



Klima- og miljødepartementet
Pb. 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 12/3333

Vår ref.: 118562 - 1067

Oslo, 1. januar 2014

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2013: 10 NATURENS GODER – OM VERDIER AV ØKOSYSTEMTJENESTER

Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) har 88 medlemskommuner fra 16 fylker, og har til formål å fremme medlemskommunenes interesser i utmarksspørsmål. USS avgir med dette høringsuttalelse til Økosystemtjenesteutvalgets utredning *NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*.

USS er positiv til utredningens formål om å synliggjøre og verdsette naturens økosystemtjenester, slik at disse i større grad tas i betraktning i forvaltningen av natur og ressurser. For å oppnå dette i praksis, er USS av den oppfatning at utredningen må følges opp politisk med iverksettelse av konkrete virkemidler og insentiver som bidrar til en bedre verdsettelse og forvaltning av økosystemtjenestene. Dette bør skje gjennom mer konsekvent bruk av kompensasjons- og avgiftsordninger for de ulemper naturmiljø og samfunn må leve med som følge av ressursuttak og arealbeslag. USS mener det også bør utvikles økonomiske insentiver for bruk og forvaltning av natur som i større grad trekker i samme retning som miljøpolitiske målsetninger.

Som arealplanmyndighet er kommunene forvaltere av store deler av norsk natur, og det er avgjørende at virkemidler for en bærekraftig naturforvaltning også rettes inn mot kommuner og de lokale interesser.

1 KOMMUNENES ROLLE OG VIRKEMIDLER – UTFORDRINGER INNENFOR DAGENS RAMMER OG REGELVERK

Utredningen peker på kommunenes sentrale rolle, samt de utfordringer, målkonflikter og begrensninger som ligger i dagens regelverk og virkemidler. Dette er godt beskrevet i utredningen, blant annet i punkt 13.1.:

Utmarkskommunenes Sammenslutning - USS

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr : 97648712 | Bankgiro: 5005 05 73742 | www.utmark.no

«Kommunene har ansvar for lokalt miljøvern og arealbruk, og er svært viktige aktører i forvaltningen av økosystemer og økosystemtjenester. Kommunene forventes å oppfylle alle departementenes til dels sprikende mål både om verdiskapning og ivaretagelse av miljø, og kommer opp i en rekke avveinings situasjoner der overordnede mål ikke gir svar på hvordan dilemmaene skal løses. Det er heller ikke åpenbart at virkemidlene som kommunene har til rådighet er tilstrekkelig til å nå målene. Mulighetene til å pålegge lokale skatter og avgifter er f.eks. begrenset, og staten har en rekke muligheter for å styre kommunene eksempelvis når det gjelder arealbruk. En helhetlig, økosystembasert forvaltning vanskeliggjøres også av at økosystemene ikke følger kommune- eller fylkesgrenser, og at en kommune ofte må dele gevinstene ved f.eks. vern med sine omgivelser mens den bærer kostnadene selv, f.eks. i form av mindre rom for lokal næringsutvikling som hyttebygging.»

Dette er utfordringer mange USS-kommuner kjenner seg igjen i.

Utvalget skriver også i punkt 15.4. at «dagens inntektssystem [gir] ingen eksplisitte insentiver til å ta vare på biologisk mangfold og økosystemtjenester. Derimot vil tilrettelegging for næringsutvikling, sysselsetting, bosetting, hyttebygging og kraftproduksjon gi økte skatteinntekter. Egne insentiver til miljøvern i dagens rammetilskudd er vurdert tidligere. For eksempel kunne indikatorer på kommunens miljøinnsats og miljøresultater vært kriterier i inntektssystemet.»

Tilsvarende utfordringer er også identifisert internasjonalt. Malawi-prinsippene utviklet under Konvensjonen om biologisk mangfold (Biodiversitetskonvensjonen) i 1998 peker på de samme utfordringene, og behovet for betaling for å verdsette økosystemene og sterkere insentiver som også tilgodeser de som bærer kostnadene ved *både bruk og vern* av natur, i artikkel 4 og kommentarene til denne:

“Recognizing potential gains from management, there is usually a need to understand and manage the ecosystem in an economic context. Any such ecosystem-management programme should:

- a) Reduce those market distortions that adversely affect biological diversity;*
- b) Align incentives to promote biodiversity conservation and sustainable use;*
- c) Internalize costs and benefits in the given ecosystem to the extent feasible.*

The greatest threat to biological diversity lies in its replacement by alternative systems of land use. This often arises through market distortions, which undervalue natural systems and populations and provide perverse incentives and subsidies to favor the conversion of land to less diverse systems.

