

Fasteignaskattur á orkumannvirki

Í janúar 2024 skilaði starfshópur á vegum fjármálaráðuneytisins skýrslu um skattlagningu orkuvinnslu. Kanna átti leiðir til þess að ávinningur af auðlindanýtingu skilaði sér betur til nærsamfélaga. Tillögur hópsins voru takmarkaðar við raforkuvinnslu, enda væri hún samkeppnisrekstur á meðan hitaveitur teldust sérleyfisstarfsemi. Ein tillagan (valkostur 1) er að undanþága rafveitna frá fasteignaskatti verði afnumin, en skatturinn rennur til sveitarfélaga. Nú er hann aðeins lagður á stöðvarhús.

Fyrri hópur um sama efni fól Þjóðskrá Íslands að leggja fram upplýsingar um áhrif þess að fella undanþáguna niður. Svar hennar frá 2017 var að það mundi sextánfalda skattstofn fasteignamats af raforkumannvirkjum, sem þá var 60,5 milljarðar króna. Samkvæmt fasteignamati 2024 er fasteignaskattstofn orkumannvirkja 101,4 milljarðar. Ef hlutfallið hefur ekki breyst mikið eru öll raforkumannvirki hér á landi nálægt 1.600 milljarða króna virði. Árið 2017 var það mat Þjóðskrár að dreifikerfi væri ríflega 15% af áætluðum skattstofni, en starfshópurinn gerir ekki ráð fyrir að fasteignaskattur verði lagður á það. Þegar því er sleppt minnkar skattstofninn í nálægt 1.350 milljörðum króna og þar af yrði nýr skattstofn nálægt 1.250 milljörðum króna.

Fasteignaskattur er að hámarki 1,32% af fasteignamati húsa og lóða, en fram kemur í skýrslu starfshópsins að það sé algengasta hlutfallið. Í tillögunum sem lagðar voru fram í janúar 2024 er lagt til að skattur á raforkumannvirki verði í lægri gjaldflokki en annað atvinnuhúsnæði. Skattlagningin taki gildi í áföngum, þannig að til ársins 2035 verði ekki greiddur fullur skattur af virkjunum fyrstu fimm ár þeirra í rekstri. Ekki var gerð tillaga um fjárhæð skattsins, en í dæmum var miðað við að tekjur sveitarfélaga af fasteignaskatti á orkuvinnslu hækkuðu úr 1,5 milljörðum króna að meðaltali árin 2018-2021 í 3 til 5 milljarða króna á ári.¹

Hvaða áhrif hefðu hærrí fasteignaskattar á framboð á rafmagni?

Sveitarfélög gefa út skipulag, bæði aðalskipulag og deiliskipulag, sem virkjanir falla undir. Byggingarfulltrúi sveitarfélags gefur út leyfi til mannvirkjagerðar² og sveitarstjórnir veita framkvæmdaleyfi.³ Umhverfis- og orkustofnun gefur út önnur leyfi vegna virkjana. Þá er umhverfis- og orkustofnun samkvæmt lögum nr. 42 frá júní 2025 heimilt að veita bráðabirgðaheimild til

¹ Skattlagning orkuvinnslu, skýrsla starfshóps 2024, Fjármála- og efnahagsráðuneytið, bls. 15.

² Lög um mannvirki, 2010, nr. 160.

³ Skipulagslög, 2010, nr. 123.

virðjunarframkvæmda í eitt ár „í sérstökum undantekningartilfellum, þegar brýn þörf er á“.⁴ Öllum leyfisveitingum má síðan áfrýja til dómstóla. Auknar tekjur sveitarfélaga af virkjunum kunna að greiða fyrir leyfisveitingum sem eru á þeirra hendi. Á hinn bóginn má gera ráð fyrir að rafmagnsframleiðendur beri kostnað af fasteignasköttum af orkumannvirkjum til stórnotenda (sjá um það hér á eftir) og það dregur úr áhuga þeirra á að virkja fyrir þann hluta markaðsins.

