



WWF *for a living planet®*

WWF-Norge

Postboks 6784 – St. Olavs plass

0130 Oslo

Org.nr.: 952330071MVA

Tlf: 22 03 65 00

wwf@wwf.no

www.wwf.no

facebook.com/WWFNorge

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

9. mars 2016

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

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

I rapporten er det flere gode forslag om naturavgifter og fjerning av miljøfiendtlige subsidier, men det er ikke blitt en rapport som viser vei mot nullutslippssamfunnet. Rapporten legger opp til en videreføring av politikken som har gitt økte utslipp hjemme, mens mange av våre naboland utvikler konkurransedyktig grønn næring.

Skal farlige klimaendringer unngås, må temperaturstigningen begrenses til mellom 1,5 og 2 grader, og dette målet er vedtatt både i Norge, i EU og nå sist på klimatoppmøtet i Paris. I mandatet til utvalget står det at «utvalget skal vurdere om og hvordan en grønn skattekommisjon kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket, jf. Innst. 390 S (2011 -2012)¹». Miljødirektoratet har anslått at utslippene må reduseres med åtte millioner tonn CO₂-ekvivalenter for å nå målet i 2020². Den foreslåtte skattereformen vil kun føre til en reduksjon på 1-2 millioner tonn. WWF mener at løsningene utvalget har levert ikke er tilstrekkelige og mener Finansdepartementet må lage et skattesystem som fører til faktisk reduksjon av klimautslippene i Norge.

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

I denne høringsuttalelsen vil WWF kommentere på følgende punkter i detalj:

3.2 Klimautfordringer

7.2.3.1 Utslipp fra omdisponering av areal

7.4 Tap av uberørt natur og biologisk mangfold

9.2.2 Skogbruk

9.2.3 Transport

9.2.6 Kullgruvedriften på Svalbard

¹ Klimaforliket: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/>

² Miljødirektoratet: Faglig grunnlag for videreutvikling av den nasjonale og internasjonale klimapolitikken (M-133/2014) <http://www.xn--miljodirektoratet-oxb.no/Documents/publikasjoner/M133/M133.pdf>

Kommentar til 3.2 «Klimautfordringer»

Utvalget har fraskrevet seg ansvaret for å nå klimamålet i mandatet ved å peke på 2030 i stedet for 2020-målet, der de forutsetter at Norge inngår en avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. Utvalget legger med andre ord opp til at utslippskuttene vil komme i Europa, ikke i Norge, og at vi skal betale for at dette skal skje.

I følge utvalgets anbefalinger er det et viktig premiss at utslipp skal ha en universell pris. «Hensynet til kostnadseffektivitet» er hovedargumentet for hvorfor det foreslås en lik pris på utslipp. Det vil si at de billigste utslippskuttene skal gjennomføres først. Utslippene skal videre ses i et europeisk perspektiv og det er lagt til grunn at forhandlinger med EU vil føre til stor grad av fleksibel gjennomføring i alle deler av samfunnet. WWF mener at utvalget fullstendig har utelatt å utrede hvordan skattesystemet skal få ned utslippene i Norge, i tråd med klimamålene for 2020.

Utvalget skiller mellom utslipp fra 1) kvotepliktig sektor og 2) ikke-kvotepliktig sektor:

- 1) Kvotepliktig sektor, som består av industri, petroleumsvirksomhet, og andre flyttbare næringer, vil fortsatt som i dag være regulert gjennom EU ETS. Utvalget ønsker ingen tilleggsavgift, og foreslår å senke CO₂-avgiften i petroleumssektoren etter hvert som prisen på kvoter går opp. Prisen på en kvote er nå rundt 5 Euro, eller ca 45 kroner. For utslippsreducerende tiltak som koster mer enn 45 kroner er det i dag altså mer lønnsomt å forurense og å sitte på kvotene.
- 2) Ikke-kvotepliktig sektor, som består av de sektorene som ikke er flyttbare (landbruk, transport, byggsektoren). Her foreslår utvalget en lik CO₂-avgift, tilsvarende bensinavgiften (420 kr/tonn CO₂). Etter 2020 foreslås det at denne avgiften settes lik alternativprisen for kjøp av utslippsreduksjoner i et fleksibelt EU-system.

Det knyttes særlig stor usikkerhet på i hvor stor grad det vil tillates bruk av fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor. Mens utvalget har lagt som premiss at det blir stor grad av mulighet for fleksibilitet i avtalen med EU, er signalene fra EU at det aller meste av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor skal tas nasjonalt.

