

RAPPORT

KARTLEGGING AV STØTTEORDNINGER MED NEGATIVE KONSEKVENSER FOR NATURMANGFOLD



MENON-PUBLIKASJON NR. 3/2020

Av Kristin Magnussen, Øyvind N. Handberg, Vegard Bakkestuen, Maria Rød, Graciela M. Rusch, Jenni Nordén og Jørgen Rosvold



Forord

Dette oppdraget er gjennomført på oppdrag for Klima- og miljødepartementet (KLD).

Prosjektet er gjennomført av Menon Economics, i samarbeid med Norsk institutt for naturforskning (NINA). Kristin Magnussen i Menon har vært prosjektleder, med Øyvind Nystad Handberg og Maria Rød som medarbeidere fra Menon. Medarbeidere fra NINA har vært Vegar Bakkestuen, Jørgen Rosvold, Jenni Nordén, Graciela Rusch og Björn Nordén. Jørn Thomassen fra NINA har kvalitetssikret de naturfaglige delene, og Ståle Navrud, assosiert partner i Menon, har kvalitetssikret hele rapporten. Prosjektet er gjennomført i perioden medio oktober 2019 til medio januar 2020.

Vi takker representanter for Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet for innspill til tidligere utkast til beskrivelse og vurdering av støtteordninger som sorterer under deres ansvarsområde.

Vi takker Klima- og miljødepartementet for et interessant og utfordrende oppdrag. Vi takker vår kontaktperson i KLD, Eli Marie Næss, og flere representanter for departementet for konstruktive innspill underveis.

Oslo, januar 2020
Kristin Magnussen
Prosjektleder Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	3
1. BAKGRUNN OG FORMÅL	7
1.1. Bakgrunn	7
1.2. Mål for prosjektet	7
1.3. Definisjoner og avgrensinger	8
1.4. Poster på statsbudsjettet	9
2. METODE OG GJENNOMFØRING	10
2.1. Tidligere arbeid med kartlegging av støtteordninger med negative miljøvirkninger	10
2.2. Påvirkninger med negative konsekvenser for biologisk mangfold	11
2.3. Utvelgelse av ordninger som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold	14
3. ORDNINGER SOM KAN HA IKKE-UBETYDELIGE NEGATIVE KONSEKVENSER FOR BIOLOGISK MANGFOLD	20
3.1. Ordninger som ble sortert ut	20
3.2. Ordninger som vurderes nærmere	22
3.3. Ordninger med ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold	24
3.4. Sekkeposter	24
3.5. Ordninger som ut fra trinnene foran antas å være blant de mest relevante	34
4. VURDERING AV ANTATT MEST RELEVANTE ORDNINGER	35
4.1. Tilskudd til flom- og skredforebygging	35
4.2. Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	37
4.3. Tilskudd til fylkesveier	39
4.4. Tilskudd for reduserte bompengetakster utenfor byområdene	41
4.5. Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	42
4.6. Kjøp av infrastrukturtenester - investeringer	44
4.7. Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket	45
4.8. Tilskudd til skog-, klima- og energitiltak	48
4.9. Skogfundsordningen	50
4.10. Reindrift	53
4.11. Jordbruk	56
4.12. Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond (LUF)	60
4.13. Erstatning for beitedyr tatt av rovvilt	65
4.14. Overføring til Klima- og energifondet	67
4.15. Nedre grense for grunnrenteskatt	70
REFERANSER	73
VEDLEGG 1: KRITERIER	76
VEDLEGG 2: LISTE OVER ORDNINGER MED SKATTE- ELLER AVGIFTSFORDELER	79
VEDLEGG 3: ORDNINGER VURDERT I TRINN 1.2	81

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn og mål for prosjektet

Aichimålene er internasjonale mål for biologisk mangfold. Aichimål 3 lyder: «*Senest innen 2020 er virkemidler, inkludert subsidier, som er skadelige for naturmangfold, fjernet, faset ut eller endret for å minimere eller unngå negative konsekvenser, og positive virkemidler for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold er utviklet og tatt i bruk på en måte som er konsistent og i harmoni med konvensjonen og andre relevante internasjonale forpliktelser, der det tas hensyn til nasjonale samfunnsøkonomiske forhold.*»

Naturpanelts globale utredning (IPBES 2019) konkluderer blant annet med at det så langt på verdensbasis har vært begrenset fremgang med hensyn til oppnåelse av de fleste Aichimålene, inkludert mål 3. En av grunnene er at effektene av naturskadelige virkemidler ikke er godt nok kartlagt og dokumentert. Det er derfor behov for mer kunnskap om subsidier/støtteordninger som er skadelige for naturen for å kunne utforme løsninger som kan bidra til å oppnå målene. Også i norsk sammenheng er det behov for mer kunnskap om subsidier/støtteordninger som er skadelige for naturmangfoldet for at Norge skal kunne svare på Aichimål 3 på en tilfredsstillende måte.

Målet med dette prosjektet er å få fram systematisert kunnskap om norske støtteordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for naturmangfold.

Dette innebærer kartlegging av støtteordninger, det vil si tilskuddsordninger, subsidier og skatteutgifter, der det finnes kunnskap som tilsier at disse kan ha ikke-ubetydelig negative virkninger for naturmangfold. I prosjektet har vi fokusert på ordninger som har direkte virkninger på biologisk mangfold¹ i Norge.

Kort om metode og fremgangsmåte

Arbeidet er gjennomført i to faser og flere trinn. Utgangspunktet var alle norske tilskuddsordninger og andre direkte og indirekte støtteordninger. I første trinn av fase 1 (trinn 1.1.) sorterte vi ut ordninger som åpenbart ikke hadde ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold. Da stod vi igjen med ca. 160 tilskuddsordninger og i overkant av 40 avgifts- og skattefritaksordninger. Etter flere sorteringsrunder, endte vi med 16 ordninger som ble antatt å kunne ha negative virkninger, og som i trinn 1.2. ble vurdert i en forenklet vurdering. Ved nærmere vurderinger av disse ordningene, var det noen som viste seg å ha små eller mer indirekte virkninger på biologisk mangfold enn antatt ved sorteringen. En del flere ordninger blir også vurdert samlet sektorvis (eller geografisk) i trinn 1.2. Det gjelder tilskudd som inkluderer støtte til bygg og infrastruktur, næringsaktiviteter, kulturminnetiltak og aktiviteter på Svalbard. De antatt mest relevante ordningene (tilskudd og avgiftslettelser) ble tatt med videre til fase 2 og ble vurdert grundigere, blant annet med hensyn til andre positive og negative miljømessige virkninger og samfunnsøkonomiske konsekvenser av at ordningen avvikes eller legges mye om. Vi har beholdt støtteordningen i den kategorien de ble sortert til i henhold til metoden, selv om nøyere vurderinger har vist at de negative virkningene for biologisk mangfold kan variere mellom ordninger som ble plassert i samme kategori.

¹ Naturmangfold omfatter i henhold til Naturmangfoldloven, biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold. I dette prosjektet har hovedfokus vært biologisk mangfold, og vi bruker derfor begrepet biologisk mangfold ved vurdering av ordningenes virkninger.

Vi har gjennomført en bredt anlagt analyse og lagt vekt på å inkludere «alle» støtteordninger som innebærer tilskudd eller skatte-/avgiftsfordel. Dette innebærer samtidig at det har vært mindre mulighet til å dykke dypt i hver enkelt ordning, og vi anbefaler derfor dybdeundersøkelser av enkeltordninger.

Hvilke ordninger er mest relevante for negative påvirkninger på biologisk mangfold?

Vi har vurdert 16 støtteordninger som de antatt mest relevante for negative påvirkninger på biologisk mangfold. Disse ligger under: i) Landbruks- og matdepartementet (LM) - 7 ordninger fordelt på jord- og skogbruk og reindrift, ii) Samferdselsdepartementet (SD) - 5 ordninger som gir støtte til vei-, bane-, sjø- og lufttransport; iii) Klima- og miljødepartementet (KLD) - 2 ordninger, fordelt på rovdyr og klimatiltak, og iv) Olje- og energidepartementet (OED) - 1 ordning; flom- og skredforebygging. I tillegg har vi vurdert skattefordelsordningen «nedre grense for grunnrenteskatt».

Av disse ordningene har LMD en del av ordningene som mest direkte gir støtte til tiltak som har negative effekter på biologisk mangfold. Det gjelder særlig støtte til skogplanting og -gjødsling. Disse ordningene er imidlertid innført blant annet som tiltak for å redusere klimagassutslipp i tillegg til å øke skogproduksjonen, og det er en krevende oppgave å balansere disse forholdene. Det bør imidlertid vurderes om det går an å legge inn ekstra krav i utforming av tiltakene slik at hensyn til biologisk mangfold i større grad hensyntas. En gjenganger ved vurdering av støtteordninger med negative miljøkonsekvenser har vært grøfting av myr for jord- og skogbruksproduksjon. Nå gis det ikke lenger tilskudd til ny-grøfting av myr, kun til vedlikehold av allerede grøftede områder. Det er svært positivt. Det kan imidlertid være grunn til også å vurdere vedlikeholdsgrøfting og ta spesielle hensyn til biologisk mangfold ved slik vurdering. En annen ordning i skogbruket er støtte til skogsbilveier i vanskelig terreng. Det skal tas miljøhensyn ved tildeling av slike tilskudd, men det kan fortsatt være mulig å legge ytterligere krav til å hensynta biologisk mangfold ved tildeling.

Når det gjelder OEDs støtte til flom- og skredforebygging, er det samfunnsøkonomisk viktige tiltak som sparer liv, helse og materielle verdier, og det er vanskelig å se for seg at denne støtteordningen skal avskaffes. Det er imidlertid rom for å ta ytterligere hensyn til biologisk mangfold ved gjennomføring av tiltak. Dette kan gjøres ved å ta i bruk naturbaserte løsninger, stille krav til utforming av fysiske tiltak som flomvoller o.l., og øke andelen som går til rene miljøtiltak. Det siste vil rette opp i tidligere skred- og flomtiltak som har negative miljøvirkninger.

Støtteordningene under SD er av litt ulike typer. De som har mest direkte negative konsekvenser for biologisk mangfold er tilskudd til investeringer i vei-infrastruktur, jernbaneanlegg, kollektivanlegg mv. I den grad de er utløsende for tiltaket bidrar de til store arealendringer og fragmentering av naturområder, som generelt har stor negativ påvirkning på biologisk mangfold selv om det har betydning *hvor* tiltakene skjer og *hvordan* gjennomføringen er. Det er imidlertid mange forhold som er avgjørende for hvilke veier, baneanlegg, havner osv. som bygges ut, og det skal gjøres konsekvensutredninger og samfunnsøkonomiske analyser av større transportinfrastrukturtiltak.

Støtteordningene på listen som sorterer under KLD, inkluderer erstatning til tap av husdyr tatt av rovdyr. Denne ordningen kan potensielt ha både positive og negative effekter på biologisk mangfold, og det bør vurderes om det kan finnes alternative løsninger som kan redusere de negative. Den andre ordningen gjelder overføring til klima- og energifondet som forvaltes av Enova. Denne ordningen har positive effekter for reduserte klimagassutslipp og bidrar til fornybar energiproduksjon, men kan også ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, uten at disse enkelt lar seg kvantifisere. Hvor store de negative virkningene for biologisk mangfold blir, vil i stor grad avhenge av hvilke prosjekter som får støtte og hvilke krav som stilles til dem med hensyn til å ivareta biologisk mangfold.

Etter skatteloven skal det ikke fastsettes grunnrenteskatt for små kraftverk, definert som kraftverk påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA. Grensen for fritak var opprinnelig 1500 kVA og har blitt justert opp og ned flere ganger, til den ble satt til 10 000 kVA i 2015. Det er grunn til å anta at denne skattefordelen bidrar til at det bygges flere og mindre kraftverk enn det ellers ville blitt gjort, og at disse vil påvirke biologisk mangfold i og ved vassdragene som berøres av utbyggingen. NOU (2019:16) viser til at grensen kan føre til samfunnsøkonomiske tap på grunn av tilpasninger til produksjon like under grensen. De anbefaler derfor å endre grensen fra 10 000 kVA til 1500 kVA. Begrunnelsen for å beholde fritaket for de minste kraftverkene, er de administrative kostnadene ved å behandle hvert enkelt kraftverk. Potensielle ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold vil være en ytterligere grunn til å redusere grensen slik som anbefalt i NOU (2019:16).

Andre ordninger med antatt ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold

Ca. 15 andre støtteordninger ble i sorteringen antatt å ha ikke-ubetydelig negative virkninger for biologisk mangfold. Dette omfatter støtteordninger innen Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet. Det er desidert flest ordninger på Samferdselsdepartementet som kommer i denne kategorien. Ordningene omfatter støtte til flyreiser og ikke-statlige lufthavner, fergetransport og sjøtransport på strekningen Bergen-Kirkenes; samt kjøp av persontransport med tog og tilskudd for å overføre transport fra vei til sjø. Felles for de fleste av disse er at støtteordningene kan bidra til økt transport som, alle andre forhold like, bidrar til økte utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp til luft. Dette bidrar da indirekte til negative virkninger for biologisk mangfold, mens de direkte virkninger for biologisk mangfold er mer begrenset.

To ordninger på Klima- og miljødepartementets område er inkludert blant ordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser på biologisk mangfold. Begge er knyttet til klimatiltak. Tilskudd til klimatiltak og klimatilpasning anses i liten grad å være negative, men enkelte tiltak kan gi negative virkninger. Disse bør kunne reguleres ved å stille krav om hensyn til biologisk mangfold ved tildeling. CO₂-kompensasjonsordningen for industrien gjør at industrien kan kjøpe billigere energi. Det må antas å føre til økt etterspørsel og dermed noe høyere kraftforbruk, og dermed negative miljøpåvirkninger knyttet til energiproduksjon. Hvilke og hvor store miljøkonsekvenser er ikke så enkelt å fastslå i og med at vi er del av et nordisk og til dels europeisk kraftmarked. En kan imidlertid anta en «miks» av ulike energikilder, som dels fører til økte utslipp av klimagasser og andre utslipp til luft, og dels påvirker naturområder og biologisk mangfold mer direkte.

Flere ordninger som har mulige, men mer *indirekte* konsekvenser på biologisk mangfold, har sammenfallende virkninger eller virkninger som ikke eller vanskelig lar seg skille. Disse ordningene er behandlet samlet som «sekkeposter», fordi vi ser det som lite hensiktsmessig å gjøre egne vurderinger av hver enkelt ordning. Vi har i stedet valgt å gjøre samlede vurderinger av virkningene per «sekkepost».

Disse postene har enten mer indirekte virkninger på biologisk mangfold, eller de delene av tilskuddene som kan antas å påvirke biologisk mangfold, utgjør en liten del av postens totale omfang. Vi ser imidlertid at summen av mange ordninger som har relativt små og indirekte virkninger på biologisk mangfold på sikt kan være vel så negativt for mangfoldet som enkeltposter med mer direkte, men mer avgrensede, effekter. Vi har derfor inkludert en omtale og vurdering av disse ordningene, med tanke på at det vil være viktig å jobbe for at hensyn til biologisk mangfold innarbeides og ivaretas ved tildeling og utforming av alle slike ordninger.

Sekkepostene som vurderes på denne måten er:

- Ordninger som blant annet kan innebære oppføring av nye bygninger eller infrastruktur, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold.

- Ordninger som stimulerer til næringsaktivitet, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold.
- Ordninger som er rettet mot kulturminnetiltak, som kan innebære fysiske tiltak med ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold.
- Ordninger som bidrar til å skape aktiviteter på Svalbard, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold.²

Konklusjoner og anbefalinger

Vi har gjennomgått en lang rekke støtteordninger i dette prosjektet, og konkluderer med at det er relativt få av disse som har store, direkte negative virkninger på biologisk mangfold. Ordningene med de mest direkte negative virkningene finnes innen landbruk, samferdsel og energi (ordninger under Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet), men det er relativt få av dem. For eksempel er tilskuddsordningen til ny-grøfting i myr tatt bort. Det er også i stor grad stilt krav om at det skal tas miljøhensyn ved tildeling av tilskudd.

Mange tilskuddsordninger har nå krav om at det skal vurderes miljøhensyn før tildeling: dette gjelder f.eks. ved tilskudd til flom- og skredforebygging og bygging av skogsveier. Det er likevel rom for å stille strengere krav i flere ordninger, og også spesifikke krav til å hensynta biologisk mangfold.

Det kan se ut som de store støtteordningene med direkte negative konsekvenser for biologisk mangfold i stor grad er fjernet, eller i det minste redusert eller lagt om, slik at det skal tas miljøhensyn.

Det er flere ordninger som er vurdert som negative for biologisk mangfold som er etablert helt eller delvis for å redusere klimagassutslipp. Det gjelder tilskuddsordninger fra ulike departementer. Det kan synes som om det er behov for å vurdere disse på nytt med sterkere fokus på krav til ivaretagelse av biologisk mangfold. Det er også en stadig debatt om klimaeffekten av ulike tiltak knyttet til utnyttelse av skogressurser til bioenergi, og det kan se ut til at det i den senere tid stilles større spørsmålstegn ved denne effekten i internasjonale forskningsmiljøer. Det er utenfor denne rapportens mandat å vurdere dette, men dersom klimaeffekten av tiltakene er mindre enn det som tidligere er antatt, vil det naturligvis ha betydning for vurderingen av fordeler og ulemper ved disse tilskuddsordningene.

Samtidig ser vi at det er flere tilskuddsordninger og andre støtteordninger som kan bidra til økt utbygging, arealendringer, forurensning osv. Enkeltvis betyr de ikke nødvendigvis så mye, men samlet kan det vise seg at det er disse mer indirekte ordningene som har størst betydning for tap av biologisk mangfold. Det er også grunn til å se nærmere på andre drivere enn statlige støtteordninger for å forklare hvorfor biologisk mangfold i Norge stadig er under økende press. På et generelt grunnlag anbefaler vi et økt fokus på utvikling av naturbaserte løsninger som kan kompensere for flere av de negative konsekvensene vi har skissert.

² Tilskudd til Svalbard er skilt ut som en egen sekkepost fordi ordningene innebærer små beløp og har indirekte og noe usikre virkninger på biologisk mangfold. Siden Svalbards natur er særlig sårbar, blir disse likevel inkludert i oversikten.

1. Bakgrunn og formål

1.1. Bakgrunn

Aichimålene er internasjonale mål for biologisk mangfold. Aichimål 3 lyder: «*Senest innen 2020 er virkemidler, inkludert subsidier, som er skadelige for naturmangfold, fjernet, faset ut eller endret for å minimere eller unngå negative konsekvenser, og positive virkemidler for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold er utviklet og tatt i bruk på en måte som er konsistent og i harmoni med konvensjonen og andre relevante internasjonale forpliktelser, der det tas hensyn til nasjonale samfunnsøkonomiske forhold.*»

Naturpanelts globale utredningen (IPBES 2019) konkluderer blant annet med at det så langt på verdensbasis har vært begrenset fremgang med hensyn til oppnåelse av de fleste Aichimålene, inkludert mål 3. En av grunnene er at effektene av naturskadelige virkemidler ikke er godt nok kartlagt og dokumentert. Det er derfor behov for mer kunnskap om subsidier/støtteordninger som er skadelige for naturen for å kunne utforme løsninger som kan bidra til å oppnå målene. Også i norsk sammenheng er det behov for mer kunnskap om subsidier/støtteordninger som er skadelige for naturmangfoldet for at Norge skal kunne svare på Aichimål 3 på en tilfredsstillende måte. Dette oppdraget skal gi viktige bidrag til dette kunnskapsgrunnlaget for Norge.

Offentlige støtteordninger innføres for å fremme ulike gode formål gjennom positive økonomiske incentiver. Men slike ordninger kan ha negative virkninger på andre områder, for eksempel for naturmangfold. En ordning kan defineres som miljømessig skadelig dersom den fører til mer miljøskade enn hva som ville vært tilfelle uten ordningen.

I dette oppdraget skal vi kartlegge støtteordninger, det vil si tilskuddsordninger, subsidier og skatteutgifter, der det finnes kunnskap som tilsier at disse kan ha ikke-ubetydelig negative virkninger for naturmangfold.

1.2. Mål for prosjektet

Målet med dette prosjektet er å få fram systematisert kunnskap om norske støtteordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for naturmangfold.

Målet kan deles i flere delmål, som leder fram til flere oppgaver som beskrevet i neste kapittel:

- 1) Kartlegge norske støtteordninger med ikke-ubetydelige negative konsekvenser for naturmangfoldet i Norge, eller utenfor Norges grenser.
- 2) Gi en vurdering av hvilken virkning disse ordningene har på naturmangfoldet, samt eventuelt andre positive og/eller negative miljøvirkninger ordningen har, for eksempel for klima, annen forurensning e.l.
- 3) Vurdere hvordan støtteordningen virker sammen med andre eksisterende virkemidler som regulerer den aktiviteten som støtteordningene fremmer.
- 4) Vurdere samfunnsøkonomien i ordningen og hvorvidt ordningen kan fjernes eller innrettes på en annen måte som både ivaretar formålet med ordningen og hensynet til naturmangfold, samt samfunnsøkonomiske konsekvenser av en eventuell endring eller avvikling.

1.3. Definisjoner og avgrensinger

Tilskuddsordninger er ett av begrepene som benyttes for subsidier. Med subsidier menes generelt «ordninger» fra myndighetene som gir en gruppe forbrukere eller produsenter en fordel ved å gi dem et tillegg til inntektene eller redusere kostnadene (OECD 2018).

Denne brede definisjonen, eller viktige elementer av den, finnes i analyser av subsidier på tvers av sektorer. Terminologien varierer imidlertid en del, blant annet ut fra hva som var formålet med subsidiene da de ble innført. Subsidier refereres til overføringer, utbetalinger, tilskudd, støtte, assistanse eller hjelp.

I Grønn skattekommisjon anses subsidier som kan ha negative miljøkonsekvenser å kunne ta følgende former, som også er i tråd med OECDs vurderinger:

- Direkte støtte over offentlige budsjetter
- Fritak for miljøavgifter
- Fritak for andre skatter og avgifter (enn miljøavgifter)
- Støtte gjennom skjerming mot internasjonal konkurranse
- Andre former for underprising av miljøgoder eller andre varer og tjenester

I tråd med dette har vi hatt en «åpen og bred» tilnærming til hvilke sektorer og hvilke støtteordninger som kan være negative for naturmangfold. Vi har imidlertid vært nødt til å gjøre noen avgrensinger.

Vi tar sikte på å se på ordninger som fremstår i form av direkte tilskudd over statsbudsjettets poster 50-89, som gjelder «overføringer til andre», se avsnitt 1.4. Vi ønsker også å inkludere støtteordninger som fremkommer som reduserte skatte- og avgiftssatser. Slike ordninger er inkludert så langt vi har greid å fange opp disse.

Vi har imidlertid ikke inkludert «manglende ordninger» - der for eksempel produsenter og forbrukere kan benytte naturressurser *uten* å betale for de negative eksterne effektene de påfører andre, eller skjermingsstøtte mot internasjonal konkurranse.

Naturmangfold omfatter, i henhold til Naturmangfoldloven, biologisk mangfold, landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold. I dette prosjektet vil vårt hovedfokus være på biologisk mangfold, og vi bruker i resten av rapporten begrepet «biologisk mangfold».

Vi inkluderer ordninger som har virkninger på biologisk mangfold i Norge. Vi har ikke inkludert ordninger som primært har påvirkninger på biologisk mangfold utenfor landets grenser. Men for de ordningene som er vurdert som de mest relevante, har vi inkludert vurderinger av miljøvirkninger (også) utenfor landets grenser. Dersom vi foreslår avvikling eller betydelig omlegging av en ordning, vil vi også vurdere om dette vil ha konsekvenser utenfor landets grenser. Vi ser ikke på støtteordninger over bistandsbudsjettet, Utenriksdepartementets øvrige budsjett eller andre støtteordninger som bare/hovedsakelig påvirker biologisk mangfold utenfor landets grenser.

Vi har fokusert på støtteordninger som nokså direkte har negative virkninger for biologisk mangfold; ikke ordninger som kun kan bidra til økte klimagassutslipp eller økt langtransportert forurensning, og som indirekte kan påvirke naturmangfoldet negativt. Det er også de direkte virkningene av tilskuddet/ordningen som er vektlagt. Vi har ikke gått videre og sett på indirekte eller avledede virkninger som også kan gi miljøskadelige effekter. Eksempelvis vil tilskudd til markedsføring av et turisttilbud ikke ha miljøskadelige virkninger i seg selv, selv om konsekvensen av markedsføringsarbeidet over tid kan være mer kjøring med snøscooter på Finnmarksvidda, som igjen kan gi negative effekter på vegetasjon og fauna (biologisk mangfold). Hvis tilskuddet derimot gis i form av finansiell støtte til en bedrift eller et prosjekt som tilbyr/utvikler miljøskadelig turisme, vil

tilskuddet kunne ha en mer direkte miljøskadelig konsekvens. Det kan være vanskelig å trekke klare skillelinjer mellom direkte og indirekte virkninger. Vurderingene avhenger ikke bare av formålet med tilskuddet, men også av hvordan det konkret blir brukt av mottaker.

Vi har gjennomført en bredt anlagt analyse og lagt vekt på å inkludere «alle» støtteordninger som innebærer tilskudd eller skatte-/avgiftsfordel. Dette innebærer samtidig at det har vært mindre mulighet til å dykke dypt i hver enkelt ordning.

Vi har ikke inkludert ordninger som er under utvikling i nærmeste fremtid, eller ordninger nasjonale eller internasjonale organer har konkludert med at ordningen ikke er en støtteordning.

1.4. Poster på statsbudsjettet

Statsbudsjettet er inndelt i kapitler som igjen er inndelt i poster. Kapitlene nummereres fortløpende i ulike nummerserier for de ulike departementene mens nummereringen av postene følger et fastlagt mønster hvor postnummer brukes som kode for hva slags type utgift (eller inntekt) det er tale om. Postnummerserien er inndelt i følgende avdelinger etter art:

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| 1. Statens egne driftsutgifter: | Postene 1-29 |
| 2. Nybygg, anlegg mv.: | Postene 30-49 |
| 3. Overføringer til andre: | Postene 50-89 |
| 4. Utlån, statsgjeld, mv.: | Postene 90-99 |

De samlede forslag til utgiftsbevilgninger i statsbudsjettet for 2020 utgjør ca. 443 milliarder kroner

Det er postene 50-89 «overføringer til andre» der tilskuddspostene befinner seg, og det er disse vi vil gå gjennom for alle departementer.

Innen «overføringer til andre» er det tre faste undergrupper:

- Overføringer til andre statsregnskap: Postene 50-59
- Overføringer til kommuneforvaltningen: Postene 60-69
- Andre overføringer: Postene 70-89

Av disse postene inkluderer overføringer til andre statsregnskap, overføringer til direktorater og andre underliggende etater. Overføringer til kommuner gjelder som det fremgår, midler som overføres til kommuner og fylkeskommuner. Postene 70-89 «Andre overføringer» omfatter overføringer til private, for eksempel husholdninger, organisasjoner, private bedrifter mv. Postene omfatter også overføringer til statlige og kommunale foretak som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Dette omfatter blant annet tilskudd til de regionale helseforetakene. Overføringer til private utenom folketrygden og helseforetakene inkluderer et bredt spekter av ordninger som er forskjellige med hensyn til målgrupper, formål og bevilgningsstørrelse, herunder barnetrygd, kontantstøtte, tilskudd til internasjonale organisasjoner og bistandsmidler (St.prp.nr 1 (2019-2020)).

2. Metode og gjennomføring

I dette kapittelet beskrives metoden som er brukt for å identifisere relevante støtteordninger med ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold. Viktige påvirkninger som har negative konsekvenser for biologisk mangfold er arealbruksendringer, forurensning, fremmede arter, (over)høsting og klimaendringer. Arbeidet startet med å sortere ut ordninger som antas ikke å ha negative konsekvenser etter bestemte kriterier, blant annet tilskudd til administrasjon, informasjon, undervisning, FoU, helse og omsorg mv. Deretter gjorde vi i trinn 1.1. en grundigere vurdering av de ordningene som stod igjen etter første screening. Blant disse ble flere sortert ut etter visse kriterier, mens vi stod igjen med de støtteordningene som ble vurdert til å kunne ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold. Blant disse igjen, gikk et begrenset antall videre for vurdering av ordninger som vi antok kunne være mest relevante ordninger. Disse vurderes i fase 2. De resterende ordningene fikk en noe enklere vurdering i trinn 1.2. En del av disse ble vurdert enkeltvis, mens andre ble vurdert samlet, fordi flere ordninger antas å ha tilsvarende påvirkninger. Målet er å inkludere ulike typer støtteordninger, både direkte tilskuddsordninger og fritak fra skatter og avgifter mv.

2.1. Tidligere arbeid med kartlegging av støtteordninger med negative miljøvirkninger

Dette prosjektet skal kartlegge støtteordninger der det finnes kunnskap som tilsier at disse kan ha ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold. Med støtteordninger menes i denne sammenheng tilskuddsordninger, subsidier og skatte- og avgiftsfritak eller -lettelser for ulike aktører. Vi vil dermed legge til grunn en bred definisjon av støtteordninger.

Det er flere som har studert slike miljøskadelige støtteordninger tidligere, for eksempel flere rapporter fra OECD (se for eksempel OECD 2018), som beskriver «miljøskadelige støtteordninger» generelt, ikke bare støtteordninger med negative konsekvenser for biologisk mangfold. En større utredning for Nordisk ministerråd kartla miljøskadelige subsidier i en nordisk kontekst (Bruvoll et al. 2011; 2012), og det er også gjennomført studier om hvordan man kan reformere subsidier og støtteordninger for nettopp å hindre å betale for miljøødeleggelser.

For norske forhold ble det gjennomført en utredning for Finansdepartementet med tittelen «Kartlegging av statlige tilskuddsordninger (postene 70-89) med miljøskadelige konsekvenser» (Magnussen et al. 2008). I det arbeidet inkluderte gjennomgangen tilskuddsordninger med alle typer miljøskadevirkninger, ikke bare virkninger for biologisk mangfold. Undersøkelsen var begrenset til gjennomgang av tilskuddsposter til private (postene 70-89). Det er derfor en del forskjeller fra det som skal gjøres i dette prosjektet. For det ene så de på «alle negative miljøvirkninger» i 2008-prosjektet, mens denne rapporten fokuserer på dem som er skadelige for biologisk mangfold. Det ble kun sett på tilskuddsposter (70-89) i 2008, mens vi skal inkludere alle støtteordninger, inkludert tilskudd, subsidier og skatteutgifter her, og inkluderer alle tilskuddsposter (50-89). Metoden som ble benyttet i 2008 med gjennomgang av ordninger i to faser og det at de startet med en screening i første fase, vil også benyttes her. Det er også grunn til å tro at det er mange av de samme sektorene og til dels type ordninger som viste seg å ha negative miljøskader i utredningen for Finansdepartementet, som er relevante å studere her også.

Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) har et eget kapittel (kapittel 9) om støtteordninger som er/kan være skadelige for miljø. De skriver at de bygger på ovennevnte rapport fra Magnussen et al. (2008) i sin gjennomgang, i tillegg til innspill på innspillsmøte arrangert av utvalget og omtalen av skatteutgifter i Prop.1.LS (2015-2016). NOU (2015) og nevnte dokumenter er også benyttet som bakgrunn for identifisering av aktuelle ordninger som bør studeres nærmere i vår gjennomgang.

Ikke overraskende er det ordninger som er knyttet til naturressursforvaltning i vid forstand, som ofte kommer ut som skadelige for miljø generelt og biologisk mangfold spesielt. Både OECD, Bruvoll et al. (2011), Magnussen et al. (2008) og NOU (2015) nevner jordbruk, skogbruk, fiske, gruvevirksomhet, energisektoren inkludert petroleumsvirksomhet, samt samferdsel, som sektorer der det oftest gis støtte av ulike slag som kan ha negative virkninger for biologisk mangfold. En del andre sektorer har sjelden slike negative virkninger.

I utredningen for Finansdepartementet (Magnussen et al. 2008) endte vi med ordninger for følgende departementer (med departementsnavnene fra 2008). Det er verdt å merke seg at rapporten fra 2008 tok for seg alle mulige negative miljøvirkninger, mens vi nå kun skal se på negative konsekvenser for biologisk mangfold.

- Nærings- og handelsdepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet)
- Fiskeri- og kystdepartementet (nå Nærings- og fiskeridepartementet)
- Landbruks- og matdepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet)
- Olje- og energidepartementet
- Utenriksdepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet (nå Kulturdepartementet)
- Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet)

I Grønn skattekommisjon (NOU 2015) nevnes spesielt ordninger knyttet til transport og landbruk. Det nevnes spesielt hensyn til landbrukets klimagassutslipp under jordbruksstøtten. For skogbruk trekkes støtten til skogsbilveier og taubaner i skogbruket fram, samt at skogfondsordningen ikke bør tillattes benyttet til bygging av skogsbilveier og hogst i bratt terreng. I tillegg trekker de fram støtteordninger innen transport, men disse ordningene antas mest knyttet til klimagassutslipp. De anbefaler at statens kjøp av innenlandske flyruter reduseres samtidig som det vurderes en lufthavnstruktur med færre flyplasser enn i dag, og at tilskuddet til ikke-statlige flyplasser avvikles. Likeledes at flere kjøp av riksveiferjetjenester vurderes jevnlig med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk lønnsomhet, med miljøhensyn som en del av denne vurderingen, og at avtale om kjøp av sjøtransporttjenester på kyststruten Bergen-Kirkenes erstattes av en ordning med målrettet kjøp på enkeltstrekninger. Likeledes at skattefradraget for daglige arbeidsreiser og pendlerreiser avvikles. Grønn skattekommisjon anbefaler også at adgangen til å innføre alkohol og tobakk avgiftsfritt oppheves.

Utvalget mener prinsipielt at skatteutgifter og skattesanksjoner ved petroleumsvirksomheten bør fjernes for å unngå at samfunnsøkonomisk ulønnsomme investeringer gjennomføres og at den negative miljøpåvirkningen av oljeutvinning på norsk sokkel ikke blir større enn nødvendig.

Videre skriver Grønn skattekommisjon at miljø- og klimahensyn tilsier at kullgruvedriften på Svalbard ikke subsidieres og at pålegg om utslippsreducerende tiltak vurderes.

Det vil være naturlig å gå gjennom de ordningene som er spesielt trukket fram i ovennevnte utredninger og rapporter, blant dem som «må antas å kunne ha negative konsekvenser for biologisk mangfold».

2.2. Påvirkninger med negative konsekvenser for biologisk mangfold

Negative påvirkninger for biologisk mangfold er vurdert ut fra kunnskap om fem påvirkningsfaktorer som er kjent for å ha store negative konsekvenser. Det gjelder arealbruksendringer, forurensning, fremmede arter, (over)høsting, samt klimaendringer. Disse beskrives kort i dette avsnittet.

Arealbruksendringer utgjør den største trusselen mot naturmangfold, ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES.³ Arealbruksendringer, inkludert intensivering av jordbruk og skogbruk, spredning av byområder og utbygging av infrastruktur har ført til at naturmangfoldet reduseres og at økosystemer blir svekket eller ødelagt. Naturpanelets rapport sier at menneskelig innvirkning på miljøet siden 1970 har ført til at det globale naturmangfoldet har hatt en stor tilbakegang. Et gjennomsnitt på rundt 25 prosent av alle arter innenfor undersøkte dyre- og plantegrupper er truet. Dette inkluderer 40 prosent av alle amfibier, nesten en tredjedel av alle koraller som bygger rev, mer enn en tredjedel av marine pattedyr og 10 prosent av alle insekter. Dette betyr at 1 million arter står i fare for utryddelse. Tapet av biologisk mangfold og natur er en like stor trussel mot verden som global oppvarming. I tall slås det fast at 74 prosent av landjorden er omfattende endret, i 66 prosent av havområdene er det påvist økende kumulative påvirkninger (dvs. endringer på grunn av langtidsvirkninger), og over 85 prosent av alt areal av våtmark er tapt. Det vil kreves store tiltak for å redusere disse skadene. Arealbruksendringer påvirker også økologisk tilstand som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder.

I Norge har Stortinget vedtatt ulike tiltak gjennom Norsk handlingsplan for naturmangfold (Meld. St. 14 (2015-2016)). De har et mål om å verne 10 prosent av produktiv skog, inklusive både offentlig eid skog og frivillig vern av privateid skog. Per 1. januar 2020 er vi omtrent halvveis til dette målet (<https://landbruk24.no/na-er-5-prosent-av-skogen-i-norge-vernet/>). Det skal også utarbeides en plan for marine verneområder. Regjeringen skal så raskt som mulig fatte vedtak i sakene om nasjonalparkene Jomfruland, Raet, vurdere vernevedtaket knyttet til Lofotodden, og varsle Stortinget om dette på egnet måte. Regjeringen skal revidere de helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplanene for våre havområder minimum hvert tolvte år, og oppdatere dem hvert fjerde år, samt komme tilbake til Stortinget med en oppdatert forvaltningsplan for Norskehavet, slik at den kan behandles i innværende stortingsperiode. Det er også vedtatt at det skal utarbeides en handlingsplan for sjøfugl.

Med infrastruktur menes den underliggende strukturen som trengs for å få samfunnet til å fungere. Infrastrukturutbygging og spredning av byer medfører en negativ konsekvens for biologisk mangfold ved at arealer beslaglegges, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning som resultat av utbygginger. Infrastrukturutbygging medfører også økt forurensning, både terrestrisk, limnisk og marint, lokalt og globalt.