Often those who benefit from conservation do not pay the costs associated with conservation and, similarly, those who generate environmental costs (e.g. pollution) escape responsibility. Alignment of incentives allows those who control the resource to benefit and ensures that those who generate environmental costs will pay.”

Utredningen peker på behovet for nye og målrettede virkemidler hvor miljøpolitiske mål og insentiver i større grad trekker i samme retning enn det som i dag er tilfelle. USS mener det er på nødvendig å vurdere nye og relevante virkemidler tilpasset dagens utfordringer og miljømål, og vil peke på forslag som bør vurderes under punkt 3 og 4.

2 KOMMUNEN SOM PRIMÆR AREAL- OG MILJØFORVALTER

En forutsetning for god natur- og ressursforvaltning er nærhet mellom beslutningstakere og de som bruker og kjenner naturen. Naturressursene er lokale og skal i størst mulig grad også forvaltes og ivaretas lokalt. Det er lokalsamfunnet som gjennom generasjoner har dratt nytte av sin natur, og fortsatt bærekraftig bruk av naturen er ofte betinget av at bruk videreføres og lokalkunnskap bevares. Nærhetsprinsippet er også nedfelt i Malawi-prinsippene for økosystemforvaltning av biologisk mangfold, under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), prinsipp nr. 2:

«Management should be decentralized to the lowest appropriate level.»

Kommunene er også gitt en viktig rolle i naturforvaltningen i rollen som planmyndighet, og et av prinsippene ved utformingen av plan- og bygningslovsystemet er at beslutninger skal tas så nært som mulig de som berøres av beslutningene. Samtidig kreves det at enkelte tiltak vurderes i et mer overordnet perspektiv, da det er avgjørende å finne en balanse mellom lokale og nasjonale mål og hensyn. Utvalget peker på flere alternativer for å oppnå en mer helhetlig planlegging, slik at man i større grad bl.a. kan vurdere samlet belastning etter naturmangfoldloven. I utredningen påpekes det imidlertid at det lokale handlingsrommet i arealpolitikken må bevares, jf. punkt 15.6.3. om sterkere økosystemtjenestefokus i reglene for lokal planlegging:

«Samtidig er utvalget opptatt av at ikke handlingsrommet i arealplanleggingen skal bli for begrenset, og at summen av krav og forventninger som legges på lokale myndigheter skal være akseptabel. En sterk statlig styring av kommunene reduserer kommunenes mulighet til å gjøre egne valg og helhetlige prioriteringer. Jo flere nasjonale mål og forventninger som stilles til kommunene, desto større er risikoen for at målene vil være motstridende. Forventningene til lokal planlegging er full av motstridende mål allerede, det skal legges til rette for både vekst og vern. F.eks. skal det legges til rette for produksjon av fornybar energi, havbruk og uttak av mineralressurser, samtidig som naturhensyn skal ivaretas.»

Det er ikke nødvendigvis det lokale handlingsrommet i arealpolitikken som er en trussel mot naturverdiene, men at miljømålene ofte ikke henger sammen med øvrige krav og forventninger, sammenholdt med at insentivene gjennomgående er knyttet til annen bruk enn vern. Dette understreker behovet for en helhetlig gjennomgang av virkemidler og insentiver hvor det i større grad sikres at ulike forventninger samordnes slik at de blir mer sammenfallende, og at insentivene trekker i samme retning som forventningene. Slik kan man også bidra til en mer helhetlig og bærekraftig planlegging lokalt, og til å redusere statlig overstyring i miljøpolitikken.

