

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår saksbehandler
Mari Cecilie Gjølstad

Vår dato
14.04.2023
Deres dato

Vår referanse
22/00940-4
Deres referanse

Høringsuttalelse fra Norges Bondelag - NOU 2022:220 - Et helhetlig skattesystem

Innledning

Skatteutvalget la frem forslag til nye skatteregler i NOU 2022:20 den 16. desember 2022. Høringsfristen er 15. april 2023. Utvalget hadde et vidt mandat, og har gjort en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Utredningen viser at utvalget har valgt å beholde hovedstrukturen i dagens skattesystem, men foreslår vesentlige endringer innenfor denne strukturen.

Det er lagt opp til at det må foretas ytterligere utredning av enkeltdeler av forslaget. Norges Bondelag legger derfor til grunn at de forslag regjeringen vil fremme, kommer på ny høringsrunde. Våre innspill her er overordnede synspunkter på utvalgte deler av NOU'en.

Innledningsvis følger en oppsummering av våre konklusjoner. Deretter gis nærmere redegjørelse om de enkelte punktene vi tar opp.

Oppsummering av våre konklusjoner

En nærmere redegjørelse av våre synspunkter på disse temaene følger under. Norges Bondelags hovedsynspunkter oppsummeres i korthet her:

1. NOU kap. 9 – Forslaget om å øke satsen for **kapitalinntekter utenfor virksomhet** vil gi personlige virksomhetsutøvere og andre med kapitalinntekter utenfor virksomhet, høyere skatt på kapitalinntekter enn i dag; skattesatsen økes fra 22 pst til 34 pst. Norges Bondelag er enig i at en evt. innføring av forhøyet kapitalskattesats må vurderes i sammenheng med justeringer av foretaksmodellen, slik utvalget også gir uttrykk for.
2. NOU kap. 6 - Rent prinsipielt støttes forslaget om å prioritere lavere skatt på arbeid for å stimulere til økt deltakelse i arbeidslivet. Innretningen av **arbeidsfradraget** må imidlertid vurderes nærmere.
3. NOU kap. 6.7 - Norges Bondelag ser behovet for ulike regler for **pensjonsbeskatning** og skattlegging av arbeidsinntekter, og støtter forslaget om å fjerne minstefradraget i pensjon mot overføring til pensjonsskattefradraget. Pensjonsskattefradraget favoriserer

Bondelagets Servicekontor AS

Norges Bondelag

Postadresse: Postboks 9354 Grønland, 0135 OSLO, Tlf: 22 05 45 00
Besøksadresse: Landbrukets Hus, Hollendergata 5, 0190 OSLO
Bankkonto: 8101.05. 91392, **Org.nr.:** 985063001 MVA
bondelaget@bondelaget.no, www.bondelaget.no

Bankkonto: 8101.05.12891
Org.nr: 939678670

pensjonister som fortsatt er i arbeid og som tar ut pensjon. Vi støtter at pensjonsskattefradraget målrettes bedre slik at de som har størst behov for skattelettelse får dette.

4. NOU kap. 14 - Innføring av **avgift på mineralgjødsel** vil få alvorlige konsekvenser for all matproduksjon i Norge, ikke bare produksjon av melk og rødt kjøtt. Ny teknologi og agronomisk praksis medfører redusert ressursbruk og utslipp til miljø og luft. Det må benyttes positive stimuli som gir flere mulighet til å ta i bruk den nye teknologien, og ikke gjennom tvang ved innføring av avgifter.

Norges Bondelag er imot innføring av **naturavgift**, og mener at juridiske virkemidler for å hindre samfunnsmessig uheldig arealbruk er en bedre løsning.

5. NOU kap. 11 - Norges Bondelag mener det er riktig å se på endringer i **boligbeskatningsreglene**. Bondelaget støtter innføring av en botidsmodell som fortsatt vil gi skattefritak for gevinst ved salg av egen bolig, men med noe strengere eier- og botidskrav.

En gjeninnføring av skattlegging av fordel ved å bo i egen bolig, mener vi er vanskelig å gjøre på en rettferdig måte. Våningshus på gårdsbruk står i en særstilling mht. at disse ikke har egen skattemessig verdi. Dersom slik fordelsbeskatning vurderes innført, må man i så fall gjeninnføre regnskapsligning av våningshus på gårdsbruk, slik det var tidligere.

