

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

HØRING - NOU 2013:10 NATURENS GODER – OM VERDIER AV ØKOSYSTEMTJENESTER

Generelt

Vi gratulerer utvalget med en fullstendig, solid og gjennomarbeidet rapport. Med noen små unntak mener vi at NOU 2013:10 inneholder et tilstrekkelig grunnlag for å formulere en fornuftig nasjonal politikk som sikrer at man ikke forringer Norges løpende produksjon av økosystemtjenester. Temaet er komplekst, og utvalget har likevel evnet å gjøre framstillingen interessant og lesbar.

Naturens nytteverdi for befolkningen versus naturens egenverdi

Slik vi ser det, er hovedformålet med denne utredningen å bidra med begrepsdannelse som kan fokusere og konkretisere arbeidet med å unngå ødeleggelse av vitale økosystemer. Vi hilser denne begrepsdannelsen velkommen. Vi ser den som et nyttig skritt i retning av en utvidelse av den demokratiske prosess til også å omfatte interessene til fremtidige generasjoner.

Økt bruk av økosystemtjenester har innebygde konflikter. En sentral konflikt dreier seg om avveiningen mellom respekt for naturens egenverdi og utnyttelsen av naturen for menneskelige formål. Det er fare for at denne konflikten intensiveres gjennom kvantitativ verdsetting av naturens økosystemtjenester. Det er derfor viktig som utvalget flere steder har presisert, at økosystemtilnærmingen er ment som bidrag for å synliggjøre naturens bidrag i en hverdag der dette bidraget ofte er usynlig og derved fraværende i politiske prosesser, og at formålet ved kvantifiseringen ikke er at den skal lede til økt utnyttelse av økosystem-tjenestene.

Kombinasjon av økonomiske og fysiske/biologiske indikatorer

Vi støtter utvalgets sterke påpekning av at det **ikke** er ønskelig å konvertere alle mål til økonomiske enheter (uttrykt i kroner) når formålet er å klargjøre hvilke verdier økosystemene tilfører samfunnet og spesielt når det gjelder å vurdere hvor robust denne tilførselen er. Det gir mye større forståelse av dynamikken i systemene og utviklingen over tid om man supplerer de økonomiske indikatorene med fysiske/biologiske indikatorer. I hvilken grad man ønsker å forringe (eller styrke) produksjonen av økosystemtjenester er et rent politisk spørsmål, og det er som utvalget helt riktig påpeker selvfølgelig fullt mulig å gjøre et politisk valg uten at man først har estimert de økonomiske konsekvensene. I noen tilfelle bør slike valg gjøres lenge før man rekker å finne frem til en fornuftig tallfesting, fordi man ellers risikerer å miste godet gjennom en irreversibel hendelse (for eksempel tap av den siste uberørte dal uten veistøy).

Beskyttelse av naturen gjennom lovverk

For at økt kvantifisering (av økosystemtjenestene) ikke skal lede til farlig høy utnyttelse, er det viktig at man bygger inn gode sikkerhetsmarginer og tar høyde for potensielt irreversible endringer i naturen som følge av stadig mer intens utnyttelse. Med andre ord, at man følger føre-var-prinsippets sanne ånd i politikktutforming. Det vil i praksis bety at man må supplere bruken av prismekanismer med bruk av lover og reguleringer for å sikre naturens funksjonsduelighet på sikt.

Faren for irreversibel skade ved likevektstekning

Rapporten er også nyttig i at den klargjør spenningen mellom naturens (og økosystem-tjenestetankegangens) dynamiske natur og det samfunnsøkonomiske likevekts-paradigmet. Disse to tilnærmingene (økosystemet i sin kontinuerlige ikke-lineære utvikling mot et mål i evig bevegelse versus det økonomiske aggregat i sin teoretiske likevekt) gir opphav til konflikter som ikke enkelt lar seg løse. Spesielt gjelder dette muligheten for irreversible endringer, som det er vanskelig å behandle i en samfunnsøkonomisk likevektsanalyse. Likevektsanalysens styrke ligger i å beregne det langsiktige resultat av marginale endringer i en verden som ellers er i likevekt. Den er mindre egnet til å beregne konsekvensene av de store kast som vil oppstå når økosystemer når grensene for sin stabilitet.

Derfor bør man i økende grad benytte dynamiske analysemetoder (slik det i økende grad gjøres i klimamodelleringen). Når det ikke er mulig, bør man vedta enda større sikkerhetsmarginer overfor potensielt irreversible hendelser (som smelting av tundra, eller fragmentering av tropeskog).

