

Finansdepartementets miljøhandlingsplan - Innhold

| | |
|---|-----------|
| 1. SAMMENDRAG..... | 2 |
| 2. PRINSIPPER OG VIRKEMIDLER I REGJERINGENS MILJØVERNPOLITIKK..... | 4 |
| 3. OVERSIKT OVER FINANSDEPARTEMENTETS MILJØRELATERTE VIRKEMIDLER..... | 8 |
| 3.1 SEKTOROVERGRIPENDE MILJØVIRKEMIDLER - AVGIFTER..... | 8 |
| 3.2 SEKTOROVERGRIPENDE MILJØPOLITIKK - STATSBUDDSJETTETS UTGIFTSSIDE..... | 13 |
| 3.3 STATISTISK SENTRALBYRÅS ARBEID MED MILJØ- OG RESSURSSTATISTIKK OG MILJØFORSKNING..... | 14 |
| 3.4 MILJØDELEN AV PETROLEUMSFONDET | 18 |
| 3.5 FINANSDEPARTEMENTETS BRUK AV MODELLER TIL MILJØANALYSER..... | 18 |
| 4. FINANSDEPARTEMENTETS PLANLAGTE INNSATS I MILJØVERNPOLITIKKEN | 20 |
| 4.1 HOVEDUTFORDRINGER OG PRIORITERINGER I MILJØVERNPOLITIKKEN | 20 |
| 4.2 AVGIFTSPOLITIKKEN..... | 23 |
| 4.3. STØTTEORDNINGER MED MILJØSKADELIGE VIRKNINGER..... | 26 |
| 4.4 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER FOR Å REDUSERE TAP AV BIOLOGISK MANGFOLD..... | 27 |
| 4.5 MILJØUTFORDRINGENES VIRKNING PÅ FINANSMARKEDER OG FORSIKRINGSORDNINGER..... | 27 |
| 4.6 OPPFØLGING AV REGNSKAPSLOVENS KRAV OM MILJØRAPPORTERING..... | 28 |
| 4.7 OPPFØLGING AV PROSJEKTET GRØNN STAT | 28 |
| 4.8. RAPPORTERING OG OPPFØLGING..... | 29 |

1. SAMMENDRAG

Finansdepartementet har et sektorovergripende ansvar når det gjelder å legge grunnlaget for en effektiv ressursforvaltning. En langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene krever at sammensetningen av produksjon og forbruk legges om slik at belastningen på disse ressursene reduseres blant annet gjennom riktigere prising. En slik utvikling er fra Finansdepartementets ståsted viktig av flere grunner:

- En endret sammensetning av produksjon og forbruk kan medføre betydelige endringer i rammebetingelsene for norsk næringsliv og følgelig ha konsekvenser for norsk økonomi samlet. Miljøpolitikken har blitt en stadig viktigere rammebetingelse for deler av den økonomiske aktiviteten i Norge.
- Miljøavgifter og statlig salg av utslippskvoter er provenykilder som over tid kan få mer å si i skatte- og avgiftssystemet. Miljøavgifter fremmer en bedre forvaltning av ressursene, og kan i noen grad gi rom for å redusere nivået på skatter og avgifter som medfører samfunnsøkonomiske kostnader.
- Finansdepartementet skal utarbeide rammevilkår, bl.a. gjennom skatte- og avgiftssystemet, som skal medvirke til effektiv bruk av produksjonsressursene (inklusive miljøet og naturressurser) og bidra til en bærekraftig utvikling. En slik utvikling forutsetter opprettholdelse av naturens produksjonsevne for framtidige generasjoner, og kan også ivaretas gjennom forskning som gir økt kunnskap om vilkårene for vekst og omstilling og bedret teknologi.

I denne miljøhandlingsplanen for Finansdepartementet redegjøres det for sentrale deler av departementets arbeid med spørsmål knyttet til forvaltningen av miljø- og naturressurser. Det gis en oversikt over sentrale utfordringer, viktige prinsipper i miljøvernpolitikken og hovedtrekkene i Regjeringens miljøvernpolitikk, slik disse er nedfelt i Langtidsprogrammet 2002-2005, jf. St.meld. nr. 30 (2000-2001). De norske miljørelaterte avgiftene presenteres. Det gis videre en oversikt over sentrale elementer i Statistisk sentralbyrås arbeid med miljø- og energistatistikk og utvikling av modeller som Finansdepartementet bruker regelmessig i integrerte miljø- og økonomianalyser.

Hovedutfordringene i miljøvernpolitikken omfatter faren for menneskeskapt klimaendringer, reduksjonen av det biologiske mangfoldet og den økende bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier. En effektiv klimapolitikk krever bred internasjonal enighet om en avtale med krav om forpliktende utslippsreduksjoner for alle deltakende land. Norge arbeider for at Kyoto-protokollen kan tre i kraft så snart som mulig, og vil samtidig utvide bruken av virkemidler i Norge, styrke klimaforskningen og forskningen på klimavennlige teknologier. Det vil bli innført et nasjonalt kvotesystem for klimagasser.

for å oppfylle Norges Kyoto-forpliktelser når det etableres et internasjonalt handelssystem under Kyoto-protokollen jf. nærmere omtale i Klimameldingen (St.meld. nr. 54 (2000-2001)).

Regjeringen vil arbeide aktivt for forpliktende internasjonale avtaler som enten forbyr eller setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen vil videre arbeide for at kunnskapsgrunnlaget om kjemikalier forbedres, og at informasjonen om kjemikalienes skadelige virkninger gjøres mer tilgjengelig for publikum. Norge skal også fortsatt være aktiv i det internasjonale samarbeidet for å forvalte det biologiske mangfoldet, og vil videreutvikle virkemidlene nasjonalt. Det omfatter blant annet tiltak for å verne truede arter og sårbare naturområder, forebygge og redusere problemene med fremmede organismer i norsk natur og sikre en samfunnsnyttig og bærekraftig bruk av genressursene. Det vises til St.meld. nr. 42 (2000-2001) Biologisk mangfold Sektoransvar og samordning for en nærmere omtale av politikken for å forvalte det biologiske mangfoldet.

Med økende ambisjonsnivåer på ulike områder av miljøvernpolitikken legges det vekt på å benytte mest mulig kostnadseffektive virkemidler for å sikre miljøhensynene. Det legges blant annet opp til å øke bruken av økonomiske virkemidler som miljøavgifter og omsettelige utslippskvoter, i tråd med prinsippet om at forurenseren skal betale. Disse virkemidlene kan i tillegg gi inntekter som kan brukes til å redusere andre skatter og avgifter, og bidra til å effektivisere skattesystemet. Finansdepartementet vil ved behov vurdere virkningene av miljøavgiftene og eventuelt justere avgiftene for å bedre miljøeffekten.

Finansdepartementet arbeider videre med å kartlegge omfanget av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger. Det er et mål å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet. Denne kartleggingen vil inngå som en del av grunnlaget for en utredning av økonomiske virkemidler for biologisk mangfold som det er lagt opp til i St. meld. nr. 42.

Finansdepartementets særlige ansvar for å vurdere helheten i politikktutformingen og sikre at de samlede ressursene i norsk økonomi utnyttes effektivt innebærer at departementet har en viktig rolle når det gjelder å:

- Utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike ambisjonsnivåer og politikktforslag på miljøområdet på lengre sikt, og framskrive konsekvenser for miljøet av den økonomiske utviklingen over tid
- Følge opp Regjeringens arbeid for økt bruk av økonomiske virkemidler blant annet gjennom utformingen av skatte- og avgiftssystemet.

Helheten i politikken sikres gjennom arbeidet med nasjonal- og statsbudsjettene og Regjeringens langtidsprogrammer, som Finansdepartementet har et sekretariats- og samordningsansvar for. I tillegg følger Finansdepartementet opp andre prioriteringer på miljøområdet som direkte berører departementet og underliggende etater, for eksempel prosjektet "Grønn Stat".

2. PRINSIPPER OG VIRKEMIDLER I REGJERINGENS MILJØVERNPOLITIKK

Langsiktig forvaltning av miljø- og naturressurser

Hovedlinjene i Regjeringens miljøvernpolitikk er trukket opp i St.meld. nr. 30 (2000-2001) Langtidsprogrammet 2002-2005 Det vises for øvrig til St.meld. nr. 24 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand for en nærmere omtale av miljøvernpolitikken.

Økosystemene og de økologiske kretsløpene danner livsgrunnlaget på Jorden. En bærekraftig utvikling forutsetter at Norge og andre land forvalter miljø- og naturressursene i et langsiktig perspektiv. Samtidig er ren luft, tilgang på rekreasjonsområder og opplevelse av uberørt natur viktig for folks livskvalitet og helsetilstand. En bærekraftig forvaltning av miljøet og naturressursene utgjør derfor en sentral rammebetingelse både for næringsvirksomhet og velferd. Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i miljøvernpolitikken.

Noen miljøressurser, for eksempel et tilstrekkelig ozonlag, et godt forvaltet biologisk mangfold og et stabilt klimasystem er nødvendig for å sikre livsgrunnlaget på jorda. En bærekraftig forvaltning stiller store krav til å begrense faren for alvorlig og uopprettelig skade på denne typen miljø- og naturressurser.

En del miljø- og naturressurser er ikke avgjørende for å sikre livsgrunnlaget, men er viktige for folks velferd. Noen av disse ressursene, f.eks. kulturminner, kulturlandskap og uberørte friluftsområder, kan gå varig tapt dersom de ikke forvaltes langsiktig. Støy og lokal luftforurensning kan i betydelig grad påvirke folks helse og velferd. Noen typer av slik forurensning kan reverseres innenfor en rimelig tidsperiode, f.eks. kan den lokale luftkvaliteten bedres, og helsefaren reduseres, når forurensningen av partikler går ned.

Målene i miljøvernpolitikken må ses i sammenheng med og avveies mot andre mål for samfunnsutviklingen. Kostnadene ved redusert miljøkvalitet og ved å gjennomføre tiltak for å bedre miljøkvaliteten må vurderes opp mot samfunnets økonomiske gevinst av virksomheten som påfører miljøskaden. Denne avveiningen er vanskelig for mange miljøutfordringer fordi det er mangelfull kunnskap om gevinstene og kostnadene ved å gjennomføre miljøtiltak. Det oppstår en særlig utfordring når miljøskadene er langsiktige, globale og delvis uforutsigbare, slik tilfellet blant annet er ved menneskeskapte klimaendringer. Gevinstene ved å ta i bruk klimapolitiske virkemidler blir utydelige, mens kostnadene ved å begrense utslippene er mer synlige. Fordi omfanget av miljøbelastningene og dermed gevinstene av miljøtiltak ofte er uklare, er forskningen om miljøvirkninger og verdsetting av miljøet viktig for å sikre et bedre grunnlag for utformingen av en god miljøvernpolitikk. Regjeringen legger vekt på "føre var-prinsippet" og prinsippet om å ikke overskride "naturens tålegrenser" i miljøvernpolitikken.

