

Finansdepartementet  
[postmottak@fin.dep.no](mailto:postmottak@fin.dep.no)

Oslo, 14. mars 2016

## **Høringsuttalelse til NOU 2015:15 “Sett pris på miljøet” – rapport fra grønn skattekommisjon**

Sabima vil med dette levere innspill til rapporten «Sett pris på miljøet» fra Grønn skattekommisjon.

Norge har et overordnet mål om å stanse tapet av naturmangfold, fordi vi som mennesker er avhengige av de tjenestene naturen produserer og fordi naturen har verdi i seg selv. Grønn skattekommisjon har flere gode forslag som blant annet naturavgift og kutt i miljøfiendtlige subsidier som vi forventer at Finansdepartementet følger opp.

En mangfoldig natur er en robust natur. Artsrik og hel natur tar mindre skade av et varmere klima, enn artsfattig og oppstykket natur. Økosystemene er grunnlaget for produksjon av mat, medisiner og en rekke materialer. De renser luft og vann, binder karbon, beskytter mot flom, ras, storm og erosjon, og de gir oss mulighet for både åndelige og fysiske opplevelser. Og ikke minst: ved en bærekraftig utnyttelse og forvaltning kan de fortsette å levere disse livsviktige tjenestene i overskuelig fremtid. God naturforvaltning er med andre ord både en uhyre viktig og en svært fornuftig investering.

De menneskelige påvirkningene av naturen er økende. Arealbruk, forurensning, klimaendringer, fremmede arter og høsting av naturressurser er årsakene til omfanget av artstap som vi ser i dag. Vi regner med at vi mister arter hundre til tusen ganger raskere enn uten disse påvirkningene. Viktige tiltak for å begrense tapet av biomangfold er å regulere og begrense påvirkninger, tilrettelegge for avbøtende tiltak og sikre helhetlige og effektive beslutningsprosesser og rammeverk. Avgiftsløsninger må komme som et tillegg til de eksisterende virkemidler og reguleringer vi har i dag.

### **Sabima vil kommentere på følgende punkter i detalj:**

7.4 Tap av uberørt natur og biologisk mangfold

9.2.2 Skogbruk

### **Kommentarer til 7.4 «Tap av uberørt natur og biologisk mangfold»**

Grønn skattekommisjon foreslår at det innføres av avgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og naturmangfold. En viktig del av argumentasjonen er som følger: *“Utvalgets utgangspunkt er at all bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester bør ha en pris. Prisen bør reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tap av for eksempel biologisk mangfold. Dette tilsier at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold. En naturavgift bidrar til at utbyggere i større grad internaliserer miljøkostnadene, og kan i tillegg bidra til at konsesjonsprosessen fungerer bedre. Konsesjonssøker (utbygger) kan ha interesse av å overvurdere de privatøkonomiske gevinstene for å øke sannsynligheten for å få konsesjon. En naturavgift kan bidra til å rette opp denne markedssvikten.”*

Sabima er positive til forslaget om en naturavgift, og vil at Finansdepartementet skal arbeide videre med forslaget. For Sabima er det viktig å presisere at en naturavgift ikke kan erstatte gjeldende regimer for konsesjoner, konsekvensutredninger, tillatelser, eller gjeldende regelverk for naturinngrep hjemlet i plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og andre lovverk. Naturavgiften vil kun være aktuell når det omsøkte tiltaket er behandlet, og eventuelle tillatelser gitt etter gjeldende regelverk. Det er behov for en avgift som kan begrense inngrep. Vi vil også presisere at forurensere betaler-prinsippet i naturmangfoldloven må stå fast; en naturavgift må komme i tillegg. Innretningen på avgiften kan for eksempel ikke bevege seg i retning av kompensasjonsløsninger.

Utvalget antyder at arealbruksindikatoren INON (inngrepsfrie naturområder i Norge) kan være ett utgangspunkt for et sjablongbasert system for å verdsette miljøskaden. INON-arealer er definert som områder beliggende en kilometer eller mer (i luftlinje) unna tyngre tekniske inngrep. I tillegg til redusert verdi av økosystemtjenester og biologisk mangfold, mener utvalget at tap av rekreasjonsverdi bør inngå som en del av avgiften. Etter Sabimas oppfatning er INON uegnet som utgangspunkt for et sjablongbasert system for å verdsette miljøskade. INON kan ha et potensial for å estimere et inngreps negative innvirkning på rekreasjonsverdi og visse naturverdier, men gir for øvrig for snever informasjon til å rangere tap av naturmangfold eller reduksjon i økosystemtjenester.

