

Til
Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 139146-3355

Oslo, 8. november 2022

NATURRESSURSKOMMUNENES HØRINGSSVAR – NOU 2022:10 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

1. INNLEDNING

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) 19. september 2022 med frist for høringsinnspill til NOU 2022:10 - Inntektssystemet for kommunene - til 22. desember 2022.

Nedenfor følger høringsuttalelse fra Naturressurskommunene.

Naturressurskommunene er en paraplyorganisasjon for organisasjoner med medlemskommuner som er *vertskap*¹ til verdifulle naturressurser. Naturressurskommunene organiserer 223 av landets 356 kommuner. Følgende organisasjoner inngår i Naturressurskommunene:

- LVK - Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (160 kommuner)
- USS - Utmarkskommunenenes Sammenslutning (100 kommuner)
- Kommunekraft AS, (126 kommuner)
- LNVK - Landssammenslutninga av Norske Vindkraftkommuner (46 kommuner)
- Industrikommunene, (29 kommuner)
- NPK - Nettverket for Petroleumskommuner (9 kommuner)

Naturressurskommunene har til formål å styrke det lokale selvstyret og den lokale råderetten i alle saker der lokalsamfunns naturressurser tas i bruk og gir grunnlag for verdiskaping utenfor kommunen. Naturressursutnyttelse er en grunnpilar i lokaldemokratiet, og har vært en bærebjelke i samfunnsutviklingen. Det samme gjelder sterke og livskraftige distriktskommuner, hvor naturbasert næringsliv har vært avgjørende for folks velferd. Råderetten over egne arealer og naturverdier har et viktig generasjonsperspektiv. Medlemskommunene er i hovedsak mindre kommuner i folketall, men store kommuner i areal, og kjennetegnet ved sine naturressursbaserte næringer.

¹ Organisasjonene organiserer mao ikke kommuner som er *eiere* av kraftselskap, vindkraftselskaper mm.

Inntektssystemutvalget (heretter utvalget) foreslår at vertskommunenes naturressursinntekter skal inngå i inntektsutjevningen: Inntekter fra konsesjonskraft, eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum, samt havbruksfondet foreslås omfattet av inntektsutjevningen.² Det foreslås ikke noen tilsvarende utjevning av *eierkommunenes* inntekter fra de samme energianleggene. Utvalget foreslår for *vertskommune*-inntektene to alternative modeller for en «moderat utjevningsordning» med en 10 pst symmetrisk utjevning.

Utvalget har også foreslått flere andre endringer herunder også i andre deler av inntektssystemet, som ikke er spesielt rettet mot naturressursinntekter. Disse vil ikke bli kommentert av Naturressurskommunene. Naturressurskommunenes høringsuttalelse er med andre ord konsentrert om de forslag til endringer i grunnlaget for inntektsutjevningen som får direkte betydning for de 223 deltakende kommuner med naturressursinntekter.

2. SAMMENDRAG AV HØRINGSUTTALELSEN

Naturressurskommunene er sterkt kritiske til utvalgets forslag. Kritikken kan oppsummeres i 11 punkter:

2.1 Utvalgets forslag innebærer mer statlig styring og mindre lokaldemokrati

Utvalget foreslår endringer i inntektsutjevningen mellom kommunene, som utfordrer grunnleggende elementer i det økonomiske forholdet mellom stat og kommune.

For det første vil endringsforslagene gripe direkte inn avgjørende forutsetninger for noen av vår tids viktigste politiske utfordringer, som det grønne skiftet og sentraliseringsbølgen.

For det annet foreslår utvalget i inntektsutjevningen å likestille vannkraftkommuners vederlag for å avstå sine naturressurser til storsamfunnet med kommunenes personskatteinntekter. Det er et brudd på en mer enn hundreårig samfunnskontrakt mellom staten, vannkraftkonsesjonærer og de berørte kommuner.

For det tredje griper utvalget inn i den kommunale beskatningsretten og beskatningsfriheten ved å utjevne mellom alle kommuner noen, men ikke alle kommuners eiendomsskatteinntekter. Forslaget undergraver den kommunale beskatningsretten, det er i strid med prinsippet om samsvar mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem (residensprinsippet), og forslaget er urimelig ved at noen kommuners eiendomsskatteinntekter skal tilflytte kommuner som ikke en gang har innført eiendomsskatt.

For det fjerde er utvalgets forslag i strid med KS Landstings enstemmige uttale i 2020 under temaet «Berekraftig utvikling krev lokal handlekraft»:

«Å utnytte vasskrafta har i meir enn 100 år gitt lokalsamfunn direkte inntekter gjennom lovfesta ordningar. Landstinget ventar at vertskommunane for vasskraft får ført vidare dei

² NOU 2022: 10 s. 31.

noverande ordningane som sikrar ein del av verdiskapinga, og at andre naturressurskommunar framover også vert sikra ein varig del av verdiskapinga basert på å gi frå seg naturressursar.»

Det er nærmere 40 år siden inntektssystemet ble etablert, og systemet er jevnlig evaluert av regjeringsoppnevnte utvalg. Det er første gang det nå foreslås en «statliggjøring» av kommunenes eiendoms- skatteinntekter, og det er første gang konsesjonskraftinntekter foreslås tilført hele kommunesektoren.

2.2 Utvalgets forslag truer det grønne skifte og påskynder sentraliseringen

Norge står foran store samfunnsendringer. En av disse er sentralisering, den andre er *det grønne skiftet*, hvor omlegging til utslippsfri energiproduksjon og- bruk er sentralt. Det innebærer *mer fornybar energi* i form av vannkraft og vindkraft, som vil kreve ytterligere naturinngrep i hovedsak i de minst sentrale kommunene. En avgjørende forutsetning for mer fornybarutbygging er at de berørte kommunene gir sin tilslutning til nødvendige naturinngrep.

Utvalgets forslag til endringer i inntektsutjevningen *svekker* kommuneøkonomien i de kommunene som vil bli bedt om å avstå ytterligere naturverdier til den grønne omstillingen. Endringsforslagene svekker videre de lovbestemte ordninger som i generasjoner nettopp har hatt som formål å sikre berørte kommuners tilslutning, til tross for tap av egne naturverdier.

2.3 Utvalgets forslag innebærer en overføring fra distriktskommunene til de mest og nest mest sentrale kommunene

Utvalget omtaler de samlede virkninger av sine forslag på s. 53: «Hvis vi ser på kommunene gruppert etter sentralitet kommer de mest og nest mest sentrale kommunene positivt ut med utvalgets forslag, mens de minst sentrale kommunene i sum kommer negativt ut.»

Tabell 2.2 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Kommunene gruppert etter kommunestørrelse. Tall i kroner per innbygger.

Innbyggere	Innb. 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford.virkn. endringer skatt	Sum ford.virkn. endringer reg.pol. tilsk.	Avvikling Ford. virkn. fordeling tilskudd per grunn- skole	Ford. virkn. forslag til ny kostnads- nøkkel	Isolert effekt endring i PU- kriteriet	Sum ford. virkn. utvalgets forslag
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Under 2 000	78 286	96 179	-373	-625	-397	457	-1 045	-938
2 000–3 200	148 073	82 542	-207	-360	-223	-321	-864	-1 112
3 200–5 000	141 519	77 045	-195	57	-142	-304	-617	-584
5 000–10 000	485 390	70 064	-27	45	-112	-629	-571	-723
10 000–15 000	422 614	68 148	-2	-86	-69	-371	-314	-553
15 000–20 000	288 191	63 177	234	-7	-21	-142	-35	65
20 000–30 000	665 914	63 858	155	82	-15	-375	-122	-152
30 000–50 000	616 383	62 688	179	-32	21	-93	-36	75
50 000–100 000	835 757	62 555	176	111	32	-37	212	282
Over 100 000	1 676 998	63 953	-129	-5	94	510	384	469
De 20 komm. m. høyest innt. ¹	32 244	125 542	-3 076	-249	-406	1 238	-8	-2 493
Sum	5 391 369	66 108	0	0	0	0	0	0

¹ De 20 kommunene med høyest korrigerede frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntekter og verdien av redusert arbeidsgiveravgift er regnet med.

En av vår tids store samfunnsendringer er den historisk høye *sentraliseringen*, med stadig større del av befolkningen i sentrale strøk. Folk flytter fra de minste og minst sentrale kommunene og til de mest sentrale kommunene - byene. Det er bred politisk enighet om å motvirke denne sentraliseringen med ulike politiske virkemidler. Utvalgets forslag flytter verdier fra distriktskommuner til sentrale strøk.

Utvalgets forslag svekker også kommuneøkonomien i de kommuner som trenger hver kommunal krone for å motvirke fraflytting.

Naturressurskommunene finner det svært urimelig at distriktskommuner, som har avstått verdifulle naturressurser til storsamfunnet må avgi en andel av sine inntekter til kommuner i de mest og nest mest sentrale kommunene. I en tid der sentralisering innebærer at distriktene opplever en stadig tiltakende fraflytting, bidrar utvalgets forslag ytterligere fraflytting.

2.4 Kommunenes konsesjonskraft er en kompensasjon - ytelse mot ytelse - for naturressurs-avståelse, ikke en skatteinntekt

Kommunene som inngår i Naturressurskommunene, har i generasjoner gitt grunnlag for naturressursbasert næringsliv i Norge. Vannkraftkommuner har gitt fra seg verdifulle naturressurser og tålt store irreversible naturinngrep i uberørt natur. Naturressurskommuner har på denne måten tilført storsamfunnet store verdier blant annet i form av sikker og tilstrekkelig kraftforsyning. Som en *motytelse* har vertskommuner mottatt inntekter som konsesjonskraft, konsesjonsavgifter mv, og er som andre kommuner gitt muligheten til å skrive ut eiendomsskatt på sine skatteobjekter.

Naturressurskommunene mener utvalget kommer skjevt ut fra hoppet når konsesjonskraftinntekter uten noen drøfting defineres som og likestilles med skatteinntekter. Mens skatter har et såkalt fiskalt formål, dvs. inndragning av verdier til offentlige formål, er inntekter fra konsesjonskraft et *vederlag* til kommuner som har avstått sine naturverdier til storsamfunnet. Det er tale om en *ytelse mot ytelse*. Når utvalget foreslår at kommunene skal dele sine vederlag med en samlet kommunesektor, *forrykkes* balansen mellom de to ytelsene. Det er *uriktig og urimelig*.