Mineralutvinning

Utvalget nevner mineralutvinning som et eksempel der man bør ta sikte på en mer helhetlig planlegging av aktiviteten, og på grunn av sakens aktualitet vil USS knytte noen særskilte bemerkninger til dette. Mineraler særpreges ved at det er begrensede og stedbundne

naturressurser, og at man derfor ikke kan henvise aktiviteten til andre arealer. Mineralutvinningstiltak er tiltak som lett vil komme i konflikt med og ekskludere annen arealbruk innenfor en kommune.

I Nærings- og handelsdepartementets *Strategi for mineralnæringen* (mars 2013) gis det uttrykk for at kommunenes arealmyndighet på dette området, er under et visst press, og det åpnes bl.a. opp for å bruke statlig plan der kommunen motsetter seg et mineralutvinningstiltak. Uttalelsene i *Mineralstrategien* har skapt en usikkerhet rundt om kommunene for fremtiden også vil få beholde sin planmyndighet på mineralutvinningsområdet. USS vil derfor fremheve at det er kommunene som er nærmest til å avveie og prioritere arealbruken i kommunen på bakgrunn av lokalkunnskap, historie og erfaringer. USS mener derfor at det er avgjørende at kommunene beholder sin myndighet etter plan- og bygningsloven til å vedta reguleringsplaner for mineralutvinningstiltak.

3 VERDSETTING OG BETALING FOR TAPTE NATURVERDIER

Utvalget påpeker at det er for billig å bruke natur, og at kostnadene for tapte naturverdier ikke er inntatt i regnskapet når nye tiltak og inngrep iverksettes.

Naturverdiene og økosystemtjenestene «eies» i stor grad av samfunnet og allmennheten. Bruk av natur er bruk av fellesskapets ressurser, hvor tapte naturverdier er tapte verdier for allmennheten. Derfor bør det vurderes ressursbeskatning for flere typer ressursuttak og naturbruk enn det som er tilfellet i dag, og de som bærer ulempene bør kompenseres også økonomisk. Ofte er det lokalsamfunnet som først og fremst stiller sin naturkapital til disposisjon, som også må leve med de ulemper det medfører. Dagens regelverk er ikke utformet slik at naturkapitalen gir den avkastning som er rimelig til de som investerer den.

Naturens energi- og mineralressurser er høyt verdsatt i et marked og danner grunnlag for fortjeneste. Utnyttelse av disse ressursene krever bruk av lokal natur og har lokale miljøulempene. Vindkraft, vannkraft, gruvedrift etc. forringer verdien av andre økosystemtjenester med arealbeslag og forringelse av friluftsområder, fiskeressurser, vannressurser etc.

For vannkraft er det en hundreårig tradisjon for at lokalsamfunnet får en nødvendig gjenytelse i form av ordninger som naturressursskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Ofte ytes også næringsfond til berørte interesser. I tillegg betaler vannkraftsektoren grunnrenteskatt til staten. Dette kan anses som betaling for bruk av en felles ressurs, og en økonomisk verdsetting og kompensasjon for andre økosystemtjenester som blir skadelidende – og en synliggjøring av at naturen har en verdi. Videre er det også en fordeling av verdiskapningen ved at også den part som stiller sin naturkapital til disposisjon også skal ha en rimelig andel av avkastningen.

USS mener grunnlovgivningen for de etablerte ordningene på vannkraftsektoren har klar overføringsverdi til andre typer ressursutnyttelse, det være seg eksempelvis vindkraftutbygging, mineralutvinning og fiskeoppdrett. Felles for tiltakene er at de beslaglegger arealer, og at miljøulempene i stor grad er av lokal karakter.

USS mener derfor det bør vurderes mer konsekvent og universell skattlegging for bruk av natur, og vil her peke på noen aktuelle forslag som bør vurderes.

3.1 Naturavgift

Natur og arealer er en knapp ressurs, både i sjø og på land, og det er mange brukerbehov og interesser som skal ivaretas innenfor de samme arealene. En av de største truslene også mot biologisk mangfold er også arealinngrep og ny arealbruk. En areal-/naturavgift bør derfor vurderes på generelt grunnlag.

