

Hørings svar - NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem

Vi trenger en skatte og avgiftsomlegging som møter stadig voksende klima- og naturkriser

Vi viser til utvalgets gjennomgang av klimamål og internasjonale forpliktelser og deres innvirkning på skatte og avgiftssystemet. Dette understrekes spesielt av utvalget ift klimagassutslipp, hvor Norge har internasjonale forpliktelser gjennom FNs klimaavtale og tilknytning til EUs klimapolitikk gjennom EØS avtalen. Vi støtter utvalgets vurdering av at det vil være nødvendig med en skjerping av klimaavgiften i Norge for å imøtekomme EUs fit for 55% målsetninger, men ikke minst for sørge for at vi får i gang en nødvendig omstilling og avkarbonisering av norsk økonomi.

I tillegg til Klima har vi etter publikasjon av utvalgets rapport også undertegnet FNs konvensjon for biodiversitet, den såkalte naturavtalen. Avtalens overordnede mål er å ivareta artsmangfold og natur. Her finnes det en rekke underpunkter som hver for seg vil kunne få konsekvenser for forskjellige skatte og avgiftsforhold som diskuteres av utvalget.

Naturavtalen vil også få store konsekvenser for norsk næringsvirksomhet, ettersom det stadig stilles større krav til næringslivet om å rapportere på og redusere negativ påvirkning på naturen. Dette ser vi i form av EU lovgivning, som EUs taksonomi og rapporteringsdirektiv, samt finanssektor-initiativer som task force for nature related financial disclosures (TNFD). Det såkalte naturrisikoutvalget har som oppgave å utrede hva dette betyr for Norge. Likevel er det relevant å trekke linjer mellom skatteutvalgets vurderinger og hvordan skatte og avgifts-virkemidler kan bidra.

Det er viktig at utvalget nå gjennomgår naturavtalens målsetninger og gjør en vurdering av hvorvidt det finnes egnede skatte- og avgifts-virkemidler som kan være med å sikre etterlevelse av naturavtalen. Man må også se hvorvidt det ut ifra avtalens forpliktelser også finnes grunnlag for å oppskalere ambisjoner i forhold som allerede er vurdert.

Som del av hørings svar vil vi gjennomgå hovedsakelig forhold diskutert i kapittel 13 og 14, for å gi innspill til hvordan WWF mener at skatte og avgiftssystemet kan forbedres med tanke på å etterleve natur og klimaavtalen

Med vennlig hilsen,



Generalsekretær WWF Verdens naturfond

Klimaavgifter i Norge og optimalt nivå på norske avgifter på klimagassutslipp (14.4)

WWF takker utvalget for en grundig gjennomgang av norsk klimapolitikk. Vi ønsker innledningsvis å understreke viktigheten av at vi i Norge og verden lykkes med klimapolitikken. I tillegg kan det trekkes frem at IPCCs nyeste vurderingsrapport viser tydelig de store negative effektene av kun en 1.5 graders oppvarming, og slår fast at det nå kun er 50% sjanse for at vi lykkes med å begrense global oppvarming til under 1.5 grader. Vi vil kun lykkes dersom utslippene reduseres med 43% fra 2019 nivå, hvor utslippstoppen må være nådd allerede i 2025. Dette stiller både den globale, norske og europeiske klimapolitikken i nytt lys, hvor det vil kreves raskere og mer effektive tiltak enn tidligere, hvor vi vil være nødt til å ta kostnader for manglende klimakutt over de neste sju årene.

Som nevnt av utvalget ble det som del av nasjonalbudsjettet for i år fremlagt et klimabudsjett, som oppsummerer norske utslipp og effekten av iverksatte eller planlagte tiltak. Det fremkommer her at det finnes et stort utslippsgap, hvor nåværende politikk ikke tilstrekkelig legger opp til at vi skal nå klimamålene. Dette bildet kan suppleres med tilsvarende analyser av store norske selskap som også ligger langt unna å nå sine målsetninger.

Dette er relevant også for perioden etter 2030, hvor det også må tilrettelegges for at vi skal gå mot netto null utslipp, en dato som også fremskyndes grunnet høyere global oppvarming og mangelfull måloppnåelse. Dette vil stille større krav til Norge om å omstille seg både med tanke på utslippskutt men også økonomisk gjennom å tilrettelegge for ny, grønn næringsvirksomhet som kan ta over når fossil energi fases ut.

WWF har følgende innspill til en skjerpet klimapolitikk for at vi i Norge skal bidra til 1.5 gradersmålet:

- *Norge må skjerpe sitt klimamål for ikke kvotepliktige utslipp fra 40% til 55%, uten bruk av fleksibilitetsmekanismer.* Vi viser til diskusjon av hva slags målsetning som bør ligge til grunn for en avgift. Her er det i vårt syn nødvendig for Norge å legge til grunn en målsetning om 55% utslippskutt, som etterlever EUs høynede målsetning for ikke kvotepliktige utslipp. Det bør som del av denne målsetningen legges til grunn for at disse utslippene tas hjemlig, uten bruk av fleksibilitetsmekanismer. Et skjerpet norsk klimamål vil slik at høyde for økte ambisjoner globalt, hvor både EUs grønne giv og den amerikanske Inflation reduction act som vil kunne ha stor påvirkning på vår grønne konkurransekraft og omstillingsevne. Flere land i og utenfor EU har også vedtatt nullutslippsmål. Dette betyr dette at overgang til nullutslipp vil få større rolle i fremtidig konkurransekraft, hvor bruk av fleksibilitetsmekanismer vil bety at vi investerer mindre i omstilling av norsk næringsliv enn det som på lang sikt vil være nødvendig.
- *Klimavgiften for ikke kvotepliktige utslipp må heves tilstrekkelig til å nå utslippsmål for 2030.* Utvalget viser til beregninger gjort av SSB i forbindelse med Klimakur for kostnadsnivået for klimakutt i Norge, og fastslår at nåværende avgift ikke vil være tilstrekkelig for å nå målsetning om 40% utslippskutt i ikke kvotepliktig sektor i 2030. I tråd med et skjerpet utslippsmål på 50-55% vises det til at avgiften må være mellom 3700 – 4100 kr. Et slikt nivå vil være en betydelig skjerping av dagens avgiftsnivå på 2000 kr tonnet, som bør vurderes satt for å sikre oppnåelse av klimamålene. Avgiftsnivået bør likevel utredes i form av en oppdatert klimakur (se punkt under).
- *En oppdatert Klimakur bør utredes hvor man også tar høyde for positive ringvirkninger og en langsiktig omstilling av norsk økonomi til netto null i 2050.* Som grunnlag for en skjerpelse av

klimaavgiften bør det legges til grunn en oppdatert Klimakur som tar utgangspunkt i foregående arbeid men som legger til grunn utviklinger innen innovasjon og endret kostnadsbilde, samt positive ringvirkninger. Her må det også legges til grunn andre iverksatte eller potensielle direkte virkemidler for å fremme utslippskutt i aktuelle næringer.

