Fylgiskjal 1- Ályktun Landsstjórnar KS 10. nóvember 2023

Undirritaður telur rétt að vekja athygli SO á því að Landsstjórn KS samþykkti 10. nóvember sl. [ályktun um orkumál](#). Þar er umfjöllun um grunnrentuskattinn þar sem fram kemur að hann sé jákvætt skref en þó ekki endilega nægilegt til að sveitarstjórnir verði sáttar:

Grunnrenteskattur á landbasert vindkraft

Regjeringen foreslár i statsbudsjettet 2024 å innføre en grunnrenteskatt på landbasert vindkraft. KS' landsstyre er positive til forslaget, som vil gjøre at felleskapet tilføres inntekter fra utnyttelse av lokale naturressurser.

Kommuner som stiller egne naturressurser til rådighet for felleskapet, må både bli kompensert for ulemper og få en andel av verdiskapingen det gir. KS' landsstyre er positive til den forhøyde produksjonsavgiften som i sin helhet går til vertskommunen og at hele kommunefellesskapet tilføres inntekter fra utnyttelse av landbasert vindkraft i år hvor det er høy grunnrente.

Men, KS' landsstyre stiller spørsmål ved om nivået på den foreslåtte kompensasjonen er tilstrekkelig til å få lokal aksept for mange prosjekter, og etterlyser samtidig en naturressursskatt, på samme måte som for vannkraft, som gir vertskommunene inntekter gjennom inntektssystemets skatteutjevning. Ordningen med grunnrenteskatt må utformes slik at aktørene oppfatter at det faktisk bare er grunnrenten som beskattes. Det er avgjørende for at grunnrenteskatt skal fungere godt. Det er viktig at overgangsordningene for eksisterende vindkraftverk oppfattes som rimelige, og at innretningen på skatten blir reelt sett investeringsnøytral.

Fylgiskjal 2: Hugmyndafræðin skv. norska frv.¹¹

Vindkraftnæringen har eksklusiv tilgang til verdifulle arealer for næringsvirksomhet. Ved å utnytte en stedbunden naturressurs kan vindkraftnæringen oppnå grunnrente, dels på grunn av at vindforholdene i Norge er gunstige, dels fordi ressurstilgangen er begrenset av konsesjonssystemet. Ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er vindressursene i Norge blant de beste i Europa. Deres analyser indikerer at landbasert vindkraft nå i gjennomsnitt er blant de mest kostnadseffektive teknologiene for utbygging av ny kraft. Det er

¹¹ [Prop. 2 LS \(2023–2024\) \(regjeringen.no\)](#) bls. 6.

Minnisblað unnið fyrir Samtök Orkusveitarfélaga - Frumvarp um grunnrentuskatt

forventet at kraftprisene på sikt vil ligge over anslått levetidskostnad for landbasert vindkraft. Dette gjelder særlig for vindkraftanlegg i Sør-Norge, men også for anlegg i Nord-Norge. Det ventes dermed grunnrente i næringen over tid. De nærmeste årene vil kraftkjøpere realisere deler av grunnrenten gjennom historiske fastprisavtaler.

Det har allerede blitt bygget ut mye vindkraft på land i Norge, og normalårsproduksjonen fra vindkraft utgjør i dag om lag 17 TWh. Dette tilsvarer om lag 11 pst. av samlet kraftproduksjon. Nær 85 pst. av kapasiteten ble satt i drift i årene 2017–2022. Dette må blant annet ses i sammenheng med pliktige elsertifikater og særlig gunstige midlertidige avskrivningsregler.

Regjeringen mener tiden er inne for å innføre grunnrenteskatt på landbasert vindkraft. Det er bedre å innføre en grunnrenteskatt nå, med romslige overgangsordninger for anlegg som allerede er bygd ut, fremfor å vente til et senere tidspunkt etter at næringen er blitt mer moden og det kan bli mer krevende å innføre grunnrenteskatt. Det vises til Skatteutvalgets utredning (NOU 2022: 20) *Et helhetlig skattesystem*, som peker på flere utfordringer med for sen innføring av grunnrenteskatt. Innføring av en nøytral grunnrenteskatt nå vil gi næringen forutsigbare rammebetingelser og legge forholdene til rette for utbygging av lønnsom vindkraft i årene fremover. Grunnrenteskatten vil tilpasses lønnsomheten i det aktuelle vindkraftanlegget og vil ikke svekke insentivene til å investere i nye vindkraftanlegg.