6. NOU kap. 10 - Bondelaget støtter en reduksjon av **formuesskatten**. Bondelaget viser til Skatteallianses arbeid med å fjerne formuesskatt på næringsseiendeler («arbeidende kapital»). Uten nærmere grunnlag for hvordan økte bunnfradrag og lavere satser vil virke på landbruksnæringa, er det derfor Bondelagets prinsipale syn at skatt på arbeidende kapital fjernes helt før man evt. vurderer andre tiltak, herunder å innføre arveskatt.
7. NOU kap. 12 - Norges Bondelag er imot å innføre **én felles merverdiavgiftssats**, og mener det er viktig å opprettholde differensierte satser, især på matvarer.
8. NOU kap. 7.7 - For husdyrbygg ble **avskrivningssatsen** fra 2012 satt opp begrunnet i den særlige slitasje som husdyrbygg har. Byggene ble ansett å ligge i det nedre sjiktet av brukstid for bygg i saldogruppe h (4 prosent). Det blir derfor unyansert når utvalget legger til grunn at avskrivningssatsen ikke er begrunnet i husdyrbyggenes slitasje og levetid. Bondelaget mener at avskrivningssatsen for husdyrbygg holdes fast på seks prosent.

Når det gjelder selskapsskatt, mener vi det må sees nærmere på hvordan en kan ha en mer nøytral selskapsbeskatning, f.eks. ved å innføre utsatt beskatning (regnskapsmessig avsetning av overskudd) i enkeltpersonforetak.

9. NOU kap. 13 - Norges Bondelag advarer mot å innføre **grunnrenteskatt** uten å vurdere om bruk av ressursgrunnlaget har potensiale til å gi superprofitt. Næringer med moderat lønnsomhet må ikke utsettes for grunnrenteskatt.

1. Høyere sats på kapitalinntekter utenfor selskap (NOU kap. 9)

Utvalget vil innføre ny sats på kapitalinntekter utenfor selskap for å jevne ut forskjellene mellom skattlegging av aksjeinntekter og andre kapitalinntekter. Utvalget legger til grunn at det er behov for å avgrense kapitalskattegrunnlaget mot bestemte kapitalobjekter. Det er først og fremst kapitalobjekter som er egnet til å gi meravkastning som etter utvalgets syn bør inkluderes i merbeskatningen.

Utvalget fremmer to alternative modeller for hvordan slik skattlegging kan innføres og foreslår at disse utredes videre. Det presiseres også fra utvalgets side at det må vurderes om endringer i kapitalbeskatningen skaper behov for justeringer i foretaksmodellen for enkeltpersonforetak.

Norges Bondelag har ved flere anledninger spilt inn behovet for større grad av nøytralitet mellom selskapsformene. I dag skattlegges enkeltpersonforetakene med full personinntektsbeskatning også av overskudd som skal reinvesteres i næringen. Dette i motsetning til f.eks. aksjeselskap. Aksjeselskapsformen er lite aktuell – og heller ikke ønskelig - i landbruket av hensyn til konsesjonsregelverket mv. Virksomheter i landbruket vil derfor ikke reelt sett velge en selskapsform med uttaksmodell slik en kan i andre næringer. Det er grunn til å tro at svært mange virksomhetsutøvere omdanner fra ENK til AS så snart bedriften går med overskudd og eieren ikke lenger tar dette ut til privat bruk, en mulighet som per i dag i praksis ikke gjelder for utøvere innen jord- og skogbruksnæringene.

- **Norges Bondelag mener:** Forhøyet beskatning av kapitalinntekter bør ikke innføres uten at man ser nærmere på foretaksmodellen. Vi støtter utvalget i at det må gjøres en grundig vurdering av hvilke utslag en slik skattlegging kan gi for enkeltpersonforetakene. Det må i den sammenheng vurderes om foretaksmodellen skal utvides med en avsetningsordning som i større grad likestiller ENK med AS/ANS.

2. Lavere skatt på arbeidsinntekt (NOU kap. 6)

Utvalget vektlegger at det norske skattesystemet bør sikre brede skattegrunnlag og stor grad av likebehandling av næringer, slik som grunntanken er i dagens skattesystem. I denne sammenheng prioriteres omfordeling, forenkling og økt stimulering til arbeid. Prinsipielt sett er dette i tråd med det som er nødvendig for at staten skal kunne påta seg velferdsoppgaver som i dag, og for å kunne ivareta et økende antall pensjonister kommende år.

Norges Bondelag erkjenner at skattesystemet bør kunne brukes som virkemiddel for å holde flest mulig i jobb. Rent prinsipielt støttes derfor forslaget om å prioritere lavere skatt på arbeid for å stimulere til økt deltakelse i arbeidslivet. Kostnaden ved å innføre et arbeidsfradrag slik utvalget legger opp til, er imidlertid ekstraordinær høy. Det antas å være lite treffsikkert å gi et slikt fradrag med virkning for alle som har lønn/næringsinntekt opp til 1,4 millioner kroner. Det vil også gå mindre utover skatteprovenyet om man fokuserer arbeidsfradraget til kun å gjelde de med lave eller midlere inntekter.