Kostnads- og styringseffektive virkemidler

En langsiktig forvaltning av miljø- og naturressursene krever at verdien av disse ressursene integreres i rammevilkårene for de økonomiske beslutningene, både nasjonalt og internasjonalt. Dette krever internasjonalt samarbeid og nasjonale virkemidler som er tilpasset de konkrete miljøutfordringene. Reduksjon og avvikling av tilskudds- og støtteordninger med miljøskadelige virkninger og en riktigere prising av miljøet vil være sentrale elementer i en politikk for en bærekraftig utvikling.

Ulike miljøproblemer kan kreve forskjellige virkemidler og kombinasjoner av virkemidler. Gjennomgangen av ulike områder av miljøvernpolitikken i Langtidsprogrammet 2002-2005 og St.meld. nr. 24 (2000-2001) viser noe av bredden i virkemidlene som anvendes. Forskrifter og utslippstillatelser blir gitt med hjemmel i produktkontrollloven og forurensningsloven. På noen områder er det forhandlet fram avtaler med bransjer om reduksjoner i miljøbelastninger. Informasjon brukes aktivt som et eget virkemiddel og i samband med andre. Miljøavgifter, panteordninger og andre økonomiske virkemidler er tatt i bruk. Ulike virkemidler bør ses i sammenheng, slik at de ikke motvirker hverandre, og slik at det unngås at ett og samme utslipp dobbeltreguleres unødige.

Bruken av de økonomiske virkemidlene, særlig miljøavgiftene, har økt de senere årene, og flere land vurderer nå å innføre omsettelige utslippskvoter i klimapolitikken. Priser er en effektiv mekanisme for å regulere ressursbruken i de fleste markedene. Ved i større omfang å sette priser på miljøressursene og skape markeder for knappe miljøgoder, vil det kunne oppnås både et samfunnsøkonomisk riktigere nivå på bruken av disse ressursene og en mer effektiv fordeling av ressursene til ulike anvendelser i forbruk og produksjon. Dermed gis prinsippet om at forurenseren skal betale et innhold som innebærer at miljøgoder likestilles med andre varer og tjenester som brukerne må betale for. Ved innføring av nye miljøavgifter eller økning i avgiftssatsene vil eventuelle uheldige fordelingseffekter bli vurdert og det kan i noen tilfeller være riktig å korrigere for uheldige fordelingseffekter gjennom kompensasjon på andre områder eller gjennom refusjonsordninger. I tilfeller med svært negative fordelingseffekter og hvor kompensasjon er vanskelig å gi målrettet, kan det være aktuelt å bruke andre virkemidler enn avgifter.

En hovedlærdom fra sentrale utredninger på miljøområdet fra 1990-årene er at bruken av økonomiske virkemidler bør styrkes. Kostnadseffektivitet i forvaltningen av miljø- og naturressursene blir stadig viktigere fordi ambisjonsnivåene heves både i forhold til lokale, regionale og globale utfordringer. En effektiv politikktutforming kan også gi grunnlag for mer ambisiøse miljømål. Det legges stor vekt på å utforme miljøvernpolitikken slik at miljømålene og de internasjonale forpliktelsene nås med stor grad av sikkerhet og til lavest mulige kostnader for samfunnet. For å sikre kostnadseffektive løsninger legges det blant annet opp til å øke bruken av økonomiske virkemidler som miljøavgifter og omsettelige utslippskvoter, i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale. Hensynet til styringseffektivitet er særlig viktig for å unngå

alvorlige og akutte miljøproblemer og når landet har inngått internasjonalt forpliktende avtaler.

Samtidig som miljøavgifter bidrar til å redusere miljøskadelige aktiviteter, gir de inntekter til staten. Det samme kan oppnås gjennom systemer for omsettelige utslippskvoter dersom kvotene ikke tildeles gratis. Inntektene fra miljøavgifter eller kvotesystemer kan benyttes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårlig bruk av samfunnets ressurser. En slik "grønn" skatteomlegging kan dermed bidra til bedre ressursbruk, samtidig som statens proveny opprettholdes.

Norske virksomheter som deltar i internasjonale markeder preget av sterk konkurranse, vil også være påvirket av andre lands miljøpolitiske virkemidler. Norske myndigheter kan i begrenset grad påvirke andre lands utforming av virkemidler. Norge kan imidlertid redusere usikkerheten for bedrifter i Norge når det gjelder Norges miljøvernpolitikk, ved å gi langsiktige signaler om ambisjonsnivå og virkemidler. Det vil redusere de samfunnsøkonomiske omstillingskostnadene.

Kildene til en miljøbelastning er ofte mange og ulike og knyttet til flere sektorer, og kostnadene ved å redusere miljøbelastningene kan variere mellom ulike kilder og sektorer. Samtidig kan miljøproblemer av ulik karakter ha samme kilde, slik at bruken av virkemidler overfor lokale, regionale og globale miljøutfordringer må ses i sammenheng. Alle relevante kilder til forskjellige miljøproblemer bør derfor vurderes samlet med sikte på at virkemidlene samordnes kostnadseffektivt på tvers av sektorer og kilder.

Det er behov for å vurdere kritisk om grunnlaget for de ulike tilskudds- og støtteordningene med negativ miljøeffekt fortsatt er tilstede.

Teknologisk utvikling og miljøet

Den teknologiske utviklingen har vært en drivkraft bak de dyptgripende endringene i samfunnet gjennom de siste hundre årene. Den har hatt avgjørende betydning for det samlede produksjonsnivået og velferdsutviklingen. Teknologitvillingen påvirker sterkt hvilke varer og tjenester som framstilles og hvordan produksjonen skjer. Tunge utviklingstrekk i næringssammensetningen i Norge de siste femti årene har sammenheng med teknologisk framgang og bedret produksjonsutstyr i landbruket, industrien og tjenesteyting.

En virkning av denne teknologiske utviklingen er de omfattende miljøproblemene verden står overfor. Den økonomiske veksten bygger blant annet på en teknologi som krever store mengder energi, særlig i form av fossile brensler. Videre har mer effektive metoder for å høste av naturen økt risikoen for å overbeskatte ressurser dersom det ikke sikres tilstrekkelige forvaltningsregimer. På den andre siden ligger det store muligheter i teknologitvillingen. Det har, blant annet som et resultat av miljøpolitiske virkemidler, vist seg mulig å øke energieffektiviteten og redusere miljøbelastende ressursbruk pr. produsert enhet på mange områder. På viktige områder har imidlertid

produksjons- og forbruksveksten vært så sterk at den har mer enn oppveid effektiviseringsgevinstene.

Det er en sentral utfordring i miljøvernpolitikken å styrke og framskynde en teknologisk utvikling som bryter sammenhengen mellom økt produksjon og forbruk på den ene siden og miljøskader på den andre siden. Det forutsetter blant annet en bruk av virkemidler som er tydelig og langsiktig, slik at bedrifter finner det lønnsomt å utvikle og ta i bruk miljøvennlig teknologi.

Styrken i insentivene til å utvikle ny teknologi avhenger av hvordan de miljøpolitiske virkemidlene utformes. Økonomiske virkemidler vil ofte i sterkere grad stimulere til å utvikle og spre ny teknologi enn direkte miljøreguleringer og frivillige avtaler. Det er imidlertid forskjeller innenfor gruppen av økonomiske virkemidler og innenfor gruppen av andre virkemidler.

Norge skal være en viktig bidragsyter til å utvikle mer miljøvennlig teknologi gjennom forskning innenfor områder hvor norske fagmiljøer har særlig god kompetanse. Samtidig vil Norge bidra til å styrke den internasjonale teknologiutviklingen gjennom å arbeide for et åpent handelssystem, der hensynet til miljø og bærekraftig utvikling er ivaretatt, og et sterkt internasjonalt regelverk for å beskytte opphavsretten til teknologiske nyvinninger, og ved fortsatt å bidra økonomisk til internasjonale forskningsprogrammer.

Sektorvise miljøhandlingsplaners rolle i miljøvernpolitikken

De sektorvise miljøhandlingsplanene er et verktøy som skal bidra til at de miljøpolitiske målene nås. Miljøhandlingsplaner for alle sektordepartementer til sammen skal gi et totalt bilde av hvordan innsatsen i miljøvernarbeidet må innrettes for å oppnå målene i miljøvernpolitikken. Det er til nå utarbeidet "førstegenerasjons" miljøhandlingsplaner for følgende departementer: Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. I forbindelse med statsbudsjettet for 2002 legger Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kulturdepartementet og Finansdepartementet fram sine første sektorvise miljøhandlingsplaner.

Sektormyndighetene skal ha oversikt over hvordan aktiviteten i sektoren påvirker miljøet, blant annet gjennom satsing på miljøovervåking og forskning knyttet til hvordan aktiviteten i den enkelte sektor påvirker miljøet og menneskers helse. Videre har sektormyndighetene ansvaret for å gjennomføre de tiltakene innenfor eget ansvarsområde som er nødvendige for at målene i miljøvernpolitikken kan nås. Sektormyndighetene har også ansvar for rapportering om miljøutviklingen i sektoren, og effekter og kostnader av virkemidler og gjennomførte miljøtiltak.

En sektorvis miljøhandlingsplan er et dokument som hvert departement har ansvaret for å utvikle og presentere. Planen skal omfatte de samfunnssektorene som forvaltningsmessig knyttes til vedkommende departement. Gjennom utarbeiding av miljøhandlingsplanen beskrives sektorens miljøpåvirkning, drivkrefter bak denne, sektorens miljøutfordringer, sektorens målsettinger i miljøvernarbeidet og sektormyndighetenes virkemidler og tiltak for å nå målsettingene. Videre skal sektordepartementet årlig rapportere de samlede resultater for sin sektor til miljøvernmyndighetene, både i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet og til resultatoppfølgingssystemet.

3. OVERSIKT OVER FINANSDEPARTEMENTETS MILJØRELATERTE VIRKEMIDLER

3.1 Sektorovergrepene miljøvirkemidler - avgifter

Avgifter utgjør sammen med direkte reguleringer og omsettelige utslippskvoter, de mest aktuelle virkemidlene myndighetene kan benytte overfor miljøproblemer. Korrekt utformede avgifter gir insentiver til at utslippsreduksjonene gjennomføres der hvor det er billigst, uten at myndighetene trenger kunnskap om de enkelte utslippenes kostnadsforhold m.m. Avgifter som pålegges for å korrigere for eksterne virkninger ved skadelige utslipp til luft og vann, eller for å redusere forsøpling, er klassiske miljøavgifter. Av og til inkluderes også avgifter som kan ha innvirkning på miljøet, men hvor dette ikke er hovedbegrunnelsen for avgiften, i diskusjonen om miljøavgifter.

I prinsippet skal miljøavgifter settes lik de marginale eksterne kostnadene, slik at markedsprisen på miljøødeleggende aktivitet samsvarer med de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene som ressursbruken representerer. For noen typer utslipp er det tilnærmet umulig å anslå en marginal kostnad som grunnlag for avgiftsfastsettelsen. Det gjelder ikke minst for miljøproblemer som er overnasjonale, men hvor virkemiddelbruken samtidig er nasjonalt begrenset. For disse utslippene gir blant annet internasjonale avtaler nasjonale målsettinger om utslippsnivå.