Hvaða áhrif hefur hækkun fasteignaskatts á rafmagnsverð?

Nú nýta stórnotendur um 80% af allri íslenskri raforku. Verð í nýjum samningum um rafmagnssölu til stórnotenda ræðst af ýmsu, en mestu ræður heimsmarkaðsverð á rafmagni. Fasteignaskattur hefur líkast til engin áhrif á verðið, fremur en annar kostnaður við að afla rafmagns hér á landi. Líklegt er þess vegna að rafmagnsframleiðendur beri kostnað af fasteignaskatti af virkjunum fyrir stórnotendur. Staða stórnotenda, sem eru hér nú þegar, er flóknari. Verð til þeirra er oftast nær bundið í samningum til nokkurra ára. Samningur um orkusölu til Alcoa er bundinn til 2048, en rafmagnsverð verður endurskoðað fyrir 2028.⁵ Samningur um rafmagnssölu til Rio Tinto var gerður 2010 og gildir til 2036, en verðið var endurskoðað árið 2020. Þá var framleiðsla álversins 85% af fullum afköstum og eigendur þess höfðu sagt að til greina kæmi að loka því.⁶ Ætla má að samningsstaða stórnotenda á rafmagni, sem starfa nú þegar hér á landi, ráðist einkum af afkomu þeirra og þeim sölukostum sem íslenskir rafmagnsframleiðendur hafa. Fasteignaskattur á orkumannvirki ræður líkast til litlu um útkomuna úr því tafli.

Almennir rafmagnsnotendur, heimili og fyrirtæki sem ekki teljast stórnotendur, kaupa tæplega 20% af rafmagni, sem framleitt er hér á landi, en hlutur þeirra í tekjum orkufyrirtækjanna er stærri. Staða notenda á almennum markaði er önnur en stórnotenda, því að ólíklegt er að rafmagnsverð breyti nokkru um ákvörðun þeirra um að vera á Íslandi. Íslenskur rafmagnsmarkaður er ótengdur öðrum mörkuðum og því ekki annað rafmagn í boði en það sem framleitt er hér. Áhrif fasteignagjalda á rafmagnsverð á almennum markaði ráðast af því hvað horft er til langs tíma og þess hvort verð ræðst á samkeppnismarkaði eða til dæmis af kostnaði við framleiðsluna.

⁴ Lög um breytingu á raforkulögum og lögum um stjórn raforkumála (flýtimeðferð og breyting á vatnshloti), nr. 42 2025.

⁵ Askja Energy, 20. maí 2017 Alcoa's tariff renegotiated before 2028, sótt af:

<https://askjaenergy.com/2017/05/20/alcoas-tariff-in-iceland-renegotiated-before-2028/>

⁶ Landsvirkjun, 16. júní 2010, Landsvirkjun and Alcan Iceland Ltd. sign new power contract, sótt af:

<https://www.globenewswire.com/news-release/2010/06/16/1728470/en/Landsvirkjun-and-Alcan-Iceland-Ltd-sign-new-power-contract.html>

Mbl.is, 15.02.2021, Landsvirkjun og Rio Tinto ná samkomulagi, sótt af:

https://www.mbl.is/frettir/innlent/2021/02/15/landsvirkjun_og_rio_tinto_na_samkomulagi/

Mbl.is, Iceland Monitor, 12. feb. 2020, Will ISAL Aluminum Smelter Close,

https://icelandmonitor.mbl.is/news/news/2020/02/12/will_isal_aluminum_smelter_close/

Aðskilnaði framleiðslu, flutnings og dreifingar á rafmagni er ætlað að skapa aðstæður fyrir samkeppni í framleiðslu og smásölu á rafmagni. Gerum nú ráð fyrir að samkeppni sé í framleiðslu á rafmagni fyrir almennan markað. Til skamms tíma litið er fjármagn í framleiðslunni fast. Fjármagnskostnaður er stærsti kostnaðarliðurinn og ekki verður komist hjá því að greiða hann. Þess vegna skiptir miklu að fjármagnið sé í fullum rekstri. Kostnaðarliðir eins og fasteignaskattur breyta engu um það. Því má gera ráð fyrir að eigendur orkumannvirkja á samkeppnismarkaði beri allan kostnað af fasteignaskatti fyrst eftir að hann er lagður á.

