



Finansdepartementet

Deres ref:

Vår ref: 118562-1003

Oslo, 11. april 2023

## **NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem – høringsvar fra Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS)**

### **1 Innledning**

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) viser til høringsbrev av 19. desember 2022 til NOU 2022:20, hvor det er satt en høringsfrist til 15. april 2023. Nedenfor følger USS' høringsuttalelse.

USS har 101 medlemskommuner. I USS' formålsbestemmelse står det blant annet:

*Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) skal arbeide for å fremme medlemskommunenes interesser i utmarksspørsmål av enhver karakter. Utmarkskommunenes Sammenslutning skal søke å styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling.*

Formålsbestemmelsen omfatter også de økonomiske rammevilkårene for alle typer virksomhet hvor kommunene avstår areal og ressurser til fordel for stor samfunnet.

Skatteutvalgets behandler en rekke spørsmål av stor prinsipiell og generell betydning for kommunene. Et av USS mange arbeidsområder er mineraler. USS har i en årrekke jobbet for at kommunene som berøres av blant annet mineralutvinning skal få en andel av verdiskapningen fra denne næringsvirksomheten. Kommunene oppbeholder ingen inntekter ut over hva som følger av eiendomsskatte-reglene. I verdsettelsen inngår kun tomt (grunn) og eventuelle bygninger.

USS innspill som fremgår nedenfor er konsentrert til de spørsmålene som er av særlig interesse for *vertskommunene* for ulike type naturressursutnyttelse, først og fremst mineraler, men også vindkraft, solkraft og vannkraft.

### **2 USS' syn på Skatteutvalgets utredning og anbefalinger**

#### **2.1 Generelt om utformingen av et helhetlig skattesystem**

##### **2.1.1 Enighetspunkter**

USS er enig med Skatteutvalget (NOU 2022:20) i

118562-1003/2023-04-10 USS - høringsuttalelse - NOU 2022-20 et helhetlig skattesystem

Utmarkskommunenes Sammenslutning  
Akersgata 30, NO-0158 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00  
Org.nr.: 976 487 125 | Bankgiro: 5005 05 73742 | [www.utmark.no](http://www.utmark.no)

- at eiendomsskatten bør beholdes som en kommunal skatteordning,
- at skattene bør utformes slik at de er mest mulig effektive,
- at grunnrente bør beskattes,
- 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.

### 2.1.2 USS mener Skatteutvalget skulle ha vurdert beskatningen av mineralnæringen og solkraft

I mandatet heter det blant annet at Skatteutvalget skal

*Skattesystemets viktigste oppgave er å finansiere offentlig virksomhet og overføringer. Med det høye nivået på offentlige utgifter i Norge må skattesystemet skaffe betydelige inntekter.*

Videre er det i mandatet fremhevet at Skatteutvalget skulle vurdere forbedringer i 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 forurenser 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-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 skrives fra statlige markedsinngrep, f.eks. konsesjoner, lisenser og statlige bidrag bl.a. til grønn omstilling.*

I lys av mandatet mener USS at Skatteutvalget skulle ha foretatt en nærmere vurdering av beskatningen av mineralnæringen og andre naturressursbaserte næringer som solkraft. Skatteutvalget nevner i kap 13 - om grunnrenteskatter at «Norge er rikt på naturressurser som olje og gass, vannkraft, fisk, skog, mineraler og skjermede sjøområder», men skriver ingen ting om hvorvidt det bør innføres grunnrenteskatt på mineralutvinning. Dette er oppsiktsvekkende ettersom Skatteutvalget i samme kapittel drøfter tidspunktet for når grunnrenteskatt bør innføres for næringer som overtid kan gi opphav til grunnrente.

Undersøkelser viser at det er betydelige mineralressurser i Norge. USS har over lang tid bedt om at kommunene bør få en andel av verdiskapingen fra mineraler, etter en modell fra vannkraften. USS vil vise til at regjeringen nå har fremmet et forslag om en lokal beskatning for vindkraft. Tilsvarende bør gjelde for mineraler og solkraft, som begge er arealkrevende næringer – som for en stor del vil måtte bli etablert i USS medlemskommuner.