Innen landbruket er det sauebeite og reinsdyrhold som har størst arealpåvirkning, sekundært annet bufe. I dag slippes ca. 2,1 millioner sauer, storfe og geiter på utmarksbeite i Norge, ifølge regnskap fra NIBIO og SSB. En samlet beregning av beitekapasitet viser at beitedyr som sauer, storfe og geiter kan økes betydelig. Et stort beitetrykk vil virke negativt på biologisk mangfold. Dette gjelder også for rein og i arktiske strøk. Både nitrogen- og karbonkretsløpet påvirkes av utmarksbeite da det medfører utslipp av klimagasser fra beitedyrene. Mesteparten av utslippene skyldes metan fra naturlig prosesser i fordøyelsen hos bufe.

Forurensning kan føre til at naturen endrer seg drastisk og blir ubeboelig for dem som lever der. Forstyrrelser i bestander på grunn av forurensning kan gi ringvirkninger til resten av næringskjeden og de andre artene i økosystemet. Forurensning er den nest viktigste grunnen til at arter er utrydningstruet i norsk natur (Henriksen & Hilmo 2015). Dette gjelder særlig biller og sopp. Økning i tilførsel av næringsstoffer, som nitrogen, er antatt å påvirke flest arter negativt. Dette omfatter både eksos fra langtransport og lokal forurensning som gjødsling, og gjelder for både landmiljø, ferskvann og marine områder (<https://www.sabima.no/hva-truer-naturen/forurensning/>). Mange miljøgifter lagres i fett og gjør at dyr øverst i næringskjeden blir hardest påvirket, fordi de spiser andre dyr med mange miljøgifter i seg. Mikroplast er plastbiter som er mindre enn fem

³ <https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf>.

millimeter. Mikroplast blir enten produsert og tilsatt i produkter, eller oppstår på grunn av slitasje av plastprodukter i bruk, eller når større plastavfall over tid deles opp i mindre biter i havet. Siden plast bruker svært lang tid på å brytes ned, hoper det seg opp i naturen. Når plast blir spist, kan både kjemikaliene i selve platen og miljøgiftene som binder til den, frigjøres. Mikroplast funnet i fisk som spiser dyreplankton, tyder på at platen fraktes oppover i næringskjeden.

Avrenning fra landbruket er den største kilden til nitrogenforurensning etter skoggjødsling. Overgjødsling med nitrogenholdig gjødsel gjør at nitrater (nitrogenformene i gjødsel), blir vasket ut fra jorden når det regner og ved snøsmelting. Nitrater gjør at det blir langt flere av de relativt få artene som kan utnytte den økte tilgangen til næringsstoffer (især alger), på bekostning av de mange som trives best i næringsfattige omgivelser. Resultatet er uønsket algevekst i vassdrag og kystområder, men også vesentlig raskere gjengroing av artsrikt og verdifullt kulturlandskap. Nitrogenet inngår i en nitrogensyklus og sirkuleres mellom atmosfære, terrestriske og marine økosystemer.

Det er påvist mange fremmede arter i norsk natur. Noen arter er bevisst satt ut, mens andre er rømt fra oppdrett eller utilsiktet innført i landet. Innføring av nye arter kan ha flere uønskede effekter, de kan blant annet utkonkurrere eller redusere bestanden av stedegne arter samt ha store økonomiske konsekvenser. Fremmede arter kan også bringe med seg sykdommer som våre hjemlige arter ikke er motstandsdyktige mot.

I vår tid medfører ulike aktiviteter at en del planter sprer seg svært raskt. Noen av disse plantene kan komme til å påvirke vår vegetasjon betydelig. Ca. 45 prosent av de artene som i dag sprer seg i Norge, kommer fra private hager. Plantene sprer seg vanligvis fra de sørlige delene av landet og nordover.⁴

Utbredelsen av innførte arter varierer i ulike deler av Norge. Det sørøstlige hjørnet av Norge har i lange tider vært et av landets viktigste kontaktpunkter mot omverdenen og dermed en viktig spredningskilde for nye arter. I fylkene rundt Oslofjorden utgjør innførte plantearter rundt 40 prosent av floraen. I Finnmark er andelen til sammenlikning 12 prosent.

Overhøsting, eller overbeskatning, er årsaken til at 44 arter er på rødlista over arter i Norge som er utrydningstruet eller i fare for å bli det (Henriksen & Hilmo 2015). Dette er gjerne arter med betydelig økonomisk interesse for mennesker. I tillegg til artene som er kommersielt interessante for oss, går også overhøsting ut over arter som fanges som bifangst eller skades av fangstaktiviteten.⁵ Det er artsgruppene fisker, fugler, pattedyr og karplanter som har flest truede arter som er negativt påvirket av høsting. Noen har gått tilbake på grunn av tidligere overhøsting, mens andre går tilbake på grunn av pågående høsting.

Det første internasjonale klimapanelet i 1990 var sikker på at utslipp fra menneskelige aktiviteter førte til en vesentlig økning i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, noe som igjen resulterte i forsterket drivhuseffekt og økt oppvarming av jordens overflate.⁶ Mengden av drivhusgasser med lang oppholdstid i atmosfæren slik som CO₂, metan og lystgass i atmosfæren har økt betydelig de siste 50 år. Siden førindustriell tid har luftens innhold av CO₂ økt med nærmere 40 prosent, og innholdet øker for hvert år. Innholdet av metan har økt med 17 prosent.⁷ Dette skyldes i hovedsak menneskelig aktivitet og bidrar til å varme opp kloden. Vi må mer enn en million år tilbake i tid for å finne høyere innhold av klimagasser i atmosfæren. Den femte hovedrapporten

⁴ https://www.miljolare.no/aktiviteter/fremmedarter/fremmede_arter_i_norge.

⁵ <https://www.sabima.no/hva-truer-naturen/overhosting/>.

⁶ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_1_full_report.pdf.

⁷ <https://www.bjerknes.uib.no/artikler/fns-klimapanel/drivhuseffekten>.

fra klimapanelet⁸ fastslår nå at menneskelig påvirkning av klimasystemet er opplagt. Det er svært sannsynlig (95-100 prosent sannsynlighet) at menneskelig påvirkning er den dominerende årsaken til global oppvarming mellom 1951 og 2010.

Klimaendringene gjør at vi får mildere vær og mer nedbør i Norge. De siste årene har gjennomsnittstemperaturen i Norge stort sett vært høyere enn normalen (1961–1999). Unntaket var 2010, som var et av de kaldeste årene siden år 1900. I 2014 var temperaturen 2,2 grader over normalen, som er det høyeste siden målingene startet.⁹

Klimaendringene vil føre til at arter dør ut, og det vil kunne skje så raskt at andre arter ikke rekker å ta over deres funksjon. Klimapanelet anslår at 20 til 30 prosent av artene på jorda står i fare for å dø ut på grunn av de menneskeskapte klimaendringene. Økosystemer vil stå i fare for å kollapse og i lengden ikke kunne produsere de økosystemtjenestene som de gjør i dag.¹⁰

Det mangler kunnskapsgrunnlag for å anslå hvor mange arter og økosystemer som er truet av klimaendringer i Norge. I Europa har man observert at trærne får blader tidligere, og frukttrær blomstrer tidligere enn før, spesielt i nordligere strøk. Tregrensen har trukket seg oppover. Trekkfuglene kommer tidligere, og spredningen av fremmede arter på land har økt. Dyreplankton, fisk og sjøfugl har flyttet seg nordover, og planteplankton har forandret livssyklus. Flere varmekjære arter har spredd seg inn i Middelhavet. Land i Sør-Europa har fått større områder ødelagt av skogbranner.¹¹

2.3. Utvelgelse av ordninger som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold

I dette delkapittelet viser vi hvordan vi har gått fram for å velge ut ordninger som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, mens resultatene gjennomgås i kapittel 3 og 4.

Arbeidet er delt i to faser. I første fase kartlegger vi alle norske støtteordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold og gir en kort beskrivelse av disse, både med hensyn til formål og omfang og hvilke negative konsekvenser de gir. I fase 2 velger vi ut et visst antall ordninger, som anses å være de mest relevante. Disse beskriver og vurderer vi nærmere, blant annet ut fra overordnede samfunnsøkonomiske vurderinger av nytte (fordeler) og kostnader (ulempen) med ordningen, både sett fra formålet med ordningen og sett ut fra hvilke negative konsekvenser ordningen har på biologisk mangfold.

I de neste avsnittene beskrives i mer detalj hvilke trinn som er gjennomført i de to fasene.

2.3.1. Kartlegging og beskrivelse av alle støtteordninger med negative konsekvenser

Trinn 1.1. Kartlegge alle norske støtteordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold

I dette første trinnet kartla vi alle norske støtteordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold. Analysen gjelder økonomiske virkemidler (støtteordninger), og vi har gjort både sektorvise

⁸ <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.

⁹ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/klimaendringer-i-norge/>.

¹⁰ <https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policy-makers-pdf>

¹¹ <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/konsekvenser-av-globale-klimaendringer/klimaendringer-og-naturmangfold/>.

gjennomganger og gjennomgang basert på typer av virkemidler (som henholdsvis tilskudd, subsidier, skattelettelser mv.).

Aktuelle ordninger er tilskuddsordninger, subsidier og skatteutgifter. En viktig kilde til informasjon har vært Statsbudsjettets utgiftsside, postene 50-89 (Overføringer til andre). Vi har også gått gjennom relevante sektordepartementers Prop.1, der utgiftene og de ulike ordningene er gjort nærmere rede for. For ordninger som vurderes til å ha ikke-ubetydelig negative konsekvenser for biologisk mangfold, gis en beskrivelse av virkningene.

Vi gjorde først en screening der vi gikk gjennom alle poster (50-89) for alle departementer. I denne første screeningen skilte vi mellom ordninger som i) *helt sikkert ikke hadde direkte negative virkninger*, ii) *ordninger som helt sikkert måtte antas å ha slike virkninger*, og en del iii) *ordninger vi måtte se nærmere på for å avgjøre om de kan ha negative virkninger for biologisk mangfold*. På den måten får vi ganske raskt sortert ut en del ordninger vi ikke trenger å studere nærmere, mens vi står igjen med et visst antall som krever grundigere vurderinger.

Screeningen resulterte altså i tre kategorier av ordninger. For å få et håndterbart omfang av ordninger å gå gjennom, valgte vi, som i arbeidet for Finansdepartementet i 2008 (Magnussen et al. 2008), tidlig å sortere ut en del sektorer og ordninger som antas *ikke* å ha direkte negative virkninger på biologisk mangfold.,

For å sortere ut ordninger, tok vi utgangspunkt i en litt revidert versjon av de kriteriene som ble benyttet i den tidligere gjennomgangen for Finansdepartementet (Magnussen et al. 2008):

- Tilskudd til administrasjon/drift av foretak, institusjoner og organisasjoner
- Tilskudd til informasjonsarbeid og medier
- Tilskudd til undervisning, utdanning, kompetanseheving og arbeidsmarkedstiltak
- Tilskudd til kulturelle aktiviteter, aktiviteter knyttet til trossamfunn, språk og minoriteter
- Tilskudd til FoU og utredninger
- Tilskudd til helse- og omsorgstjenester
- Kontantutbetalinger og rimelige tjenester til privatpersoner med svak økonomi
- Eventuelt tilskudd til virksomhet utenfor Norges grenser, inkludert tilskudd over bistandsbudsjettet.
- Tilskudd til bygg og bygninger ble vurdert ut under en viss tvil. Arealendringer er viktige for redusert biologisk mangfold, men for mange av ordningene er eventuelle nybygg bare en liten del av hva det gis støtte til. Vi har derfor valgt å omtale ordninger (tilskudd og annen økonomisk støtte fra staten) samlet.

I det følgende gis noen kommentarer til disse kriteriene og deres utslag på utvalg av ordninger:

i) Tilskuddsordninger som går til administrasjon, drift, informasjon, FoU og lignende er definert ut i henhold til disse kriteriene. Drift av bygninger kan ha miljøkonsekvenser (for eksempel valg av oppvarmingsløsninger), og FoU kan legge til rette for virksomhet som har negative konsekvenser for biologisk mangfold. Slike effekter anser vi i hovedsak som indirekte, og de er derfor ikke behandlet videre i rapporten. Det finnes imidlertid unntak eller grensetilfeller. For eksempel tilskuddsordninger under statsbankene inkluderer både «rene» FoU-bevilgninger som kan antas ikke å ha direkte negative konsekvenser og støtte til konkrete prosjekter som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold. I slike tilfeller har vi valgt å inkludere ordningene dersom de har en betydelig størrelse.

ii) Utbetalinger over helse- og sosialbudsjett mv. til sosialstønader, trygd, barnetrygd, kontantstøtte osv. vurderes ikke nærmere.

iii) I utgangspunktet er alle ordninger over helse- og sosialbudsjettet definert ut i henhold til kriteriene over. Det inkluderer blant annet tilskudd til de regionale helseforetakene. Det kan stilles spørsmålstegn ved posten «kjøp av helsetjenester/reiser til utlandet» som nokså direkte synes å forårsake økt transport. Ordningen er likevel ikke vurdert videre. Denne ordningen, samt en rekke andre økonomiske disposisjoner, for eksempel nybygg og rehabilitering, energiøkonomisering, avfallshåndtering osv. ved helseforetakene kan sikkert gjøres mer miljøvennlige, men slike vurderinger faller utenfor formålet med denne rapporten.

iv) Alle tilskudd til tiltak utenfor Norge, som ikke berører norske områder, er definert ut. Det er ikke tvil om at tilskudd til norsk bistand kan ha miljøkonsekvenser. Norske bistandsmidler er spredt på en rekke land, og det er ikke innenfor rammene for dette prosjektet å vurdere miljøkonsekvenser i alle verdensdeler. Vurderingene er derfor begrenset til å inkludere miljøkonsekvenser i Norge. Dette gjelder ikke bare tilskudd til norske bistandsorganisasjoner, men også til andre norske og internasjonale organisasjoner som opererer i utlandet. Også her er det imidlertid grense- og tvilstilfeller.

v) Miljøtilskudd, det vil si tilskudd som har til hensikt å beskytte/forbedre miljøet er i hovedsak ikke tatt med. Disse tilskuddene kan ha mindre effekt enn forutsatt, eventuelt også en mulig negativ miljøeffekt for andre miljøtemaer. Problemstillingen blir imidlertid annerledes; er ordningen utformet optimalt med tanke på det den skal oppnå, og har den uønskede sideeffekter på andre miljøtemaer. Vi vil vurdere ordninger på andre miljøområder som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, men ikke om ordninger for å ivareta biologisk mangfold (som tilskudd til å ivareta truet natur, bekjempe fremmede arter osv.) er optimalt utformet.

vi) Tilskudd med indirekte virkninger for biologisk mangfold inkluderes ikke, kun de med direkte virkninger. Det kan i en del tilfeller være vanskelig å skille mellom direkte og indirekte virkninger av ulike tilskuddsposter selv om vi har forsøkt på dette. Et eksempel er tilskudd til reiseliv på Svalbard, som går til drift og administrasjon av reiseliv på Svalbard. Tilskuddet muliggjør og styrker driften av reiselivet og dermed fremmes reiselivsaktiviteten på Svalbard, noe som kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold der. I slike tvilstilfeller har vi som hovedregel valgt å inkludere tilskuddsordningen. Det er flere slike tvilstilfeller, og det er vanskelig å være helt konsekvent uten å gå svært langt inn i de enkelte ordningene. Det er derfor mulig at vi til tross for våre «hovedprinsipper» kan ha utelatt ordninger i samme kategori.

En del slike ordninger kan være i grenseland, og noe støtte kan tenkes å ha mer direkte negative miljøkonsekvenser. Vår tilnærming har vært å ta med «tvilstilfellene», de vil altså plasseres i mellomkategorien «ordninger som må vurderes nærmere», slik at vi så langt som mulig ikke utelukker ordninger som burde vært med.

Praktisk gjennomføring av utvelgelsesprosessen

Utvelgelsesprosessen for å skille ut ordninger som har negative konsekvenser på biologisk mangfold, ble gjort departementsvis. Utvelgelsen skjedde i praksis i flere trinn fordi noen ordninger var enkle å utelukke fra eller inkludere på listen over ordninger med negative konsekvenser for miljøet, mens andre måtte studeres nærmere for å avgjøre dette. Utvelgelse skjedde ved å studere beskrivelse av formål og faktisk bruk av postenes midler i budsjettproposisjonen for de respektive departementene, koblet med bakgrunnskunnskap om biologisk mangfold. I tillegg la vi til grunn postens størrelse, slik at marginale ordninger med antatt små direkte konsekvenser for biologisk mangfold ikke ble med videre.

Når det gjelder utelatelse ut fra postens størrelse, reiser dette spørsmål om man skal se på hver post isolert eller poster under samme kapittel i sammenheng. Poster som totalt er store beløpsmessig, kan inneholde kun en liten

del eller underpost som har negative konsekvenser for biologisk mangfold. Vi har i utgangspunktet sett på beløp «per post» eller «del av post».

Resultat av utvelgelsen

Ordninger som ut fra denne utvelgelsesprosedyren ble antatt ikke å ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, ble ikke vurdert videre.

De ordningene som ble vurdert å kunne ha negative konsekvenser, ble videre sortert i to kategorier. Den ene kategorien synes klart å ha negative konsekvenser for biologisk mangfold og gis en full gjennomgang med vurdering av konsekvenser for biologisk mangfold.

En annen gruppe ordninger havnet i en mellomkategori. For disse kan vi ikke si at de har direkte negative konsekvenser, men de kan for eksempel ha visse aspekter som kan ha negative effekter, eller de kan sammen med andre ordninger bidra negativt, eller de kan ha negative effekter dersom det ikke tas spesielle miljøhensyn osv. Disse ordningene bør ikke ha hovedfokus i vurderingene, men bør heller ikke «glemmes». De er derfor gitt en forenklet vurdering som «sekkeposter» og omtales i kapittel 3.4.

Andre støtteordninger

Andre støtteordninger enn tilskudd over statsbudsjettet er ikke så enkle å identifisere, for eksempel fritak eller reduksjon i skatter og avgifter for visse varer, tjenester, eller sektorer (som fritak for engangsavgift på elbiler, eller leterefusjonsordningen for oljeleting). Slike støtteordninger fremgår ikke alltid (så tydelig) av statsbudsjettet. For eksempel gis det i en del tilfeller støtte via driftsposter og gjennom skatteregler. Det gis en oversikt over antatt inntektstap for staten som følge av slike ordninger i budsjettproposisjonen for Finansdepartementet, og denne oversikten er brukt for å identifisere ordninger. Vi har også benyttet andre kilder til slik informasjon. Viktige kilder her er Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15); tidligere gjennomgang av støtteordninger med negative miljøkonsekvenser (Magnussen et al. 2008), samt rapporter og informasjon fra naturvernorganisasjoner mv., samt at vi har spurt departementene som har andre identifiserte støtteordninger innen sitt ansvarsområde.

Mens en del ordninger enkelt kan utelukkes fordi de klart *ikke* har negative konsekvenser for biologisk mangfold, kan det være litt mer krevende å vurdere om noen ordninger har ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold.

Kriterier for «ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold»

Hva innebærer det at en ordning har ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold? Flere aspekter må vurderes ved oppsett av kriterier her, som både går på type virkning og virkningens omfang. Basert på de fem hovedpåvirkningene som er kjent for å bidra negativt til biologisk mangfold (se avsnitt 2.2), har vi utviklet et sett av kriterier. Kriteriene vi har benyttet med hensyn til om ordningene har en ikke-ubetydelig negativ konsekvens for biologisk mangfold er listet nedenfor:

- i) Påvirkning på truede arter
- ii) Påvirkning på truede naturtyper
- iii) Bidrag til å øke utbredelsen av fremmede arter
- iv) Påvirkning på økologisk tilstand
- v) Bidrag til sumvirkninger
- vi) Hvor stort areal som påvirkes

vii) Budsjettpostens størrelse (kroner)

For en oversikt på hvilke påvirkningsfaktorer som er brukt under de ulike kriteriene, se vedlegg 1.

Trinn 1.2. Beskrive ordningene som kartleggingen viser har ikke-ubetydelige negative virkninger for biologisk mangfold

For støtteordningene på listen som kom ut av trinn 1.1 gir vi en beskrivelse av sentral informasjon om ordningen og dens virkninger på biologisk mangfold. Dette inkluderer:

- Hva er formålet med ordningen og ordningens omfang?
- På hvilken måte kan ordningen bidra til ikke-ubetydelige negative virkninger på biologisk mangfold?
- I og med at det ønskes at vi inkluderer eventuelle virkninger utenfor landets grenser, vil vi også inkludere et spørsmål om hvor (hvilket land/verdensdel e.l.) de negative (og eventuelt positive) virkningene oppstår?
- Hvor direkte og omfattende er skaden på biologisk mangfoldet som følger av ordningen?
- Hvilke virkninger ville ikke oppstått eller vært mindre dersom ordningen ikke fantes?
- Hvor godt er kunnskapsgrunnlaget for vurderingene om ordningens påvirkning på biologisk mangfold?
- Hva er kriterier for å få støtte?
- Hvordan ivaretas ulike hensyn i forvaltning av ordningen?
- Hvem benytter ordningen?

Denne gjennomgangen gjelder relativt mange ordninger, og det har ikke vært mulig å gå i stor detalj om hver enkelt. Vi har derfor brukt relativt lett tilgjengelig informasjon, fra statsbudsjettet (som oppgir omfanget av ordningen og i noen tilfeller noe mer om formål, kriterier, hvem som kan søke osv.), rundskriv om hvert departements tilskuddsordninger (som ofte oppgir formål med ordningen, hvem som kan søke, hva som kan støttes, eventuelle mer konkrete prioriteringer og øremerking, osv.), i tillegg til selve statsbudsjettet som angir omfang av ordningen. Når det gjelder negative konsekvenser for biologisk mangfold, bygger det på foreliggende dokumentasjon i den grad slikt foreligger, samt faglige vurderinger av økonomer og økologer i fellesskap.

2.3.2. Identifisering og grundigere vurdering av de mest relevante ordningene

Trinn 2.1. Identifisere de mest relevante ordningene som skal vurderes nærmere

Ut fra kunnskapen som kommer ut av fase 1, gjorde vi grundigere vurderinger i denne fasen for de mest relevante ordningene. Første oppgave i denne fasen var dermed å fastsette kriterier for å identifisere de mest relevante ordningene.

Sentrale aspekter i disse kriteriene er blant annet:

- Ordningens omfang (beløp) – dersom det er svært små beløp er det grunn til å anta at de samlede konsekvensene heller ikke er så betydelige
- Hvor store/alvorlige konsekvensene for biologisk mangfold antas å være. De samme kriteriene som ble benyttet for å vurdere hva som skal menes med «ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold», er relevante og naturlige å bruke også her, men det må stilles strengere krav til hvor betydelige (ikke-ubetydelige) konsekvensene skal være for de ordningene som velges ut til grundigere analyser.

Trinn 2.2. Grundigere vurdering av de mest relevante ordningene

For de ordningene som er sortert til å kunne være blant de mest relevante, gjør vi nærmere analyser. Vi har allerede innhentet informasjon om ordningen og antatt ikke-ubetydelig virkning på biologisk mangfold fra disse ordningene i trinn 1.2., men her gjøres det mer detaljerte vurderinger.

Forhold som skal vurderes i dette trinnet inkluderer:

- Hvilke andre, om noen, positive eller negative miljøvirkninger har ordningen (for eksempel klimagassutslipp eller annen forurensning)?
- Er virkningene avgrenset til nasjonalt nivå? Eventuelt hvor store er virkningene på globalt nivå?
- Eventuelt andre (positive) virkninger på biologisk mangfold (og økosystemtjenester)?
- Vurdere negative virkninger av ordningen for biologisk mangfold opp mot eventuelle positive miljøvirkninger/virkninger på økosystemtjenester.
- Hvordan virker hver enkelt ordning sammen med andre eksisterende virkemidler som påvirker den aktiviteten det gis støtte til?
- Ivaretas ulike miljøhensyn ved forvaltning av ordningen?
- Vurdere samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen – herunder beskrive hvorfor ordningen er etablert, om den fungerer slik det opprinnelige formålet var tenkt, og gir den samfunnsnytt som er/var forutsatt.
- Kan ordningen fjernes eller innrettes på en annen måte som både ivaretar formålet med ordningen og hensynet til biologisk mangfold?
- Hva er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en endring? Kan avvikling vurderes? Det innebærer blant annet å vurdere miljømessige fordeler eller ulemper, budsjettmessige virkninger og andre virkninger av betydning for berørte parter. Ved vurdering av ordningene, skal det foretas en helhetlig tilnærming, slik at også negative eller positive virkninger ut over Norges grenser beskrives.

Vi har gjennomført disse analysene som systematiske analyser, med et samfunnsøkonomisk perspektiv, der det legges vekt på at både påvirkning på biologisk mangfold og eventuelle andre miljøvirkninger, samt andre positive og negative virkninger for samfunnet, håndteres ryddig og systematisk.

Det må understrekes at vi har gått gjennom svært mange støtteordninger innen en rekke sektorer på kort tid, og det har ikke vært rom innenfor prosjektet til å gjennomføre evalueringer eller samfunnsøkonomiske analyser av hver enkelt ordning. For mange av ordningene er det derfor et stort behov for mer detaljerte studier.

3. Ordninger som kan ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold

Dette kapittelet redegjør for ordningene som er identifisert til å ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold, samt hvilke ordninger som ikke vurderes særskilt i kapittel 4. Først beskriver vi i delkapittel 3.1 første screening: hvilke ordninger som ble sortert ut i første runde og begrunnelsen for dette. I delkapittel 3.2 beskriver vi resultatet av andre screening: hvilke ordninger som etter nærmere undersøkelser ble vurdert til å ha mindre, svært usikre eller svært indirekte konsekvenser for biologisk mangfold. I delkapittel 3.3 beskriver vi ordninger som anses å ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold, men som ikke har tilstrekkelige store nok eller direkte nok virkninger til å vurderes enkeltvis. I delkapittel 3.4 beskriver og vurderer vi ordninger med konsekvenser som plasseres under samme sekkebetegnelse: bygg og infrastruktur, næringsaktiviteter, kulturminnetiltak og aktiviteter på Svalbard. Til slutt gir vi i delkapittel 3.5 en oversikt over ordningene som vil vurderes særskilt i kapittel 4, det vil si ordningene som antas å være av størst relevans for negative konsekvenser på biologisk mangfold.

3.1. Ordninger som ble sortert ut

Bruttolisten vår er støtteordninger under post 50-89 på statsbudsjettet 2020 (Prop. 1 S 2019-2020), samt enkelte andre relevante poster som kan overføres til post 50-89. Dette utgjorde ca. 370 ordninger, med en foreslått samlet bevilgning for 2020 på nesten 430 milliarder kroner. I tråd med metodebeskrivelsen gjorde vi i trinn 1.1 en første siling, se kapittel 2.2.1 for begrunnelse av at disse tas ut, og vurdering av hva det betyr for utvalget av ordninger som vurderes.

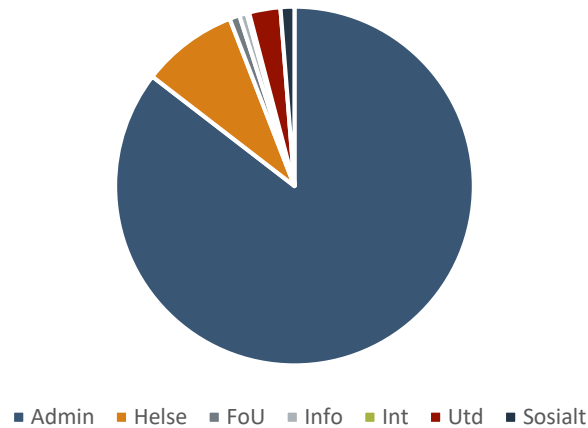
I den første silingen sorterte vi ut ordninger som er rettet mot:

- Administrasjon, med små, svært usikre eller svært indirekte konsekvenser på biologisk mangfold (admin), f.eks. kap. 1, post 50: «overføring til det kongelige hoff» (H.M. Kongen og H.M. Dronningen).
- Forskning og utvikling, uten direkte konsekvenser på biologisk mangfold (FoU), f.eks. kap. 1700, post 73: «forskning og utvikling» (Forsvarsdepartementet).
- Primært å tilby helse- og omsorgstjenester (helse), f.eks. kap. 352, post 71: «funksjonshemmedes levevilkår og livskvalitet» (Kulturdepartementet).
- Primært informasjonsarbeid (info), f.eks. kap. 860, post 51: «drift og utvikling av markedsportaler» (Barne- og familiedepartementet)
- Aktiviteter i utlandet (int), f.eks. kap. 51, post 90: «lån til norske borgere i utlandet» (Utenriksdepartementet).
- Sosiale tjenester, f.eks. kap. 581, post 70: «bostøtte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).
- Utdanning eller kompetanseheving (utd), f.eks. kap. 200, post 64: «tilskudd til samisk i grunnsopplæringen» (Kunnskapsdepartementet).
- Ordninger som er under avvikling i nærmeste fremtid, eller som av nasjonale/internasjonale organer er vurdert til ikke å være en «støtteordning».

Silingen ble gjort på bakgrunn av titlene og beskrivelsene av postene i Statsbudsjettet. Det ble strengt vektlagt at der det var tvil om at en gitt ordning kunne ha ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold, skulle ordningen vurderes nærmere. Resultatet av dette innledende arbeidet var at ca. 160 tilskuddsordninger ble inkludert for videre vurdering, mens ca. 210 ordninger med en samlet bevilgning på 271 milliarder kroner *ikke* ble vurdert å ta med videre. Blant ordningene som ble sortert ut, er ca. 90 ordninger kategorisert som

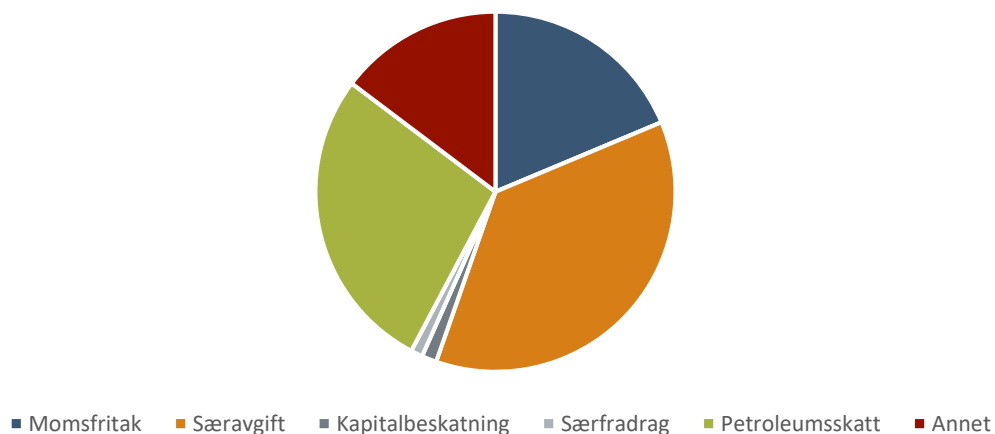
administrasjon og flere av disse er store. Målt i bevilget beløp fordeler ordningene som sorteres ut som vist i Figur 3.1.

Figur 3.1 Fordeling av begrunnelse for at støtteordninger ikke vurderes nærmere (kakestykkestørrelse indikerer bevilgningens beløp (kroner) på statsbudsjettet 2020). Forkortelsene er beskrevet i punktlisten over.



I tillegg til støtteordninger med egen post på statsbudsjettet, vurderer vi også om skatte- eller avgiftsfordeler kan ha ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold. Ordninger som gir fritak eller reduksjon for skatter eller avgifter er (indirekte) subsidier, og er beskrevet i nasjonalbudsjettet (Meld. St. 1 2019-2020) eller i Finansdepartementets fagproposisjon (Prop. 1 LS 2019-2020). Her anslås også ordningenes kostnader for staten i form av tapte skatteinntekter (skatteutgifter). Basert på en gjennomgang av disse dokumentene, samt en gjennomgang av særlig relevante lover og forskrifter, identifiserer vi 45 ordninger med potensielle konsekvenser for biologisk mangfold. Den samlede skatteutgiften for disse ordningene er anslått til omtrent 46 milliarder kroner i 2019,¹² hvor nesten halvparten grunner i momsfritak eller reduserte momssatser og en fjerdedel grunner i reduksjoner i eller fritak for særavgifter. Ordningene er listet i vedlegg 2.

Figur 3.2. Kategorisering av ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler. Kakestykkestørrelse indikerer størrelsen på skatteutgiftens størrelse (i kroner)¹²



To støtteordninger ble silt ut fordi de er under avvikling. Det gjelder elsertifikatordningen der målet ble nådd i 2019 og «fritak for CO₂-avgift på drivstoff for fartøy som driver fiske og fangst i nære farvann». Sistnevnte er

¹² Størrelsen på enkelte av ordningene er ikke anslått, slik at dette er et nedre anslag.

planlagt erstattet av en ordning for å lette omstillingen, men den skal være midlertidig, og vi ser det derfor ikke naturlig å vurdere noen av dem her. Leterefusjonsordningen for petroleum er også silt ut fordi ESA i mars 2019 konkluderte med at dette ikke er statsstøtte i henhold til definisjonen i EØS-avtalen.

3.2. Ordninger som vurderes nærmere

3.2.1. Tilskuddsordninger

Resultatet av silingen i trinn 1.1. var at det er ca. 160 tilskuddsordninger som ble nærmere vurdert med tanke på om de kan ha ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold. Hovedkilden til informasjonen for vurderingene er fagdepartementenes proposisjoner for statsbudsjettet 2020 (Prop. 1 S 2019-2020), men der det var nødvendig med ytterligere informasjon brukte vi nettsidene til departementene eller underliggende direktorat.

Dette arbeidet resulterte i at ca. 75 ordninger ble vurdert til *ikke* å ha tilstrekkelig, sikker eller direkte nok konsekvens på biologisk mangfold til å vurderes videre. Flere disse av ordningene ble etter nærmere undersøkelse identifisert til å ha formål eller virkning som beskrevet over, altså eksempelvis rettet mot å tilby helse- eller omsorgs-tjenester. Vi stod dermed igjen med ca. 85 ordninger for videre vurdering.

Blant de sistnevnte ordningene, ble det vurdert at flere ordninger har mulige *indirekte* konsekvenser på biologisk mangfold, har sammenfallende virkninger eller virkninger som ikke eller vanskelig lar seg skille. Disse ordningene håndteres som «sekkeposter», fordi vi ser det som lite hensiktsmessig å gjøre egne vurderinger av hver enkelt ordning. Vi har i stedet valgt å gjøre samlede vurderinger av virkningene per «sekkepost». Disse postene har som nevnt mer indirekte virkninger på biologisk mangfold eller de delene av tilskuddene som kan antas å påvirke biologisk mangfold utgjør en liten del av postens totale omfang. Vi ser imidlertid at summen av mange ordninger som har relativt små og indirekte virkninger på biologisk mangfold, på sikt kan være vel så negativt for mangfoldet som enkeltposter med mer direkte, men mer avgrensede effekter, og tar derfor med en omtale av disse ordningene, med tanke om at det vil være viktig å jobbe for at hensyn til biologisk mangfold innarbeides og ivaretas ved tildeling og utforming av alle slike ordninger.

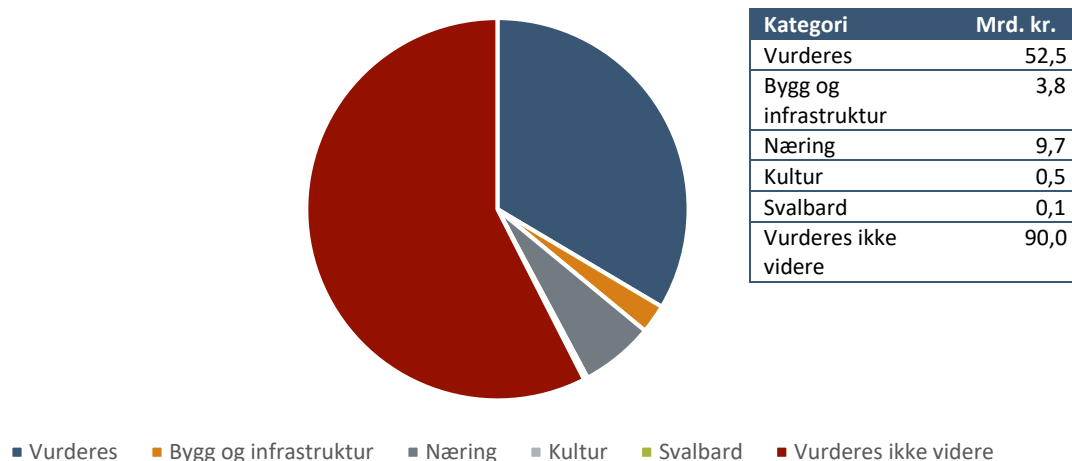
Sekkepostene som vurderes på denne måten er:

- Ordninger som blant annet kan innebære oppføring av nye bygninger eller infrastruktur, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold, f.eks. kap. 315, post 82: «merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg» (Kulturdepartementet).
- Ordninger som stimulerer til næringsaktivitet, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold, f.eks. kap. 909, post 73: «tilskudd til sysselsetting av sjøfolk» (Nærings- og fiskeridepartementet).
- Ordninger som er rettet mot kulturminnetiltak, som kan innebære fysiske tiltak med ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold, f.eks. 1432, post 50: «til disposisjon for kulturminnetiltak» (Klima- og miljødepartementet).
- Ordninger som bidrar til å skape aktiviteter på Svalbard, som kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold, f.eks. kap. 2421, post 80: «næringstiltak på Svalbard» (Statsbankene).¹³

¹³ Tilskudd til Svalbard er skilt ut som en egen sekkepost, fordi ordningene er relativt små beløpsmessig og har indirekte og noe usikre virkninger på biologisk mangfold, men siden Svalbard er særlig sårbart, blir disse inkludert i oversikten.

