



Finansdepartementet  
postmottak@fin.dep.no

Deres ref: 14/5757 SL HSH/KR  
Vår ref: 118562-1483

Oslo, 9. mars 2016

## HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2015: 15 SETT PRIS PÅ MILJØET

### 1 INNLEDNING OG SAMMENFATNING

Det vises NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet (Grønn skattekommisjon) som ble sendt på høring 9. desember 2015. Høringsfristen er 9. mars 2016.

Utmarkskommunenenes Sammenslutning (USS) har 85 medlemskommuner fra 16 fylker. Medlemskommunene i USS har store utmarksområder og om lag 40 % av fastlandsarealet i Norge ligger innenfor kommunegrensene i en USS-kommune.

USS sitt formål er å fremme medlemskommunenenes interesser i utmarksspørsmål av enhver art. USS har særlig fokus på innretningen på skatter og avgifter på de sektorer som har spesiell interesse for kommunene. Skatt på arealbeslag ved utnyttelse av naturressurser står med andre ord sentralt for medlemskommunene.

USS støtter Grønn skattekommisjons forslag til innføring av en naturavgift i kapittel 7.4. Her skriver kommisjonen innledningsvis i sin vurdering og anbefaling:<sup>1</sup>

*«Utvalgets prinsipielle syn er at bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester bør ha en pris, jf. kapittel 5. Prisen bør reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene tap av for eksempel biologisk mangfold og redusert verdi av friluftsliv, innebærer. Dette tilsier at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold.»*

USS stiller seg bak utvalgets prinsipielle syn, som langt på vei er i tråd med USS' tidligere innspill.<sup>2</sup> Se nærmere redegjørelse i punkt 2.1 nedenfor. I punkt 2.2 fremheves også enkelte hensyn som gjør seg særlig gjeldende for mineralnæringen.

USS savner imidlertid det lokale perspektivet i Grønn skattekommisjon, og mener en naturavgift bør være lokal. USS mener det må tas i betraktning at inngrep og bruk av naturen har en utpreget lokal karakter med lokale miljøulemper. En naturavgift bør derfor tilfalle de som er direkte berørt. Det er derfor naturlig at avgiften gjøres kommunal, og ikke statlig slik kommisjonen legger opp til. Se punkt 2.3.

---

<sup>1</sup> NOU 2015: 15 s. 125

<sup>2</sup> Se bl.a. USS' notat til Grønn skattekommisjon utlevert under åpen høring 25. februar 2015 og USS høringsuttalelse til NOU 2013: 10 datert 1. januar 2014.

160224\_b\_fin\_høringsuttalelse\_grønn\_skatt\_uss

### Utmarkskommunenenes 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 | **Feil! Hyperkoblingsreferansen er ugyldig.**

## 2 USS GIR SIN STØTTE TIL KOMMISJONENS FORSLAG OM NATURAVGIFT, FORUTSATT AT DENNE TILFALLER KOMMUNENE

### 2.1 USS støtter en naturavgift

#### 2.1.1 Tiden er moden for innføring av en naturavgift

Tap av natur og biologisk mangfold blir av Grønn skattekomisjon fremhevet som en av hovedutfordringene for en bærekraftig utvikling, og omtalt som en av de «største globale miljøutfordringene». <sup>3</sup> På denne bakgrunn foreslår kommisjonen «at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold.» <sup>4</sup>

USS er positiv til kommisjonens formål om å verdsette naturen og dens økosystemtjenester, slik at disse hensynene vektlegges i større grad ved forvaltning av naturen. For å oppnå dette i praksis, mener USS et egnet virkemiddel er innføring av en naturavgift, forutsatt at avgiften tilfaller kommunene, se punkt 2.3.