- *Fordelingsvirkninger må tas bedre høyde for i klimaavgiften både gjennom omfordeling.* WWF støtter utvalgets anbefaling om at kompensasjon til husholdninger for økte utgifter som følge av avgiftsøkninger skjer på en måte som ikke svekker incentivet i avgiften. Det er derfor gledelig at man anbefaler at tiltak som uthuler avgiften, som for eksempel redusert veibruksavgift fjernes. WWF forslår heller en modell hvor man i større grad bidrar til å oppveie avgiftsøkning gjennom omfordeling. En modell kan være en såkalt klimabonus, hvor en viss andel av avgiftens proveny betales tilbake som en flat utbetaling per capita. Det bør også sees på måter å utjevne regionale forskjeller, eksempelvis innen transport, hvor man bør vurdere også å bruke deler av provenyet for å tilrettelegge for nullutslippstransports infrastruktur.
- *Grønn skatteutveksling er positivt, men må hensynta grupper som faller utenfor arbeidslivet.* Videre er WWF er positive til prinsippet om en grønn skatteutveksling og støtter at dette brukes for å tilrettelegge for økt bruk av avgifter på miljøskadelig aktivitet og virksomhet, herunder økt CO2 avgift, sirkulæravgift på jomfruelige ressurser eller plast samt naturavgift. Det er verdt å merke seg at i form av dobbel gevinst vil en slik omlegging også bidra til å skjerpe grønn konkurransekraft i norsk næringsliv, da de vil få incentiver og rammevilkår til å investere i avbøtende tiltak og innovasjon, uten at det vil være for stor økonomisk byrde. Vi ser at det kan være utliknende for sosiale forskjeller spesielt på bunnen av inntektsfordelingen. Likevel tar vi forbehold om at en slik skatteutveksling må ta hensyn til negative fordelings effekter for dem som står utenfor arbeidslivet, eksempelvis uføretrygdede. Det må her sees på hvordan økte kostnader som følge av avgiftsøkning kan oppveies gjennom eksisterende velferdsordninger.

Virkemidler for å fremme en mer sirkulær økonomi (14.9):

Det er velkomment at kommisjonen gjør en grundig gjennomgang av virkemidler som kan gi oss en sirkulær økonomi og dermed redusere klima- og naturfotavtrykk. Det internasjonale ressurspanelet viser til dette som en av de viktigste grepene for å stanse tap av natur og naturmangfold, ettersom forbruk og produksjon er ansvarlig for 90 % av tapet av naturmangfold i verden¹.

Norge har gjennom naturavtalen inngått en målsetning om å redusere forbruk som sier at vi skal «sikre at forbrukere kan gjøre bærekraftige valg, og redusere det globale avtrykket fra forbruk på en rettferdig måte – halvere matsvinn, redusere overforbruket og redusere avfallsmengden slik at vi kan leve i harmoni med naturen»². Det er verdt å trekke frem i denne sammenheng at Norge har et særlig høyt forbruk sammenliknet med andre land. I regjeringens egen gjennomgang av

¹ <https://www.resourcepanel.org/file/1172/download?token=muaePxOQ>

² Se naturavtalens mål 15 « redusere forbruk » https://media.wwf.no/assets/attachments/Naturavtalen_2023-02-17-155917_szaw.pdf

måloppnåelse av bærekraftsmålene ble det vurdert at vi grunnet høyt materialfotavtrykk kom dårligst ut på mål 12, sustainable production and consumption³.

WWF har i en egen rapport forsøkt å operasjonalisere hvordan Norges forbruk henger sammen med planetens tålegrense (planetary boundaries), et rammeverk utviklet av Stockholm Resilience Center for å måle statusen til viktige naturlige systemer⁴. Her vises det at forbruket vårt av viktige materialressurser, biomasse, klimagass utslipp, landarealer og næringsstoffer som fosfor og nitrogen, gjør at vi i Norge har et naturfotavtrykk som bidrar til at vi sprenger 7 av 9 av de definerte tålegrensene. For at vi i Norge skal bidra med vår ansvarlige andel av nødvendig reduksjonen av verdens fotavtrykk av produksjon og forbruk, for å komme innenfor trygge grenser, er vi samlet sett nødt til å redusere fotavtrykket vårt med 2/3. Eksempelvis må materialfotavtrykket vårt, målt ved SSBs materialregnskap, reduseres med 75%.

Sirkulærøkonomi regnes også her som en av de viktigste systemendringene som må til for å redusere vårt samlede fotavtrykk innenfor trygge grenser. Dersom vi erstatter primærressurser med sekundære ressurser, eller øker kvalitet og livstid på produkter, reduserer vi det totale behovet for nye naturressurser. Dimensjonen i forbrukstillene er slik at man når konklusjonen om at det ikke er nok å utelukkende rette fokus mot å redusere negative eksternaliteter direkte. Dersom man skal lykkes må altså det totale forbruket av naturressurser kraftig reduseres.

Det er også relevant å trekke frem positive eksternaliteter som verdiskapning, arbeidsplasser og robuste verdikjeder for råvarer, da mer effektivt bruk og høyere andel sekundære råvarer fungerer som importsustitusjon. Eksempelvis kan man her vise til såkalte kritiske mineraler, som vil være viktige i det grønne skiftet, hvor sirkulære virkemidler kan gi betydelig bidrag til økt forsyningssikkerhet og redusere eksponering mot usikre globale verdikjeder⁵. I tillegg vil det også danne grunnlag for arbeidsplasser og innovasjon innen sortering, behandling og bruk av sekundære råvarer. De positive eksternalitetene må derfor også vurderes som grunnlag for avgiftsendringer.

WWF støtter derfor utvalgets vurdering av at sirkulære avgifter med målsetning om fremme sirkulærøkonomi er nødvendig og at det må igangsettes et arbeid for å utrede virkemidler for å fremme en sirkulær økonomi. Vi har her følgende innspill til utvalgets diskusjon av sirkulære avgifts virkemidler og hvordan disse bør utformes for å gi mest mulig positiv gevinst for naturen:

- *Målet for sirkulærøkonomien må være å redusere bruk av jomfruelige naturressurser og bidra til oppnåelse av naturavtalen.* En grunnleggende forutsetning for sirkulærøkonomien og tilhørende avgifter må være at det skal bidra til at vi dekker behovet vårt for naturressurser på en måte som kan gi en absolutt reduksjon i behovet for jomfruelige ressurser. Dette vil være en formidabel men nødvendig oppgave som vil kreve omfattende tiltak på tvers av hele økonomien gjennom hele verdikjeder fra ekstraksjon, produksjon, forbruk og avfall. Det er viktig at arbeidet baserer seg i en tydelig operasjonalisert målsetning med utgangspunkt i naturavtalen. WWF har som nevnt over estimert et forslag til et vitenskapelig basert mål om å redusere vårt materielle fotavtrykk med inntil 75%. Et videre arbeid bør ta utgangspunkt i

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kmd/pressemeldinger/2021/regjeringen-har-lagt-frem-statusrapport-om-barekraftsmalene/id2863245/>

⁴ <https://media.wwf.no/assets/attachments/WWF-Reducing-Norways-Footprint.pdf>

⁵ https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/the_future_is_circular_sintefmineralsfinalreport_nov_2022_1_1.pdf

dette målet, eller tilsvarende vitenskapelig og smart-målsetning, slik at man best mulig kan innrette og måle progresjon for sirkulærøkonomien og etterlevelse av naturavtalen.