Blant de ca. 85 ordningene som vurderes nærmere, vurderte vi at ca. 30 ordninger vurderes særskilt, 28 vurderes som del av sekkeposten bygg og infrastruktur, 14 vurderes som del av sekkeposten næring, 7 vurderes som del av sekkeposten kultur og 4 vurderes som del av sekkeposten Svalbard. Målt i bevilgningens størrelse, er resultatet av denne andre screeningen som vist i Figur 3.3.

Figur 3.3 Resultatet av screeningen av bruttolisten på ca. 160 direkte støtteordninger. Kakestykkestørrelse angir relativ beløpsstørrelse, målt som bevilget beløp og tabellen viser aggregerte beløp i milliarder kroner



3.2.2. Ordninger som gir skatte- eller avgiftsfordeler

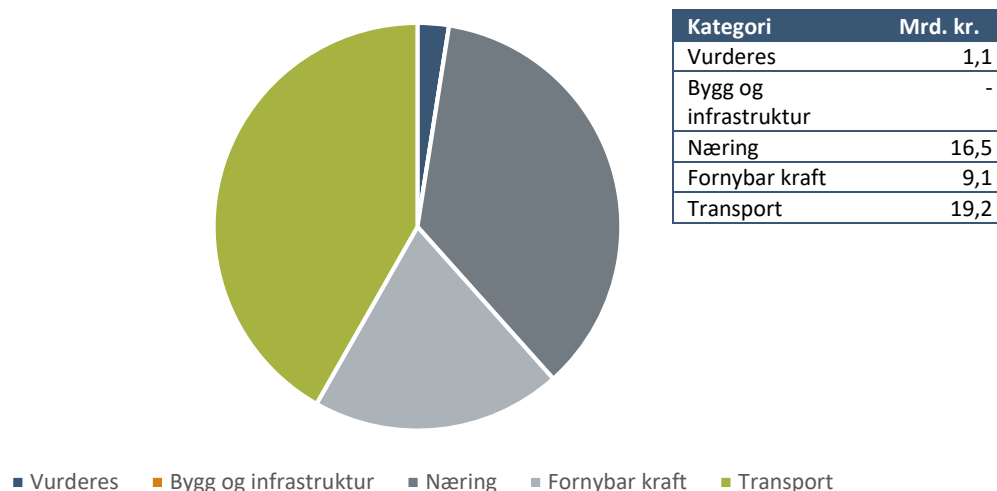
Potensielle ikke-ubetydelige konsekvenser av ordningene som gir skatte- eller avgiftsfordeler er i hovedsak gjennom indirekte virkninger. En rekke ordninger er rettet mot å stimulere til næringsaktivitet. Disse beskrives og vurderes under samme sekkepost, som for de direkte støtteordningene. Det er også én ordning som gir skatte- eller avgiftsfordeler som beskrives og vurderes under sekkeposten «bygg og infrastruktur». I tillegg introduserer vi to andre sekkeposter som behandler:

- Ordninger som stimulerer til økt forbruk av energi (både til privat bruk og i industri og andre næringer), som kan bidra til å øke utbygging av fornybar kraftproduksjon i Norge, og dermed kan medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold. Dette er ordninger som gir redusert sats eller fritak for elavgift.
- Ordninger som reduserer kostnadene til transport, som kan øke etterspørselen etter tilhørende infrastruktur, eksempelvis vei, og dermed medføre ikke-ubetydelig konsekvenser for biologisk mangfold. Dette inkluderer elbil-fordeler. Ordningene er ikke inkludert under «bygg og infrastruktur», da virkningene er mer indirekte.

To av ordningene som gir skatte- eller avgiftsfordeler vurderes særskilt i kapittel 4: skogfondsordningen og nedre grense for grunnrenteskatt. I tillegg omtales to av ordningene under tilskuddsordninger med tilsvarende virkning på biologisk mangfold: direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer (delkapittel 4.9) og skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) (delkapittel 4.11).

Figur 3.4

Resultatet av screening av bruttolisten for ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler. Kakestykket størrelsen angir relativ beløpsstørrelse målt i skatteutgift og tabellen viser aggregerte beløp i milliarder kroner der skatteutgift er anslått



3.3. Ordninger med ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Av de ca. 30 ordningene som vurderes særskilt, vurderer vi at ca. 15 av ordningene er mest relevante (se delkapittel 3.5). De resterende ordningene, listet i Tabell 3.1, vurderes å ha ikke-ubetydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold, men vurderes ikke å være blant de mest relevante. Disse ordningene beskrives derfor mindre inngående enn de resterende (se beskrivelse av metode i delkapittel 2.2, trinn 1.2). Beskrivelsene og vurderingene for hver enkelt ordning presenteres i vedlegg 3.

Tabell 3.1 Direkte støtteordninger med ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold som vurderes mindre inngående (se vedlegg 3).

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr.
KLD	1420	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing, <i>kan overføres</i>	188
KLD	1420	74	CO ₂ -kompensasjonsordning for industrien	1 473
LMD	1150	74	Direkte tilskudd, <i>kan overføres</i>	9 404
NFD	919	75	Tilskudd til næringstiltak i fiskeriene, <i>kan overføres</i>	3
SD	1310	70	Kjøp av innenlandske flyruter, <i>kan overføres</i>	718
SD	1311	71	Tilskudd til ikke-statlige flyplasser, <i>kan overføres</i>	30
SD	1320	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	26
SD	1320	72	Kjøp av riksveiferjetjenester, <i>kan overføres</i>	1 488
SD	1321	70	Tilskudd til Nye Veier AS	5 606
SD	1330	66	Belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder, <i>kan overføres</i>	2 651
SD	1330	70	Kjøp av sjøtransporttjenester på strekningen Bergen-Kirkenes	856
SD	1352	70	Kjøp av persontransport med tog, <i>kan overføres</i>	4 024
SD	1352	72	Kjøp av infrastrukturtenester - planlegging av investeringer	1 603
SD	1360	72	Tilskudd for overføring av gods fra vei til sjø, <i>kan overføres</i>	50

3.4. Sekkeposter

Dette delkapitlet beskriver sekkepostene i følgende rekkefølge: bygg og infrastruktur, næringsaktiviteter, kulturminnetiltak, aktiviteter på Svalbard, fornybar kraft og transport.

3.4.1. Bygg og infrastruktur

Beskrivelse av ordningene

Flere av de direkte støtteordningene kan eller vil bidra til økt bygningsmasse eller infrastruktur, noe som kan øke arealbruken og dermed kan medføre konsekvenser på biologisk mangfold. I hvilken grad tilskuddene utløser utbygging og hvorvidt eventuell utbygging utløst av ordningene medfører konsekvenser på biologisk mangfold avhenger av mange forhold, blant annet utbyggingsområde og type utbygging. Dette er derfor en type tilskudd der enkeltprosjekter kan gi negative virkninger dersom det ikke tas tilstrekkelig hensyn til biologisk mangfold. En grundig vurdering av konsekvensene fordrer derfor evalueringer av hvert prosjekt. Ved større tiltak kreves konsekvensutredning, som blant annet skal vurdere konsekvenser på biologisk mangfold. Ordningene som inkluderes i denne sekkeposten listes i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 Direkte støtteordninger med mulige konsekvenser på naturmangfold gjennom utbygging av bygg eller infrastruktur

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr.
FD	1700	71	Overføringer til andre, <i>kan overføres</i>	86
BFD	881	75	Tilskudd til private kirkebygg	5
BFD	882	60	Rentekompensasjon - kirkebygg, <i>kan overføres</i>	61
KLD	1420	85	Naturinformasjonssentre, <i>kan overføres</i>	75
KMD	541	60	Bredbåndsutbygging	256
KMD	543	70	Telesikkerhet og -beredskap, <i>kan overføres</i>	141
KMD	554	73	Merkur, <i>kan overføres</i>	59
KUD	315	82	Merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg	195
KUD	315	86	Tilskudd til internasjonale idrettsarrangementer i Norge	26
KUD	322	50	Kunst i offentlige rom	13
KUD	322	70	Nasjonale kulturbygg, <i>kan overføres</i>	291
KUD	327	71	Tilskudd til regionale pilegrimssentre	6
JD	440	71	Tilskudd Norsk rettsmuseum	6
JD	455	72	Tilskudd til nød- og sikkerhetstjenester	122
KD	228	82	Kapital- og husleietilskudd til friskoler	66
KD	270	75	Tilskudd til bygging av studentboliger, <i>kan overføres</i>	822
KD	270	54	Forskningsinfrastruktur av nasjonal, strategisk interesse	791
NFD	900	83	Tilskudd til Senter for hav og Arktis	5
NFD	922	74	Nasjonal infrastruktur og tekniske aktiviteter, <i>kan overføres</i>	44
OED	1820	74	Tilskudd til museums- og kulturminnetiltak, <i>kan overføres</i>	7
OED	1840	50	Forskning, utvikling og demonstrasjon av CO ₂ -håndtering	160
OED	1840	71	Tilskudd til Teknologisenter for CO ₂ -fangst på Mongstad	143
OED	1840	72	Fullskala CO ₂ -håndtering, <i>kan overføres, kan nyttes under post 70</i>	215
SD	1362	50	Tilskudd	27
SD	1360	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg, <i>kan overføres</i>	33
SD	1360	71	Tilskudd til havnesamarbeid	11
SD	1360	73	Tilskudd til effektive og miljøvennlige havner, <i>kan overføres</i>	51
Statsbankene	2426	71	Tilskudd til testfasiliteter	100

Vi gjør separate vurderinger for større ordninger knyttet til vei- og jernbaneinfrastruktur (delkapittel 4.2-4.6), fordi disse ordningene er av større omfang enn ordningene vurdert her og/eller har en mer direkte sammenheng mellom tilskudd og utbygging.

Også fritak for eiendomsskatt (eiendomsskatteloven, § 5 og §7) kan gi incentiver til økt arealbruk. Eiendomsskatt er en avgift på arealbruk og dermed et incentiv for å arealeffektivisere i eksisterende bygg og i planleggingen av

nye bygg. Fritak for eiendomsskatt kan dermed medføre redusert incentiv til å begrense arealbruken, men vil selvfølgelig ikke fjerne kostnadene ved arealbruk, som blant annet avhenger av eiendomspriser. Størrelsen på fritaket avhenger av om skatten er innført i en gitt kommune og eventuelt satsen benyttet (1-7 promille av takstgrunnlaget). Skatteutgiftene for ordningen er ikke anslått i Meld. St. 1 (2019-2020) eller Prop. 1 LS (2019-2020).

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Aktiviteter tilknyttet bygg og infrastruktur er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, sumvirkninger og økologisk tilstand

Oppføring av bygg og infrastrukturbygging medfører generelt en negativ konsekvens på biologisk mangfold ved beslaglegging av arealer og fragmentering av leveområder. Hvert enkelt byggeprosjekt har ikke nødvendigvis store negative effekter, men utbygging av naturområder i Norge har generelt kommet så langt at enkeltprosjekter bør sees i sammenheng med hverandre og total samlet belastning på biologisk mangfold. Arealendringer utgjør den største trusselen mot biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet, IPBES. Fortsatt utbygging av byer og tettsteder fortrenger grøntarealer ved at trær hugges og grønne områder i og rundt byene tas i bruk til utbyggingsformål (URBAN EEA 2018). Byene vokser og grøntarealene blir færre og mindre. Dette påvirker generelt vegetasjon og dyreliv negativt. Arealendringene påvirker også økologisk tilstand som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder.

3.4.2. Næringsaktiviteter

Beskrivelse av ordningene

Det er flere direkte støtteordninger og ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler rettet mot et mer produktivt næringsliv (Meld. St. 1 2019-2020). Reduserte kostnader eller økte inntekter for næringslivet stimulerer til økt aktivitet i den gitte næringen. For enkelte aktiviteter kan dette gi negative konsekvenser for biologisk mangfold dersom det ikke tas tilstrekkelige hensyn. I hvilken grad de aktuelle tilskuddsordningene og skatte- og avgiftslettelser har utløsende effekter som fører til slike konsekvenser må vurderes på virksamhetsnivå. Som for byggevirksomheten er det imidlertid også grunn til å vurdere hva den samlede støtten betyr for biologisk mangfold i landet totalt sett. De direkte støtteordningene som vurderes i denne sekkeposten listes i Tabell 3.3.

Tabell 3.3 Direkte støtteordninger med mulige konsekvenser på naturmangfold gjennom økt næringsaktivitet

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr
KMD	553	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	763
KMD	553	63	Interreg og Arktis 2030	101
KMD	553	65	Omstilling	66
KUD	325	71	Kultur som næring	66
NFD	900	77	Tilskudd til sjømattiltak, <i>kan overføres</i>	13
NFD	930	70	Tilskudd	65
NFD	940	73	Støtte ved kapitalvareeksport	49
OED	1830	72	Tilskudd til Norwegian Energy Partners	34
NFD	909	73	Tilskudd til sysselsetting av sjøfolk, <i>overslagsbevilgning</i>	2 173
Statsbankene	2421	50	Innovasjonsprosjekter, fond	495
Statsbankene	2421	71	Innovative næringsmiljøer, <i>kan overføres</i>	97
Statsbankene	2421	72	Innovasjonskontrakter, <i>kan overføres</i>	329
Statsbankene	2421	74	Reiseliv, profilering og kompetanse, <i>kan overføres</i>	480
Statsbankene	2429	90	Utlån	5 000

Vi gjør separate vurderinger for enkelte støtteordninger rettet mot bruk av naturressurser, fordi disse kan særlig medføre konsekvenser for biologisk mangfold, som redegjort for i delkapitlene 4.7-4.13.

I tillegg til de direkte støtteordningene vurderer vi at ordningene listet i Tabell 3.4 faller inn i denne sekkeposten. Disse gir skatte- eller avgiftsfordeler og vil kunne ha tilsvarende konsekvenser på biologisk mangfold som ordningene listet i Tabell 3.3, skjønt med noe mer indirekte virkninger.

Tabell 3.4 **Ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler med mulige konsekvenser på biologisk mangfold gjennom økt næringsaktivitet**

Ordning	Type	Anslått skatteutgift, 2019 (mill. kr)
Momsfritak: Plattformer, rørledninger mv. til bruk i petroleumsvirksomhet	Momsfritak	Ikke oppgitt
Særavgift: fritak for CO2-avgift for gass til veksthusnæringen	Særavgift	25
Særavgift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen skipsfarten	Særavgift	750
Særavgift: redusert sats for grunnavgift på mineralolje for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri	Særavgift	35
Særavgift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen petroleumssektoren og tilknyttede tjenester	Særavgift	1 020
Særavgift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen fiske	Særavgift	390
Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	Kapitalbeskatning	70
Høy avskrivningssats for skip mv.	Kapitalbeskatning	180
Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	Kapitalbeskatning	110
Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket	Kapitalbeskatning	50
Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	Kapitalbeskatning	5
Særfradrag for sjømenn	Særfradrag	260
Særfradrag for fiskere	Særfradrag	220
Særfradrag for reindrift	Særfradrag	10
Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk	Annet	700
Særskilte skatteregler for rederier	Annet	30
Petroleumsskatt raske avskrivninger i ordinær skatt	Petroleumsskatt	1 790
Petroleumsskatt investeringsfradrag i særskatt	Petroleumsskatt	10 850
Petroleumsskatt rentetillegg i fremføringsrente	Petroleumsskatt	30

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordninger som stimulerer til økt næringsaktivitet er generelt relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, sumvirkninger økologisk tilstand og forurensning.

Økt næringsaktivitet medfører ofte arealendringer og habitatpåvirkning gjennom økt utbygging og kan medføre økt forurensning gjennom økt transport og produksjon. De viktigste påvirkningene på biologisk mangfold av denne typen støtteordninger har sammenheng med hva slags aktiviteter og typer virksomhet som stimuleres av tilskudd og skatte- og avgiftsreduksjoner. En må derfor vurdere enkeltprosjekter for å vurdere de konkrete virkningene av disse ordningene, og generelt kan man si at det bør stilles krav til at det skal tas hensyn til påvirkning på biologisk mangfold for eksempel ved lokalisering av nye aktiviteter.

Det er imidlertid også grunn til å vurdere sum-effekten av støtten til næringsvirksomhet som påvirker arealer, fordi sum-effekten er viktig for biologisk mangfold for landet under ett.

3.4.3. Kulturminnetiltak

Beskrivelse av ordningene

Enkelte av de direkte støtteordningene, underlagt Klima- og miljødepartementet, er rettet mot å bevare kulturminner. Dette kan også inkludere tilskudd til fysiske tiltak, som kan medføre negative konsekvenser for biologisk mangfold. Antallet ordninger i sekkeposten er få, og ordningene er relativt små målt i tildelte midler, sammenlignet med de andre sekkepostene. De omtales like fullt, da de kan bidra til tiltak med ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold. Ordningene er listet i Tabell 3.5.

Tabell 3.5 Direkte støtteordninger med mulige konsekvenser på naturmangfold gjennom tiltak for å bevare kulturminner

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr
KLD	1429	60	Kulturminnearbeid i kommunene	9
KLD	1429	70	Tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner, <i>kan overføres</i>	33
KLD	1429	71	Tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, kulturmiljø og kulturlandskap, <i>kan overføres</i>	159
KLD	1429	72	Tilskudd til tekniske og industrielle kulturminner, <i>kan overføres</i>	58
KLD	1429	73	Tilskudd til bygninger og anlegg fra middelalderen og brannsikring, <i>kan overføres</i>	58
KLD	1429	77	Tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet, <i>kan overføres</i>	8
KLD	1432	50	Til disposisjon for kulturminnetiltak	126

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Kulturminnetiltak er relevant for følgende kriterier: sumvirkninger og økologisk tilstand.

Tilskudd til kulturminnepostene kan i noen tilfeller bidra til økt aktivitet og økt arealbruk knyttet til istandsetting eller utnyttelse av fysiske kulturminner, for eksempel for å skape verdiskaping knyttet til kulturminner og -miljøer. I noen tilfeller kan dette skje i områder der aktiviteten, enten ved istandsetting eller ved bruk kan påvirke biologisk mangfold negativt. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom det legges til rette for økt turismevirksomhet e.l. i kulturmiljøer som befinner seg i områder viktige for biologisk mangfold. Negative konsekvenser for biologisk mangfold kan potensielt også oppstå der det er konflikter mellom kulturminnevern og naturvern. Eksempler på dette er den omstridte planen om rivning av seterbygg i Veslie på Dovrefjell til fordel for villreinen i 2019,¹⁴ eller debatten om felling av trær med rødlistede epifytter til fordel for restaurering av Utstein kloster i 2018.¹⁵ I andre tilfeller kan tiltakene virke sammen for positive effekter for biologisk mangfold, ved for eksempel skjøtsel av kulturlandskap. Beløpenes størrelse og innretning tilsier at disse tilskuddene vil ha begrenset negativ påvirkning på biologisk mangfold, men det er grunn til å legge inn hensyn til biologisk mangfold ved tildeling av midler over postene.

¹⁴ www.villrein.no/aktuelt/riving-veslie-utsatt [04.12.19].

¹⁵ www.nrk.no/rogaland/traer-truer-kloster--kan-ikke-felles-pa-grunn-av-sjelden-vekst-1.13980615 [04.12.19].

3.4.4. Aktiviteter på Svalbard

Beskrivelse av ordningene

Enkelte av de direkte støtteordningene er rettet mot å stimulere til nærings- eller andre aktiviteter på Svalbard. Økt omfang eller intensitet i aktivitetene på øygruppen kan medføre konsekvenser for biologisk mangfold. Selv om antall ordninger er få og ordningene er relativt små målt i tildelte midler, kan konsekvensene være ikke-ubetydelige på grunn av sårbarheten til naturen på Svalbard. Ordningene er listet i Tabell 3.6.

Tabell 3.6 Direkte støtteordninger med mulige konsekvenser på naturmangfold gjennom økt aktivitet på Svalbard

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr.
KLD	1473	70	Tilskudd (Kingsbay AS og Bjørnøen AS)	35
NFD	900	74	Tilskudd til Visit Svalbard AS	3
KLD	1472	50	Overføringer til Svalbards miljøvernfond	21
Statsbankene	2421	80	Næringstiltak på Svalbard	2

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordninger som stimulerer til aktiviteter på Svalbard er relevant for følgende kriterier: økologisk tilstand

Tilskuddene til aktiviteter på Svalbard kan bidra til å øke nærings- og reiselivsaktiviteten på øygruppen. Det kan diskuteres om disse tilskuddene har direkte negative konsekvenser, eller om virkningene er mer indirekte. Det må nevnes at alle tiltak skal ta hensyn til miljø, og en av tilskuddspostene er øremerket miljøvernformål på Svalbard. Naturen på Svalbard regnes som spesielt sårbar for økt menneskelig aktivitet. Vi inkluderer derfor denne sekkeposten i tilskuddsordninger som bør gis ekstra oppmerksomhet med tanke på miljøkrav ved tildelinger.

Ferdsel på Svalbard kan knyttes til tre «brukergrupper»; turisme og annen næring, lokalbefolkningens aktivitet og forskningsaktivitet (Hagen et al. 2015). Det er egenskaper ved selve ferdselen som avgjør om den får en effekt på naturen, uavhengig av hvem som ferdes. Faktorer som variasjon i tid og rom (for eksempel tidspunkt på året eller hvordan ferdselen fordeler seg i landskapet) og intensitet (for eksempel antall besøkende) er avgjørende for hvilke effekter som oppstår.

Turismen på Svalbard har en mer enn 100 år gammel historie, men den moderne turistindustrien på Svalbard startet på slutten av 1980-tallet, og fra 1990 har turismen vært en politisk ønsket næringsaktivitet (St. meld. nr. 50 1990-91). Turismen har vokst raskt, spesielt det siste tiåret. Et turistbesøk på Svalbard er nesten ensbetydende med å benytte seg av en eller flere organiserte aktiviteter (90 % av gjestene).¹⁶ Mye av aktiviteten foregår i nærmiljøet til Longyearbyen, men også 3-7 dagers (eller lengre) båtturer, eller kombinerte båt- og fotturer er typiske sommeraktiviteter.

Det er registrert økt slitasje på naturen og vegetasjonen fra 2009 til 2014 (Hagen et al. 2015). Med stimulering til økte aktiviteter på Svalbard er det grunn til å tro at slitasjen fra ferdsel vil øke i takt med økt turisme. Økt aktivitet på Svalbard kan også medføre økt infrastrukturbygging, noe som igjen kan medføre en negativ konsekvens på biologisk mangfold i beslaglegging av arealer og forurensing. Arealendringer kan påvirke økologisk tilstand som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder. Generelt kan det sies om arktiske strøk inkludert Svalbard at de har et sårbart biologisk mangfold. Økosystemene er lett påvirkelige av slitasje og andre

¹⁶ Kilde: www.Syssemmannen.no

påvirkninger som forurensing, infrastrukturutbygging (arealendringer – habitatpåvirkning), forstyrrelse av fauna og klimatiske endringer. Disse områdene er også mer sårbare for introduksjon av fremmede arter, noe som øker i takt med økt menneskelig aktivitet i området (Thomassen et.al. 2017).

3.4.5. Fornybar kraft

Beskrivelse av ordningene

Flere og til dels store ordninger med skatte- eller avgiftsfritak reduserer kostnadene ved å bruke elektrisk kraft. Mange forhold knyttet til beskatning, avgiftsbelegging og avgiftsfritak/-reduksjoner etc. har konsekvenser for energiforbruket totalt og fordeling på energikilder og overføringsmåter, og dermed for miljøet generelt og biologisk mangfold. Det er grunn til å regne med at en reduksjon i elektrisitetskostnaden for sluttbruker vil øke etterspørselen, og dermed stimulere til økt tilbud av elektrisiteten. Hvor stor virkning dette har, vil avhenge av flere forhold, blant annet pris- og etterspørselstetisiteter, det vil si hvor mye etterspørselen endres når prisen endres. Men det er rimelig å anta at det vil føre til høyere energiforbruk. Tilskuddet må derfor antas å føre til et noe høyere kraftforbruk, og dermed negative miljøvirkninger knyttet til energiproduksjon. Hvilke og hvor store miljøkonsekvenser og virkninger dette betyr for biologisk mangfold er ikke helt enkelt å fastslå. I og med at Norge er del av et nordisk og delvis europeisk energimarked, kan det være mange kilder til å dekke det økte energiforbruket. En kan imidlertid anta en «miks» av ulike energikilder, som dels fører til økte utslipp av klimagasser og andre utslipp til luft, dels påvirker naturområder og kulturlandskap, som vannkraft og vindkraft. Dette økte tilbudet av elektrisitet vil enten måtte produseres i Norge eller importeres fra utlandet. Dersom det stimulerer til økt kraftproduksjon i Norge, vil det innebære økt utbygging eller økt utnyttelse av vind- og vannkraftverk. Tilnærmet uavhengig av produksjonssted vil økt elektrisitetskonsum føre til behov for å styrke elektrisitetsnettet. Økt utbygging av nett, mulig utbygging av vann- og vindkraft kan medføre negative konsekvenser for biologisk mangfold.

Ordningene retter seg både mot private forbrukere og næringslivet, og særlig kraftintensiv industri. I tillegg til konsekvensene på biologisk mangfold gjennom økt kraftproduksjon og nettutbygging, kan reduserte priser på innsatsfaktorer for industrien føre til økt aktivitet, som også kan gi konsekvenser for biologisk mangfold, som beskrevet under delkapittel 3.4.2. Ordningene er listet i Tabell 3.7.

Tabell 3.7 Ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler med mulige konsekvenser for biologisk mangfold gjennom økt energietterspørsel

Ordning	Type	Anslått skatteutgift, 2019 (mill. kr)
Momsfritak: elektrisk kraft og energi fra alternative energikilder til husholdningsbruk i Nord-Norge	Momsfritak	900
Særavgift: fritak for elavgift i Nord-Troms og Finnmark	Særavgift	300
Særavgift: redusert elavgift-sats for skipsfarten	Særavgift	3
Særavgift: fritak for elavgift for veksthusnæringen	Særavgift	35
Særavgift: redusert elavgift-sats for store datasentre	Særavgift	60
Særavgift: fritak for elavgift for tog og annen skinnegående transport	Særavgift	100
Særavgift: fritak for elavgift for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk	Særavgift	4 930
Særavgift: redusert elavgift-sats for øvrige produksjonsprosesser	Særavgift	2 190
Særavgift: redusert elavgift-sats for petroleumssektoren og tilknyttede tjenester	Særavgift	450
Særavgift: redusert elavgift-sats for produksjon av fjernvarme	Særavgift	170

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Redusert kostnad for energibruk er relevant for følgende kriterier: Truede arter, truede naturtyper, sumvirkninger, økologisk tilstand, areal som påvirkes.

En eventuell økt utbygging av vann- og vindkraft vil føre til flere og/eller større vann- og/eller vindkraftverk. Det første medfører arealendringer og habitatpåvirkning ved utbygging i nye områder. Eventuelt ny strømnnettutbygging medfører i tillegg til arealendringene, økt tilfeldig mortalitet gjennom kollisjoner med fuglebestander og hjortevilt (Bevanger 1995). Arealendringer utgjør den desidert største trusselen mot biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES, noe som også gjelder Norge.

For konsekvenser på biologisk mangfold gjennom økte næringsaktiviteter, se delkapittel 3.4.2.

3.4.6. Transport

Beskrivelse av ordningene

Det er en rekke ordninger som gir indirekte subsidier ved kjøp eller bruk av biler, tog og fartøy. Disse ordningene reduserer kostnadene for kjøp eller bruk av biler, sjøfartøy, luftfartøy og tog. Reduserte kostnader kan bidra til kjøp av flere biler/kjøretøy og/eller økt bruk av kjøretøy eller etterspørsel etter transporttjenester, noe som hvis økningen er stor nok, øker behovet for tilhørende infrastruktur. Dette kan medføre konsekvenser for biologisk mangfold.

Ordningene listes i Tabell 3.8. Målt i størrelse (skatteutgift) utgjør fordelene for elbil, særlig i form av merverdifritak for kjøp og fritak for engangsavgift, en betydelig andel av ordningene som er vurdert. Redusert sats på veibruksavgiften for diesalbiler sammenlignet med bensinbiler er også en stor ordning, med en anslått skatteutgift på 3,6 milliarder kroner i 2019 (Prop. 1 LS 2019-2020).

Selv om alle disse ordningene gjelder fritak fra moms og særavgifter, er det grunn til å anta at de vil gi seg noe ulike utslag. Noen av de største postene gjelder fritak for henholdsvis særavgift og merverdiavgift ved kjøp av

elbiler. Det er grunn til å anta at det fører til økt kjøp av elbiler, og det er også hensikten med ordningen. Det er grunn til å anta at elbiler i hovedsak kjøpes som erstatning for biler som bruker fossile drivstoff, noe som tilsier at vi har en like stor bilpark med disse støtteordningen som vi ville hatt uten ordningen. Hvis denne ordningen skal ha direkte negative konsekvenser for biologisk mangfold, må det da være mer negativt å produsere elbiler enn andre biler. Siden alle biler importeres til Norge, vil dette uansett ikke påvirke biologisk mangfold i Norge. Et forhold som kan påvirke biologisk mangfold i Norge er dersom elbiler representerer avfall med større negative virkninger, for eksempel knyttet til batterier som blant annet inneholder miljøgifter.

Et annet spørsmål er knyttet til bruken av biler. Det gis ikke støtte til bruk av elbiler, men de har reduserte bompengetakster flere steder. Det at det er billigere å kjøre, vil i tråd med økonomisk teori, føre til økt etterspørsel etter transporttjenester – avhengig av pris- og etterspørselsetastiteter osv.

En annen fritaksregel gjelder lavere avgift på diesel enn på bensin. Dette er også en stor post, og vil gjøre det billigere enn det ellers ville vært å kjøre diesebil, noe som igjen i henhold til økonomiske antagelser, kan gi noe økt etterspørsel etter transporttjenester, igjen avhengig av pris- og etterspørselsetastiteter osv.

Tabell 3.8 Ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler med mulige konsekvenser på biologisk mangfold gjennom økt transport (Prop. 1 LS 2019-2020)

Ordning	Type	Anslått skatteutgift, 2019 (mill. kr)
Momsfritak: fartøy mv.	Momsfritak	Ikke oppgitt
Momsfritak: kommersielle eller militære luftfartøy	Momsfritak	Ikke oppgitt
Momsfritak: elbil	Momsfritak	7 700
Særavgift: fritak for grunnavgift på mineralolje for tog og annen skinnegående transport	Særavgift	30
Særavgift: lavere avgift på autodiesel (inkludert biodiesel) enn på bensin	Særavgift	5 500
Særavgift: fritak for trafikkforsikringsavgift for elbiler	Særavgift	700
Særavgift: fritak for omregistreringsavgift for elbiler	Særavgift	185
Fritak for engangsavgift for elbil	Annet	3 600
Fordel i engangsavgift for ladbare hybridbiler	Annet	1 300
Fordelsbeskatning av elbiler (firmabilordning)	Kapitalbeskatning	200
Forhøyet avskrivningssats for elvarebiler	Kapitalbeskatning	1

Vi gjør egne vurderinger på ordninger direkte knyttet til investeringer i vei- og jernbaneinfrastruktur (delkapittel 4.2-4.6), fordi disse ordningene har en mer direkte sammenheng mellom støtteordning og utbygging.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Redusert kostnad for kjøp og bruk av transportmidler er relevant for følgende kriterier: Sumvirkninger, økologisk tilstand og areal som påvirkes.

Dersom det at det er flere elbiler medfører at det kjøres mer, og den reduserte avgiften på diesel gjør at diesebilene kjører mer enn de ellers ville gjort, kan dette bidra til økt behov for veiutbygging, se omtale av hva veibygging kan bety for biologisk mangfold i avsnitt 4.2. Vi har imidlertid ikke kunnet vurdere i hvilken grad disse fritakene bidrar til økt kjøring og dermed indirekte kan føre til økt behov for veiutbygging.

Hvis ordningene direkte eller indirekte fører til mer kjøring, vil det også føre til økt dekkslitasje som er en kilde til mikroplast (plastbiter mindre enn fem millimeter).

3.5. Ordninger som ut fra trinnene foran antas å være blant de mest relevante

Ordningene presentert i Tabell 3.9 er ut fra kriteriene i sorteringsprosessen antatt å være blant de mest relevante tilskuddsordningene. Potensielle ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold vurderes derfor særskilt for disse ordningene. Ordningene beskrives og vurderes i kapittel 4, og kolonnen til høyre i Tabell 3.9 viser i hvilket delkapittel hver ordning vurderes.

Tabell 3.9 Ordninger fra statsbudsjettet 2020 vurderes særskilt med foreslått bevilgning for 2020 i mill. kr i Prop. 1 S (2019-2020)¹⁷

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr	Delkap.
OED	1820	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging, <i>kan overføres, kan nyttes under postene 22 og 72</i>	66	4.1
OED	1820	72	Tilskudd til flom- og skredforebygging, <i>kan overføres, kan nyttes under postene 22 og 60</i>	6	4.1
SD	1320	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	254	4.2
SD	1320	65	Tilskudd til fylkesveier	100	4.3
SD	1320	73	Tilskudd for reduserte bompengetakster utenfor byområdene	1 400	4.4
SD	1330	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter, <i>kan overføres</i>	2 070	4.5
SD	1352	73	Kjøp av infrastrukturtjenester - investeringer, <i>kan overføres, kan nyttes under post 71, post 72 og post 74</i>	11 570	4.6
LMD	1149	71	Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket, <i>kan overføres</i>	80	4.7
LMD	1149	73	Tilskudd til skog-, klima- og energitiltak, <i>kan overføres</i>	39	4.8
LMD	1151	75	Kostnadssenkende og direkte tilskudd, <i>kan overføres</i>	88	4.10
LMD	1151	51	Tilskudd til Utviklings- og investeringsfondet	37	4.10
LMD	1150	73	Pristilskudd, <i>overslagsbevilgning</i>	3 801	4.11
LMD	1150	70	Markedsregulering, <i>kan overføres</i>	304	4.11
LMD	1150	50	Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond (LUF)	1 251	4.12
KLD	1420	72	Erstatning for beitedyr tatt av rovvilt, <i>overslagsbevilgning</i>	141	4.13
KLD	1428	50	Overføring til Klima- og energifondet	3 184	4.14

I tillegg vurderes to ordninger som gir skatte- eller avgiftsfordeler:

- Skattefordel i forbindelse med innbetaling og utbetaling til/fra Skogfondet, med en anslått skatteutgift på 130 millioner kroner i 2019. Ordningen vurderes i delkapittel 4.9
- Nedre grense for grunnrenteskatt, med en anslått skatteutgift på 890 millioner kroner i 2019. Ordningen vurderes i delkapittel 4.15.

¹⁷ I tillegg vurderes postene 70 og 73 under kap. 1150 og post 51 under kap. 1151, fordi disse er tilgrensende eller sammenfallende med andre ordninger i tabellen (se delkapitler 4.10-4.11).

4. Vurdering av antatt mest relevante ordninger

I dette kapittelet vurderes ordningene som antas å være de mest relevante fortløpende i avsnitt 4.1 – 4.15. Det er lagt opp til at beskrivelsen av hver ordning i stor grad skal kunne leses uavhengig av hverandre, og det vil derfor være en del gjentakelser i beskrivelsen av ordninger med tilsvarende virkninger.

4.1. Tilskudd til flom- og skredforebygging

Beskrivelse av ordningen

Ordningen (kap. 1820, post 60 i statsbudsjettet 2020) gir kommuner tilskudd til utredning, planlegging og gjennomføring av fysiske sikringstiltak mot flom og skred, og til miljøtiltak i vassdrag (Prop. 1 S 2019-2020). Formålet med ordningen er å bidra til at kommunene gjennomfører tiltak for å redusere risikoen for liv, helse og materielle verdier i eksisterende bebyggelse. Tiltaksmidlene kan også brukes til miljøtiltak i vassdragene, der disse er forringet av tidligere inngrep (NVE 2019a).

Ordningen stimulerer til sikringstiltak, som kan medføre direkte konsekvenser for biologisk mangfold. Tiltakene er varierte og kan eksempelvis innebære erosjonssikring langs elv, bygging av støtteforbygninger, snøsamleskjermer, dreneringskanaler og voller eller flytting av bebyggelse (NVE 2019). Figur 4.1 illustrerer to tiltak støttet i 2018. Det gjøres miljøvurderinger av tiltakene som vurderes.

Figur 4.1 Erosjonssikring i Gamvikelva (venstre) og skredsikring i Longyearbyen (høyre). Kilde: NVE (2019a)



Det er satt av 66 millioner kroner til nevnte ordning i 2020. Det er også satt av en egen post på 6 millioner kroner hvor private aktører kan søke om tilsvarende midler med tilsvarende mål (kap. 1820, post 72 i statsbudsjettet 2020). For 2020 er fire millioner kroner av disse satt av til FoU innen snøskred (Norges geotekniske institutt), slik at to millioner kroner gjenstår til sikring- og miljøtiltak i privat regi. Posten ligger under Olje- og energidepartementet og forvaltes av NVE.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Tilskudd til flom- og skredforebygging er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, sumvirkninger, areal som påvirkes.