Hensikten med miljøavgiftene er ikke å øremerke inntektene til for eksempel bestemte miljøformål. Øremerking vil snarere være uheldig når det gjelder mulighetene for å prioritere mellom ulike formål i budsjettet. Det er ingen naturlig sammenheng mellom provenyet fra en avgift og hva det er ønskelig å anvende av offentlige midler innenfor et bestemt område. Inntektene vil dessuten endre seg over tid helt uavhengig av ønskelige prioritering av utgiftene. Det ville i så fall medføre mer kompliserte og uoversiktlige budsjettbehandlinger ettersom både provenyehensyn, miljøhensyn og prioriteringer på utgiftssiden av budsjettet må trekkes inn i vurderingene på samme tid.

En del kulturminner har fritak for noen skatter og avgifter. Dette gjelder blant annet verneverdige fartøyer og tekniske kulturminner, jf. "Forskrift om refusjon av avgift på mineralske produkter og elektrisk kraft som leveres til bruk i verneverdige fartøy, museumsjernbaner, tekniske og industrielle kulturminner og anlegg på museumssektoren." Beskatningen av verneverdige og fredete bygninger kan dessuten

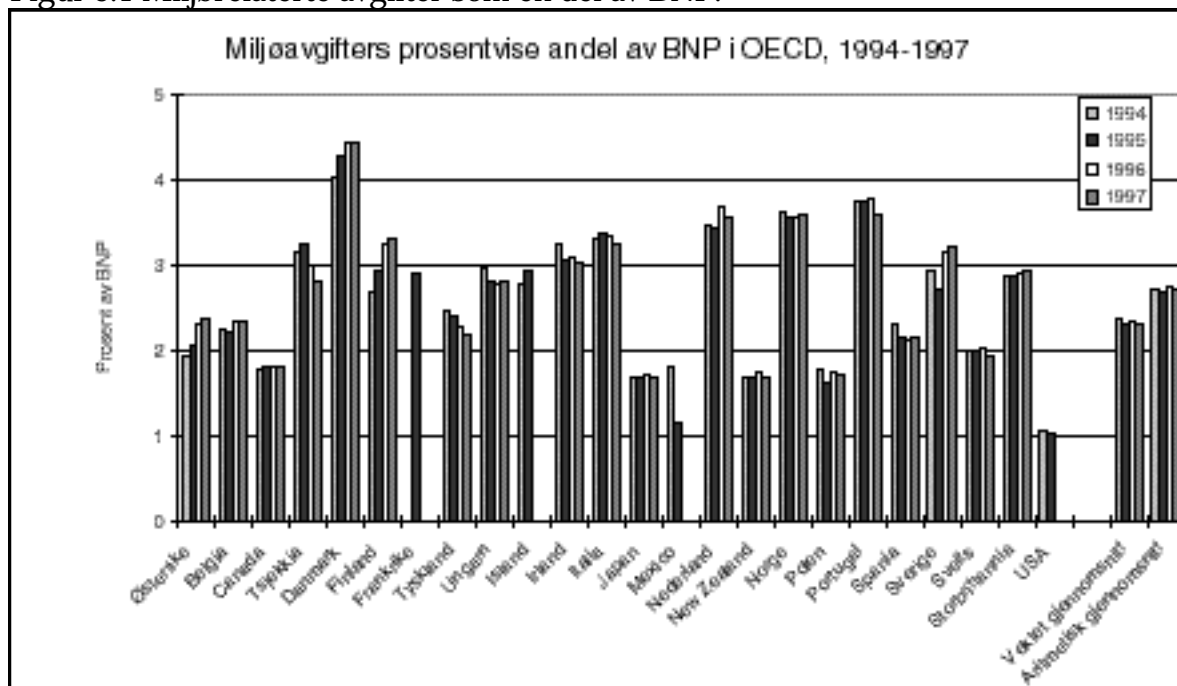
direktelignes i stedet for prosentlignes hvis de er fredet etter kulturminneloven eller regulert til spesialområdebevaring etter plan- og bygningsloven.

En rekke avgifter har fritak som kan være miljømessig uheldig. De ulike fritakene er nærmere omtalt under de enkelte avgiftene. Når det gjelder provenytapet av skatte- og avgiftsfritaket generelt, vises det til omtale og tabell i St.meld. nr. 1 (2000-2001) Nasjonalbudsjettet 2001.

Miljøavgifter har også fått større oppmerksomhet i de fleste av OECD-landene. I slutten av 1980-årene begynte man å fokusere på hvordan økonomiske instrumenter, i særdeleshet avgifter, kunne spille en større rolle for å redusere forurensing. Bruken av avgifter er blitt utvidet i OECD-landene. Nye miljørelaterte avgifter er blitt innført, og eksisterende fiskale avgifter er blitt omdefinert helt eller delvis til miljøavgifter.

Miljøavgifter benyttes mest i nordiske land og Nederland. I de siste årene har flere land fulgt etter. Norge er i dag langt framme i bruken av miljøavgifter sammenlignet med andre OECD-land. En studie gjennomført av OECD av medlemslandenes bruk av miljøavgifter viser at miljørelaterte avgifter utgjorde om lag 3,6 prosent av BNP i Norge i 1998. Gjennomsnittet for OECD-landene var 2,7 prosent av BNP i 1998, jf figur 3.1.

Figur 3.1 Miljørelaterte avgifter som en del av BNP.



Tabell 3.1 gir en oversikt over de norske miljøavgiftene. Tabellen inneholder avgiftssatser og proveny. De enkelte avgiftene er nærmere beskrevet nedenfor.

Tabell 3.1 Norske miljø- og miljørelaterte avgifter i 2001

| AVGIFT | Avgiftssats fra 1.juli 2001. Kroner | Provenyanslag 2001. Mill. kroner |
|---|--|---|
| CO ₂ -avgiften | | 7005 |
| -Mineralolje, kr. pr. liter | 0,48 | |
| -Kull og koks, kr. pr. kg. | 0,48 | |
| -Utslipp fra sokkelen, kr. pr. liter/Sm ³ | 0,72 | |
| -Bensin, kr. pr. liter | 0,72 | |
| Svovelavgiften | | 171 |
| -Mineralolje, kr. pr. liter | 0,07 | |
| -Lav sats i luftfart og supplyflåten | 0,013 | |
| -Kull og koks, raffinerier, kr. pr. liter/kg | 0,013 | |
| Bensinavgift kr. pr. liter (blyfri) | 3,74 | 9 091 |
| Autodieselavgift kr. pr. liter | | 4 203 |
| -Lavsvovlet | 2,72 | |
| -Høysvovlet | 3,04 | |
| Avgift på smøreolje kr. pr. liter | 1,50 | 99 |
| Avgift på sluttbehandling av avfall | | 491 |
| -Grunnavgift kr. pr. tonn | 79 | |
| -Tilleggsavgift kr. pr. tonn | 235 | |
| Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier, trikloreten og tetrakloreten kr. pr. kg | 51,4 | 38 |
| Avgift på drikkevare emballasje, kr. pr. stykk | | 479 |
| -Glass | 4,11 | |
| -Metall | 4,11 | |
| -Plast | 2,47 | |
| -Kartong | 1,03 | |
| -Grunnavgift | 0,83 | |
| SUM MILJØAVGIFTER | | 21 577 |
| Elektrisitetsavgift, øre/kWh | 10,30 | 6 270 |
| Grunnavgift på fyringsolje, kr. pr. liter | 0,382 | 693 |
| SUM MILJØ- OG ENERGIRELATERTE AVGIFTER | | 28 800 |
| Vektårsavgift på tyngre kjøretøy | Varierer | 345 |
| Engangsavgift på motorkjøretøy | Varierer | 10 418 |
| Miljødifferensiert tonnasjesskatt på skip | Varierer | 150 |
| SUM AVGIFTER SOM KAN PÅVIRKE MILJØET | | 39 713 |

CO₂-avgiften

CO₂-avgiften ble innført i 1991 og er i dag lagt på bruk av mineralolje, kull og koks, bensin og utslipp i petroleumsproduksjonen på kontinentalsokkelen. Dagens CO₂-avgifter dekker om lag 64 prosent av de totale CO₂-utslippene, og om lag 47 prosent av de samlede klimagassutslippene. CO₂-avgiften er i dag det viktigste virkemidlet i klimapolitikken. Avgiftssatsen er 0,48 kroner pr. liter mineralolje og pr. kg. kull og koks. For utslipp fra sokkelen og bruk av bensin er avgiftssatsen 0,72 kroner pr. liter eller Sm³. Enkelte sektorer betaler redusert avgiftssats. Avgiften anslås å gi staten inntekter på om lag 7 mrd. kroner i 2001.

Svovelavgiften

Svovelavgiften ilegges i dag mesteparten av mineraloljeforbruket med 7 øre pr. liter og pr. 0,25 prosent vektandel svovelinnhold, noe som svarer til om lag 17 kroner pr. kg SO₂. Utslipp av svovel fra raffineringsanlegg, kull og koks og på bruk av mineralolje til bruk i luftfarten, anlegg på kontinentalsokkelen, samt supplyskip har imidlertid en redusert avgift på 3,09 kroner pr. kg SO₂, noe som gir en sats på 1,3 øre pr. liter mineralolje for hver påbegynte 0,25 pst. vektandel svovel.

Det svares ikke avgift for olje som inneholder 0,05 pst. vektandel svovel eller mindre, noe som har bidratt til at svovelinnholdet i produktene er blitt redusert til under 0,05 prosent. Avgiften anslås å gi staten inntekter på om lag 170 mill. kroner i 2001.

Avgift på bensin

Fra 1. juli 2001 er bensinavgiften på 3,74 kroner pr. liter. Foruten at bensinavgiften er en fiskal avgift, begrunnes den med vegbrukskostnader og ulykker. I de senere årene har avgiften i større grad også blitt vurdert som et miljøpolitisk virkemiddel. Bensinavgiften er differensiert etter blyinnhold, men all bensin som nå blir omsatt er blyfri. Provenyet fra bensinavgiften anslås til om lag 9,1 mrd. kroner i 2001.

Avgift på autodiesel

I likhet med bensinavgiften er autodieselavgiften begrunnet med vegkostnader, ulykker og luftforurensning. Også autodieselavgiften blir differensiert etter miljøegenskaper, dvs. etter svovelinnhold. Diesel som oppfyller EU-kravene mht. svovelinnhold fra 2005, dvs. under 0,005 pst vektandel, har en avgift pr. liter på 2,72 kroner. Annen diesel har en avgiftssats på 3,04 kroner pr. liter. I praksis er all diesel som omsettes på det norske markedet lavsvovlet. Provenyet fra autodieselavgiften anslås til om lag 4,2 mrd. kroner i 2001.

Avgift på smøreolje

Avgiften omfatter alle motor- og gearoljer, samt industrielle smøreoljer og hydrauliske oljer. Det blir gitt refusjon på spillolje levert til godkjent behandling. Avgiftssatsen er 1,50 kroner pr. liter og refusjonssatsen er 1,70 kroner pr. liter. Avgiften anslås å gi staten inntekter på om lag 100 mill. kroner i 2001. Det er budsjettert med utgifter på 60 mill. kroner til refusjonsordningen i 2001.