Þegar horft er til langs tíma er fjármagn í orkuframleiðslu breytilegt að vissu marki. Hæpið er að það borgi sig að færa mannvirki og tæki úr framleiðslunni, en hvort tveggja rýrnar vegna slits og tækniframfara. Þá er líklegt að almennur rafmagnsmarkaður stækki með tímanum og kalli á nýjar fjárfestingar. Á samkeppnismarkaði skera markaðsverð og langtímajaðarkostnaður úr um það hvort lagt er í fjárfestingar. Framboð á rafmagni er fast þegar til skamms tíma er litið, en með tímanum verður það sveigjanlegra – þannig að hækkun fasteignaskatts hefur meiri áhrif á það. Þótt eftirspurn eftir rafmagni sé líka teygjari til langs tíma litið en til skamms tíma má gera ráð fyrir að neytendur beri með tímanum stærri hluta skattsins.

Sem fyrr segir er Ísland ekki tengt við aðra rafmagnsmarkaði. Sæstrengir fyrir rafmagn hafa verið lagðir milli flestra Evrópulanda og svo getur farið að einangrun Íslands verði rofin með tengingu við grannlöndin. Þá dregur úr mun á rafmagnsverði hér og þar. Rafmagn er ódýrt á almennum markaði á Íslandi og líklegt er að það hækki í verði við breytinguna. Ef munur á rafmagnsverði hér og erlendis hverfur með öllu hverfa áhrif fasteignagjalds á rafmagnsverð um leið. En ólíklegt er að sæstrengur jafni allan verðmun, því að geta hans til þess að flytja rafmagn verður alltaf takmörkuð og það gildir líka um flutningsgetu á rafmagni innanlands.

Hvernig skiptist kostnaður af skattinum á almennan markað og stórnotendur?

Orkustofnun gerir ráð fyrir að árið 2035 nýti stórnotendur ríflega 75% af öllu rafmagni sem framleitt er hér á landi.⁷ Meðalverð á rafmagni til stórnotenda er lægra en til almennra notenda og því kemur lægra hlutfall af sölutekjum þaðan. Fyrir því eru fyrst og fremst þau rök að fjárfesting í rafmagnsframleiðslu fyrir stórnotendur nýtist yfirleitt betur en þegar virkjað er fyrir almennan markað. Stórnotendur nota yfirleitt alltaf jafnmikið rafmagn, dag og nótt, allan ársins hring og þegar virkjað er fyrir þá kemst virkjun strax í fulla notkun. Fasteignaskattur leggst á mannvirki og tæki í rafmagnsframleiðslu. Þess vegna er eðlilegt að deila kostnaði af fasteignaskatti í samræmi við afl virkjana sem tengjast stórnotendum og þeirra sem tengja má almennri notkun. Orkustofnun spáir því

⁷ Orkustofnun, 2024, Orkuspá, Niðurstöður 2024-2050, skjal af heimasíðu Orkustofnunar, eigin reikningar.

að árið 2035 noti stórnotendur á Íslandi ríflega 17.000 GWh af rafmagni.⁸ Bæta má 2-3% við töluna vegna flutningstapa. Gerum jafnframt ráð fyrir að nýtingarhlutfall virkjana fyrir stóriðju sé 96%.⁹ Ef gert er til einföldunar ráð fyrir að notkunin sé alltaf alveg jöfn krefst þetta 2.080 MW afls, en stofnunin gerir ráð fyrir að þá verði virkjað afl til rafmagnsframleiðslu hér á landi tæp 3.000 MW.¹⁰ Hluttur stórnotenda í virkjuðu afli verður samkvæmt þessu 69% af heildinni. Eðlilegt hlutfall stóriðju í fasteignaskattinum er sennilega ekki langt frá því.

