



**Klima- og miljøverndepartementet**  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo

Vår dato  
10.01.2014

Vår referanse  
2013/00248-2

Vår saksbehandler  
Jan Henrik Sandberg/97682469

Deres referanse

## **NOU om økosystemtjenester – Høringsuttalelse fra Norges Fiskarlag**

### **Bakgrunn**

Norges Fiskarlag viser til høringen av *NOU 2013:10 - Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*.

Regjeringen nedsatte et ekspertutvalg i 2011, for å utrede verdier av økosystemtjenester. Utvalget fikk blant annet i oppgave å beskrive konsekvenser for samfunnet av at økosystemtjenestene forringes, peke på hvordan relevant kunnskap best kan formidles til beslutningstakere, og gi anbefalinger om hvordan hensynet til økosystemtjenester kan bli bedre ivaretatt i private og offentlige beslutninger. Økosystemtjenester er et fellesnavn på naturens goder og tjenester, som vår velferd og livskvalitet er avhengige av. Utvalget overleverte sine anbefalinger til miljøvernministeren, i form av en offentlig utredning den 29. august 2013.

### **Norske fiskerier i et samfunns- og økosystemperspektiv**

Fiskeriene har gjennom hele vår historie vært avgjørende for utvikling og bosetting langs kysten, og er fortsatt en bærebjelke for vår økonomi og samfunnsutvikling. Norsk fiskerinæring er en viktig matprodusent, også i global målestokk. Et rent hav, rene fjorder, velfungerende økosystemer og intakte gyte- og oppvekstområder må regnes blant våre viktige økosystemtjenester. Fiskerne, kystsamfunnene og Norge for øvrig er helt avhengige av at vi opprettholder og bevarer disse verdiene.

Norske fiskerier utgjør selve «grunnmuren» i den marine verdikjeden. Våre mer enn 10 000 fiskere leverte i 2011 ca. 2,3 millioner tonn fisk og skalldyr, med en fangstverdi på ca. 16 milliarder kroner. Den fiskerirelaterte verdikjeden hadde på samme tid ca. 24 000 årsverk, og den totale verdiskapingen av norske fiskerier var beregnet til 20,4 milliarder kroner. Dersom vi forvalter kysten, havene og våre marine ressurser på rett måte, vil våre fiskerier og vår marine matproduksjon kunne foregå i et «evighetsperspektiv».

Norske fiskerier vil sannsynligvis bli enda viktigere i framtida, ikke minst sett i lys av at verdens matvarebehov vil kunne dobles fram mot 2050. Samtidig er tilgangen på fosfor i ferd med å bli en knapphetsfaktor for framtidig landbasert matproduksjon. Høsting av mat fra havet, inkludert ivaretagelse av næringsstoffer fra oppdrett, kan derfor på lengre sikt kanskje også bli en betydelig kilde til fosfor som plantenæringsstoff.

Utbyttet fra fiskeriene i norske farvann har historisk sett variert mye. Vi har imidlertid ansvarlige fiskere og et godt forvaltningssystem, og etter et lavmål rundt 1990 har den norske fangsten nå blitt nær doblet. Vi opplever også at de fleste av våre kommersielt viktige fiskebestander er i en svært god forfatning. I 2009 kåret et internasjonalt panel Norge til den nasjonen som best etterlever FNs regler for et ansvarlig fiske (FAO Code of Conduct). Vi har allikevel fortsatt et betydelig potensial for forbedring, særlig i Skagerrak og Nordsjøen.

Det er eksempler på at også fiskeri kan påvirke natur og økosystemtjenester negativt. For eksempel kan flere typer fiskeriaktivitet påvirke sjøbunnen. Fiskeriene er allikevel strengt regulert. Den relativt nye havressursloven legger blant annet rammer for beskyttelse av korallrev og områder der det er behov for yngelfredning. Norge innførte i 2011 et forbudt mot bunntråling i et område på ca. 800 000 km<sup>2</sup> (mer en to ganger Norges landareal) for å beskytte sårbare bunnhabitater (jfr. *Forskrift om regulering av fiske med bunnredskap i Norges økonomiske sone, fiskerisonen rundt Jan Mayen og i fiskevernsonen ved Svalbard*). Det kan også nevnes at tråling etter bunnfisk per i dag ikke er tillatt innenfor vannrammedirektivets virkeområde i Norge, og at det pågår et kontinuerlig arbeid for å utvikle mer skånsomme og energibesparende fiskeredskaper.