I dag er ikke kostnadene for tapte naturverdier inntatt i regnskapet når nye tiltak og naturinngrep skal iverksettes. 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 mot biologisk mangfold er arealinngrep og ny arealbruk. USS stiller seg således bak Grønn skattekomisjons vurdering av at «Manglende prising av naturmangfold gjør at mange av godene og tjenestene økosystemene produserer fremstår som gratis eller billige å bruke, til tross for at verdien av disse ressursene kan være svært store.» <sup>5</sup>

Naturverdiene, verdiene av økosystemtjenester og biologisk mangfold «eies» i stor grad av samfunnet og allmennheten. Bruk av natur er bruk av fellesskapets ressurser, hvor tapte naturverdier er tapte verdier for allmennheten. USS mener derfor det bør innføres en avgiftsordning for de arealbeslag og ressursuttak som utbygging med naturinngrep medfører. En slik naturavgift skal fange opp miljøkostnader som naturinngrepet medfører. Naturavgiften vil i tilfellet inngå i en kost-nyttvurdering før tiltaket besluttes og således tas i betraktning ved utforming av tiltaket med tanke på omfanget av arealbeslag, valg av areal som beslaglegges mv.

USS mener en naturavgift må anses som en miljøavgift som skal kompensere for naturskade og ulemper som vil oppstå *uavhengig av lønnsomheten* for den aktuelle næring. Som det heter i NOU 2012: 9 Energiutredningen, s. 73: «Miljøkostnadene må også inngå i regnestykket for verdiskaping.» 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.

Arealer er en knapp ressurs og USS mener en naturavgift har fått økt aktualitet siden en tilsvarende avgift ble vurdert av forrige grønne skattekomisjon i NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting:

*«Kommisjonen vil anbefale at en naturavgift utredes i sin fulle bredde og at arbeidet gis høy prioritet.»*

<sup>3</sup> NOU 2015: 15 s. 38 og s. 155

<sup>4</sup> NOU 2015: 15 kap. 7.4.3 s. 125

<sup>5</sup> NOU 2015: 15 s. 39

USS viser til at også i NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester, anbefalte et samlet utvalg å vurdere innført en generell naturavgift «[...] for å sikre at skatte- og avgiftssystemet gir riktige signaler om verdien av biologisk mangfold og økosystemtjenester.»<sup>6</sup>

Med henvisning til våre forpliktelser etter konvensjonen om biologisk mangfold, økt fokus på økosystemtjenester, økt press på arealene og utfordringer knyttet til havbruksnæringen, mener USS at tiden klart er moden for innføring av en naturavgift.

### 2.1.2 Utforming av naturavgiften

Grønn skattekomisjon skriver at verdsettelse av de ulike naturkategoriene må gjøres sjablongmessig, men har ikke foreslått et konkret avgiftsnivå. Utvalget anbefaler at utformingen av naturavgiften tar utgangspunkt i klassifiseringen av type areal og inngrep som i arealbruksindikatoren «inngrepsfrie naturområder i Norge» (INON), og at «områder som ikke dekkes av INON må også vurderes med sikte på å omfattes av avgiften».<sup>7</sup>

Det er USS' syn at en anvendelse av INON som verdsettelsesmetode alene blir for snevert. Å etablere standardiserte verdsettelsesmetoder for naturverdier er komplisert. Ulik natur har ulike verdier, men det er også slik at samme natur kan ha ulik verdi, avhengig av formålet med verdsettingen. Ett utgangspunkt for verdsetting av naturgoder må være å se bort fra den verdi et bestemt naturgode måtte ha for bestemte personer, for eksempel grunneier, naboer mv. Slike verdsettings spørsmål er det gode verdsettelsesmetoder for i ekspropriasjonserstatningsretten, ut fra en vurdering av hvilke økonomiske tap vedkommende blir påført ved å bli fratatt et naturgode. Siktemålet i vår sammenheng må være å finne en økonomisk verdi for ett bestemt naturgode ut fra en allmenn betraktning: Hva representerer dette naturgodet for den allmennheten som visuelt og fysisk er direkte i kontakt med naturgodet, eller hva representerer dette naturgodet for den allmennheten som vi alle er en del av, og som generelt har interesse av å bevare naturgodet? Når slike spørsmål skal besvares må også et generasjonsperspektiv løftes frem: Hva vil det aktuelle naturgodet representere av verdier for senere generasjoner?