En natur eller arealavgift er tidligere vurdert, men ble som utvalget viser til i sin utredning s. 370 stilt i bero i Revidert nasjonalbudsjett for 2003. USS deler utvalgets syn om at dette spørsmålet siden den gang har fått økt aktualitet, med henvisning til våre forpliktelser etter konvensjonen om biologisk mangfold, økt fokus på økosystemtjenester, økt press på arealene og utfordringer knyttet til havbruksnæringen.

Det har også den senere tid vært fremmet konkret krav og diskutert innføring av en kommunal arealavgift for oppdrettsanlegg. Lokalsamfunnet får lokale miljøbelastninger og arealbeslag i sjøområdene, men får ingen inntekter for denne bruken av sjøarealene eller noen kompensasjon for ulempene. Det oppleves urimelig at noen har stor fortjeneste ved bruk av felles ressursene, mens lokalsamfunnet bærer ulempene og får lite eller ingenting tilbake.

USS vil også påpeke at behovet for slik natur/arealavgift til kommunene nå også er særlig aktuelt for mineralutvinning. I dag er det ingen hjemmel i mineralloven for lokale skatter eller avgifter på mineralutvinning, men tiltakene innebærer store arealbeslag og ofte lokale forurensningsproblemer. Det innebærer at kommunene må sikre seg på andre måter, for eksempel ved utbyggingsavtaler med mineralutvinneren. Det betyr mindre forutsigbarhet både for kommunen og tiltakshaveren. For øvrig viser vi til punktet nedenfor om grunnrente.

USS støtter derfor Utvalget i at prinsippet om en naturavgift, som foreslått i NOU 1996: 9 *Grønne skatter*, nå bør utredes. USS savner imidlertid det lokale perspektivet, og mener det ikke er gitt at en slik naturavgift skal være nasjonal – tatt i betraktning at ressursutvinning har en utpreget lokal karakter med lokale naturinngrep og miljøulempene. En naturavgift eller andre økonomiske ordninger bør i stor grad tilfalle de som er direkte berørt, og det er derfor naturlig at den i stor grad tilfaller kommunen.

3.2 Grunnrente

Utvalget anbefaler at praksisen for grunnrentebeskatning i Norge gjennomgås og peker på mineralnæringen som en næring der det vil være naturlig å vurdere innføring av en slik skatt. USS stiller seg bak dette forslaget. Prinsipielt skiller ikke denne sektoren seg fra andre sektorer der skatt på grunnrente allerede er innført, som for petroleumsutvinning og vannkraftsektoren. Grunnrenteskatt bør utredes for flere næringer som tar i bruk fellesskapets naturressurser.

Når et gjelder mineralutvinning gjør denne næringen bruk av en ikke-fornybar ressurs, som gir en ekstraavkastning fra virksomheten sammenlignet med andre virksomheter der slik bruk av naturressurser ikke inngår. Det er USS sitt syn at den ekstra verdien som bruk av fellesskapets ressurser skaper, også bør skattlegges på en slik måte at verdien går tilbake til fellesskapet.

Utvalget skriver også at det for miljøbelastende grunnrentenæringer, er et tilleggsargument for å beskatte grunnrenten; nemlig at næringer som belaster miljøet ikke bør tillates å være mer lønnsomme enn andre ved at de ikke betaler for innsatsfaktoren. Utvalgets leder, Stein Lier-Hansen, påpeker at mineralnæringen i Norge i dag er «*underkritisk*» og at mineralutvinning i Norge drives på en svært miljøvennlig måte sammenlignet med andre land. USS vil derfor understreke at en grunnrenteskatt kun er ment å treffe den ekstraavkastningen som bruk av naturressursen i produksjonen gir, altså en nærmere definert avkastning utover normalavkastningen. Grunnrenteskatten vil følgelig ikke treffe de virksomhetene som knapt går med overskudd og er slik sett ikke problem for de underkritiske virksomhetene som Lier-Hansen viser til. Videre er det positivt at mineralnæringen i Norge, som følge av de norske rammevilkårene, er mer miljøvennlig enn i en del andre land. Imidlertid betyr ikke det at næringen ikke er miljøbelastende også i Norge, og argumentet om en grunnrenteskatt på miljøbelastende næringer er derfor etter USS' syn gyldig. Prinsipielt sett mener USS at næringer som gjør bruk av naturressurser bør skattes noenlunde likt for *selve bruken av* naturressursen og avkastningen fra denne.