- *Det må utredes sirkulær avgifter som fremmer bruk av sekundære fremfor jomfruelige ressurser.* Ettersom målsetningen er å redusere forbruk av primære ressurser og samtidig øke bruken av sekundære ressurser relativt til primære, er en avgift som rettes mot råvaren som differensierer mellom primære og sekundær status, å foretrekke. Med hensikt om å oppnå mer sirkulær ressursbruk ser vi det som mer hensiktsmessig enn eksempelvis nye avgifter rettet mot avfall. Dette er fordi de vil gi mer direkte incentiver til både produsenter og forbrukere, hvor en avfallsavgift i mindre grad vil videreføres oppover i verdikjeden, spesielt for private forbrukere. Avfallsavgifter er likevel ikke utelukket, da det for eksempel kan ha god effekt rettet mot store næringsavfall. Denne avgiften bør likevel vurderes opp mot en målsetning om å fremme bruk av sekundære ressurser, potensielt samvirkningen av en avfallsavgift mot en avgift rettet mot bruken av en råvare. Differensierte avgifter rettet mot jomfruelige ressurser vil også bidra til å få større effekt av eksempelvis også andre avfallsrettede virkemidler, som deponiforbud eller sorteringskrav, da det bidrar til at det blir gunstigere å bruke de tilgjengeliggjorte ressursene i nye sammenhenger.
- *Vi trenger en sirkulærkur som rettesnor for en sirkulær skatteomlegging.* Utvalget viser til diskusjon av at avgifter rettet direkte mot jomfruelige naturressurser har hatt begrenset effekt tidligere. Det er midlertidig verdt å påpeke at dette er basert på case-studier som ligger så langt tilbake som 2011, og at man i dag har kommet lenger med å utvikle rammeverk som kan ha bedre effekt. Eksempelvis vises det i en gjennomgang av European Environmental Bureau til god praksis og design av sirkulære avgifter. Det vises her til at avgiftssatsen må settes i sammenheng med kostnaden av sekundære alternativt. Det må gjennomføres en utredning av potensial og kostnad for forskjellige sekundære ressurser, tilsvarende klimakur, som også må sees i sammenheng med andre virkemidler (se eget punkt) slik at man forsikrer seg om at avgiften i størst mulig grad får ønsket effekt. Det er også viktig at utformingen av avgiften kommuniseres tydelig, at avgiften har et gradvis stigende nivå som lar markedsaktører tilpasse seg (tilsvarende CO2 avgift), og ikke minst sikrer at avgiften ikke har en urettferdig distribusjonseffekt og med negative sosiale konsekvenser⁶.
- *Deler av provenyet må investeres i sirkulær infrastruktur og teknologiutvikling.* Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt en sirkulæravgift bør være provenynøytral. I et slikt tilfelle ville hele avgiften tilbakeføres som støtte til sirkulære tiltak. Ettersom det er ønskelig at man både reduserer absolutt forbruk, samtidig som man differensierer mellom primære og sekundære råvarer er det ikke ønskelig at hele avgiften refunderes. Likevel er det en nødvendig forutsetning at man sikrer at aktørene har nødvendige midler og rammebetingelser til å kunne investere i nødvendig teknologi og infrastruktur. Det bør derfor vurderes en løsning hvor deler av provenyet vurderes omfordelt gjennom ENOVA, eller går til investeringer i felles nødvendig infrastruktur, som eksempelvis sortering, behandling eller lagring av råvarer. I tillegg er det gjort studier på at når inntekter fra avgifter øremerkes så får avgiften større støtte i befolkningen.

⁶ <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/11/Circular-Taxation-study-EEB-Final-Report.pdf>

- *Man må hindre internasjonal lekkasje som følge av avgiften.* Det er tilfelle at man gjennom slike avgifter kan få redusert effekt dersom det er mulig å omgå avgiften gjennom import fra tredjeland som ikke har tilsvarende avgift (lekkasje) eller dersom det ikke finnes tilbud av sekundære alternativer. Avgiftene må innrettes for å motvirke lekkasje – det må her utredes mulighet for å avgiftsbelegge også importere av samme vare, innenfor WTO-regelverket. Det er også ønskelig at dette sees i sammenheng med tiltak som fremmer mer åpenhet rundt klima og miljøfotavtrykk i internasjonale verdikjeder. Den såkalte åpenhetsloven har i dag påført næringslivet plikt om aktsomhet og rapportering på forhold rundt etikk og menneskerettigheter i verdikjeden. Eksempelvis kan dette regelverket vurderes styrket med tanke på natur og klimafotavtrykk. I tillegg bør man se på skjerpede krav til Environmental Product Declaration for importerte varer.
- *Vi må prioritere materialstrømmer med store naturfotavtrykk.* Utvalget viser til at det er vanskelig å korrekt estimere negativ naturpåvirkning fra forbruk. Det er riktig at det er vanskelig å gjøre det korrekt på spesifikt produktavtrykk på samme måte som for klimagassutslipp. Men likevel er det mulig å gjøre det på generell basis hvor det finnes flere metoder som kan gi et overordnet bilde av naturfotavtrykket basert på land og produktkategori. Eksempelvis har man i Finland gjort en gjennomgang som viser fotavtrykket til den finske økonomien hvor mat og jordbruk, bygg og byggematerialer, skog, og fiber og tekstiler pekes på som materialstrømmer med særlig høyt biodiversitetsfotavtrykk⁷. I et videre arbeid må det gjøres en vurdering som ikke bare omfatter potensialet for reduksjon av materialfotavtrykket, men også en vurdering av hvordan man kan spisse tiltak for å få ned naturfotavtrykket mest mulig.
- *Sirkulæraggift må innrettes for å redusere negative eksternaliteter også i Norge.* Utvalgets utredning viser ofte til at de assosierte negative eksternalitetene ved høyt forbruk finner sted i tredjeland som ikke har tilstrekkelige miljøreguleringer. Det er her implisitt at man i Norge da må innføre tilstrekkelige hensyn i vår egen naturforvaltning, eller at man kan benytte seg av det utvalget omtaler som «beste løsning» - dvs. en miljøavgift rettet direkte mot den aktiviteten som skaper den negative eksternaliteten. WWF vil her argumentere for at sirkulærøkonomi og tilhørende virkemidler som avgifter rettet mot jomfruelige naturressurser kan ha stor positiv effekt også i Norge. Først og fremst hviler dette på at vi her i Norge også står for et overforbruk som bidrar til å legge ytterligere press på også Norsk natur. Vi har derfor en større naturgevinst dersom vi klarer å redusere press på naturen gjennom å øke bruk av sekundære ressurser og redusere behov for uttak av jomfruelige ressurser. Et eksempel er gruvedrift. Selv innenfor relativt strenge regulatoriske rammer og direkte avgifter på for eksempel forurensende utslipp fra gruvedrift, vil likevel all ny gruvedrift medføre et naturinngrep. Når mineralbehovet øker som følge av det grønne skiftet øker presset om å åpne nye gruver også i Norge. Dette er spesielt fremtredende for såkalte kritiske mineraler, som er særlig viktige, og som ofte brukes som begrunnelse for å godta utvinning selv der det er stor risiko for negative naturkonsekvenser eksempelvis på havbunnen. Både ny gruvedrift på land og havbunnen møter stor opposisjon og bidrar til å polarisere et valg mellom natur og det grønne skiftet. Dette blir enda tydeligere i mangelen på reelle tiltak som tar sikte på å redusere forbruket og ta bedre vare på de ressursene som allerede er i omløp. Sintef har, på oppdrag fra WWF, regnet ut at etterspørselen etter