Negative påvirkninger på biologisk mangfold som følge av ordningen vil være fysiske inngrep, tap av arealer, tap av stryk, som medfører potensielt tap av unikt biologisk mangfold. Verneplan for vassdrag består i dag av 389 objekter som omfatter ulike vassdrag. Disse skal i utgangspunktet være vernet mot vannkraftutbygging, men verneverdiene skal også tas hensyn til ved andre inngrep. Det er mye unikt biologisk mangfold langs kantsoner i vassdrag, slik som våtmarker, andre naturlige vegetasjonssoner, beitesone, naturlig kantvegetasjon, ugjødset

randsoner med mer. Slike kantsoner har mange funksjoner, som bevaring av biologisk mangfold, flomdemping, redusert kanterosjon, renseeffekt og matproduksjon. På generell basis er også flom en viktig økologisk prosess for mange arter, og tiltak for flom- og skredforebygging som påvirker disse prosessene, vil dermed kunne påvirke disse artene negativt.

Stryk inneholder et stort biologisk mangfold med mange rødlistede og truede mose- og lavarter (Bakkestuen et al. 2016). Flom- og skredforebyggingstiltak som gir reduksjon i disse sonene, vil føre til tap av verdifulle områder for biologisk mangfold, se også Carlssen et al. (2012).

Flom- og skredforebygging vil ofte være fysiske inngrep i arealer langs vassdrag, men kan også medføre inngrep i andre naturtyper. Disse inngrepene vil føre til arealendringer, som tap av arealer i kantsoner nevnt over. Ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES utgjør arealendringer den desidert største trusselen mot biologisk mangfold og påvirker økologisk tilstand som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder, også i Norge.

Andre miljøvirkninger

Midlene kan brukes til miljøtiltak i vassdrag som er forringet av tidligere inngrep. Dette beskrives i NVE (2019a) som «kanalisering, bekkelukking, tømmerfløting o.l. Det legges vekt på hensyn til landskap, fisk, fiske, friluftsliv og det biologiske mangfoldet. Tiltakene kan gå ut på å åpne gamle flomløp, etablere kantvegetasjon, bygge terskler i elva og å slake ut skjemmende og bratte steinfyllinger og eventuelt dekke dem med elvegrus. Også små tiltak, slik som utplassering av stein og steingrupper, kan skape variasjon og liv i kanaliserte og renskede elveløp.» I 2018 rapporteres det at tre av 39 tiltak var miljøtiltak (NVE 2019a).

Utover dette er det ikke identifisert andre ikke-ubetydelige miljøvirkninger av ordningen, heller ikke positive virkninger på biologisk mangfold eller økosystemtjenester.

Tilgrensende virkemidler

Det er i 2020 bevilget 220 millioner kroner til NVE for å gjennomføre tiltak for å forebygge skader av flom og skred, hvorav 140 millioner kroner er satt av til sikrings- og miljøtiltak (kap. 1820, post 22, Prop. 1 S 2019-2020). Dette regnes ikke som en tilskudd- eller støtteordning siden det er en overføring til direktoratet som iverksetter tiltak i egen regi. Det gis imidlertid tilgang til at midler kan overføres mellom de tre postene, hvor tiltak gjennomføres av kommuner (post 60), private (post 72) eller NVE (post 22).

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Ordningen bidrar til å utløse fysiske sikringstiltak rettet mot flom og skred. Det gjøres vurderinger av foreslåtte tiltak, slik at det er grunn til å tro at tiltakene bidrar til å redusere skade på mennesker, bygninger og andre materielle verdier. Ordningen stimulerer derfor til å redusere risikoen for liv, helse og materielle verdier, i tråd med formålet. Det er vanskelig å sette disse positive virkningene opp mot de negative virkningene på biologisk mangfold, men det er klart at reduksjoner i tap av menneskeliv og materielle verdier som påvirkes ved flom og skred har stor samfunnsnytte.

Kort vurdering av konsekvenser ved eventuell omlegging av ordningen

Det er sannsynlig at avvikling eller redusert omfang av ordningen vil redusere omfanget av sikringstiltak og dermed bidra til mer materielle skader og større risiko for tap av liv/helse. Tilskuddsordningen stimulerer til aktiviteter med ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold som beskrevet over. Ordningen kan likevel være samfunnsøkonomisk lønnsom i nåværende form fordi flom- og skredsikring har viktige funksjoner. Det er

også i dag lagt opp til at tiltakene som får tilskudd skal gis en miljøvurdering. Samtidig bør det vurderes om det kan være mulig at det stilles ytterligere krav til ivaretagelse av biologisk mangfold. Det vil si at ordningen kan endres til å i større grad å stimulere til at virkninger på biologisk mangfold reduseres, mens man opprettholder måloppnåelsen for bevaring av liv, helse og materielle verdier. Her vil vi peke på naturbaserte løsninger som øker naturens egen evne til flomdemping, som for eksempel restaurering av myr, flommarkskog og annen våtmark. Dette er innenfor ordningen i dag, men kan styrkes. Det bør også være mulig å stille ytterligere miljøkrav til utforming av tiltakene, slik at miljøhensyn, herunder hensyn til biologisk mangfold ytterligere ivaretas, for eksempel ved utforming av flomvoller og andre konkrete, fysiske tiltak. Det kan også være mulig å prioritere miljøtiltak som kan gis innenfor posten høyere, slik at en større del av posten brukes til slike formål.

4.2. Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene

Beskrivelse av ordningen

Ordningen gir rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene (kap. 1320, post 61). Det innebærer at fylkeskommunenes kostnader ved å investere i veiinfrastruktur reduseres, noe som må antas å bidra til å stimulere til økt utbygging og andre tiltak på fylkesveiene, selv om det er mange flere forhold som er av betydning for slike investeringer.

Reduserte kostnader for utbygging av fylkesveier stimulerer til mer fylkeskommunal veibygging. Dette kan ha en direkte konsekvens på biologisk mangfold i form av økt arealbruk til veiinfrastruktur. Det kan også ha en indirekte effekt på biologisk mangfold, gjennom økt omfang av veitransport, med resulterende økt forurensning, økte klimagassutslipp og potensielt flere dyrepåkjørsler. Men det er flere forhold som har betydning for hvor stor denne indirekte effekten eventuelt er.

Det er lagt til grunn en renteforutsetning for kompensasjonen på inntil 1,5 prosent i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020). Det innebærer en anslått størrelse på ordningen på 254,3 millioner kroner i 2020. Ordningen ivaretar ikke miljøhensyn spesifikt, men utbygging av vei er underlagt regler for konsekvensutredning, som inkluderer vurderinger av miljøpåvirkning i tillegg til andre samfunnshensyn. Posten ligger under Samferdselsdepartementet og forvaltes av Statens vegvesen.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordningen er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper og fremmede arter. Tap av biologisk mangfold er ved siden av klimagassutslipp de to største miljøutfordringene knyttet til transportsektoren.

En negativ konsekvens på biologisk mangfold av ordningen kan komme direkte som følge av at ordningen gir økt veiutbygging og potensielt indirekte via økt ferdsel på veiene som følge av dette. Økt veiutbygging medfører arealendringer ved utbygging, økt fragmentering av naturområder, samt forurensning mv. i anleggsfasen og som følge av vedlikehold av veibanen (for eksempel salting). Potensielt økt trafikk kan også gi økt lokal forurensning i form av veistøv, mikroplast osv., som igjen kan gi negative konsekvenser for biologisk mangfold. Forstyrrelser i bestander på grunn av forurensning kan gi ringvirkninger til resten av næringskjeden. Risiko ved utbygging av veier er økt partikkelavrenning, økt fare for erosjon og flom og utslipp av andre giftstoffer. Bildekk er blant annet den største kilden til mikroplast (plastbiter mindre enn fem millimeter), som har svært lang nedbrytningstid og kan hope seg opp i naturen og frigi miljøgifter som fraktes oppover i næringskjeden.

Utbygging av veinettet medfører en negativ konsekvens på biologisk mangfold ved beslaglegging av arealer, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning som resultat av utbygginger. Etablerte veier kan også representere en

permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger og utgjør i tillegg en risiko for å bli drept i trafikken. Betydningen for mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter. I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelige områder (vegvesen.no). Samtidig bidrar veiutbygging også sterkt til den totale fragmenteringa av leveområder og reduserer utveksling av individer mellom bestander. Veiutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var urørt natur, jf. INON. Arealendringer utgjør den desidert største trusselen mot biologisk mangfold, ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES. Arealendringer påvirker også økologisk tilstand, som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder. Videre kan økt utbygging av veier medføre økt spredning av fremmede arter som kan utgjøre en trussel mot stedegen natur (Auestad et al. 2011). Fylkesveier og andre veier er identifisert som en av de store spredningsveiene for fremmede arter i Norge (Olsen et al. 2017).

Andre miljøvirkninger

Veitrafikk er en viktig kilde til klimagassutslipp. Klimagassutslipp fra veitrafikken var i 2018 på ca. 9 millioner tonn CO₂.¹⁸ Klimaendringer har igjen påvirkning på biologisk mangfold.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Både direkte virkninger på biologisk mangfold og klimagassutslipp er negative miljøvirkninger av denne ordningen.

Tilgrensende virkemidler

Av tilskudd direkte rettet mot fylkesveier, mottar fylkeskommunene også midler til tiltak på fylkesveier med betydning for næringstransport (se delkapittel 4.3). Mer generelt mottar fylkeskommunene også statlige rammetilskudd avhengig av innbyggertall (med noen korreksjoner), geografi (Nord-Norge-tilskudd) og skjønn. Totalt er rammetilskuddet til fylkeskommunene foreslått til 36,8 milliarder kroner i 2020 (kap. 572, Prop. 1 S 2019-2020). Rammetilskuddsordningen forvaltes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg er det en rekke andre bevilgninger til veier og annen infrastruktur over Samferdselsdepartementets budsjett.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Investeringer i vei-infrastruktur har en rekke negative miljøvirkninger, som redegjort for over. På den positive siden, kan bedret vei-infrastruktur bidra til bedre fremkommelighet og dermed reduserte reisetider og tilhørende reisekostnader. Dette gir mulighet for økt verdiskaping i næringslivet og økt velferd for berørt befolkning. Bedre fylkesveier kan også øke trafiksikkerheten og dermed redusere skade på helse, liv og materielle verdier.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller redusert omfang av ordningen vil, alt annet likt, trolig redusere de positive virkningene av vei-infrastruktur beskrevet over, samt redusere de negative virkningene på biologisk mangfold. Det eventuelle samfunnsøkonomiske tapet for fylkeskommunene ved en slik reduksjonen kan kompenseres for med økte overføringer over andre poster, eksempelvis det mindre øremerkede rammetilskuddet. Fylkeskommunen vil da i større grad være ansvarlig for å skape mest nyttevirkninger for hver krone på tvers av sektorer i sin region. Det

¹⁸ [https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-veitrafikk/\[25.11.19\]](https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-veitrafikk/[25.11.19]).

kan bety en omprioritering fra veisektoren til andre sektorer. En mulig nasjonal (og global) konsekvens av en slik endring kan være redusert velferd, da fylkeskommunene kun i noen grad internaliserer de positive virkningene (velferds- og verdiskapingseffektene) og de negative virkningene på biologisk mangfold og klima utenfor egen region. Enkelte negative virkninger ved økt veiutbygging kan reduseres ved tilstrekkelig investering i for eksempel å lage korridorer over og under veiene som reduserer barriereeffekten av veiene mellom områder. Det er også viktig å se denne indirekte støtteordningen i sammenheng med andre støtteordninger og midler for øvrig som brukes på veier. Det gjør det også komplisert å forutsi hvordan en omlegging av akkurat denne ordningen vil slå ut for veibygging og veitrafikk generelt.

4.3. Tilskudd til fylkesveier

Beskrivelse av ordningen

Tilskuddsordningen (kap. 1320, post 65) er rettet mot å legge til rette for næringstransport på fylkesveiene (Prop. 1 S 2019-2020). Det påpekes at fylkesveier ofte er start- og endepunkt for næringstransporter og at infrastrukturen derfor er viktig for næringstransport. Formålet med ordningen synes derfor være å bedre de næringsøkonomiske forholdene for bedrifter som er avhengige av transport på fylkesveiene. Transportetatene vil identifisere strekningene med størst betydning for næringstransport på både riks- og fylkesveier med utgangspunkt i transportvolum, varetyper, destinasjon og betydningen av fremføringstid for varene. Ordningen er basert på søknad og medfinansiering fra fylkeskommunene.

Reduserte kostnader for utbygging av fylkesveier stimulerer til mer fylkeskommunal veibygging. Dette kan ha en direkte konsekvens på biologisk mangfold i form av økt arealbruk av vei-infrastruktur. Det kan også ha en indirekte effekt på biologisk mangfold, gjennom økt omfang av godstransport på vei, med resulterende økt forurensning, økte klimagassutslipp og flere kjøretøy som potensielt kan kollidere med dyr.

Det er foreslått 100 millioner kroner i bevilgning i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020). Ordningen ivaretar ikke miljøhensyn spesifikt, men utbygging av vei er underlagt regler for konsekvensutredning, som inkluderer vurderinger av miljøpåvirkning i tillegg til andre samfunnshensyn. Posten ligger under Samferdselsdepartementet og forvaltes av Statens vegvesen.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordningen er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper og fremmede arter. Tap av biologisk mangfold er ved siden av klimaendringer de to største miljøutfordringene i transportsektoren.

En negativ konsekvens på biologisk mangfold av ordningen kan komme som følge av at ordningen gir økt veiutbygging og potensielt økt ferdsel på veiene. Økt veiutbygging medfører arealendringer ved utbygging, økt fragmentering av naturområder, samt forurensning mv. i anleggsfasen og som følge av vedlikehold av veibanen (for eksempel salting). Potensielt økt trafikk kan også gi økt lokal forurensning i form av utslipp fra biler, veistøv, mikroplast osv., som igjen kan gi negative konsekvenser for biologisk mangfold. Forstyrrelser i bestander på grunn av forurensning kan gi ringvirkninger til resten av næringskjeden. For eksempel favoriserer nitrogenforurensning fra landbruket de få planteartene som vokser best med mye nitrogen. Risiko ved utbygging av veier er økt partikkelavrenning, økt fare for erosjon og flom, utslipp av andre giftstoffer, med mer. Bildekk er blant annet den største kilden til mikroplast (plastbiter mindre enn fem millimeter), som har svært lang nedbrytningstid og kan hope seg opp i naturen og frigi miljøgifter som fraktes oppover i næringskjeden.

Utbygging av veinettet medfører en negativ konsekvens på biologisk mangfold ved beslaglegging av arealer, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning som resultat av utbygginger. Etablerte veier kan også representere en permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger og utgjør en risiko for å bli drept i trafikken. Betydningen for mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter. I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelige områder (vegvesen.no). Samtidig bidrar veiutbygging også sterkt til den totale fragmenteringa av leveområder og reduserer utveksling av individer mellom bestander. Veiutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var urørt natur, jf. INON. Arealendringer utgjør den desidert største trusselen mot biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES. Arealendringer påvirker også økologisk tilstand, som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder. Videre kan økt utbygging av veier medføre økt spredning av fremmede arter som kan utgjøre en trussel mot stedegen natur (Auestad et al. 2011). Fylkesveier og andre veier er identifisert som en av de store spredningsveiene for fremmede arter i Norge (Olsen et al. 2017).

Andre miljøvirkninger

Økt veitrafikk drar med seg en økning i klimagassutslipp. Klimagassutslipp fra veitrafikken var i 2018 på ca. 9 millioner tonn CO₂.¹⁹ Endringer i klima som følge av dette er en sterk faktor for påvirkning på biologisk mangfold. Det er ikke identifisert andre ikke-ubetydelige miljøvirkninger av ordningen.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Både direkte virkninger på biologisk mangfold og økte klimagassutslipp bidrar til negative miljøvirkninger av denne ordningen.

Tilgrensende virkemidler

For en kort diskusjon om tilgrensende virkemiddel rettet mot fylkeskommunene, se delkapittel 4.2. Som et næringspolitisk virkemiddel rettet mot å senke transportkostnadene for næringslivet i Norge, er det flere tilgrensende virkemidler. Midler avsatt til investeringer i infrastruktur som legger til rette for transport på bane, sjø og vei er ofte delvis begrunnet med tilrettelegging for godstransport. Samferdselssatsninger på bane, mer effektive havner, bedre farleder og riksveier er kun delvis tilgrensende til satsningene på fylkesveier. I tillegg er det imidlertid en rekke bevilgninger til veier og annen infrastruktur over Samferdselsdepartementets budsjett.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Som for ordningen med rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene (delkapittel 4.2) vil denne ordningen trolig bedre vei-infrastrukturen og bidra til bedre fremkommelighet og dermed reduserte reisetider, samt bedret trafiksikkerhet. Sammenlignet med rentekompensasjonsordningen, kan denne ordningen i større grad stimulere til økt verdiskaping i næringslivet, dersom ordningen er vellykket.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller reduksjon i omfanget til ordningen vil, alt annet likt, trolig redusere de positive virkningene av vei-infrastruktur beskrevet over, samt redusere de negative virkningene på naturmangold redegjort for. Å kompensere for dette med økt statlig virkemiddelbruk for å senke godstransportkostnadene vil ikke nødvendigvis

¹⁹ [https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-veitrafikk/\[25.11.19\]](https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-fra-veitrafikk/[25.11.19]).

være et fullverdig substitutt, da havner, jernbane og riksveier ikke nødvendigvis når de samme bedriftene og konsumentene som fylkesveiene. Enkelte negative virkninger ved økt veiutbygging kan reduseres ved tilstrekkelig investering i for eksempel å lage korridorer over og under veiene som reduserer barriereeffekten av veiene mellom områder. Det er også viktig å se denne støtteordningen i sammenheng med andre støtteordninger om midler for øvrig som brukes på veier, det gjør det også komplisert å forutsi hvordan en omlegging av akkurat denne ordningen vil slå ut for veibygging og veitrafikk generelt.

4.4. Tilskudd for reduserte bompengetakster utenfor byområdene

Beskrivelse av ordningen

Tilskudd for reduserte bompengetakster utenfor byområdene (kap. 1320, post 73) har som hovedformål å redusere bompengerekruteringen for bilister utenfor byområdene (Prop. 1 S 2019-2020). Ordningen er i tillegg ment å være et insentiv for bompengeselskapene å organisere seg i regionale bompengeselskaper i tråd med regjeringens bompengereform, da kun prosjekter i den tiltenkte strukturen kan få tilskudd.²⁰

Denne posten ligger under Samferdselsdepartementet og forvaltes av Statens vegvesen. Det er foreslått 1,4 milliarder kroner i bevilgning på denne posten i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020). Det er ikke lagt inn spesielle miljøhensyn. Reduserte bompengetakster vil bidra til noe reduserte kostnader ved bompasseringer utenfor byene. Reduksjonen i bompengetakster vil skje i ulike deler av landet, og uten at vi per i dag har oversikt over hvor dette vil skje og med hvor mye takstene vil reduseres og hvordan reduksjonen vil utformes.

Dersom de reduserte bompengetakstene fører til økt veitrafikk, kan dette på sikt bidra til økt press for utbygging av flere veier. Det er imidlertid mange forhold som spiller inn, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om denne støtteordningen i seg selv vil gi økt bilkjøring som igjen kan føre til press for mer veiutbygging med de negative konsekvensene det har for biologisk mangfold.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Se kapittel 4.3. for beskrivelse av negative konsekvenser av veiutbygging på biologisk mangfold.

Tilgrensende virkemidler

Det er mange virkemidler knyttet til transport generelt og veitrafikk spesielt.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Ordningen reduserer kjørekostnadene og øker dermed konsumentoverskuddet for de reisende og fortjenesten til bedrifter som er avhengig av transport i de områdene ordningen berører. Kun reisende med kjøretøy som betaler bompenger vil påvirkes, i de tilfeller det er unntak for utslippsfrie kjøretøy vil ikke ordningen direkte berøre de reisende med disse kjøretøyene. Uten nærmere informasjon om lokalisering av bommene der taksten skal settes ned og hvor stor reduksjonen vil bli, har vi ikke grunnlag for å vurdere om, og eventuelt i hvilken grad de reduserte bompengetakstene vil gi seg utslag i økt trafikk.

²⁰ www.regjeringen.no/no/aktuelt/bompengereformen-ny-tilskuddsordning-vil-redusere-bompengebelastningen-for-bilister-utenfor-byomradene-med-500-millioner-kroner-arlig/id2514853/ [24.11.19].

4.5. Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter

Beskrivelse av ordningen

Gjennom bymiljøavtalene og byvekstavtalene bidrar staten med opptil halvparten av kostnadene for viktige kollektivtransportprosjekter i regi av fylkeskommunene (Prop. 1 S 2019-2020). Ordningen (kap. 1330, post 63) stimulerer til økte kollektivtransportsatsinger og til inngåelse av bymiljø- og byvekstavgift med staten.

Økt utbygging av infrastruktur for kollektivtransport øker arealbruken i eller ved byområdene, som kan medføre konsekvenser for biologisk mangfold.

Ordningens størrelse er på 2,07 milliarder kroner i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020). Summen er fordelt på følgende prosjekter:

- 768 mill. kr til Fornebubanen i Oslo og Akershus
- 980 mill. kr til Bybanen til Fyllingsdalen i Bergen
- 132 mill. kr til Metrobussen i Trondheim
- 190 mill. kr til Bussveien på Nord-Jæren

Ordningen er underlagt Samferdselsdepartementet.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordningen er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, fremmede arter, sumvirkninger, areal som påvirkes og viktighet i budsjett.

En negativ konsekvens på biologisk mangfold av ordningen kan komme som følge av at ordningen gir økt vei- og baneutbygging og potensielt økt ferdsel på veiene og ferdsel langs baneanlegg som følge av dette. Økt vei- og baneutbygging medfører arealendringer ved utbygging, økt fragmentering av naturområder, samt forurensning mv. i anleggsfasen og som følge av vedlikehold av veibanen (for eksempel salting) og baneanlegg. Potensielt økt trafikk av busser kan også gi økt lokal forurensning i form av veistøv, mikroplast osv., som igjen kan gi negative konsekvenser for biologisk mangfold. Forstyrrelser i bestander på grunn av forurensning kan gi ringvirkninger til resten av næringskjeden og de andre artene i økosystemet. Risiko ved utbygging av veier er økt partikkelavrenning, økt fare for erosjon og flom, utslipp av andre giftstoffer, med mer. Bildekk er blant annet den største kilden til mikroplast (plastbiter mindre enn fem millimeter), som har svært lang nedbrytningstid og kan hope seg opp i naturen og frigi miljøgifter som fraktes oppover i næringskjeden.

Utbygging av veinett og baneanlegg medfører en negativ konsekvens på biologisk mangfold ved beslagleggelse av arealer, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning som resultat av utbygginger. Etablerte veier og baneanlegg kan også representere en permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger og utgjør en risiko for å bli drept i trafikken. Betydningen for mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter. I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelige områder (vegvesen.no). Samtidig bidrar vei- og baneutbygging også til den totale fragmenteringen av leveområder og reduserer utveksling av individer mellom bestander. Vei- og baneutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var urørt natur, jf. INON. Arealendringer utgjør den desidert største trusselen mot biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES. Arealendringer påvirker også økologisk tilstand, som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder. Videre kan økt utbygging av

veier medføre økt spredning av fremmede arter som kan utgjøre en trussel mot stedegen natur (Auestad et al. 2011). Veier er identifisert som en av de store spredningsveiene for fremmede arter i Norge (Olsen et al. 2017).

Andre miljøvirkninger

Tilrettelegging for kollektivtransport vil antagelig redusere de totale transportkostnadene for den enkelte reisende og dermed øke attraktiviteten til kollektivtransport kontra personbiltransport og dermed til redusert privatbilisme. Å skifte persontransport fra privatbil til kollektivtransport vil redusere klimagassutslipp og lokale luftutslipp, med positive virkninger på lokalt og globalt nivå. Utbygging for kollektivtransport kan også redusere behovet for utbygging av veinettet for privatbiler, slik at nettovirkningen for biologisk mangfold ikke kan fastslås uten nærmere analyser av hvert enkelt prosjekt.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Det er vanskelig å vurdere de negative virkningene på biologisk mangfold ved utbygging for kollektivtransport opp mot negative påvirkninger ved eventuelt redusert behov for veiutbygging for privatbilisme, og reduserte klimagassutslipp. Sammenlignet med de andre ordningene rettet mot å stimulere til økt utbygging av vei- og baneinfrastruktur, er denne ordningen rettet mot infrastruktur i og nær byer og andre tettbygde strøk. Her er potensialet for skade på biologisk mangfold lavere enn i mer spredt bebyggelse med større innslag av natur. Det taler for at de negative virkningene på biologisk mangfold per krone er mindre enn for de andre ordningene. Klimagassutslippene per reisende med kollektivtransport er betraktelig lavere enn reisende i bensin- eller dieselmotorer, men høyere enn for syklende og gående.

Tilgrensende virkemidler

Fylkeskommunene er ansvarlige for kollektivtransporten i sine fylker. Det er andre ordninger som innebærer statlige overføringer til fylkeskommunene (se delkapittel 4.2), og det er andre virkemidler rettet mot infrastrukturinvesteringer for å redusere klimagassutslipp fra kollektivtransporten (blant annet forvaltet av Enoa).

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Investeringer i kollektivtransport kan redusere reisetider, bedre komforten og øke sikkerheten for de reisende i byområdene. Utover den direkte nytten for de reisende kan dette ha agglomerasjonseffekter i byområdene det gjelder. Dersom investeringene fører til at reisende skifter transportmiddel fra personbiler med fossile drivstoff til kollektivtransport, fører det til reduserte klimagassutslipp og lokale luftutslipp, og kan redusere behovet for utbygging av veier for personbiler. De negative konsekvensene på biologisk mangfold er trolig mer begrenset enn for ordningene diskutert i delkapitlene 4.2-4.4, fordi den økte arealbruken her i mindre grad vil påvirke områder som ikke tidligere er utbygd.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller reduksjon av omfanget til ordningen kan medføre et redusert kollektivtransporttilbud i Oslo, Bergen, Trondheim og Nord-Jæren. Konsekvensene av dette vil trolig være en reduksjon i de positive virkningene i form av reduserte klimagassutslipp, reduserte lokale luftutslipp og reduserte agglomerasjonseffekter. Samtidig vil det gi en reduksjon i den negative konsekvensen for biologisk mangfold knyttet til vei- og baneanlegg for kollektivtransport. Redusert kollektivtransport kan på den annen side føre til økt behov for å bygge andre veier for personbiler, med de negative virkningene det har for biologisk mangfold. Enkelte negative virkninger ved økt

veitbygging kan reduseres ved tilstrekkelig investering i for eksempel å lage korridorer over og under veiene som reduserer barriereeffekten av veiene mellom områder.

4.6. Kjøp av infrastrukturtjenester - investeringer

Beskrivelse av ordningen

Gjennom ordningen (kap. 1352, post 73) er det bevilget midler til investeringer i de store jernbaneprosjektene i Norge. Økt utbygging av jernbaneinfrastruktur medfører økt arealbruk som kan ha konsekvenser for biologisk mangfold i områdene som blir berørt.

Det er foreslått bevilget 11,57 milliarder kroner i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020), fordelt på følgende prosjekter:

- Follobanen
- Venjar–Eidsvoll–Langset på InterCity Dovrebanen
- Sandbukta–Moss–Såstad på InterCity Østfoldbanen
- Drammen–Kobbervikdalen og Nykirke–Barkåker på InterCity Vestfoldbanen
- Arna–Fløyen/Ulriken tunnel på Vossebanen.
- Oppstartbevilgning og kostnadsrammer for InterCity-prosjektet Kleverud–Sørli på Dovrebanen
- Oppstartbevilgning og kostnadsrammer for deelektrofisering av Trønder- og Meråkerbanen

I tillegg gis det midler til mindre tiltak i infrastruktur og togmateriell. Ordningen er underlagt Samferdselsdepartementet og forvaltes av Jernbanedirektoratet.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordningen er relevant for følgende kriterier: viktighet i budsjett og areal som påvirkes. Følgende vurdering forutsetter økt næringsaktivitet og dermed økt ferdsel og transport.

Utbygging av jernbanenettet medfører en negativ konsekvens på biologisk mangfold i beslaglegging av arealer, dvs. arealendringer og habitatpåvirkning som resultat av utbygginger. Jernbanenettet kan også representere en permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger og utgjør en risiko for å bli drept i trafikken. Betydningen for mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter. I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelige områder. Jernbaneutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var urørt natur, jf. INON. Arealendringer utgjør den desidert største trusselen mot biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet IPBES. Arealendringer påvirker også økologisk tilstand som økosystemtjenester, økologisk funksjon og naturens goder.

Andre miljøvirkninger

Tilrettelegging for togtransport kan redusere de totale transportkostnadene for personreiser og godstransport og dermed øke attraktiviteten til bane kontra veitransport. Redusert veitrafikk og økt trafikk på bane kan redusere klimagassutslipp og lokale luftutslipp, med positive virkninger på lokalt og globalt nivå.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Det er vanskelig å vurdere de negative virkningene på biologisk mangfold opp mot potensielle reduksjoner i klimagassutslipp. Begge virkningene kan være betydelige og fordrer en egen samfunnsøkonomisk analyse.

Tilgrensende virkemidler

Totale overføringer til Jernbanedirektoratet er i Statsbudsjettet for 2020 på 26,6 milliarder kroner (kap. 1352). Dette inkluderer støtte til drift, planlegging, kjøp av tog, godsoverføring, m.m., i tillegg til investeringer. Midlene under postene for drift og vedlikehold (post 71) og planlegging av investeringer (post 72) kan også benyttes til investeringer. Investeringsposten kan også overføres til andre poster. Vi har ikke identifisert andre virkemidler rettet mot å stimulere investeringer i jernbaneinfrastruktur.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Jernbane er et viktig transportmiddel, særlig for befolkningen i områdene som berøres av bevilgningene på statsbudsjettet for 2020. Investeringene i ny jernbaneinfrastruktur er basert på bla. vurderinger av kapasitetsbehov (Prop. 1 S 2019-2020), slik at investeringene er rettet mot strekningene med størst (fremtidig) etterspørsel etter transport. Et bedre togtilbud, kan øke komforten og redusere reisetiden for de reisende. Utover den direkte nytten for de reisende kan dette ha agglomerasjonseffekter i berørte områder. Dersom investeringene fører til at reisende skifter transportmiddel fra kjøretøy basert på fossilt drivstoff til elektriske tog, kan dette føre til reduserte klimagassutslipp og lokale luftutslipp. Tilsvarende potensielle skifte i godstransport fra vei til bane vil ha tilsvarende virkninger.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller reduksjon av omfanget til ordningen kan redusere omfanget av jernbaneutbygging i Norge og dermed de samfunnsøkonomiske virkningene diskutert over. Samtidig er investeringer delvis politiske beslutninger, slik at et eventuelle reduksjoner i overføringer vil måtte erstattes av andre overføringer for å kunne følge opp beslutningene. Det er derfor vanskelig å avgjøre hvordan endringer i denne ordningen vil påvirke jernbaneutbyggingen og dermed de samfunnsøkonomiske aspektene diskutert over. Det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser og konsekvensutredninger av alle større jernbaneutbyggingsprosjekter og andre større infrastrukturprosjekter, som utbygging av større veier, slik at påvirkning på biologisk mangfold skal bli vurdert før beslutning om utbygging tas.

4.7. Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket

Beskrivelse av ordningen

Ordningen (kap. 1149 post 71 i statsbudsjettet 2020) gir skogbrukere tilskudd til nybygging og ombygging av skogsveier, samt tømmerkaier og -terminaler. Formålet med tilskuddet er å modernisere og videreutvikle infrastrukturen slik at en større andel av skogen kan benyttes til skogsdrift, hogst, høsting av virke til biobrensel og oppbygging av ny skog. Gjennom infrastrukturutbedringene tar man sikte på å øke konkurranseevnen til norsk skogbruk og dermed verdiskapingen i næringen. Ordningens størrelse er på 79,8 millioner kroner i 2020 (Prop. 1 S 2019-2020). Dette er en reduksjon fra 2019, hvor henholdsvis 22 og 70 millioner kroner ble avsatt til skogsveier og tømmerkaier.²¹ Det blir gjennomført langt flere investeringer i ombygging av skogsveier, sammenliknet med etablering av nye veier. Behovet for videre investeringer i infrastruktur i skogbruket varierer mellom landsdeler. På Østlandet er infrastrukturbehovet i hovedsak begrenset til rehabilitering da skogsveinettet beskrives som

²¹Tildelingsbrev til Landsbruksdirektoratet, 2019, tilgjengelig på:

www.regjeringen.no/contentassets/a34b107c580e48288f48c53b5f2b7dbf/tildelingsbrev_landbruksdir_2019.pdf [25.11.19].

relativt godt. Øvrige landsdeler har færre skogsveier, og derfor større behov for nybygging.²² På Vestlandet og i Nord-Norge søker man med veiutbyggingen å sikre tilgang til arealer med hogstmoden skog, hovedsakelig plantet gran (Meld. St. nr. 6. 2016-2017).

I tildelingen skal potensiell verdiskaping, samt ivaretagelse av miljøverdier, som biologisk mangfold, vektlegges.²³ Skogsveiprojekter som bevilges støtte fra ordningen, må på forhånd være godkjent etter landbruksveiforskriften, som inkluderer en vurdering etter Naturmangfoldloven. Fylkesmannsembetene forvalter tilskuddsordningene til skogsveier, mens Landbruksdirektoratet behandler søknadene til tømmerkaier og terminaler. Forutsetningene for å motta tilskudd til skogsveier kan derfor variere noe på tvers av embeter, selv om det finnes generelle retningslinjer beskrevet i forskriften om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket § 5. Tilskuddet til verdiskapingstiltak i skogbruket reduserer investeringskostnadene for infrastrukturprosjekter for den enkelte skogeier, noe som vil gi incentiver til økt utbygging av skogsveier, tømmerkaier og -terminaler.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, økologisk tilstand, sumvirkninger og areal som påvirkes.

Tilskuddet gir incentiver til økt utbygging av skogsveier i hele landet. Utbygging av skogsveier, og veinettet generelt, medfører en negativ konsekvens for biologisk mangfold ved beslaglegging av arealer, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning, som resultat av utbygginger. Etablerte skogsveier kan også representere en permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger (Bevanger & Henriksen 1996, Shepard et al. 2008) og utgjør en risiko for økt mortalitet på veien (7,4 % av alle hjortevilt påkjørsler med dødelig utfall i Norge i 2018 skjedde på private veier (mørketall ukjent), i henhold til Hjortviltregisteret). Betydningen for det biologiske mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter (Henriksen & Hilmo 2015). I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelige områder.²⁴ Skogsveiutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var betraktet som urørt natur. Urørt (inngrepsfri) natur, INON, (inon.miljodirektoratet.no) er ved siden av infrastrukturindeks (Erikstad et al. 2013), brukte indikatorer på god økologisk tilstand. En studie ved NMBU dokumenterer store biologiske verdier i villmarkspregede skogområder. De inngrepsfrie skogområdene ble funnet like verdifulle som vernede områder når det gjaldt sjeldne og rødlistede arter (Sverdrup-Thygeson et al. 2014). Studien legger dataserien fra landskogskogstakseringen (NIBIO) til grunn for sin undersøkelse. Slik sett vil miljøtiltak i skogbruket spredt over store arealer kunne ha større betydning for arts mangfoldet i skog enn noen få prosent med vernet skog.

Et formål med tilskuddet er at det skal legges til rette for en større utnyttelse av det produktive skogarealet. Dette vil innebære økt hogst og dermed økt høsting av virke. Det er i Norge registrert mer enn 26 000 arter som lever i skog (Henriksen & Hilmo 2015). Skogen i Norge inneholder stor variasjon i topografi, geologi og klimatiske forhold, noe som gir mange ulike leveområder for mange arter. Norske skoger utgjorde i 2019 omtrent 974 millioner m³ tømmer og har en årlig tilvekst på om lag 25 millioner m³, mens årlig avvirkning ligger på ca. 10 m³ tømmer (SSB, Landskogstakseringen oppdatert 3. september 2019). Skogen dekker rundt 40 prosent av Norges

²² <http://www.skogbruk.nibio.no/skogsveger-nybygging-og-ombygging> [04.12.19].

²³ www.landbruksdirektoratet.no/no/565/n%C3%A6rings-og-milj%C3%B8tiltak-i-skogbruket#forvaltning-og-tilskuddsomraader [25.11.19]

²⁴ <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/miljo+og+omgivelser/Naturmangfold>.

areal og inneholder ca. 60 prosent av alle kjente norske arter og 50 prosent av truede arter (Henriksen & Hilmo 2015). Det meste av norsk skogbruk er miljøsertifisert. Miljøsertifiseringen stiller konkrete krav til hensyn ved hogst og skjøtsel av skogen. Hensyn til biologisk mangfold i skog er basert på å ta vare på livsmiljøet til sjeldne og truede arter.²⁵ Hensynet virker gjennom å ta vare på gamle trær, døde trær, skog i kantsoner, gjerne til vann og vassdrag, forvaltning gjennom viktige livsmiljøer som nøkkelbiotoper og sikring av større sammenhengende verneområder i skog. Bevaring av gammel skog er viktig for bevaring av både biologisk mangfold og skogens karbonlager (Framstad et al. 2013, Sverdrup-Thygeson et al. 2014, Søgaaard et al. 2019).