#### **Vedtak på Norges Fiskarlags landsmøte**

Norges Fiskarlags hadde landsmøte den 13. – 15. november 2013. Her ble det fattet flere vedtak som bør være sentrale i det videre arbeidet med vurdering av økosystemtjenester og ivaretagelse av marine økosystem. Landsmøtet vedtok blant annet:

*«I august i år ble NOU 2013:10 om Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester lagt fram. Med økosystemtjenester menes økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskenes eksistens og velferd. Verdisetting av økosystemer og fiskebestander kan være et nyttig redskap for forvaltning og næring, også i klimasammenheng. Etter Landsmøtets oppfatning er høsting av fisk og sjømat vår viktigste matproduksjon, og dermed også en av våre mest verdifulle økosystemtjenester. Dersom vi sikrer et rent hav- og fjordmiljø, intakte gyte- og oppvekstområder og en god forvaltning vil denne ressursen være fornybar, og i prinsippet evigvarende.*

*Landsmøtet er positiv til andre næringer, og søker å finne løsninger for sameksistens der det er mulig. Forutsetningen er at tiltak ikke må ødelegge gyte- og oppvekstområder, marint miljø, sjømattrygghet og/eller utøvelsen av fisket.*

*Sjømat fra Norge må være sunn og trygg å spise. Et rent hav- og fjordmiljø, mest mulig fri for forurensning, er en grunnleggende forutsetning for dette. Norges Fiskarlag har over lang tid erfart at hensynet til mattrygghet, gyteområder og norske fiskere har blitt oversett i behandlingen av søknader om forurensende utslipp. Det samme har skjedd i flere viktige nasjonale utrednings- og forvaltningsprosesser. Landsmøtet mener dette må endres, dersom en skal oppnå en tillitvekkende forurensningsforvaltning. Landsmøtet krever at myndighetene tar dette på alvor slik at utslipp fra gruveindustri, opphogging og annen virksomhet ikke må ødelegge omdømmet for norsk sjømat.*

*Samtlige av sjømatnæringsas forvaltningsinstitusjoner og faginstututter ble evaluert i 2012. Det er avgjørende at forurensningsloven praktiseres i samsvar med Stortingets forutsetninger. Landsmøtet ber om at også Miljødirektoratet underlegges en slik forvaltningsrevisjon.*

*Landsmøtet er innforstått med at utslipp av klimagasser vil kunne føre til havforsuring og endringer i havklima, og at dette kan påvirke størrelse, utbredelse og vandringer for viktige bestander. I tillegg vil endringer i havklima kunne få betydelig innflytelse på utbredelsen av havis, sirkulasjon av vannmasser og dannelse av værsystemer. Selv om kunnskapen om alle disse sammenhengene fortsatt er usikre, velger Landsmøtet å ta klimaspørsmålet og de mulige konsekvensene for fiskerinæringen på høyeste alvor. Landsmøtet mener derfor at aktuell kunnskap må utvikles videre og anvendes i den framtidige forvaltningen av havene.*

*Utslipp av CO<sub>2</sub> fra fiskerisektoren utgjør per i dag om lag 2,7 prosent av de samlede norske klimagassutslippene. Selv om fiskerinæringen relativt sett bidrar med beskjedne utslipp, for eksempel sammenliknet med landbasert produksjon av kjøtt, er det fortsatt rom for forbedringer.*

