

## **Strukturforslag (Klima- og miljødepartementet)**

# **Naturavgift: Prissetting av naturinngrep og finansiering for restaurering av natur**

### **Hva er problemet?**

Det bygges ned stadig mer natur i områder av stor verdi for biologisk mangfold. Store sammenhengende naturområder av reduseres, uten at det kompenseres med minst like god reetablering eller restaurering av natur andre steder. Arealendringer utgjør i Norge og på verdensbasis den største trusselen mot naturmangfoldet. Utviklingen framskrives også i statsbudsjettet for 2020 til å øke med 22 prosent fram mot 2050, hovedsakelig gjennom avskoging.

Det er et problem, fordi naturmangfoldet er forutsetningen for at naturen skal kunne levere en hel rekke goder – produkter og tjenester som mat, rent vann, karbonlagring, flomdemping, matjord og medisiner – som er livsviktige for oss mennesker.

### **Hva vil vi oppnå?**

WWF mener at tap av natur må stanses. Hvis vi ødelegger natur et sted, må vi tilbakeføre den et annet sted. Det er dette som kalles “arealnøytral politikk”.

Vi vil at nedbygging av naturarealer automatisk må medføre restaurering eller opparbeiding av områder med tilsvarende eller bedre naturkvalitet enn naturen som bygges ned. Biologisk viktige områder, sammenhengende naturområder og andre viktige naturhensyn bør sikres vesentlig bedre enn i dag gjennom en kombinasjon av mindre nedbygging og målrettet restaurering.

### **Dette er forslaget vårt**

En løsning for å bidra til å stanse tap av natur er innføring av en naturavgift. WWF ber derfor regjeringen om å utrede naturavgift som mulig virkemiddel for arealnøytralitet.

Vi ønsker at følgende prinsipper ligger til grunn for arbeidet med å utrede en naturavgift:

- Avgiften blir en obligatorisk kompensasjon for nedbygging av natur.
- Avgiften skal ikke erstatte eller svekke andre begrensninger for nedbygging av natur, som følger av konsesjonsregler eller lovverk. Den skal pålegges utbyggere som innvilges utbyggingstillatelse etter aktuelt regelverk.
- Inntektene skal gå til å restaurere natur som er forringet av menneskelig påvirkning.
- Kostnaden bæres av den som bygger ned natur, jf. prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver.
- Avgiften kalkuleres etter en på forhånd gitt standard, utviklet av f.eks. Miljødirektoratet. Avgiften bør dekke fremtidige utgifter til skjøtsel. Miljødirektoratet bør også ha ansvar for å velge ut arealer for kompensasjon etter et på forhånd bestemt regelverk, samt godkjenne plan for etablering/forvaltning av kompensasjonsområder mv.
- Avgiftsnivået bør graderes ut fra hva det vil koste å restaurere like mye natur av samme type som utbyggingen legger beslag på, samt en arealkostnad. Areakostnaden 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.



**WWF** *for a living planet*<sup>®</sup>

- Ordningen bør som utgangspunkt omfatte alle typer utbygginger som faller inn under konsekvensutredningsforskriften (og dermed har vesentlig virkning for miljø og samfunn) og medfører nedbygging av natur. Det følger allerede av reglene for konsekvensutredning og av naturmangfoldloven at kompensierende tiltak skal vurderes i tilknytning til enkelte typer utbygginger/inngrep. Vår idé innebærer at kompensasjon, under visse omstendigheter, også blir en forpliktelse og at det etableres regler og retningslinjer for hvordan kompensasjonstiltak gjennomføres.
- Ordningen kan innrettes som et såkalt «in-lieu»-avgiftsprogram. Det innebærer at utbyggere, når de har fått konsesjon, betaler en avgift til en offentlig etat som utfører kompensasjonstiltak på vegne av utbyggeren. Denne etaten kan for eksempel være fylkesmennene, som i dag er ansvarlig myndighet for gjennomføring av prosjekter knyttet til restaurering av våtmarker.
- For å hindre at en slik ordning medfører økt utbyggingspress på matjord, bør ordningen sees i sammenheng med en styrking av jordvernet, med administrative og/eller økonomiske virkemidler.
- En utredning bør videre se hen til faren for å svekke de skranker mot nedbygging som følger av annet regelverk, og eksplisitt legge tiltakshierarkiet til grunn (unngå-avbøt-restaurer-kompenser).