Truslene mot arts mangfoldet i skog er i hovedsak vurdert å skyldes ulike skogbruksaktiviteter (nøkkel tall fra NIBIO til Naturindeks for Norge²⁶). Avkorting i trærnes naturlige livsløp og bestandsskogbrukets omfattende endringer av skogstrukturen med reduksjon i mengden gammel skog og grov død ved anses som de viktigste påvirkningene (Framstad & Sverdrup-Thygeson 2015).

Andre miljøvirkninger

Økt hogst er i utgangspunktet tenkt å være klimanøytralt og karbonnøytralt da skogene er fornybare, og karbon vil bli bundet opp i ny skog etter hvert som den igjen vokser til. Men det er i senere tid sådd tvil om hogst som klimanøytralt (Norton et al. 2019).

Tilgrensende virkemidler

I Statsbudsjettet 2020 er det flere overføringer til infrastrukturtiltak i skogbruket. Skogfondet kan også brukes til nybygging og ombygging av skogsveier (se delkapittel 4.9). I tillegg benyttes noen av midlene til Landbrukets Utviklingsfond til veibygging og tømmertransport med taubane og hest, samt utvikling av tømmerkai-terminaler. I 2019 ble 110 millioner kroner av utviklingsfondet øremerket veibygging og taubaner, mens 5 millioner ble avsatt kystskogbruket.²⁷

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Ordningen er etablert for å øke verdiskapingen i norsk skogbruk ved å redusere investeringskostnader. Utbedringer av skogsveinettet og tømmerkaier kan være hensiktsmessige virkemidler da transport er en betydelige kostnadsdriver i næringen. Ifølge Norsk Skogeierforbund kan frakt av tømmer utgjøre 10-35 prosent av treforedlingsindustriens råvarekostnader.²⁸ Nye veier kan redusere reiseavstander og energiforbruk, mens kaianleggene kan sikre tilgang for større fartøy, og på denne måten øke mengden last per anløp (Meld. St. 17 1998-1999). I tillegg kan infrastrukturtiltakene benyttes i forbindelse med annen næringsdrift og rekreasjonsaktivitet. Prosjektene kan derfor bidra til nyttevirkninger utover det som er formålet med ordningen.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

Dersom ordningen avvikles eller omfanget reduseres, vil det bli dyrere for skogeiere å gjennomføre infrastrukturutbedringer som tar sikte på å redusere transportkostnadene i næringen og sikre tilgangen til nye skogressurser. Måloppnåelsen om økt verdiskapingen i skogbruket kan derfor bli lavere. Det skal tas miljøhensyn

²⁵ <http://www.skogbruk.nibio.no/>.

²⁶ <https://www.naturindeks.no>.

²⁷ Tildelingsbrev til Landsbruksdirektoratet, 2019, tilgjengelig på: www.regjeringen.no/contentassets/a34b107c580e48288f48c53b5f2b7dbf/tildelingsbrev_landbruksdir_2019.pdf [25.11.19].

²⁸ <https://www.skoq.no/skoqfaqliq/transport/> [25.11.19].

ved tildeling av tilskudd i dag, men det bør likevel vurderes om det kan være mulig å innrette ordningen på en slik måte at påvirkningen på biologisk mangfold reduseres ytterligere. Eksempelvis kan midlene begrenses til områder med allerede aktivt og intensivt skogbruk og/eller bevilges tiltak med mindre omfattende inngrep i naturen, som for eksempel tømmertransport med midlertidige taubaner. Trolig vil det ta lenger tid å transportere samme mengde tømmer med taubane, slik at transportkostnaden ved disse alternativene antageligvis er høyere.

Tilskuddsordningen er en av flere ordninger hvor skogeiere kan motta støtte til investeringer i infrastruktur. Av hensyn til biologisk mangfoldet kan det være hensiktsmessig å vurdere omfanget av støtten og se de ulike postene i sammenheng.

4.8. Tilskudd til skog-, klima- og energitiltak

Beskrivelse av ordningen

Formålet med tilskuddet (kap. 1149 post 73 i statsbudsjettet 2020) er å tilrettelegge for prosjekter som tar vare på eller styrker karbonlageret i skogen, og bidrar til økt bruk av fornybart råstoff til erstatning for fossilt brensel i alle sektorer (Prop. 1 S 2019-2020). Ordningens foreslåtte størrelse for 2020 er på 38,9 millioner kroner. Skogbrukere kan søke om tilskudd til planting av skog etter hogst og gjødsling. For å ivareta miljøhensyn må plantingstiltakene gjennomføres i tråd med §5 i Forskriften om bærekraftig skogbruk. Dette innebærer blant annet at det skal tas hensyn til viktige livsmiljøer og nøkkelbiotoper. Videre er det krav om at det skal tilrettelegges for at 10 prosent av fremtidsbestanden skal være løvtrær, og at planting i kantsoner mot vann og vassdrag og mellom skog og annen mark unngås.²⁹ Når det gjelder gjødsling, skal hensynet til utvalgte miljøverdier tas i betraktning, i tillegg til at det er restriksjoner på hvilke gjødseltyper som kan benyttes, hvor langt fra miljøforekomster det kan gjødsles og på hvilken årstid prosjektene iverksettes.³⁰ Trærne som plantes, kan ikke kuttes før de har nådd hogstmoden alder jamfør PFEC Standard, noe som varierer med boniteten. Bestanden på arealene som gjødsles, kan ikke hogges tidligere enn 10 år etter at prosjektet er gjennomført.

Ordningen bidrar til gjødsling og planting av skog, da det reduserer skogeierens kostnader ved slike prosjekter, noe som kan ha direkte konsekvenser for biologisk mangfold.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Tilskudd til skog-, klima- og energitiltak er relevant for følgende kriterier: truede arter, truede naturtyper, økologisk tilstand, sumvirkninger, areal som påvirkes.

Skoggjødsling øker tilførsel av nitrogen til økosystemet (Hanssen & Bergsaker 2017), i tillegg til nitrogentilførsel gjennom nedbør som også regnes som en trussel mot biologisk mangfold (Aarrestad et al. 2016). Menneskeskapt nitrogentilførsel er regnet som en av de større truslene mot biologisk mangfold på verdensbasis, og Norge har underskrevet internasjonale avtaler for å begrense slike utslipp (Austnes et al. 2018). Tilførsel av nitrogen til boreale økosystemer i Norge gjennom nedbør har trolig ført til algeoppblomstringen observert i mange fjellvann (Elser et al. 2009) og til oppblomstringen av nitrofile arter i skogbunnen (Aarrestad et al. 2013, Aarrestad et al. 2017). Nitrogenet er et godt vekstmiddel for mange planter, men det er også mange vekster som ikke tåler nitrogen eller kan utnytte den like godt som andre arter og kan bli utkonkurrert av dem som vokser fort. Det samme gjelder sopp i jorden (Aarrestad et al. 2013). Dette fører til endringer i artssammensetningen i

²⁹ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skog-og-klima/tettere-planting> [25.11.19].

³⁰ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skog-og-klima/gjodsling-som-klimatiltak> [25.11.19].

skogbunnen og i jorden, noe som kan ha en negativ påvirkning på viktige økosystemfunksjoner som f.eks. karbonlagring (Austnes et al. 2018).

Basert på eksisterende kunnskap, er det sannsynlig at en storstilt skoggjødsling med nitrogen i Norge kan ha negative konsekvenser på biologisk mangfold, da tålegrensene for nitrogen allerede er overskredet for ca. 40% av all barskog i Norge (Austnes et al. 2018).

Angående skogplanting er virkningene mer usikre. Miljødirektoratet (2013) søkte å kartlegge områder, skogtyper og miljøkriterier, samt mulige virkemidler, som vil være egnet for planting av skog på nye arealer som klimatiltak. De fant at produksjonsøkningen og CO₂-opptaket er høyest ved planting av gran. Videre vil økningen i karbonlageret over et skogsomløp være størst dersom planting foregår i åpne arealer og arealer i tidlig gjengroingsfase før skog som er i produksjonsfasen. I en kommentar til dette arbeidet påpeker Norsk institutt for naturforskning at en usikker (men trolig begrenset) klimaeffekt og en mer sikker og negativ effekt på biologisk mangfold tilsier at klimaskogtiltak ikke bør gjennomføres før kunnskapsgrunnlaget styrkes.³¹ LMD og Miljødirektoratet gjennomførte et pilotprosjekt for planting av skog på nye arealer som klimatiltak i 2015-2018. Søgaard et al. (2019) har evaluert prosjektet og finner at påvirkningen på biologisk mangfold er liten, gitt at det plantes trær i skog med middels bonitet i tråd med gjeldende regler. De negative virkningene på biologisk mangfold øker ved høyere bonitetsgrad eller gjengroingsfase.

Andre miljøvirkninger

Formålet med ordningen er å stimulere til tiltak for økt tilvekst av skog, som binder opp CO₂, slik at netto klimagassutslipp reduseres.³² I tillegg er målet at skogressursene kan benyttes til produksjon av bioenergi, som erstatter fossile energibærere og dermed reduserer klimagassutslipp. I 2018 ble det plantet 83,3 millioner skogplanter med midler fra skogfondet og andre statlige tilskudd.³³ Gitt Landbruksdirektoratets minimumskrav for antall trær per dekar ved laveste grad bonitet, tilsvarer en beplantning på om lag 83 millioner skogplanter et areal på 830 000 dekar skog. Ifølge Miljødirektoratet binder 10 dekar skog 2 300 tonn CO₂ i løpet av 70 år, tilsvarende 33 tonn hvert år (Miljødirektoratet 2015). Under disse forutsetningene vil skogplantingen i 2018 binde om lag 274 000 tonn CO₂ i året. Gjødslingstiltak av annen skog vil medføre ytterligere tilvekst og høyere karbonopptak.

Det er omdiskutert i hvilken grad «klimaskog» bidrar til karbonlagring sammenlignet med alternativ arealbruk og i hvilken grad det vil erstatte fossile energibærere (Norton et al. 2019). Dette begrunnes blant annet med at biomasse fra hogst ikke erstattes med en gang. Dette gjør at karbonregnskapet må regnes om slik at karbonutslipp ved bioenergi i dag ikke blir erstattet før om tidligst hundre år. Dermed fører forbrenning av skog i dag til global oppvarming (Searchinger et al. 2018).

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Det er komplisert å vurdere mulige virkninger på klima og biologisk mangfold opp mot hverandre. Slikt arbeid pågår på flere arenaer, og foreløpig har vi ikke grunnlag for å konkludere.

³¹ <https://www.nina.no/Portals/0/dokumenter/Brev%20om%20klimaskog%20fra%20NINA.pdf> [26.11.19].

³² <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skog-og-klima/tettere-planting> [25.11.19].

³³ Landbruksdirektoratets statistikk over planting som er utført med skogfondsmidler og eller som har fått statstilskudd i 2018.

Tilgrensende virkemidler

Skogfondsmidlene, beskrevet i delkapittel 4.9, kan blant annet benyttes til skogkulturtiltak som planting og ungskogpleie. Selv om fondet ikke er ment å utløse klimatiltak, kan økt planting, føre til lignende virkninger som beskrevet under denne ordningen.

Innen klimapolitikken er det en rekke virkemidler rettet mot å redusere (netto) klimagassutslipp, med ulike samfunnsøkonomiske kostnader. Bruvoll et al. (2018) går gjennom og vurderer disse støtteordningene, inkludert tiltak for å øke karbonlagring i skog.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Utover negative konsekvenser for biologisk mangfold og en mulig klimaeffekt, kan tiltaksordningen øke verdiskapingen i skogbruket. Ordningen fordrer at trærne plantes med en høyere tetthet, for å øke skogproduksjonen og øke tømmerkvaliteten.³⁴ På den måten skal ordningen øke mengden og kvaliteten på fremtidige tømmerressurser og dermed øke verdiskapingen i skogbruket.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

Ettersom ordningen vil ha noen negative konsekvenser for biologisk mangfold, kan en omlegging være gunstig for biologisk mangfold. Dersom en legger til grunn anslaget om at tiltakene i ordningen medfører reduserte klimagassutslipp, så vil et bortfall av ordningen redusere utslippsreduksjonen. Hvor stor andel som ikke vil realiseres uten ordningen, er vanskelig å anslå og er avhengig av ordningens utløsende effekt.

Hvis hensikten med ordningen først og fremst er å redusere klimagassutslippene kan det tenkes flere ordninger som kan erstatte denne. Siden virkningen av klimagassreducerende tiltak er global, er det likegyldig hvor og i hvilken sektor tiltakene gjennomføres. Et generelt samfunnsøkonomisk prinsipp er at virkemidler rettet mot å utløse tiltak med lavest samfunnsøkonomiske kostnader per tonn reduserte CO₂ og med lave administrasjonskostnader vil være mest effektive. Det betyr at virkemidler som kan utløse tiltak på tvers av sektorer, ofte vil være mer effektive enn sektorspesifikke tiltak. Det kan derfor være at klimagevinsten som utløses av denne spesifikke ordningen, kan oppnås med lavere kostnader andre steder, som kan gi mindre negative konsekvenser for biologisk mangfold.

Som et virkemiddel rettet mot skogbruksnæringen, vil en avvikling eller endring av ordningen ha andre konsekvenser. Det vil kunne ramme ulike skogeiere ulikt og dermed ha en fordelingseffekt. For eksempel kan topografi og klimatiske forhold være av betydning for hvor ressurskrevende det er å oppnå tilvekst av skog, og dermed hvor avhengig skogeieren er av tilskuddsordningen for å drifte sine ressurser. Bortfall av ordningen kan dermed ramme skogeiere med vanskeligere skogbruksforhold hardere enn skogeiere med bedre forhold.

4.9. Skogfondsordningen

Beskrivelse av ordningen

Skogfondsordningen har hjemmel i Skogbruksloven og «forskrift om skogfond o.a.». Skogeiere plikter å sette av inntekter fra salg av tømmer og biobrensel til skogfondet, som har egne conti per skogeiendom. Avsetningen må være i intervallet 4-40 prosent av salget, slik at det er stor valgfrihet for skogeier. Det gis skattefradrag på avsetningen på opptil 40 prosent av brutto omsetning. Ved bruk av midlene inntektsføres kun 15 prosent av

³⁴ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skog-og-klima/tettere-planting> [26.11.19].

utbetalingene. Skatteutgiftene for staten av ordningen er anslått til 130 millioner kroner i 2019 (Meld. St. 1 2019-2020).

Formålet med ordningen er «å sikre finansiering av en bærekraftig forvaltning av skogressursene. Skogfondet skal gi skogeieren et bedre grunnlag for langsiktige investeringer, samt sikre viktige miljøverdier i den skogen som virket kommer fra, eller i annen skog som skogeieren har».³⁵

Midlene kan brukes til en rekke tiltak, som listet i forskriftens §11. Særlig relevant for mulig negativ påvirkning på biologisk mangfold er:

- Foryngelse og etablering av skog, inkludert planting, såing og etablering av felt for juletre- og pyntegrøntproduksjon.³⁶
- Kvalitets- og produksjonsfremmende tiltak, inkludert gjødsling, grøfterensk og suppleringsgrøfting.
- Bygging, ombygging og opprusting av skogsveier.³⁷
- Investeringer i bioenergitiltak, inkludert investeringer til anlegg og utstyr. Disse investeringene fordrer egen godkjenning av kommunen.

Skattefordelene reduserer skogeierens kostnader med å gjennomføre tiltak listet over. Det er derfor sannsynlig at omfanget av tiltakene vil øke. Tiltakene kan ha direkte negative konsekvenser for biologisk mangfold, avhengig av hvilke tiltak det gjelder og hvordan de gjennomføres. Som indikasjon på fordelingen av skogfondsmidlene viser Tabell 4.1 SSBs offentlige informasjon om midlene brukt til skogkulturtiltak og til bygging og ombygging av skogsveier i 2018. Tallene bygger på uttrekk av data fra Landbruksdirektoratets database for Skogfond. Oversikten viser at skogveibygging utgjør en viktig post, fulgt av skogplanting. Det er ikke registrert skogfondmidler brukt på skoggrøfting i SSBs oversikt.

Tabell 4.1 Midler brukt til skogkultur- eller skogsveitiltak. Kilde: SSB

Kildetabell, SSB	Post	Mill. kr i 2018
6108	Skogkultur, totalt	386
3522	Skogplanting, etter region	206
5543	Gjødsling av skog	20
5542	Kjemisk rydding og ugraskontroll	1
3679	Markberedning	25
5578	Skoggrøfting	0
5544	Ungskogpleie	100
3771	Bygging og ombygging av skogsveier (anleggsutgifter)	252

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Skogfundsordningen er relevant for følgende kriterier: truede arter, økologisk tilstand, økosystemtjenester, sumvirkninger og areal som påvirkes.

Et formål med ordningen er at det skal legges til rette for en større utnyttelse av det produktive skogarealet. Dette vil innebære økt hogst og dermed økt høsting av virke. Foryngelse av skog med treslagsskifte eller endring av bruk fra skog til annen produksjon, kan medføre endret og, i mange tilfeller, redusert biologisk mangfold, både

³⁵ <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/skogfond/om-skogfond> [22.11.19].

³⁶ Skogfondsmidlene kan også støtte planting av «klimaskog», men er i liten grad innrettet (og dermed trolig i liten grad benyttet) for dette formålet (Miljødirektoratet 2013, s. 122).

³⁷ Det gis også tilskudd til markberedning (<https://www.allskoq.no/markberedning> [26.11.19]).

over og under bakken, samt endringer i økosystemprosesser (Aarrestad et al. 2013). Skogreising i åpent kulturlandskap vil gi omtrent de samme effekter på økosystemet som ved treslagsskifte, men med en betydelig større tilbakegang av lyskrevende planter. Faren for tap av karplantediversitet er her enda større enn i skog, da åpent lavland huser flest antall karplanter. På landskapsnivå vil granplantefelter stykke opp den naturlige variasjon i naturtyper, noe som kan gi effekter både på vegetasjon og dyreliv ved strukturelle habitatendringer og endrede interaksjoner i næringskjeden. Tilplanting av gran i områder hvor gran ikke har sin naturlige utbredelse kan imidlertid gi et høyere artsmangfold enn i mer ensartede landskap, bestående av bjørke- og furuskoger, men stedegent biologisk mangfold kan bli redusert. I en ny rapport for Miljødirektoratet konkluderes det med at planting av gran har begrenset negativ effekt på biologisk mangfold og bidrar positivt både til nærings- og klimanytte (Søgaard et al. 2019). Rapporten tar en del forbehold om type skog, bonitet, hogstklasser med mer for sine konklusjoner. Granplanting kan derimot medføre redusert biologisk mangfold for pattedyr. Planting av gran i tidligere bjørkeskog i Nord-Norge medførte at tre av seks smågnagerarter fikk reduserte bestander (Pedersen et al. 2010). Avbøtende tiltak som virket, var å plante lauvtrær innimellom grantrærne.

Skogforvaltningens egen PEFC standard setter grenser for hvilke areal der ny treplanting ikke bør skje ut fra påvirkningen av biologisk mangfold. I tillegg vil områder som er kartlagt etter DN-håndbok 13 (Direktoratet for naturforvaltning 2007), områder med et høyt antall MiS-figurer (viktige livsmiljøer og nøkkelbiotoper) og med større forekomster av rødlistearter, samt rødlistede naturtyper og naturtyper med egne handlingsplaner, bli særlig negativt berørt av granplanting.

Det er ikke gitt tilskudd til skoggrøfting i 2018 (se Tabell 4.1), og det er innført restriksjoner på grøfting av myr. Grøfting medfører generelt endringer i biologisk mangfold særlig under bakken og i skogbunnen (Hagen et al. 2015). Myr er en viktig naturtype med stort biologisk mangfold, insekter og planter, og produserer viktige økosystemtjenester som karbonlager og flomdemping. Endringer i lokalhydrologien og fysisk forstyrrelse av bakken vil påvirke økosystemtilstanden og viktige økosystemprosesser som for eksempel karbonbinding i jord (Aarrestad et al. 2013). Gjødsling kan medføre at spesialistarter erstattes av generalistarter som klarer å benytte den økte næringen.

Bygging og ombygging av skogsveier, vedlikehold av skogsbilveier og velteplasser, samt ombygging av velteplasser kan bidra til tap og fragmentering av eldre skog med naturverdier, som tidligere har vært utilgjengelig for skogbruk (Sverdrup-Thygeson et al. 2017). Etablerte skogsveier kan også representere en permanent barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger (Bevanger & Henriksen 1996, Shepard et al. 2008) og utgjør en risiko for økt mortalitet på veien (7,4 % av alle påkjørsler med dødelig utfall i Norge i 2018 skjedde på private veier, mørketall ukjent, Hjortviltregisteret). Betydningen for det biologiske mangfoldet er størst ved inngrep i sjeldne naturtyper eller områder som inneholder truede arter (Henriksen & Hilmo 2015). I tillegg til at leveområder splittes opp, påvirkes de også indirekte ved endret vannhusholdning, lokalklima, støy og av folks ferdsel i tidligere lite tilgjengelig områder.³⁸ Skogsveiutbygginger kan også beslaglegge naturområder som tidligere var betraktet som urørt natur. Urørt (inngrepsfri) natur, INON,³⁹ er ved siden av infrastrukturindeks (Erikstad et al. 2013), brukte indikatorer på god økologisk tilstand. En studie ved NMBU dokumenterer store biologiske verdier i villmarkspregede skogområder. De inngrepsfrie skogområdene ble funnet like verdifulle som vernede områder når det gjaldt sjeldne og rødlistede arter (Sverdrup-Thygeson et al. 2014). Studien legger dataserien fra landskogskogstakseringen (NIBIO) til grunn for sin undersøkelse.

³⁸ <https://www.veqvesen.no/fag/fokusomrader/miljo+og+omgivelser/Naturmangfold>.

³⁹ <https://miljoatlas.miljodirektoratet.no/MAKartWeb/KlientFull.htm?ma=5E769>

Tiltak til markberedning fører til at hogstflater graves opp eller pløyes med store aggregater for å fjerne humus og blottlegge mineraljord. Dette medfører tap av humus, biomasse og endringer i biologisk mangfold både under bakken og i skogbunnen. Dette kan også føre til økt avrenning og humifisering av vann og vassdrag. Tiltaket kan derimot være fordelaktig for biologisk mangfold som effekt av økt næringstilgang og flere nye habitater.

Andre miljøvirkninger

Skogfondmidlene kan også brukes til miljøtiltak, som omfatter utgifter i sammenheng med andre tiltak som tar særlig hensyn til biologisk mangfold, landskapsverdier, kulturminner eller friluftsliv (forskrift om skogfond o.a, § 11-4). Slike tiltak vil kunne ha positive konsekvenser for biologisk mangfold. Det er vanskelig å vurdere omfanget av dette opp mot tilskudd med negative konsekvenser for biologisk mangfold. Se vurdering av skog og karbonregnskap i kapittel 4.8.

Tilgrensende virkemidler

Det er flere tilgrensende og delvis overlappende virkemidler innen skogbruket. Siden ordningene er rettet mot å utløse en rekke ulike tiltak er tilgrensning og overlapp knyttet til ulike deler av ordningene. Under «tilskudd til verdiskapingstiltak i skogbruket», beskrevet i delkapittel 4.7, kan skogeiere motta tilskudd for bygging av skogsveier, som også skogfondet stimulerer til. Under «tilskudd til skog-, klima- og energitiltak», omtalt i delkapittel 4.8, kan skogeiere motta tilskudd for planting og gjødsling av skog, som også skogfondet stimulerer til, selv om formålet til skogfondet i mindre grad er karbonlagring.

Under skatteloven (§8-2) gis det også mulighet for direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer, med en estimert skatteutgift på 40 millioner kroner i 2020 (Meld. St. 1 (2019-2020)). Dette vil være et tilsvarende (og overlappende) insentiv som de beskrevet over.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Avhengig av måloppnåelsen til ordningen stimulerer den til investeringer i skogbruket som øker verdiskaping. Utover å være en fordelsordning for skogeiere, kan altså ordningen stimulere til økt sysselsetting og verdiskaping, særlig i distriktene. Kostnadene for dette, utover tapte skatteinntekter for staten, er negative konsekvenser for biologisk mangfold for en del av de aktivitetene fondet stimulerer til.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling av ordningen eller en reduksjon i skattefordelen for skogeierne ved innbetaling til eller bruk av skogfondmidlene vil redusere de negative virkningene for biologisk mangfold som er drøftet over. Det er gjort mye for å redusere negative virkninger på miljø og biologisk mangfold av disse ordningene, men det kan fortsatt vurderes om det kan stilles ytterligere krav til hensyn til biologisk mangfold, særlig ved tiltak i skogområder med rikt biologisk mangfold.

4.10. Reindrift

Beskrivelse av ordningen

Det er flere overføringer på Statsbudsjettet som går til gjennomføring av reindriftsavtalen (kap. 1151 i statsbudsjettet 2020). «Reindriftsavtalen er, ved siden av reindriftsloven, det viktigste redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftpolitikken.» (Meld. St. 32, 2016-2017). Avtalen inngås mellom staten og Norske Reindriftsamers Landsforbund og viser den økonomiske rammen for reindriftsrelaterte virkemidler.

Sametinget har også mulighet til å komme med innspill i forkant av Stortingets behandling av avtalen⁴⁰. Hensikten med overføringene er å iverksette tiltak i overensstemmelse med de reindriftspolitiske bærekraftsmålene (Prop. 92 S 2017-2018). Dette innebærer blant annet at tilskuddene til reinbeitedistrikt, tamreinlag og siidaandeler skal tildeles tiltak som skaper balanse mellom reintall og beiter, samt hever inntekten i næringen.⁴¹ Reindrift er en viktig del av den samiske kulturen.

Den største posten i kapitlet er «kostnadssenkende og direkte tilskudd», som for 2020 er foreslått til 88,2 millioner kroner (post 75 i statsbudsjettet 2020). Posten inkluderer produksjonspremier, etableringstilskudd, særskilt tilskudd til ungdom og kvinner, kalveslaktestilskudd, ektefelletilskudd og driftstilskudd. Den andre store posten er 36,6 millioner kroner til Reindriftens utviklingsfond (post 51 i statsbudsjettet 2020). Disse benyttes blant annet til konfliktforebyggende tiltak (eksempelvis gjerder), midlertidige slakteanlegg, ulike markedsføringstiltak, pramming og annen transport av rein, beredskapstiltak, fjerning av gamle gjerdematerialer og HMS-arbeid. Både Fylkesmannen og Landbruksdirektoratet forvalter tilskuddsordninger til reindriften. For de ordningene Fylkesmannen forvalter, kan Fylkesmannen nekte godkjenning dersom etableringen av et tiltak truer grunnlaget for en økologisk, økonomisk eller kulturelt bærekraftig reindrift.

Overføringene som går til gjennomføring av reindriftsavtalen kan, ved å redusere kostnadene eller øke inntektene, bidra til økt aktivitet i næringen, som igjen kan ha konsekvenser for biologisk mangfold. Enkelte av tiltakene kan ha en direkte effekt, for eksempel tilskudd som stimulerer til bygging av slakterier og gjerder. Andre kan ha en indirekte effekt gjennom etablerings-, produksjon-, og frakttilskudd.

Utover tilskuddsordninger, er reindriften underlagt reguleringer som setter begrensninger blant annet for antall rein per distrikt, med formål å redusere beitepresset. Tilskuddenes virkning på aktivitetene antas derfor begrenset til å være innenfor reguleringene. Vi legger i det følgende til grunn at begrensningene på antall rein er strengt nok til at beitetrykket ikke har konsekvenser for biologisk mangfold og at nyetableringer ikke legges i sårbare områder, uavhengig av tilskuddsregimet. Konsekvenser som følge av økt beitetrykk og nedtramping vurderes følgelig ikke.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Det kostnadssenkende og direkte tilskuddet og tilskuddet til Reindriftens utviklingsfond er relevant for følgende kriterier: økologisk tilstand, sumvirkninger og areal som påvirkes.

Det er grunn til å anta at tilskuddet kan bidra til noen arealendringer som følge av endringer i infrastruktur, slik som bygging av veier, midlertidige slakteanlegg og reingjerder. Slike tiltak kan generelt medføre en negativ konsekvens på biologisk mangfold ved beslaglegging av arealer, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning. I følge Landbruks- og matdepartementet brukes imidlertid midlene i liten grad til slike infrastrukturtiltak. Effekten vil være størst om nye anlegg blir lagt i sårbare områder med truede arter. Reingjerder kan også potensielt påvirke dyretrekk og er funnet å kunne bidra til økt fugledød gjennom kollisjoner (Bevanger 1995, Bevanger & Henriksen 1996, Shepard et al. 2008).

⁴⁰<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/reindriftsavtalen/om-reindriftsavtalen/reindriftsavtalen> [04.12.19].

⁴¹<https://www.landbruksdirektoratet.no/no/reindriften/tilskudd/distrikter-og-tamreinlag> [27.11.19].

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Over Reindriftens utviklingsfond gis det både tilskudd til konfliktforebyggende tiltak, som gjerder, og fjerning av gammelt gjerdemateriale. Gjerdene kan ha både positive og negative virkninger for biologisk mangfold. Reingjerder kan, i tillegg til å være direkte negativt for enkelte arter, verne verdifulle innmarksarealer, plantefelt og kulturlandskap. En vurdering av nettoeffekten blir dermed utfordrende, uten å gå inn på hvert enkelt prosjekt som får støtte, noe som er utenfor rammene for dette prosjektet.

Tilgrensende virkemidler

I 2020 blir det foreslått avsatt 92 millioner kroner i Landbrukets utviklingsfond (kap. 1150, post 50 i statsbudsjettet 2020) til et utviklingsprogram. Av disse midlene blir ifølge våre opplysninger 8 millioner bevilget tiltak som bidrar til vekst og verdiskaping i reindriften. Over samme post blir det også bevilget 1,5 millioner kroner til konfliktforebyggende tiltak i jordbruk og reindrift, som gjerdebygging, tiltak for gjeting, føring og beiteundersøkelser.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Beskrivne tilskuddsordninger for reindrift er etablert for å sikre en kulturell, økologisk og økonomisk bærekraftig reindriftnæring som er en vesentlig del av samisk kultur (Prop. 92 S 2017-2018). Dette innebærer at de sysselsatte i næringen skal kunne livnære seg av driften, at størrelsen på reinbestanden ikke skal overstige beiteressursenes bæreevne og påvirke øvrige arters livsgrunnlag, og at den samiske kulturen, gjennom reindrift, videreføres.

Overføringene kan bidra til at reindrift, som uten tilskudd ikke er lønnsom, realiseres og at det dermed øker aktiviteten eller at reindriften gjennomføres kulturelt eller økologisk mer optimalt. Dette kan øke verdiskapingen og sysselsettingen for områdene og gruppene det gjelder. Det kreves en egen verdiskapingsanalyse for å anslå størrelsen av slike positive samfunnsøkonomiske virkninger, inkludert kulturelle virkninger, som så kan sammenlignes med de negative konsekvensene på biologisk mangfold.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

Fordi målet for tilskuddsordningen er tredelt, samtidig som de tre bærekraftsmålene om økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig drift, er nært knyttet sammen, er det utfordrende å vurdere hvorvidt graden av måloppnåelse reduseres dersom ordningene avvikles eller innrettes på en annen måte. Inntekten i næringen er avhengig av en biologisk bærekraftig bestand, og den kulturelle bærekraften forutsetter et tilstrekkelig antall mennesker sysselsatt i næringen for at tradisjonen videreføres.⁴²

Gitt at målet med ordningen er å øke inntekten i næringen, virker det hensiktsmessig at tilskuddsordningene er knyttet til verdien av det som produseres eller at overføringene går til kostnadsreducerende tiltak. Dette inkluderer tilskudd tildelt per dyr til føring, flytting eller slakting og tilskudd til tiltak som reduserer investeringskostnader. En reduksjon i slike tilskuddet vil trolig innebære en redusert grad av måloppnåelse. Reindriftnæringen er ofte lokalisert i områder hvor det er politisk prioritert å øke verdiskaping og sysselsetting. Vi har ikke vurdert i hvilken grad overføringer til reindrift stimulerer til mer eller mindre verdiskaping per krone enn andre næringer.

⁴²www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/okologisk-kulturell-og-okonomisk-barekraft/id2339776/ [27.11.19].

Dersom hensikten med tilskuddene utelukkende er å bevare den samiske kulturen og graden av måloppnåelse ikke øker i et en-til-en-forhold med størrelsen på reindriftsnæringen, vil ikke nødvendigvis en reduksjon i tilskuddene bety redusert måloppnåelse. For økologisk bærekraft er også måloppnåelsen usikker. Siden reindriften er underlagt restriksjoner med hensyn til antall rein på beite, vil virkningen på målet om økologisk bærekraftig drift av å endre ordningene og effekten avhenge av bestandens størrelse i forhold til det økologisk bærekraftige nivået. Dersom restriksjonene er for løse og antallet rein i dag overstiger det økologisk bærekraftige nivået, kan en reduksjon i tilskuddsordningene bidra til høyere måloppnåelse innen økologisk bærekraft. Det er verdt å understreke at dette ikke inkluderer ordninger som kalveslaktetilskuddet, som har til hensikt å redusere tilveksten i reinbestanden.

4.11. Jordbruk

Beskrivelse av ordningen

Overordnet er formålet med overføringene til jordbruket å bidra til at sektoren når de de landbrukspolitiske målsetningene, beskrevet i Prop. 1 S (2019-2020). Et av hovedmålene er å sikre et bærekraftig landbruk med lave utslipp av klimagasser. Målsettingen om bærekraft inkluderer ivaretagelse av biologisk mangfold. I tillegg søker man økt verdiskapning i sektoren, matsikkerhet og beredskap, samt aktivitet i hele landet. Ulike målsetninger fordrer et bredt spekter av tilskuddsordninger. Flere av ordningene opprettholder produksjonen i ulike deler av jordbruket ved å redusere produksjonskostnader eller øke salgsinntektene. Slike tilskudd tildeles per landbruksprodukt, som dyr, enhet grønnsak eller liter melk. Tilskuddssatsene i enkelte av ordningene varierer mellom fylker eller andre geografiske soner.

Totalt beløp disse ordningene seg til om lag 8,6 milliarder kroner i 2019. Årsaken til at 2019-bevilgningene presenteres er at det ennå ikke var sendt ut tildelingsbrev for 2020 da denne rapporten ble ført i pennen. Tabell 4.2 viser en oversikt over overføringer på statsbudsjettet som gir incentiver til å øke aktiviteten i jordbruket fordi det gir økt lønnsomhet.

Tabell 4.2

Tilskuddsordninger som gir incentiver til økt aktivitet i jordbruket – Kap. 1150 til gjennomføring av jordbruksavtalen m.m. Kilde: Landbruksdirektoratets tildelingsbrev for 2019

Navn på post	Postnr.	Underpost nr.	Navn på tilskudd	Mill. kr.
Markedsregulering	70	12	Råvarepriskompensasjonstilskudd (RÅK)	237
Markedsregulering	70	13	Tilskudd til potetsprit	18
Markedsregulering	70	13	Tilskudd til potetstivelse	20
Pristilskudd	73	11	Tilskudd til ull, pelsskinn, ulne skinn og villsauskinn	134
Pristilskudd	73	13	Distriktstilskudd melk	596
Pristilskudd	73	13	Grunntilskudd geitemelk	70
Pristilskudd	73	15	Distriktstilskudd kjøtt og gris	654
Pristilskudd	73	15	Tilskudd for lamme- og kjeslakt	455
Pristilskudd	73	15	Kvalitetstilskudd storfekjøtt	248
Pristilskudd	73	15	Grunntilskudd kjøtt	95
Pristilskudd	73	16	Distriktstilskudd egg	3
Pristilskudd	73	17	Distriktstilskudd frukt, bær og grønnsaker	119
Pristilskudd	73	17	Distriktstilskudd til potetproduksjon i Nord-Norge	5
Pristilskudd	73	18	Tilskudd til frakt av slaktedyr	134
Pristilskudd	73	18	Tilskudd til frakt av korn og kraftfôr	220
Pristilskudd	73	18	Tilskudd til frakt av egg	7
Pristilskudd	73	19	Prisnedskrivningstilskudd korn	779
Pristilskudd	73	20	Matkorntilskudd	91
Direkte tilskudd	74	11	Driftstilskudd til kjøttfeproduksjon	315
Direkte tilskudd	74	11	Driftstilskudd til melkeproduksjon	1286
Direkte tilskudd	74	14	Tilskudd til husdyr	2422
Direkte tilskudd	74	20	Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon	69

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Tilskuddsordningene listet i Tabell 4.2 gir incentiver til økt aktivitet i jordbruket med relevans for følgende kriterier: økologisk tilstand, areal som påvirkes, sumvirkninger og viktighet i budsjettet.

For direkte tilskudd til melkeproduksjon, kjøttfeproduksjon, husdyr og beite legges det til grunn incentiver om økt buskap/dyrehold. For beite i Norge er det sauebeite og reinsdyrhold, av domestisert husdyrhold, som har de største arealpåvirkningene, fulgt av annet bufe. Andre dyr enn husdyr som påvirker beite i utmark er hjortevilt som elg, hjort og rådyr, annet jaktbart vilt som hare, rype og skogshøns (orrugl og storfugl) og fugl som gjess og ender. I tillegg kommer insekter og smågnagere. I dag slippes ca. 2,1 millioner sau, storfe og geit på utmarksbeite i Norge, ifølge regnskap fra NIBIO og SSB. Et for stort beitetrykk over tid vil virke negativt på biologiske mangfold, også truede arter (Henriksen & Hilmo 2015). Derimot viser en samlet beregning av beitekapasitet at beitedyr som sau, storfe og geit kan økes betydelig og at moderat beite har positiv innflytelse på biologisk mangfold blant

annet i jordbrukslandskap, skog, lavalpin og kystlynghei (Kålås et al. 2010, Speed et al. 2010). Samtidig kan økt utmarksbeite føre til økte konflikter med rødlistede rovdyr.