- **Norges Bondelag mener** at stimulansen til økt arbeidsdeltakelse bør gjøres dels gjennom skattesystemet med et skattefradrag som begrenses til lavere inntektsgrupper, men også over andre budsjetter som kan målrettes bedre mot grupper som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som kan bidra i arbeidslivet mer enn i dag.

Bondelaget støtter at personfradraget bør økes fremfor ytterligere økning av minstefradraget. At frikortgrensen gjøres om til et ungdomskort for skattytere under 20 år, kan også være et riktig trekk for å samordne opptjening av pensjonsrettigheter og skatteplikt, men bare dersom også studiestøtten økes.

3. Endringer i pensjonsbeskatningen (NOU kap. 6.7)

Forslaget innebærer at skattefordelene for pensjon målrettes mer mot lave og middels pensjoner, og at høye pensjoner får økt skatt. Utvalget mener det bør tilstrebes at skattereglene for pensjon over tid legges nærmere opp til skattereglene for lønn (men ikke for lave pensjoner i samme grad), og mener det er rom for å stramme inn skattereglene for høye pensjoner for å bidra til å opprettholde større skatteinntekter i møte med aldringen av befolkningen. Utvalget ønsker forenkling av skattereglene og styrking av insentivene til å kombinere pensjon med arbeid.

- **Norges Bondelag mener:** Bondelaget ser behovet for ulike regler for pensjonsbeskatning og skattlegging av arbeidsinntekter, og støtter forslaget om å fjerne minstefradraget i pensjon mot overføring til pensjonsskattefradraget.

Dagens innretning av pensjonsskattefradraget favoriserer pensjonister som fortsatt er i arbeid og som tar ut pensjon ved siden av arbeid. Vi støtter forslag som gir bedre målretting av pensjonsskattefradraget.

4. Avgiftsomlegging som grep i klima- og miljøpolitikken (NOU kap. 14)

Utvalget fremmer flere forslag til endringer i bruk av avgifter som grep i klima- og miljøpolitikken.

For landbrukssektoren innebærer forslaget om innføring av avgift på mineralgjødning en særlig ulempe. I tillegg fremmes forslag om klimaavgift på irreversibel omdisponering av areal (naturavgift).

Forslaget om å ilegge avgift på mineralgjødning

Utvalget skriver at alle ikke-kvotepliktige utslipp må prises, og at prisen bør være lik for alle sektorer. Fritak og reduserte satser bør avvikles. Utvalget anbefaler at det innføres en avgift på nitrogenet i mineralgjødning, i tråd med anbefalingene i Grønn skattekommisjon.

Utvalget tar utgangspunkt i Grønn skattekommisjons (NOU 2015:15) om at matproduksjonen med høyest klimagassutslipp per kalorier mottok mest støtte, og at produksjonsstøtten til rødt kjøtt skulle reduseres for å bidra til lavere klimagassutslipp. Men utvalget erkjenner at en rekke forhold vanskeliggjør en avgift på alle klimagassutslipp fra jordbruket, og anbefaler derfor en avgift på N₂O (lystgass). Utvalget ser det som lite hensiktsmessig å legge en avgift på produksjon av kjøtt eller kjøttprodukter når slik produksjon mottar betydelige statlige tilskudd. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at produksjonsstøtten i jordbruket legges om i en mer klimavennlig retning i tråd med Grønn skattekommisjons anbefalinger.

- **Norges Bondelag mener:** Avgift på mineralgjødning vil få alvorlige konsekvenser for all matproduksjon i Norge, ikke bare produksjon av melk og rødt kjøtt. Videre er melk og kjøttproduksjon en bærebjelke i norsk landbruk, og uten de grasbaserte produksjonene vil det være umulig å øke norsk selvforsyning av jordbruksprodukter.

I dag er Norges selvforsyningsgrad på rundt 40 %. Målet er at den skal økes til 50 % korrigeret for fôrimport. Krigen i Ukraina og pandemi har vist hvor sårbar matforsyningen er, og viktigheten av å ha en god matsikkerhet og matberedskap. Det er den løpende matproduksjonen over hele landet som gir reell matberedskap. En avgift på mineralgjødning vil også gå ut over kornproduksjonen. Økt kornproduksjon er avgjørende for matberedskap og økt selvforsyning.