Flatehogst som eksempel på irreversibelt inngrep

I denne sammenheng ønsker vi å påpeke at flatehogst av en norsk skogteig for alle praktiske formål er å regne som en irreversibel hendelse. Det tar flere hundre år før teigen er tilbake til utgangspunktet når det gjelder sammensetningen av skogen (mange treslag, alle aldersgrupper, død og råtnende ved) og dens fauna og flora – det vil si før den har samme estetiske og opplevelsesmessige verdier (og potensiell turisme-verdi) som dagen før flatehogsten. Det samme gjelder selvfølgelig overfiske (selv om det er mer anerkjent som potensielt irreversibelt) og innføringen av nye insektarter til kongeriket.

Flatehogd og plukkhogd skog leverer forskjellige økosystemtjenester

Når det gjelder biodiversitet i skog er det klart at den største trusselen kommer fra flatehogst, som utvalget også nevner (pkt. 4.9 Skog). Flatehogsten har bidratt sterkt til den store nedgangen i villmarkspreget natur siden 1950. Det er misvisende å diskutere behov for framtidig vern av skog uten å skille klart mellom arealer som har vært sluttavvirket (og som således i hovedsak er ensaldrede monokulturer med ett treslag) og de arealene med gammel skog som bare har vært plukkhogd (og som derfor har et mer variert og mangfoldig skogbilde). I et økosystemtjenesteperspektiv generer de to arealtypene så ulike tjenester at de bør behandles separat; de flatehogde arealene med sikte på å gi en jevn strøm av trevirke og sysselsetting, de plukkhogde gammelskogene med sikte på å gi en jevn strøm av opplevelsesverdier, biodiversitet, og karbonbinding.

Bruk av lave diskonteringsrater

Ved bruk av kost-nytte-betraktninger av tiltak som har langsiktige virkninger er det et generelt problem at ulemper og fordeler i fremtiden tillegges lite vekt i forhold til kostnader og inntekter i nåtiden. Man bruker normal så høye diskonteringsrater at effektene utover de første 20 år nærmest blir usynlige i analysen. Man har tendenser til det man kunne kalle et nåtidsdiktatur – på bekostning av natur og fremtidige generasjoner. Nåtidsdiktaturet gjør det ofte samfunnsøkonomisk lønnsomt å ødelegge et fungerende økosystem.

For å redusere dette problemet kunne man lovfeste lave diskonteringsrater ved samfunnsøkonomiske kost-nytte-analyser. Det har imidlertid hittil vist seg vanskelig blant annet på grunn av faglig motstand fra samfunnsøkonomer som mener at rentefoten både skal og bør bestemmes av markedet. Men også dette tenkesettet vil lede til lavere diskonteringsrater i fremtiden, etter hvert som det viser seg at veksttakten i de rike land blir stadig lavere. Neoklassisk likevektsteori sier at rentenivået skal stige lineært med veksttakten i BNP. Det betyr i sin tur at dagens lave veksttakter i

OECD-området skal lede til vedvarende lavt rentenivå, som etter hvert bør reflekteres i lavere diskonteringsrater – og som i sin tur vil bidra til økt beskyttelse av naturen og fremtidige generasjoner.

Men kan også redusere virkningen av høye diskonteringsrater ved å insistere på at analysen bør forutsette en tilsvarende rask økning i folks inntekt (dvs i BNP per innbygger). En slik forutsetning vil øke den fremtidige kjøpekraft slik at pengeverdien av et gode (det være seg en vare, tjeneste, ressurs eller naturopplevelse) vil bli mye høyere da enn nå.

Uansett er det svært viktig i kost-nytte-analyser å påpeke hvor sterkt konklusjonen avhenger av den valgte diskonteringsrate, for deretter å gjøre en etisk/politisk vurdering av i hvilken grad man bør avvike fra kost-nytte-analysens anbefaling – dvs avvike fra kostnadseffektivitetens diktatur.

Formidling av økosystemtjenester

Vi vil peke på at Miljøverndepartementet allerede har en velfungerende struktur for formidling til landets grunn- og videregående skoler gjennom sine Miljøambassadører. Denne strukturen bør kunne brukes til også å formidle hva naturen betyr for oss både økonomisk, sosialt, estetisk og etisk – og hvilke forpliktelser dagens innbyggere har overfor naturen selv og fremtidige generasjoner. Formidlingen bør legge vekt på at det i mange tilfeller ville være fornuftig å kreve betaling for bruk av økosystemtjenester, for på den måten gjøre folk klar over deres store verdi (og redusere overbelastning og sikre bedre vern av tjenestene). Et godt eksempel (som vekker engasjement) er å prøve å venne folk til tanken om at det er fornuftig å betale skogeiere for å la skogen stå i noen tiår ekstra (fordi den da bevarer biodiversitet og karboninnhold bedre enn om den hugges ved økonomisk optimal alder). Det er en viss forståelse for at det er fornuftig å betale tropeskogsland for ikke å hogge sin skog, men langt mindre forståelse for at det samme gjelder boreale skogeiere – som leverer store økosystemtjenester.