*Energiøkonomisering i fiskeflåten vil være et «vinn-vinn-tiltak» med hensyn til CO<sub>2</sub>-utslipp og økonomi i næringen. For å redusere utslippene av klimagasser må det legges til rette for effektivisering og modernisering av flåten, inkludert videreutvikling av fartøydesign og fartøyteknologi. Det bør også forskes på alternative energibærere og energigjenvinning, samt legges til rette for implementering. Et friere redskapsvalg og alternative reguleringsregimer vil også kunne bidra til å redusere utslippene».*

#### **Kommentarer til utvalgets anbefalinger**

Etter Norges Fiskarlags oppfatning gir NOU 2013:10 en god gjennomgang av økosystemtjenester, sett i relasjon til norsk miljø- og ressursforvaltning. Utredningen beskriver også mange viktige anbefalinger for videre kunnskapsinnhenting, verdsetting og hensyn som må tas for å ivareta og forbedre økosystemtjenestene. Norges Fiskarlag har følgende kommentarer til utvalgets anbefalinger:

#### **Kapittel 4 - Tilstand og utvikling i norske økosystemer**

Norges Fiskarlag mener det er viktig å overvåke økosystemer og naturtilstand. Etter Norges Fiskarlags oppfatning burde NOU 2013:10 også vurdert såkalt «operativ overvåking» og «akseptkriterier». Dette impliserer at overvåking av miljø og økosystem må være mer enn en registrering av tilstand. Overvåking må kunne skje i sann tid, og føre til umiddelbare justeringer i utslipp/aktiviteter, dersom de skjer i strid med forhåndsdefinerte akseptkriterier. Det er nå igangsatt et slikt arbeid i forhold til å kunne minimalisere negative effekter av utslipp av gruveavfall i norske fjorder. Det vurderes her hvordan et slikt system vil kunne føre til reduksjon/stopp i utslipp i kritiske perioder (for eksempel når det er gyting av torsk, smoltutgang eller vertikal blanding av vannmassene). Etter Norges Fiskarlags oppfatning er det interessant å vurdere om en slik praksis kan bidra til bedre ivaretagelse av økosystemtjenester i framtida.

#### **Kapittel 9 - Samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsstøtte**

Her anbefaler utvalget blant annet:

- *Beslutninger med langsiktige og potensielt alvorlige miljøkonsekvenser bør tas med utgangspunkt i sikre minimumsstandarder, tålegrenser og føre-var-prinsippet.*
- *Det bør utvikles bedre metoder både for å vurdere og å sammenstille ulike ikke-prissatte virkninger, og for å veie sammen prissatte og ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomiske analyser.*

Norges Fiskarlag mener de overnevnte punktene er særlig viktige. Dette for å kunne gjøre bedre tverrfaglige avveininger i planprosesser, konsekvensutredninger og i enkeltvedtak etter blant annet forurensningsloven.

#### **Kapittel 11 - Regnskap og indikatorer for bedre forvaltning**

Her anbefaler utvalget blant annet:

- *Det bør arbeides for bedre integrering mellom fagdisipliner ved utarbeidelse av indikatorer, både fysiske og økonomiske, slik at økosystemtjenestetilnærmingen kan bidra til å «bygge bro» mellom fagdisipliner».*

Norges Fiskarlag støtter dette fullt ut. Sett fra Norges Fiskarlags synspunkt er det særlig viktig at Miljødirektoratet, Mattilsynet og Fiskeridirektoratet, og deres respektive forvaltningsstøtte-institutter (NIVA, NINA, Havforskningsinstituttet, NIFES m.fl.), etablerer bedre dialog og samarbeidsrutiner.

### **Kapittel 13 - Grunnlaget for miljø- og naturressursforvaltningen**

Her anbefaler utvalget blant annet:

- *For å sikre en bærekraftig forvaltning av økosystemer og økosystemtjenester bør en gjennomgå kompetansen hos, og fordelingen av ansvar og virkemidler mellom, ulike institusjonelle nivåer og mellom ulike myndigheter i miljø- og ressursforvaltningen.*

Norges Fiskarlag mener dette er et helt nødvendig tiltak. I denne sammenhengen bør det nevnes at Norges Fiskarlag og andre nå arbeider for en mer integrert og tverrfaglig forurensningsforvaltning (jfr. landsmøtets vedtak).