## 2.2 Grunnrenteskatt på mineralutvinning, naturavgift og/eller mineralskatt

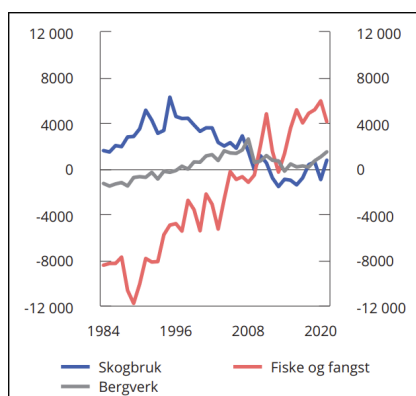
### 2.2.1 Gjeldende rett

Mineralnæringen er i motsetning til petroleum og vannkraft – og snart også vindkraft og havbruk, ikke underlagt noen grunnrenteskatt eller særlige miljøavgifter el.

Grunnrenten i mineralnæringen tilfaller derfor i dag *eier* av anlegget. I motsetning til vannkraftsektoren, hvor det er et overveiende offentlig eierskap, er mineralnæringen i dag i det vesentlige privat eller utenlandsk eid.

Mineralloven av 2009, samt forslaget til ny minerallov i NOU 2022:8, skiller mellom grunneiers og statens mineraler. For statens mineraler, definert i gjeldende lovs § 7, har staten etter loven eiendomsretten til mineralene. Leting, undersøkelse og utvinning krever tillatelse til staten. Mineralloven § 56 fjerde ledd, som er foreslått videreført ord for ord i ny lov, sier at «*Departementet kan gi forskrift om at den som utvinner forekomst av statens mineraler skal betale en årlig avgift til staten*». Denne hjemmelen til å innføre en «produksjonsavgift» for deler av næringen har staten ikke valgt å benytte seg av siden minerallovens ikrafttredelse. Hjemmelen gir uansett ikke grunnlag for en avgift til vertskommunene.

Figur 13.6 i kap 13 er inntatt en oversikt som viser at det i mineralnæringen samlet sett har vært realisert grunnrente siden begynnelsen på 1990-tallet. Med grønn omstilling og økt behov for mineraler, må det antas at verdien vil øke ytterligere.



Figur 13.6 Utviklingen i beregnet, realisert grunnrente for fiske og fangst, skogbruk og bergverk i perioden 1984-2021. Mill. 2021-kroner

Det må også tas i betraktning at mineralnæringen er en svært differensiert næring hvor det er stor forskjell på lønnsomhet for de ulike mineralgruppene og de ulike bruddene/gruvene. Regnskapstall fra enkelte uttak vil utvilsomt vise at det allerede i dag eksisterer en betydelig grunnrente i næringen.

## 2.2.2 Tidligere utredninger og forrige skattereform har pekt på behovet

Spørsmålet om beskatningen av mineraler har imidlertid vært reist av en rekke offentlige utvalg:

- NOU 2013:10 - Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester:  
Her trekker utvalget spesifikt frem mineralnæringen: «*Vi vil likevel peke på mineralnæringen som en næring der grunnrenteskatt bør vurderes ...*»
- NOU 2014:13 - Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi  
Også Scheel-utvalget påpekte behovet for å vurdere grunnrenteskatt på næringer som ikke allerede har grunnrenteskatt: «*Utvalget mener derfor det også bør vurderes å innføre særskilte grunnrenteskatter på immobile renprofitter som ikke alt særbeskattes*»
- Grønn skattekommisjons forslag i NOU 2015:15 - Sett pris på miljøet.  
Kommissjonen foreslo en naturavgift «*på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold.*». Videre het de at «*Utvalget mener derfor at klassifiseringen av inngrep og naturtype i arealbruksindikatoren INON bør brukes som utgangspunkt for en sjablongbasert verdsetting der for eksempel verdien av naturområdet øker med avstand fra nærmeste tyngre inngrep. Det bør imidlertid også vurderes hvordan rekreasjonsverdier, biologisk mangfold, landskapsverdier mv. kan inngå i et sjablongbasert verdsettingssystem på sikt. Utvalget foreslår at avgiften ilegges tekniske inngrep i naturen av en viss størrelse, for eksempel vei, jernbane, kraftlinjer, skitrek, vindturbiner, **steinbrudd og vannmagasiner mv.***».
- Evalueringsrapport av mineralloven av desember 2018  
Også utvalget som ble nedsatt av Nærings og fiskeridepartementet og som avga sin utredning desember 2018 uttalte at: «*- Naturavgift vurderes innført. - Grunnrenteskatt på utvinning av mineraler bør vurderes innført.*».

I forbindelse med den politiske behandlingen av skattereformen i 2016 ble spørsmål om beskatningen av mineralnæringen omtalt, men ikke fulgt opp.