Lovverket rundt konsesjonsordningene bygger på et mer enn hundre års vannkraftregime og en samfunnskontrakt mellom storsamfunnet og vertskommunene. Kommuner sa ja til evigvarende og irreversible naturinngrep mot lovbestemte vederlag, blant annet rett til konsesjonskraft. – Inntektssystemutvalgets forslag *bryter denne samfunnskontrakten* ved å gripe inn i vertskommunenes lovbestemte vederlag.

Kommuners samfunnsmessige betydning og kommuners oppgaver i samfunnsutviklingen dreier seg om langt mer enn kommuners økonomi. Ved siden av den lokaldemokratiske arenaen og å være produsent av velferdstjenester, bidrar kommunen til lokal samfunnsutvikling i bred forstand. Med vårt kommunale mangfold er det store variasjoner i kommunenes evne til å yte sine bidrag til samfunnsutviklingen. Kommunens økonomi og inntektssystemet er viktige forutsetninger, men den samlede innretningen på kommunens evne består av langt flere elementer. Derfor må også inntektssystemet ses i bredere perspektiv.

2.5 Utvalget forskjellsbehandler vertskommuneinntekter og eierkommuneinntekter fra samme kraftanlegg

Utvalgets anbefaling om å utjevne vertskommunenes inntekter fra konsesjonskraft må holdes opp mot utvalgets forslag om ikke å utjevne eierkommunenes inntekter fra kraft fra de samme kraftanleggene. Vertskommunenes konsesjonskraftrettigheter utgjør i størrelsesordenen 4-6 pst av kraftproduksjonen. Det resterende går til kraftselskapene og deres eiere. Som kjent er det de store bykommunene som sitter på de største eierpostene i de kommunalt eide kraftselskapene.

Utvalget begrunner hvorfor eierinntekter ikke skal utjevnes blant annet med at disse inntektene beror på eiernes valg og disposisjoner og at inntektene varierer fra år til år.³ De samme hensyn gjør seg i like stor grad gjeldende for vertskommunenes fra konsesjonskraft. Det er følgelig ingen god begrunnelse for å forskjellsbehandle eierkommuner og vertskommunenes inntekter.

Utvalget overser videre med sitt forslag om kun å utjevne vertskommunenes inntekter fra konsesjonskraft at norske vannkraftanlegg før 1990 er bygd ut med utgangspunkt i en politikk hvor det tillå konsesjonsmyndighetene å bestemme hvem som fikk anledning til å bygge og eie vannkraftanlegg som ligger i distriktene. Utbyggingene var dessuten basert på et selvkostprinsipp og følgelig for en stor del finansiert av forbrukerne, ikke av eierkommunene.

Naturressurskommunene finner det svært urimelig at utvalget foreslår at vertskommuneinntekter skal utjevnes, mens de store eierkommunenes inntekter helt skal holdes utenfor inntektsutjevningen. Naturressurskommunene mener begge typer inntekter må holdes utenfor inntektsutjevningen.

2.6 Naturressurskommunenes inntekter utgjør kun 1 pst av kommunenes samlede inntekter

Det er opplyst i utvalgets utredning s. 15 at «[o]m lag 71,5 pst. Av kommunesektorens inntekter omfattes av inntektssystemet.»

Naturressursinntektene er svært viktige for de kommuner som mottar dem, blant annet for å hindre ytterligere nedgang i innbyggertallet. Men for kommunesektoren samlet utgjør slike inntekter ifølge utvalget kun «1 prosent eller mindre av kommunenes samlede skatteinntekter».⁴

Det er Naturressurskommunenes syn at dette også bør tas i betraktning i den samlede avveiningen av hensynene til lokal forankring av inntekter sammenholdt med hensynet til likeverdige tjenestetilbud. Nasjonaløkonomisk er disse inntektene av liten betydning, men for de kommuner det gjelder har inntektene stor, - og noen ganger avgjørende betydning, for eksempel for evnen til å motvirke fraflytting.

Det fremgår av mandatet og gjengis av utvalget at det er to hovedhensyn som må avveies i utformingen av inntektssystemet: På den ene siden at det skal bidra til at kommuner kan tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere og på den andre siden hensynet til det lokale selvstyre, hvor egne skatteinntekter

³ Se NOU 2022:10 s

⁴ Borge m.fl. (2022). Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter. SØF-rapport nr. 01/22, s. 58.

og andre lokale inntekter er et grunnleggende element. Utvalget er bedt om å foreta en «*faglig og prinsipiell vurdering*» av hvorledes disse hensyn bør avveies.

Det er Naturressurskommunenes syn at utvalgets avveining av disse overordnede motstående hensyn er mangelfullt, for ikke å si fraværende i utredningen. Dette vises allerede på s. 16, hvor utvalget etter en kort presentasjon av vurderingstemaet, svarer på spørsmålet under pkt. 2.2: «*Hva utvalget har lagt vekt på*». Her heter det:

«*(...) hensynet til likeverdige tjenester må tillegges høyere vekt i utformingen av inntektssystemet. Dette innebærer større grad av utjevning mellom kommuner.*»

Dette gjentas tre sider senere, under pkt 2.4. om «*Fordelingsvirkninger*» på s. 19: «*Utvalget har i sine vurderinger lagt vekt på hensynet til likeverdige tjenester, og dette tilsier at inntektsforskjeller mellom kommunene bør reduseres.*»

Det fremgår av dette at utvalget *ikke* har foretatt en faglig og prinsipiell vurdering av de motstående hensyn, men i sin avveining har lagt *større vekt på* utjevningshensynet enn på hensynet til lokal forankring. -Det er ikke i tråd med den oppgaven utvalget er gitt i mandatet.

2.7 Utvalget punkterer et viktig prinsipp og skaper usikkerhet, uforutsigbarhet og motstand mot nye, grønne utbygginger

Utvalget påpeker at forslaget om inndragning av kraftinntekter i inntektsutjevningen innebærer en «*moderat utjevning.*» - Naturressurskommunene ser det *ikke* slik: utvalget *tilsidesetter* viktige prinsipper om lokale kraftinntekter og frivillig eiendomsskatt, som har vært respektert som egne kommunale inntekter i de nesten 40 år inntektssystemet har virket. Når prinsippet først er punktert, vil det ved neste korsvei bero på generelle konjunkturer, nasjonaløkonomien mv om det er 10, 20 eller 50 prosent av slike naturressursinntekter som skal inndras.

For de kommuner forslaget angår, er det skapt en *usikkerhet* rundt disse naturressursinntekter og eiendomsskatt som er skadelig også for kommuners tilslutning til nye tiltak som vil kreve ytterligere arealbeslag og naturinngrep. Kommunene kan ikke lenger regne med at disse inntektene vil vare som vederlag for evigvarende naturtap.

2.8 Utvalget viser til utredninger som ikke vil bli fulgt opp, og overser samtidig Distriktnæringsutvalgets og Demografiutvalgets anbefalinger

Inntektssystemutvalget henviser til Sanderudutvalgets innstilling NOU 2019:16, som ingen partier mener bør følges opp. Samtidig overser Inntektssystemutvalget at forslagene utvalget fremmer er på kollisjonskurs med andre nylig avgitte utredninger fra regjeringsoppnevnte utvalg, jf bl.a. Distriktnæringsutvalget, NOU 2020:12 (Brandtzæg-utvalget) og Demografiutvalget, NOU 2020:15 (Norman-utvalget).

Distriktnæringsutvalget slår fast at

«*Inntektssystemet må gi distriktskommunene tilstrekkelige insentiver for å legge til rette for verdiskaping.*»

(...) Naturressursinntekter bør likevel frikobles helt eller delvis fra utjevningsmekanismene i inntektssystemet. For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse- mot- ytelse-prinsipp der vertskommunen får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet.(..)Lokal beskatningsrett ved utnyttelse av lokale naturressurser, er et målrettet tiltak som kan bidra til å realisere nasjonale klimamål gjennom bedre utnyttelse av fornybare energikilder.»

Demografiutvalget påpeker at distriktskommuner har størst driftsutgifter per innbygger og at «(...) utgiftsutjevningen og utgiftskorrigeringen dekker ikke alle oppgavene kommunene har.» Det vises til at «(...) områder som kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold ikke er omfattet», og at bygging av infrastruktur, som for eksempel bredbånd ikke er hensyntatt.

2.9 Utvalget undergraver viktige prinsipper nedfelt i Hurdalsplattformen

Utvalget har verken vurdert eller hensyntatt utredningene fra Distriktsnæringsutvalget og Demografiutvalget. Det er kritikkverdig, særlig fordi regjeringen i Hurdalsplattformen under kapitlet «En bedre distriktspolitikk» slår fast: «Regjeringen vil legge frem en melding for Stortinget om distriktspolitikk, der anbefalinger gitt av Norman- og Brandtzæg-utvalgene vil bli fulgt opp.»

Utvalgets forslag strider også mot regjeringens erklæring i Hurdalsplattformen om at:

«Regjeringen vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»

2.10 Utjevning av eiendomsskatteinntekter for noen skatteobjekt og ikke alle, og til kommuner som ikke engang har innført eiendomsskatt er sterkt urimelig

Inntektssystemutvalget har foreslått at eiendomsskatteinntekter fra objekter som inngår i eiendomsskatteloven § 3 c, dvs kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum skal tas inn i inntektsutjevningen. Naturressurskommunene er sterkt uenig i det.

For det første er eiendomsskatten en frivillig skatt og det viktigste uttrykket for den lokale beskatningsretten. Den lokale beskatningsretten er ikke bare en del av norsk lov, men også nedfelt i Europarådsskarakteret om lokalt selvstyre fra 1985. Inntektssystemutvalgets forslag er en form for statliggjøring av eiendomsskatten ved at deler av den inntas i det statlige overføringssystemet for kommunesektoren.

For det andre foretar utvalget en sontring av eiendomsskatte-inntektene på ulike nærings-eiendommer, hvor bare eiendomsskatt på «energianleggene» dvs kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum skal omfattes av inntektsutjevningen. Det innebærer i hovedsak de viktigste eiendomsskatter for distriktskommunene. Samtidig foreslår utvalget at eiendomsskatt på andre nærings-eiendommer samt for boliger, – som utgjør en betydelig inntekt for tett befolkede kommuner i holdes utenfor. – Det er en sontring det er vanskelig å forstå begrunnelsen for, og innebærer en urimelig forskjellsbehandling.

