

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

postmottak@fin.dep.no

Oslo, 17. mars 2016

NOU 2015: 15 SETT PRIS PÅ MILJØET – HØRINGSUTTALELSE FRA NFKK

1 Innledning – sammenfattende merknader

Det vises til Finansdepartementets høringsbrev 9. desember 2015 og NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet (Grønn skattekommisjon).

Høringsfristen var 9. mars 2016, men Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) står ikke på departementets høringsliste og var derfor heller ikke kjent med høringsfristen. Styret fikk først behandlet saken i styremøte 16.3.2016. Vi ber følgelig om at høringsuttalelsen fra NFKK blir tatt med i det videre arbeidet.

Nettverk for fjord- og kystkommuner (NFKK) har 58 medlemmer fra Tvedestrand i sør til Nordkapp i nord. NFKK ivaretar medlemskommunenes interesser i våre sjø- og kystområder. Blant sakene NFKK har arbeidet mest med er innføring av en arealavgift.

Oppdrettsnæringen legger stadig større beslag på arealene i sjøområdene, men bruken reflekteres i svært liten grad de skatte- og avgiftsordningene som gjelder på området i dag. Selv om vi som kommuner stiller våre unike og lokale naturressurser til disposisjon for næringen, er det dessverre svært lite av verdiskapningen som blir liggende igjen i kommunene. Situasjonen i dag er at kystkommunene verken får en tilfredsstillende kompensasjon for miljøulempene eller tilfredsstillende andel skatte- og avgiftsordningene som næringen ilegges av staten.

I kap 7.3 uttaler Grønn skattekommisjon følgende om innføring av en naturavgift på oppdrettsnæringa:

«Utvalgets vurdering er at det ikke er grunnlag for å foreslå noen ny avgift knyttet til fiskeoppdrett nå. Utvalget mener imidlertid at det er behov for en gjennomgang av de eksterne kostnadene ved fiskeoppdrett og at eventuelle nye avgifter på området bør vurderes i lys av en slik gjennomgang.»

Utvalgets anbefalinger

- *Det innføres avgift på nitrogen og fosfor i mineralgjødning. Avgiften settes slik at den tilsvarer marginal skadekostnad for nitrogen og fosfor.*
- *Det innføres ikke en avgift på fiskefôr nå.*
- *Eksterne kostnader ved fiskeoppdrett utredes og nye avgifter på området vurderes i lys av dette.»*

NFKK er uenig i at det ikke er grunnlag for å innføre en ny avgift knyttet til fiskeoppdrett nå, men støtter uttalelsen om at det er behov for en gjennomgang av de eksterne kostnadene ved fiskeoppdrett.

Videre **støtter NFKK** Grønn skattekommisjons prinsipielle syn om å innføre en naturavgift for bruk av naturens ressurser, jf. kapittel 7.4.

Utnyttelse av naturressurser, herunder utnytting av hav og kystområdene til oppdrettsanlegg, medfører lokale naturinngrep som kan redusere verdien av det som i innstillingen omtales som økosystemtjenester. **NFKK stiller seg derfor bak** kommisjonens vurdering om at «*bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester bør ha en pris*» og at «*[p]risen bør reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene tap av for eksempel biologisk mangfold og redusert verdi av friluftsliv, innebærer*». NFKK gir derfor sin tilslutning til med Grønn skattekommisjons anbefaling om «*at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold*».¹

I motsetning til hva Grønn skattekommisjon legger til grunn, **er det NFKKs syn avgjørende at en slik naturavgift går til lokalsamfunnene** som påføres ulemper ved naturinngrepene. Inngrep og bruk av naturen, herunder også sjøområder har en utpreget lokal karakter med lokale miljøulemp. Dette tilser klart at avgiften må være kommunal. Det er i kommunenes område virksomheten skjer, og som vertskap er det også kommunene som avstår sine verdifulle naturressurser. Inngrepene gjør det nødvendig for kommunene å bli stilt i en posisjon hvor det kan iverksettes nødvendige tiltak for å hindre at naturen blir påført evigvarende og irreversible inngrep i natur og miljø.

En avgift vil som nevnt også kunne bidra til at **kommunene får en andel av den verdiskapningen** som skjer på grunnlag av kommunenes naturkapital. Gjeldende konsesjonsordninger og skattesystem for særlig oppdrettsnæringen samsvarer dårlig med hva som synes å være en tverrpolitisk målsetning – å sikre at en større del av lokal verdiskapning blir igjen i de distriktene og at lokale naturinngrep blir kompensert.

Ved utforming av en naturavgift på oppdrettsnæringen, **mener NFKK det er naturlig å videreutvikle den ordningen som ble vedtatt i Stortinget i mai 2015**. NFKK er ikke tilfreds med denne ordningen, hvor avgift kun ilegges i forbindelse med ny vekst (nye konsesjoner og/eller utvidede produksjonsrettigheter knyttet til eksisterende konsesjoner). Om man skal fange opp de samfunnsøkonomiske kostnadene som gårsdagens og morgendagens oppdrettsanlegg medfører, må ordningen gjelde også for allerede etablerte anlegg. Videre er det sentralt at avgiften verdisikres (se nedenfor).

2 Utformingen av en naturavgift i kystnære sjøområder

2.1 Etableringen av en generell avgift på alle oppdrettskonsesjoner

NFKK har gjennom flere år krevd at det innføres en arealavgift, som må gjelde for alle som innehar konsesjoner, som kompensasjon for bruken av kommunenes naturkapital i kystnære sjøområder. Avgiften bør tilfalle både nye og gamle vertskommuner. Fordelingen mellom de enkelte kommune vil kunne basere seg på antall merder / tildelt MTB i den enkelte kommune. Arealavgiften bør videre utformes slik at den sikrer vertskommunene faste og forutsigbare årlige inntekter.