- Meld. St. 4 (2015–2016) - Bedre skatt. En skattereform for omstilling og vekst  
Et av hovedgrepene i skattereformen i 2016, og som et bredt flertall av partiene på Stortinget sluttet seg til, var en gradvis reduksjon av selskapsskatten fra 28 til 23 prosent som følge av internasjonal skattekonkurransen. For å verne om provenyet fra vannkraft og petroleum ble grunnrenteskatten til disse næringene samtidig økt. Regjeringen foreslo ingen endringer for mineralnæringen, men næringen ble omtalt på følgende måte i stortingsmeldingen: «*Også mineralnæringen kan potensielt gi ekstraordinær avkastning. Reduksjon av selskapsskattesatsen vil styrke behovet for skattlegging av slik ekstraordinær avkastning.*»
- Innst. 273 S (2015-2016)  
Merknad fra et bredt flertall i finanskomiteen bestående av Ap, Høyre, Frp, KrF og SV (vår utheving): «*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 selskapsskatt kombineres med en justering av grunnrentebeskatningen.»*

Senterpartiet gikk ikke inn i denne merknaden, og formulerte seg heller slik: «Komiteens medlem fra Senterpartiet vil understreke betydningen av at lokalsamfunn som har avstått og avstår naturressurser, kompenseres for dette.»

### **2.2.3 USS krav om at det innføres en mineralavgift og mineralskatt som går til mineralkommunene**

USS fremmet i brev til finansdepartementet allerede i 2014 krav om en kommunal mineralavgift og en særskatt etter modell fra naturressursskatten i vannkraftsektoren. USS foreslo at mineralavgiften skulle lovfestes i mineralloven, mens særskatten skulle lovfestes i skatteloven - på samme måte som naturressursskatten på vannkraft, se skatteloven § 18-2.

Kravet ble gjentatt i brev 30. september 2015, og er også tatt med i innspill til de ulike utvalgene nevnt ovenfor.

Da Minerallovutvalget ble nedsatt i 2020 fremgikk det av mandatet at utvalget ikke skulle vurdere skattespørsmål. I brev til finansdepartementet 26. februar 2021 ba USS om at Minerallovutvalgets mandat måtte utvides til også å omfatte forslag om en mineralavgift eller mineralskatt. Bakgrunnen for dette var de mange utvalgene som alle hadde anbefalt at det burde vurderes å innføre en miljøavgift, naturskatt eller grunnrenteskatt.

Departementet svarte i brev 22. mars 2021 at Minerallovutvalgets sammensetning var preget av at skatter og avgifter ikke er en stor del av utvalgets arbeid.

### **2.2.4 Skatteutvalgets anbefaling om nytt skatteregime for vindkraft**

Skatteutvalget anbefaler at det bør foreslås en grunnrenteskatt på vindkraft på land, se NOU 2022:20 side 30, men kommer ikke med en tilsvarende anbefaling for mineraler. Utvalget drøfter i det hele tatt ikke om det er grunnlag for å innføre en grunnrenteskatt på mineraler, og uttaler seg heller ikke om årsaken til at det ikke er innført noen grunnrenteskatt eller miljøavgift på mineralnæringen.

Skatteutvalget nevner for øvrig ikke at spørsmålet har vært reist i flere tidligere utredninger. På generelt grunnlag uttaler imidlertid Skatteutvalget i kap 13.1.3.5 Tidspunkt for innføring av grunnrenteskatt:

*Utvalget mener det bør være et prinsipp at det skal innføres grunnrenteskatt i næringer der det det kan forventes grunnrente over tid. En slik forventning om innføring av grunnrenteskatt kan motvirke at grunnrenten kapitaliseres i næringen og realiseres før grunnrenteskatten innføres.*

### **2.2.5 USS' syn**

USS er enig med utvalget i at det bør være et prinsipp at det innføres grunnrenteskatt i næringer der det kan forventes en grunnrente over tid.

Sett i lys av Skatteutvalgets mandat, sammenholdt med alle tidligere utvalgs fokusering på grunnrenteskatt eller avgift på mineralutvinning, er USS overrasket over at Skatteutvalget ikke har gjort noen konkret vurdering av grunnlaget for å innføre en mineralavgift eller grunnrenteskatt på mineralutvinning. Basert på de opplysninger som Direktoratet for mineralforvaltningen har kommet med, synes det åpenbart for USS at det må forventes en grunnrente i mineralnæringen over tid. USS vil derfor sterkt anbefale at Finansdepartementet foretar en vurdering av om det skal innføres særskilte skatter på mineralnæringen, etter samme mal som for petroleum, vannkraft og vindkraft.