For det tredje er det ikke alle kommuner som har innført eiendomsskatt. Om lag 35 kommuner har valgt ikke å innføre eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv. Det er i hovedsak kommuner i sentrale strøk, som ligger nær større byer. Utvalgets forslag vil innebære at kommuner med eiendomsskatt på energianlegg skal dele sine eiendomsskatteinntekter med kommuner som har skjermet sitt næringsliv fra den belastningen eiendomsskatt er. – Det er urimelig og urettferdig overfor de kommuner som har tatt belastningen med eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv.

For det fjerde har naturressurskommuners eiendomsskatteinntekter regelmessig vært uttrykte betingelser for kommunenes tilslutning til inngrep i deres natur i form av større energianlegg. I konsesjonssøknader oppgis rutinemessig beregninger av antatte eiendomsskatteinntekter i konsesjonsperioden til vertskommunen dersom det blir gitt konsesjon. Slike opplysninger har for mange kommuner vært avgjørende for å samtykke til nye naturinngrep, og konsesjonsmyndighetene har vist til disse inntektene i sine interesseavveininger. - Det vil bli ansett som *løftebrudd* dersom slike eiendomsskatteinntekter skal omfordes til gunst for kommuner uten inngrep i sine naturverdier

2.11 Norske kommuner har allerede liten grad av lokal beskatningsfrihet

Utvalget sammenligner i vedlegg 3 i utredningen gjeldende inntektssystem i de nordiske landene, som har sterke fellestrekk. Sammenligningen viser at Norge har *mindre grad av lokal beskatningsfrihet* og at det legges *større vekt på hensynet til egne skatteinntekter i andre nordiske land*. Utvalgets forslag vil ytterligere svekke vår grad av lokal beskatningsfrihet sammenlignet med andre nordiske land.

Naturressurskommunene ser det slik at allerede disse tungtveiende innvendinger må føre til at utvalgets forslag til inntektsutjevning av kommunale kraftinntekter forkastes.

3. NOU 2022:10 - MANDATET

Inntektssystemutvalget ble oppnevnt 12. mai 2020. Som nevnt innledningsvis, gjelder Naturressurskommunenes høringsuttalelse utvalgets forslag om inntektsutjevning. Om utjevning av skatteinntekter heter det i mandatet:

«Skatt (inntektsutjevning)

(...)

Utvalget bes om å gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene. Utvalget bes videre om å drøfte avveiningen mellom på den ene siden hensynet til lokal forankring av kommunenes inntekter, og på den andre siden behovet for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene. I den sammenheng bør også hensynet til å stimulere til næringsaktivitet lokalt vurderes. Utvalget bes om å komme med et forslag til utforming av skatteelementene i inntektssystemet, og belyse konsekvensene av ulike innretninger».⁵

Mandatet gir utvalget to oppgaver knyttet til inntektsutjevningen.

Den første oppgaven er å *«gi en faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene»*. I den forbindelse bes utvalget drøfte *«avveiningen mellom på den ene siden hensynet til lokal forankring av kommunenes inntekter, og på den andre siden behovet for utjevning av*

⁵ NOU 2022: 10 s. 11

skatteinntekter mellom kommunene». Mandatet angir særskilt at utvalget bør vurdere «hensynet til å stimulere næringsaktivitet lokalt».

Den andre oppgaven er «å komme med et forslag til utforming av skatteelementene i inntektssystemet» samt å utrede konsekvensene av utvalgets forslag.

Utvalget har for sitt arbeid innhentet en rapport fra Senter for økonomisk forskning, NTNU Samfunnsforskning - Borge m.fl. (2022) Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter. SØF-rapport nr. 01/22. Rapporten ble ferdigstilt i mai 2022. Ifølge rapporten har utvalget bedt om at rapporten skal gi en:

«(...) kunnskapsoversikt om lokal forankring av kommunale inntekter. I tillegg til økonomiske insentiver til å styrke inntektsgrunnlaget, skal prosjektet også gi en oversikt over betydningen for lokaldemokratiet. Videre ønsker utvalget en drøfting av egenskaper ved ulike skatteinntekter. I prosjektet evaluerer vi skatt på inntekt, formue og eiendom opp mot kriterier for gode lokale skatter. Vi ser også disse skattene i sammenheng med andre skatteinntekter, og gjør en vurdering av om skatteutjevningen i inntektssystemet bør utvides til å omfatte eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter».⁶

4. INNTEKTSSYSTEMET – TIDLIGERE UTREDNINGER OG POLITISKE VEDTAK

Inntektssystemet ble innført i 1986, med St. meld. nr. 26 (1983-1984) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene».

Inntektssystemet har tidligere blitt evaluert av Rattsø-utvalget i de to delutredningene NOU 1996:1 delutredning I og NOU 1997:8 delutredning II, Borgeutvalget i NOU 2005:18, og i Sørheimutvalget som avga sin innstilling 26. oktober 2007. Inntektssystemet ble også vurdert i forbindelse med kommune-reformen i 2017 og Distriktsnæringsutvalgets innstilling i NOU 2020:12.

Ingen av disse utvalgene har foreslått en særskilt omfordeling av inntekter fra naturressurser. Utvalgene har tvert imot gitt gode begrunnelser for ikke å inkludere slike inntekter i inntektsutjevningen. Nedenfor følger en kort redegjørelse for de begrunnelser tidligere utvalg har gitt:

4.1 Rattsø-utvalget

I Rattsø-utvalgets delinnstillinger II NOU 1997:8 drøftet utvalget om kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt skulle inngå i inntektsutjevningen. Utvalget anbefalte at verken kommunenes inntekter fra konsesjonskraft eller eiendomsskatt skulle inngå i inntektsutjevningen. Eiendomsskatt kommenteres nedenfor under punkt 6.5.6. Her skal vi kort redegjøre for hva Rattsø-utvalget sa om konsesjonskraft.

I sin vurdering trakk utvalget frem dilemmaet om at inntektene fra konsesjonskraft på den ene siden gjør at kommunene som mottar konsesjonskraft får bedre økonomiske forutsetninger enn andre

⁶ Borge m.fl. (2022). Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter. SØF-rapport nr. 01/22, s. 2.

kommuner, mens inntektene på den andre siden er å regne som en kompensasjon for at utbyggingskommunene stiller naturressurser til disposisjon for storsamfunnet.⁷

Rattsø-utvalget la vekt på at verdien av kompensasjonen for å ha stilt naturressurser til disposisjon for storsamfunnet, ville bli redusert dersom inntektene inngikk i inntektsutjevningen. Utvalget fremholdt at dette kunne føre til mindre lokal oppslutning om kraftutbygging og gi kommunene grunn til å motsette seg kraftutbygging som var ønskelig i et nasjonalt perspektiv.⁸ Kommunenes konsesjonskraftinntekter *«har vært en viktig forutsetning for å sikre lokal oppslutning om utbyggingsprosjekter»*, og *«(d)et kan derfor virke uheldig på forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter om en etter at utbyggingen er fullført reduserer verdien av den økonomiske kompensasjonen»*.⁹

4.2 Borgeutvalget

Borgeutvalget avsto i sin innstilling fra 2005 fra å komme med anbefalinger om å inkludere eiendomsskatt i inntektsutjevningen fordi *«valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål»*.¹⁰

4.3 Sørheimutvalget

Sørheimutvalget anbefalte i sin rapport fra oktober 2007 at *«eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter»* ikke skulle inngå *«i det skattegrunnlaget som skal ligge til grunn for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene»*.¹¹ Uttalelsen fulgte opp utvalgets vektlegging av hensynet til lokal forankring.¹² Det ble ansett som *«prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer»*.

I oppfølgingen av Sørheimutvalgets innstilling la Stoltenberg II-regjeringen kort til grunn at eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter ikke skulle omfattes av inntektsutjevningen.¹³

4.4 Kommunereformen 2017

Det ble foretatt en bredere gjennomgang av inntektssystemet i forbindelse med kommunereformen i 2017.¹⁴ Den sentrale problemstillingen ble formulert som et spørsmål om en *«vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester»*. Departementet fant at i denne avveiningen *«ivaretas begge hensyn tilfredsstillende i dagens inntektssystem»* og at det derfor ikke foreslås *«endringer i skatteandelen eller inntektsutjevningen nå»*.¹⁵

⁷ NOU 1997: 8 s. 193.

⁸ NOU 1997: 8 s. 193.

⁹ NOU 1997: 8 s. 248.

¹⁰ NOU 2005: 18 s. 48 og 325.

¹¹ Sørheimutvalgets rapport s. 23.

¹² Sørheimutvalgets rapport s. 22.

¹³ St. meld. Nr. 57 (2007-2008) s. 30.

¹⁴ Prop. 123 S (2015-2016) Kommuneproposisjonen 2017.

¹⁵ Prop. 123 S (2015-2016) Kommuneproposisjonen 2017, kapittel 7.8 på s. 99.

4.5 Distriktnæringsutvalget NOU 2020: 12

I Distriktnæringsutvalgets mandat var ikke inntektssystemet nevnt som del av oppdraget. Likevel fant utvalget det riktig med en forholdsvis omfattende behandling av det statlige inntektssystemet, begrunnet slik:

«Kommunenes inntektssystem påvirker insentivene for næringsutvikling i distriktene. Dette er derfor problemstillinger som også er behandlet av Distriktnæringsutvalget.» Deretter ble det aktuelle dilemmaet formulert som at en *«stor inntektsøkning som skyldes at skattleggingen av tilfeldig fordelte naturressurser tilfaller kommunen, kan utfordre det overordnede målet med inntektssystemet, nemlig et likeverdig tjenestetilbud»*.¹⁶ Til tross for dette anbefalte utvalget en sterkere vektlegging av egne kommunale inntekter, med disse begrunnelser: For det første viste utvalget til at kommunenes inntekter fra naturressurser *«utgjør en liten andel av de kommunale inntektene samlet»*, men at *«(s)like inntekter får likevel mye oppmerksomhet fordi innbyggertallet i en del av disse kommunene er lavt, slik at inntektene per innbygger blir høye»*.¹⁷

For det andre viste utvalget til at

«(h)vis inntekter fra naturressurser inkluderes i skatteutjevningen, som naturressursskatten, vil det gi økte inntekter også for andre kommuner», samtidig som «de økonomiske insentivene til å legge til rette for bruk og foredling av lokale naturressurser i vertskommunen, bli redusert».