En anbefaling om å utrede naturavgift for å begrense bit for bit-nedbygging av natur inngår i to offentlige utredninger de siste årene: [NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester](#) og [NOU 2015:15 Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekommisjon](#).

### **Hvem vil forslaget berøre**

Utredningen må inneholde vurderinger av effekter for tverrgående samfunnsinteresser, deriblant følgende interessenter:

- Utbyggerbransjen; herunder utbyggere, investorer, boligbyggere og boligutviklere
- Grunneiere (av både områder som tilbys nedbygd og til kompensasjon)
- Kommuner (planmyndighet)
- Statlige miljømyndigheter (som får oppgaver knyttet til gjennomføring og kontroll)
- Statlige myndigheter med sektoransvar for utbygging som omfattes av krav om konsekvensutredning, eksempelvis energi- og samferdselsmyndigheter.
- Landbruksmyndighetene, særlig med tanke på behovet for styrking av jordvernet.
- Friluftslivet; herunder organisasjoner, frivillighet og sluttbruker
- Næringsaktører som driver med restaurering av natur
- Forskningsmiljøer med kompetanse på naturmangfold og arealforvaltning

### **Prinsipielle spørsmål**

*Er det forsvarlig å verdsette naturverdier i monetære størrelser?*

Forslaget slik det er utformet innebærer ikke at man skal prissette naturkvaliteter ut fra teoretiske modeller, som for eksempel betalingsvillighetsundersøkelser eller lignende. Verdivurderingen av naturkvalitetene hviler i stedet på hvilke reelle kostnader som ville påløpe ved å restaurere og skjøtte like mye av samme type natur et annet sted.

*Er det rimelig å differensiere en slik avgift mellom ulike steder i landet?*

Som nevnt ønsker vi at avgiften graderes opp mot først og fremst restaureringskostnad, dernest en arealkostnad som reflekterer graden av utbyggingspress, eksempelvis tomtepriser. Areakostnaden vil dermed være ulik i ulike deler av landet. Dette vil i praksis bety en geografisk gradert avgift. Naturavgiften bør ikke være til unødvendig hinder for utvikling av lokalsamfunn med begrensede næringsmuligheter og lavt utbyggingspress, med mindre det er klare biologiske hensyn som tilsier noe annet. Men også her bør en avgift bidra til å kanalisere eventuelle utbygginger til de biologisk minst verdifulle områdene - hvor kostnadene ved å restaurere noe tilsvarende må forventes å være relativt lave.

#### *Er det lurt å satse på restaurering framfor vern?*

Det er langt mer krevende å gjenskape økologiske verdier gjennom restaurering enn å ta vare på eksisterende verdier. Naturavgiften skal derfor ikke senke terskelen for å akseptere naturinngrep, og skal ikke legge til rette for at utbyggere kan «kjøpe seg fri», uten at naturverdiene reelt sett erstattes. En lav naturavgift som ikke reflekterer reelle restaureringskostnader vil kunne gjøre mer skade enn gagn. Det samme vil kunne skje dersom en avgift viser seg å forrykke rekkefølgen i tiltakshierarkiet (unngå-avbøt-restaurer-kompenser).

#### **Positive og negative virkninger**

En naturavgift har en rekke mulige positive og negative konsekvenser. En utredning må utforske disse nærmere, og foreslå forsterkende/mitigerende tiltak for å påvirke i utvikling av modellen og i gjennomføringsfasen.

#### *Overordnede naturhensyn og samfunnsøkonomi*

Den viktigste antatte positive effekten er redusert tap av naturmangfold; enten gjennom restaurering og/eller avvisingseffekt. Samtidig er det en risiko for at dagens tilstand videreføres, hvor naturverdier som går tapt ikke nødvendigvis blir erstattet. Det må derfor sikres at ordningen hindrer at det bygger seg opp kapital fra en avgift som blir betalt, men som ikke brukes til å restaurere natur.

Forslaget kan være lønnsomt i et langsiktig samfunnsperspektiv – FNs Naturpanel har estimert at gevinstene ved å restaurere natur kan være 10 ganger større enn kostnadene.

Dersom framtidige politiske flertall følger opp intensjoner om å gi kommunene større makt over forvaltning av egne arealer, og reduserer innflytelsen til fylkesmann og fagmyndigheter, kan en naturavgift være et særlig viktig verktøy å få etablert for å begrense/motvirke ikke-bærekraftig nedbygging av natur, eksempelvis i kommuner som sliter med trang kommuneøkonomi og svak plan- og naturkompetanse.