USS vil derimot understreke at til forskjell fra grunnrentebeskatningen bør en *naturavgift* som foreslått over prinsipielt sett pålegges for bruk av natur uavhengig av lønnsomhet. En slik avgift er en miljøavgift som skal kompensere for naturskade og ulemper som vil oppstå uavhengig lønnsomheten for den aktuelle næring. Dersom den aktuelle næringen ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom med en slik avgift, er den heller ikke samfunnsmessig lønnsom dersom alternativet er at ulempene og kostnadene ved inngrepet i stedet veltes over på andre, for eksempel lokalsamfunnet som ikke får kompensert for skader og ulemper.

3.3 Naturressursbeskatning

I likhet med vannkraftsektoren bør deler av en eventuell grunnrenteskatt gå til de berørte lokalsamfunnene gjennom en naturressursbeskatning der det er lokalt forankrede naturressurser som tas i bruk. Naturressursskatt for vannkraft ble innført i 1996, og daværende finansminister Sigbjørn Johnsen begrunnet dette i stortingsdebatten:

«Jeg har også lyst til å understreke innledningsvis at vannkraften er en nasjonal ressurs med en sterk lokal forankring, Den sterke lokale forankringen innebærer at kraftkommunene får særskilte skatteinntekter fra kraftvirksomheten. Det har vært bred enighet om dette.»

Samme begrunnelse kan brukes for å innføre naturressursskatt for eksempel for vindkraftproduksjon. For vindkraftanlegg er det også foreslått å vurdere skatteordninger for vindkraft tilsvarende de som er etablert for vannkraft, herunder naturressursskatt (se Dokument 8:115 S (2012–2013)). Dette ble imidlertid avvist av det daværende stortingsflertallet. USS mener dette forslaget er i tråd med slike tiltak utredningen nå etterlyser, og vil oppfordre regjeringen og det nye Stortinget til å vurdere dette.

3.4 Andre eksempler og forslag på betaling for naturressurser

Det har vært fremmet forslag om ulike sektorvise ordninger for å bøte på ulemper. Et aktuelt eksempel de senere år har vært spørsmål om kompensasjon for store kraftlinjer.

De berørte kommunene i Hardanger ble det innvilget et næringsfond på 100 millioner kroner for å bøte på ulempene med den omstridte kraftlinjen fra Sima til Samnanger. Dette var imidlertid et engangstilfelle innvilget særskilt for denne utbyggingen. Det er USS sitt syn at dette er et eksempel på betaling for areal- og naturbruk som bør gjelde mer generelt. For kraftlinjer kan det nedfelles en hjemmel i energiloven som etablerer en forutsigbar ordning for alle utbyggere av kraftlinjer.

En slik generell kompensasjonsordning ble også foreslått i NOU 2012:9 Energiutredningen med en begrunnelse som helt klart kan forankres i økosystemtjenesteutvalgets anbefalinger:

«I forbindelse med konsesjonsbehandlingen av store kraftledninger har særlig kommunene pekt på at det er manglende samsvar mellom de som får fordeler og de som får ulemper av kraftledningene. I dag er eventuell inntekt til kommunen i all hovedsak knyttet til eiendomsskatt. Denne skatten er beskjeden for luftledninger, men utgjør mer for dyrere løsninger som jordkabel og stasjoner. I tillegg til eiendomsskatt gir utbygging av kraftledninger ringvirkninger gjennom lokale kjøp av varer og tjenester.

Det synes å være to hovedsyn som gjør seg gjeldende i ledningsaker. Noen legger vekt på at større kraftledninger ofte begrunnes ut fra nasjonale og regionale hensyn, mens det er lokalsamfunnene som sitter igjen med de konkrete ulempene i form av arealbeslag og miljøulemper. En kompensasjonsordning for kommuner kan virke utjevne. Andre legger vekt på at det enkelte nettprosjekt ikke bare er nyttig for områdene som knyttes sammen, men også for robustheten i hele sentralnettet og dermed hele landet. Hvordan nytteverdier og ulemper fordeler seg mellom ulike områder er vanskelig å anslå. Etter dette synet vil ikke en kompensasjonsordning bidra til noen mer rettferdig fordeling, bare en annerledes fordeling.