Utvalget fremholdt at *«(d)e ulike skatteelementene sees imidlertid ofte i sammenheng i kommuneopplegget i statsbudsjettet»*, og at *«(d)et er dermed ikke gitt at en ny inntekt fra naturressurser vil gi økte inntekter for kommunesektoren»*. Hvis inntektene skal øke, må *«den nye inntekten fra naturressurser ikke fortrenge andre inntekter, slik den for eksempel vil gjøre hvis skatteandelen – skattens andel av kommunesektorens totale inntekter – ligger fast»*, og *«(d)enne andelen har i flere år ligget på om lag 40 prosent»*.¹⁸

Distriktnæringsutvalgets vurderinger viser et utvalg med forståelse for at kommuneøkonomi ikke kan behandles i et vakuum, men må holdes opp mot andre politiske mål. Et enstemmig utvalg konkluderte slik: *«Utvalget mener at kommuner som legger til rette for næringsvirksomhet som innebærer naturinngrep, bør få beholde mer av skatteinntektene fra slik virksomhet enn tilfellet er i dag. Dette vil gi sterkere insentiver for kommunene til å stille naturressurser til disposisjon for verdiskapende virksomhet og forventes å gi høyere inntekter til slike kommuner. Utvalget anbefaler at disse inntektene helt eller delvis frikobles fra utjevningssystemene i inntektssystemet. Dette vil medføre at færre inntekter går inn i utjevningssystemet og isolert sett føre til at det blir noe mindre midler å omfordele mellom kommuner. Utvalget har ikke gjort konkrete beregninger av konsekvensene, men peker på en*

¹⁶ NOU 2020: 12 s. 181. Merk utvalget avga sin innstilling 28. oktober 2020, drøye fem måneder etter at Inntektssystemutvalget mottok sitt mandat.

¹⁷ NOU 2020: 12 s. 181.

¹⁸ NOU 2020: 12 s. 181.

ønsket utvikling der vertskommuner får beholde mer av inntektene som følger av tilrettelegging for næringsvirksomhet basert på naturressurser.¹⁹

Det er Naturressurskommunenes syn at Distriktnæringsutvalgets perspektiv er korrekt og helt fundamentalt: Inntektssystemet og kommuneøkonomien er viktige elementer i distriktpolitikken, og dermed også viktige premisser for det grønne skiftet, sentraliseringsbølgen og andre større samfunnsendringer. Det er Naturressurskommunenes syn at Inntektssystemutvalget har anlagt et altfor snevert perspektiv når inntektsforskjeller foreslås redusert, uten nærmere analyser av hvilke formål slike inntekter har.

5. UTVALGETS VURDERINGER

5.1 Innledning

NOU 2022: 10 er med vedlegg på henimot 300 sider. Spørsmålet om skatt (inntektsutjevning) inngår som en av fem delkategorier i det samlede mandatet utvalget skal besvare.

Hovedspørsmålet som hører under mandatets del om skatt (inntektsutjevning), spørsmålet om hvilke inntekter som bør utjevnes mellom kommunene, behandles i kapittel 8.3, over knappe fire sider.

5.2 Distriktnæringsutvalgets motsatte syn burde ha vært presentert og kommentert

Med det historiske bakteppet som kort er gjengitt i pkt 2 ovenfor, hvor alle tidligere utvalg enten har sagt nei til å innlemme eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i inntektsutjevningen, eller til og med så sent som 28.oktober 2020 (Distriktnæringsutvalget), har anbefalt at naturressursinntekter generelt «(..) helt eller delvis frikobles fra utjevningsmekanismene i inntektssystemet», er det oppsiktsvekkende at Inntektssystemutvalget ofrer dette fundamentale spørsmålet så liten plass. *Mer oppsiktsvekkende* finner vi imidlertid det svært overfladiske *innholdet* i vurderingen av om vertskommuners inntekter bør inngå i inntektsutjevningen. Når Distriktnæringsutvalget nær fem måneder *etter* at Inntektssystemutvalget ble oppnevnt, tok så klar og prinsipiell stilling til at egne lokale inntekter *ikke* bør inngå i inntektsutjevningen, er det nesten ikke til å tro at Inntektssystemutvalget kommer til motsatt konklusjon, uten en gang å nevne Distriktnæringsutvalgets anbefaling.

Naturressurskommunene konstaterer at Inntektssystemutvalget, etter at inntektssystemet gjennom nesten 40 år og fire regjeringsoppnevnte utvalg har vært konsistente i de spørsmål denne uttalelsen gjelder, lander på en motsatt anbefaling knapt basert på annen vurdering enn denne, inntatt på s.127:

«Med utgangspunkt i hensynet til likeverdige tjenester bør inntektsutjevningen prinsipielt omfatte alle skatteinntekter og andre inntekter fra naturressurser som kommunene fritt kan disponere.»

5.3 Utvalget foretar ingen faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes

Naturressurskommunene minner om at mandatet ber utvalget om en

«faglig og prinsipiell vurdering av hvilke skatter som bør utjevnes mellom kommunene», ved «å drøfte avveiningen mellom på den ene siden hensynet til lokal forankring av kommunenes

¹⁹ NOU 2020: 12 s. 195.

inntekter, og på den andre siden behovet for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene» og «(i) den sammenheng bør også hensynet til å stimulere til næringsaktivitet lokalt vurderes».

Utvalget gjør ingen reelle faglige vurderinger av om vertskommuners naturressursinntekter bør inngå i inntektsutjevningen. Etter en konstatering av at «utformingen av inntektsutjevningen i stor grad» blir «et spørsmål om en avveining av hensynet til likeverdighet opp mot hensynet til lokal forankring av kommunens inntekter», kommenterer utvalget:

«Det er vanskelig å gi et faglig svar på hvordan disse hensynene skal balanseres, og dette vil i stor grad være en politisk avveining.»²⁰

Utgangspunktet for utvalgets vurderinger presenteres i kapittel 8.3 på side 125-126 med en henvisning til avveiningen mellom hensynet til likeverdige tjenester og hensynet til lokal forankring av inntekter, før de formulerer den aktuelle problemstillingen: *Hvor stor andel av vertskommuners naturressursinntekter som skal inngå i inntektsutjevningen, og ikke om vertskommuners naturressurser skal inngå i inntektsutjevningen*

Etter at utvalget på s. 126 har slått fast at vurderingen av om vertskommunenes inntekter skal inngå i inntektsutjevningen er redusert til et spørsmål om hvor stor andel av vertskommunenes inntekter som skal inngå i inntektsutjevningen, presenterer utvalget det historiske formålet med vertskommuners kraftinntekter. Her sår utvalget tvil om det er grunn til å behandle tilrettelegging av naturressursbasert næringsliv annerledes enn annen næringsaktivitet.

Etter å ha slått fast at kraftinntekter er eksempler på lokalt forankrede inntekter gitt som kompensasjon for å ha avstått areal mv, omtaler utvalget inntektene som *«hver for seg (og samlet) en mindre del av kommunesektorens samlede inntekter, men de kan utgjøre en stor del av inntektene for de kommunene som mottar dem»*, og at dette *«er typisk små kommuner, hvor vannkraftinntektene utgjør store beløp per innbygger»*.²¹ Utvalget skriver videre at *«(i)inntektene fra Havbruksfondet utgjør også en mindre del av kommunenes samlede inntekter, men de kan utgjøre en stor del av inntektene for enkeltkommunene»*.

Dilemmaet utvalget løfter frem er at

«vannkraftinntektene og havbruksinntektene forsterker inntektsforskjellene mellom kommunene, og gjør at kommunene med høyest inntektsnivå per innbygger kan ha et betydelig bedre tjenestetilbud enn andre kommuner», samtidig som *«inntektsutjevningen bidrar til å svekke den lokale forankringen av kommunenes inntekter og reduserer insentivene til å øke skattegrunnlaget»*.²²

²⁰ NOU 2022: 10 s. 81.

²¹ NOU 2022: 10 s. 125.

²² NOU 2022: 10 s. 125.

5.4 Utvalget reduserer spørsmålet om inntektsutjevning til et spørsmål om graden av utjevning

Utvalget behandler så avveiningen mellom hensynet til likeverdige tjenester og hensynet til lokal forankring av inntekter og hvilke implikasjoner balansen mellom de relevante hensynene får. I den sammenheng uttaler utvalget:

*«(f)or inntektene som er inkludert i inntektsutjevningen i dag er hensynet til lokal forankring balansert mot behovet for utjevning ved at utjevningen kun er delvis, og kommunene har dermed fortsatt insentiver til å øke skattegrunnlagene sine».*²³ På dette grunnlaget mener utvalget at *«(h)ensynet til at kommuner skal ha inntektene med en lokal forankring er ikke isolert sett et argument for ulik behandling av ulike inntekter, men for lavere utjevning av alle inntekter».*

Som det fremgår, reduserer utvalget hovedspørsmålet til et spørsmål om grader av utjevning: hvor stor andel av naturressursinntektene bør utjevnes. Det er Naturressurskommunenes syn at utvalget med dette taper viktige prinsipper av syne, både for så vidt gjelder naturressursinntekter, men også når det gjelder eiendomsskatt som skatteordning og som uttrykk for den lokale beskatningsretten. Disse inntektsordningenes bakgrunn, formål og egenskaper fortrenses av en drøfting av *hvor stor andel* av disse inntektene som bør utjevnes.

6. NATURRESSURSKOMMUNENES SYN

6.1 Naturressursinntekter har en egenverdi

Naturressurskommunene er sterkt kritiske til denne forståelsen av mandatet. Det er oppsiktsvekkende at utvalget avviser at hensynet til lokalt forankrede inntekter kan være et selvstendig argument for ulik behandling av ulike inntekter, fordi delvis utjevning av ordinære skatteinntekter etter utvalgets syn fremdeles gir kommuner insentiver til å øke mulige skattegrunnlag. Utvalget har åpenbart ikke forstått at den prinsipielle holdningen som har vært rådende i nærmere 40 år- at denne type naturressursinntekter ikke utjevnes – har en viktig *egenverdi* for de berørte kommuner. Dette prinsippet har gitt kommuner forutsigbarhet, planleggingshorisont og trygghet. Reduseres dette til et spørsmål om *hvor stor andel* som skal beholdes, overlates berørte kommuner til en kortsiktig regneøvelse uten noen forutsigbarhet eller grunnlag for planlegging og budsjettering.