Ríkir samkeppni á almennum markaði með rafmagn hér á landi?

Verðmyndun er frjálst í heildsölu og smásölu með rafmagn á Íslandi. Samkeppni í smásölu hefur aukist, þótt hún sé minni en í öðrum norrænum ríkjum. Á heildsölumarkaði er samkeppnin minni en í smásölu, vegna ráðandi stöðu Landsvirkjunar.¹¹ Áður réðust viðskipti á heildsölumarkaði í beinum samskiptum smásala og heildsala, en í maí 2024 opnaði Vonarskarð markað með rafmagn. Einkum er verslað með grunnorku og mánaðarblokkir, en örlítið líka með rafmagn sem afhent er eina klukkustund í einu. Í mars 2025 opnaði Elma, dótturfélag Landsnets, síðan markað með næstadagsrafmagn. Verð hefur myndast á hverjum degi á markaði Elmu þótt viðskiptin séu ekki alltaf mikil. Tilkoma markaða með rafmagn er framfaraskref, en geta má þess að í maí 2025 vakti Páll Gunnar Pálsson forstjóri Samkeppniseftirlitsins athygli á því í ræðu á þingi Samorku að Landsvirkjun hefði til þessa aðeins selt rafmagn á markaði Vonarskarðs, en ekki næstadagsmarkaði Elmu.¹² Erlendis fara mest viðskipti með rafmagn fram á næstadagsmarkaði.¹³ Páll Gunnar sagði það mat eftirlitsins að stjórnvöld hefðu orðið af tækifærum til þess að efla samkeppni á rafmagnsmarkaði. Mótun og framkvæmd reglna á þessu sviði hefði um of tekið mið af hagsmunum stórra og rótgróinna fyrirtækja.

⁸ Orkustofnun, 2024, Orkuspa, Niðurstöður 2024-2050, skjal af heimasíðu Orkustofnunar, eigin reikningar.

⁹ Hagfræðistofnun, 2018, Öryggi á almennum markaði með rafmagn, bls. 9.

¹⁰ Orkustofnun, 2024, Orkuspa, Niðurstöður 2024-2050, skjal af heimasíðu Orkustofnunar, eigin reikningar.

¹¹ Nordic Energy Research, 2024, Evaluation of Nordic Electricity, Retail Markets, bls. 190 og áfram, sótt af: <https://www.nordicenergy.org/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/Evaluation-of-Nordic-Electricity-Retail-Markets.pdf>

¹² Páll Gunnar Pálsson, 2025, Virk samkeppni er fyrirhafnarinnar virði – Hlutverk eftirlits með samkeppni á raforkumarkaði, sótt af: <https://www.samkeppni.is/utgafa/pistlar/virk-samkeppni-er-fyrirhafnarinnar-virdi-hlutverk-efirlits-med-samkeppni-a-raforkumarkadi>

¹³ Joni Ármáen, Martin Hergot Festøy, starfsmenn Nordpool, 2025, The day ahead market, The European market, relevance for Iceland, and the broader interactions of physical energy trading, erindi á hálfársafmæli Elmu, september.

Kostnaðarverðlagning?

Á samkeppnismarkaði reynir hver að hámarka sinn hagnað, en sömu sjónarmið ráða ekki endilega þar sem eitt fyrirtæki í opinberri eigu hefur mikil tök á markaðinum. Í skýrslu Copenhagen Economics frá 2017 kemur fram að Landsvirkjun ráði miklu um heildsöluverð á rafmagni hér á landi. Óbeinn þrýstingur frá stjórnámálönnum, sem vilji halda orkuverði niðri, verði til þess að sókn stórnotenda í íslenskt rafmagn valdi ekki verðhækkun á rafmagni á almennum markaði, eins og búast mætti við á samkeppnismarkaði.¹⁴ Arðsemi eiginfjár Landsvirkjunar hefur aukist síðustu árin, en að meðaltali hefur hún ekki verið mikil, hvort sem lítið er á arðemisreikninga fyrirtækisins sjálfs eða annarra.¹⁵ Ef kostnaður ræður mestu um verðlagningu Landsvirkjunar á almennum markaði má búast við að hækkun fasteignaskatts á orkuframleiðslu komi fljótt fram í verði.