Innføring av en eventuell kompensasjonsordning for store kraftledningsutbygginger forutsetter praktiserbare ordninger. Kriteriene for en kompensasjonsordning må være klare og objektive, og kan for eksempel knyttes til spenningsnivå og lengde eller arealbeslag. Det må vurderes hva som er et rimelig nivå for kompensasjon, om det skal være en årlig utbetaling eller et engangsoppgjør og om det skal gjøres forskjell på ledninger, transformatorstasjoner og bryterfelt.»

Dette forslaget ble avvist av forrige regjering, men bør tas opp til vurdering i lys av økosystemutvalgets anbefalinger.

Et eksempel på en generell tilnærming til betaling for ressursbruk på tvers av sektorer, er EUs vanddirektiv som krever at medlemsstatene innfører vannprising for all bruk av vann (vanddirektivets artikkel 9). Medlemslandene skal sørge for at brukere av vanntjenester (herunder husholdninger, industri og landbruk) dekker miljø- og ressurskostnadene ved vannforbruket, og med dette gi brukerne av vann tilstrekkelige insentiver til å bruke vannet mer effektivt og dermed bidra til at miljømålene ble nådd. Denne delen av direktivet er ikke inntatt i den norske vannforskriften, og vannprising blir vurdert som mer aktuelt i land med knappere vannressurser. Men det er også eksempler på vannprising i Norge, for eksempel konsesjonsavgiftene for vannkraft som betales til vertskommunene for vannkraftanlegg. En eventuell arealavgift for oppdrettsanlegg for bruk av sjøarealer (nevnt over) vil også være eksempel på vannprising i henhold til vanddirektivet.

4 NYE INSENTIVER FOR MILJØHENSYN I FORVALTNING AV NATURRESSURSER

Lokalsamfunnet har den næreste og sterkeste interesse i å ivareta mange av de viktigste økosystemtjenestene naturen har å by på, for eksempel til matproduksjon, utmarksbeite, jakt og fangst, vannforsyning, flombeskyttelse, skogbruk og rekreasjon. Samtidig har naturressursene i mange distriktskommuner vært viktig grunnlag lokal for verdiskaping og inntekter, for eksempel med utvikling av reiseliv og energiproduksjon.

De økosystemtjenester man lokalt drar nytte av, har i stor utstrekning kommet i konflikt med nasjonale naturfredningshensyn. Arealvern initiert fra statlig hold har hatt preg av «osteklokke» hvor annen lokal bruk av naturen har blitt tilsidesatt. Naturvernet har i liten grad vært utformet på lokalsamfunnets premisser, men har hatt til formål å ivareta nasjonale mål og interesser. Lokalsamfunnets nytte av naturens økosystemtjenester er i mange tilfeller knyttet til bruk av naturen, og ikke et ensidig vern av naturen. Selv om vern av natur også kan være nødvendig for å ivareta noen økosystemtjenester, kan det samtidig være til hinder for å dra nytte av mer «lønnsomme» økosystemtjenester i verneområdet (tømmer, mineraler, energiproduksjon, landbruksproduksjon etc.) Ofte er det som forbys i et verneområde økosystemtjenester som danner grunnlag for sysselsetting og økonomisk verdiskaping, mens de økosystemtjenester som vernes ofte ikke gjør det. Det økte fokuset de senere år på verdiskaping og sysselsetting i tilknytning til verneområdene er således en ønsket og positiv utvikling, men det vil fortsatt variere i hvilken grad det er rom for dette innenfor de vernehensyn som gjelder i et område.

Lokal forankring, deltakelse, dialog og kunnskap er avgjørende for å ivareta ulike interesser og også skape lokal aksept for at vern av naturressurser noen ganger må gå foran bruk. Men fortsatt vil de lokalsamfunn som har fått sin natur vernet ofte oppleve at de bærer kostnadene ved naturvernet, mens gevinsten er oppnåelse av nasjonale miljømål som de i liten grad drar nytte av. Det er derfor også viktig at de lokalsamfunn som bærer kostnadene ved at arealer blir båndlagt også blir økonomisk kompensert. USS mener dette er nødvendig også for å gi miljøpolitikken større legitimitet og aksept.