Utvalget reduserer dermed hensynet til lokalt forankrede inntekter til et spørsmål om «hvor mye som skal til» for at kommuner skal tåle store naturinngrep. Utvalget forutsetter uten videre at vertskommuners naturressursinntekter og ordinære skatteinntekter har de samme formål, de samme egenskapene og fungerer på samme måte. Det er ikke riktig.

Inntektssystemet har som gjennomgått over, blitt evaluert flere ganger. Tidligere evalueringer av inntektssystemet har formulert problemstillingen som et spørsmål om utvalgte kommunale naturressursinntekter skal inngå i inntektsutjevningen. I alle de evalueringer som er foretatt, er det blitt lagt avgjørende vekt på prinsippet om at slike inntekter må være fullt ut lokalt forankret som uttrykk for vederlag til de berørte kommuner for ressursavståelsen. Det lå altså prinsipielle vurderinger til grunn for tidligere utvalgs samstemte skjerming av disse inntektene.

²³ NOU 2022: 10 s. 125-126.

Vi finner det selvmotsigende at utvalget i samme kapitel formulerer spørsmålet om *eierkommunenes* kraftinntekter (se nedenfor) skal inngå i inntektsutjevningen og konkluderer med å holde disse inntektene i sin helhet utenfor inntektsutjevningen.²⁴ Det er etter Naturressurskommunenes syn logisk uforståelig at *eierkommunenes* inntekter fra naturressurser skal vurderes etter en slik avveiningsnorm, mens *vertskommuners* inntekter fra kraftproduksjon skal vurderes etter *en annen* avveiningsnorm. Naturressurskommunene kan ikke se at denne forskjellsbehandlingen er gitt noen saklig begrunnelse.

6.2 Naturressursinntekter har en annen bakgrunn og ivaretar andre formål enn personskatteinntekter.

På bakgrunn av utvalgsinnstillingen finner Naturressurskommunene det nødvendig å utdype formålet med og egenskapene ved vertskommunenes naturressursinntekter nærmere. Etter vårt syn kan naturressursinntekter verken ses som ordinære skatteinntekter eller likestilles med disse i inntektsutjevningssammenheng. Det samme gjelder eiendomsskatteinntekter.

I mandatets del om «Skatt (inntektsutjevning)» omtales de aktuelle naturressursinntektene. Mandatet fremhever at «(s)katteinntektene til kommunene kommer i dag fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt», samt at den enkelte kommune kan «velge å ta inn eiendomsskatt fra sine innbyggere».²⁵ I tillegg «mottar kommuner konsesjonskraft og -avgift».²⁶ Siden «(i) dag omsettes normalt konsesjonskraft i markedet og gir inntekter til kommunene», omtales «derfor kommunenes inntekter fra både konsesjonskraft og -avgift som skatteinntekter».²⁷

Denne «omtalen» i mandatet verken avskjærer eller fritar utvalget fra en prinsipiell vurdering av hva slags type inntekter det er tale om. Det vises i den forbindelse til Distriktsnæringsutvalgets innstilling kap 9.12, hvor det uttales:

«Inntektssystemet må gi distriktskommunene tilstrekkelige insentiver for å legge til rette for verdiskaping. Samtidig bør kommunene sikres mest mulig forutsigbare inntekter for å utføre sine velferdstjenester. Naturressursinntekter bør likevel frikobles helt eller delvis fra utjevningsmekanismene i inntektssystemet. For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse-mot ytelse-prinsipp der vertskommunene får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet.»

Mens Distriktsnæringsutvalget legger til grunn en ytelse mot ytelse-betraktning for konsesjonskraft og konsesjonsavgifter, konkluderer Inntektssystemutvalget slik uten nærmere analyse av de inntekter det er tale om:

«Kommunene har i tillegg til dette flere inntekter som karakteriseres som skatteinntekter (vår uth.), som eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraftinntekter, samt inntekter fra Havbruksfondet».²⁸

²⁴ NOU 2022: 10 s. 126.

²⁵ NOU 2022: 10 s. 11.

²⁶ NOU 2022: 10 s. 11.

²⁷ NOU 2022: 10 s. 11.

²⁸ NOU 2022: 10 s. 27.

Naturressurskommunene vil presisere:

Inntektsutjevningen i inntektssystemet bygger på en utjevning av ordinære kommunale skatteinntekter, skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere og naturressursskatt fra vannkraftforetak. Disse skatteordningene og skatt generelt har et *fiskalt formål*, det vil si å skaffe inntekter til det offentlige til dekning av offentlig forbruk og investeringer. Hovedtyngden av det offentlige forbruket og investeringer gjelder goder for innbyggerne som vi ønsker alle skal ha like stor andel av. I tillegg har skattesystemet et *fordelingsformål* ved at de med høyest inntekt og formue skal betale mer skatt enn de med lavere inntekter og formue. Nettopp disse *likhetsprinsipper* følges opp av målsettingen i inntektssystemet om å sikre grunnlag for likeverdige tjenestetilbud i alle kommuner.

Verken den lovbestemte retten til konsesjonskraft eller den lovbestemte retten til konsesjonsavgifter har et fiskalt formål. Inntektssystemutvalget slår selv fast at disse historiske ordningene er «(...) *begrunnet som en kompensasjon til kommunene for naturinngrep og for at kommunen har stilt areal eller naturressurser til disposisjon.*» Eller for å gjenta Distriktsnæringsutvalgets analyse: det bør «(...) *legges til grunn et ytelse- mot ytelses-prinsipp.*» Kommuner får penger som vederlag for å gi fra seg verdifulle naturressurser. Dette kompensasjonsaspektet var også fremtredende i grunnlaget for Rattsø-utvalgets fraråding mot å ta med kraftinntektene i inntektsutjevningen.

Det er Naturressurskommunenes syn at de aktuelle naturressursinntektene verken er å anse som en skatt eller bygger på de formål som skatteinntekter er satt til å ivareta. Det vil være i strid med konsesjonsordningens formål å innlemme konsesjonskraftinntekter i skatteinntektsbegrepet i inntektssystemet. Retten til de verdier som ligger i konsesjonskraftordningen, er å anse som en gjenytelse for de naturverdier vertskommuner har gitt avkall på. Som en enstemmig Høyesterett uttalte i Kvam-dommen, Rt-1984-321:

«Disse fordeler skal kommunen ha for derved å få del i de naturrikdommer som gjennom reguleringen blir tatt i bruk av andre.»

Altså et prinsipp om ytelse mot ytelse.

Dersom det legges til grunn en ytelse- mot ytelse-betraktning, vil en utjevning eller omfordeling av den ene ytelsen- verdien av konsesjonskraftretten – innebære at den opprinnelige balansen mellom ytelsen og gjenytelsen blir forrykket. Deler av den ene ytelsen blir tilført andre kommuner som ikke har gitt noen ytelser, mens vertskommunen blir sittende alene igjen med sin ytelse, som er avståelsen av sine naturrikdommer med irreversible naturinngrep til følge. En slik betraktning vil også illustrere at vertskommunen allerede ved å stille sine naturverdier til rådighet for vannkraftutbygging- et nasjonalt gode – har gitt fra seg deler av sine verdier til storsamfunnet.

Fordelingen av kommunens verdier skjer i form av naturressursavståelsen og ikke i form av lokalt forankrede inntekter.

6.3 Naturinngrepenes lokale karakter er gjenspeilet i konsesjons- og skatteregimet

Utvalget beskriver videre hvilken betydning naturinngrepene kan få for kommunens innbyggere. Utvalget skriver at «(s)like ulemper ved naturinngrep kan være store for lokale innbyggere, men er ikke

*nødvendigvis begrenset til innbyggerne i den enkelte kommune».*²⁹ Utvalget forklarer at «(u)nyttelse av naturressurser kan også medføre miljøkostnader på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, for eksempel for biologisk mangfold, reiseliv, rekreasjon og bevaringsverdier».³⁰ Utvalget gir også et eksempel om samvariasjon mellom «størrelsen på den enkelte kommunes kraftinntekter» og «utbyggingen av overføringsledninger som i hovedsak er betalt av andre, og som også kan oppfattes som en ulempe for beboere i de kommunene der ledningene går».³¹

Naturressurskommunene mener utvalget bygger på en forståelse av naturressursutnyttelse generelt og vannkraftsektoren spesielt, som er fjernt fra det rettslige og politiske rammeverket våre naturressursnæringer er tuftet på. Utvalget synes å mene at de åpenbare negative virkninger vannkraftutbygging har på naturmangfold, omgivelser og alternative utnyttelsesmåter mv. ikke bare er av lokal karakter, men også har negativ betydning på «regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.» I tillegg fremholder utvalget at verdiskapingen fra vannkraften også avhenger av overføringsledningene, «(..) som er ulempe for beboere i de kommunene der ledningene går.» Uten at det sies uttrykkelig fremgår det klart av utredningen at utvalget bygger på denne oppfatningen av fordelingen av byrder og goder fra vannkraften som grunnlag for å fordele vertskommunenes kraftinntekter på hele kommunesektoren.

Vårt vannkraftregime har i mer enn hundre år bygget på det syn at enhver vannkraftutbygging fører til inngrep i naturmangfold og påvirker negativt både arter, områder, folk og omgivelser. I tillegg fortrenger vannkraften annen bruk av de aktuelle områder, for eksempel ved neddemming, tørrlegging osv. Men det avgjørende i denne sammenheng er at det like lenge har vært en samstemt oppfatning av at vannkraftens negative sider først og fremst er av lokal karakter. *Det er de lokalsamfunn som avstår sine naturverdier som lider direkte skade.*

Dette har blant annet ført til at kommunene i Hallingdal mottar rett til konsesjonskraft og konsesjonsavgifter mv fra Oslo kommunes kraftforetak, som gjenytelse for at kraftforetaket er gitt tillatelse til å utnytte vassdragsressursene i Hallingdal. Mens Oslo kommune beholder sine naturverdier i Nordmarka urørt, har Hallingdal gitt fra seg sine naturverdier, blant annet til Oslo. Utvalgets forslag innebærer at Oslo kommune gjennom inntektsutjevningen skal få tilbake deler av det vederlaget som betales til vertskommunen for tillatelsen til å ta hallingdalsnaturen i bruk. - Det er verken logisk, rimelig eller rettferdig. Lovverket har aldri tilgodesett «regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå» med tilsvarende rettigheter. Fordelene med vannkraften er riktignok av global karakter, men ulempene er av lokal karakter. Det var også førende for et samlet storting da kraftskatteregimet ble vedtatt i 1996: Våre utbygde vassdrag har en sterk lokal tilhørighet, og det er de berørte lokalsamfunn som ved sine ytelser har krav på kompensasjon.