Niðurstöður

Niðurstöður má í grófum dráttum setja fram í töflunni hér á eftir:

Áhrif hækkunar fasteignaskatts á rafmagnsverð og framboð á rafmagni

	Skammtímaáhrif	Langtímaáhrif
Rafmagn til stórnotenda	Engin.	Engin á verð, en framboð vex minna en ella.
Rafmagn á almennum markaði	Engin ef verð myndast á samkeppnismarkaði. Í kostnaðarverðlagningu gæti skatturinn lagst á neytendur af fullum þunga.	Með tímanum leggst stærri hluti skattsins á neytendur á samkeppnismarkaði. Á móti kann breytingin að greiða fyrir leyfum fyrir virkjunum.

Sem fyrr segir er almennur markaður með rafmagn á Íslandi einangraður frá öðrum löndum. Þá ræður rafmagnsverð litlu um það hvar fólk sest að og hvar þau fyrirtæki starfa, sem ekki eru stórnotendur á rafmagni. Breytingar á skattlagningu orkumannvirkja breyta líkast til engu um það hvaða ávöxtunar er krafist af fjárfestingum í slíkum mannvirkjum. Gera má ráð fyrir að kostnaður af hækkun fasteignaskatts á virkjunum fyrir almennan markað leggist með tímanum allur á neytendur á

¹⁴ Copenhagen Economics, 2017, Energy Market, Reform Options in Iceland, Promoting security of supply and natural resource value, bls. 11.

¹⁵ Landsvirkjun, samstæðureikningsskil, Viðskipti, Morgunblaðið, 26. 6. 2025, Lítil raunávöxtun hjá Landsvirkjun, sótt af: https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2025/06/26/litil_raunavoxturn_hja_landsvirkjun/?utm_source=chatgpt.com

Þessum hluta markaðsins, að minnsta kosti þar til íslenskur rafmagnsmarkaður tengist mörkuðum í grannlöndunum beint með sæstrengjum.