⁷ <https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/05/sitra-tackling-root-causes-1.pdf>

jomfruelige kritiske mineraler kan reduseres med hele 58% frem til 2050 dersom man satser på sirkulærøkonomi⁸. Slik vil man kunne bevare mer natur og øke oppslutningen til det grønne skiftet som helhet. Det er derfor viktig at man i en utredning også vurderer hvordan man i Norge kan redusere behov for utvinning og høsting av primære ressurser.

- *Sirkulærøkonomiske tiltak må sees i sammenheng med reguleringer og avgifter for natur og miljø.* Gjennom sirkulærøkonomiske tiltak kan man under rette forutsetninger bidra til å skape et større rom for å beskytte naturverdier, som eksemplifisert i punktet ovenfor. For at man skal oppnå full miljøgevinst er det viktig at man sørger for at man veier opp for det som kalles «redundancy effect», nemlig at de sirkulærøkonomiserende tiltakene bidrar til å øke økonomisk overskudd og som i noen tilfeller kan redusere naturgevinster dersom man øker forbruket av en ressurs grunnet økt produksjonsmargin og/eller lavere priser. Det er derfor viktig at en utredning gjør en nøye vurdering av hvordan man gjennom sirkulærøkonomien kan få større handlingsrom til å beskytte naturverdier uten at det går på bekostning av verdiskaping.
- *Utredning av sirkulære skatter og avgifter må sees i sammenheng med utnyttelse av andre sirkulærøkonomiske virkemidler og statens virkemiddelapparat for støtte til grønn næringsvirksomhet.* En av grunnene til at sirkulære avgifts-grep alene ikke alltid gir stor effekt kan være at det finnes større teknologiske, regulatoriske eller sosiale barrierer. Det er positivt at utvalget anerkjenner at skatte og avgiftsendringer må vurderes opp mot andre virkemidler. Vi foreslår derfor at en vurdering av en sirkulær skatte og avgiftsomlegging gjøres i sammenheng med en større handlingsplan for sirkulær økonomi hvor man også tilrettelegger for sirkulær omstilling gjennom nødvendige regelverksendringer, kompetanseheving og integrasjon av sirkulærøkonomi i relevante utdannelser, og ikke minst støtte til utvikling og skalering av ny teknologi gjennom statens virkemiddelapparat ENOVA, Innovasjon Norge og Forskningsrådet.
- *SSB må få oppdrag om å utvikle bedre datagrunnlag og et utvidet materialstrømregnskap:* For å kunne innrette gode virkemidler trenger vi god data om materialstrømmer og forbruk, som eksempelvis et utvidet materialregnskap – Norge har i dag en materialstatistikk som utelukkende omfatter primærressurser. Dette er et ukomplett bilde av ressurser som finnes i sirkulasjon ettersom det ikke viser primærressursgrunnet som finnes i ferdige produserte eller importerte produkter, og deretter avfall, hvor man videre sorterer hovedsakelig etter egne kategorier for avfall. En utvidet materialstrømsanalyse vil gi data som kan indikere lettere hva slags primærressurser som inngår i produkter, og derav også potensialet for ressursgjenvinning eller erstatning av primære med sekundære ressurser. Det er derfor viktig at et videre arbeidet oppretter et slikt materialstrømregnskap, eksempelvis gjennom SSB.

En avgift på plast er kritisk for å fremme sirkularitet og redusere utslipp (14.9.3)

Under punkt 14.9.3 Virkemidler for å fremme en sirkulær økonomi er avgift på plast fremhevet som et mulig tiltak. Det står videre at “En riktig utformet avgift på plastemballasje vil imidlertid kunne gi insentiver til å redusere mengden plastemballasje og øke bruken av gjenvunnet materiale. Det vil i så fall gi redusert råvåreforbruk og redusere problemer med plast som kommer på avveie i naturen.”

⁸https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/the_future_is_circular_sintefmineralsfinalreport_nov_2022_1_1.pdf

WWF ønsker å fremheve hvorfor det er viktig at denne avgiften prioriteres og innføres umiddelbart i tillegg til andre tiltak for å øke plastens sirkularitet og gjøre avgiftssystemet til et apparat som fremmer sirkulærøkonomiske tiltak.

Produksjonen av ny plast er forventet å vokse enormt over hele verden. Dette fører til at plastforurensning vil øke. For eksempel er utslipp av plast til havet ventet å nesten tredobles innen 2040 om vi ikke gjør drastiske endringer over hele verden. Dette kan føre til fire ganger så stor konsentrasjon av plast i havet innen 2050 og 50 ganger så mye mikroplast i havet innen 2100⁹. Mikroplast er mikroskopiske biter av plast som finner veien inn i kroppene våre og ut i naturen.

Det fremforhandles nå en ny global avtale for å stanse plastforsøpling, som er planlagt ferdigstilt til 2025. Norge er her en pådriver for en sterk global avtale. Denne avtalen må vi også følge opp her hjemme, og vi kan allerede nå gjøre tiltak for å ta tak i plastutfordringene i Norge. I tillegg er vi allerede forpliktet til å redusere plastforurensning gjennom Naturavtalens mål 7 om å redusere forurensning og redusert mengde plastavfall bidrar også til oppnåelse av Parisavtalen.

En ny rapport som kom i mars 2023 fra SystemIQ og Mepex viser at plastsystemet i Norge er 78 % lineært og har et stort potensial til å bli mer sirkulært hvis tiltak iverksettes. Sektorene som ble analysert stod for et forbruk av plast på 710,000 tonn plast, som bidro til utslipp av 2.8 millioner tonn CO2 ekvivalenter i 2021. Til sammenligning var det totale norske utslippet av klimagasser beregnet av SSB til 48,9 millioner tonn CO2 ekvivalenter i 2021¹⁰. Vi brenner 3 ganger så mye plast som vi resirkulerer i Norge. Hvis nåværende utvikling fortsetter vil vi ikke nå nasjonale mål om økt sirkularitet og mindre utslipp, med en forventet vekst i avfall på 57 % og 21 % økning i utslipp av klimagasser innen 2040¹¹.

Skatte og avgiftssystemet må internalisere plastens store kostnader for klima og natur

Plast oppfattes som et billig materiale, og blir brukt i et stort omfang i en rekke forskjellige produkter. Prislappen som produsent og forbruker ser og betaler gjenspeiler imidlertid ikke de reelle kostnadene forbundet med plast. Samfunnet sitter igjen med store kostnader, og det er antatt at plastens reelle pris ligger nærmere 10 ganger så mye som markedsprisen¹².