Avgift på sluttbehandling av avfall

Formålet med sluttbehandlingsavgiften er å prise miljøskadelige utslipp fra sluttbehandling av avfall. Ved at sluttbehandling av avfall blir vesentlig dyrere, stimuleres det til at avfallsmengden blir redusert og til at avfallet i større grad går til gjenvinning. Avgiften antas å føre til økt kildesortering og gjenvinning. Avgiften anslås å gi staten inntekter på knapt 500 mill. kroner i 2001.

Avgift på helse- og miljøskadelige kjemikalier

Avgiften er lagt på stoffene trikloreten (TRI) og tetrakloreten (PER) som brukes blant annet til maskinell avfetting og i renseribransjen. TRI er tungt nedbrytbart i miljøet og er klassifisert som miljøskadelig. TRI er dessuten lavpotent kreftfremkallende og helseskadelig. Inntak av helseskadelige mengder skjer i første rekke gjennom eksponering ved innånding og hudopptak. Stoffet er dessuten akutt giftig overfor vannlevende organismer.

Avgiftssatsen er i 2001 51,4 kroner pr. kg. ren TRI og PER. Eksport og internt gjenvunnet TRI og PER er ikke avgiftsbelagt. Det gis dessuten refusjon for den TRI som leveres til profesjonell gjenvinner. Avgiften anslås å gi staten inntekter på om lag 38 mill. kroner i 2001, mens utgiftene til refusjon er budsjettet med 6 mill. kroner.

Avgift på drikkevareemballasje

Avgift på drikkevareemballasje består av en grunnavgift på engangsemballasje og en miljøavgift på drikkevareemballasje. Grunnavgiften er i dag 0,83 kroner pr. enhet. Miljøavgiften er differensiert etter materiale og gradert etter returandel. Avgiftssatsene er 4,11 kroner for glass og metall, 2,47 kroner for plast og 1,03 kroner for papp/kartong. Produkter som inneholder ernæringsmessig drikke og som primært drikkes hjemme i husholdningene, er fritatt for avgiften. Dette gjelder blant annet melk, juice og råsaft. Avgiften anslås å gi staten inntekter på om lag 480 mill. kroner i 2001.

Avgift på elektrisk kraft

Avgift på elektrisk kraft pålegges all elektrisk kraft som forbrukes i Norge. Industri, bergverk og veksthusnæringen har imidlertid fritak fra elektrisitetsavgiften. Det samme gjelder samtlige brukere i Finnmark og Nord-Troms. Elektrisitetsavgiften er i de senere årene brukt som et virkemiddel for å begrense økningen i forbruket av elektrisitetsforbruket i Norge, jf. St.meld. nr. 29 (1998-99) Om energipolitikken. I første halvår 2001 var elektrisitetsavgiften 11,3 øre/kWh, noe som var anslått å gi et proveny på i overkant av 6,5 mrd. kroner i 2001.

Grunnavgift på fyringsolje

Det ble innført en grunnavgift på fyringsolje fra 1. januar 2000. Hensikten med avgiften var å forhindre at økningen i elektrisitetsavgiften skulle bidra til en miljømessig uheldig overgang fra bruk av elektrisitet til bruk av fyringsolje til oppvarming. Grunnavgiften er 38,2 øre pr. liter olje i 2001 eller om lag 5,13 øre pr. kWh. Dette tilsvarer økningen i

elektrisitetsavgiften i 2000 og 2001. Avgiften anslås å gi staten inntekter på knapt 700 mill. kroner i 2001.

Vektårsavgift på tyngre kjøretøy

Vektårsavgiften består av to komponenter; en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Den vektgraderte årsavgiften pålegges kjøretøy med tillatt totalvekt på 12 tonn og over. Avgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt, fjæringssystem og antall aksler. Den miljødifferensierte årsavgiften differensieres ut fra vekt og utslippskrav. Det er nullsats for kjøretøy som oppfyller EUs strengeste miljøklassifisering, EURO III, og en maksimalsats på 9600 for kjøretøy som ikke oppfyller det tidligste EURO-kravet, og som har totalvekt over 20 tonn.

Miljødifferensiert tonnasjesskatt på skip

Fra 2000 ble tonnasjesskatten på skip miljødifferensiert. Ved påvist høy miljøfaktor får skipseieren redusert tonnasjesskatt. Miljøfaktoren beregnes på grunnlag av i alt syv kriterier av utslipp til luft, herunder utslipp av NO_x og SO₂, driftsutslipp til sjøs og faren for ulykker. Miljødifferensieringen er frivillig for skipseierne som på eget initiativ må sende inn miljødeklarasjonen til Sjøfartsdirektoratet.

Engangsvgift på motorkjøretøy

Engangsvgiften pålegges alle biler utenom lastebiler og busser over 6 meter. Engangsvgiften er først og fremst en fiskal avgift, men den er også utformet slik at den tar hensyn til sikkerhet og miljø ved at avgiften er progressiv etter motorens størrelse og kjøretøyets vekt.

Andre endringer i skatte- og avgiftssystemet som kan ha gunstige miljøvirkninger

Fra 1. januar 1999 ble ordningen med fradrag knyttet til dokumenterte utgifter til arbeidsreiser erstattet av en generell reiseavstandsmodell for å beregne fradrag for utgifter til arbeidsreiser. Med denne modellen blir ikke lenger reiser til/fra arbeid med bil favorisert på bekostning av bruk av for eksempel kollektivtransport.

3.2 Sektorovergripende miljøpolitikk - statsbudsjettets utgiftsside

Finansdepartementet er budsjettsekretariat for regjeringen, og skal derfor samordne arbeidet med budsjettene som Regjeringen legger fram for Stortinget. Det innebærer at nasjonalbudsjettet, statsbudsjettet og Regjeringens langtidsprogram blir utarbeidet i Finansdepartementet - i samarbeid med de øvrige departementene.

Statsbudsjettets utgifter er på 473 milliarder kroner i det budsjettet Stortinget har vedtatt for 2001. Dette utgjør i underkant av 39 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Sammensetningen av statsbudsjettets inntekts- og utgiftsside spiller derfor en viktig rolle for verdiskapingen i det norske samfunnet og for fordelingen av verdiene som skapes. Samtidig har statsbudsjettets innretning en effekt på miljøtilstanden ved at det dels gis støtte til aktivitet som har negative miljøvirkninger og dels til aktivitet som skal gi forbedringer i miljøtilstanden.

Regjeringens arbeid med statsbudsjettet er basert på prinsippet om rammebudsjettering. Dette betyr at regjeringen prioriterer områder, fastsetter samlet budsjetttramme og fordeler den på de ulike departementene. De enkelte statsrådene står i stor grad fritt til å disponere de tildelte midlene. Det må tas hensyn til flere hovedmål: Det skal være god kontroll med statens løpende utgifter, god politisk styring av de oppgavene staten utfører og god utnyttelse av de økonomiske ressursene statsforvaltningen rår over. Det enkelte departements frihet til i stor grad å prioritere ulike formål innenfor sine rammer, medfører at ansvaret for å følge opp miljøprofilen i statsbudsjettet for en stor del ligger på det enkelte sektordepartementet. Miljøverndepartementet har de siste årene utarbeidet en samlet oversikt over statsbudsjettets utgifter til miljøtiltak. Oversikten presenteres i Miljøverndepartementets budsjettproposisjon. I avsnitt 4.3 presenteres Finansdepartementets pågående arbeid for å vurdere støtte til tiltak med negative miljøeffekter over statsbudsjettet.

3.3 Statistisk sentralbyrås arbeid med miljø- og ressursstatistikk og miljøforskning

Statistisk sentralbyrå har en viktig rolle i å utarbeide miljø- og energistatistikk og utvikle og anvende relevante modeller til å analysere samspillet mellom økonomisk utvikling, energiutvinning og energibruk og konsekvenser for miljøet.

Arbeidet med å etablere regnskaper for miljø- og naturressurser startet i Miljøverndepartementet tidlig i 1970-årene, og har siden 1978 blitt gjennomført og videreutviklet av Statistisk sentralbyrå. Ved at SSB nå har ansvaret både for økonomisk statistikk og miljøstatistikk sikres konsistens i klassifiseringen av økonomiske data og miljødata på ulike sektorer. Dette har gjort det mulig å integrere sentrale miljø- og ressursvariable i de økonomiske modellene som Finansdepartementet benytter regelmessig i sine analyser i skjæringspunktet mellom miljø og økonomi, jf. avsnitt 3.5. Mens SSBs arbeid med miljø- og ressursprosjekt de første årene la opp til å utarbeide regnskaper som viste utviklingen i miljø- og naturressurser over et bredt felt, ble det etter hvert gjennom utviklingen av modellapparatet lagt økende vekt på analyser av hvordan miljø- og naturressurser bør forvaltes. SSBs arbeid på miljøfeltet har etter hvert fokusert mer på økonomisk og politisk viktige problemstillinger, blant annet forvaltningen av Norges betydelige energiresurser (petroleum og vannkraft) og sentrale miljøutfordringer som menneskeskapte klimaendringer og sur nedbør.

Energistatistikk og analyser

Energistatistikken omfatter såkalte totalsystemer som gir foreløpige og endelige tall for tilgang og anvendelse av ulike energivarer med fordeling på brukergrupper, de løpende enkeltstatistikkene som disse systemer bygger på og mer frittstående statistikker og undersøkelser på energi-området. Totalsystemene er energiregnskapet (ER) og energivarebalansen (EVB) som utarbeides i fysiske enheter. Det er et mål at disse statistikkene skal være konsistente med energiopplysninger i nasjonalregnskapet. Statistikkene som ER og EVB bygger på, er blant annet årlig elektrisitetstatistikk,

statistikken for industriens energiforbruk og statistikken for salg av petroleumsprodukter, og opplysninger fra produksjonsstatistikk og utenrikshandel (råolje mv.). Statistikker som har en mer frittstående rolle er periodiske undersøkelser om husholdningers energibruk og kvartalsvis prisstatistikk for elektrisitet.

Høy og økende fokus på energibruk og energieffektivitet i ulike sektorer, endrede forbruksmønstre, ny teknologi og utvikling av nye energivarer stiller store krav til løpende tilpasninger og kvalitet og aktualitet på enkeltstatistikkene og totalsystemene. Bruk av energiregnskapet i miljøstatistikk som grunnlag for utslippsberegninger mv. er også viktig i denne sammenheng.

Det pågår et arbeid med å forbedre energistatistikken:

Statistisk sentralbyrå foretok i 2000 og 2001 en gjennomgang av brukerbehov og evaluering av energistatistikken, jf. Notater 2001/17. Det pekes her på flere svakheter, blant annet manglende datagrunnlag for energibruk i flere tjenesteytende næringer og behovet for å videreutvikle statistikkssystemer for energiindikatorer. Det pågår nå et internasjonalt arbeid med å utvikle energiindikatorer som SSB følger med på.