Behov for omstilling

I en tid hvor hele verden skal omstille seg for å unngå mer enn 1,5-2 graders oppvarming, så ønsker Norge å bruke mest mulig penger på å gjøre omstillingen der ute, i stedet for hjemme i Norge. Dette gir ingen insentiver for at Norge skal gå i førerretten for å være med i konkurransen som nå utspiller seg globalt om å være med på å forme morgendagens teknologier og tjenester. Det finnes i dag bedrifter, industri og folk som ønsker å bidra til det grønne skiftet, og være med å forme framtiden.

Et grønt skatteskiift bør gi insentivordninger som skal bidra til å omstille petroleumsbransjen som nå er i en tøff periode, men utvalget har ikke gitt noen føringer som kan bidra til dette. I stedet

har utvalget vært mest opptatt av å regne på todimensjonale utregningsmetoder for hvor vår nasjonale utslippspris skal være.

Dersom målet er å få til en nasjonal omstilling og et grønt skifte, er ikke prisen det viktigste, men at utslippskuttene er reelle og skaper et endret samfunn. Når målet er å få til en nasjonal omstilling til et samfunn som gradvis fjerner sine utslippskilder kreves helt ulike virkemidler, prising og tidsløp for å få nasjonale utslipp til å gå ned. Miljødirektoratets rapporter Klimakur³ og Kunnskapsgrunnlag for lavutslippsutvikling⁴ legger fram mulige tiltakspakker som skal bidra til å nå nasjonale utslippsmål i henholdsvis 2020 og 2030. Det som tydelig kommer fram i disse rapportene er at prisen varierer sterkt mellom sektorer og i forhold til hvilke tiltak som ønskes gjennomført. Noe kan være rene gevinstinvesteringer som er nedbetalt nesten før du har gjort tiltaket, til dyre omstillingsprosjekter med høy CO₂-kostnad. Ikke-kvotepliktig sektor handler om utslipp som ikke kan flyttes, men som vil skje på norsk jord, som transport og jordbruk. Vi trenger en langsiktig strategi og et mylder av tiltak og virkemidler, i tillegg til en høy karbonpris som skal legge premisset for hva som skal gjennomføres av tiltak.

WWF frykter at stort fokus på økonomiske virkemidler som kvoter og avgifter, i samvirke med motstand mot dobbel virkemiddelbruk, kan bidra til å fjerne det sektorvise ansvaret for å redusere klimautslippene. Riksrevisjonen konkluderte i 2010 med at en viktig årsak til manglende fremdrift i klimapolitikken var ansvarspulverisering på tvers av sektorer. De viser til at det er «uklart hvilket ansvar de ulike departementene har for at klimamålene nås og at virkemidler tas i bruk for å redusere utslipp av klimagasser»⁵. WWF ser dette som en av de største årsakene til at vi ikke har oppnådd en sterkere utslippsreduksjon i Norge. Man kan vanskelig ventes å klare en så stor omstilling uten å ha en handlingsplan, og gi tydelige rammer og tidsfrister til de ulike delene i samfunnet.

For at de langsiktige målene i større grad skal inkorporeres i dagens politikk, burde det fastsettes utslippstak for kortere perioder, som i sum gir en realistisk utslippsbane mot målet i 2050. Disse periodene burde sammenfatte med stortingsperiodene på 4 år, og vedtas 12 år i forveien for å sikre forutsigbarhet. Dette er karbonbudsjetter som ventes som en del av den kommende klimaloven. Langsiktigheten i dette systemet er satt av hensyn til behovet for forutberegnelighet. Langsiktige investeringer i infrastruktur og produksjonsanlegg er førende for klimautslipp langt fram i tid. Ved å sette karbonbudsjetter som angir framtidige maksimale utslippsnivåer øker forutberegneligheten for private og offentlige investorer, når de skal legge inn antakelser om hvordan den framtidige klimapolitikken vil berøre deres investeringer.

³ Miljødirektoratets rapport Klimakur (TA2590/2010)

<http://miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2590/ta2590.pdf>

⁴ Miljødirektoratets rapport Klimatiltak og utslippsbaner mot 2030 (M-229/2014)

<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M229/M229.pdf>

⁵ Riksrevisjonen (2010), «Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken - Dokument 3:5 (2009–2010)»

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

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

WWF er positive til forslaget om en naturavgift, og vil at Finansdepartementet skal arbeide videre med forslaget. For WWF er det viktig å presisere at en naturavgift ikke kan erstatte gjeldende regimer for konsesjoner, konsekvensutredninger, tillatelser, eller gjeldende regelverk for naturinngrep hjemlet i plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og andre lover. Naturverdier må fortsatt være beskyttet mot naturinngrep uavhengig av utbyggers evne/vilje til betaling av en naturavgift. Naturavgiften vil kun være aktuell når det omsøkte tiltaket er behandlet, og tillatelser gitt etter gjeldende regelverk.

