

Deres ref:

Vår ref: 138075-4263

Oslo, 11. april 2023

Nettverk av Petroleumskommunar – uttale til NOU 2022:20 - Et helhetlig skattesystem

1 Innledning

Vi viser til høringsbrev av 19. desember 2022 med høringsfrist 15. april 2023 til forslagene til Skatteutvalget i NOU 2022:20.

I Nettverk av Petroleumskommunar (NPK) inngår kommunene Alver, Aure, Aukra, Austrheim, Bokn, Hammerfest, Tysvær og Øygarden. Kommunene er vertskap for landanlegga for olje og gass med tilhørende infrastruktur: Mongstad, TCM, Nyhamna, Tjeldbergodden, Melkøya, Kollsnes, Sture, og Kårstø.

I skatteutvalgets mandat fremgår det at utvalget skulle ha særlig fokus på beskatningen av miljø og naturressurser:

Innenfor beskatningen av miljø- og naturressurser er det rom for forbedringer. Miljøavgifter gjør at markedsprisene i større grad inkluderer samfunnets kostnader ved miljøskadelig aktivitet. Avgifter som reflekterer slike eksternaliteter, legger til rette for en kostnadseffektiv miljøpolitikk og at forurensere betaler. Miljøavgifter bør derfor brukes der det er mulig, og slik at for eksempel klimagassutslipp prises enhetlig i ulike sektorer. I Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021-2030 er det varslet at avgiftene på ikke-kvotepliktige utslipp trappes opp til 2 000 kroner per tonn CO₂ i 2030. Flere utvalg har også pekt på at det bør innføres en avgift på naturinngrep, se blant annet NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet. Utvalget bes vurdere hvordan miljø- og ressursbeskatningen kan bidra til å nå klima- og miljømål i fremtidens samlede skatte- og avgiftssystem. Utvalget kan vurdere om og eventuelt hvordan en grønn skatteveksling med utgangspunkt i økt CO₂-avgift og eventuelle andre miljøavgifter bør gjennomføres. Utvalget bes også vurdere hvordan riktigere miljøprising og andre økonomiske virkemidler kan bidra til bedre ressursutnyttelse, fremme klimavennlige investeringer, øke sirkulære produksjons- og forbruksmønstre og stimulere verdiskaping og sysselsetting basert på sirkulære løsninger

Avslutningsvis vises det også til at det i mandatet fremgår at

Utvalget bes vurdere ulike virkemidler som kan sørge for at fellesskapet får en andel av gevinster som skriver seg fra statlige markedsinngrep, f.eks. konsesjoner, lisenser og statlige bidrag bl.a. til grønn omstilling.

Landanleggene som NPKs medlemskommuner er vertskommuner for, er av landets største industribedrifter. Det er ventet at mye av den grønne omstillingen som vil komme i årene fremover vil skje på eller i tilknytning til landanleggene, eller i nærheten av disse.

Forslagene fra Skatteutvalget vil få stor betydning både for kommunene og næringsbedriftene i NPKs medlemskommuner. Skatteutvalget har stort fokus på grunnrenteskatt på så vel petroleumssektoren, vannkraft, vindkraft og havbruk. Utvalget foreslår ingen endringer i grunnrenteskatten på petroleumsanleggene, som uavkortet går til staten, ut over å påpeke at «det er positivt at de ordinære reglene i særskatten for petroleum er lagt om til en nøytral skatt, men investeringsstøtten som ligger innbakt i de midlertidige skattereglene, er uheldig».

NPK har derfor begrenset høringsinnspillene til de spørsmål som er av særlig interesse for oss som *vertskommuner* for anleggene, da i første rekke eiendomsskatten, men også om grunnrenteskatt på vindkraft, inklusive havvind.

2 Generelt om utformingen av et helhetlig skattesystem

NPK er enig med Skatteutvalget (NOU 2022:20) i at

- skattene bør utformes slik at de er mest mulig effektive,
- grunnrente bør beskattes, og at det løpende bør vurderes om grunnrenteskatt bør innføres for andre næringer som baserer seg på utnyttelse av felles naturressurser, slik at disse i større grad blir virksomhetsnøytrale,
- eiendomsskatt er godt egnet som en stedbunden kommunal skatteordning, som også bestemmes lokalt, men er uenig i forslagene om innstramming av rammene for skatten.