Vårt konsesjons- og skatteregime på vannkraftsektoren ble formet på dette synet, blant annet ved at vertskommuner ble gitt en andel av verdiskapingen og økonomiske vederlag for naturinngrepene. Konsesjonskraftordningen ble etablert for at de distrikter som avsto sine naturressurser til glede for andre, særlig sentrale strøk, skulle beholde en andel av kraftproduksjonen. Ordningen hadde som formål å tilgodese «de kommuner som er berørt av utbyggingen», jf NVEs notat 53/2001 om

²⁹ NOU 2022: 10 s. 126.

³⁰ NOU 2022: 10 s. 126.

³¹ NOU 2022: 10 s. 126.

konsesjonskraftordningen. Fylkeskommunene er gitt en subsidiær og midlertidig rett til den såkalte overskytende konsesjonskraftmengden. Det er rettskraftig fastslått at *andre kommuner ikke har noen rettigheter i konsesjonskraftordningen*.

Utvalgets forsøk på å *demontere* sentrale deler av vårt vannkraftregime er spesielt og helt uten forankring i de faktiske, rettslige og historiske forhold rundt vannkraften. Det samme er forsøket på å likestille de negative virkninger av en kraftledning med de negative virkninger av store vassdragsreguleringsanlegg: Kraftledninger i Oslo er til Oslos egne innbyggers og byens beste, mens store vannkraftanlegg i Hallingdal betjener folk og næringsliv langt utenfor Hallingdal.

6.4 Utvalget inndrar vertskommuneinntekter, men skjermer eierkommuneinntekter

Utvalget anbefaler videre at kommunenes eierinntekter fra kraftproduksjon ikke bør inngå i inntektsutjevningen. Utvalget løfter frem at «(k)ommunenes utbytteinntekter fra eierskap i kraftsektoren» ikke kan «likestilles med naturressursinntekter som naturressursskatt, konsesjonsavgift og konsesjonskraft». Utvalget legger vekt på at «(u)tbytteinntekter er et resultat av kommunenes valg rundt egen sparing, investeringer og/eller eierpolitikk», og at «(k)ommunene kan selv velge hvordan de vil forvalte sine disponible midler, og hvordan disse eventuelt spares eller investeres gjennom eierskap i bedrifter, egen forretningsvirksomhet, finansforvaltning og lignende».³²

Utvalget trekker videre frem at noen

*«(k)ommuner har også solgt seg ut av sine eierandeler i kraftverk, og realisert verdier som kan investeres på andre måter, for eksempel gjennom å forvalte verdiene i finansmarkedet eller å investere i bygg og infrastruktur», og at «(e)nhver kommune kan i prinsippet investere sine midler gjennom å kjøpe aksjer i kraftsektoren, på samme måte som de kan velge å investere sine midler på andre måter».*³³

Dersom kommunenes utbytteinntekter skulle inkluderes i inntektsutjevningen, ville det ifølge utvalget «også kunne gitt insentiver til å ta finansielle eller organisatoriske grep for å omgå problemstillingen».

Naturressurskommunene er *uenig* i den forskjellsbehandlingen utvalget foretar mellom vertskommuneinntekter og eierkommuneinntekter. En likebehandling bør føre til at også vertskommuneinntekter holdes utenfor inntektsutjevningen.

Mer enn 200 kommuner har eierinteresser i vannkraftsektoren, og årlig utgjør samlede utbytter mellom 5- 6 milliarder kroner.

Vannkraftformuen er skapt av tre innsatsfaktorer- arbeid, økonomisk kapital og naturkapital. For kommunesektorens del har noen kommuner – i hovedsak bykommuner og noen fylkeskommuner – investert sin økonomiske kapital, mens mindre distriktskommuner har investert sin naturkapital. Både eierkommuner og vertskommuner mottar en avkastning på disse investeringene, men i ulike former. Mens eierkommunenes avkastning skapes av *markedsmekanismer*, kommer vertskommunenes avkastning av *reguleringsmekanismer* gjennom lovfestede rettigheter. Men den varen som produseres

³² NOU 2022: 10 s. 126.

³³ NOU 2022: 10 s. 126.

– kilowattimene- og som deretter omsettes i samme marked, gir begge parter det samme grunnlag for deres avkastning.

Naturressurskommunene ser det slik at utvalgets forslag til forskjellsbehandling av eierkommuner og vertskommuner innebærer *en dobbel urettferdighet*: I motsetning til eierkommunene, som har sine naturverdier i behold, må vertskommuner leve med evigvarende naturinngrep. Og dernest skal vertskommunene etter utvalgets forslag avstå deler av sin «avkastning» til alle andre kommuner, inklusiv eierkommunene. Mens eierkommunene både har sine naturverdier og sin avkastning i behold, skal vertskommunene ifølge utvalget først dele sine naturverdier med storsamfunnet og deretter dele sin avkastning.

Det er for å si det med stortingsrepresentant Johan Castbergs ord fra debatten om konsesjonslovene i 1917: «*absolut uriktig*».

Vertskommuners rett til konsesjonskraft er en rett til fysisk kraft til selvkost, det vil si til samme pris som eieren må betale. Inntektene ved salg av kraften oppstår i samme marked og er på samme måte som eierkommunenes inntekter et resultat av kommunens ulike valg.

For mange større vassdragsreguleringer var det mer historiske tilfeldigheter og rikspolitiske vurderinger som bestemte om det var vertskommunen selv eller en større bykommune som skulle stå for utbyggingen. Som eksempel nevnes Oslo kommunes omfattende utbygginger i Hallingdalsvassdraget, hvor det også var interesse blant Hallingdal-kommunene om å stå for utbyggingene. Det fremstår verken rimelig eller rasjonelt at kommunale inntekter oppstått fra samme utbygging i samme marked skal behandles ulikt av staten i kommuneøkonomisammenheng.

6.5 Særskilt om eiendomsskatt

6.5.1 Innledning

Utvalget behandler spørsmålet om eiendomsskatt skal inngå i inntektsutjevningen på side 126-127 og 128. Utvalget konkluderer som nevnt med at eiendomsskatt på særskilteobjekter, omtalt i eiendomsskatteloven § 3 c, det vil si *kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum*, skal utjevnes i inntektssystemet etter samme prinsipper og samme utjevningsordning som omtalt ovenfor om konsesjonskraftinntekter.

Naturressurskommunene protesterer mot dette forslaget, som vil frata de deltakende kommuner store egeninntekter, og svekke kommunenes insentiver til å innføre eiendomsskatt. Det er en rekke innvendinger mot dette forslaget:

6.5.2 Forslaget om å omfordele eiendomsskatt er en statliggjøring av eiendomsskatten

Eiendomsskatt er en frivillig skatt og det viktigste uttrykket for den lokale beskatningsretten. Det er opp til vedkommende kommunestyre om eiendomsskatt ønskes innført. Den lokale beskatningsretten er en grunnpilar i lokaldemokratiet og er ikke bare en del av norsk lov, men også nedfelt i Europarådskarakteret om lokalt selvstyre fra 1985.

Inntektssystemutvalgets forslag er en form for *statliggjøring* av eiendomsskatten ved at deler av den inntas i det statlige overføringssystemet for kommunesektoren.

Utvalget foreslår at «eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum også bør utjevnes mellom kommunene». Det innebærer de viktigste eiendomsskatter for distriktskommunene, mens eiendomsskatt for boliger, fritidseiendommer og næringsseiendommer i sentrale strøk holdes utenfor. – Det er en sontring det er vanskelig å forstå begrunnelsen for, og innebærer en urimelig forskjellsbehandling. Av begrunnelsen på s. 128 kan det se ut som de utvalgte eiendomsskatteinntekter skyldes at slike inntekter «er svært skjevt fordelt mellom kommuner, og dermed bidrar til ulikheter i tjenestenivå.» Når utvalget fremsetter denne begrunnelsen uten samtidig å redegjøre for de åpenbare motforestillinger det er mot å «statliggjøre» viktige eiendomsskatteinntekter fra kommunesektoren, fremstår forslaget mer å være motivert av et ensidig ønske om å utjevne inntekter enn en reell avveining av viktige motstående hensyn.

6.5.3 Utvalget foreslår å overføre eiendomsskatt til kommuner som ikke har innført eiendomsskatt

Ikke alle kommuner har innført eiendomsskatt. Om lag 35 kommuner har valgt ikke å innføre eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv. Det er i hovedsak kommuner i sentrale strøk, som ligger nær større byer.

Utvalgets forslag vil innebære at kommuner med eiendomsskatt på kraftanlegg skal dele sine eiendomsskatteinntekter med kommuner som har skjermet sitt næringsliv fra den belastningen eiendomsskatt er. – Det er urimelig og urettferdig overfor de kommuner som har tatt belastningen med eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv.

6.5.4 Eiendomsskatteinntektene har vært en forutsetning for kommunenes tilslutning til naturinngrepene

Naturressurskommuners eiendomsskatteinntekter har regelmessig vært uttrykte betingelser for kommunenes tilslutning til inngrep i deres natur i form av større energianlegg. I konsesjonssøknader oppgis rutinemessig beregninger av antatte eiendomsskatteinntekter i konsesjonsperioden til vertskommunen dersom det blir gitt konsesjon. Slike opplysninger har for mange kommuner vært avgjørende for å samtykke til nye naturinngrep, og konsesjonsmyndighetene har vist til disse inntektene i sine interesseavveininger.

- Det vil bli ansett som løftebrudd dersom slike eiendomsskatteinntekter skal omfordeles til gunst for kommuner uten inngrep i sine naturverdier.

6.5.5 Utvalget overser de innvendinger tidligere utvalg har hatt mot utjevning av en frivillig skatteordning

Som andre regjeringsoppnevnte utvalg har gjort, burde også Inntektssystemutvalget ha drøftet om en inndragning av eiendomsskatteinntekter vil kunne påvirke kommuners opplutning om nye energiltak. Som illustrasjon av dette åpenbart viktige spørsmålet, viser Naturressurskommunene til at regjeringen har understreket at uten berørte kommuners samtykke og tilslutning til vindkraftutbygging på land Det er også understreket at uten slik opplutning vil det ikke bli bygget mer vindkraft på land.