#### *Norge i verden*

Avgiften vil kunne bidra til oppfyllelse av målsettinger knyttet til FNs beslutning om å gjøre tiåret 2021 – 2030 til et tiår for restaurering av økosystemer. Den vil også bidra til å nå flere av målene satt i Aichiavtalen. Disse målene skulle riktignok vært oppnådd innen 2020, men ved utgangen av 2020 ser vi at hverken Norge eller verden har nådd målene vi satte oss for å restaurere og ivareta økosystemer som leverer livsviktige tjenester. Det er rimelig å anta at en ny global naturavtale som skal fremforhandles i 2021 vil ha minst like ambisiøse mål som Aichiavtalen.

### *Utvikling av attraktive lokalsamfunn*

Avgiften vil kunne stimulere til framvekst av næring innenfor restaurering av natur. Dette er å regne som innovasjon, og vil være et helt nytt bidrag til næringsfloraen i de fleste kommuner. Oppdragsmengden som følge av obligatorisk restaurering vil kunne gi betydelig økt lokal sysselsetting og verdiskaping. På den annen side vil det også kunne føre til redusert sysselsetting og verdiskaping dersom innretningen av avgiften skaper en for sterk avvissningseffekt, særlig i de minst sentrale og mest utsatte kommunene.

Innføringen av naturavgift vil gjøre at kostnadene ved å bygge ned natur internaliseres i utbyggingsprosjekter i større grad enn i dag, og bidra til at kostnadene ved tapt natur i større grad blir reflektert i utbyggingsprosjekter. Dette vil kun være en viktig driver for å vri investeringsvilje vekk fra utbygging i særlig sårbare naturområder. Den langsiktige effekten av en slik forflytning – hva slags prosjekter vil markedet satse på når nedbygging av natur blir dyrere, og hvilke samfunnsmessige konsekvenser kan det få? – er imidlertid vanskelig å si noe om, og bør inngå i utredningen.

Den mest konkrete samfunnsmessige trusselen er derfor nettopp at utbyggingsprosjekter blir dyrere. Dette vil igjen kunne ha virkninger for markedspriser for både boliger og næringseiendom. Antatte virkninger av dette, inkludert virkninger av at naturavgiften de facto vil være høyere i områder hvor utbyggingspresset allerede er stort, bør inngå i utredningen. En forventet effekt vil være økt fortetting i allerede utbygde områder. Dette kan bidra til å øke utbyggingspresset på grøntområder og friarealer, en mulig bieffekt man må søke å forebygge.

### **Hva behøves for en vellykket gjennomføring?**

#### *Utredning: Finansieringsbehov*

Vi anslår at en såpass omfattende utredning vil koste opp mot 5 millioner, og foreslås at dette bevilges over Kap. 1400 Klima- og miljødepartementet, post 21 Spesielle driftsutgifter.

#### *Utredning: Kunnskapsinnhenting*

Utredningen må bygge på eksisterende erfaringer fra lignende ordninger og prosjekter nasjonalt og internasjonalt. Det vil være viktig med høy grad av medvirkning fra interessentene som vi beskrev i avsnitt 4. Det øker både sjansen for presis innretning, lavere risiko for konfliktnivå, høyere sjanse for måloppnåelse, og sterkere forankring.

#### *Innretning*

De følgende punktene vil være viktige i innretningen og utforming for å sikre forslagets overordnede intensjoner og mål, særlig for å sikre at de samme naturverdiene som går tapt faktisk blir erstattet:

- klare og realistiske mål
- gode retningslinjer og veiledere
- gode planer for kompensasjon, herunder å etterstrebe ekvivalens og store nok og sammenhengende kompensasjonsarealer, hvor restaurering vil føre til reell forbedring i naturtilstanden.
- god overvåkning, evaluering, kontroll og eventuelt sanksjoner
- langsiktig sikring av kompensasjonsområdene



I regelverket bør det derfor stilles krav til utvelgelse av kompensasjonsområder som reflekterer og avveier ulike hensyn:

- Lokalisering: behovet for å kompensere områder så nær det utbygde arealet som mulig
- Egenskaper: behovet for å kompensere området med tilsvarende habitat eller økologisk funksjon som det nedbygde arealet
- Størrelse: utgangspunktet bør være et 1:1 forhold mellom kompensasjonsområder og nedbygde områder, men her må det åpnes for vurderinger basert på hvor viktige økologiske verdier som går tapt og hvor langt fra inngrepet området ligger.