NPK er uenig i utvalgets forslag om å «stramme inn» på kommunenes handlefrihet når det gjelder eiendomsskatt.

3 NPKs syn - hovedpunkter

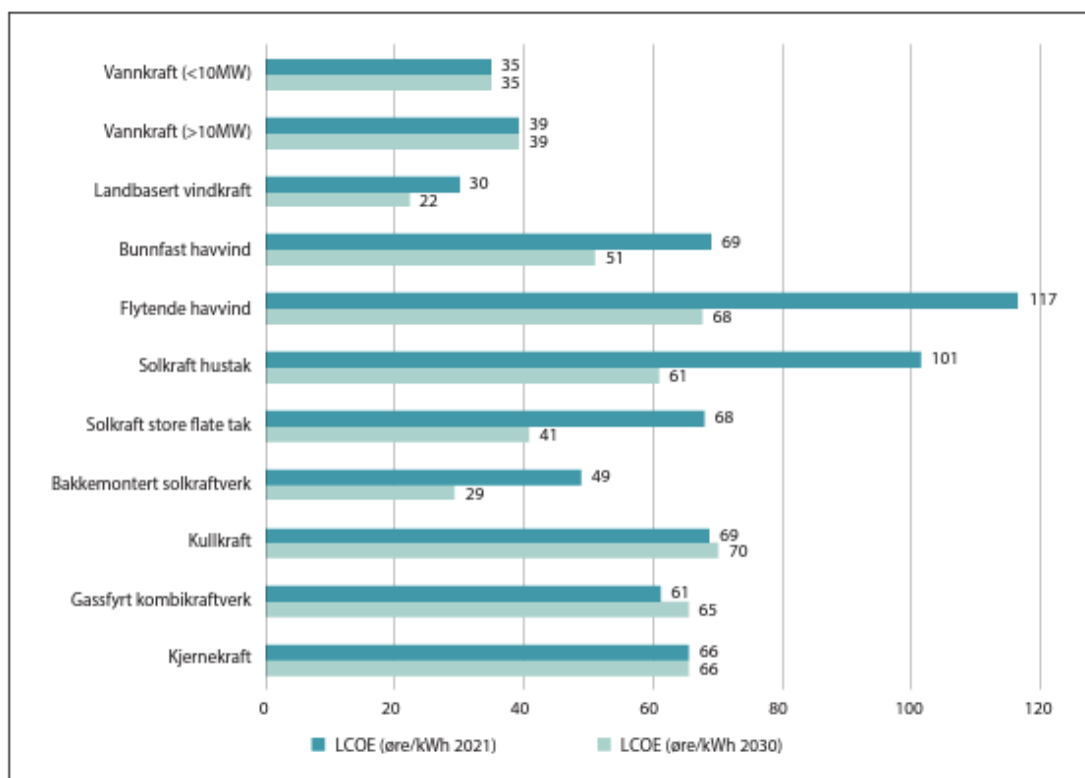
3.1 Grunnrenteskatt på petroleumsvirksomhet, vindkraft (landbasert og havvind) og mineraler

- Petroleumssektoren var den første sektoren som ble underlagt grunnrenteskatt. Det er staten som er mottaker av denne skattearten. Som vertskommuner mottar NPKs medlemskommuner ingen andel av grunnrenteskatten som petroleumsvirksomhet gir opphav til, og heller ingen andre særskilte skatter. I og med at petroleumssressursene ligger i havet, har NPK sett det naturlig at kommunenes inntekter fra landanleggene kommer i form av eiendomsskatt (se nedenfor).
- NPK har merket seg at Skatteutvalget mener at det bør innføres grunnrenteskatt på landbasert vindkraft, men at utvalget *ikke* diskuterer grunnrenteskatt på havvind. Dette har trolig sammenheng med at havvind er av de energiformer som er mest kostbare å bygge ut, se blant annet Energikommisjonens oversikt i NOU 2023: 3 side 101, jf fig 10.3. Videre er teknologien

fortsatt umoden. Regjeringen har da også signalisert at det vil være behov for støtte, og har bedt om stortingets samtykke til å inngå på gjensidige differansekontrakter med aktuelle tiltakshavere.

NOU 2023: 3
Mer av alt – raskere

101
Kapittel 10



Figur 10.2 Energikostnad (LCOE, øre/kWh) for kraftproduksjonsteknologier, i 2021 og i 2030
Kilde: NVE (2022).