Å internalisere de reelle kostnadene av plast er viktig for å optimalisere samfunnets ressursbruk. Det grunnleggende prinsippet om at forurenser skal betale underbygger dette. EU har allerede innført en avgift på plast som ikke resirkuleres, men blir til avfall. En plastavgift i Norge er et av flere tiltak som vil bidra til å gjøre økonomien mer bærekraftig og sirkulær ved å bidra med å internalisere en del av de store eksterne kostnadene av plast.

For plast og engangspplast har vi sett en tendens til å foretrekke frivillige avtaler. Derfor er vi veldig positive til at utvalget poengterer at dette er en dårligere løsning enn statlige avgifter, noe som også

⁹Impact of plastic pollution in the oceans on marine species, biodiversity and ecosystems:

https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_impacts_of_plastic_pollution_on_biodiversity.pdf

¹⁰ Klimagassutslippene gikk ned 0,7 prosent i 2021:

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagassutslippene-gikk-ned-0-7-prosent-i-2021#:~:text=Endelige%20tall%20viser%20at%20utslipp,prosent%20lavere%20enn%20i%201990.>

¹¹ Achieving Circularity Synthesis Report: <https://www.systemiq.earth/reports/achieving-circularity/synthesis/>

¹²Plastics: The costs to society, the environment and the economy:

<https://media.wwf.no/assets/attachments/Plastics-the-cost-to-society-the-environment-and-the-economy-WWF-report.pdf>

er i tråd med Miljødirektoratets anbefalinger i sin del 2 av deres oppdrag om å gjennomgå produsentansvarsordningen¹³.

Med denne bakgrunnen mener WWF at det er tide å handle nå og her er våre råd i prioritert rekkefølge:

- ***Innføre en avgift på emballasje av plast fra nye råvarer til engangsbruk.*** For å sikre effekt på valg tatt i designfasen bør plastavgiften rettes oppstrøms – det vil si mot produsenter, importører og videreforedlere av plast. Avgiften bør også beregnes etter mengden plast satt på markedet. Nivået på avgiften kan gradvis økes, og følge dagens opplegg for CO2-avgift. Inntekter som følge av avgiften bør gå til tiltak i plastens verdikjede og til driften av et plastregister. Avgiften bør etter hvert utvides til å gjelde flere plastkategorier og differensieres etter innhold av resirkulert materiale, uten å falle bort. I motsetning til noen andre sirkulære virkemidler er dette et tiltak som ikke har et behov for en større utredning, men som heller bør iverksettes umiddelbart gitt behovet for målrettet handling. Utvalget peker på at flere land nå er i gang med å innføre en plastavgift, og at en riktig utformet avgift på emballasje kan gi incentiver til redusert forbruk av plast som emballasje og økt resirkulering. Dette kan føre til redusert råvareforbruk og mindre forsøpling, ettersom emballasje er noe av det man finner mest av i naturen.
- ***Etabler et fullstendig plastregister.*** Som rapporten påpeker innebærer en avgift på all plast et enormt vareomfang, og vi har ikke oversikt over all plasten som settes på det norske markedet i dag. Heldigvis skjer det veldig mye forskning på dette nå både hos SSB og gjennom prosjekter som [Plasticene](#). Derfor er tiden overmoden for å starte arbeidet med et offentlig plastregister. Innsikten fra arbeidet med å få oversikt over plasten på markedet bør informere utviklingen av nye krav og regelverk som gir tilgang til bedre data og videreutvikling av registeret. Ordningen kan finansieres gjennom produsentansvaret eller via en plastavgift.
- ***Inkluder en vurdering av utvidelse av en avgift på plastemballasje til å gjelde all plast i gjennomgangen for sirkulære virkemidler.*** Det at plast brukes i svært stort omfang innebærer også et stort potensial for inntjening for staten, selv om det vil kreve noen ressurser å starte opp for eksempel et plastregister og få på plass nødvendige reguleringer. En smart innrettet plastavgift kan også være både en styrings- og kostnadseffektiv måte bidra til flere av Norges forpliktelser nasjonalt og internasjonalt, særlig når det gjelder overgangen til en sirkulær økonomi, jobbe for at avfall reduseres og gjenvinnes lokalt og å lede an i arbeidet mot plastforurensing. WWF mener derfor at det må ses nærmere på hvordan en eventuell avgift på plastemballasje kan utvides til flere plastkategorier uten at administrative kostnader overgår inntjeningspotensialet.

¹³ Videreutvikling av produsentansvaret i Norge:

file:///C:/Users/solsson/Downloads/Videreutvikling%20av%20produsentansvaret%20i%20Norge%20-%20svar%20p%C3%83%C2%A5%20deloppdrag%202%20(2)%20(1).pdf

Klimaavgift på arealbruksendring (14.4.1) og naturavgift (14.5.2) for å redusere presset på naturen

Habitatendringer og nedbygging av areal er den største trusselen mot natur og biologisk mangfold på verdensbasis. Arealbruksendring er også den største trusselen mot artene på den norske rødlista og den største årsaken til redusert naturindeksverdi for økosystemer på land. Nedbygging har en direkte negativ påvirkning på natur og klima, slik som å forårsake klimagassutslipp og tap av habitater, men også mer indirekte negative konsekvenser slik som at det kan påvirke områders evne til å levere økosystemtjenester som flomdemping, vannrensing og karbonlagring.

For å motvirke og snu de negative trendene må vi stanse nedbyggingen og degraderingen av natur, degradert natur må restaureres og det må forhindres at særlig viktige områder bygges ned. Det er viktig å få på plass forvaltningsverktøy som er med på å begrense menneskers negative påvirkning på naturmangfoldet, bremse bit-for-bit nedbyggingen og sikre at Norge innfrir forpliktelsene i den nye naturavtalen. Det er mange forbehold og fallgruver ved å sette en pengeverdi på natur og arealbruk, men slik forvaltningen av natur foregår i dag vil det kunne være et nødvendig skritt å ta.

WWF er enig i prinsippet om at gjennomtenkte og treffsikre avgiftsordninger vil kunne bidra til å tvinge frem en mer bevisst holdning til arealbruk og nedbygging av natur. Natur har både en egenverdi og en stor samfunnsøkonomisk verdi som ikke inkluderes i en tilstrekkelig grad i konsekvens- og kostnadsutregningene i planfaser og konsekvensanalyser. Det er billigere å ikke bygge ned natur enn å senere måtte gjenopprette skade. I en FN rapport har de kommet frem til at det å restaurere natur i gjennomsnitt gir verdier 10 ganger høyere enn kostnadene ved tiltaket¹⁴, noe som tydelig viser hvor verdifullt det er å ha, fremfor bygge ut, natur i god tilstand.

Skattekommissjonen peker særlig på klimaavgift på irreversibel omdisponering og naturavgift som mulige avgifter rettet mot å redusere klimagassutslipp fra arealbruksendring, og tap av natur.