Det er heller ikke slik at produksjon av melk og kjøtt går på bekostning av mer planteproduksjon. Mesteparten av arealet som brukes til beite og grasproduksjon kan ikke brukes til annen produksjon.

Man kan ikke se på landbruket som én næring; skatte- og avgiftspolitikken må ta hensyn til 38 000 foretak med høyst varierende muligheter til å tilpasse seg nye avgifter. Ny teknologi og agronomisk praksis medfører redusert ressursbruk og utslipp til miljø og luft. Men det må benyttes positive stimuli som gir flere mulighet til å ta i bruk den nye teknologien, og ikke gjennom tvang ved innføring av avgifter.

Avgift på irreversibel omdisponering av areal – innføring av naturavgift

Endringer i arealbruk og hogst av skog medfører utslipp av klimagasser. Disse utslippene er verken omfattet av klimaavgifter eller EUs kvotesystem. Utvalget mener det bør arbeides videre med en klimaavgift på irreversibel omdisponering av areal, med sikte på at en slik avgift skal innføres. Utvalget mener en slik avgift kan danne grunnlag for en utvidet naturavgift, som inkluderer andre negative eksterne effekter ved omdisponering av areal, som for eksempel tap av biologisk mangfold.

Utvalget viser til forslag fra Grønn skattekommisjon om innføring av en CO₂-avgift på klimagassutslipp fra omdisponering av større arealer, og aktualiserer spørsmålet om å innføre en naturavgift.

- **Norges Bondelag mener:** I høringssvaret fra Norges Bondelag til Grønn skattekommisjon i 2016 viste vi til at vi i Norge har basert oss på juridiske virkemidler for å hindre samfunnsmessig uheldig arealbruk, og at det er vanskelig å se hvordan en naturavgift i praksis kan utformes slik at den på en fornuftig måte kan komplementere dette systemet. Vi står fortsatt ved de synspunkter som vi fremmet i anledning høringsrunden i 2016.

5. Innstramming av boligbeskatningen (NOU kap. 11)

Utvalget vil bl.a:

- Innføre beskatning av fordel ved å bo i egen bolig
- Fjerne unntaket for skattefri utleie av del av egen bolig
- Innføre en botidsmodell som utvider grunnlaget for å skattlegge ved salg av eiendom
- Oppheve praksisen om at pendlere kan opparbeide botid i to boliger samtidig
- Oppheve fritaksreglene for gevinstbeskatning av fritidseiendom
- Fjerne dokumentavgiften
- Fjerne kommunenes adgang til å ha et bunnfradrag i eiendomsskatten

- **Norges Bondelag mener:** Norges Bondelag mener det er riktig å se på endringer i boligbeskatningsreglene. Bondelaget støtter innføring av en botidsmodell som fortsatt vil gi skattefritak ved salg av egen bolig, men med noe strengere eier- og botidskrav. Bondelaget støtter også forslaget om å skattlegge salg av pendlerbolig da en skattelettelse bør prioriteres for primærboliger.

Vi finner det mer problematisk å gjeninnføre skattlegging av fordel ved å bo i egen bolig, og har vanskelig for å se hvordan dette skal kunne gjøres rettfærdig for boliger på gårdsbruk (våningshus mv.). For landbrukets del er enkelte boliger gamle, noen er verneverdige kulturminner og ofte uforholdsmessig store. Det er neppe mulig å finne noen riktig «verdi» på denne type boliger. Eiere av våningshus på gårdsbruk har heller ikke mulighet for å selge, eller bytte, bolig. En risikerer at skattleggingen blir veldig skjev.

Hensynet til uheldig kapitalbinding i boliger gjør seg dessuten ikke gjeldende for boliger på gårdsbruk, da disse boligene følger næringseiendommen og ikke fremstår som investeringsobjekt. Dersom slik fordelsbeskatning vurderes innført, må man i så fall gjeninnføre regnskapsligning av våningshus på gårdsbruk, slik det var tidligere.

Kommunenes adgang til å regulere grunnlaget for eiendomsskatt gjennom et bunnfradrag, mener vi bør bestå. Det er kommunene som best kan vurdere sammensetningen av boligmassen, og verdien av disse. Bunnfradraget gir kommunene en mulighet til å justere for ulikheter.

6. Redusere formuesskatten til fordel for en ny arveskatt (NOU kap. 10)

Norges Bondelag er medlem av Skattealliansen for norsk privat eierskap, og har i lang tid jobbet for at formuesskatten på arbeidende kapital fjernes helt. Vi mener formuesskatten er skadelig for norsk næringsliv. Skatt på driftsmidler er hemmende for norsk eierskap da utenlandske investorer (normalt) slipper slik skattlegging. Vi viser til Skattealliansens egen høringsuttalelse, og slutter oss til denne.