- NPK ser at det i en periode vil være behov for støtteordninger for *havvind*, men mener - på samme måte som Skatteutvalget - at det likevel er viktig at det allerede nå markeres at det «*det bør være et prinsipp at det skal innføres grunnrenteskatt i næringer der det kan forventes grunnrente over tid*», se Skatteutvalget enstemmige uttalelse i NOU 2022:20 på side 30. En slik forventning om innføring av grunnrenteskatt kan motvirke at grunnrenten kapitaliseres i næringen og realiseres før grunnrenteskatten innføres. Videre vil det hindre protester fra næringen når grunnrenteskatten senere blir innført.
- Når det gjelder grunnrenteskatt på *landbasert vindkraft*, støtter NPK Skatteutvalgets anbefaling. NPK krever imidlertid at en andel av grunnrenteskatten går de berørte kommuner, og viser til Energikommisjonens anbefaling om dette i NOU 2023: 3 side 23 hvor det heter:

Kommisjonen anbefaler at en fast andel på 15 prosent av grunnrenteskatten til staten fra det enkelte vindkraftanlegg skal tilfalle den berørte kommunen som stiller sine naturressurser til disposisjon for storsamfunnet.

Dette forslaget er forskjellig fra regjeringens forslag som nylig ble sendt på høring, ved at kommunene får en andel av det skattebeløpet grunnrenteskatten gir opphav til.

- Heller ikke på mineralutvinning foreslår Skatteutvalget en grunnrenteskatt. NPK mener det åpenbart er store overskudd i deler av denne næringen, og at Skatteutvalget derfor burde ha foreslått en grunnrenteskatt også på mineralnæringen, slik en rekke tidligere ekspertutvalg har tatt til orde for, se blant annet
 - NOU 2013:10 Naturens goder - om verdier av økosystem-tjenester¹,
 - NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi²,
 - NOU 2015:15 Sett pris på miljøet³ og
 - Evaluering av mineralloven av desember 2018⁴.

Videre vises det til at grunnrenteskatt på mineraler også var tema i skattereformen i 2016, se

- Meld. St. 4 (2015–2016) Bedre skatt - En skattereform for omstilling og vekst⁵ og
- Innst. 273 S (2015-2016) merknad flertallet i finanskomiteen bestående av Ap, Høyre, Frp, KrF og SV⁶.

3.2 Eiendomsskatt på landanleggene og ilandføringsanleggene for olje og gass mv og på landbasert vindkraft

- NPK er enig med Skatteutvalget i at eiendomsskatt er godt egnet som en stedbunden kommunal skatteordning.
- Lovendringen i eiendomsskatteloven som trådte i kraft i 2019 har skapt et ulogisk skille mellom ulike landanlegg, avhengig av hva slags virksomhet som skjer på anleggene, jf skille mellom petroleumsanlegg med og uten særskatt i eiendomsskatteloven § 3 c. Dette skille har en forklaring når det gjelder særskatten etter petroleumsskatteloven, men ikke for eiendomsskatt, som i motsetning til særskatten er en objektsskatt. Ulikebehandlingen har ført til store forskjeller i kommunenes inntekter fra landanleggene.
- Videre er reglene for hva som anses som anses som «energianlegg» etter eiendomsskatteloven § 3 c, ikke skikkelig utredet. Det er ingen logisk forklaring på hvorfor et

¹ «Vi vil likevel peke på mineralnæringen som en næring der grunnrenteskatt bør vurderes ...»,

² «Utvalget mener derfor det også bør vurderes å innføre særskilte grunnrenteskatter på immobile renprofitter som ikke alt særbeskattes»

³ Det bør innføres en naturskatt «på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold.». og Utvalget foreslår at avgiften ilegges tekniske inngrep i naturen av en viss størrelse, for eksempel vei, jernbane, kraftlinjer, skitrek, vindturbiner, **steinbrudd og vannmagasiner mv**».

⁴«- Naturavgift vurderes innført. - Grunnrenteskatt på utvinning av mineraler bør vurderes innført».

⁵ «Også mineralnæringen kan potensielt gi ekstraordinær avkastning. Reduksjon av selskapskatte-satsen vil styrke behovet for skattlegging av slik ekstraordinær avkastning.»