- Med delfinansiering fra Eurostat gjennomføres det i 2001 og 2002 energiundersøkelser for varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet, med innhenting også av opplysninger om fordeling av energiforbruket etter formål. Det blir i 2001 gjennomført en ny intervjuundersøkelse om husholdningenes energiforbruk knyttet til forbruksundersøkelsen. Resultater fra undersøkelsen vil foreligge i 2003.
- Med oppdragsmidler fra NVE er statistikken for industriens energibruk betydelig styrket og utbygd fra 1999. Dette har gitt økte ressurser til kvalitetskontroll av opplysningene fra bedriftene, bedret aktualitet og publisering av en egen statistikkmelding med hovedtall for industriens energiforbruk.
- På oppdrag fra NVEs bygningsnettverk har SSB i noen år bearbeidet og laget tabeller over energibruk i de bygningene som dekkes av Bygningsnettverket. Materialet blir publisert i Bygningnettverkets årsrapport.
- Den kvartalsvise prisstatistikken for elektrisitet har fra den ble etablert i 1998 gitt statistikk over elektrisitetspriser for ulike brukergrupper og kontraktsformer. Det utarbeides videre prisstatistikk for elektrisitet basert på den årlige elektrisitetsstatistikken. I statistikken over industriens energiforbruk framkommer årlige, bransjevise gjennomsnittspriser for de energivarene industrien benytter. Det kan være behov for noe videre utbygging av prisstatistikken for andre næringer.

SSB har de senere årene lagt ned et betydelig arbeid i å skaffe data og analysere utviklingen i det nordiske kraftmarkedet fra det ble liberalisert tidlig i 1990-årene. SSB har nedfelt kunnskapen om det nordiske elektrisitetsmarkedet i en kraftmarkedsmodell for Norden (NORMOD). Modellen kan benyttes til å analysere utviklingen i det nordiske kraftmarkedet, herunder konsekvenser for kraftmarkedet av en internasjonal klimapolitikk. SSB har benyttet modellen til å framskrive det nordiske kraftmarkedet

fram mot 2010 forutsatt at det ikke iverksettes nye klimatiltak. Ifølge beregningene blir det nordiske markedet strammere mot 2010, og prisen på elektrisitet øker opp mot kostnadene ved å bygge ny kapasitet. Krafthandelen mellom landene videreføres, og Danmark produserer i betydelig grad for eksport ved hjelp av sin betydelige kapasitet for kullbasert kraftproduksjon.

SSB har også analysert virkningene på CO₂-utslippene av å produsere gasskraft i Norge. Beregningene viser at norsk gasskraft samlet sett bidrar til lavere CO₂-utslipp hovedsakelig gjennom reduserte utslipp i Tyskland og Polen. Beregningene forutsetter at økt eksport til og redusert import fra disse landene bidrar til lavere produksjon av kullkraft. Dersom det alternativt legges til grunn at andre og mindre forurensende teknologier erstattes i Polen/Tyskland, vil gasskraft i Norge gi lavere reduksjon eller en økning i de samlede CO₂-utslippene fra kraftproduksjon.

SSB har videre analysert virkningen på elektrisitetsprisen i Norge av den planlagte kabelen mellom Norge og Tyskland. Ifølge beregningene vil prisen bli marginalt redusert i 2005, sammenlignet med om kabelen ikke bygges, mens prisen i Norge i 2010 vil være noe høyere enn uten kabel. Dette reflekterer at kabelen åpner for billig import i 2005, mens den i 2010 i første rekke bidrar til økt eksport. Dette skyldes at elektrisitetsprisene i Tyskland er forutsatt å øke med 30 prosent fra 2005 til 2010 som følge av at den initiale overkapasiteten i Tyskland etter hvert forsvinner.

Miljøstatistikk og analyser

Miljøstatistikken i Statistisk sentralbyrå danner grunnlag for å følge utviklingen på følgende områder:

- Naturressurser, som i statistikken omfatter energiregnskapet, skogbalansen og en del fiskeressurser. Mye av denne statistikken presenteres i den årlige rapporten *Naturressurser og miljø*. Det lages videre detaljert ressursrelatert statistikk om jordbruk, skogbruk og fiskerier i Statistisk sentralbyrås *primærnæringsstatistikk*. Det utarbeides noe statistikk for vannressurser og vannforbruk.
- *Arealbruk* i tettsteder og tettstedsnære områder. Formålet er å følge endringer i tettstedenes utbredelse og i arealbruken. Denne statistikken er relevant ved utformingen av politikken overfor for eksempel biologisk mangfold, kulturminner og friluftsliv.
- Forurensninger. Det utarbeides årlig i samarbeid med Statens forurensningstilsyn et detaljert regnskap over *utslipp til luft*, som omfatter 17 utslippskomponenter. Utslppsregnskapet er blant annet nyttig i forbindelse med Norges rapporteringer til for eksempel FNs klimapanel (IPCC), OECD/Eurostat og FNs økonomiske kommisjon for Europa (FN-ECE).
- *Avfall*. *Avfallsregnskapet* som har blitt utviklet i løpet av de senere årene, har som hovedmål å gi en fullstendig oversikt over avfallsmengder og avfallsstrømmer i Norge fordelt på materialtyper, produkttyper, næringsopprinnelse og behandling eller deponering. Foreløpig er det utarbeidet regnskaper for papir og papp, glass, våtorganisk avfall, metaller, plast, tre og tekstiler. EUs avfallsdirektiv som forventes

vedtatt i løpet av 2001, vil bli gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen, og vil legge føringer på innholdet i avfallsstatistikken og rapporteringsforpliktelser.

- *Koblingen mellom utviklingen i økonomien og miljøet.* Det arbeides med et såkalt satellittregnskap for økonomiske data og miljødata innenfor NOREEA-prosjektet. Innenfor dette prosjektet beregnes også verdien av viktige naturressurser, og kommunenes og fylkeskommunenes ressursinnsats til miljøvernformål kartlegges gjennom KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING). NOREEA-prosjektet gir blant annet grunnlag for å framstille de ulike næringenes andel av for eksempel BNP, sysselsetting, energiforbruk og utslipp av miljøskadelige stoffer.

SSB utarbeider også noe statistikk for friluftsliv gjennom levekårsundersøkelsene, og har i 2001 satt i gang et forsøk med å utvikle statistikk over tilgang til nære friluftsområder. Det vurderes å utarbeide statistikk og kartlegge faktorer som påvirker det biologiske mangfoldet og kulturminner/kulturlandskap.

SSB har videre utarbeidet en omfattende rapport om miljørelevant statistikk i miljøvernforvaltningens arbeid. Hovedhensikten har vært å skissere på hvilke områder og hvordan statistikk fra Statistisk sentralbyrå kan integreres i den resultatrapporteringen som Regjeringen hvert år skal legge fram for Stortinget samt i stortingsmeldingen *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Rapporten gir en bred gjennomgang av eksisterende statistikk som er relevant for myndighetenes arbeid med miljøpolitikken.

I tillegg til å utarbeide statistikk på miljøområdet, gjennomfører SSB ulike studier på miljøfeltet. Konsekvensene for Norge av å innføre virkemidler for å begrense utslipp av klimagasser i henhold til Kyoto-protokollen er analysert. Metodiske spørsmål angående verdsetting av miljøet, beregning av petroleumsformuen, og analyser av de økonomiske konsekvensene av forskjellige måter å håndtere avfall på, har også vært viktige temaer. I løpet av de siste årene har SSB også begynt å studere betydningen av normer i økonomisk atferd.

Sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljøutvikling er et sentralt tema i debatten om utvikling og miljø. Statistisk sentralbyrå har i en studie analysert den historiske sammenhengen mellom økonomisk vekst og miljø i Norge på utvalgte områder. Analysen er gjennomført for utslipp til luft av karbonmonoksid (CO), svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), karbondioksid (CO₂) og partikler. Det skilles mellom ulike "drivkrefter" bak utslippsutviklingen. Det er veksten i befolkningen, veksten i produksjon pr. innbygger, endringer i nærings sammensetningen, energiintensiteten, sammensetningen av energibruken, forbrenningsprosess, og teknologisk utvikling. SSBs studie viser med tydelighet at de ulike drivkreftene som påvirker utviklingen i utslippene, kan trekke i forskjellig retning. Noen krefter trekker i retning av redusert miljøbelastning. Det har vært tilfelle når det gjelder næringsutviklingen, med unntak for virkningen på CO₂-utslippene. En næringsutvikling framover med redusert petroleumssektor og økt aktivitet innenfor helse og andre tjenesteytende næringer etter hvert som andelen eldre øker, vil kunne

dempe belastningen på miljøet. Den samlede virkningen for miljøet vil også avhenge av utviklingen i de øvrige sektorene av norsk økonomi.

3.4 Miljødelen av petroleumsfondet

Miljøfondet på 1 mrd. kroner ble etablert 31. januar 2000. Fondet er en del av Petroleumsfondet og forvaltes av Norges Bank.

Miljøfondet, som bare vil bli investert i egenkapitalinstrumenter (aksjer), blir investert i 22 utviklede markeder i Europa, Amerika og Asia/Oceania. Fondet kan investeres i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet samt i selskaper som oppfyller gitte krav til miljørapportering og sertifisering. Miljøkravene er basert på analyser fra det britiske konsultantselskapet Ethical Investment Research Service (EIRIS). Miljøfondet vil bli evaluert etter tre år. I nasjonalbudsjettet for 2000 vises det til at det på sikt skal arbeides med å utvikle miljøkriteriene for fondet, og spesielt vurdere om det på sikt er mulig legge kriterier knyttet til miljøeffektivitet til forvaltningen av miljøfondet. Miljøfondet vil omfatte om lag 80 pst. av markedsverdien til selskapene som er med i FTSE-indeksene i de aktuelle landene.

Det er forutsatt at størrelsen på Miljøfondet skal vurderes på nytt etter tre år med tanke på en eventuell utvidelse av kapitalen. Før dette skal de økonomiske og miljømessige resultatene evalueres.

3.5 Finansdepartementets bruk av modeller til miljøanalyser

Integrerte analyser av utviklingen i økonomien og miljøet utgjør en viktig del av Finansdepartementets arbeid med miljøspørsmål. Det analytiske apparatet består av makroøkonomiske modeller som er utvidet til å framskrive utviklingen i utslipp av miljøskadelige komponenter knyttet til blant annet forbrenning av fossile brensel, herunder CO₂, NO_x, SO₂ og VOC. Modellapparatet er både egnet til å analysere konsekvensene for norsk økonomi av å bruke avgifter eller omsettelige utslippskvoter for å begrense utslippene av CO₂ og virkninger på miljøet av ulike utviklingsbaner for norsk økonomi. Slike analyser benyttes av Finansdepartementet i arbeidet med offentlige utredninger, for eksempel i Grønn skattekommissjons og Kvoteutvalgets arbeid, samt for å forberede norske posisjoner i internasjonale forhandlinger og i arbeidet med meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Integrerte miljø- og økonomianalyser har blant annet stått sentralt i de siste langtidsprogrammene. I langtidsprogrammet 2002-2005 ble det lagt til grunn en kostnadseffektiv oppfyllelse av Norges Kyoto-forpliktelse i de økonomiske perspektivanalysene ved at det beregningsteknisk ble lagt til grunn en internasjonal kvotepris på 125 kroner pr. tonn CO₂-ekvivalent. En slik effektiv prising av klimagassutslipp internasjonalt og i Norge vil stimulere til næringsomlegginger over tid, og endringer i arbeidsdelingen i produksjon mellom landene.