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

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

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

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

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

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

WWF deler synet til grønn skattekommisjon på at det bør innføres en CO₂-avgift på omdisponering av areal, og at denne bør inngå som en komponent i naturavgiften. Dette vil være særlig viktig for unngå omdisponering av myr, som lagerer mye karbon.

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

Kommentarer til 9.2.2 «Skogbruk»

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

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

Særlig når det gjelder støtte til bruk av taubane, som muliggjør uttak av trevirke i bratt terreng, kan dette påvirke viktige naturverdier. Bratte skogsområder med lavereliggende og høyproduktiv gammelskog er spesielt viktige biologisk da disse har et mye større biologisk mangfold enn yngre kulturskog. En slik viktig naturtype er bekkekløfter, som kan være livsmiljø for en rekke

rødlistede arter. Tilskuddsordningene kan dermed føre til avvirkning av gammel, hogstmoden, og biologisk verdifull skog. Det er en klar sammenheng mellom gammel skog med truede arter og utilgjengelighet for skogbruk, og dermed treffer disse støtteordningene systematisk områder som kvalifiserer for vern.

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

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

I Norge finnes det ca. 100 000-110 000 kilometer med skogsveier, noe som tilsvarer 2,5 ganger rundt jordkloden. Nybygging av skogsveier kan slå negativt ut for inngrepsfri natur. Nesten 900 km² inngrepsfrie områder gikk tapt i perioden 2008-2012, det meste av dette som følge av vegbygging i jord- og skogbruket. Regjeringen [fjernet i 2015 begrensningen på subsidiering av skogsbilveier i inngrepsfrie områder](#) (INON), noe som vil kunne bidra til [ødeleggelse av verdifull gammelskog](#).

Kommentarer til 9.2.3 Transport

Grønn Skattekommisjon har hatt i oppgave å vurdere om og hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket.

Målet i klimaforliket er at norske utslipp skal reduseres med 15-17 millioner tonn innen 2020, noe som innebærer at omlag 2/3 av norsk utslippsforpliktelse tas i Norge. Tiltak for å nå dette er konkretisert i forliket i en rekke punkter, blant annet skal politikken på transportområdet:

- Bidra til utvikling av verdikjeden for andre generasjons biodrivstoff
- Bidra til utvikling av verdikjeden for biogass
- Drivstoffavgiftene skal bidra til å redusere de nasjonale utslippene, blant annet gjennom å gi langsiktige og forutsigbare rammevilkår for miljøvennlig drivstoff.
- Bilavgiftene skal bidra til en mer miljø- og klimavennlig bilpark, ved at nullutslippsbiler, plug-in-hybrider og andre miljøvennlige biler kommer bedre ut enn tilsvarende biler med fossilt drivstoff.

Dette hensyntas i svært liten grad av utvalget. WWF vil her vise til Zero sine beregninger på utvalgets forslag til endringer i skatteregimet for transportsektoren og vi støtter Zero sine anbefalinger. Spesielt vil vi trekke frem at utvalgets forslag vil bremse eller i ytterste konsekvens stanse innfasingen av nullutslippskjøretøy som elbiler og hydrogenbiler og umuliggjøre introduksjon av fornybare drivstoff i Norge. WWF mener som Zero at Norge må beholde dagens avgifter på fossilt drivstoff, og øke dem gradvis.

WWF anbefaler at grønne norske skatter og avgifter utvikles videre med fokus på å nå klimamålene, og at endringene som foreslås av Grønn skattekommisjon relatert til drivstoffavgifter og bilavgifter derfor ikke følges opp av Finansdepartementet.

Kommentarer til 9.2.6 «Kullgruvedriften på Svalbard»

Et av de aller viktigste tiltakene for å hindre farlige klimaendringer er å stanse subsidieringen av fossil energi. WWF deler derfor kommisjonens forslag om å avvikle subsidiene til kullgruvevirksomheten på Svalbard og mener kommisjonen argumenterer godt og presist for forslaget når de i rapporten skriver: «Internasjonalt arbeider Norge for å redusere subsidieringen av fossile energikilder i tråd med anbefalingene i World Bank (2010). Fjerning av slike subsidier er nødvendig for en mer kostnadseffektiv klimapolitikk. Å støtte videre kullgruveaktivitet på Svalbard rimer dårlig med en oppfordring til andre land om å redusere eller fjerne subsidiene til fossile energikilder.»

WWF ber derfor Finansdepartementet følge anbefalingene fra Grønn skattekommisjon og fjerne subsidiene til kullgruvedriften på Svalbard.

Vennlig hilsen
for WWF-Norge



Karoline Andaur
Fagsjef
kandaur@wwf.no



Heidi Sørensen
Teamleder hav- og landmiljø
hsorensen@wwf.no