Truslene mot arts mangfoldet i jordbruket er i hovedsak vurdert å skyldes ulike jordbruksaktiviteter (nøkkeltall fra NIBIO til Naturindeks for Norge)⁴³. Hovedårsaken til de lave verdiene i jordbruket, i forhold til andre naturtyper, er endringer i arealbruk. Siden 1950 har det vært en endring i jordbruket fra ekstensive driftsmetoder til mer intensive og effektive metoder for matproduksjon som blant annet inkluderer tilførsel av kunstgjødsel og oppdyrking av areal. Dette påvirker det biologiske mangfoldet negativt. På den andre siden er mange gårder nedlagt, og store arealer med åpent lavland er brakklagt og gror igjen (Engan et al. 2008). I tillegg til arealpåvirkning, påvirkes både nitrogen- og karbonkretsløpet av utmarksbeite da det medfører at husdyrene gjødsler områdene og slipper ut klimagasser. Mesteparten av utslippene skyldes metan fra naturlig prosesser i fordøyelsen hos bufe.

Insentiver for økt planteproduksjon medfører også økt gjødsling. Biologisk mangfold i jorden påvirkes negativt av uorganisk gjødsling (mineralgjødsel). Jordorganismer som responderer negativt på mineralgjødsling er meitemark, insekter, bakterier og sopp.⁴⁴

Kunnskap tilsier også at planter, sopp, insekter, edderkopper og flaggermus påvirkes negativt av lettløselig kunstgjødsel og kjemisk-syntetiske sprøytemidler. Dette gjelder også organismer som bidrar positivt til avlingen (for eksempel pollinerende insekter og organismer som bidrar til naturlig skadedyrkontroll). En betydelig andel av gjødselen tas ikke opp av avlingene, men renner ut i bekker, innsjøer og sjøområder. Dermed påvirker landbruket disse systemene gjennom utslipp av næringsstoffer som nitrogen og fosfor, samt andre kjemisk-syntetiske sprøytemidler. Generelt vil intensivering av jordbruket med ensidig drift, intensiv gjødsling, tidlig høsting av gras, fjerning av grøfter, dammer, åkerholmer og semi-naturlige beitemarker ødelegge leveområdene for flere arter og redusere biologisk mangfold. Det er imidlertid dokumentert at redusert bruk av plantvernemidler og bruk av organisk gjødsling har positive effekter på biologisk mangfold (Aude et al. 2003, Pimentel et al. 2005, Birkhofer et al. 2008). En oppsummering av eksisterende miljøvirkemidler ble utarbeidet i forbindelse med jordbruksoppgjøret 2015.⁴⁵

Nitrogen er regnet som en av de viktigste truslene mot biologisk mangfold på verdensbasis, og Norge har underskrevet internasjonale avtaler for å begrense N-utslipp (Austnes et al. 2018). Tiltak som fører til økt bruk av gjødsel eller større gjødselproduksjon kan føre til økt avrenning av næringsstoffer. Overgjødsling med nitrogenholdig gjødsel gjør at nitrater (nitrogenformene i gjødsel) blir vasket ut av jorden når det regner og ved snøsmelting. Nitrater gjør at det blir langt flere av de relativt få artene som kan utnytte den økte adgangen til næringsstoffer (især alger), på bekostning av de mange som trives best i miljøer med naturlig næringsinnhold. Resultatet er eutrofiering og uønsket algevekst i vassdrag og kystområder, men også vesentlig raskere gjengroing av artsrikt og verdifullt kulturlandskap. Nitrogenet inngår i en nitrogensyklus og sirkuleres mellom atmosfære og landlige og marine økosystemer. Nitrogengjødsel vil kunne øke utslipp av klimagassen N₂O som er 300 ganger kraftigere klimagass enn CO₂ (Aarrestad et al. 2013).

Tilskuddet kan også benyttes til vedlikehold av grøfting i myrer, mens det ikke lenger gis tilskudd til grøfting i myrer som ikke tidligere er grøftet. Vedlikeholdsgrøfting i myr medfører ikke nye utslipp av CO₂. Potensielle

⁴³ <https://miljoatlas.miljodirektoratet.no/MAKartWeb/KlientFull.htm?ma=5E769>.

⁴⁴ *Biologisk mangfold i landbrukets tjeneste* - <https://www.landbruksdirektoratet.no/prosjekter-2013>.

⁴⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/helhetlig-gjennomgang-av-miljovirkemidler-i-jordbrukspolitikken/id2397088/>

negative konsekvenser av myrgrøfting er tap av flere viktige funksjoner som rasteplass for fugler, levested for mange planter og dyr, demping av flommer og rensing av vann (Hagen et al. 2015).⁴⁶ I tillegg er myrer sentrale som klima-avbøtningstiltak ettersom myrer lagrer betydelige mengder karbon og tørrlagte myrer frigjør CO₂. Vedlikehold av grøfter i myrer forhindrer fremtidig lagring av karbon i myr.

Andre miljøvirkninger

Over postene nevnt ovenfor bevilges det også midler til prosjekter som kan ha positive virkninger for biologisk mangfold. For eksempel gis det tilskudd til beiting både i innmark og utmark, samt areal- og kulturlandskapstilskudd. Beiting er et viktig skjøtselstiltak for flere truede naturtyper, blant annet slåtte- og beitemark, samt kystlynghei. Arealtilskuddene er av betydning for å sikre skjøtsel av kulturlandskapet i hele landet. (LMD 2015). I fravær av tilskuddsordningene ville insentiver til å gjennomføre slike prosjekter sannsynligvis vært lavere. Over post 74 ble det dessuten bevilget om lag 493 millioner kroner til regionale miljøprogram i 2019. Disse midlene går til landbruksforetak som gjennomfører tiltak som enten reduserer forurensning til vann og luft, ivaretar kulturlandskap og kulturminner, tilrettelegger for friluftsliv eller ivaretar biologisk mangfold. Fylkesmannen avgjør hvilke miljøutfordringer som skal prioriteres i hvert enkelt fylke, men midlene brukes til tiltak som skjøtsel av truede naturtyper, redusert bruk av husdyrgjødsel og planting av fangstvekster for å unngå avrenning.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Den største delen av støtteordningene beskrevet ovenfor er direkte overføringer basert på størrelsen på produksjonen av ulike landbruksprodukter. En mindre andel avsettes til beitetilskudd, arealtilskudd og de regionale miljøprogrammene, som må regnes å ha positive virkninger for miljøet generelt.

Tilgrensende virkemidler

Ordningene som listet ovenfor, har til hensikt å redusere kostnader eller øke inntekter i jordbruket, og bidra til økt jordbruksaktivitet i distriktene med konsekvenser for sysselsetting og bosetting. Flere av prosjektene som tildeles midler gjennom Landbrukets utviklingsfond (LUF, kap. 1150 post 50 i statsbudsjettet 2020) har samme formål. Virkningen kan imidlertid være mer indirekte, eller effekten mer langsiktig enn ved de direkte overføringene til jordbruket gjennomgått ovenfor. Blant annet bevilges LUF-midler til forskning og utvikling for å øke verdiskaping i grøntsektoren, og det gis tilskudd til nyplanting av frukt og bær.

Videre gis det skattefritak for investeringer i landbruket (investerings- og bedriftsutviklingsmidlene i landbruket – IBU-midler), med en estimert skatteutgift på 85 millioner i 2020 (Meld. St. 2019-2020). Det gis også investeringsstøtte til produksjonsanlegg i sauedrift og tiltak i beiteområder, samt regionale og områderettede tilskuddsmidler.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Tilskuddsordningene påvirker lønnsomheten i jordbrukssektoren. Lønnsomhet er en forutsetning for å opprettholde aktiviteten og sysselsettingen i næringen. Utover dette bidrar landbruket til vedlikehold av kulturlandskapet, og næringen tilrettelegger for rekreasjonsaktiviteter som kan øke velferden til befolkningen (Handberg et al. 2018).

⁴⁶ <https://www.sabima.no/trua-natur/myr/>.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller reduksjon av omfanget til ordningene vil medføre økte kostnader eller reduserte inntekter for jordbruket. Konsekvensene vil trolig være redusert produksjon og sysselsetting. Tilsvarende vil være tilfellet for jordbruksforedlingsindustrien dersom råvarepriskompensasjonsordningen endres. I en analyse av sammenhengen mellom pris, tilskudd og produksjon i jordbruket, finner NIBIO (2019) at tilskuddene utgjør en større del av inntektene i saueholdet enn markedsprisen. Det motsatte er tilfellet i svineholdet. Det er derfor grunn til å tro at en endring i tilskuddsordningene vil være av større betydning for enkelte deler av jordbruket enn andre. En endring i ordningene kan også ha andre fordelingseffekter. Nærhet til markedet, topografi og klimatiske forhold og driftsmåte er avgjørende for lønnsomheten til den enkelte jordbruker. Jordbrukere som drifter under relativt utfordrende forhold kan derfor i større grad bli rammet av endringer i tilskuddordningene. Dette gjelder særlig dersom de områderettede virkemidlene avvikles eller reduseres. De negative konsekvensene for biologisk mangfold vil generelt reduseres dersom støtteordningene rettes mot aktiviteter i jordbruket som er i tråd med en mer miljø- og biologisk mangfoldvennlig praksis. Ved en slik omlegging av ordningene som ivaretar målsettinger for jordbruket og samtidig i større grad vektlegger hensyn til biologisk mangfold, er det grunn til å tro at man kan redusere negative virkninger for biologisk mangfold (Ge'er et al. 2019).

4.12. Tilskudd til Landbrukets utviklingsfond (LUF)

Landbrukets utviklingsfond (LUF) (kap. 1150 post 50 i statsbudsjettet 2020) kan beskrives som en sekkepost som går til en rekke ulike prosjekter. *«Økt verdiskaping er et av hovedmålene med landbruks- og matpolitikken, og flere av virkemidlene under LUF skal bidra til lønnsom utnyttelse av de samlede ressursene på gården. For ordninger som blir forvaltet av Innovasjon Norge, står målsetningen om flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer sentralt⁴⁷»* Prop. 1 S (2019-2020). Tabell 4.3 viser tilskuddsrammen til LUF. Flere av tiltakene sorteres ut og vurderes ikke videre med tanke på negative konsekvenser for biologisk mangfold, på bakgrunn av kriteriene beskrevet i kapittel 2.3.1, mens andre overføringer er tilgrensende virkemidler som er beskrevet tidligere. Disse ordningene vil ikke bli videre omtalt. Tilskudd til prosjekter som likner ordninger tidligere omtalt er markert med en kapittelhenvisning til hvor de er omtalt i tabellen nedenfor. Videre er noen av tilskuddsordningene opprettet med hensikt nettopp å ivareta biologisk mangfold. Slike ordninger blir heller ikke vurdert videre.

⁴⁷ Sitatet er oversatt fra nynorsk av forfatter.

Tabell 4.3 Tilskuddsrammen til Landbrukets utviklingsfond (kap. 1150 post 50 i statsbudsjettet 2020).
Kilde: Prop. 1 S (2019-2020)

Tilskuddsordning	Vurderes i	Kroner i millioner
Bedriftsretta midler til investering og utvikling	Delkapittel 4.11	634,5
Nasjonale tilretteleggingsmidler	Delkapittel 4.11	8,0
Inn på tunet-løftet	Vurderes ikke	3,0
Regionale tilretteleggingsmidler	Delkapittel 4.11	48,0
Arktisk landbruk	Delkapittel 4.11	4,0
Fjellandbruket	Delkapittel 4.11	4,0
Rekruttering og kompetanse i landbruket	Vurderes ikke	
Nasjonale kompetansetiltak (KIL-midler)	Vurderes ikke	0,0
Nasjonalt rekrutteringsprosjekt	Vurderes ikke	2,0
Regionale kompetansenettverk for lokalmat	Vurderes ikke	14,0
Regionale tilskott til rekruttering og komp.heving	Vurderes ikke	14,0
Nasjonal modell for voksenagronom	Vurderes ikke	17,0
Mentorordning	Vurderes ikke	4,0
Forsking og utvikling	Vurderes ikke	82,0
PRESIS – Presisjonsjordbruk i praksis	Vurderes ikke	4,0
Matmerk	Delkapittel 4.11	63,0
Utviklingsprogrammet	Delkapitlene 4.10 og 4.11	92,0
Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket	Delkapittel 4.12.2	87,0
Skogbruk	Delkapittel 4.7	257,0
Oppfølging av handlingsplan mot villsvin	Vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	2,0
Midler til konfliktforebyggende tiltak jordbruk/reindrift	Delkapittel 4.10	1,5
Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	Vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	127,0
Drenering	Delkapittel 4.12.1	68,0
Tilskutt til tiltak i beiteområder	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	23,0
Handlingsplan for plantevernmidler	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	12,0
Klima- og miljøprogram	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	22,0
Klimasmart landbruk	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	8,0
Biogass	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	5,0
Støtte til verdsarvområda og utvalgte kulturlandskap ³	vurderes ikke (positivt for biologisk mangfold)	23,0
Utviklingstiltak innen økologisk landbruk	Delkapittel 4.11	34,0

4.12.1. Tilskudd til drenering

Beskrivelse av ordningen

I Landbrukets utviklingsfond blir det i 2020 avsatt 68 millioner kroner til dreneringsprosjekter (kap. 1150 post 50 i Statsbudsjettet 2020). Midlene tildeles grøftingsprosjekter på jordbruksareal som tidligere har blitt drenert, og prosjektene er begrenset til systematisk grøfting, profilering og omgraving. Formålet med ordningen er å øke potensialet for matproduksjon, i tillegg til å redusere faren for erosjon og avrenning av næringsstoffer til vassdrag (LMD 2015). På grunn av våtmarksområders verdi for økosystemtjenester er det allerede forbudt å grøfte myr

for å plante skog, og Stortinget har vedtatt endringer i jordloven for å stanse nydyrkingen av myr.⁴⁸ Dersom dreneringen kan innebærer skade for biologisk mangfold av et visst omfang, eller medfører fare for flom og vannforurensning, vil ikke prosjektet være aktuelt for tilskuddet⁴⁹.

Ordningen stimulerer til dreneringstiltak på arealer som allerede er grøftet.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Tilskudd til drenering er aktuell for følgende kriterier: økologisk tilstand, areal som påvirke og sumvirkninger.

Grøfting og drenering i jordbruksarealer kan medføre økt avrenning til vann og vassdrag. Dette vil påvirke lagringskapasiteten negativt og øke faren for flom. Avrenning av nitrogen, kjemikalier og andre lystgasser gjennom grøfter truer også liv i innsjøer og hav.

Andre miljøvirkninger

Drenering kan forbedre vannkvaliteten i nærliggende områder fordi grøftene reduserer sannsynligheten for erosjon ved å hindre opphoping av vann i jordsmonnet. I tillegg kan prosjektene bidra til å redusere utslippene av lystgass⁵⁰ fordi tørrere jord inneholder mer oksygen enn våt, og lystgass dannes under oksygenfattige forhold.⁵¹

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Det trengs mer detaljerte studier for å vurdere de positive virkningene av bedre vannkvalitet og reduserte utslipp, opp mot de negative virkningene dreneringen kan ha på biologisk mangfold.

Tilgrensende virkemidler

Hensikten med tilskuddet er å øke produktiviteten i det dyrkbare arealet. Flere av overføringene innenfor LUF tar sikte på å effektivisere jordbruket, blant annet overføringen til PRESIS-programmet. Disse er imidlertid hovedsakelig forskningsprosjekter som antageligvis først vil ha effekt på lengre sikt.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Hensikten med tilskuddet til drenering er å forbedre tilstanden i jordsmonnet for å øke produksjonen per dekar. NIBIO (2017) har gjennomført en vurdering av effekten av ulike agronomiske tiltak på kornproduksjonen. De estimerer at en forbedret grøfting kan gi en meravling på om lag 45 000 tonn per år totalt i Norge. Likevel finner NIBIO det utfordrende å konkludere med hvilke effekter en forbedret dreneringstilstand vil ha. Dette skyldes manglende oversikt over hvor store arealer som er dårlig grøftet, hvor disse er og hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige å gjennomføre. Når miljøvirkningene ved ulike grøftedimensjoner i tillegg er uklare (NIBIO 2017), er det vanskelig å sammenligne de ulike samfunnsøkonomiske virkningene.

⁴⁸[https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/vatmark/id2339659/\[03.12.19\].](https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/naturmangfold/innsiktsartikler-naturmangfold/vatmark/id2339659/[03.12.19].)

⁴⁹[https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/drenering/om-tilskudd-til-drenering-av-jordbruksjord/\[27.11.19\].](https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/drenering/om-tilskudd-til-drenering-av-jordbruksjord/[27.11.19].)

⁵⁰[https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/drenering/om-tilskudd-til-drenering-av-jordbruksjord/\[27.11.19\].](https://www.landbruksdirektoratet.no/no/miljo-og-okologisk/drenering/om-tilskudd-til-drenering-av-jordbruksjord/[27.11.19].)

⁵¹[https://forskning.no/bioforsk-landbruk-forurensning/darlig-drenering-gir-mer-lystgass/773946/\[27.11.19\].](https://forskning.no/bioforsk-landbruk-forurensning/darlig-drenering-gir-mer-lystgass/773946/[27.11.19].)

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En reduksjon eller avvikling av tilskuddet vi trolig bety at omfanget grøfting av allerede drenerte jordbruksarealer reduseres, og dermed de positive virkningene disse har for matproduksjonen og vannkvalitet. Hvor mange av prosjektene som ikke vil bli gjennomført i fravær av tilskudd, er avhengig av ordningens addisjonalitet (utløsende effekt). Fordi flere av jordbrukerne også mottar tilskudd som gir incentiver til økt aktivitet, som produksjonstilskudd per enhet, er det grunn til å tro at en del dreneringsprosjekter ville blitt gjennomført også uten denne tilskuddsordningen. Jordbrukerens beslutning vil avhenge av kostnaden ved grøftingen, sammenlignet med merinntekten av økt avling som følge av tiltaket.

Hvorvidt ordningen kan innrettes på en annen måte, som både ivaretar formålet med ordningen og hensynet til biologisk mangfold, er avhengig av hvilke alternative jordbrukstiltak som er tilgjengelige. Videre fordrer en slik vurdering en sammenligning av alternativene opp mot grøftingstiltakene, både når det gjelder påvirkning på biologisk mangfold og produksjon.

4.12.2. Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket

Beskrivelse av ordningen

Verdiskapningsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling blir foreslått bevilget 87 millioner kroner gjennom Landbrukets utviklingsfond (kap. 1150 post 50 i Statsbudsjettet 2020) i 2020. Hensikten med verdiskapningsprogrammet er «å stimulere til jord- og skogbrukere til å produsere, bruke og levere bioenergi i form av brensel eller ferdig varme. Programmet skal bidra til verdiskaping i landbruket basert på lokale bioenergiressurser og at det skapes aktivitet i hele landet. I tillegg til de økonomiske faktorene skal det også legges stor vekt på at tiltakene er et bidrag til reduserte klimautslipp, og bidra til å nå Norges forpliktelser til CO₂-reduksjon i tråd med internasjonale forpliktelser». (Innovasjon Norge 2018). Jord- og skogbrukere kan søke om støtte til investeringer i bioenergianlegg, samt kunnskapshevede tiltak som forstudier og -prosjekter. Ordningen forvaltes av Innovasjon Norge, som gir tilskudd og lån til anlegg for varmesalg, gårdsvarmeanlegg, veksthus, biogass-, biokull-, og kraft/varmeanlegg, flislager og tørkeanlegg for brensel for salg.⁵² I 2018 ble det gitt tilskudd til investeringer i 107 gårdsvarmeanlegg, 15 varmesalgsanlegg og 2 veksthusanlegg. (Prop. 120 S 2018-2019).

Ordningen stimulerer til bygging av varmeanlegg og fasiliteter for bioenergiproduksjon. Byggingen kan ha direkte konsekvenser for biologisk mangfold gjennom økt arealbruk. I tillegg kan tilskuddsordningen øke etterspørselen etter innsatsfaktorer i bioenergiproduksjonen. Gårdsvarmeanleggene, prosjektene som har mottatt storparten av midlene, er varmeanlegg hvor det benyttes ved, flis, halm, pellets og briketter som produksjonsmiddel⁵³. Dette kan innebære inngrep, som for eksempel nedbygging eller inngjerding, i leveområdene til arter og naturtyper

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Verdiskapningsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling er relevant for følgende kriterier: økologisk tilstand, areal som påvirkes og truede arter.

Dersom tilskuddene fører til økt arealbruk ved utbygging av varmeanlegg og fasiliteter for bioenergiproduksjon kan det ha negative konsekvenser for biologisk mangfold. Økt utbygging av infrastruktur fører til at

⁵² www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/landbruk/finansiering-for-landbruket/fornybar-energi-i-utlandet/ [27.11.19]

⁵³ <https://www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/landbruk/finansiering-for-landbruket/fornybar-energi-i-utlandet/> [02.12.19]

naturmangfoldet reduseres og at økosystemer blir svekket eller ødelagt. Hvor store disse konsekvensen er, vil imidlertid avhenge av i hvilken grad støtten brukes til å bygge anlegg og hvor disse eventuelt anlegges. Videre vil type brensel avgjøre tiltakenes effekt. Generelt vil bruk av avfall eller husdyrgjødsel ha mindre konsekvenser for biologisk mangfold enn skogprodukter.

Andre miljøvirkninger

Bioenergi har flere positive miljøvirkninger. Energi fra biogassproduksjon kan benyttes til erstatning for energi fra fossile kilder og dermed redusere klimagassutslipp. Videre kan bioenergiproduksjon bidra til å løse et avfallsproblem, da matavfall kan benyttes som innsatsfaktor. I tillegg kan biogjødsel erstatte fossile alternativer. Reduserte klimagassutslipp har positive virkninger både på lokalt og globalt nivå.⁵⁴

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Økt arealbruk gjennom utbygging av varmeanlegg og fasiliteter for bioenergiproduksjon vil ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, som redegjort for over. Videre er det type brensel som avgjør om tiltakene har netto negativ eller positiv virkning på miljø, fordi de varierer med hensyn til graden av positiv klimaeffekt og negativ effekt på biologisk mangfold. Generelt vil bruk av avfall eller husdyrgjødsel ha mindre konsekvenser for biologisk mangfold enn skogprodukter.

Tilgrensende virkemidler

Det finnes en rekke virkemidler, på tvers av departementene, rettet mot å øke produksjon og bruk av bioenergi. En fullstendig gjennomgang av disse er gitt i Riksrevisjonen (2017-2018). Av virkemidler målrettet mot landbrukssektoren finnes ingen direkte overlappende ordninger, men det ble satt av 5 millioner kroner for å stimulere husdyreiere til å levere gjødsel til biogassanlegg i 2019 (kap. 1150 post 50 i Statsbudsjettet 2020).

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Riksrevisjonen (2017-2018) har gjennomført en evaluering av myndighetenes virkemidler for å redusere klimagasser gjennom satsing på bioenergi. De finner at verdiskapningsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling, over en periode på 9 år, har bidratt til fornybar energiproduksjon eller spart energi tilsvarende 0,3 TWh.⁵⁵ Generelt finner de at myndighetenes satsing på bioenergi har gitt liten vekst i bioenergiforbruket. En mulig årsak er manglende samordning av målsettinger og virkemiddelbruk på tvers av departementer (Riksrevisjonen, 2017-2018).

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En reduksjon eller avvikling av tilskuddsordningen vil redusere insentivet til å investere i bioenergiproduksjon- og oppvarmingsanlegg da det vil innebære høyere kostnader for den enkelte aktør. På den positive siden, vil dette redusere de negative konsekvensene på biologisk mangfold som er knyttet til noen aktuelle tiltak som kan få støtte.

Det finnes alternativer til restprodukter fra skogproduksjon som kan benyttes som innsatsfaktor i bioenergiproduksjonen, eksempelvis husdyrgjødsel og matavfall, med mindre konsekvenser for biologisk

⁵⁴<https://www.avfallnorge.no/bransjen/nyheter/biogass-verdifullt-effektivt-og-kliman%C3%B8ytralt> [27.11.19].

⁵⁵ Dette er «energiresultatet», altså det som støttemottakeren forplikter seg til ved oppstart av prosjektet, korrigert for beregnet resultat når anlegget settes i drift (Enova 2012; Riksrevisjonen 2017-2018).

mangfold. Dersom tilskuddsordningen premierer bruk av disse alternativene, i stedet for avfall fra skogsvirke, kan de negative konsekvensene for biologisk mangfold reduseres, samtidig som klimaeffekten opprettholdes. Det må imidlertid også understrekes at det ikke nødvendigvis har større negative konsekvenser for biologisk mangfold om man utnytter avfall fra skogsvirke. Konsekvensen på biologisk mangfold gjennom utbygging av bioenergiproduksjon- og oppvarmingsanlegg kan reduseres ved å stimulere mer optimal plassering av anleggene, arealeffektivisering av bygningsmasse og andre tiltak for å minimere påvirket areal.

Som et klimavirkemiddel er ikke nødvendigvis ordningen kostnadseffektiv. Det kan være andre virkemidler, også i andre sektorer, som kan stimulere til tiltak med lavere samfunnsøkonomiske kostnader per tonn CO₂, inkludert konsekvenser på biologisk mangfold, se Bruvoll et al. (2018). Som vist av Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen 2017-2018), er det også grunn til å vurdere de mange ordningene som skal stimulere til økt bruk av bioenergi i sammenheng, fordi de totalt har gitt liten effekt.

4.13. Erstatning for beitedyr tatt av rovvilt

Beskrivelse av ordningen

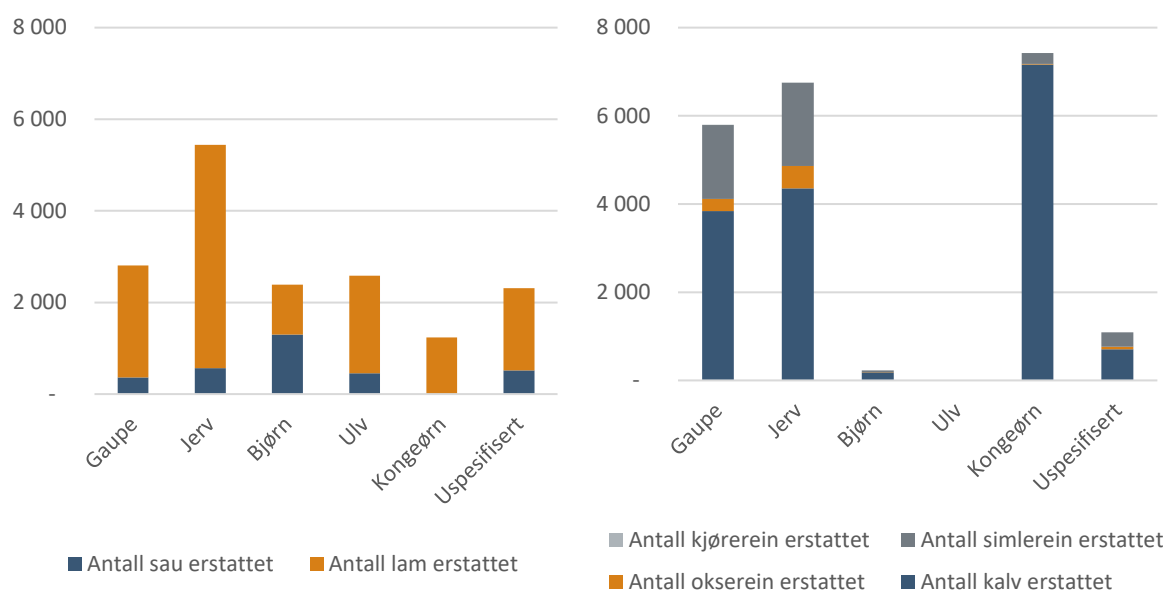
Ordningen med erstatning for beitedyr tatt av rovvilt har hjemmel i egne forskrifter – «forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt» og «forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt». Formålet med forskriftene og dermed ordningene er å erstatte husdyreierens og reindriftens tap og følgekostnader når beitedyr blir drept eller skadet av rovvilt. I tillegg skal den medvirke til å redusere tapet av dyr. Husdyr defineres som sau, geit, storfe, hest, gjeterhund, vokterhund og jakthund i bruk under lovlig jakt, lovlig trening eller jakthundprøver, i tillegg til tamrein. Ordningen ligger under kap. 1420 post 72 i statsbudsjettet. Foreslått størrelse på ordningen er i 2020 på 141,3 millioner kroner.

Ordningen kompenserer altså bønder og reieiere for tapte dyr, inkludert tapte inntekter når husdyr blir tatt av rovdyr. Vi vurderer ikke størrelsen på kompensasjonen sammenlignet med det faktiske tapet til bonden. Denne kompensasjonen reduserer kostnadene for bøndene ved tap grunnet rovdyr, og kan dermed øke netto inntjening og bidra til økt aktivitet av næring avhengig av utmarksbeite i områder med fast bestand av rovvilt. Dette kan stimulere til økt beitetrykk i utmark, noe som kan ha konsekvenser på biologisk mangfold.

Av omtrent to millioner sau og lam på beite hvert år går ca. 100 000 tapt.⁵⁶ I underkant av 20 prosent av tapene grunner i rovvilt, mens de resterende tapene grunner i drukning, ulykker, påkjørsler, sykdommer og annet. For rein ble det i 2017/2018 utbetalt erstatning for i overkant av 22 000 dyr, hvor gaupe, jerv og kongeørn stod for de fleste skadene. Figur 4.2 viser hvordan henholdsvis tapte lam og sau (til venstre) og ulike rein (til høyre) fordeler seg på ulike skadevoldere.

⁵⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sporsmal-og-svar-i-rovviltforvaltningen/id2625129/> [28.11.19].

Figur 4.2 Antall sau/lam og rein erstattet gjennom ordningene i 2018, fordelt på husdyr og skadevolder.
Kilde: www.rovbase.no



Hvilke ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold har ordningen

Ordningen er relevant for følgende kriterier: truede arter, økologisk tilstand og areal som påvirkes.

Ordningen kan ha negative konsekvenser for biologisk mangfold dersom tilskuddene bidrar til økt insentiv for husdyrhold: Tiltaket kan påvirke gjennom arealendringer – habitatpåvirkning i landbruket og i utmark, og gjennom opprettholdelse og/eller mulig økt buskap/dyrehold. Som nevnt over, er ca. 2,1 millioner sauer, storfe og geiter på utmarksbeite i Norge, ifølge regnskap fra NIBIO og SSB. En samlet beregning av beitekapasitet viser at beitedyr som sau, storfe og geit kan økes betydelig. Norsk reindrift er relativt godt regulert gjennom norsk lovgivning (Meld. St. 32 2016-2017). Blant annet er reinbeitearealene inndelt i reinbeiteområder og reinbeitedistrikter, hvor det er fastsatt beitetider og øvre reintall. At disse er fastsatte medfører at støtteordningen trolig i liten grad gir økt beitetrykk fra rein, med et mulig lite unntak ved at beitedyr kan erstattes raskere, men det er påvist en positiv effekt på flokkstørrelser som følge av erstatninger for rovviltskader (Næss et al. 2011). Av andre beitedyr er disse berørt av Beitelova (Lov om ymse beitespørsmål av 1961). Der heter det at beiteloven regulerer retter og plikter i forbindelse med husdyr på beite. Loven gir hjemmel for regulering av beitetidspunkt, og for å sette forbud mot beiting i avgrensede områder (ikke for bygde- og statsallmenninger).

I den grad ordningen gir økt insentiv til buskap/husdyrhold og beitetrykk, kan det gi reduksjon i inngrepsfrie naturarealer som er viktige for biologisk mangfold i forbindelse med vedlikehold eller utbygging av infrastruktur knyttet til husdyrholdet.

Andre miljøvirkninger

Utmarksbeite kan bidra til å opprettholde kulturlandskapet og dermed arter og naturtyper som er avhengige av dette, og vil dermed kunne ha en positiv virkning på biologisk mangfold, avhengig av naturtype og eksisterende beitetrykk. I tillegg kan en erstatningsordning bidra til å redusere presset for felling av rovdyr i Norge og dermed bidra til å opprettholde bestandene av gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Samtidig kan ordningen bidra til å opprettholde et høyt nivå av utmarksbeite i områder med rovdyr og dermed et høyere konfliktnivå i disse områdene. Det trengs mer inngående studier for å evaluere hvor sterke de ulike effektene er. Støtteordningen bidrar i liten grad til endringer i selve husdyrholdet, snarere en opprettholdelse av eksisterende tradisjon.

Kompensasjon fra støtteordningen kan i verste fall føre til for høyt antall beitedyr da den kompenserer for antall dyr, ikke biomasse. Videre har ny forskning, jf. rovdyr-samfunn-debatten, vist at kompensasjonen ikke nødvendigvis bidrar til økt toleranse for rovdyr, men kan oppfattes som viktig for resten av samfunnet. Ordninger der man heller betaler for det resultatet man ønsker (f.eks. en kompensasjon for å ha rovdyr tilstede eller for ynglinger) ser ut til å ha en større positiv effekt (Schwerdtner & Gruber 2007, Zabel et al. 2008, Person et al. 2010).

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Denne støtteordningen kan potensielt gi både positive og negative virkninger på biologisk mangfold og miljøet for øvrig. Hva som har størst betydning av ordningens insentiver til økt buskap som kan gi flere beitende dyr og mer overgjødsling, eller mulighetene ordningen gir for å redusere presset på felling av rovdyr, samt bidrag til å opprettholde åpne kulturlandskap ved beiting, er usikkert og trenger ytterligere studier.

Tilgrensende virkemidler

Det er en rekke støtteordninger og andre virkemidler rettet mot å redusere kostnadene i jordbruket og i reindriften. Disse beskrives i delkapitlene 4.10-4.11. Det er ingen andre ordninger rettet mot å erstatte for tapte dyr som følge av rovvilt.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

Tilstedeværelsen av rovdyr i områder med utmarksbeite medfører konsekvenser for husdyreierne. Denne ordningen kan derfor tolkes som en kompensasjon for oppretthold av en rovdyrbestand i disse områdene til hovedgruppen som bærer kostnadene. Konsekvensene er at beitedriften kan opprettholdes, noe som bidrar til å holde aktivitet og sysselsetting i næringen, med mulige positive virkninger på verdiskaping. Som nevnt over, tyder imidlertid forskning på at ordninger som ikke kompenserer for tap, men heller betaler for det man ønsker å oppnå, har større positive effekter. Videre kan beite bidra til å vedlikeholde kulturlandskap, med mulige positive konsekvenser for rekreasjon og biologisk mangfold der det ikke allerede er overinvestert i beite. Der beitetrykket allerede er betydelig, vil stimulering til beite ha negative konsekvenser på biologisk mangfold.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

En avvikling eller reduksjon i omfanget av ordningen vil medføre en reduksjon av de negative og positive virkningene beskrevet over. I hvilken grad dette vil skape netto positiv samfunnsøkonomisk nytte er vanskelig å anslå, da det avhenger av eksisterende beitetrykk og størrelsene på virkningene. Vi legger imidlertid til grunn at det vil være vanskelig å opprettholde rovdyrbestanden i områder med beiting uten kompensasjon for tapte husdyr, så lenge det ikke kommer på plass alternative ordninger. Det bør vurderes om andre ordninger med kompensasjoner for tilstedeværelse av rovdyr kan opprettholde de positive effektene og redusere eventuelle negative. Vi er kjent med at Miljødirektoratet i disse dager planlegger å sette i gang en egen utredning som tar sikte på å vurdere om ordningen kan legges om for bedre måloppnåelse.

4.14. Overføring til Klima- og energifondet

Beskrivelse av ordningen

Ordningen (kap. 1428, post 50) er en overføring til Klima- og energifondet, som finansierer Enovas virksomhet. Formålet til Enova og Klima- og energifondet er å bidra til reduserte klimagassutslipp og styrket forsyningssikkerhet for energi, samt teknologiutvikling som på lengre sikt også bidrar til reduserte

klimagassutslipp. Overføringens størrelse er i statsbudsjettet 2020 foreslått til 3,2 milliarder, inkludert 690 millioner kroner fra påslaget på nettariffen.

I tillegg til utgifter til administrasjon, analyser og kommunikasjonsarbeid (omtrent 10 prosent), brukes midlene til å støtte et stort antall prosjekter under en rekke tilskuddsprogram. Tabell 4.4 viser antall prosjekter støttet, størrelse på støtten og andelen støtte per program i 2018 (Enova 2019).