Konflikten mellom stat og kommune – fellesskapsinteresse versus lokalinteresse

Kommunene har gjennom planmyndigheten en viktig rolle for å bevare økosystemtjenester. Det er gode demokratiske argumenter for å involvere lokale myndigheter, næringsliv og andre organisasjoner i bestemmelser som gjelder deres nærmiljø. For dersom man kan oppnå forankring av et lokalt vedtak står det seg mye bedre enn om det påtvinges utefra.

Men det er samtidig et faktum at det eksisterer reelle interessekonflikter ved bevaring og utnyttelse av økosystemtjenester. Storsamfunnet får ofte en fordel (bedre nasjonal dekning av økosystemtjenester) på lokalsamfunnets bekostning (mindre adgang til utnyttelse av økosystemet på kort sikt). Gitt denne skjevheten, er det åpenbart at man vil få en suboptimal adgang til økosystemtjenester dersom man delegerer beslutningsmyndigheten til lokalsamfunnet. Ved å innføre betaling for økosystemtjenester kan man muligens bidra til å dempe denne konflikten, ved at storsamfunnet betaler lokalsamfunnet for den ønskede leveranse av mer økosystemtjenester enn det som er optimalt sett med lokalsamfunnets øyne. Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om å prøve ut ordninger med betaling for økosystemtjenester, for å lære hvordan det virker i praksis.

Fremadskuende indikatorer

Utvalget anbefaler bedre kartlegging av økosystemenes kvantitet og kvalitet. Dette er viktig, og som utvalget selv sier, må det gjøres først og fremst i fysiske termer (som deretter kan brukes som underlag for økonomiske vurderinger). Og for at føre-var-prinsippet skal bli mer enn en festtale er det viktig at kartleggingen er fremadskuende. Det vil si at det lages modeller som kan forutsi hvorledes kvantiteten og kvaliteten vil utvikle seg flere tiår fremover gitt dagens politikk, slik at man

får tid til å forberede, vedta og implementere eventuelle tiltak. Et enkelt eksempel er å frembringe en indikator som viser den historiske utvikling i antall dekar med gammel skog fra 1950 til i dag, og som så viser den videre utvikling i dette areal mot 2050 gitt videreføring av dagens hogstpolitikk (dvs kvantum og område). "Gammelskog" kunne i denne sammenhengen gis en lett forståelig definisjon som "skogsareal som har stått i mer enn hundre år".

Ukonvensjonelle virkemidler

Utvalget foreslår (i kapittel 15) en rekke nye ordninger for å bevare tilgangen til gode økosystemtjenester - også i det lange løp. Her er det mange gode forslag (auksjonering av avtaler om skogvern, betaling for våtmarksvern, økologisk kompensasjon, helhetlig konsekvensutredning av energi- og akvakulturprosjekter, insentivering av kommunene, nasjonal naturavgift, og sist, men absolutt ikke minst, en gjennomgang av landbruksstøtten med sikte på å vri støtten fra gammeldags produksjonsstøtte til støtte for leveranse av økosystemtjenester) som bør prøves i praksis – gjerne etter innhenting av ny kunnskap om hvorledes disse metodene har virket i andre progressive land.

Bevaring av økosystemtjenester er politikk

Utvalget peker på behovet for ny og utvidet kunnskap på mange områder, blant annet om økosystemer *per se* (særlig de som ikke hittil har vært kommersielt utnyttet) og metoder for å synliggjøre deres betydning. Slik kunnskap vil nok etterhvert fremskaffes, men vi ønsker å understreke at økt kunnskap vil ikke frita oss fra den etiske forpliktelsen til å ta vanskelige politiske valg. Det er som utvalget sier 'fullt mulig å innføre betaling for en økosystemtjeneste uten å ha et verdianslag i forveien'. Kostnadseffektivitet og kost-nytte-vurderinger vil aldri fjerne den spenningen som eksisterer mellom våre egne interesser og interessene til naturen, til fremtidige generasjoner og til mennesker i andre regioner eller land. Bildet kan gjøres klarere, men det er fortsatt vårt ansvar å foreta ansvarlige valg før man (mer eller mindre uforvarende) ofrer andres interesser for egen vinnings skyld.

.....
Rektor Tom Colbjørnsen
Handelshøyskolen BI