Gjennomføringen av Kyoto-protokollen vil påvirke norsk økonomi dels ved at Norge påtar seg å begrense de nasjonale klimagassutslippene, og dels ved at verdien av Norges netto energiexport reduseres. Konsekvensene for norsk økonomi gjennom endringer i prisene på råolje og naturgass avhenger i liten grad av hvordan Norge oppfyller sin forpliktelse. Kostnadene ved å overholde den internasjonale utslippsforpliktelsen vil komme i form av tiltaks- og omstillingskostnader i Norge og eventuelle finansielle kostnader ved bruk av Kyoto-mekanismene (ulike mekanismer for handel i utslippskvoter mellom land).

Beregningene i langtidsprogrammet beskriver en utvikling med betydelige omstillinger i utslipps- og kraftintensiv industri. Det skyldes økte kostnader for denne industrien både gjennom prisen på utslippskvoter og ved at prisingen av CO₂-utslipp vil medføre økt pris på elektrisitet. Selv om de anslåtte omstillingene i norsk næringsliv vil medføre betydelige utslippsreduksjoner i Norge, viser beregningene samtidig at det vil være kostnadseffektivt å gjennomføre utslippsreduksjoner tilsvarende 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i andre land. Beregningene illustrerer derfor viktigheten av Kyoto-mekanismene for Norge.

I Klimameldingen, jf. St.meld. Nr. 54 (2000-2001), presenteres oppdaterte beregninger av kostnadene ved å oppfylle Norges Kyoto-forpliktelse. Etter at slike beregninger ble presentert i Kyoto-meldingen, jf. St.meld. nr. 29 (1997-98) Norges oppfølging av Kyoto-protokollen, har metodene for beregning av klimagassutslipp endret seg, perspektivene for utviklingen i energimarkedene er endret og anslagene for utslipp av CO₂ fra petroleumssektoren er vesentlig nedjustert.

De oppdaterte framskrivingene og Kyoto-meldingens framskrivinger avviker på noen viktige punkter:

- Metodene for beregning av klimagassutslipp er forbedret etter at Kyoto-meldingen ble lagt fram. Endringene har størst konsekvenser for metanutslippene. Tidligere ble det lagt til grunn at utslippene av metan oppsto når avfallet ble deponert, mens en nå har utviklet en bedre metode for sammenhengen mellom deponering og når utslippene skjer. Den mer avanserte beregningsmetoden har medført at anslaget for metanutslippene i 1990 ble nedjustert fra 9,3 til 6,6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Også anslagene for CO₂- og lystgassutslippene i 1990 ble nedjustert noe. Samlet sett innebar de nye beregningsmetodene at de samlede norske klimagassutslippene i 1990 ble justert ned fra 55,2 til 52,0 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. De forbedrede beregningsmetodene for utslipp medførte også en nedjustering av de framskrevne utslippene for 2010. Da Kyoto-forpliktelsen innebærer at Norge i forpliktelsesperioden får øke sine utslipp med 1 prosent i forhold til 1990, medførte de nye anslagene for utslippene i 1990 en om lag tilsvarende endring av hva som tillates av norske klimagassutslipp i forpliktelsesperioden. De nye beregningene for metanutslippene innebærer at omfanget av rimelige tiltak mot metanutslipp fra avfallsplasser reduseres.
- CO₂-utslippene fra petroleumssektoren er nedjustert med 2,6 millioner tonn fra Kyoto-meldingen til Langtidsprogrammet 2002-2005.

- I de oppdaterte beregningene er det beregningsteknisk lagt til grunn at industrien etter hvert i større grad enn forutsatt i beregningene i Kyoto-meldingen må betale markedspris for elektrisiteten. I beregningene er det som en teknisk forutsetning lagt til grunn at det nordiske og det europeiske elektrisitetsmarkedet knyttes sterkere sammen, og at veksten i norske elektrisitetspriser blir sterkere fram mot 2010 enn i beregningene til Kyoto-meldingen.

Det er gjennomført to beregningsalternativer i Klimameldingen. I *Alternativet med internasjonal avtale*, legges det til grunn en kostnadseffektiv gjennomføring av Kyoto-protokollen internasjonalt og i Norge. I dette alternativet anslås kostnadene for Norge i 2010 til om lag 3 mrd. 2001-kroner, målt som reduksjon i netto disponibel realinntekt for Norge. Kostnadsanslaget for den tilsvarende beregningen i Kyoto-meldingen er 2 mrd. 1997-kroner. I *Alternativet med nasjonal gjennomføring*, hvor det legges til grunn at Kyoto-protokollen trer i kraft, og at hele Norges forpliktelse oppfylles gjennom kostnadseffektive tiltak i Norge, anslås kostnadene i 2010 til 11 mrd 2001-kroner. Tilsvarende kostnadsanslag i Kyoto-meldingen var 6 mrd. 1997-kroner.

Økningen i anslaget for kostnadene, sammenlignet med beregningene i Kyoto-meldingen, er dermed særlig høyt i *Alternativet med nasjonal gjennomføring*. De økte kostnadene har blant annet sammenheng med redusert omfang av rimelige tiltak overfor andre klimagasser enn CO₂ og med mer kostnadskrevende tiltak i industrien. Det har også stor betydning at det er lagt til grunn kortere gjennomføringstid for utslippsreduksjonene enn i beregningene til Kyoto-meldingen, fordi det er kortere tid igjen til forpliktelsen skal være oppfylt. Omstillingene må dermed skje raskere, og de tilhørende omstillingskostnadene blir følgelig høyere. Beregningene illustrerer at kostnadene blir større jo kortere tid en har på gjennomføre omstillingene. De viser også at Kyoto-mekanismene (kvotehandling, felles gjennomføring og den grønne utviklingsmekanismen) blir viktigere jo mindre tid en har til å omstille seg.

4. FINANSDEPARTEMENTETS PLANLAGTE INNSATS I MILJØVERNPOLITIKKEN

4.1 Hovedutfordringer og prioriteringer i miljøvernpolitikken

Positive utviklingstrekk

Det er oppnådd store reduksjoner i mange forurensende utslipp i Norge. Dette har bidratt til å bedre den lokale luft- og vannkvaliteten mange steder. Betydelige områder er sikret til naturvern- og friluftsmål. Miljøvernpolitikken i Norge har bidratt sterkt til disse gode resultatene. Samtidig er det fortsatt vanskelige målkonflikter i forbindelse med fysiske inngrep og endringer i arealbruk, fordi slike endringer bidrar til å redusere det biologiske mangfoldet og folks muligheter til friluftsliv og naturopplevelser. Regjeringen har lagt til grunn at arbeidet med å sikre miljøkvaliteten lokalt i Norge skal videreføres og videreutvikles, jf. Langtidsprogrammet 2002-2005.

Det internasjonale miljøvernssamarbeidet er avgjørende for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Kommisjonen for en bærekraftig utvikling er FNs organ for oppfølging av Rio-konferansen. FNs miljøvernprogram (UNEP) har viktige oppgaver når det gjelder å analysere og overvåke utviklingen i miljøtilstanden globalt, og tar også initiativ til nye miljøavtaler. Norge vil fortsatt arbeide for å videreutvikle og styrke UNEPs rolle i det internasjonale miljøvernssamarbeidet. Finansdepartementet legger også stor vekt på det pågående arbeidet i OECD med å utforme retningslinjer for hvordan medlemslandene bedre kan integrere målet om en bærekraftig utvikling i den økonomiske politikken. Det vises til OECDs ministerdeklarasjon fra mai 2001, som gir klare tilrådinger om å prise miljøet riktig og om økt bruk av økonomiske virkemidler. Finansdepartementet vil støtte oppfølgingen av OECDs prosjekt om en bærekraftig utvikling, blant annet ved å bidra økonomisk til arbeidet med å utvikle indikatorer for en bærekraftig utvikling. En videre utvikling av indikatorer for en bærekraftig utvikling vil bedre grunnlaget for å vurdere om utviklingen går i riktig retning.

Det har vært en positiv utvikling i det internasjonale miljøssamarbeidet. Forpliktende avtaler har blant annet ført til at de globale utslippene av ozonnedbrytende gasser og den sure nedbøren over Norge og resten av Europa er vesentlig redusert. Menneskeskapte klimaendringer, reduksjonen av det biologiske mangfoldet og den voksende bruken av helse- og miljøfarlige kjemikalier står igjen som de viktigste internasjonale miljøutfordringene. Verdenssamfunnet står fortsatt langt fra løsninger på disse områdene. Gjennom tiltak i Norge og en aktiv innsats internasjonalt for effektive og forpliktende avtaler, kan Norge bidra til at produksjonen og forbruket legges om globalt.

Sentrale utfordringer

Dagens miljøutfordringer er i første rekke knyttet til samfunnets avhengighet av fossile energibærere, bruk av helsefarlige kjemikalier og arealbruk. Flere av utfordringene er kjennetegnet ved bidrag fra mange kilder og at de i stor grad er grenseoverskridende.

Utslippene av klimagasser øker globalt, og verden må trolig belage seg på menneskeskapte klimaendringer. Klimaendringene vil påvirke temperaturforhold og vannstand, gi mer ustabile værforhold og ha konsekvenser for blant annet økosystemene. De internasjonale klimaforhandlingene er inne i en svært krevende og viktig fase. Den politiske avtalen som det ble enighet om i Bonn under fortsettelsen av den 6. partskonferansen, må på det 7. partsmøtet høsten 2001 omsettes til et mer detaljert regelverk slik at et tilstrekkelig antall land kan ratifisere Kyoto-protokollen. Ved at Kyoto-protokollen trer i kraft, legges grunnlaget for internasjonal enighet om ytterligere utslippsreduksjoner. Dette er nødvendig for å motvirke menneskeskapte klimaendringer. Norge har gjennom Kyoto-protokollen tatt på seg en krevende utslippsforpliktelse for klimagasser, som vil innebære omstillinger både i næringslivet og husholdningene.

Norsk klimapolitikk må vurderes i lys av utviklingen i de internasjonale klimaforhandlingene. Regjeringen har i Klimameldingen våren 2001, jf. St.meld. nr.