Flere av tilskuddene bidrar til utbygging av infrastruktur, særlig til infrastrukturinvesteringer i havner, kollektivtransport på land, fjernvarme og arealbruk til bygg. Uten grundigere evaluering, er det vanskelig å si i hvilken grad disse tilskuddene er utløsende for aktiviteten eller om prosjektene ville vært gjennomført uansett. Det er rimelig å tro at tilskuddene er utløsende for en del aktiviteter, mens andre aktiviteter ville blitt gjennomført uansett, eventuelt med støtte fra andre. For eksempel kan det være rimelig å anta at mange av prosjektene som har fått støtte til energi- og klimatiltak, ville blitt gjennomført uten tilskudd, men uten investering i energieffektive anlegg mv. som er gitt støtte. I den grad tilskuddene fører til økt utbygging, innebærer det økt arealbruk, noe som kan ha konsekvenser for biologisk mangfold. I tillegg er omtrent 19 prosent av finansieringen overføringer til industrien. Dette kan redusere kostnadene til industriaktørene og bidra til økt aktivitet. Der næringsaktiviteten har eksisterende konsekvenser på biologisk mangfold, vil de negative virkningene av dette kunne bli forsterket. I det store og hele er det imidlertid rimelig å anta at store deler av tilskuddene har vært utløsende for klima- og energiteknologi, men ikke for selve byggene og infrastrukturen som energi- og klimatiltakene er en del av, og at påvirkningen på biologisk mangfold dermed er begrenset.

Det kan også gis støtte til produksjon av biogass og biodrivstoff over denne ordningen. I den grad dette inkluderer/kan inkludere produksjon av bioenergi fra skog, er det viktig å stille krav til hva som kan utnyttes for å sikre at uttaket ikke har negative konsekvenser for biologisk mangfold og sikre klimaeffekten.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Enova-tilskuddet skal bidra til å redusere klimagassutslipp som medvirker til å oppfylle Norges klimaforpliktelser for 2030. Vi har vurdert tre punkter i dette tiltaket som kan påvirke biologisk mangfold negativt.

Denne ordningen inneholder så mange ulike prosjekter i ulike sektorer at det ikke er mulig å gi en generell vurdering av hvilke eventuelle negative virkninger den har på biologisk mangfold. I den grad tilskuddene er utløsende for utbygginger, kan det ha negative påvirkning via arealendringer, men det vil være svært ulikt i hvilken grad dette påvirker biologisk mangfold. Det vil avhenge både av type tiltak og ikke minst hvor tiltaket gjennomføres og på hvilken måte. Eventuelle negative virkninger må derfor vurderes for hvert enkelt prosjekt. Som nevnt over, er det imidlertid grunn til å anta at mange av prosjektene både i industri, transport og bygg og eiendom ville vært gjennomført også uten tilskuddene, men antagelig med mindre energi- og klimavennlige løsninger.

Det er grunn til å vurdere den delen av ordningen som gjelder støtte til biodrivstoff, i den grad dette går til å utnytte skog til bioenergi.

Tabell 4.4

Antall støttede prosjekter, støttesummer og andel av total støtte som hver prosjektkategori utgjør for Klima- og energifondet i 2018. Kilde: Enova (2019, s. 22). Avrunding av alle tall til nærmeste million, kan gjøre at ikke alle summer går opp.

Sektor	Antall prosjekter støttet	Kontrakts-festet støtte (mill. 2018-kr)	Andel av total støtte
Industri	191	407	19 %
Pilotering av ny energi- og klimateknologi i industrien	4	8	0 %
Demonstrasjon av ny energi- og klimateknologi	2	28	1 %
Fullskala innovativ energi- og klimateknologi	8	197	9 %
Støtte til forprosjekt ny energi- og klimateknologi i industrien	3	23	1 %
Støtte til energi- og klimatiltak i industri og anlegg	70	120	6 %
Støtte til forprosjekt for energi- og klimatiltak i industrien	3	1	0 %
Støtte til introduksjon av energiledelse	101	29	1 %
Transport	203	817	39 %
Pilotering av ny energi- og klimateknologi i transport	1	8	0 %
Fullskala innovativ energi- og klimateknologi	4	46	2 %
Støtte til energi- og klimatiltak i skip	30	276	13 %
Elektrifisering av sjøtransport	1	1	0 %
Støtte til energi- og klimatiltak i landtransport	21	53	3 %
Hydrogeninfrastruktur	4	24	1 %
Landstrøm til skip i norske havner	15	131	6 %
Støtte til infrastruktur for kommunale og fylkeskommunale transporttjenester	7	187	9 %
Støtte til ladeinfrastruktur for elbil (rettighetsbasert)	29	8	0 %
Støtte til introduksjon av energiledelse	90	45	2 %
Støtte til produksjon av biogass og biodrivstoff	1	39	2 %
Energisystemet	34	160	8 %
Demonstrasjon av ny energi- og klimateknologi	2	7	0 %
Fullskala innovativ energi- og klimateknologi	6	39	2 %
Storskala demo- og pilotprosjektområde	0	-	0 %
Støtte til fjernvarme	26	115	5 %
Bygg og eiendom	556	444	21 %
Introduksjon av ny teknologi i bygg og områder	29	102	5 %
Kommersiell utprøving	7	12	1 %
Innovative løsninger i Energitjenestemarkedet for bygg	10	8	0 %
Støtte til energieffektive nybygg	3	26	1 %
Støtte til ny teknologi for fremtidens bygg	0	-	0 %
Beste tilgjengelige teknologi i eksisterende bygg	92	92	4 %
Helhetlig kartlegging av bygg	19	3	0 %
Kartleggingsstøtte til eksisterende bygg	20	2	0 %
Støtte til eksisterende bygg	138	147	7 %
Støtte til konseptutredning nybygg og område	37	25	1 %
Støtte til varmesentraler	201	28	1 %
Bolig og forbruker (Enovatilskuddet)	14 487	275	13 %
Internasjonalt (IEA hovedprosjekt)	3	3	0 %
Totalt	15 474	2 106	100 %

Andre miljøvirkninger

Ordningen er i stor grad rettet mot å redusere klimagassutslipp, og Enova (2019) anslår at finansierte prosjekter bidro til å redusere 242 000 tonn CO₂ i 2018.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på naturmangfold og andre miljøvirkninger

Tiltakene gis støtte for å redusere klimagassutslipp som er et viktig tiltak for miljø, inkludert naturmangfold. Tiltakets betydning for reduserte klimagassutslipp er dokumenterte. Ordningen har også mulige negative virkninger for biologisk mangfold, spesielt knyttet til infrastrukturtiltak og arealendringer som følger av det.

Tilgrensende virkemidler

Dette er en støtteordning som omfatter mange sektorer og tiltak, og det er flere tilgrensende virkemidler for ulike sektorer og virkemidler. Blant annet er det mange virkemidler som tar sikte på å redusere klimagassutslipp, øke bruk av bioenergi mv.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

I tillegg til å redusere klimagassutslipp har Enova mål om å styrke forsyningssikkerheten for energi i Norge. I årsrapporten for 2018 anslås det at finansierte prosjekter har bidratt med fornybar energiproduksjon eller spart energi (energieresultat) tilsvarende 1,6 TWh. Videre anslås det at ordningene har utløst 1,2 milliarder kroner i privat innovasjonskapital.

Kort vurdering av konsekvenser ved endret ordning

Ordningen har klart positive effekter for reduserte klimagassutslipp og bidrar til fornybar energiproduksjon, men kan også ha negative konsekvenser for biologisk mangfold, uten at disse enkelt lar seg kvantifisere. Hvor store de negative virkningene blir, vil i stor grad avhenge av hvilke konkrete prosjekter som får støtte og hvilke krav som stilles til dem med hensyn til å ivareta til biologisk mangfold.

4.15. Nedre grense for grunnrenteskatt

Beskrivelse av ordningen

Etter skatteloven § 18-3-10 skal det ikke fastsettes grunnrenteskatt for små vannkraftverk, definert som kraftverk med påstemplet merkeytelse under 10 000 kVA. Grunnrente (eller ressursrente) er avkastning grunnet utnyttelse av en begrenset naturressurs, som overstiger normal avkastning på arbeid og kapital i andre næringer.⁵⁷ Vannkraft og utvinning av olje er ellers pålagt grunnrentebeskatning, mens det samme diskuteres for havbruk (NOU 2019: 18). Skattesatsen for vannkraft er på 37 prosent av verdien av solgt kraft i det gitte året, fratrukket hovedsakelig driftsutgifter, konsesjonsavgift, eiendomsskatt og avskrivning. Grensen for fritak var opprinnelig (1996-1997) på 1 500 kVA og den har gjentatte ganger blitt justert opp og ned (mellom 5 500 og 1 500 kVA), før den nådde dagens nivå på 10 000 kVA i 2015 (NOU 2019: 16). Motivasjonen for ordningen var i utgangspunktet å unngå administrative kostnader ved beskatningen, men stimulering til økt utbygging av mindre kraftverk har også blitt nevnt ved øking av grensen til over 1 500 kVA.

⁵⁷ <https://www.ssb.no/ajax/ordforklaring?key=138003&sprak=no> [08.12.19].

Skatteutgiften ved dette fritaket er anslått til 890 millioner kroner i 2019 (Meld. St. 1 2019–2020). Ved inngangen til 2019 var det nesten 1300 små vannkraftanlegg i Norge, hvorav i underkant av halvparten er mikro- eller minikraftverk (under 1 MW).⁵⁸ Første kvartal 2019 ble det rapportert at ytterligere 415 små vannkraftverkanlegg er under bygging med planlagt oppstart i 2019 (NVE 2019b) og i andre kvartal ble det rapportert om det foreløpig er 276 små vannkraftverkanlegg med planlagt oppstart i 2020 (NVE 2019c).

Ordningen øker forventet avkastning ved investering i små vannkraftverk i Norge. Denne økningen kan føre til at prosjekter som ellers ikke ville vært lønnsomme, blir lønnsomme. Ordningen kan derfor stimulere til økt utbygging av små vannkraftanlegg, som medfører konsekvenser for biologisk mangfold. Se Handberg et al. (2017) for eksempeldrøftinger rundt sensitiviteten av lønnsomheten til vannkraftutbygginger.

Alle utbygginger skal konsesjonsbehandles av NVE (og eventuelt Olje- og energidepartementet), hvor blant annet konsekvenser for biologisk mangfold vurderes. Små vannkraftverk har mindre omfattende konsesjonsbehandling enn større kraftverk og behandles av vannressursloven (ikke vassdragsreguleringsloven), og mikro- og minikraftverk trenger ikke nødvendigvis konsesjon.

Ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Vurderingen gjort her forutsetter at ordningen medfører økt utbygging av små vannkraftanlegg. Utbygging av små vannkraftanlegg medfører inngrep i selve vannføringen i den berørte sonen og for naturen tilknyttet vassdragets nærhet. I vannstrengen påvirkes fiskebestander samt annen fauna og flora i ulik takt med mengde redusert vannføring. Det er også mye unikt biologisk mangfold langs kantsoner i vassdrag, slik som våtmarker, andre naturlige vegetasjonssoner, beitesone, naturlig kantvegetasjon, med mer. Slike kantsoner har mange funksjoner, som bevaring av biologisk mangfold, flomdemping, redusert kanterosjon, renseeffekt og matproduksjon. På generell basis er også flom en viktig økologisk prosess for mange arter og vegetasjon langs stryk og fossefall inneholder et stort biologisk mangfold med mange truede mose- og lavarter (Bakkestuen et al. 2016).

Økt utbygging av småkraft medfører også økt infrastruktur tilknyttet anleggene. NOU (2015: 15) påpeker at kraftlinjer, vind- og vannkraftprosjekter sto for 26 prosent av bortfallet inngrepsfri natur i perioden 2008-2012. Økt utbygging medfører en negativ konsekvens for biologisk mangfold ved at arealer beslaglegges, det vil si arealendringer og habitatpåvirkning, som resultat av utbygginger. Infrastrukturutbygging medfører også økt forurensing. Økt mengde kraftlinjer medfører også økt større tilfeldig mortalitet hos fugler.

Andre miljøvirkninger

Dersom økt kraftproduksjon fra vannkraftutbyggingene erstatter energi basert på fossil kraftproduksjon, vil ordningen også stimulere til reduserte klimagassutslipp.

Samlet vurdering av positive og negative virkninger på biologisk mangfold og andre miljøvirkninger

Det er utfordrende å kvantifisere konsekvensene ordningen stimulerer til, både på biologisk mangfold og i form av reduserte klimagassutslipp. Å sette disse virkningene opp mot hverandre krever derfor en større samfunnsøkonomisk analyse.

⁵⁸ <https://www.nve.no/energiforsyning/vannkraft/> [17.12.19].

Tilgrensende virkemidler

På etterspørselssiden viser sekkeposten «fornybar kraft» i delkapittel 3.4 til flere ordninger som kan stimulere til økt produksjon av fornybar kraft. Elsertifikatordningen, som er under utvikling og derfor kun kort er nevnt i kapittel 3, er også innrettet mot å stimulere til økt fornybar kraft-produksjon. Selv om disse ordningene ikke kun er innrettet mot vannkraft, er de tilgrensende og delvis overlappende til fritaket for grunnrente.

Samfunnsøkonomiske aspekter ved ordningen

I tillegg til miljøvirkningene diskutert over, berører ordningen andre samfunnsaspekter. På den ene siden stimulerer ordningen til økt utbygging av vannkraftverk og dermed til økt kraftproduksjon. Dette er økt tilbud av fornybar kraft som kan utnyttes av ulike strømforbrukere. En lavere strømpris kommer strømforbrukere til gode, særlig kraftintensiv industri, på bekostning av strømprodusentene.

Overnevnte virkning forutsetter imidlertid at de kraftverkene som bygges som følge av støtteordningen, har større produksjon enn kraftverkene som ellers ville blitt bygget. NOU (2019:16) påpeker at ordningen skaper insentiv til å redusere ytelsen til generatorene til like under grensen, slik at kraftproduksjonen blir mindre effektiv. Utvalget viser til at antallet kraftverk med størrelse like innenfor grensen for fritaket er uforholdsmessig stort, slik at utbyggere synes å produsere mindre strøm i kraftverk som ellers ville ha hatt en produksjon (like) over grensen på 10 000 kVA.

Videre kan ordningen bidra til at utnyttelsen av vannressursene deles opp i flere små vannkraftverk, fremfor et større kraftverk, både ved etablering av nye kraftverk og ved rehabilitering av eksisterende kraftverk. Dette vil føre til redusert kraftproduksjon og dermed et samfunnsøkonomisk tap. Det kan også ha konsekvenser på biologisk mangfold. NOU (2019:16) mener at konsesjonsprosessen ikke kontrollerer tilstrekkelig for slike tilpasninger.

Kort vurdering av konsekvenser ved eventuell omlegging av ordningen

Formålet med fritak for grunnrentebeskatning for små vannkraft var opprinnelig å redusere administrative kostnader ved å beregne og kreve inn grunnrenteskatten. Da var grensen 1 500 kVA. Ved økningen til 10 000 kVA ble det vist til Sundvolden-plattformen (NOU 2019:16), hvor endringen er beskrevet under plattformens punkt 14 – «Olje og energi» med motivasjon om stabil energiforsyning og miljøvennlig energibruk og -produksjon. Formålet med dagens grenseverdi for fritaket synes derfor å være økt produksjon av norsk, fornybar energi.

NOU (2019:16) viser imidlertid til den overnevnte, utilsiktede virkningen, som reduserer strømproduksjon og anbefaler at den nedre grensen reduseres fra 10 000 kVA til 1 500 kVA. Begrunnelsen for å beholde et fritak for de minste kraftverkene er de administrative kostnadene ved å behandle hvert kraftverk. Potensielle ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold vil være en ytterligere grunn for å redusere grensen, slik som anbefalt i NOU (2019).

Referanser

- Aarrestad, P. A., Bakkestuen, V., Töpper, J. P., Chala, D., Often, A., Olsen, S. L., Myklebost, H. E., Stabbetorp, O. E. 2017. Vegetasjonsundersøkelser av boreal bjørkeskog i Lund og Åmotsdalen, I: Erik Framstad (red.), Terrestrisk naturovervåking i 2016: Markvegetasjon, epifytter, smånagere og fugl. Sammenfatning av resultater. *NINA-rapport* 1376.
- Aarrestad, P.A., Bendiksen, E., Bjerke, J.W., Brandrud, T.E., Hofgaard, A., Rusch, G. & Stabbetorp, O.E. 2013. Effekter av treslagsskifte, treplantning og nitrogengjødsling i skog på biologisk mangfold. Kunnskapsgrunnlag for å vurdere skogtiltak i klimasammenheng. *NINA-rapport* nr. 959.
- Aude, E., Tybirk, K. & Bruus Pedersen, M. 2003. Vegetation diversity of conventional and organic hedgerows in Denmark. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 99, 135-147.
- Auestad, I., Halvorsen, R., Bakkestuen, V. & Erikstad, L. 2011. Utbredelsesmodellering av fremmede invaderende karplanter langs veg. *DN-utredning* nr. 2-2011.
- Austnes, K; Lund, E; Sample, JE; Aarrestad, PA; Bakkestuen, V Aas, W. 2018. Overskridelser av tålegrenser for forsuring og nitrogen for Norge. Oppdatering med perioden 2012–2016. NIVA-rapport, 7239. ISBN 978-82-577-6974-1
- Bakkestuen V., Erikstad, L., Bratli, H. & Halvorsen, R. 2016. Modellering av utbredelse for vassdragstilknyttede moser og lav. En test av utbredelsesmodellering utført på et utvalg av rødlistede arter. *NINA-rapport* 1110.
- Bevanger, K. 1995. Reingjerder som dødelighetsfaktor for fugl i Finnmark. - *NINA Fagrapport* 4.
- Bevanger, K., Henriksen, G. 1996. Faunistiske effekter av gjerder og andre menneskeskapte barrierer. *NINA Oppdragsmelding* 393.
- Birkhofer, K., Ekroos, J., Corlett, E.B. & H. G. Smith. 2008. Winners and losers of organic cereal farming in animal communities across Central and Northern Europe. *Biological Conservation* vol. 175, 25-33.
- Bruvoll, AG. et al. 2011. Environmental subsidy and tax reforms: Balancing distributional and environmental consequences. Nordic Council of ministers. TemaNord 551.
- Bruvoll, AG. et al. 2012. Miljøskadelige subsidier. Samfunnsøkonomen nr. 1, 2012.
- Bruvoll, A., Midttømme, K. Tennbakk, B. et al. 2018. Områdegjennomgang av støtterordninger i klimapolitikken. *Menon-publikasjon* nr. 1/2018.
- Carlsen, T., Bendiksen, M., Hofton, T.H., Reiso, S., Bakkestuen, V., Haugan, R., Kauserud, H., Timdal, E. 2017 Species delimitation, bioclimatic range, and conservation status of the threatened lichen *Fuscopannaria confusa*. *The Lichenologist*, vol. 44, 565-575.
- Direktoratet for naturforvaltning 2007. Kartlegging av naturtyper – Verdisetting av biologisk mangfold. DN-håndbok 13, 2. utgave 2006 (oppdatert 2007).
- Engan, G., Bratli, H., Fjellstad, W. & Dramstad W. 2008. 3Q. Biologisk mangfold i jordbrukets kulturlandskap. Status og utviklingstrekk. Dokument fra Skog og landskap 01/2008
- Enova. 2019. Årsrapport 2018. Trondheim: Enova.
- Erikstad, L., Blumentrath, S., Bakkestuen, V., Halvorsen, R. 2013 Landskapstypekartlegging som verktøy til overvåking av areal-bruksendringer. NINA Rapport 1006.
- Framstad, E. & Sverdrup-Thygeson, A. 2015. Økt hogst i Norge – effekter på naturmangfold. *NINA-rapport* 1149.
- Framstad, E. (red.), de Wit, H., Mäkipää, R., Larjavaara, M., Vesterdal, L. & Karlton, E. 2013. Biodiversity, carbon storage and dynamics of old northern forests. *TemaNord* nr. 507. København: Nordic Council of Ministers.
- Ge'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F. et al. 2019. A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science Policy Forum*, vol. 365:449-451.
- Hagen, D., Erikstad, L. & Bakkestuen, V. 2015. Overvåking av vegetasjonsslitasje etter ferdsel på Svalbard. Metodeutvikling og registrering av vegetasjonsendringer i fokuslokalitetene London og Platåfjellet mellom 2009 og 2014. *NINA-rapport* 1152.

- Hagen, D., Aarrestad, P.A., Kyrkjeeide, M.O., Foldvik, A., Myklebost, H.E., Hofgaard, A., Kvaløy, P. & Hamre, Ø. 2015. Myrrestaurering 2015. Etablering av overvåkingsmetodikk for vegetasjon og grunnlagsanalyse før restaureringstiltak på Kaldvassmyra, Aurstadmåsan og Midtfjellmosen - *NINA Rapport* 1212.
- Hanssen, K.H. & Bergsaker E. 2017. Gjødsling av skog. NIBIO BOK 3(11)
- Handberg, Ø.N., Lindhjem, H. & Grimsby, G. 2017. Hvor høy må en eventuell naturavgift være for å endre utbyggingsbeslutninger? En utredning gjennom 12 eksempelstudier. *Menon-publikasjon* nr. 76
- Handberg, Ø.N., Voll Dombu, S., & Lindhjem, H. 2018. Hva gjør kulturlandskapet for oss? Forstudie til å vurdere jordbrukets bidrag til kulturlandskap og økosystemtjenester. *Menon-publikasjon* nr. 36.
- Henriksen, S., Hilmo, O. 2015. Rødlista - hva, hvem, hvorfor? Norsk rødliste for arter 2015. Artsdatabanken.
- Innovasjon Norge 2018. Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2018. Oslo: Innovasjon Norge.
- IPBES. 2019. Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services. Paris: Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES).
- IPCC. 2019. Climate change and land. An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. . Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Kålås, Henriksen, Skjelseth, og Viken (red.) 2010. Miljøforhold og påvirkninger for rødlistearter, Artsdatabanken 2010.
- Landbruks- og matdepartementet, LMD. 2015. Helhetlig gjennomgang av miljøvirkemidler i jordbrukspolitikken. Rapport fra en sammensatt arbeidsgruppe til jordbruksoppgjøret 2015.
- Magnussen, K, Habhab, B.F., Lillehammer, L. et al. 2008. Kartlegging av statlige tilskuddsordninger (postene 70-89) med miljøskadelige konsekvenser. Sweco-rapport 142231-101-A01- Rapport utarbeidet for Finansdepartementet.
- Meld. St. 1. 2019-2020. Nasjonalbudsjettet 2020. Oslo: Finansdepartementet.
- Meld. St. 6. 2016-2017. Verdier i vekst, konkurransedyktig skog- og trenæring. Landbruks- og matdepartementet
- Meld. St. 17. 1998-1999. Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. 21. 2011–2012. Norsk klimapolitikk. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 32. 2016-2017. Reindrift, Lang tradisjon – unike muligheter. Landbruks- og matdepartementet.
- Miljødirektoratet. 2013. Planting av skog på nye arealer som klimatiltak: Egnede arealer og miljøkriterier. *Miljødirektoratet-rapport* nr. M-26.
- Miljødirektoratet. 2015. Planting for klima - veileder for grunneier. *Miljødirektoratet-rapport* nr. M-434.
- Nofima. 2012. Garantiordningen for fiskere. Tromsø
- NOU 2015: 15. Sett pris på miljøet — Rapport fra grønn skattekommisjon. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2019: 16. Skattlegging av vannkraftverk. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2019: 18. Skattlegging av havbruksvirksomhet. Oslo: Finansdepartementet.
- Norton, M., Baldi, A., Buda, V. et al. 2019. Serious mismatches continue between science and policy in forest bioenergy. *GCB Bioenergy*, vol. 11, 1757-1693
- NIBIO. 2017. Økt norsk kornproduksjon gjennom forbedret agronomisk praksis Norsk institutt for bioøkonomi.
- NIBIO. 2019. Sammenhenger mellom pris, tilskudd og produsert mengde i norsk husdyrproduksjon. Norsk institutt for bioøkonomi
- NVE 2019a. Årsrapport for sikrings- og miljøtiltak 2018. NVE-rapport nr. 30. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).
- NVE 2019b. Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging Første kvartal 2019. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

- NVE 2019c. Ny kraft: Endelige tillatelser og utbygging Andre kvartal 2019. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).
- Næss, M. W., Bårdsen, B.-J., Pedersen, E., & Tveraa, T. J. H. E. (2011): Pastoral Herding Strategies and Governmental Management Objectives: Predation Compensation as a Risk Buffering Strategy in the Saami Reindeer Husbandry. *Human Ecology*, vol. 39, 489-508.
- OECD (2018): Removing Environmentally Harmful Subsidies: an exploration of the issues. G7 Workshop on Environmentally Harmful Subsidies and Environmental Fiscal Reforms. Rome, 14-15 March 2017.
- Oslo Economics. 2016. Overføring av ansvar for kjøp av regionale flyruter. OE-rapport 2016-29. Oslo
- Ot.prp. nr. 1. 2002-2003. Skatte- og avgiftsopplegget 2003 – lovendringer. Oslo: Finansdepartementet.
- Pedersen, Å. Ø., Yoccoz, N.G., Ims, R.A. & Sigurdson, T. 2010. Effects of non-native spruce plantations on small mammal communities in subarctic birch. *Forest Ecology and Management*, vol. 260, 331-338.
- Persson, J., Rauset, G.R., Chapron, G. 2015. Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery. *Conservation Letters*, vol. 8, 345-350.
- Pimentel, D., Hepperly, P. Hanson, J. Douds, D., & Seidel, R. 2005. Environmental, energetic, and economic comparisons of organic and conventional farming systems. *Bioscience*, vol. 55, 573-582.
- Prop. 1 S. 2019-2020. Statsbudsjettet 2020. Oslo: Finansdepartementet.
- Prop. 92 S. 2017-2018. Endringer i statsbudsjettet 2018 under Landbruks- og matdepartementet (Reindriftsavtalen 2018/2019 m.m.). Oslo: Landbruks- og matdepartementet.
- Riksrevisjonen 2017-2018. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes satsing på bioenergi for å redusere utslipp av klimagasser, *Dokument* nr. 3:9.
- Riksrevisjonen 2017-2018 a. Riksrevisjonens undersøkelse av overføring av godstransport fra vei til sjø og bane, *Dokument* nr. 3:7
- Searchinger, T.D., Beringer, T., Holtsmark, B., Kammen, D.M., Lambin, E.F. Lucht, W., Raven, P & van Ypersele J.P. 2018. Europe's renewable energy directive poised to harm global forests. *Nature Communications*, vol. 9, 3741
- Schwerdtner, K. & Gruber, B. 2007. A conceptual framework for damage compensation schemes. *Biological Conservation*, vol. 134, 354-360.
- Shepard, A. R. Kuhns, M. J. Dreslik & C. A. Phillips D. B. 2008. Roads as barriers to animal movement in fragmented landscapes. *Animal Conservation*, vol. 11, 288-296
- Speed, J.D.M., Austrheim, G., Hester, A.J., Mysterud, A. 2010. Experimental evidence for herbivore limitation of the treeline. *Ecology*, vol. 91, 3414-3420,
- Sverdrup-Thygeson, A. & Framstad, E. 2007. Bioenergitiltak og effekter på biomangfold. *NINA-rapport* 311.
- Sverdrup-Thygeson, A., Sjøgaard, G., Rusch, G., Barton, D. N. 2014. Spatial overlap between environmental policy instruments and areas of high conservation value in forest. *PLoS ONE*, vol. 9, e115001.
- Sjøgaard, G., Allen, M., Astrup, R., Belbo, H., Bergseng, E., Blom, Haavardsholm, H., Bright, R., Dalsgaard, L., et al. 2019. Effekter av planting av skog på nye arealer. Betydning for klima, miljø og næring. *NIBIO-rapport* vol. 5(3).
- Thomassen, J., Dahle, S., Hagen, D., Hendrichsen, D., Husa, V., Miller, A., Moe, B., Ravolainen, V., Renaud, P. E. & Westergaard, K.B. 2017. Fremmede arter i Arktis – med fokus på Svalbard og Jan Mayen. *NINA-rapport* 1413.
- URBAN EEA. Faktaark 2018 No. 1. Nytt om økosystemregnskap for byer. Tree crowns in Oslo: http://urban.nina.no/layers/geonode%3Acrowns_nina_segmented_estimated [03.12.19].
- Zabel, A. & Holm-Müller, K. 2008: Conservation Performance Payments for Carnivore Conservation in Sweden. *Conservation Biology*, vol. 22, 247-251.

Vedlegg 1: Kriterier

Kriterium	Del-kriterier	Påvirkningsfaktorer
Truede arter	• A-kriteriet: Populasjonsreduksjon • B-kriteriet: Begrenset utbredelsesområde eller forekomstareal • C-kriteriet: Begrenset populasjonsstørrelse og pågående nedgang • D-kriteriet: Svært liten populasjon, svært begrenset forekomstareal eller få lokaliteter • E-kriteriet: Kvantitativ analyse	- Arealendringer (påvirkning på habitat) ○ Landbruk ▪ Jordbruk ▪ Skogbruk (kommersielt) ▪ Buskap/dyrehold ▪ Opphørt/ redusert drift ○ Habitatpåvirkning - ikke jord- eller skogbruksaktivitet ▪ Utbygging/utvinning ▪ Opphørt drift ▪ Annen påvirkning på habitat ○ Habitatpåvirkning i limnisk miljø ○ Habitatpåvirkning i marine miljø - Forurensing ○ Terrestrisk ○ I vann ○ Atmosfærisk - Beskatning (høsting) utnyttelse av arter, - Tilfeldig mortalitet ○ Kollisjoner ○ Bifangst - Påvirkning på stedege arter - Klimatiske endringer ○ Regionale ○ Lokale - Påvirkning utenfor Norge (trekkfugler mm)
Truede naturtyper	• Arealreduksjon • Få lokaliteter og reduksjon • Svært få lokaliteter • Tilstandsreduksjon	- Arealendringer (påvirkning på habitat) ○ Landbruk ▪ Jordbruk ▪ Skogbruk (kommersielt) ▪ Buskap/dyrehold ▪ Opphørt/ redusert drift ○ Habitatpåvirkning - ikke jord- eller skogbruksaktivitet ▪ Utbygging/utvinning ▪ Opphørt drift ▪ Annen påvirkning på habitat ○ Habitatpåvirkning i limnisk miljø ○ Habitatpåvirkning i marine miljø - Forurensing ○ Terrestrisk ○ I vann ○ Atmosfærisk - Klimatiske endringer ○ Regionale ○ Lokale
Fremmede arter	• Invasjonspotensial ○ levedyktighet ○ ekspansjonshastighet ○ kolonisering av naturtype	• Økologisk effekt ○ effekter på truede arter / nøkkelarter ○ effekter på øvrige stedege arter ○ effekter på truede/sjeldne naturtyper ○ effekter på øvrige naturtyper ○ overføring av genetisk materiale

		○ overføring av parasitter eller patogener
Økologisk tilstand	• Økosystemtjenester • Økologisk funksjon. • Naturtype-spesifikke indikatorer (Nybø et al. 2019)	- Arealendringer (påvirkning på habitat) ○ Landbruk ▪ Jordbruk ▪ Skogbruk (kommersielt) ▪ Buskap/dyrehold ▪ Opphørt/ redusert drift ○ Habitatpåvirkning - ikke jord- eller skogbruksaktivitet ▪ Utbygging/utvinning ▪ Opphørt drift ▪ Annen påvirkning på habitat ○ Habitatpåvirkning i limnisk miljø ○ Habitatpåvirkning i marine miljø - Forurensing ○ Terrestrisk ○ I vann ○ Atmosfærisk - Beskatning (høsting) utnyttelse av arter - Tilfeldig mortalitet ○ Kollisjoner ○ Bifangst - Påvirkning fra stedegne arter - Klimatiske endringer ○ Regionale ○ Lokale
Sumvirkninger	• Kumulativ effekt • Sumeffekter • Total belastning	- Arealendringer (påvirkning på habitat) ○ Landbruk ▪ Jordbruk ▪ Skogbruk (kommersielt) ▪ Buskap/dyrehold ▪ Opphørt/ redusert drift ○ Habitatpåvirkning - ikke jord- eller skogbruksaktivitet ▪ Utbygging/utvinning ▪ Opphørt drift ▪ Annen påvirkning på habitat ○ Habitatpåvirkning i limnisk miljø ○ Habitatpåvirkning i marine miljø - Forurensing ○ Terrestrisk ○ I vann ○ Atmosfærisk - Beskatning (høsting) utnyttelse av arter, - Tilfeldig mortalitet ○ Kollisjoner ○ Bifangst - Påvirkning på stedegne arter - Klimatiske endringer ○ Regionale ○ Lokale - Naturkatastrofer - Menneskelig forstyrrelse - Forurensning ○ Plantevernmidler - Påvirkning utenfor Norge (trekkfugler mm)

		○ Import av fôr til jordbruk/opprett
Areal som påvirkes		- Arealendringer (påvirkning på habitat) ○ Landbruk ▪ Jordbruk ▪ Skogbruk (kommersielt) ▪ Buskap/dyrehold ▪ Opphørt/ redusert drift ○ Habitatpåvirkning - ikke jord- eller skogbruksaktivitet ▪ Utbygging/utvinning ▪ Opphørt drift ▪ Annen påvirkning på habitat ○ Habitatpåvirkning i limnisk miljø ○ Habitatpåvirkning i marine miljø - Forurensing ○ Terrestrisk ○ I vann ○ Atmosfærisk - Beskatning (høsting) utnyttelse av arter, - Tilfeldig mortalitet ○ Kollisjoner ○ Bifangst - Klimatiske endringer ○ Regionale ○ Lokale - Menneskelig forstyrrelse - Forurensning ○ Plantevernmidler - Påvirkning utenfor Norge (trekkfugler mm)
Viktighet i budsjett	Beløp i kroner	

Vedlegg 2: Liste over ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler

Tabell V.1 lister ordninger som gir skatte- eller avgiftsfordeler som er vurdert i første screening. Skatteutgiften oppgitt i kolonne to er som anslått i Meld. St. 1. (2019-2020) eller Prop. 1 LS (2019-2020), der det er oppgitt.

Tabell V.1 Ordninger med skatte- eller avgiftsfordeler med mulige ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold

Ordning	Type	Anslått skatteutgift, 2019 (mill. kr)
Momsfritak: Elektrisk kraft og energi fra alternative energikilder til husholdningsbruk i Nord-Norge	Momsfritak	900
Momsfritak: Fartøy mv.	Momsfritak	-
Momsfritak: Kommersielle eller militære luftfartøy	Momsfritak	-
Momsfritak: Plattformen, rørledninger mv. til bruk i petroleumsvirksomhet	Momsfritak	-
Momsfritak: elbil	Momsfritak	7 700
Særaggift: fritak for CO2-avgift for gass til veksthusnæringen	Særaggift	25
Særaggift: fritak for elavgift i Nord-Troms og Finnmark	Særaggift	300
Særaggift: redusert elavgift-sats for skipsfarten	Særaggift	3
Særaggift: fritak for elavgift for veksthusnæringen	Særaggift	35
Særaggift: redusert elavgift-sats for store datasentre	Særaggift	60
Særaggift: fritak for elavgift for tog og annen skinnegående transport	Særaggift	100
Særaggift: fritak for elavgift for kjemisk reduksjon, elektrolyse, metallurgisk og mineralogisk	Særaggift	4 930
Særaggift: redusert elavgift-sats for øvrige produksjonsprosesser	Særaggift	2 190
Særaggift: redusert elavgift-sats for petroleumssektoren og tilknyttede tjenester	Særaggift	450
Særaggift: redusert elavgift-sats for produksjon av fjernvarme	Særaggift	170
Særaggift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen skipsfarten	Særaggift	750
Særaggift: fritak for grunnavgift på mineralolje for tog og annen skinnegående transport	Særaggift	30
Særaggift: redusert sats for grunnavgift på mineralolje for treforedling og pigmentproduksjon, fritak for fiskemelindustri	Særaggift	35
Særaggift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen petroleumssektoren og tilknyttede tjenester	Særaggift	1 020
Særaggift: fritak for grunnavgift på mineralolje innen fiske	Særaggift	390
Særaggift: lavere avgift på autodiesel (inkludert biodiesel) enn på bensin	Særaggift	5 500
Særaggift: fritak for trafikkforsikringsavgift for elbiler	Særaggift	700
Særaggift: fritak for omregistreringsavgift for elbiler	Særaggift	185
Fritak for engangsavgift for elbil	Annet	3 600
Fordel i engangsavgift for ladbare hybridbiler	Annet	1 300
Fordelsbeskatning av elbiler (firmabilordning)	Kapitalbeskatning	200
Forhøyet avskrivningssats for elvarebiler	Kapitalbeskatning	1
Høy avskrivningssats for fiskefartøy mv.	Kapitalbeskatning	70
Høy avskrivningssats for skip mv.	Kapitalbeskatning	180
Høy avskrivningssats for skip, rigger mv. i tjenester tilknyttet petroleumsvirksomhet	Kapitalbeskatning	110
Forhøyet avskrivningssats for husdyrbygg i landbruket	Kapitalbeskatning	50
Lav faktor ved verdsetting av skog i formuesskatten	Kapitalbeskatning	5
Fritak for eiendomsskatt	Særfradrag	-
Skattefritak for investering i landbruket (IBU-midler) under LMD	Annet	85

Særfradrag for sjømenn	Særfradrag	260
Særfradrag for fiskere	Særfradrag	220
Særfradrag for reindrift	Særfradrag	10
Skattefordel ifm. innbetaling og utbetaling til/fra Skogfondet	Annet	130
Direkte utgiftsføring av skogsveiinvesteringer	Annet	40
Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk	Annet	700
Særskilte skatteregler for rederier	Annet	30
Petroleumsskatt raske avskrivninger i ordinær skatt	Petroleumsskatt	1 790
Petroleumsskatt investeringsfradrag i særskatt	Petroleumsskatt	10 850
Petroleumsskatt rentetillegg i fremføringsrente	Petroleumsskatt	30
Nedre grense for grunnrenteskatt, energiforsyning	Annet	890

Vedlegg 3: Ordninger vurdert i trinn 1.2

Dette vedlegget presenterer skjematiske vurderinger av støtteordningene som er gitt en forenklet vurdering i henhold til trinn 1.2. (listet i Tabell 3.1.) og ikke er tatt med videre til fase 2. Ordningene vurderes altså å kunne ha ikke-ubetydelige konsekvenser for biologisk mangfold, men var ikke ansett som å være blant de mest relevante. Følgende ordninger beskrives i samme rekkefølge som de er listet i tabell V.3.