Som påpekt innledningsvis i punkt 1, handler dette om at det ofte ikke er sammenfall mellom de som bærer fordelene og ulempene, og at det gjelder både ved inngrep/ressursutnyttelse og ved vern, slik dette er treffende beskrevet av utvalget og også er påpekt i Malawi-prinsippene:

«En helhetlig, økosystembasert forvaltning vanskeliggjøres også av at økosystemene ikke følger kommune- eller fylkesgrenser, og at en kommune ofte må dele gevinstene ved f.eks. vern med sine omgivelser mens den bærer kostnadene selv, f.eks. i form av mindre rom for lokal næringsutvikling som hyttebygging.»

“Often those who benefit from conservation do not pay the costs associated with conservation and, similarly, those who generate environmental costs (e.g. pollution) escape responsibility. Alignment of incentives allows those who control the resource to benefit and ensures that those who generate environmental costs will pay.”

Et aktuelt og illustrerende eksempel kan man finne i rovviltforvaltningen. Her står ulike økosystemtjenester og miljømål opp mot hverandre. Beiteressursene er en viktig

økosystemtjeneste, og bidrar til en miljø- og ressursvennlig matproduksjon. I tillegg bidrar det til å opprettholde viktig økosystemtjenester som kulturlandskap, naturtyper og biologisk mangfold. Høye rovviltbestander vil også redusere verdiene av andre økosystemtjenester som f.eks. bestander av jaktbare arter, og at deler av befolkningen føler frykt for bruk av naturen til friluftslivsformål dersom rovvilt har fast tilhold i nærområdene.

Samtidig kan det være nødvendig å prioritere rovviltbestander på bekostning av annen naturbruk enkelte steder dersom miljømålene om levedyktige rovviltbestander skal ivaretas. Disse lokalsamfunnene opplever i sterk grad at de må bære store belastninger for å oppnå et nasjonalt miljømål de ikke har noen særlig gevinst av. Det såkalte ulvesoneutvalget avgav sin rapport «Evaluering av ulvesona» i oktober 2012, og foreslo her en kompensasjonsordning for de lokalsamfunn som særlig bærer belastningen med tilhold av familiegrupper av ulv. Forslaget er begrunnet i utvalgets rapport side 5:

«Utvalget peker på de krevende utfordringer og svært tunge belastninger som lokalsamfunn og enkeltkommuner opplever ved å ligge innenfor ulverevir. Her står forvaltningen av ulv i en særstilling, slik utvalget har vist til foran. På denne bakgrunn foreslås det innført en kompensasjonsordning i størrelsen 8-10 millioner kr per yngling årlig. Beløpet fordeles forholdsmessig på de kommuner som har familiegruppas revir på sitt område og kan benyttes til for eksempel næringsfond, tjenestetilbud og annet etter kommunestyrets bestemmelser.»

Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp, men bør etter USS sitt syn vurderes.

En beslektet idé har også ligget bak forslag om næringsfond til kommuner som avstår store arealer til vern. I NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (biomangfoldutvalget) ble fond til distrikter med verneområder trukket frem som et mulig tiltak for å avbøte for de lokale ulemper og kostnader som følger med omfattende vern. Her ble dette også sett i forhold til erstatningsordninger for grunneiere og bruksberettigede, men etter USS vurdering er det også aktuelt å yte lokalsamfunnet kompensasjon fordi store verneområder også berører den lokale samfunnsutviklingen i sin helhet.

Biomangfoldutvalget skrev i punkt 18.9.4.:

«Søknad om midler kan f.eks. organiseres ved at berørte kommuner kan søke fondet om støtte både på vegne av enkeltpersoner som blir berørt av et vernevedtak og til utviklingstiltak i regi av kommunen. Det må være en forutsetning at det ikke kan ytes midler/støtte til tiltak som kan komme i strid med forskriftene for det enkelte verneområde. Administrasjon av et slik fond kan f.eks. gjøres etter mønster av Kulturminnefondet.