6.5.6 Tidligere utvalgs anbefalinger

En rekke tidligere utvalg har vurdert om eiendomsskatt bør inngå i inntektsutjevningen, det vises her til Rattsø-utvalgets to delutredninger i NOU 1996:1 og NOU 1997: 8, Borgeutvalget i NOU 2005:18 og Sørheimutvalget, se rapport fra oktober 2007. Samtlige utvalg har konkludert med at eiendomsskatten ikke bør inngå i inntektsutjevningen.

Inntektssystemutvalget omtaler på side 126-127 i NOU 2022:10 hvordan *Borgeutvalget* vurderte spørsmålet i 2005, men mener tilsynelatende at Borgeutvalgets innvendinger mot at eiendomsskatten skulle inngå i inntektsutjevningen, ikke lenger er relevante.

Ut over dette går utvalget i liten grad inn på de *prinsipielle innvendingene* som tidligere utvalg har lagt vekt på når de ikke har anbefalt å inkludere en frivillig skatt i inntektsbegrepet.

Med noe ulike begrunnelser har *ingen* av de tidligere offentlige utvalg eller utredninger nevnt over, anbefalt at eiendomsskatten skal innlemmes i inntektssystemer. *Eiendomsskatten* er mest utførlig behandlet av Rattsø-utvalget i 1997, og utvalget var tydelig på at eiendomsskatten ikke burde inkluderes i inntektsutjevningen.

Nedenfor omtales utvalgenes konklusjoner om eiendomsskatt, samt Distriktsnæringsutvalgets vurdering av eiendomsskattens betydning for kommunene i NOU 2020:12.

(1) Sørheimutvalget

Sørheimutvalget la sterk vekt på hensynet til lokal forankring, som trakk i retning av en høy skatteandel. Det ble ansett som «*prinsipielt viktig at en betydelig andel av kommunenes inntekter samlet sett kommer fra kommunale skatteinntekter og at det vil være uheldig med en kommunal sektor som i større grad er avhengig av statlige overføringer.*» Det er da ikke særlig overraskende at utvalget uttalte følgende om eiendomsskatten – og konsesjonskraften - spesifikt:

«Utvalget ønsker ikke at eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter skal inngå i det skattegrunnlaget som skal ligge til grunn for utjevning av skatteinntekter mellom kommunene»

I sin oppfølging av Sørheimutvalgets innstilling la Stoltenberg II-regjeringen kort til grunn at eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter ikke skulle omfattes av inntektsutjevningen.

Naturressurskommunene slutter seg til de vurderinger som Sørheimutvalget og Stoltenberg II gjorde i 2007-2008. De hensyn som Sørheim-utvalget påpeker, gjør seg i enda større grad gjeldende i dag, hvor et stort flertall på Stortinget har understreket behovet for vertskommunenes aksept av inngrep og tiltak som ledd i det grønne skifte.

(2) Borgeutvalget

Borgeutvalget uttalte i NOU 2005:18¹ at *eiendomsskatten* var en av de «mest skjevfordelte inntektene» som ble holdt utenfor inntektsutjevningen, og påpekte som et argument for å inkludere eiendomsskatten at dette vil bidra til en jevnere inntektsfordeling og styrke grunnlaget for et mer likeverdig tjenestetilbud. Utvalget avstod imidlertid fra å komme med anbefalinger om å inkludere

eiendomsskatten fordi «*valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et «politisk spørsmål».*

Det at eiendomsskatten var en frivillig skatt talte videre for at den ble holdt utenfor.

(3) Rattsø-utvalget

Rattsø-utvalgets anbefalinger ble som nevnt publisert i to ulike delutredninger, NOU 1996:1 og NOU 1997:8. Heller ikke Rattsø-utvalget anbefaler i sine rapporter at *eiendomsskatten* skal inngå i inntektsutjevningen. Utvalgets argument for ikke å ta med eiendomsskatten i inntektsutjevningen var at en treffsikker utjevning av forskjellene i eiendomsskattegrunnlag vil være betinget av at *prinsippene for verdsettelse* er de samme over hele landet, ellers vil omfordelingen bli tilfeldig, og den vil kunne gi incentiver til kommunale praksis med for lav verdsetting av eiendommer sml. med markedsverdien. Det mest avgjørende for Rattsø-utvalgets anbefalinger om eiendomsskatten, var imidlertid at eiendomsskatten ble ansett som en «*god lokal skatteform*» med «*klar lokal forankring*». Det vises til følgende uttalelse:

«Utvalget betrakter lokal skattefinansiering som en grunnleggende forutsetning for lokalt selvstyre og lokaldemokrati. Lokal skattefinansiering kan samtidig gi lokale rammebetingelser som fremmer overordnede mål om samfunnsutbygging og effektiv ressursbruk. Disse hensyn tilsier at de lokale beskatningsformene gir en best mulig kobling mellom skattebetaling og bruk av tjenester. Godt samsvar mellom skattebetaling og tjenesteforbruk legger forholdene til rette for en best mulig avveining mellom nytte og kostnad av tjenestetilbudet i de kommunale beslutninger.»

Rattsø-utvalget påpekte videre at dersom eiendomsskatten ble omfattet, ville det svekke den lokale forankringen, ettersom endringer i skattegrunnlaget da kan bli motvirket av endringer i statlige overføringer, som igjen ville påvirke gevinsten for kommuner som styrker skattegrunnlaget gjennom en aktiv næringspolitikk. Som følge av at eiendomsmassen endres relativt lite fra år og til år, gir eiendomsskatten også kommunene «*stabile og forutsigbare skatteinntekter*». Videre kan eiendomsskatten betraktes som en «*nytteskatt*», med en tydelig kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk, noe som skyldes at eiendomsverdier i en kommune gjerne vil avspeile kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet. En rekke kommunale tjenester kommer videre særlig faste eiendommer til gode, f.eks. vei, vann og kloakk. På denne bakgrunn ble eiendomsskatten foreslått videreført som en lokal skatt, og med skatteinntekter utenfor skatteinntektsbegrepet i inntektssystemet.

Naturressurskommunene mener at alle forholdene Rattsø-utvalget begrunner sin konklusjon på, særlig argumentene knyttet til eiendomsskattens nyttevirking, begrunnelse og funksjon, gjør seg like sterkt gjeldende i dag. Spørsmålet om hensynet til lokal forankring og konsekvenser ble særlig påpekt i mandatet til Inntektssystemutvalget, og Naturressurskommunene finner det overraskende at utvalget da ikke foretar denne helt sentrale drøftelsen.

(4) Distriktsnæringsutvalget - NOU 2020:12.

Distriktsnæringsutvalgets oppgave var å se på næringslivets betydning for livskraftige og bærekraftige lokalsamfunn. Ved avgivelsen av innstillingen utga et samlet distriktsnæringsutvalg en pressemelding med følgende tittel:

«Pressemelding: Kommunene bør få beholde mer av de verdiene som skapes lokalt

Et offentlig utvalg foreslår nå at kommunene skal få beholde mer av de verdiene som skapes lokalt, spesielt knyttet til naturressurser.»

Allerede pressemeldingen viser viktige anbefalinger om innretningen av kommuneøkonomien. Dette utdypes flere steder i utredningen. I kap 9.12 reises eksempelvis følgende spørsmål: «Bidrar finansieringen av kommunesektoren i tilstrekkelig grad til næringsutvikling?». Distriktsnæringsutvalget uttaler blant annet om gjeldende inntektssystem:

«Alle kommuner, uavhengig av nivået på skatteinntektene, er tjent med å ha et velfungerende privat næringsliv i kommunen. Næringslivet bidrar til inntekter for kommunene, noe som igjen gir mulighet til å yte gode tjenester og til å utvikle lokalsamfunnet. Ulike næringsstrukturer gir også ulikt inntektsgrunnlag for kommunene. Det kan argumenteres for at dersom kommunene får beholde en større andel av verdiskapingen som skjer lokalt, vil dette gi insentiver for å legge til rette for næringsutvikling. Dette vil igjen kunne være positivt for verdiskapingen og sysselsettingen i kommunen. Det finnes ikke noe entydig svar på om inntektssystemet i tilstrekkelig grad legger til rette for næringsutvikling. Utvalgsmedlemmenes erfaringer tilsier at slike insentiver er positivt for verdiskaping og sysselsetting i kommunene. Dersom for eksempel vertskommunene kunne forvente en større andel av fremtidige skatteinntekter fra vindkraftsektoren, er det grunn til å tro at de i større grad ville lagt til rette for denne typen næringsutvikling. Hvor effektivt dette kan være, bør utredes nærmere siden oppdatert kunnskap om betydning av kommunesektorens inntekter fra skatt er viktig for å kunne utforme et godt inntektssystem for kommunene.

Endringer i denne typen insentiver påvirker graden av utjevning mellom kommuner. Avveiningene går på om insentivene skal styrkes og komme skattesterke kommuner til gode, noe som vil tilsi en høyere skatteandel og svakere skatteutjevning. Eventuelt kan det legges mest vekt på kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, noe som vil tilsi en lavere skatteandel og sterkere skatteutjevning.»

Utvalget fortsetter med en gjennomgang av prinsipper for kompensasjon for naturinngrep:

«Det kan være andre hensyn som tilsier at det bør innføres ekstra inntektsmuligheter for kommunene. Ulemper som påføres innbyggere i kommunen ved at naturressurser båndlegges til næringsutvikling, er et eksempel. Regulering av vassdrag til kraftproduksjon har bidratt til inngrep i natur og miljø, neddemming av store arealer, tørrlegging av elver, tap av fiske og fauna og utrasing av elveleier og dårligere rammekår for andre næringer, blant annet reiseliv og turisme. Siden de første vannkraftutbyggingene rundt forrige århundreskifte har vertskommunene som avstår sine naturressurser til storsamfunnet, fått erstatning for de naturødeleggelsene som er påført lokalt. Dette erstatningsvernet kommer i dag til uttrykk hovedsakelig gjennom de lovfestede konsesjonsavgiftene og konkrete konsesjonsvilkår. Videre har det vært politisk enighet om at vertskommunene skal få en andel av de verdiene som skapes

ved utnyttelse av vassdragene. Verdiandelsaspektet fordeles i dag gjennom lovfestede ordninger med konsesjonskraft og hjemfall.