Type- og beskrivelsessystemet Natur i Norge (NiN) må være rammeverket for beregning av en naturavgift. NiN er et type- og beskrivelsessystem for all variasjon i naturen. Systemet er utviklet av Artsdatabanken, og det er dette som skal ligge til grunn for all naturkartlegging i Norge. NiN håndterer variasjonen i alle norske naturmiljø, fra de store havdyp til de høyeste fjell, og fra Skagerrak i sør til Svalbard og Polhavet i nord. NiN håndterer også naturvariasjonen på ulike skala gjennom de såkalte «naturmangfoldnivåene», fra storskala landskapstyper til alle livsmedier, helt ned til barken på et tre. Det jobbes også for å etablere arealstatistikk for Norge etter NiN.

En eksakt beregning av et naturinngreps samfunnsøkonomiske effekt på naturmangfold og produksjon av økosystemtjenester er i utgangspunktet krevende. Det kan tenkes flere måter å utforme dette på, men det er viktig at systemet blir forutsigbart og oversiktlig.

En mulig tilnærming er at en ny naturavgift beregnes ut fra to komponenter:

- a. Nasjonal forekomstfrekvens av de natursystem som omfattes av det planlagte inngrepet. Et natursystem som er sjeldent forekommende i norsk natur bør gi høyere naturavgift enn et mer vanlig forekommende natursystem.
- b. Grad av negativ påvirkning inngrepet vil ha på økologisk tilstand. Dette bør operasjonaliseres i en enkel tredelt skala (Liten påvirkning - Middels påvirkning - Sterk påvirkning). Naturavgiften for et inngrep som i påvirker natursystemet mye bør være høyere enn ved et inngrep som påvirker natursystemet i mindre grad.

Videre kan en tenke seg at det knyttes en ekstra komponent til naturavgiften hvis inngrepet skjer i et område som er vedtatt som en utvalgt naturtype i henhold til naturmangfoldloven. Arbeidet med utvalgte naturtyper er langt fra sluttført, og per i dag mangler mange sårbare og verdifulle naturtyper tilstrekkelig beskyttelse. Dette kan i en overgangsfase være krevende, men en komponent i naturavgiften knyttet til utvalgte naturtyper vil over tid kunne bidra til å øke beskyttelsen av utvalgte naturtyper.

Sabima deler synet til grønn skattekommisjon på at det bør innføres en CO<sub>2</sub>-avgift på omdisponering av areal, og at denne bør inngå som en komponent i naturavgiften. Dette vil være særlig viktig for

unngå omdisponering av myr, som lagrer mye karbon. Det er tiltak som vil redusere presset på både myr, som vi allerede har ødelagt en tredel av, og gammelskog. Denne avgiften må komme i tillegg til andre virkemidler og en naturavgift. Avgift på CO<sub>2</sub>-utslipp for arealomdisponering vil for eksempel ikke reflektere andre miljøbelastninger ved arealbruken, som tap av naturmangfold.

Utvalget sier videre: «Utvalget legger til grunn at avgiften bør utformes som en særavgift som tilfaller statskassen. Det må utredes nærmere hvem som er avgiftssubjekt og når avgiftsplikten oppstår.»

I NOU 2013:10 om Økosystemtjenester anbefalte utvalget at det bør vurderes om inntektene fra avgiften bør øremerkes et eget nasjonalt fond, samt fondets organisering og formål. Fondet bør ha som formål å bidra til bedre og mer presis kunnskap om hvordan vi i Norge best kan forvalte våre økosystemtjenester for å hindre tap av økosystemtjenester på kort og lang sikt. Sabima vil anbefale at dette tas med i videre utredning av naturavgift. Hvorvidt avgiftene skal bidra til å kompensere lokalsamfunnets tap bør også utredes nærmere. Det er problematisk om avgiften tilfaller samme myndighet som fatter vedtak. Da er det viktig å utrede fordelingseffekten og hvilke føringer som skal ligge for mottaker av avgiften. Det er nærliggende å tenke at avgiften skal brukes til naturmangfoldtiltak slik som nevnt over for et nasjonalt fond.