Innretning av klimaavgifter mot arealbruksendringer (14.4.1):

Norge har et betydelig årlig klimagassutslipp grunnet arealbruksendringer og reduksjon av økologisk tilstand. Arealbruksendring reduserer også muligheten for fremtidig binding av karbon. Skog og myr er de mest karbonrike arealene, og nedbygging medfører store klimagassutslipp per arealenhet, men også gresslandskap har et undervurdert høyt innhold av karbon.

- *Det er viktig at klimaavgiften baseres på modeller som tar stilling til et enkelttiltaks reelle påvirkning og ikke en generell sats.* Dersom klimaavgiften innrettes som en generell satts for type areal vil det fort kunne bli en merkostnad som bare legges inn i kostnadsberegningene uten at det tas videre hensyn.
- *Det trengs bedre modeller og kunnskap om naturlig karbonlagring slik at klimaavgiften kan baseres på reelle utslipp.* Selv om kompensasjon for utslipp av klimagasser er relativt avgrenset sammenlignet med å utarbeide en avgift basert på den totale påvirkningen av en utbygging, er det ikke rett frem å lage en god modell for prising av enkeltarealer. Flere av dagens modeller for utregning av klimagassutslipp har mangler. For eksempel dekker ikke modellene for opptak, lagring og utslipp av karbon fra skog tilstrekkelig mekanismene for

¹⁴ The Summary for Policymakers of the IPBES Assessment Report on Land Degradation and Restoration https://www.ipbes.net/sites/default/files/spm_3bi_ldr_digital.pdf

utslipp, opptak og lagring av karbon i bakken¹⁵. Dette er et viktig element for å reflektere den reelle effekten av et tiltak på karbonlagringskapasiteten.

- *En klimaavgift må omfatte flere typer tiltak enn kun irreversibel omdisponering av et areal, i tillegg til påvirket omliggende areal.* Arealbruksendring fører ikke bare til utslipp og tap av mulighet for videre binding av karbon tilknyttet det direkte påvirkede området, men kan også påvirke tilstanden til nærliggende naturområder. Også om tiltaket er irreversibelt. For eksempel kan en utbygging skape endinger i dreneringsforhold som igjen kan påvirker den naturlige vannbalansen til et nærliggende myrområde, og på denne måten forårsake store utslipp av karbon.
- *Karbonbinding er ikke det eneste naturgodet som er viktig og som vil bli negativt påvirket av nedbygging.* Binding og lagring av karbon er et viktig naturgode som har fått mye fokus de senere årene. Derimot er det viktig å se natur- og klimapåvirkning under ett da begge elementene er samstemt og påvirker hverandre. Klimatiltak som har en negativ effekt på natur. En klimaavgift må ikke føre til et ensporet fokus på å velge områder som vil gi minst mulig utslipp, uten å i tillegg ta stilling til hvordan tiltaket vil påvirke naturmangfoldet og økologisk tilstand til arealet og områdene rundt. Dersom en klimagassavgift på nedbygging av natur utredes videre er det viktig at det utarbeides gode modeller for klimagassregnskap, avgiften må ikke føre til en ubalanse mellom hensyn til klima og natur, og den må gjelde og dekke mer enn kun irreversibel omdisponering av et areal. Det er viktig at en klimaavgift ikke etableres som et alternativ til, eller i stedet for, en naturavgift, men innrettes på en måte som gjør det mulig å inkludere avgiften som et tillegg til eller del av en naturavgift.

Innretning av naturavgift 14.5.2:

Vi er positive til utarbeidelsen av en naturavgift, men det er svært viktig at denne utformes på en måte som fører til ønsket effekt og ikke senker terskelen for å akseptere naturinngrep. Det må ikke bli en måte å kjøpe seg fri.

- *Det viktig at forskningsmiljøene involveres fra start i et videre arbeid med å utrede en naturavgift.* En naturavgift har en rekke mulige positive og negative konsekvenser, og det er viktig at en mulig avgift baseres på en så treffsikker modell som mulig. NINA rapporten «Nye virkemidler i arealforvaltningen – naturrestaurering, arealregnskap og naturavgift»¹⁶ gir en god oversikt over de mange utfordringene og behovene tilknyttet en naturavgift.
- *Nedbygger må betale og avgiften må innrettes på en måte som bidrar til å kompensere for tapet.* Vi foreslår at en naturavgift innføres som en obligatorisk kompensasjon for nedbygging av natur og at den baserer seg på prinsippet om at utbygger betaler for nedbygging av natur, på samme måte som prinsippet om at forurenser skal betale. Da sikrer man at den som har fordel av et tiltak også får ansvaret for de negative konsekvensene av tiltaket. Alternativet er at de negative effektene påføres naturen og fellesskapet. Avgiften som samles inn, går til faktiske tiltak for å øke tilstanden til natur og øremerkes restaurering. For eksempel ved at de betales inn til et fond som er tilknyttet målrettet restaureringsarbeid basert på en

¹⁵ A joint climate and nature cure: A transformative change perspective: <https://brage.nina.no/nina-xmloi/handle/11250/3010254>

¹⁶ NINA Rapport 2097; Nye virkemidler i arealforvaltningen – naturrestaurering, arealregnskap og naturavgift. <https://brage.nina.no/nina-xmloi/handle/11250/2981763>

helhetlig nasjonal plan for restaurering.

- *Det må lages en offentlig modell eller standard for hvordan avgiften skal beregnes.* Vi foreslår at avgiftsnivået graderes ut fra hva det vil koste å restaurere like mye natur av samme type og tilstand som utbyggingen legger beslag på, samt en arealkostnad. Arealkostnaden bør graderes etter geografi og sentralitet, slik at det stilles høyere krav til sentrale strøk med høyt utbyggingspress, for eksempel gjennom å følge tomteprisene i det aktuelle området. Ved nærmere vurdering av en slik modell må det evalueres hva som er baseline for denne restaureringskostnaden. I beskrivelsen av økologisk kompensasjon i NINA rapporten pekes det på flere utfordringer tilknyttet å definere når en type natur er tilstrekkelig erstattet. Areal, tilstand og tidsperspektiv er viktige faktorer når det skal utarbeides en modell for fastsettelse av baseline for naturavgiften.
- *Ødeleggelse og utslipp må først forhindres før man regner på hvor dyrt det vil bli.* En naturavgift må ikke svekke eller forrykke rekkefølgen i tiltakshierarkiet (unngå-avbøte-restaurere-kompensere) og bli en måte å kjøpe seg fri fra å unngå og begrense effekten av en plan, men heller styrke tiltakshierarkiet. En lav naturavgift som ikke reflekterer reelle restaureringskostnader, vil kunne gjøre mer skade enn gagn.

Forvaltningsverktøy må på plass før innføringen av en naturavgift

Det er andre verktøy som burde komme på plass i arealforvaltningen før en naturavgift implementeres. Vi foreslår at disse enten inngås som en del av et større arbeid med en grundigere utredelse av en naturavgift, eller går som et parallelt løp.