Utvalget er bedt om å se på hvordan bærekraftig utnytting av naturressursene også har positive virkninger for lokalsamfunnene. I den forbindelse er det sentralt at utvalget også vurderer hvordan skattlegging av ulike naturressurser påvirker kommunenes inntekter, også de kommunene som ikke får økte inntekter. Det har vært bred enighet om at de distriktene som avstår naturressurser til storsamfunnet, har en legitim rett til en andel av verdiskapingen. Et eksempel på dette er at Stortinget under behandlingen av havbruksmeldingen la spesiell vekt på at en stor andel av inntektene fra havbrukstillatelser skulle tilfalle kommunene og fylkeskommunene. Dette for å gi kommunene insentiver til å stille egnede arealer til rådighet for oppdrettsnæringen.

En stor inntektsøkning som skyldes at skatteleggingen av tilfeldig fordelte naturressurser tilfaller kommunen, kan utfordre det overordnede målet med inntektssystemet, nemlig et likeverdig tjenestetilbud. Målet med inntektssystemet blir også utfordret ved at enkelte kommuner har en såkalt beliggenhetsrente, altså høye personskatteinntekter på grunn av beliggenhet i nærheten av storbyer, innbyggere som pendler til nabokommuner med mange arbeidsplasser, og et lønnsnivå som gjerne er en del høyere enn i distriktene.

Kommunenes inntekter fra naturressurser utgjør en liten andel av de kommunale inntektene samlet. Slike inntekter får likevel mye oppmerksomhet fordi innbyggertallet i en del av disse kommunene er lavt, slik at inntektene per innbygger blir høye. Hvis inntekter fra naturressurser inkluderes i skatteutjevningen, som naturressursskatten, vil det gi økte inntekter også for andre kommuner. Samtidig kan de økonomiske insentivene til å legge til rette for bruk og foredling av lokale naturressurser i vertskommunen, bli redusert. De ulike skatteelementene sees imidlertid ofte i sammenheng i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Det er dermed ikke gitt at en ny inntekt fra naturressurser vil gi økte inntekter for kommunesektoren. Hvis inntektene skal øke, må den nye inntekten fra naturressurser ikke fortrenge andre inntekter, slik den for eksempel vil gjøre hvis skatteandelen – skattens andel av kommunesektorens totale inntekter – ligger fast. Denne andelen har i flere år ligget på om lag 40 prosent.»

Naturressurskommunene savner en tilsvarende prinsipiell drøftelse fra Inntektssystemutvalget side.

De anbefalinger Distriktsnæringsutvalget oppsummerte er anbefalinger som fullt ut er i samsvar med Naturressurskommunenes syn.

Vi registrerer at til tross for avklaringer igangsettes stadig nye utredninger om beskatning og fordeling av naturressursbaserte inntekter, både spesielt og som del av det samlede inntektssystemet. Det trengs forutsigbarhet slik at berørte lokalsamfunn kan gjøre sine vedtak basert på langsiktighet. Det som mange kommuner opplever som stadige omkamper om de samme inntektene er uheldig for utvikling av naturressursbaserte næringer.

6.5.7 Utvalget foreslår en usaklig forskjellsbehandling av ulike typer eiendomsskatt

Det er heller ikke gjort noen analyser av om alle kommuner med inntekter fra slike eiendoms-skatteinntekter har høyere inntekter enn andre kommuner generelt sett. Forslaget om å inkludere

inntekter fra eiendomsskatt bare på enkelte eiendomsskatteobjekter synes derfor utelukkende å være basert på en ren antakelse om at alle kommuner med inntekter fra næringsvirksomhet i form av energianlegg har høyere inntekter målt per innbygger enn andre kommuner. Det er det ikke grunnlag for. Utvalget medgir for øvrig på s. 128 i NOU'en at «det per ikke er mulig å skille ut kun denne eiendoms-kategorien i datagrunnlaget, og eiendomsskatt på kraftanlegg mv. inngår sammen med eiendomsskatt på annen næringseiendom i et samlet datagrunnlag».³⁴

Utvalgets konklusjon synes å være at eiendomsskatt på energianleggene kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleumsanlegg bør inngå i inntekts-utjevningen fordi «*det i større grad er snakk om naturgitte forutsetninger og forhold utenfor kommunens kontroll som gir kommunene mulighet til å skattlegge ulike virksomheter*».³⁵ Naturressurskommunene mener dette er en søkt begrunnelse. Næringsutvikling i sentrale strøk er først og fremst motivert av forhold utenfor kommunens kontroll, så som en beliggenhetsrente, nærhet til marked, gode sysselsettingsmuligheter mv. Naturressurskommunene stiller seg uforstående til at dette skulle være en saklig begrunnelse for å premiere kommuner med eiendomsskatt i sentrale strøk.

6.5.8 Oppsummering

Naturressurskommunene er sterkt imot Inntektssystemutvalgets forslag om å omfordele en nærmere angitt del (10 %) av kommunenes eiendomsskatteinntekter fra *noen særskilte* eiendomsskatteobjekter, dvs kraftanlegg, vindkraft, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum (energianleggene). Naturressurskommunene viser til den argumentasjonen som tidligere utvalg har gitt for sine anbefalinger, - og mener begrunnelsene fortsatt har full gyldighet. Trenden har gått i retning av større valgfrihet for kommunene.

Inntektssystemutvalgets uttalelse avslører en manglende kunnskap om hva som har vært norsk energipolitikk helt siden begynnelsen, nemlig at berørte lokalsamfunn - *vertskommunene* - har hatt, om ikke formell - så politisk vetorett. Eiendomsskatt har vært et viktig argument som selskapene har vist til for å få vertskommunens tilslutning.

Tilsvarende gjelder for vindkraftanlegg. Her kommer i tillegg at enkelte vertskommuner i frykt for at eiendomsskatten skulle bli avvirket har betinget seg private avtaler om en kompensasjon fra utbygger. Utvalgets forslag vil innebære at det bare er kommuner *uten* avtaler som vil få omfordelt sine inntekter.

Naturressurskommunene kan heller ikke se hva som tilsier at kommuner med eiendomsskatt fra kraftnettet skal omfordele inntektene til samtlige kommuner i landet. Det er kraftnett i alle landets kommuner. Hva som skal begrunne at man omfordeler eiendomsskatte-inntektene på kraftnettet fra kommuner som har innført eiendomsskatt på slike anlegg til kommuner som ikke skriver ut eiendomsskatt – verken på slike eller andre næringseiendommer, er ikke omtalt.

6.6 Inntektsutjevningen går lenger i Norge enn i andre nordiske land

Utvalget har i vedlegg 3 til utredningen en sammenligning mellom inntektssystemene i de nordiske land. I oppsummeringen i kap 5 vises det til at «(...) *det er mange fellestrekk*» mellom

³⁴ NOU 2022: 10 s. 128.

³⁵ NOU 2022: 10 s. 128.

inntektssystemene i de nordiske landene. Alle landene har inntektssystem for kommunesektoren som «i betydelig grad omfordeler ressurser mellom kommunene».

Deretter heter det:

«Sammenliknet med de andre nordiske landene har Norge både relativt lav skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsfrihet. En betydelig større del av kommunesektorens inntekter kommer fra skatt i Sverige og Finland, og det er større variasjon i skattesatsene i svenske, danske og finske kommuner kan velge å sette. I de øvrige nordiske landene har kommunene stor frihet i å fastsette egne skattesatser, og kommunen kan velge å justere satser både opp og ned. Her skiller Norge seg ut, ved at kommunenes mulighet til å fastsette egne skattesatser er begrenset ved at Stortinget vedtar maksimalsatser kommunene ikke kan gå utover.»

Om inntektsutjevningen spesielt opplyses:

«Det er klare likheter i inntektsutjevningen mellom landene, da alle system har delvis utjevning av de største skatteinntektene. (...) Noe lavere trekk for kommuner med spesielt høye skatteinntekter kan imidlertid tyde på at det i de øvrige nordiske landene legges noe større vekt på insentiver til utvikling av skatteinntekter for kommuner med høye skatteinntekter enn i Norge.»

I alle nordiske land gjelder den samme utfordringen om å finne en riktig balanse mellom de to motstående hensyn: verdien av egne lokale inntekter i den enkelte kommune og behovet for at alle kommuner skal kunne tilby likeverdige tjenestetilbud. Begge hensyn bygger på grunnleggende demokratiske verdier. Naturressurskommunene finner det interessant at det i land med samme verdigrunnlag som vårt og med sterke fellestrekk i organiseringen av offentlig sektor, legges større vekt på «(...) insentiver til utvikling av skatteinntekter for kommuner med høye skatteinntekter enn i Norge.»

Naturressurskommunene vil bemerke at utvalgets konklusjon gjelder *dagens inntektssystem* i de nordiske landene. Utvalget foreslår en *ytterligere svekkelse* av hensynet til egne lokale inntekter i Norge og dermed en mindre grad av lokal beskatningsfrihet.

6.7 Inntektssystemutvalgets forslag er på kollisjonskurs med regjeringserklæringen

Utvalgets forslag om å inndra naturressursinntekter i inntektsutjevningen er også i strid med regjeringserklæringen. Det heter i Hurdalsplattformen i kapitlet Kommunal- og distriktpolitikk: Tjenester nære folk: «Regjeringen vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, **får mer igjen** for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft» (uthevet her).

De naturressursinntekter utvalget foreslår omfattet av inntektsutjevningen, har nettopp sitt grunnlag i at lokalsamfunn har stilt «sine naturressurser til disposisjon for utbygging». Utvalgets forslag innebærer at ressurskommunene **får mindre igjen** enn det de har i dag.

Med vennlig hilsen

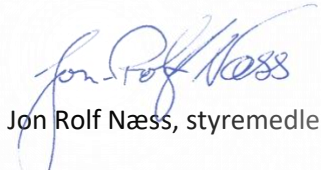
Naturressurskommunene



Sigmund Lier, leder



Hanne Velure, nestleder



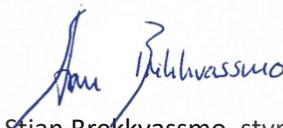
Jon Rolf Næss, styremedlem



Merete Myhre Moen, styremedlem



Kjell Idar Juvik, styremedlem



Stian Brekkvassmo, styremedlem



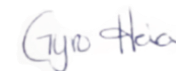
Geir Waage, styremedlem



Per Sverre kvinlaug, styremedlem



Vibeke Stjern, styremedlem



Gyro Heia, styremedlem



Hanne-Berit Brekken, styremedlem