Utvalget legger opp til langt høyere bunnfradrag og lavere satser enn i dag. Likevel ser vi at denne reduksjonen for en stor del vil bli «spist opp» av at verdsettelsesrabattene fjernes helt. Vi mener at dersom formuesskatten skal bestå, vil verdsettelsesrabatter være nødvendig å opprettholde for å justere formuesskattebelastningen.

- **Norges Bondelag mener:** Vi støtter utvalgets utgangspunkt om å senke formuesskatten, men mener at det prinsipale hensynet må være å skjerme arbeidende kapital, og ikke å gi generell lettelse. Vi viser til Skattealliansens arbeid med å fjerne formuesskatt på næringsseiendeler. Bondelagets prinsipale syn er derfor at skatt på arbeidende kapital fjernes helt før man evt. vurderer andre tiltak, som f.eks. arveskatt.

7. Merverdiavgift (NOU kap. 12)

Norges Bondelag er kritisk til forslaget om å innføre én felles sats for merverdiavgift. Lavere merverdiavgiftssats på næringsmidler er et effektivt fordelingspolitisk virkemiddel. En endring av merverdiavgiftssatsen til 25 prosent på mat, vil bidra til økt grensehandel, og kan få alvorlige virkninger for næringslivet i Norge, herunder for verdiskapningen i norsk næringsmiddelindustri og for norske arbeidsplasser. Selv om Norges Bondelag er klart mest opptatt av prisen på mat, stiller vi oss kritisk også til konsekvensene av utvalgets forslag for norsk reiseliv (overnattings tjenester), persontransport, kultur og idrett.

- **Norges Bondelag mener:** Dette er et prinsipp-/verdispørsmål – mat må alle ha flere ganger daglig. Norges Bondelag har i lang tid vært opptatt av at matvarer skal ha lavere merverdiavgiftssats enn andre varer, i det vi mener at det er urimelig å beskatte konsum av mat på lik linje med rene luksusvarer.

8. Selskapskatt, reduserte avskrivningssatser mv. (NOU kap 7.7)

Utvalget anbefaler å holde fast ved prinsippet om at avskrivningssatser skal følge driftsmidlenes faktiske verdifall, og fraråder dermed å bruke høye avskrivningssatser som virkemiddel for å støtte visse næringer eller investeringer. Det foreslås bl.a. å redusere avskrivningssatsen for husdyrbygg i jord- og skogbruk fra 6% til 4%.

- **Norges Bondelag mener:** For husdyrbygg ble avskrivningssatsen fra 2012 satt opp begrunnet i den *særlige slitasje* som husdyrbygg har. Byggene ble ansett å ligge i det nedre sjiktet av brukstid for bygg i saldogruppe h (4 prosent). Det blir derfor upresist når utvalget legger til grunn at avskrivningssatsen ikke er begrunnet i husdyrbyggenes slitasje og levetid. Bondelaget mener at avskrivningssatsen for husdyrbygg må holdes fast på seks prosent.

9. Grunnrenteskatt på fiskeri, vindkraft og oppdrettsnæring (NOU kap. 13)

Utvalget uttaler at grunnrente kan oppstå i alle næringer som utnytter knappe, stedbundne ressurser. Dette innebærer at det kan være grunnlag for grunnrenteskatt i flere næringer enn vi har i dag. Skogbruk nevnes som et eksempel her. Utvalget går ikke nærmere inn på dette.

Da Havbruksutvalgets utredning (2019:18) om grunnrentebeskatning var på høring advarte Norges Bondelag tydelig mot utvalgets påstand om at «det er mange næringer i Norge som utnytter naturressurser som potensielt kunne vært grunnrentenæringer». Skogbruket og jordbruket er kjennetegnet ved at arealene gjennom den private eiendomsretten er fordelt på

svært mange små og mellomstore enheter. Det er en sterk avhengighet mellom den arbeidsinnsats grunneieren legger ned ved forvaltning av sine eiendommer og avkastningen dette gir. I tillegg er lønnsomheten i disse næringene svært moderat.

- **Norges Bondelag mener:** Norges Bondelag advarer mot å innføre grunnrenteskatt uten å vurdere om bruk av ressursgrunnlaget har potensiale til å gi superprofitt. Under enhver omstendighet må ikke næringer med moderat lønnsomhet utsettes for grunnrenteskatt.

Med vennlig hilsen

Elektronisk godkjent, uten underskrift

Arnstein Tveito
Assisterende generalsekretær

Mari C. Gjølstad
Advokat/ fagsjef skatt