Á samkeppnismarkaði ræðst verð af jaðarkostnaði við að framleiða þá vöru eða þjónustu sem er í boði. Þetta er lægsti hugsanlegi kostnaður við að framleiða eina einingu í viðbót af vörunni. Hækkun fasteignaskatts leggst við þennan kostnað. Áður kom fram að starfshópur um skattlagningu orkuvinnslu hefði skoðað dæmi um að fasteignaskattur hækkaði um 1½ til 3½ milljarð króna á ári. Neytendur greiða fyrir hverja kWst af rafmagni, en fasteignaskattar eru sem kunnugt er lagðir á lóðir og mannvirki en ekki framleiðslu. Á samkeppnismarkaði leggst kostnaður af fasteignaskatti því á neytendur í samræmi við virkjað afl fremur en þá orku sem keypt er. Þetta þýðir að almennur markaður ber stærri hluta kostnaðarins en lesa má úr fjölda kWst sem hann kaupir. Hér að framan voru færð rök að því árið 2035 yrði hlutur almenns markaðs í virkjuðu afli til rafmagnsframleiðslu rúm 30%. Hlutur hans í hækkun fasteignaskatts yrði þá nálægt 500-1.000 milljónum króna á ári. Í grunnspá Orkustofnunar frá 2024 er gert ráð fyrir að árið 2035 kaupi almennur markaður hér á landi 4,9 TWst af rafmagni. Skattahækkunin yrði þá að jafnaði 9 til 22 aurar á kWst. Ofan á þetta leggst virðisaukaskattur, sem er 11% á rafhitun en 24% á annað rafmagn.¹⁶ Sem fyrr segir ræðst rafmagnsverð á samkeppnismarkaði af kostnaði við nýjustu virkjunarkosti. Orkustofnun áætla kostnað við virkjanir, fullbúnar og ráðgerðar, í orkuspá sinni. Ef rafmagnsnotkun hér á landi vex um rúmar 3 TWst næsta áratuginn, eins og Orkustofnun reiknar með, og fyrst er ráðist í hagstæðustu virkjunarkosti, má gera ráð fyrir að árið 2035 verði jaðarkostnaður við öflun rafmagns 10-20% meiri en að jafnaði á fyrsta fjórðungi aldarinnar. Breytingin er lítil og hún kann að vera innan skekkjumarká á tímum tækniframfara. Samkvæmt reiknivél á heimasíðu Orkuseturs er lægsta verð á rafmagni í þéttbýli til annars en hitunar um þessar mundir á bilinu 20 til 22 krónur á kWst þegar kostnaður við að dreifa rafmagninu er talinn með. Ef gert er ráð fyrir að framleiðsluverð hækki um 15% til ársins 2035 veldur fyrirhuguð hækkun fasteignaskatts þá 0,4% til 1,2% verðhækkun á rafmagni til neytenda. Nýleg rannsókn bendir til þess að rafmagnsnotkun heimila í Evrópusambandinu minnki um ríflega 0,5% á nokkrum árum þegar verð hækkar um 1%. Verðteygningin er meiri hjá fyrirtækjum. Rafmagnsnotkun þeirra dregst saman um 0,75-1,1%.¹⁷ Þetta er ekki langt frá mati annarra.¹⁸ Skattahækkunin gæti þá valdið 0,3%-1,1% samdrætti í notkun á rafmagni á almennum markaði. Hafa verður þann fyrirvara að aðstæður eru um sumt aðrar hér á landi en í grannlöndunum. Til dæmis er rafmagn ódýrara hér en víðast hvar annars staðar og fremur lítið um að hús séu hituð með rafmagni.

¹⁶ Lög um virðisaukaskatt nr. 50 frá 1988 með síðari breytingum.

¹⁷ Zsuzsanna Csereklyei, 2020, Price and income elasticities of residential and industrial electricity demand in the European Union, Energy policy, 137, C.

¹⁸ Sjá til dæmis Hagfræðistofnun, 2018, Öryggi á almennum markaði með rafmagn, bls. 26. Sótt af: <https://ioes.hi.is/files/2021-05/Oryggi-a-almennum-markadi-med-rafmagn.pdf>

Á móti þessu kunna að vinna áhrif hækkunar fasteignaskatta á vilja sveitarfélaga til þess að veita leyfi fyrir nýjum virkjunum.

Í greiningunni hér að framan er yfirleitt gert ráð fyrir að samkeppni sé í framleiðslu rafmagns hér á landi, en eins og fram hefur komið skortir töluvert á það. Það sést til dæmis á viðbrögðum við því að stórnotandi á rafmagnni hefur nú dregið mjög úr framleiðslu og borgar ekki fyrir meira rafmagn en hann notar.¹⁹ Á samkeppnismarkaði mundi þetta leiða til verðhruns. Verð til neytenda mundi lækka um allt að 30%. Það kæmi sér vel fyrir samfélagið, eins og margar niðurstöður samkeppnismarkaða, því að meira yrði þá notað af vöru sem nóg er til af, en að sjálfsögðu tapa rafmagnsframleiðendur þegar rafmagnsverð lækkar.

Kári Kristjánsson auðlindahagfræðingur vann með mér að þessu minnisblaði. Þórólfi Matthíassyni, prófessor emeritus, eru þakkaðar góðar ábendingar.

Hagfræðistofnun 26. nóvember 2025,
Sigurður Jóhannesson.

¹⁹ Sjá til dæmis frétt Vísis 24. nóvember: Hegðun Norðuráls vonbrigði og Orkuveitan fari fram á fulla greiðslu. S'tt af: <https://www.visir.is/g/20252807929d/nordur-al-fari-gegn-samningi-og-orkuveituna-vanti-milljarda-i-reksturinn>