- *Det må generelt bli vanskeligere å få tillatelse til nedbygging av natur.* Verdien av natur, egenverdi og samfunnskostnad, må veies tyngre i konsekvensanalyser, og tiltakshierarkiet og PBL må strammes inn slik at naturavgiften får ønsket effekt som siste konsekvens ved gjennomføring av en utbygging.
- *Det trengs en nasjonal arealoversikt over naturtyper og en beskrivelse av økologisk tilstand til disse områdene.* Dette er nødvendig inndata for en naturavgift. De kartlagene vi har i dag har et detaljnivå som ikke er egnet til å brukes som grunnlag til for eksempel et naturregnskap, og det er mange hvite hull når det kommer til nødvendig kunnskap.
- *Det burde opprettes en felles plattform hvor man logger og følger med på bit-for-bit nedbyggingen.* Det finnes i dag ingen god nasjonal oversikt over arealbruken og arealbruksendringer. En slik oversikt trengs for å kunne følge med på hvilke arealer som allerede er nedbygd, områder som er lite påvirket av nedbygging og utviklingen av vår arealbruk. Dette vil bidra til å gjøre det mulig å vurdere de negative effektene av et tiltak i et større landskapsperspektiv, finne tilgjengelige alternative arealer som allerede har redusert verdi for naturmangfoldet, og om det er mulig med tilpasningstiltak for å unngå eller motvirke negative effekter av et prosjekt. Det vil også være viktig informasjon for å identifisere pressområder og utregning av en naturavgift.
- *Det trengs en nasjonal restaureringsplan.* Denne vil kunne gi en pekepinn på hvilke områder/kvaliteter må unngås totalt eller få en høyere avvikelsesstatus ved utbygging,

hvilken naturtyper/områder prioriteres til restaurering, gjennomsnittlig tilstand og forventet kostnad på restaurering. En slik restaureringsplan vil henge tett sammen med behovet for en nasjonal arealoversikt over naturtyper med beskrivelse av økologisk tilstand. Ikke alle typer natur kan gjenskapes andre steder eller forventes å oppnå god økologisk tilstand innen et fornuftig tidsperspektiv.

En petroleumsbeskatning i tråd med 1.5 gradersmålet (13.2)

Verden er i klimakrise, og enhver ny olje- og gassutbygging på norsk sokkel hindrer oss i å begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader. Vi er derfor nødt til å omstille den norske økonomien fra en oljeavhengig økonomi til en nullutslippsøkonomi. For å klare dette er vi nødt til å redusere aktiviteten i olje- og gassnæringen, og samtidig bygge opp alternative og grønne næringer som kan sikre arbeidsplasser og eksportinntekter også forbi 2050.

Oljeskattepakken har ført til et voldsomt utbyggingspress på norsk sokkel. Dette skyldes at staten dekket over 90 prosent av investeringskostnadene på grunn av den ekstraordinære friinntekten. Til tross for at denne ble nedjustert i statsbudsjettet for 2023, har oljeskattepakken likevel resultert i et rekordhøyt antall søknader om nye utbygginger på norsk sokkel. WWF støtter derfor skatteutvalgets anbefaling om å fjerne friinntekten for det midlertidige skatteregimet umiddelbart.

I skatteutvalgets utredning argumenterer utvalget for at grunnrenteskatter skal utformes nøytralt slik at de ikke påvirker beslutninger til personer og bedrifter og dermed ikke medfører samfunnsøkonomisk tap. WWF mener imidlertid det er flere argumenter som taler for at en grunnrenteskatt på norsk sokkel ikke bør være nøytralt utformet.

Under finner dere våre innspill til en omstilling av petroleumsbeskatning i tråd med 1.5 gradersmålet, inkludert en omstillingsavgift innrettet for å fremme reduksjon av klimarisiko til norsk økonomi:

- **Skattesystemet må ta høyde for utslipp og assosiert klimarisiko fra eksporter olje og gass.** For det første tar utvalget ikke hensyn til eksterne virkningene som norsk olje og gassproduksjon har på klimaet. Både FN og IEA er tydelige på at dersom vi skal begrense den globale oppvarmingen til 1,5 grader er det ikke behov for å utvinne mer olje eller gass. Ethvert nytt oljeprosjekt på norsk sokkel bidrar dermed med betydelige negative eksternaliteter gjennom produksjon av ytterligere utslipp. For det andre tar ikke en nøytral skatteutforming hensyn til at risikobildet for investeringer på norsk sokkel vil endre seg betraktelig i løpet av de neste årene og at majoriteten av denne risikoen vil legges på staten. Med et kontantstrømsregime vil selskapene få dekket 78 prosent av investeringskostnadene umiddelbart, mens staten tar en betydelig risiko ved å vente på en positiv kapitalstrøm fra produksjonsfasen. I en verden som må ta stadig strammere grep for å nå klimamålene så er man nødt til å forvente at en rekke av prosjektene som godkjennes nå må stenges ned på et tidligere tidspunkt enn forventet, eventuelt at oljeprisen kan falle betraktelig på grunn av omfattende tiltak på etterspørselssiden. Innretningen på skatteregimet innebærer at det er staten som sitter igjen med en betydelig klimarisiko knyttet til nye utbygginger på norsk sokkel.
- **Petroleumsskatten må ikke skape vridningseffekter som favoriserer fossil energi fremfor grønn omstilling.** Den massive tilførselen av subsidier til oljenæringen gjennom oljeskattepakken har ført til at Norge i praksis er mindre omstillingsdyktige nå i 2023, enn ved oljeprisfallet i 2020. Det høye utbyggingspresset har bidratt til kostnadsvekst og lønnsvekst i oljebransjen.

Dette er dårlige nyheter for andre næringer som for eksempel innen havvind, som ikke klarer å konkurrere med de lønnsvilkårene oljebransjen tilbyr. Det er også en utfordring for oljearbeiderne som har mistet jobben ved tidligere oljeprisfall og som nå trekkes tilbake til bransjen; bare for å være like utsatt for å bli arbeidsløse neste gangen oljeprisen faller. Disse arbeidstakerne trenger en langsiktig plan for å komme over til trygge og stabile jobber i andre næringer. Ser man overordnet på de langsiktige behovene til den norske økonomien for å redusere eksportavhengigheten fra norsk sokkel og heller bygge opp konkurransekraft i andre, og grønnere næringer, er det liten grunn til å argumentere for at petroleumssektoren skal nyte godt av særfordeler som direkte utbetalinger av skattefradrag uten at selskapet er i skatteposisjon, avskrivninger over bare ett år og 78 prosent fradrag på alle kostnader. Det er heller ingen særskilte grunner til at en petroleumsskatt skal være investeringsnøytral, mens vanlig næringsvirksomhet på fastlandet skattes med 22 prosent, til tross for at disse næringene ikke medfører de samme negative eksternalitetene som oljeutvinningen. Tatt i betraktning de enorme utfordringene verden, og norsk økonomi står overfor mener WWF at det er gode grunner til å innføre et investeringsnegativt skatteregime på norsk sokkel. Dette kan for eksempel gjennomføres ved å innføre en avskrivningsstid på seks år i dagens kontantstrømregime i stedet for en ettårig avskrivning. Dersom man forutsetter at investeringsfradragene er risikofrie vil det gi en nåverdi på de sikre investeringsfradragene på 74,5 prosent sammenlignet med dagens 78 prosent, noe som bør være overkommelig for oljeselskapene.