⁶ «Et tredje flertall, alle unntatt medlemmene fra Senterpartiet og Venstre, viser til at det i en åpen økonomi med mobile skattegrunnlag er spesielt viktig å verne om provenyet fra stedbundne naturressurser. Denne type aktivitet er ikke mobil på samme måte som annen type næringsvirksomhet. For å opprettholde provenyet på om lag det samme nivået som tidligere støtter dette flertallet regjeringens syn om at lavere selskapskatt kombineres med en justering av grunnrentebeskatningen.»

vannkraftanlegg, men ikke et gasskraftverk skal klassifiseres som energianlegg. Et gasskraftverk blir i realiteten ikke beskattet for annet enn tomt og bygning.

- De mange endringene i eiendomsskatten som har skjedd i de senere årene (fra 2015) har ført til et uoversiktlig regelverk. NPK mener videre at forskjellsbehandlingen mellom de ulike landanleggene fremstår som tilfeldig, – og vil anbefale at regelverket her gjennomgås på nytt. Det bør også utarbeides mer detaljerte verdsettelsesregler.

3.3 Eiendomsskatt på andre industrianlegg – verk og bruk

- For å få til grønn omstilling er det avgjørende med lokal aksept. NPK mener at verk og bruk skatten som ble avvirket med virkning fra 1. januar 2019 bør reverseres. Avviklingen av verk og bruk som en egen eiendomskategori, sammenholdt med at produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ikke lenger skal inngå i eiendomsskattegrunnlaget for næring, har ført til et skattebortfall fra industrianlegg som nå klassifiseres som næring i størrelsesorden 1 milliard kroner.
- Kommunene ble lovet en tilnærmet full kompensasjon for skattetapet fra staten. Kompensasjonen er imidlertid redusert til 300 millioner kroner⁷. Det fremstår som lite bærekraftig at staten skal betale en skatt som bedriftene i mer enn 100 år har betalt til kommunene hvor anleggene ligger. Det er heller ikke avklart ennå hva som blir situasjonen etter at overgangsperioden på 7 år regnet fra og med 2019 er omme (2025).
- Skatteutvalgets redegjørelse om eiendomsskattereglene, herunder anbefalingen om at departementet bør utrede en landskatt slik man har i Danmark, gir også inntrykk av at utvalget ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om de norske reglene.
- I Hurdalsplattformen står det at endringer i eiendomsskatten skal gjøres i *samarbeid* med kommunene. NPK-kommunene mener det er behov for en modernisering av regelverket med sikte på et mer helhetlig regelverk også for eiendomsskatten og ber om at kommunene får delta i et slikt arbeid.

3.4 Skatteutjevning

- Skatteutvalget problematiserer, under henviser så til Inntektssystemutvalgets NOU 2022: 10, hvorvidt alle eller deler av kommunenes skatteinntekter bør utjevnes i inntektssystemet. Utvalget tar ikke stilling til det, men konkluderer slik:

«Utvalget har i denne sammenhengen begrenset seg til å foreta en generell drøfting av problemstillingen og vil ikke ta konkret stilling til hva som er en egnet fordeling av inntektene mellom forvaltningsnivåer eller mellom kommuner, da utvalget anser dette for å være på siden av utvalgets mandat.»

- NPK er uenig i at eiendomskatteinntektene fra visse anlegg skal utjevnes, mens andre kommuner får beholde sine inntekter fra eiendomsskatt på eksempelvis boliger uavkortet.

⁷ Beløpet er beregnet «fullt utfastet», dvs at kompensasjon i 2024 vil utgjøre totalt kr 300 mill.

Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt, og det er ikke rimelig at kommuner som ikke engang har innført eiendomsskatt skal få del eiendomsskatteinntekter fra vertskommuner som har måttet tåle store inngrep i sin natur. NPK viser ellers til *Naturressurskommunenes* høringsuttalelse til NOU 2022:10 Inntekts-systemutvalget.

- Skatteutvalget skriver at høye inntekter fra eiendomsskatt vil kunne være et argument for kommunene mot kommunesammenslåinger. Det er det ikke dekning for når det gjelder kommunene som inngår i nettverket (NPK). Her har tre av kommunene inngått i kommunesammenslutninger med fem andre kommuner: Alver kommune er et resultat av kommunesammenslutningen mellom Lindås, Radøy og Meland kommuner, mens Øygarden har sluttet seg sammen med Fjell og Sund kommuner. Videre har Hammerfest slått seg sammen med Kvalsund kommune.

Med vennlig hilsen

Nettverk av Petroleumskommunar