Verdsettings spørsmålet har også en større rekkevidde: Naturen kan i tillegg ha en egenverdi for naturen selv. Menneskelige inngrep i naturen, selv av beskjeden karakter, kan virke direkte negativt på naturen, for eksempel kraftledninger eller veier som påvirker dyrelivet, trekkveier osv. Denne egenverdien tilsier at såkalte inngrepsfrie naturområder, eller INON, generelt bør verdsettes høyt.

Et INON-begrep som eneste verdsettelsesverktøy blir derfor for snevert. Et eksempel er alle vedtatte verneområder, det være seg nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater eller lignende. Disse områder har oppnådd vernestatus i hovedsak ut fra sine naturverdier, og i en verdsettingssammenheng vil denne vernestatus i seg selv representere en form for verdsetting. Naturmangfoldloven har ytterligere beskrivelser av naturområder med spesielle verneverdier, som utvalgte naturtyper osv. Man må derfor i verdsettingssammenheng se på andre former for «verdsetting» som er foretatt av et bestemt naturgode.

Som Grønn skattekomisjon korrekt påpeker, inngår heller ikke alle områder i INON, f.eks. inngrep i fjorder eller vann, og vil heller ikke fange opp inngrep som har størst påvirkning på landskap eller

<sup>6</sup> NOU 2013: 10 s. 21 og 374

<sup>7</sup> NOU 2015: 15 s. 127

friluftsområder.<sup>8</sup> Det vil derfor være en «større verktøykasse» som må tas i bruk når bestemte naturgoder skal verdsettes. USS stiller seg således bak betraktningene som Vista Analyse fremhever i grunnlagsrapporten «Grunnlag for en nærmere utredning av en naturavgift» om at «[u]tforming av en naturavgift bør aller helst baseres på nye verdsettingsstudier som er designet med det spesielle formålet å gi informasjon om velferdstap ved naturinngrep»<sup>9</sup>.

## 2.2 Særlig om mineralnæringen og grunnrentebeskatning

Naturens energi- og mineralressurser er høyt verdsett i et marked og danner grunnlag for fortjeneste. Utnyttelse av disse ressursene krever bruk av lokal natur og har lokale miljølemper. Gruvedrift, vindkraft og vannkraft etc. forringer verdien av andre økosystemtjenester med arealbeslag og forringelse av friluftsområder, fiskeressurser, vannressurser etc. USS mener det foreligger særlige grunner til å ilegge slik ressursutnyttelse en særskilt avgift/skatt. Både for å redusere omfang og utbredelse av fremtidige naturinngrep, for å synliggjøre at naturen har en verdi, og som betaling for bruk av fellesskapets ressurser.

I dag er det ingen hjemmel i mineralloven for lokale skatter eller avgifter på mineralutvinning, men tiltakene innebærer store arealbeslag og ofte lokale forurensningsproblemer. Mineralutvinning gjør bruk av en ikke-fornybar ressurs, som gir en ekstraavkastning fra virksomheten sammenlignet med andre virksomheter der slik bruk av naturressurser ikke inngår. USS mener den ekstra verdien som bruk av fellesskapets ressurser skaper, også bør skattlegges på en slik måte at verdien går tilbake til fellesskapet. Det bør derfor vurderes om det skal innføres en grunnrenteskatt på mineralnæringen, som supplement til en generell naturavgift. Dette er også fremhevet i NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester side 371 flg:

*«Vi vil likevel peke på mineralnæringen som en næring der grunnrenteskatt bør vurderes. [...] Dette dreier seg om begrensede naturressurser, og potensialet for å høste en grunnrente kan være til stede.»*

I vurderingen ble det lagt særskilt vekt på at «[m]ineralutvinning medfører store naturinngrep og kan også gi utslipp av forurensende stoffer».<sup>10</sup>

Også Scheel-utvalget mener det er grunn til nærmere vurdering av grunnrentebeskatningen i Norge, se NOU 2014: 13 kapittel 5:

*«Utvalget mener derfor det også bør vurderes å innføre særskilte grunnrenteskatter på immobile renprofitter som ikke alt særbeskattes [...].»*