¹ NOU 2015: 15 s. 125

Arealavgiften vil, foruten å kompensere for naturulempene, bidra til at kommunene får beholde en større del av den lokale verdiskapingen. På denne måte stimuleres kommunene til å stille egnede arealer til rådighet for akvakulturnæringen, samtidig som prisen på å gjøre bruk av natur reflekteres i selskapenes og samfunnets regnskaper.

Om det ikke etableres en egen lov, kan avgiften eksempelvis hjemles i akvakulturloven, som et nytt ledd i bestemmelsen som i dag hjemler vederlaget til staten for tildeling av konsesjoner (Akvakulturloven § 7).

2.2 Samordning og verdisikring

I oppsummeringen i kap 7.3 heter det om avgift på fiskeoppdrett:

- Eksterne kostnader ved fiskeoppdrett utredes og nye avgifter på området vurderes i lys av dette.»

Grønn skattekommisjons mål for en naturavgift i kap 7.4 er oppsummert slik:

«Det må være et mål at en naturavgift bidrar til å effektivisere den samlede bruken av samfunnets ressurser. En avgift må derfor ses i sammenheng med eksisterende reguleringer, slik at man unngår dobbeltregulering og at virkemidler trekker i ulik retning.»²

NFKK støtter at det iverksettes utredninger av eksterne kostnader ved fiskeoppdrett, men mener at en videreutvikling av eksisterende avgiftsordninger ikke trenger å avvente dette arbeidet. Dette fordi en avgift også kan begrunnes i et legitimt krav fra kommunene om at bruk av natur må ha en pris.

Det er ingen annen næring som har gjort større inngrep i våre kystnære sjøområder enn oppdrettsnæringen. For å hindre at miljøulempene blir for store eller irreversible, er det viktig at kommunene blir satt i stand til å iverksette slike tiltak som anses nødvendige.

For at avgiften skal bli en reell betaling for bruk av natur, er det sentralt at avgiften verdisikres.

NFKKs forslag om verdisikring er for øvrig i tråd med det skatterettslige syn Høyre tidligere har forfektet. Under kraftskattereformen uttalte daværende stortingsrepresentant Erna Solberg følgende:³

«Høyre mener prinsipielt – og det har vi fremmet et Dokument nr. 8-forslag om [...] – at alle satser i skatteloven skal inflasjonsjusteres hvert eneste år.»

Forslaget er dessuten i tråd med regjeringens politiske plattform om at «[...] kommunene får beholde en større del av verdiskapingen der hvor verdiene skapes», jf. Sundvolden-erklæringen side 7.

2.3 Konsesjons- og skattesystemet må tilpasses dagens og morgendagens situasjon og behov

Siden konsesjonslovene på vannkraftsektoren ble vedtatt på starten av 1900-tallet er det et hevdvunnet prinsipp at de lokalsamfunn som blir utsatt for naturinngrep som følge av utbygging av

² NOU 2015: 15 s. 127

³ Jf. forhandlingene i Odelstinget nr. 32 (1995-1996)

vannkraftressursene, har krav på erstatning for de tap de blir påført. Det samme bør gjelde for kystkommunene. Bakgrunnen for dette er at flere av naturinngrepene som følger oppdrettsanlegg, kan gripe inn i allmenne verdier. Disposisjonsretten over slike allmenne verdier tilligger våre demokratiske institusjoner, med kommunen som den naturlige i varetaker.

Grønn skattekommisjon fremhever at konsekvensutredninger er et viktig instrument ved vurdering av negative miljøvirkninger av vannkraftutbyggiger:

«Konsekvensutredninger, herunder kartlegging av miljøkonsekvenser, er et viktig krav som stilles når det vurderes tiltak som innebærer inngrep i natur. Myndighetene skal i vurderingen av om tiltak skal tillates avveie om fordelene for samfunnet vurderes å overstige ulempene, herunder eventuelle negative miljøvirkninger. I deler av sektorlovgivningen åpnes det også for å sette krav til avbøtende tiltak for å redusere miljøvirkningen av tiltaket.»⁴

NFKK stiller seg bak kommisjonens uttalelse, som også har gyldighet for oppdrettsanlegg.

NFKK mener gjeldende ordninger ikke bare er lite tilpasset verdifordelingen mellom stat, oppdrettsanleggenes eiere og berørte distrikter, men heller ikke fanger opp i tilstrekkelig grad de samfunnsøkonomiske kostnadene oppdrettsanleggene medfører for kommunene.

3 Avslutning

Grønn skattekommisjon er et utgangspunkt for å vurdere hvordan en naturavgift bør utformes som et målrettet virkemiddel som skal verdsette økosystemtjenester og biologisk mangfold.

NFKK ber departementet straks iverksette de utredninger som utvalget foreslår for fiskeoppdrett, men ikke slik at dette forsinker gjennomføring av etablering av og utbetalinger fra det foreslåtte «havbruksfondet».

NFKK gjør gjeldende at det deretter er naturlig å ta utgangspunkt i Grønn skattekommisjons prinsipp om et sjablongbasert verdsettelsessystem. NFKK mener at utformingen av et slikt system er det flere alternativer som kan være aktuelle. NFKK bidrar gjerne med innspill i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen

Nettverket for fjord- og kystkommunene



Ole Laurits Haugen, Leder

⁴ NOU 2015: 15 s. 124