Sabima kan ikke se at kommisjonen har vurdert å innføre grunnrente som et mulig avgiftssystem på nye miljøområder. I Norge har vi grunnrenteskatt på petroleumsutvinning på 50 prosent som tilfaller staten, og på produksjon av vannkraft på 30 prosent som deles mellom staten og vertskommunene. I NOU 2013:10 om Økosystemtjenester anbefalte utvalget at praksisen for grunnrentebeskatning i Norge gjennomgås. I samfunnsøkonomien er skatt på grunnrente anerkjent som en effektiv måte for myndighetene til å skaffe seg inntekter. I motsetning til f.eks. skatt på arbeidsinntekt (som får folk til å jobbe mindre) eller kapitalinntekt (som får folk til å investere mindre), påvirker ikke grunnrenteskatten hvordan aktørene tilpasser seg siden avkastningen uansett er høyere i grunnrentesektorene enn i andre sektorer – helt til all ekstraordinær profitt er «skattet bort». Innenfor sektorer som utnytter naturressurser, forventer man å finne en grunnrente. For Norges vedkommende vil det si innen petroleumsutvinning, kraftproduksjon, mineralutvinning, skogbruk, jordbruk og fiske. Sabima vil anbefale at praksisen med grunnrente gjennomgås.

Sabima vil be Finansdepartementet sette ned et ekspertutvalg som kan utforme et konkret forslag til innretning på naturavgiften.

### **Kommentarer til 9.2.2 «Skogbruk»**

Sabima vil be Finansdepartementet følge opp forslaget fra grønn skattekommisjon om å fjerne støtten til skogsbilveier og taubaner i skogbruket. Støtteordningen bidrar til å redusere naturmangfoldet i Norge, og i likhet med OECD og Grønn skattekommisjon er vi sterkt kritisk til å subsidiere tap av naturmangfold. Slik skog kan også være viktig å bevare ut fra et klimaperspektiv, og subsidiene går derfor ut over både natur og klima. Sabima støtter også Grønn skattekommisjons forslag om å heller ikke tillate at midler fra skogfundsordningen benyttes til bygging av skogsbilveier og hogst i bratt terreng.

Som OECD påpekte i sin [evaluering av norsk miljøpolitikk i 2011](#) er subsidiene til bygging av skogsbilveier over jordbruksavtalen en natur- og miljøødeleggende subsidie. Dette ble gjort i [den nylig publiserte OECD-rapporten om Norges økonomiske tilstand](#). I tillegg har Norge som [målsetning å fjerne](#) slike subsidier ifølge konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), gjennom de såkalte Aichi-målene.

Særlig når det gjelder støtte til bruk av taubane, som muliggjør uttak av trevirke i bratt terreng, kan dette påvirke viktige naturverdier. Bratte skogsområder med lavereliggende og høyproduktiv gammelskog er spesielt viktige biologisk da disse har et mye større biologisk mangfold enn yngre kulturskog. En slik viktig naturtype er bekkekløfter, som kan være livsmiljø for en rekke rødlista arter. Tilskuddsordningene kan dermed føre til avvirkning av gammel, hogstmoden, og biologisk verdifull skog. Det er en klar sammenheng mellom gammel skog med truede arter og utilgjengelighet for skogbruk, og dermed treffer disse støtteordningene systematisk områder som kvalifiserer for vern. Ordningen kan også øke statens utgifter til vern, ettersom staten må kompensere grunneier også for den forventede økte verdien av skogen som utvinningssubsidiene gir.

Skogsbilveier bygges for å komme til i skog som ligger langt fra eksisterende infrastruktur. Slik skog befinner seg i en del tilfeller i inngrepsfrie områder (INON), inkludert områder med høyeste INON-kategori; de villmarkspregede områdene. Forskere fra Norsk institutt for naturforskning (NINA), daværende Norsk institutt for skog og sandskap (NISL, nå NIBIO) sammen med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) la i desember 2014 fram en studie som viste at skog i villmarkspregede områder har like store verneverdier som skog som er vernet etter naturmangfoldloven. I [studien](#) fant forskerne at andelen areal som inneholdt viktige livsmiljø for arter – som forventet – ligger høyt i strengt vernet skog; rundt 40 prosent. Overraskende nok lå villmarkspreget skog på nesten samme nivå, med hele 37 prosent av arealet med viktige livsmiljø for arter. Statistisk sett var det ikke forskjeller mellom strengt vernet skog og villmarkspreget skog (inkludert buffersoner). Begge typer skog har dermed opp mot dobbelt så høy andel skog med viktige livsmiljø som ordinær skog.