En grunnrenteskatt er kun ment å treffe den ekstraavkastningen som bruk av naturressursen i produksjonen gir, altså en nærmere definert avkastning utover normalavkastningen. Grunnrenteskatten kommer med andre ord i tillegg til naturavgiften omtalt over. Deler av en eventuell grunnrenteskatt bør gå til de berørte lokalsamfunnene der de lokalt forankrede naturressursene tas i bruk. Det er viktig at de

<sup>8</sup> Tilsvarende er også lagt til grunn i grunnlagsrapporten til Vista Analyse 2015/20, «Grunnlag for en nærmere utredning av en naturavgift» s. 56

<sup>9</sup> Vista Analyse 2015/20, «Grunnlag for en nærmere utredning av en naturavgift» s. 52

<sup>10</sup> NOU 2013: 10 s. 372-373

lokalsamfunn som bærer kostnadene ved naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold, også blir økonomisk kompensert.

USS vil derimot understreke at til forskjell fra grunnrentebeskatningen bør en naturavgift, omtalt i punkt 2.1, prinsipielt sett pålegges for bruk av natur uavhengig av lønnsomhet.

### 2.3 Naturavgiften må tilfalle lokalsamfunnene

Grønn skattekommisjon foreslår en *statlig* naturavgift, uten nærmere vurdering av hensynet til berørte distrikter:

*«Utvalget legger til grunn at avgiften bør utformes som en særavgift som tilfaller statskassen.»<sup>11</sup>*

Kommisjonens konklusjon om statlig naturavgift har sammenheng med utvalgets overordnede premiss der en optimal beskatning og et grønt skatteskipt innebærer at økte miljøavgifter, herunder naturavgiften, må brukes til generelle reduksjoner i skattesatsene for personer og selskaper.<sup>12</sup>

Det er USS' syn at en naturavgift må gis en lokal forankring. I motsetning til andre miljøinngrep som luftforurensning, utslipp til atmosfæren mv, har inngrep i det biologiske mangfoldet først og fremst en negativ virkning på det berørte lokalmiljøet. Det er lokalsamfunnet som må leve med de konkrete inngrepene og arealbeslagene. Betaling av naturbruken bør gå til det forvaltningsnivået som er nærmest inngrepene. Det er lokalsamfunnet som stiller sin naturkapital til disposisjon, og det er lokalsamfunnet som fortrinnsvis blir berørt av ulempene inngrepene medfører. De som bærer ulempene bør også kompenseres økonomisk.

I de tilfelle sterke samfunnshensyn gjør inngrep i naturmangfoldet nødvendig, vil en naturavgift med en lokal adressat også gi grunnlag for en lokal aksept av de inngrep som måtte anses nødvendig. Særlig med de infrastrukturtiltak og store energitiltak som en bekjempelse av klimaendringene gjør nødvendig, vil en slik naturavgift inngå i det samlede samfunnsregnskapet og skape større harmoni mellom storsamfunnets interesser og interessene til de berørte lokalsamfunn. Slike hensyn er også understreket som viktige å ivareta i Energiutredningen, NOU 2012: 9.

## 3 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

USS ser positivt på Grønn skattekommisjons forslag om naturavgift som verdsetter økosystemtjenester og biologisk mangfold. USS mener Grønn skattekommisjon er et utgangspunkt for å vurdere hvordan naturavgiften nærmere bør utformes som målrettet virkemiddel – også rettet mot kommuner og lokalsamfunn. En korrekt utformet naturavgift som tilfaller kommunene, vil ha effektivitetsmessige konsekvenser i form av mer effektiv ressursbruk i samfunnet ved at det blir relativt sett mindre lønnsomt med miljøskadelig aktivitet.

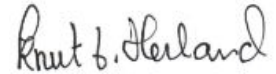
Med vennlig hilsen

---

<sup>11</sup> NOU 2015: 15 s. 125

<sup>12</sup> NOU 2015:15, kap. 5.5, s. 52 flg.

**Utmarkskommunenes Sammenslutning**



Knut J. Herland  
Leder av USS