På samme måte som for vannkraft og vindkraft, mener USS at vertskommunene må få en andel av verdiskapingen av mineralvirksomhet gir opphav til. Det vises her til Hurdalplattformen hvor det fremgår under kapitlet om mineraler:

*Regjeringen vil (...) Vurdere hvordan staten kan sikre at en større del av verdiskapingen i mineralnæringen blir igjen lokalt og nasjonalt.*

Det vil sikre en større grad av likebehandling av vertskommuner med vindkraft og vannkraft.

## **2.3 Eiendomsskatt på mineraler**

### **2.3.1 Gjeldende rett**

På samme måte som annen fast eiendom, kan kommunene velge å skrive ut eiendomsskatt på steinbrudd, gruver og annen mineralutvinning. Denne skatten er den eneste inntekten vertskommunene har fra mineralutvinning.

Mineralutvinning anses som ordinære næring, jf eiendomsskatteloven § 3 bokstav d). I og med at alt av produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner ikke lenger skal inngå i skattegrunnlaget, er skatteinntektene vesentlig redusert.

### **2.3.2 Skatteutvalgets anbefalinger**

Skatteutvalget legger i NOU 2022:20 side 27 til grunn at eiendomsskatt generelt er

*«godt egnet til å ivareta lokal beskatningsmulighet, og anbefaler at den består som en kommunal skatt. Utvalget har imidlertid ikke vurdert nærmere hva som er riktig nivå på eiendomsskatten når en tar hensyn til annen skattlegging av fast eiendom. Utvalget har heller ikke vurdert om inntektene fra eiendomsskatten bør inngå i det kommunale inntektssystemet. Utvalget viser i den sammenheng til Inntektssystemutvalgets utredning, NOU 2022: 10»*

Nederst på samme side og øverst på side 28 heter det om verdsettelsen at

*«Eiendomsskattegrunnlaget bør etter utvalgets syn i utgangspunktet tilsvare eiendommens markedsverdi».*

### **2.3.3 USS' syn**

#### *Eiendomsskatt bør fortsatt være en kommunal skatt*

USS er enig i at eiendomsskatten fortsatt bør være en kommunal skatt. Eiendomsskatt har i all tid vært en kommunal skatteordning, og er i dag den eneste skatteordningen på næring som går lokalt.

Norge er dessuten som følge av Europarådets Charter for lokalt selvstyret av 15. oktober 1985 forpliktet til å sørge for at lokale myndigheter har lokale skatter som de selv disponerer over, jf artikkel 9 nr. 3 som lyder slik:

*Artikkel 9 – Lokale myndigheters økonomiske ressurser*

*En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.*

### Verdsettelsen

USS er enig med Skatteutvalget som uttaler at eiendomsskattegrunnlaget bør tilsvare eiendommens markedsverdi.

Ved verdsettelsen av mineralutvinning bør derfor avkastningsverdien legges til grunn, slik situasjonen er for vannkraftanlegg. Dagens regler åpner ikke for dette, i stedet skatlegges mineraluttak etter en kapitalisert leieverdi, hvor kun tomt og eventuelle bygninger inngår i skattegrunnlaget. I tomteverdien vil verdien av mineralressursene inngå, men etter lovendringen i 2019 er det hevdet at det er oppstått ny uklarhet om hvordan verdsettelsen skal skje. Det bør derfor vurderes om det skal etableres mer detaljerte regler for mineralvirksomhet.

## **2.4 Skatteregimet for vannkraft bør bestå**

Skatteutvalget anbefaler at forslagene til Kraftskatteutvalget NOU 2019:16 om endringer av vannkraftskatteregimet bør følges opp.

USS er sterkt uenig, og viser til LVKs høringsuttalelse som USS slutter seg til.

Utvalget synes å ha oversett at Solbergregjeringen skrotet Kraftskatteutvalgets forslag kort tid etter at innstillingen foreslå. Det var tverrpolitisk enighet om det. Om Skatteutvalget ikke har oversett dette, er det oppsiktsvekkende at skatteutvalget ikke kommenterer de mange høringsuttalelsene som ble avgitt og som er kritiske både til det rettslige og faktiske grunnlaget kraftskatteutvalget la til grunn for sin innstilling.