Skogene i bratt terreng har stått vanskelig tilgjengelig for hogst i mange hundre år. Det betyr at de ofte er gamle, artsrike og varierte og dermed sjelden vare i norsk natur. Forskere anslår at bare 2,4 prosent av den norske skogen er eldre enn 160 år gammel. Mister vi denne skogen, står vi i fare for å miste mange av artene som lever i den. Nær 2000 av artene på den norske rødlista lever i skog, mange av dem er helt avhengig av ordentlig gamle skogsmiljøer. Disse artene utgjør økosystemer som for eksempel renser lufta vår og vannet vårt, og omdanner næringsstoffer, som nitrogen, slik at vi kan gjenbruke dem.

Skog i bratt terreng styrker også landskapets evne til å redusere faren for ras og erosjon, særlig på bratte Vestlandet og i dalførene. Med klimaendringene vil vi få økt nedbør og mer ekstremvær. Vi vet allerede at beskyttelse mot og reparasjoner etter disse miljøendringene koster oss milliarder. Vi er bare i startgropa med å finne ut hvordan vi skal imøtekomme dem. Et tiltak, som er gratis, er å la gammel, mangfoldig skog i bratt terreng få stå. Skogareal som fjernes, svekker aktive røtters bindende effekt på jordsmonnet. Den gamle skogen holder bedre på jorda enn både en hogstflate eller et plantefelt med gran. Rapporten *Naturtyper i klimatilpassningsarbeid* fra 2015 (utgitt av Norsk institutt for naturforskning) konkluderer med at «*ivaretagelse av løvskogen i bratte lier kan spille en viktig rolle i å begrense jorderosjon og jordras samt regulere vann*». Det advares også mot granplantasjer i disse liene, som dessverre ofte er tiltaket etter hogst, samt skogsbilveier – som begge deler øker flomfaren.

Vi har allerede bygget massivt med skogsbilveier. I den norske skogen alene har vi veier som rekker to og en halv gang rundt jordkloden. Ved å bygge flere, vil enda mer verneverdig skog (som tidligere har vært for utilgjengelig for hogst) bli hogd og det biologiske mangfoldet trues ytterligere. Det er den grelle virkeligheten når vi fortsatt bare har vernet 2,9 prosent av den produktive skogen i Norge.

I tillegg til at disse miljøskadelige aktivitetene subsidieres direkte (i 2015 ble det gitt 120 millioner kroner til hogst i bratt terreng og bygging av nye skogsbilveier) gis det skattefordeler gjennom den såkalte skogfondsordningen. I fjor var skatteutgiften fra denne ordningen på 105 millioner kroner. Skogfondet bør avvikles slik det er innrettet i dag, og fremtidige Skogfond bør heller brukes til å hjelpe skogeier med å gjøre skogbruksvirksomheten mer miljøvennlig.

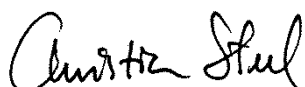
Målet med å dele ut disse millionene fra regjeringens side er å øke aktiviteten i skognæringen i områder som fra før er ulønnsomme, og som heller burde vernes. Resultatet er økt fare for å utrydde en rekke arter, og økt fare for ras i et endret klima. Vi har lenge vært [svært kritiske til at disse subsidiene fremstilles som et miljøtiltak](#). De negative effektene for naturmangfold er ganske åpenbare, men også for karbonlagring er disse subsidiene etter alt å dømme negative.

[En rapport fra Sabima \(2011\) analyserte vi innholdet i søknader om tilskudd til bygging av skogsveier](#) som dokumenterte at det kun var vedlagt godt kartgrunnlag for 1/3 av søknadene og kun fem prosent av sakene ble behandlet korrekt i henhold til naturmangfoldloven. Flere av tildelingene ble gitt til tiltak med mangelfull dokumentasjon over hvilke områder som skulle hogges eller bygges i, og generelt var det mange søknader med liten eller ingen informasjon om hvordan naturverdier ville bli berørt. Når kun 25 % av norsk natur er kartlagt, så man må derfor heller prioritere tiltak som sørger for å kartlegge norsk natur, framfor å gi mer støtte til insentiver som kan føre til at biologisk viktige lokaliteter forsvinner.

Nybygging av skogsveier kan også slå negativt ut for inngrepsfri natur. Nesten 900 km<sup>2</sup> inngrepsfrie områder gikk tapt i perioden 2008-2012, det meste av dette som følge av vegbygging i jord- og skogbruket. Regjeringen [fjernet i 2015 begrensningen på subsidiering av skogsbilveier i inngrepsfrie områder](#) (INON), noe som vil kunne bidra til [ødeleggelse av verdifull gammelskog](#).

Vi ønsker lykke til i arbeidet med oppfølgingen av Grønn skattekommissjon!

Vennlig hilsen



Christian Steel  
Generalsekretær