54(2000-2001) lagt fram et forslag til kvotesystem for klimagasser, som kan iverksettes dersom Kyoto-protokollen trer i kraft. Forslaget bygger på hovedlinjene som ble trukket opp av Kvoteutvalget i NOU 2000: 1 Et kvotesystem for klimagasser. I tiden fram mot iverksettelse av en klimaavtale vil Regjeringen gjennomføre en rekke virkemidler og tiltak:

- Arbeide for avtaler med virksomheter som ikke er omfattet av CO₂-avgiften
- Gi tilskudd til klimaplaner i kommuner og fylkeskommuner og lokale klimatiltak og satse på energiøkonomisering og nye fornybare energikilder
- Øke bevilgningene til utvikling av klimavennlig teknologi, med sikte på å etablere et demonstrasjonsanlegg for CO₂-reducerende teknologi rundt 2005
- Styrke klimaforskningen
- Regulere HFK og ikke-industrielle utslipp av klimagassene PF₆ og PFK

Gøteborg-protokollen om reduksjon av forsurening, overgjødning og bakkenær ozon stiller store krav om å redusere miljøskadelige utslipp. Det legges vekt på å utforme virkemidlene for å oppfylle forpliktelsene om å redusere utslippene av blant annet nitrogenoksider (NO_x) og svoveldioksid (SO₂) mest mulig kostnadseffektivt. Regjeringen vil komme tilbake med konkrete forslag til hvordan Norge skal oppfylle Gøteborg-protokollen. Virkemidlene må ses i sammenheng med virkemidlene for å oppfylle Kyoto-protokollen.

Kjemikalier brukes i økende grad i produkter og prosesser. Bruken av kjemiske stoffer globalt har økt fra om lag 7 mill. tonn i 1959 til om lag 250 mill. tonn i dag. En del av disse stoffene er helse- og miljøfarlige. Omfanget av mulige skader varierer mellom ulike kjemikalier og hvordan de benyttes. De økte utslippene og den økte bruken av *helse- og miljøfarlige kjemikalier* er en av de største miljøutfordringene. Noen kjemikalier kan framkalle kreft og allergier og skade forplantningsevnen og arvestoffet. En del av kjemikaliene, de såkalte miljøgiftene, brytes svært langsomt ned i naturen, og kan selv i små konsentrasjoner føre til helseskader som for eksempel kreft, nedsatt reproduksjonsevne eller allergier, eller skader på naturens evne til produksjon og fornyelse.

Arbeidet med å redusere bruken og utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier vil også i tiden framover bli gitt høy prioritet. Det er viktig å stanse bruk og utslipp av de farligste kjemikaliene i Norge. Samtidig vil Regjeringen arbeide aktivt for forpliktende internasjonale avtaler som enten forbyr eller setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen vil videre arbeide for at kunnskapsgrunnlaget om kjemikalier bedres, og at informasjonen om kjemikalienes skadelige virkninger gjøres mer tilgjengelig for publikum. Oppryddingen av tidligere tiders utslipp av miljøgifter vil bli videreført. Det er en særlig utfordring å redusere helse- og miljøproblemene knyttet til forurensede sedimenter i havner og fjordområder.

Det biologiske mangfoldet omfatter i vid forstand den samlede variasjonsrikdommen av liv på Jorden. FN påpeker at det globale tapet av biologisk mangfold er så urovekkende og så omfattende at det etter hvert vil kunne undergrave grunnlaget for en bærekraftig

utvikling. FNs konvensjon om biologisk mangfold er et uttrykk for verdenssamfunnets bekymring over dagens tap av biologisk mangfold og behovet for tiltak for å motvirke dette tapet gjennom vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Hovedårsaken til tap av biologisk mangfold i Norge er knyttet til arealbruk, forurensning, overbeskatning av arter og spredning av fremmede organismer.

Regjeringen la våren 2001 fram St.meld. nr 42 (2000-2001) om biologisk mangfold. I meldingen pekes det på tre prioriterte innsatsområder for å etablere et nytt og mer rasjonelt forvaltningssystem for biologisk mangfold for sentral og lokal forvaltning:

1. Nasjonalt program for kartlegging og overvåking
2. Samordning av juridiske og økonomiske virkemidler
3. Informasjon, forskning og kompetanse.

Kommunal kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold og arbeidet med etablering av artsdatabank er i gang. Regjeringen har også nedsatt et utvalg som skal utrede et nytt lovgrunnlag for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Videre skal Finansdepartementet og berørte departementer innen 2003 utrede mulig bruk av økonomiske virkemidler i forvaltningen av det biologiske mangfoldet.

Nærmiljøet er viktig for den enkeltes velferd. Redusert lokal *støy- og luftforurensning* kan bidra til økt trivsel og bedre helse for mange mennesker i Norge. I de største byene blir en stor del av befolkningen i perioder, i første rekke i vinterhalvåret, utsatt for konsentrasjoner av luftforurensning som øker risikoen for helseplager og en forkortet levealder. Den økte risikoen for helseskader omfatter luftveisinfeksjoner, lungesykdommer, forverring av hjerte/karlidelser og kreft.

Det er et mål å sørge for at skadene fra *avfall* på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres. Regjeringen vil vurdere innretningen av avgiften på sluttbehandling av avfall, jf. avsnitt 4.2.

Finansdepartementet arbeider med å kartlegge omfanget av *tilskudds- og støtteordninger* med miljøskadelige virkninger. Det er et mål å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet, jf. avsnitt 4.3.

4.2 Avgiftspolitikken

Grønn skattekommisjonen utredet i 1996 hvordan hensynet til bedre miljø og økt sysselsetting kan ivaretas ved å vri beskatningen over fra arbeidskraft til aktiviteter som innebærer økt bruk av ressurser og økt forurensning, jf. NOU 1996:9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. Grønn skattekommisjon la vekt på at skattesystemet bør utformes slik at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatningen blir lavest mulig. De la spesielt vekt på at en del empiriske undersøkelser tyder på at det er gunstig å øke bruken av grønne skatter. Kommisjonen mente at omfanget av slike beskatningsformer burde økes. Dette er

viktig både av hensynet til miljøet og fordi det gir offentlig inntekter som kan brukes til å redusere nivået på andre og mer uheldige skatter. Grønn skattekommisjon fremmet også konkrete forslag over miljøavgifter som burde innføres eller utredes nærmere. Flere av forslagene har blitt fulgt opp i St. prp. nr. 54 (1997-98) Grønne skatter og i de enkelte statsbudsjettene. Det er fortsatt ønskelig å legge større vekt på miljøavgifter i skatte- og avgiftssystemet framover.

Når det gjelder videre bruk av økonomiske virkemidler på miljøområdet, er det signalisert endringer på flere områder. Dette gjelder både utslipp av klimagasser, utslipp av SO₂, NO_x og VOC som Norge har forpliktet seg til å redusere innen 2010 gjennom Gøteborg-protokollen, sluttbehandlingsavgiften på avfall og avgift på biler. EFTAs overvåkningsorgan ESA har dessuten kommet med nye retningslinjer om miljøstøtte som kan sette begrensninger på utformingen av miljøavgifter.

I klimameldingen har Regjeringen signalisert at den ønsker å innføre et bredt kvotesystem for å oppfylle Kyoto-forpliktelsen i 2008-2012. Et slikt system kan bli kompatibelt med andre lands bruk av virkemidler for å oppfylle Kyoto-protokollen, og det tas sikte på å få til et internasjonalt marked for kvoteomsetning. Fram til Kyotoperioden foreslår Regjeringen av CO₂-avgiften skal være hovedvirkemidlet for å redusere utslipp av klimagasser, men foreslår også å innføre frivillige avtaler for industriell virksomhet som har fritak for CO₂-avgiften.

Som hovedregel ønsker Regjeringen at kvotene skal selges. Regjeringen legger imidlertid opp til å gi gratiskvoter i en begrenset periode til konkurranseutsatt virksomhet, dersom utsiktene for deres konkurransesituasjon i begynnelsen av Kyotoperioden skulle tilsi dette.

Et bredt kvotesystem vil bidra til at Kyoto-forpliktelsen oppfylles på en kostnadseffektiv måte. Innføring av et kvotesystem vil imidlertid trolig medføre et provenytap i forhold til dagens situasjon. Provenytapet vil videre bli større jo flere kvoter som blir tildelt gratis. Provenytapet vil måtte dekkes inn gjennom å redusere statens utgifter eller gjennom å øke andre skatter og avgifter.

Det arbeides også med Norges oppfyllelse av Gøteborg-protokollen som gir Norge et tillatt utslipp på 22 tusen tonn SO₂ i 2010. Dette kravet til utslippreduksjon medfører en reduksjon på om lag 7 tusen tonn i forhold til dagens nivå. Tiltakskostnadsanalyser som er gjennomført av SFT viser at tiltak i prosessindustrien er de klart rimeligste.

For å oppfylle Gøteborg-protokollen tar Regjeringen sikte på å inngå en avtale om utslippsreduksjoner med prosessindustrien samtidig som svovelavgiften på kull, koks og raffineringsanlegg blir satt til null.

I tråd med Budsjett-Innst. S. nr. 1 (2000-2001) har en interdepartemental arbeidsgruppe som ble satt ned av Finansdepartementet vurdert en utslippsavgift på forbrenning av

avfall og virkemidler for å stimulere til gjenvinning av avfall. Arbeidsgruppens anbefalinger er enstemmige og presenteres i statsbudsjettet for 2002.

Dagens avgift på avfall til forbrenning er utformet med en grunnavgift og en tilleggsavgift pr. tonn innlevert avfall. Tilleggsavgiften blir redusert etter energiutnyttelsesgrad. Arbeidsgruppa anbefaler bl.a. at sluttbehandlingsavgiften for avfallsforbrenningsanlegg blir lagt om til en utslippsavgift basert på kontinuerlige målinger for enkelte parametre, og løpende prøvetaking for andre. Videre anbefaler arbeidsgruppa at anlegg som forbrenner mindre enn en bestemt mengde avfall pr. år og hvor målekostnadene kan bli uforholdsmessig store, kan velge et alternativ med en presumptiv avgift, dvs. en fast avgift utfra antatte utslippskoeffisienter. Det vil imidlertid kreve ytterligere utredning før et konkret forslag til en slik avgift kan legges fram for Stortinget.

Dersom det er ønskelig å stimulere til økt energiutnyttelse i avfallsanleggene, anbefaler arbeidsgruppa at det innføres en subsidie i form av et tilskudd pr. kWh. En subsidie pr. produsert kWh vil være et mer treffsikkert virkemiddel enn dagens differensiering av avgiften. Arbeidsgruppa mener at en avgiftdifferensiering pr. kWh alternativt vil være bedre enn dagens differensiering.

I innstillingen til statsbudsjettet for 2001 ble Regjeringen anmodet av Stortinget om å evaluere og utrede engangsavgiftssystem for personbiler med sikte på forslag til konkrete endringer i løpet av 2003. Som et ledd i utredningen har Transportøkonomisk institutt fått i oppdrag av Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og Finansdepartementet å utarbeide en modell som kan benyttes til beregning av ulike effekter ved endringer i engangsavgiften. Det tas sikte på at dette arbeidet skal ferdigstilles tidlig i 2003 slik at modellen kan nyttes i arbeidet med å utrede og evaluere engangsavgiften. Det tas sikte på at en evaluering og utredning blir lagt fram i forbindelse med budsjettet for 2004, dvs. i oktober 2003.

Finansdepartementet vil vurdere eventuelle uheldige fordelingseffekter ved innføring av nye miljøavgifter eller når det viser seg nødvendig å øke avgiftene for å nå fastsatte mål. Det kan i enkelte tilfeller være riktig å kompensere de som får vesentlig høyere kostnader som følge av miljøavgifter.