- *Markedsføring og reklame fra petroleumsnæringen må fjernes fra grunnrentebeskatningen.* I kapittel 13 om grunnrenteskatter skriver utvalget følgende: Uavhengig av valg av modell bør grunnrenteskatten avgrenses så god som mulig til den delen av virksomheten som over tid forventes å gi grunnrente. Det bør etableres klare skiller mellom grunnrenteskattepliktig virksomhet som sikrer tydelige grenser for inntekter og kostnader som skal inngå i grunnlaget for virksomheten.

WWF mener at utvalgets presiseringer bør være et grunnlag for å trekke kostnader til markedsføring og reklame som går til å promotere norsk oljevirksomhet ut av grunnrenteskatten. En rekke norske olje og gasselskaper, særlig Equinor, bruker enorme milliardbeløp på å promotere seg selv og sin virksomhet til norsk offentlighet, samtidig som de kan trekke fra 78 prosent av alle markedsføringskostnadene. Sett bort ifra at den norske staten gir særfradrag til grønnvasking av olje og gassvirksomhet, så innebærer dette at oljeselskapene får en ekstra konkurransefordel i selvpromoteringen sammenlignet med ordinære virksomheter som faller under selskapsskatteregimet. Det er ingen tvil om at flere aktører ville funnet det attraktivt å sponse det norske langrennslandslaget dersom staten dekket 78 prosent av kostnadene knyttet til dette. WWF mener at det må innføres en avgrensning i petroleumsskatten som ekskluderer kostnader knyttet til markedsføring og sponsorkostnader fra særfradragene.

Omstillingsavgift er et effektivt virkemiddel for å redusere klimarisiko og fremme omstilling av petroleumsnæringen.

WWF registrerer at utvalget aviser forslaget om en produksjonsavgift, eller en omstillingsavgift, slik som Klimaomstillingsutvalget foreslo i 2020. Vi mener imidlertid at utvalget har ignorert en del gode grunner for å innføre en slik avgift. Utvalget fokuserer i sin begrunnelse på at grunnlaget for internasjonalt klimasamarbeid innebærer at hvert land har ansvar for utslipp som fysisk oppstår innenfor sitt territorium, og ikke utslipp fra bruk av produkter som eksporteres eller utslipp ved produksjon av produkter som importeres. Som vi har påpekt tidligere innebærer dette at land som

har en høy produksjon av eksportvarer blir straffet for utslipp fra varer som konsumeres av blant annet norske forbrukere. Norge, slipper utrolig billig unna i denne sammenhengen, ettersom utslippene fra våre eksportvarer kun oppstår når de forbrukes i andre land. Som utvalget selv påpeker er det bare 20 prosent av verdens karbonutslipp som står overfor en karbonpris. For WWF framstår risikoen for dobbeltregulering av utslipp som en betydelig mindre utfordring, enn den faktiske utfordringen med å få på plass en mer effektiv klimapolitikk der ikke de fattigste produksjonslandene straffes for rikere lands forbruk. Norge er at av de landene i verden som profiterer mest på å produsere klimagassutslipp og det er naturlig at vi også tar et ekstra ansvar for å redusere den negative effekten vår næringsaktivitet har på det globale klimaet.

Videre vil vi påpeke at dersom utvalgets perspektiv hadde vært litt bredere enn bare hva som er den mest effektive klimapolitikken, så ville det gitt gode grunner til å endre oppfatningen om en produksjonsavgift. Dersom de norske klimamålene hadde lignet på de danske ved at de skulle være så kostnadseffektive som mulig, samtidig som det tas hensyn til både den langsiktige grønne omstillingen, bærekraftig næringsutvikling, dansk konkurransevne og sunne offentlige finanser og sysselsetting, så ville det være åpenbart at en omstillingsavgift er veien å gå.

En omstillingsavgift på norsk oljeproduksjon vil ha tre funksjoner. For det første vil den korrigere for de eksternalitetene som norsk olje- og gassproduksjon påfører klimaet og gi insentiver til å redusere de samlede utslippene både ved produksjon og forbrenning. For det andre vil den redusere klimarisikoen ved nye feltutbygginger ettersom det vil stilles høyere krav til lønnsomheten til det enkelte felt. For det tredje kan den innsamlede avgiften benyttes til å utvikle nye grønne næringer som kan skape nye arbeidsplasser og eksportinntekter. Den nåværende reguleringen og avgiftsnivået på utslipp i Norge og EU dekker kun 5 prosent av utslippene på sokkelen, og omfatter ikke effekten av utslipp fra bruk av eksportert fossil energi. Disse utslippene er kun unntaksvis dekket av karbonprising, som er svært ujevnt implementert globalt. Dette åpner for risiko i bransjen, ettersom globale markeder ikke vil sende tilstrekkelige og forutsigbare impulser til olje- og gassprodusenter om å foreta en omstilling som samsvarer med de utslippsbanene som er forenlige med 1,5 graders scenarioet. Konsekvensene av dette er at det investeres for mye i nye olje- og gassanlegg, og at det underinvesteres i nye, grønne teknologier.

WWF vil påpeke at det er en viss dobbeltkommunikasjon fra utvalgets side, når de på den ene siden påpeker at klimaavgiftene bør være teknologinøytrale, samtidig som de trekker fram at avgiftene bør innrettes for å gi utviklingen av CCS-teknologi særskilte insentiver. WWF mener at utvalget ikke begrunner godt nok hvorfor CCS skal plukkes ut som en særskilt vinner i denne sammenhengen, og mener at erfaringene med månelandingen på Mongstad burde være et overbevisende argument imot en ensidig satsing på karbonfangst og lagring. Dersom utvalget mener at en satsing på CCS-teknologi kan rettferdiggjøre en aggressiv petroleumpolitikk på norsk sokkel, så har de ikke tatt innover seg de begrensningene som CCS og en eventuell blå hydrogenproduksjon medfører. For det første er teknologien langt fra moden, hverken på CCS eller på hydrogensiden, og vi risikerer i mellomtiden å låse inne en massiv mengde utslipp fra ordinær petroleumsproduksjon før teknologien i det hele tatt er på plass. Blå hydrogen eller ammoniakkproduksjon med CCS gir heller ingen gode svar på hva som bør skje med oljereservene på norsk sokkel, der de samme teknologimulighetene ikke eksisterer.

WWF mener at i stedet bør inntektene fra omstillingsavgiften tildeles tiltak som kan bygge opp nye grønne næringer i Norge. Hovedsakelig bør dette omfatte havvind, grønt hydrogen og nullutslippsløsninger i fastlandsøkonomien, uten å favorisere særskilte teknologier innenfor petroleumsindustrien. På den måten vil man få en reell omstilling av hele den norske økonomien slik at vi faktisk får kuttet utslipp og skapt nye arbeidsplasser i alle næringer og i hele landet, samtidig

som vi får redusert Norges klimarisiko. En innføring av en slik omstillingsavgift i fastlandsøkonomien bør ikke stimulere budsjettimpulsen unødvendig, det vil si at den stimulerende impulsen på fastlandsnæringene utjevnes av den dempende impulsen som kommer i petroleumssektoren som følge av avgiften.