Skatteutvalget synes videre å ha oversett at Kraftskatteutvalgets forslaget ikke samsvarer med hva Skatteutvalget selv uttaler om verdsettelsen til eiendomsskatteformål. Skatteutvalget mener verdsettelsen bør skje til markedsverdi. Kraftskatteutvalget har en annen anbefaling.

USS viser videre til at en enstemmig Energikommisjonen i NOU 2023:3 uttaler at den samfunnskontrakten som ligger til grunn for vannkraften bør opprettholdes. USS er enig i Energikommisjonens anbefaling og begrunnelse for dette.

Nytt skatteregime for vindkraft

### **2.4.1 Innledning**

USS støtter Skatteutvalgets anbefaling om å innføre en grunnrenteskatt på vindkraft. USS viser her til høringssvaret til Landssamanslutninga av Norske Vindkraftkommuner (LNVK) og slutter seg til det som fremgår der:

### 2.4.2 Produksjonsavgift på vindkraft

Ifølge Skatteutvalget på side 391 vurderte Regjeringen Solberg som oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget ulike måter å øke beskatningen av vindkraftverk på og å gi lokal kompensasjon. I Revidert nasjonalbudsjett 2021 ble det vist til at den svake lønnsomheten i næringen tilsa at det ikke er aktuelt å innføre en grunnrenteskatt. I stedet ble det varslet en moderat, vridende produksjonsavgift på vindkraft, se Meld. St. 2 (2020–2021) Revidert nasjonalbudsjett 2021.

En slik produksjonsavgift er nå innført. Inntektene fra avgiften fordeles til vertskommunene der vindkraftverkene er plassert. Stortinget vedtok først at kommunene skulle få en produksjonsavgift på 1 øre/kWh, gjeldende fra 1. juli 2022. Særagiften ble forhøyet til 2 øre/kWh fra 1. januar 2023.

Om formålet for særagiften heter det:

*Formålet med avgiften er å gi vertskommunene ytterligere insentiver til å legge til rette for vindkraftproduksjon. Avgiften skal gi forutsigbarhet til kommuner og næringen og imøtekomme behovet for lokal legitimitet.*

USS støtter innføringen av produksjonsavgiften på vindkraft – og mener at det bør gjøres noe tilsvarende på mineralutvinning.

En produksjonsavgift er en form for en miljøavgift. En miljøavgift vil og skal i sin natur være en bruttoskatt.

### 2.4.3 Naturressursskatt på vindkraft

Skatteutvalget viser til Kraftskatteutvalgets forslag i NOU 2019:16 hvor det fremgår at sistnevnte utvalg anbefaler at det bør vurderes å innføre en naturressursskatt også på vindkraft. Skatteutvalget tar ikke selv direkte stilling til forslaget, men Regjeringen har allerede fremmet forslag om å innføre en naturressursskatt på vindkraft, med samme fordeling som for vannkraft mellom fylkeskommunen og vertskommunene.

USS støtter forslaget om en naturressursskatt på vindkraft, og mener det bør innføres en tilsvarende ordning for mineralutvinning. For øvrig vises til LNVKs høringsuttalelse.

## 3 Oppsummering

Skattereglene for mineralvirksomhet er svært mangelfull, og etter dagens regler vil kommuner som berøres av mineraluttak ikke motta noen særskilte inntekter fra slik virksomhet. Mange av anleggene bruker arbeidskraft som ikke er bosatt i kommunene, slik at kommunene heller ikke får inntekter fra personskattene.

USS viser til Hurdalsplattformen hvor det fremgår at Regjeringen vil (...) vurdere hvordan staten kan sikre at en større del av verdiskapingen i mineralnæringen blir igjen lokalt og nasjonalt.

Det grønne skiftet er avhengig av lokal aksept. Dersom berørte lokalsamfunn og kommuner blir sittende igjen uten særskilte inntekter fra mineralutvinningen – vil det kunne bidra til motstand til slike prosjekter.



USS vil videre vise til at det i Hurdalplattformen også fremgår at endringer eiendomsskatteloven skal skje i samarbeid med kommunene. Med sine mer enn 100 medlemskommuner har USS en klarinteresse i reglens utforming. USS har betydelig innsikt og erfaring med eiendomsskatt og ber om å få delta i et arbeid med en modernisering av eiendomsskattereglene for mineralnæringen.

Med vennlig hilsen

**Utmarkskommunenes Sammenslutning**