Et offentlig utvalg vurderer for tiden flere sider ved kulturminnepolitikken, blant annet økonomiske virkemidler for å styrke kulturminnevernet. Finansdepartementet og Miljøverndepartementet vil vurdere utvalgets forslag når de foreligger i 2002.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har vedtatt nye retningslinjer for godkjenning av miljøstøtte. Retningslinjene omfatter både tradisjonelle virkemidler slik som tilskudd, lån og garantier til miljøinvesteringer, men også regler for godkjenning av fritak fra eller redusert betaling av miljøavgifter. ESA legger opp til at EØS-landene skal forplikte seg til å tilpasse sine eksisterende ordninger til de nye bestemmelsene innen 1. januar

2002. Norge har i brev til ESA i juni i år godtatt at de nye retningslinjene for miljøstøtte gjøres gjeldende for Norge.

For Norges vedkommende antas det at de nye retningslinjene for miljøstøtte blant annet kan få konsekvenser for utformingen av eksisterende fritak fra eller reduserte satser på enkelte miljøavgifter. De nye retningslinjene har mer omfattende bestemmelser enn tidligere om hvilke vilkår ESA og EU-kommisjonen mener bør være oppfylt for å godkjenne støtte i form av fritak eller lettelser fra miljøavgifter.

Retningslinjene åpner for at avgiftslettelse kan godkjennes når de nasjonale miljøavgiftene ikke er harmoniserte innen EU eller når en på nasjonalt nivå går lenger enn det som kreves etter felles EU-regler. Godkjenning forutsetter at avgiften har en positiv miljøeffekt på tross av avgiftslettelsen. Det forutsettes videre at avgiftsfritaket ble etablert da avgiften ble innført eller har blitt nødvendig siden på grunn av betydelig endringer i den økonomiske situasjonen. Retningslinjene åpner for en tidsavgrenset avgiftslettelse med mulighet for forlengelse og krever at en av punktene under er oppfylt:

- Det kan gis fullt avgiftsfritak i 10 år dersom foretakene påtar seg forpliktelser eller inngår avtaler med myndighetene om gjennomføring av tiltak for å nå bestemte miljømål i perioden, eller dersom myndighetene innfører vilkår knyttet til skattefritaket som vil utløse miljøtiltak med samme effekt som frivillige forpliktelser.
- Dersom det ikke er lagt opp til miljøtiltak som skissert ovenfor, kan man godkjenne avgiftslettelse over en periode på 10 år dersom foretaket likevel betaler en betydelig andel av den nasjonale avgiften.

Det kan videre gis avgiftslettelse over en femårsperiode dersom lettelsen trappes ned gradvist i løpet av en 5-årsperiode eller maksimalt utgjør 50 prosent hvert år i perioden.

4.3. Støtteordninger med miljøskadelige virkninger

Vanlige kriterier for å vurdere Regjeringens miljøpolitikk er nivået på overføringer til miljørettede tiltak og omfanget av miljøavgifter. Den samlede miljøpolitikken må imidlertid vurderes på bakgrunn av den samlede bruken av virkemidler, hvor blant annet lovverket står sentralt. Reduksjon i omfanget av miljøskadelige støtteordninger over statsbudsjettet kan ha like positive effekter på miljøet som direkte tilskudd til miljøtiltak.

Miljøvirkningen av enkelte subsidier i Norge ble omtalt i NOU 1996:6 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting. En kritisk gjennomgang av støtteordninger med negative miljøeffekter kan gi grunnlag for å iverksette tiltak som både kan bedre økonomiens virkemåte og bedre miljøet. Miljøskadelige støtteordninger kan klassifiseres som støtte over offentlige budsjetter, fritak for miljøavgifter, fritak for enkelte andre skatter og avgifter, samt andre former for underprising av bruk av miljøgoder eller andre varer og tjenester.

Finansdepartementet er i gang med å vurdere omfanget av støtteordninger med negative effekter for miljøet. Departementets mål er å redusere omfanget av slike ordninger og gjøre dem mer målrettet.

4.4 Økonomiske virkemidler for å redusere tap av biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold står sentralt i arbeidet med å forvalte det biologiske mangfoldet i Norge. Det må utvikles målrettede virkemidler, og politikktiltak som påvirker det biologiske mangfoldet negativt, må revurderes.

Grønn skattekommisjon vurderte virkemidler for en bærekraftig forvaltning av det biologiske mangfoldet, og anbefalte bl.a. at en naturavgift utredes i sin fulle bredde. Slike avgifter vil kunne bidra til at for eksempel utbygginger av vassdrag og veier, samt forsvarets virksomhet, stilles overfor kostnadene ved naturinngrep. Kommisjonen anbefalte at det som ledd i arbeidet foretas en nærmere klassifisering av arealer, slik at det muliggjør et avgiftssystem som differensieres etter type naturinngrep.

Utgangspunktet for ideen om en naturavgift er at den som beslaglegger areal i dag, ikke betaler for den skaden dette blant annet gir i biologisk mangfold. Tilsvarende synliggjøres heller ikke kostnadene knyttet til at friluftsområder, estetiske verdier eller kulturminner forringes eller ødelegges som følge av utbygginger. En eventuell naturavgift vil kunne synliggjøre samfunnets verditap ved inngrep i naturen, og forhindre utbygginger som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det tas sikte på at en naturavgift skal vurderes i sammenheng med miljøvernmyndighetenes landsomfattende kartlegging, verdiklassifisering og overvåkning av biologisk mangfold. En eventuell innføring av en avgift vil tidligst bli aktuell etter at dette arbeidet med å kartlegge og klassifisere er etablert som landsomfattende system og arbeidet med evt. lov om biologisk mangfold er avsluttet.

Det vises også til omtalen i kapittel 4.3 over om subsidier med negative miljøvirkninger, hvor endringer i disse også kan ha en positiv virkning på det biologiske mangfoldet.

Toll- og avgiftsdirektoratet har en viktig rolle ved håndheving av miljøavgiftssystemene og relevante importforbud på miljøområdet. Direktoratet bidrar blant annet med å hindre ulovlig innførsel av truede arter i forbindelse med CITES-arbeidet (Convention on International Trade with Endangered species). Her samarbeider direktoratet med politiet og Statens naturoppsyn. Dette arbeidet videreføres.

4.5 Miljøutfordringenes virkning på finansmarkeder og forsikringsordninger

Det er stor usikkerhet knyttet til økonomiske og andre konsekvenser av global oppvarming. Ulike deler av verden vil bli påvirket ulikt og vil i forskjellig grad være i stand til å tilpasse seg klimaendringene.

Blant viktige konsekvenser er endring i temperatur, økt gjennomsnittlig nedbør i mange regioner pga. økt fordampning og en mulig økning i ekstreme værforhold. Blant

andre alvorlige konsekvenser er en mulig økning i havnivået. Endringene i klimaet vil få økonomiske konsekvenser blant annet gjennom økning i naturskader, endringer i vekstvilkår og en endring i det geografiske området for ulike sykdommer. En økning i havnivået vil kunne medføre økte kostnader til infrastruktur og bygg og anleggsvirksomhet.

Kostnadene ved klimaendringer reiser spørsmål om hvem som skal betale kostnadene og hvilke prinsipper som skal legges til grunn for fordeling av kostnadene. Dette er lite utredet internasjonalt og bør gis økt oppmerksomhet.

Økt forekomst av ekstremt vær i industrilandene de senere årene har økt forsikringsselskaperens utbetalinger knyttet til slike fenomener. En av de viktige problemstillingene som må belyses, er hvilken rolle forsikringsmarkedet vil spille i det å fordele kostnadene ved klimaendringer blant dem som potensielt kan bli rammet. Klimaendringer vil eventuelt endre sannsynlighetene for ulike negative hendelser og vil i tilfelle legge grunnlaget for høyere premier. Imidlertid kan det være vanskelig å forsikre mot konsekvenser av større mer enkeltstående tilfeller av ekstremt vær, hvor sannsynligheter er vanskelig å beregne. Hvordan dette skal håndteres, vil være et viktig spørsmål.

4.6 Oppfølging av Regnskapslovens krav om miljørapportering

Finansdepartementet gikk i Ot. prp. nr. 42 (1997-98) Om lov om årsregnskap inn for skjerpede krav til miljørapportering i årsberetningen.

Departementet uttalte i brev 26. april 2000 til Norsk RegnskapsStiftelse og Næringslivets Hovedorganisasjon bl.a. at Regnskapsloven § 3-3 innebærer en utvidelse av plikten til å gi opplysninger om miljøforhold i forhold til tidligere gjeldende rett. Departementet viste videre til at det internasjonalt pågår et arbeid med krav til miljørapportering i regnskaper. Departementet tar sikte på å vurdere bestemmelsene i regnskapsloven om miljøopplysninger i årsberetningen nærmere i forbindelse med at regnskapsloven, etter Stortingets vedtak 19 juni 1998, skal evalueres etter tre regnskapsår (fra år 2002).

4.7 Oppfølging av prosjektet Grønn Stat

Regjeringen har vedtatt at prøveprosjektet Grønn Stat som ble etablert i 1998 skal videreføres i full skala slik at alle statlige etater integrerer miljøhensyn i sin drift. Innen 2005 skal alle Finansdepartementets underliggende etater ha innført miljøledelse som en integrert del av organisasjonens styringssystem.

Miljøledelsessystemene skal være et verktøy for å få overblikk over miljøpåvirkningen fra virksomheten, for på en mest mulig effektiv måte gjennomføre mål og tiltak for å redusere miljøvirkningen og rapportere om resultatene. Det vil være opp til den enkelte underliggende etat å vurdere kostnader og nytte ved de ulike aktuelle tiltakene. Erfaringene fra prøveprosjektet viser at flere tiltak både er miljøbesparende og

bedriftsøkonomisk lønnsomme. Finansdepartementet vil følge opp innføringen av miljøledelsessystemene i styringsdialogen med etatene. Finansdepartementet vil selv starte arbeidet med innføring av et enkelt system for miljøledelse allerede i 2002. Toll- og avgiftsdirektoratet forvalter flere fredede bygninger (tollboder). Forvaltningen av disse vil bli vurdert i forbindelse med departementets arbeid med å innføre et miljøledelsessystem.

4.8. Rapportering og oppfølging

Finansdepartementet vil rapportere om oppfølgingen av handlingsplanen i henhold til de retningslinjene som fastsettes i de årlige budsjettskriv om statsbudsjettet. Departementet vil i den årlige budsjettproposisjon ajourføre omtalen i planen og redegjøre for satsinger i budsjettet og hvilke resultater som er oppnådd på eget område. Miljøtiltakene i underliggende virksomheter vil følges opp i den ordinære styringsdialogen mellom departement og virksomhet (særlig tildelingsbrev og årsrapport). Innholdet i denne dialogen vil bl.a. bli utviklet i forbindelse med gjennomføring av Grønn Stat-prosjektet.

Internt i departementet vil arbeidet med oppfølging og rapportering skje gjennom en koordineringsgruppe som omfatter alle avdelingene .