Tabell V.3 Ordninger vurdert i trinn 1.2.

Enhet	Kap.	Post	Navn på post	Mill. kr.
KLD	1420	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing, <i>kan overføres</i>	188
KLD	1420	74	CO ₂ -kompensasjonsordning for industrien	1 473
LMD	1150	74	Direkte tilskudd, <i>kan overføres</i>	9 404
NFD	919	75	Tilskudd til næringstiltak i fiskeriene, <i>kan overføres</i>	3
SD	1310	70	Kjøp av innenlandske flyruter, <i>kan overføres</i>	718
SD	1311	71	Tilskudd til ikke-statlige flyplasser, <i>kan overføres</i>	30
SD	1320	64	Utbetring på fylkesveier for tømmertransport	26
SD	1320	72	Kjøp av riksveiferjetjenester, <i>kan overføres</i>	1 488
SD	1321	70	Tilskudd til Nye Veier AS	5 606
SD	1330	66	Belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder, <i>kan overføres</i>	2 651
SD	1330	70	Kjøp av sjøtransporttjenester på strekningen Bergen-Kirkenes	856
SD	1352	70	Kjøp av persontransport med tog, <i>kan overføres</i>	4 024
SD	1352	72	Kjøp av infrastrukturtenester - planlegging av investeringer	1 603
SD	1360	72	Tilskudd for overføring av gods fra vei til sjø, <i>kan overføres</i>	50

Navn på post	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing, <i>kan overføres</i>
Kap., post	1420, 61
Departementet	Klima- og miljødepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	188
Formål	Hensikten med ordningen er å iverksette tiltak i kommuner og fylkeskommuner som reduserer klimagassutslipp og bidrar i omstillingen til et lavutslippssamfunn. En del av de avsatte midlene er øremerket satsingen på klimavennlige hurtigbåter.
Beskrivelse av ordningen	
Midlene fordeles mellom de to tilskuddsordningene Klimasats og tilskudd til klimatilpasningstiltak i kommunene. Kommuner og fylkeskommuner kan søke om tilskudd til prosjekter med fem ulike formål: klimavennlig areal- og transportplanlegging, klimavennlig transportgjennomføring av tiltak, klimagassreduserende tiltak i alle sektorer, forprosjekter for klimagassreduserende tiltak og interkommunale nettverk for kompetanseheving og deling av erfaringer. Midlene til Klimasats har tidligere blitt tildelt kommuner slik at de kan anskaffe ladepunkter til elbiler, iverksette tiltak for å redusere matsvinn, elsykkelsatsinger og utredninger for biogassproduksjon.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	
Truede naturtyper	X
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning på biologisk mangfold	
Ordningen antas i liten grad å ha negativ påvirkning på biologisk mangfold, men noen av prosjektene som får midler kan tenkes å påvirke arealbruk knyttet til anlegg for transport, anlegg for biogass, ladestasjoner e.l. Avhengig av hvor prosjekter og tiltak gjennomføres, kan dette gi noen negative virkninger for biologisk mangfold, uten at vi har oversikt over hvor stor denne påvirkningen eventuelt er.	
Vurdering	
Midlene er avsatt tiltak som har til hensikt å redusere klimagassutslipp, noe som er viktig for miljøet, og indirekte også for biologisk mangfold. Uten ordningen ville insentivet til å iverksette utslippsreduserende prosjekter vært lavere fordi kostnaden er høyere, og antageligvis antall prosjekter som gjennomføres færre. Dersom midlene ikke benyttes til andre formål med tilsvarende klimagassreduserende effekt, vil nettoutslippene øke. Vi har ikke kunnskap om hvorvidt og eventuelt i hvilken grad tiltak med støtte fra denne ordningen har gitt negative virkninger for biologisk mangfold, men det bør være mulig å legge inn som krav ved tildeling at tiltak skal gjennomføre slik at det (også) tas hensyn til biologisk mangfold.	

Navn på post	CO ₂ -kompensasjonsordning for industrien
Kap., post	1420, 74
Departementet	Klima- og miljødepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	1 473
Formål	Hensikten med tilskuddsordningene er å kompensere norsk industri for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem for CO ₂ - utslipp. Kompensasjonen skal redusere faren for karbonlekkasje.
Beskrivelse av ordningen	
Tilskuddsordningen er rettet mot virksomheter som er særlig utsatt for karbonlekkasje, blant annet enkelte metallprodusenter. En avgrensning av aktuelle virksomheter finnes i forskriften om CO ₂ -kompensasjonsordningen for industrien §4. Virksomhetene blir kompensert med ulike satser per tonn produkt eller per tonn CO ₂ per tonn produkt. Ordningen er planlagt avvirket i 2020.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	X
Truede naturtyper	X
Sumvirkninger	X
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning på biologisk mangfold	
Det er rimelig å anta at ordningen som gjør det rimeligere å bruke energi, kan bidra til økt etterspørsel etter energi. Indirekte kan dermed kompensasjonsordningen bidra til økt energietterspørsel som igjen vil kunne føre til økt utbygging av vann- og vindkraft i Norge og/eller import av energi, noe som igjen øker behov for overføringsnett. Både vind- og vannkraftverk og overføringslinjer påvirker arealbruk, landskap og biologisk mangfold der de bygges. Det er imidlertid mange forhold som spiller inn i denne effektkjeden, slik at påvirkningen på biologisk mangfold som konsekvens av kompensasjonsordningen er vanskelig å konkretisere uten nærmere analyser.	
Vurdering	
Dersom norsk industri ikke hadde blitt kompensert for økte kraftpriser som følge av EUs kvotemarked, hadde deres produksjonskostnader vært høyere, alt annet likt. Et argument fra industrien er at det uten denne kompensasjonen ville være en risiko for at industrien flytter virksomheten til land utenfor EU. I det tilfellet kan de globale utslippene øke, samtidig som re-allokering av virksomhetene kan ha negative konsekvenser for norsk verdiskaping og sysselsetting. Virkninger på andre utslipp mv. fra industri i og utenfor Norge, er også vanskelig å vurdere uten å studere tilskudd og aktuelle virksomheter grundigere enn vi har mulighet til innenfor dette prosjektet. Ulike virksomheter ville antagelig velge ulike tilpasninger uten kompensasjonsordningen. Med tanke på biologisk mangfold anses imidlertid ordningen å ha indirekte og noe usikre virkninger.	

Navn på post	Tilskudd til næringstiltak i fiskeriene, kan overføres
Kap., post	919, 75
Departementet	Nærings- og fiskeridepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	3
Formål	Hensikten med ordningen er å øke lønnsomheten i fiskeri- og fangstnæringen.
Beskrivelse av ordningen	
For 2020 tas det sikte på å finansiere tre ulike tilskuddsordninger under posten, nemlig tilskudd til selfangst, tilskudd til desimineringsfangst eller mottak av kongekrabbe og garantilott for fiskere. Førstnevnte skal sikre at selkvoten blir tatt og at verdien av råstoffet blir så høy som mulig. Ordningen er rettet mot fiskere med gjeldende selfangsttillatelse og virksomheter som driver produksjon med råstoff av sel som innsatsfaktor. Fiskerne kan både motta et flatt grunnbeløp og et fangstavhengig tilskudd, produsentene tildeles tilskudd per mottatt enhet.⁵⁹ Hensikten med tilskuddet til krabbefangst er å hindre spredning av arten vest for 26°Ø. Tilskuddet kan gis både fartøy og bedrifter etter visse kriterier, som blant annet innebærer at fangsten gjennomføres som spesifisert i gjeldene fangstregler for kongekrabbe utenfor kvotebelagte områder. Dessuten kan fiskere og fangstfolk, slik definert i forskrift for garantiordningen for fiskere §1, søke om tilskudd dersom fisket ikke er tilstrekkelig inntektsgivende⁶⁰. Fiskeren kan for eksempel søke tilskuddet dersom det er ugunstige værforhold, lite fisk eller fartøyet har behov for vedlikehold. (Nofima, 2012)	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Tilskuddet skal bidra til å fjerne den fremmede arten kongekrabbe, noe som må anses positivt for biologisk mangfold. En del brukes til å sikre uttak av selkvoten. Det er heller ikke grunn til å anta at uttak av sel i henhold til kvoten er negativt for biologisk mangfold. Tilskuddet kan eventuelt gi noe økt aktivitet av fiskebåter som kan gi noe økte utslipp mv., men beløpet som bevilges over posten er svært beskjedent, og alt i alt antas påvirkningen på biologisk mangfold å være beskjeden (ubetydelig?)	

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/305e7edf94c2492bb722bbf67366eb00/retningslinjer-for-tilskudd-til-selfangsten-2019.pdf> [03.12.19].

⁶⁰ <https://www.altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/garantiordningen-for-fiskere/> [03.12.19].

Vurdering

Tilskuddsordningene kan bidra til noe økt aktivitet i ulike deler av fiskerinæringen, både ved å øke inntektene ved fangst av kongekrabbe og sel, samt å fungere som en forsikring for fiskere hvis de av ulike årsaker ikke skulle oppnå inntjening gjennom fiske. Det er grunn til å tro at fiske av kongekrabbe og sel som ikke kan drives lønnsomt uten tilskuddet, ikke vil bli gjennomført om ordningen avvikles. Gitt at fiskerne ikke kan lande andre arter, betyr dette at den totale fangsten i fiskerinæringen reduseres. Ettersom ordningen garanterer fiskernes inntekt vil kanskje også sysselsettingen i næringen reduseres, da betingelsene kan oppleves mindre gunstig. Hva gjelder de negative konsekvensene for biologisk mangfold er det forhold som tilsier at påvirkningen er begrenset. Selfangsten er regulert av kvoter, og vi legger til grunn at disse er satt på bakgrunn av et biologisk bærekraftig fangstnivå. Videre premierer tilskuddsordningen fiske av kongekrabbe, en fremmed art, noe som i utgangspunktet vil virke positivt på biologisk mangfold. Da ordningens beløp i tillegg er lite, er det grunn til å anta at denne ordningen i liten grad påvirker biologisk mangfold negativt.

Navn på post	Kjøp av innenlandske flyruter, <i>kan overføres</i>
Kap., post	1310, 70
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	718
Formål	Formålet med ordningen er å sikre et godt flytilbud over hele landet
Beskrivelse av ordningen	
Staten benytter midlene i tilskuddsordningen til å kjøpe flyrutetjenester på strekninger hvor tilbudet og etterspørselen ikke resulterer i en pris som gjør at flyselskapene kan drifte rutene lønnsomt. Disse flyrutetjenestene legges ut på offentlig anbud, der flyselskapene kan levere tilbud. I anbudene stilles det krav til blant annet billettpris, kapasitet og frekvens.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	X
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Dette er en betydelig post og går til å kjøpe transport på ruter som ellers ikke ville være lønnsomme, og derfor trolig ikke ville blitt opprettholdt, i alle fall ikke i sin nåværende form og omfang. Det er derfor rimelig å anta at ordningen fører til økt flytrakk, og dermed negative miljøkonsekvenser for miljøtemaer forbundet med utslipp fra flytransport, i første rekke klimagassutslipp, men også øvrige utslipp til luft. Som vi har vært inne på, kan også slike utslipp indirekte være negative for biologisk mangfold. Det er imidlertid mer uklart om økt flytransport vil ha direkte negative virkninger for biologisk mangfold. Det måtte da være knyttet til økt utbygging av områder til flyplasser mv., men dette blir også nokså indirekte virkninger.	
Vurdering	
Ifølge Oslo Economics (2016) har det årlige tilskuddet til kjøp av regionale flyruter økt med 34 prosent mellom 2002 og 2015, og antallet passasjerer har økt i tråd med bevilgningene. Uten tilskuddsordningen ville antallet innenlandsruter reduseres, da midlene finansiere ruter som ellers ikke kan driftes bedriftsøkonomisk lønnsomt. Avviklingen av rutene ville redusert fremkommeligheten til aktører i distriktene, som enten vil måtte benytte seg av alternative transportmidler, som kan innebære lengre reisetid, eller avstå fra reisen. De direkte negative virkningene for biologisk mangfold antas å være begrensede, mens utslipp til luft av klimagasser og annen forurensning kan gi negative indirekte virkninger, det samme kan eventuelle bidrag til økt utbygging av lufthavner og fasiliteter på disse på grunn av økt antall flypassasjerer.	

Navn på post	Tilskudd til ikke-statlige flyplasser, <i>kan overføres</i>
Kap., post	1310, 71
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	30
Formål	Formålet med ordningen er å sikre et tilstrekkelig regionalt transporttilbud.
Beskrivelse av ordningen	
Flyplasser i Norge er både statlig og privat eid. Dersom regionale kommersielle flyplasser ikke kan driftes lønnsomt uten statlig støtte kan de bevilges midler over posten, under gitte kriterier. Passasjerene må blant annet ha minst en times reisevei til en alternativ flyplass, som enten er statlig eid eller privat uten behov for tilskudd. I tillegg stilles det krav til rutefrekvensen.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	X
Truede naturtyper	X
Sumvirkninger	X
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Dette er en post som er mye mindre enn ovennevnte post som går til kjøp av flyreiser. Denne posten brukes til å opprettholde ikke-statlige lufthavner. Det er rimelig å anta at denne ordningen også kan føre til noe økt flytrafikk fordi flere lufthavner opprettholdes, som ikke ville vært bedriftsøkonomisk lønnsomme, og dermed kan gi negative miljøkonsekvenser for miljøtemaer forbundet med utslipp fra flytransport, i første rekke klimagassutslipp, men også øvrige utslipp til luft. Som vi har vært inne på, kan også slike utslipp indirekte være negative for biologisk mangfold. Det er imidlertid mer uklart om økt flytransport vil ha direkte negative virkninger for biologisk mangfold. Siden denne ordningen er knyttet opp til lufthavnene som sådan, kan virkningen for selve arealbruken til lufthavnene være mer direkte, mens den antagelig har mindre direkte virkninger på antall flyreiser. Dette er en ordning med ganske begrenset omfang, og konkret knyttet til et fåtall ikke-statlige lufthavner slik at de samlede negative virkningene på biologisk mangfold må antas å være begrenset.	
Vurdering	
Uten tilskuddsordningen ville antallet ikke-statlige flyplasser i distriktene reduseres, da midlene finansierer virksomheter som ellers ikke kan driftes bedriftsøkonomisk lønnsomt. Avviklingen ville redusert fremkommeligheten til aktører i distriktene, som enten vil måtte reise lengre til nærmeste flyplass, benytte seg av alternative transportmidler på hele reisen, som kan innebære lengre reisetid, eller avstå reisen. Det er imidlertid svært få flyplasser det er snakk om, slik at både virkninger for de reisende og for biologisk mangfold antagelig vil være begrenset.	

Navn på post	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport
Kap., post	1320, 64
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	26
Formål	Hensikten med midlene er å bidra til en funksjonell og effektiv tømmertransport.
Beskrivelse av ordningen	
Midler over posten gis til fylkeskommunene slik at de kan forsterke broer som ikke tåler mer enn 60 tonn totalvekt. Statens vegvesen forvalter ordningen og tideler midlene på bakgrunn av innspill fra skognæringen. ⁶¹ Innen 2023 tar Statens Vegvesen sikte på å forsterke 28 broer og bygge to nye med midler fra tilskuddsordningen.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	X
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning på biologisk mangfold	
Tilskuddene vil i hovedsak bidra til å gjennomføre forsterkning av eksisterende broer. Dette kan innebære arealinngrep i vassdrag og i kantsoner i vassdrag. Inngrepene kan omfatte våtmarker, andre naturlige vegetasjonssoner, beitesone, naturlig kantvegetasjon, ugjødslet randsone og andre arealer med mange funksjoner og stort artsmangfold, og må derfor antas å bidra til å påvirke biologisk mangfold negativt. Ordningen har imidlertid et begrenset beløp, og inngrepene skjer i områder der det allerede er bygd broer, noe som må antas å gjøre at påvirkningen på biologisk mangfold blir mer begrenset enn om tiltakene skjer i områder uten inngrep.	
Vurdering	
I likhet med tilskudd til skogsveier og tømmerkaier søker man med ordningen å øke verdiskapingen i norsk skogbruk ved å redusere investeringskostnader og, som følge av tiltaket, aktørenes transportkostnader. Ifølge Norsk Skogeierforbund kan forsterkingen av broene redusere antallet tømmertransporter med en fjerdedel. Følgelig kan transportkostnader og forurensende utslipp, inkludert klimagassutslipp, reduseres med 15-20 prosent. ⁶² Dersom ordningen avvikles, er det grunn til å tro at færre broer ville blitt utbedret og de positive virkningene i mindre grad realisert. Fordi midlene i all hovedsak går til forsterking av eksisterende broer, som antageligvis ikke forårsaker betydelige arealendringer, er påvirkningen på biologisk mangfold relativt begrenset.	

⁶¹ <http://trenytt.no/t%C3%B8mmeret-skal-fram-p%C3%A5-utbedrede-veier> [03.12.19].

⁶² <https://www.nasjonen.no/landbruk/vil-bruke-73-millioner-i-aret-pa-forsterking-av-bruer/> [03.12.19]

Navn på post	Kjøp av riksveiferjetjenester, kan overføres
Kap., post	1320, 72
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	1 488
Formål	Hensikten med ordningen er sikre et godt, sikkert og kostnadsriktig ferjetilbud.
Beskrivelse av ordningen	
Samferdselsdepartementet benytter midlene til å kjøpe fergetjenester som ikke kan driftes bedriftsøkonomisk lønnsomt ⁶³ . I 2020 prioriteres blant annet økt frekvens og kapasitet på fem ulike fergesamband i Vestland og Møre og Romsdal, samt drift av en hydrogenelektrisk ferge i Rogaland. I tillegg skal Statens Vegvesen benytte midlene til prosjekter som tar sikte på å effektivisere riksferjedriften gjennom digitalisering og automatisering, samt en gjennomgang av billettsystemer og AutoPass-ordningene.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning på biologisk mangfold	
Tilskuddet bidrar blant annet til lavere transportpris og opprettholdelse av ferjetilbud der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt med slik drift. Dette er en betydelig post. Som for andre tilskudd til transportformål, må det kunne antas at tilskuddet fører til flere reiser totalt og flere fergereiser (selv om noen av reisene antagelig ville blitt erstattet med andre transportmidler – som også kan ha negative miljøvirkninger). Utslipp fra båttrafikk, som ferger, er betydelige, særlig utslipp av klimagasser og andre mer lokale luftforurensninger, selv om noen av tilskuddsmidlene nå brukes for å få utviklet og tatt i bruk utslippsfrie ferger. Dette kan gi indirekte virkninger på biologisk mangfold. De direkte negative virkningene på biologisk mangfold må imidlertid antas å være beskjedne.	
Vurdering	
I likhet med andre tilskuddsordninger hvor Staten delfinansierer transporttilbudet vil en reduksjon i bevilgningene trolig bety et redusert tilbud for passasjerene. Midlene finansierer hovedsakelige fergetjenester i distriktene. Fremkommelighet er avgjørende for å sikre områdene attraktivitet, både som bosted og for næringsvirksomhet. En avvikling av ordningen kan derfor ha negative ringvirkninger for bosetting, sysselsetting og antageligvis verdiskaping i distriktene. Tilskuddsordningen må antas å gi økt antall reiser og særlig fergereiser, noe som gir økte utslipp av klimagasser og lokale forurensninger, mens de direkte negative virkningene på biologisk mangfold antas å være beskjedne.	

⁶³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/statligkjop/id2602346/> [03.12.19].

Navn på post	Tilskudd til Nye Veier AS
Kap., post	1321, 71
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	5 606
Formål	
Beskrivelse av ordningen	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Vurdering	
Dette er en overføring til Nye Veier AS for drift av virksomheten og utbygging av nye veier. Dette er en stor tildeling, og utbygging av nye veier og trafikk på veiene kan ha store negative konsekvenser for biologisk mangfold, som beskrevet i kapittel 4. Vi har likevel ikke vurdert denne ordningen nærmere fordi denne posten bør ses i sammenheng med tildeling til Statens vegvesen som står for den aller største utbyggingen riksveier. Det er krav til samfunnsøkonomiske analyser og konsekvensutredninger for større veiprosjekter, både i regi av Statens vegvesen og Nye Veier AS, slik at hensyn til biologisk mangfold skal utredes før veier bygges ut. Det er likevel grunn til å anta at det er grunnlag for å ta større hensyn til negative konsekvenser for biologisk mangfold ved utbygging av veier i Norge.	

Navn på post	Belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder, kan overføres
Kap., post	1330, 66
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	2 651
Formål	Overordnet beskriver Samferdselsdepartementet at hensikten med belønningsavtaler, bymiljøavtaler og byvekstavtaler er å nå målet om nullvekst for persontransport med bil. ⁶⁴ Tilsvarende søker man med de resterende tilskuddsordningene å erstatte bilreiser med kollektivreiser.
Beskrivelse av ordningen	
Midlene er avsatt til fire ulike tilskuddsordninger, nemlig belønningsordningen for bedre kollektivtransport i byområdene, belønningsmidler til bymiljø-/byvekstavtaler, reduserte billettpriser på kollektivtrafikk i de store byene, reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud i de fire største byområdene. Fordelingene av midlene mellom de fire ordningene er på henholdsvis 350, 1 150, 300 og 850 millioner kroner. De tre førstnevnte tilskuddsordningene skal fungere som incentivordninger hvor de lokale myndighetene mottar bevilgninger dersom de iverksetter tiltak i tråd med målsettingene eller kan vise til konkrete resultater ⁶⁵ . Midlene skal ikke erstatte lokale myndigheters finansiering av tiltakene. Ifølge Jernbanedirektoratet kan belønningsmidlene til bymiljø-/byvekstavtaler gå til alle typer tiltak som bidrar til nå nullutslippsmålet, altså gang-, sykkel- og kollektivfremmende prosjekter. Aktuelle søkere er ansvarlig myndighet for den lokale kollektivtransporten i byene. ⁶⁶ Midlene som er øremerket reduserte bompenger, fungerer på samme måte som tilskuddsordningen omtalt i kapittel 4, men denne er rettet mot bynære områder.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	
Areal som påvirkes	X
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Tilskuddene må ventes å bidra til økt utbygging av gang-, sykkel- og kollektivanlegg, noe som kan bidra til at grønne arealer i og ved byområder omgjøres til infrastruktur. Dette kan påvirke biologisk mangfold i de arealene som nedbygges.	
Vurdering	
Tilskuddene reduserer de lokale myndighetenes kostnader i prosjekter som tilrettelegger for gang-, sykkel- og kollektivtransport. Eksempelvis kan dette innebære utbedringer av fortau og sykkelstier, som gjør aktiv transport til et mer attraktivt alternativ, som i tillegg til klimagevinsten er gunstig for folkehelsen. I tillegg kan tiltakene gjøre det rimeligere for reisende å benytte kollektivtransport sammenliknet med personbiler med fossile energibærere, og medføre at reisende skifter transportmiddel. Dersom dette er tilfelle, kan både klimagassutslipp og lokale luftutslipp reduseres. Dette er en stor tilskuddspost. Utbygging av gang- og sykkelveier og annen infrastruktur medfører arealendringer, som kan ha negative virkninger for biologisk mangfold. Sammenliknet med tilskuddsordninger som utløser prosjekter i områder som tidligere har vært	

⁶⁴[https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/\[03.12.19\]](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/[03.12.19]).

⁶⁵[https://www.regjeringen.no/contentassets/beac6ac7b63e4dcf81fa1fd92c200844/belonningsordning_retningslinjer_2009.pdf\[03.12.19\]](https://www.regjeringen.no/contentassets/beac6ac7b63e4dcf81fa1fd92c200844/belonningsordning_retningslinjer_2009.pdf[03.12.19]).

⁶⁶[https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategier-og-utredninger/nasjonal-transportplan-ntp/byomradene/\[03.12.19\]](https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategier-og-utredninger/nasjonal-transportplan-ntp/byomradene/[03.12.19]).

relativt uberørt av menneskelig aktivitet, har tilskuddsordningen trolig mindre påvirkning på biologisk mangfold da tiltakene gjennomføres i byområder hvor det er færre arter og naturtyper de kan komme i konflikt med.

Navn på post	Kjøp av sjøtransporttjenester på strekningen Bergen-Kirkenes
Kap., post	1330, 66
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	856
Formål	Formålet med ordningen er å sikre et tilfredsstillende transporttilbud for passasjerer og gods på strekningen mellom Bergen og Kirkenes.
Beskrivelse av ordningen	
Kystruten Bergen-Kirkenes er en passasjer- og godsrute med daglige anløp i 34 havner. Midlene som er avsatt på posten, benyttes av Samferdselsdepartementet til å kjøpe sjøtransporttjenester på strekningen. Midlene skal tilrettelegge for personreiser med sjøtransport mellom Bergen og Kirkenes, samt godstransport nord for Tromsø. Departementet lyser ut en konkurranse om tjenesten. Det stilles klima- og miljøkrav til anbudsvinner, som skal sikre reduserte klimagassutslipp. Blant annet er det krav om at skipene benytter alternativer til tungolje som drivstoff. ⁶⁷ Hurtigruten og Havila vant seneste anbud og skal drifte strekningen fra 2021. ⁶⁸	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Dette er et betydelig tilskudd som gis årlig. Tilskuddene må antas å føre til mer sjøtransport. Sjøtransport medfører betydelige lokale utslipp til luft, i tillegg til klimagassutslipp, noe som også indirekte kan gi negative virkninger for biologisk mangfold. Hurtigruten har i tillegg høye utslipp per transportkilometer fordi det er lav kapasitetsutnyttelse deler av året, og det er store skip i forhold til det/de som fraktes. Det er imidlertid vanskelig å se at dette tilskuddet bidrar direkte til betydelige negative virkninger på biologisk mangfold.	
Vurdering	
På grunn av Norges geografi er et godt sjøtransporttilbud avgjørende, både for transport av mennesker og gods. Da forutsetningen for ordningen er at rutetilbudet ikke kan opprettholdes i fravær av denne, ettersom inntekten ikke forsvarer kostnadene, er det grunn til å tro at tilbudet ville vært dårligere uten ordningen. Igjen kan dette ha negative konsekvenser for bosetting, sysselsetting og verdiskaping. Transporten får store tilskudd, og bidrar til utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp til luft, som indirekte kan være negativt for biologisk mangfold, men har ikke betydelige direkte virkninger på biologisk mangfold. Tilskuddet og det økte transporttilbudet gir også muligheter for flere reisende, inkludert turister, som kan påvirke natur i områdene der de går i land. Dette blir imidlertid en indirekte effekt, og det er ikke gitt at det blir flere turister, men at de reiser med andre skip. Utslipp av forurensninger til luft, inkludert klimagasser, er viktigere direkte negative miljøeffekter av dette tilskuddet enn direkte virkninger på biologisk mangfold.	

⁶⁷[https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/kystruten/kystruteavtale-for-perioden-2021-2030/id2517842/\[03.12.19\]](https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/kystruten/kystruteavtale-for-perioden-2021-2030/id2517842/[03.12.19]).

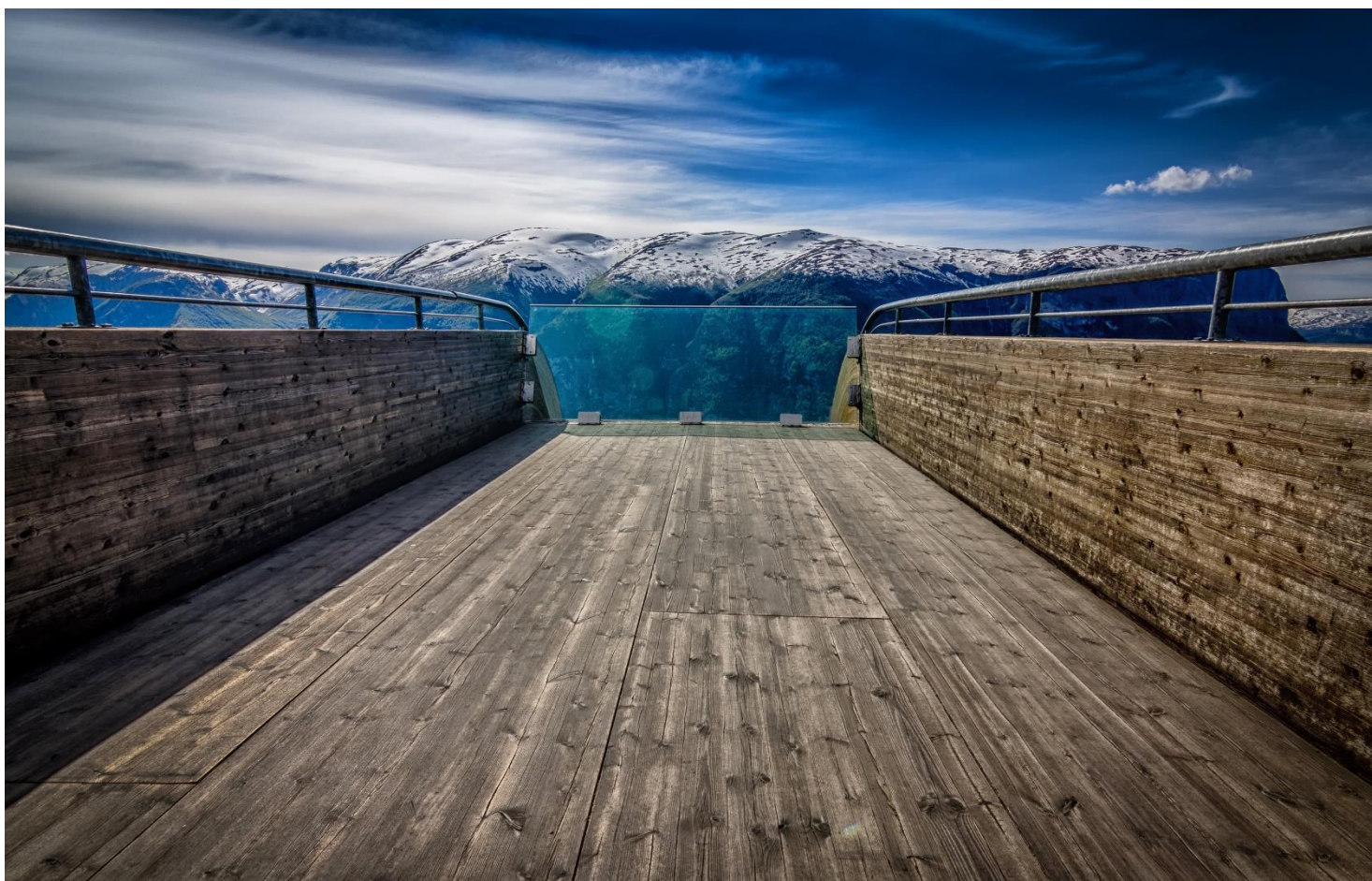
⁶⁸ <https://www.tu.no/artikler/kystruten-bergen-kirkenes-splittes-pa-to-rederier/433516> [04.12.19].

Navn på post	Kjøp av persontransport med tog
Kap., post	1330, 70
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	4 024
Formål	Formålet med ordningen er å sikre passasjerer et tilfredsstillende togtransporttilbud
Beskrivelse av ordningen	
Tilskuddene benyttes til å drifte togtilbud hvor trafikkinntektene ikke sikrer et bedriftsøkonomisk lønnsomt tilbud. Midlene dekker statens andel av driftsfinansieringen både på innenlandsruter og grensekryssende togarter. I 2020 satser regjeringen særlig på å øke kapasiteten på togtilbudet på Østlandet.	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Som alle tilskudd til transport er det grunn til å anta at tilskuddene bidrar til flere reiser og flere reiser med tog. Vi antar at denne støtten ikke bidrar til økt utbygging av jernbanenettet, men kun/i all hovedsak bidrar til bedre togtilbud på eksisterende infrastruktur. Selve togreisene har begrenset påvirkning på biologisk mangfold. Jernbanenettet er en barriere for mange dyrearter, noe som begrenser dyrenes naturlige forflytninger og utgjør en risiko for å bli drept i trafikken. Økt kapasitet og flere avganger på jernbanenettet kan forsterke barriereeffekten. De samlede effektene på biologisk mangfold av dette tilskuddet antas imidlertid å være begrenset.	
Vurdering	
Tilskuddsordningen opprettholder og forbedrer dagens togtilbud, ved å legge til rette for at tjenesten kan driftes lønnsomt. Gitt at tilbudet gjør at reisende velger tog fremfor bilreiser, kan tilskuddsordningen bidra til å redusere de totale klimagassutslippene. Økt kapasitet kan også bety redusert reisetid for passasjerer. Fordi denne ordningen hovedsakelig går til drift av dagens ruter og innføring av nye tog, er trolig påvirkningen på det biologiske mangfoldet begrenset og lavere for denne tilskuddsordningen enn for ordninger som bidrar til utbygging av ny jernbane-infrastruktur, selv om barriereeffekten og eventuelt påkjørsler kan bli noe større ved flere tog på banene.	

Navn på post	Kjøp av infrastrukturtjenester, planlegging av investeringer
Kap., post	1352, 72
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	1 603
Formål	Med tilskuddsordningen ønske man å tilrettelegge for en mer sammenhengende planlegging av store jernbaneprosjekter.
Beskrivelse av ordningen	
I Statsbudsjettet for 2020 avsettes midlene til å dekke utgifter til tjenester som kjøpes for å planlegge følgende prosjekter: - InterCity- utbyggingen - Omleggingen av rutemodellen på Østlandet - Tiltak for å ta i bruk nytt togmateriell - Tiltak som gir bedre betingelser for godstrafikk	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	
Areal som påvirkes	
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Vurdering	
Nærmere vurdering av ordningen viser at den kun innebærer tilskudd til planlegging av store jernbaneprosjekter, ikke selve utbyggingen. Vi vurderer derfor ikke ordningen nærmere, i det det må antas at selve planleggingen ikke har betydelige negative konsekvenser for biologisk mangfold. Det kan derimot selve utbyggingen ha, men tilskudd til utbygging gis over egen post, som er behandlet i kapittel 4.	

Navn på post	Tilskudd for overføring av gods fra vei til sjø, kan overføres
Kap., post	1360, 72
Departementet	Samferdselsdepartementet
Beløp, mill. kr. i 2020	50
Formål	Ordningen har til hensikt å legge til rette for godsoverføring fra vei til sjø
Beskrivelse av ordningen	
Kystverket forvalter tilskuddsordningen hvor rederier, som er etablert og har skip som er flagget innenfor EØS, kan søke om midler til å etablere nye ruter for godstransport. Midlene kan blant annet dekke rederienes kostnader til leie av fartøyer eller kostnader til drivstoff, personell og opplæring. Som vilkår for å motta tilskudd skal rutene kunne driftes lønnsomt på sikt og midler tildeles kun i oppstartsfasen. Hensikten er å oppnå en varig overføring av godstransport fra vei til sjø. ⁶⁹	
Kriterier og mulig påvirkning	
Økologisk tilstand	X
Areal som påvirkes	X
Truede arter	
Truede naturtyper	
Sumvirkninger	X
Beskrivelse av mulig negativ påvirkning	
Som all støtte til sjøtransport, vil dette måtte antas å føre til økt transport, og økt transport til sjøs. Dette kan isolert gi økte utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp til luft. Her er imidlertid hensikten å overføre gods fra vei, som har større utslipp, slik at nettoeffekten for utslipp sannsynligvis vil være positiv. Det kan imidlertid være ulike områder der biologisk mangfold blir påvirket. Dersom det gis støtte til sjøtransport fra utenlandske havner til Norge, kan innførsel av fremmede arter virke negativt for norsk biologisk mangfold. Sjøtransport er en viktig spredningsvei for fremmede arter.	
Vurdering	
I Riksrevisjonens (2017-2018a) undersøkelse av overføringen av godstransport fra vei til sjøs finner de at sjøtransport er billigere enn transport på vei, og mer miljøvennlig. Imidlertid er punktligheten, fleksibiliteten og frekvensen lavere. Videre finner de potensial for å redusere samfunnskostnadene i forbindelse med ulykker, forurensning, støy, veislitasje og køer ved å benytte sjøtransport eller bane i stedet for veitransport. Tilskuddsordningen gir insentiver til å opprette ruter som skal tilrettelegge for overføring. Avhengig av tilskuddets utløsende effekt, er det grunn til å tro at færre av disse rutene ville blitt opprettet uten tilskudd da oppstartskostnadene kan fungere som en barriere. Med tanke på biologisk mangfold er det først og fremst innførsel av fremmede arter ved støtte av sjøtransport fra utenlandske havner til Norge, som kan ha de største negative virkningene. Det er tatt en del grep for å hindre innførsel, blant annet ved regler for behandling av ballastvann. Det vil likevel være viktig å søke å redusere innførsel av fremmede arter via sjøtransport både som følge av denne ordningen og generelt.	

⁶⁹<https://www.kystverket.no/Maritim-infrastruktur/sjotransport/insentivordning-for-overforing-av-gods-fra-veg-til-sjo/> [03.12.19].



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no