En slik støtteordning vil kunne kompensere for vesentlige tap som enkelte grunneiere eller rettighetshavere i verneområder blir påført. I tillegg vil en slik ordning kunne bli et viktig distriktspolitisk redskap gjennom at også kommunene kan bli tilført midler til omstilling og utviklingstiltak.»

Slike fond har unntaksvis blitt innvilget i enkelte vernesaker, men er ikke gjenstand for en generell ordning.

Eksempler på dette er kommunene som fikk et nærings- og utviklingsfond på 30 millioner kroner i forbindelse med opprettelse av Trillemarka-Rollagsfjell naturreservat (nevnt i NOUen side 356). Et annet eksempel er vernet av Vefsna-vassdraget i 2009. Her fulgte et næringsfond til fire kommuner på til sammen 150 millioner kroner.

Det ble imidlertid avvist i forarbeidene til naturmangfoldloven å innføre en generell kompensasjonsordning, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 255:

«Det er ikke aktuelt å innføre en generell kompensasjonsordning til lokalsamfunn som berøres av verneområder etter naturmangfoldloven. Regjeringen ser imidlertid at det igjen kan oppstå tilfeller som gjør det aktuelt med tiltak. I slike tilfeller kan det da være aktuelt å sette av midler til faste eller midlertidige stillinger til naturveiledning, oppsyn og forvaltning. I særskilte tilfeller hvor restriksjonsnivået for lokalsamfunnet er særlig omfattende og legger begrensninger på eksisterende og framtidig næringsvirksomhet, kan det etableres prosjekter eller fond for lokal verdiskaping.»

I NINA-rapport 673 «Økosystemtjenester - fra begrep til praksis?» s. 36-37 vises det derimot til positive erfaringer også fra andre land med denne type ordninger, og påpekes at norske kommuner i liten grad kompenseres:

«Erfaringer fra Brasil (Ring 2008) viser at det går an å få lokal forankring ved opprettelse av verneområder ved at statlige midler automatisk tilbakeføres til kommunene ved opprettelse av verneområder (ecological fiscal transfers, EFT). Ikke bare fører dette til en lokal kompensasjon, men også til lokalt initiativ til å utvide verneområdene. (...)

Norske kommuner greier bare i liten grad å generere inntekter når de leverer økosystemtjenester, for eksempel ved opprettelse av verneområder hvor beslutninger om opprettelse gjerne tas av myndigheter på nasjonalt plan, mens de konkrete konsekvensene bæres lokalt, ofte uten kompensasjon. Dette fører fort til at det lokalt satses mer på aktiviteter som truer mangfoldet enn aktiviteter som bevarer.»

USS mener det på grunnlag av økosystemtjenesteutvalgets anbefalinger om flere miljøintensiver til kommuner og de erfaringer som er gjort i enkeltstående tilfeller taler for å vurdere forslaget på nytt med sikte på å etablere en generell og forutsigbar ordning for kompensasjon ved vern.

5 AVSLUTTENDE KOMMENTAR

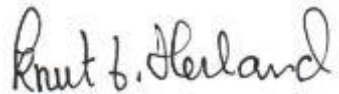
USS ser positivt på utredningens formål om å se på virkemidler for å verdsette økosystemer og biologisk mangfold, slik at disse blir ivaretatt i de beslutningsprosessene som kan påvirke økosystemene.

USS mener rapporten bør være et utgangspunkt for å vurdere konkrete og målrettede virkemidler – også rettet mot kommuner og lokalsamfunn. De miljøpolitiske mål og insentiver må i større grad trekke i samme retning enn det som i dag er tilfelle. Verdsettelsen av naturverdier og naturressurser må bidra til en rimelig fordeling av fordeler og ulemper. Det er sentralt at

gevinstene – enten de er av økonomisk art eller er oppfyllelsen av nasjonale miljømål – også kommer det lokalsamfunn som avstår sin naturbruk til gode.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenes Sammenslutning

A handwritten signature in black ink that reads "Knut J. Herland". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Knut J. Herland

Leder, Utmarkskommunenes Sammenslutning