### **Kapittel 15 - Virkemidler i arealforvaltningen**

Her anbefaler utvalget blant annet:

- *Plansystemet bør gjennomgås med tanke på å synliggjøre verdier av økosystemtjenester bedre. Dette gjelder spesielt de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging og forskrift om konsekvensvurderinger».*
- *Det bør settes i gang arbeid for å utvikle og utprøve metoder for å stedfeste og synliggjøre økosystembaserte verdier og tjenester til bruk i kommunal arealplanlegging og arealforvaltning».*

Etter Norges Fiskarlags oppfatning er dette særlig viktige forslag. Vi ser fortsatt eksempler på at uttak av ikke fornybare naturressurser (som fører til forurensning, og andre «eksterne effekter») går på bekostning av fjordmiljø og fornybar marin matproduksjon. Dette uten at det eksisterer tillitvekkende samfunnsøkonomiske analyser/vurderinger, eller verdsetting av økosystemtjenester, som kan ligge til grunn for de avgjørelsene som tas. Etter Norges Fiskarlags oppfatning vil en bedre økonomisk verdsetting av økosystemtjenester kunne bidra til å sikre en mer likeverdig vurdering av hensynet til fiskeri, mattrygghet, gyteområder og andre naturverdier i konsekvensutredninger, forvaltningsprosesser og enkeltvedtak.

### **Kapittel 16 - Virkemidler mot klimaendringer, forurensning og overhøsting**

Her anbefaler utvalget blant annet:

- *Det er viktig at Norge fortsetter med kartlegging av havbunnmiljø i norske farvann, identifiserer sammenhengene mellom miljøskadelig fiskeaktivitet og ulike økosystemtjenester, og iverksetter tiltak for å motvirke eventuelle negative konsekvenser.*

I denne sammenhengen vil vi nevne at Norges Fiskarlag har arbeidet aktivt for oppstart av det såkalte Mareano-programmet ([www.Mareano.no](http://www.Mareano.no)). Fiskarlaget har også anmodet om en tilsvarende kartlegging i kystsonen, men dette har hittil ikke blitt fulgt opp. Bedre tilgang til detaljert kunnskap om sjøbunnen, sammen med ny kunnskap om sammenhengene mellom marine arter og bunnforhold, kan bidra til et mer bærekraftig og effektivt fiske. Nærmere bestemt kan dette oppnås gjennom å:

- gjøre det mulig å fiske mer effektivt og presist, og dermed kunne unngå koraller, svamp og brukstap
- bruke lettere utstyr, noe som kan gi redusert bunnpåvirkning, drivstofforbruk og CO<sup>2</sup>-utslipp
- bruke mindre tid og ressurser på å oppnå samme fangstutbytte som tidligere

I kapittel 16 (og i kapittel 17 - næringsstøtte) anbefaler utvalget også:

- *Tiltak for å motvirke klimaendringene må vurderes opp mot effekter for biologisk mangfold og andre miljøverdier.*
- *Det må være et mål at økonomiske virkemidler i alle sektorer utformes slik at de fremmer miljøvennlig produksjon/virksomhet, inkludert forsyning av økosystemtjenester, og hindrer negative miljøkonsekvenser som ødeleggelse av økosystemer og økosystemtjenester.*

Vi konstaterer at det fortsatt planlegges tiltak som kan være ødeleggende for miljø, økosystemverdier og fiskeri, basert på muligheter for offentlig subsidiering. For eksempel er det nå søkt om nedbygging av Sør-Norges eneste kystnære fiskebanke og et svært viktig gyte- og oppvekstområde, gjennom å anlegge et vindkraftverk. De negative konsekvensene for økosystem, fiskerier og andre vil her kunne bli særlig store. Det er foreslått å finansiere tiltaket gjennom bruk av oljeskatteregelverket, noe som i realiteten vil føre til at staten skal finansiere nesten hele utbyggingskostnaden. En slik utbygging vil ikke være samfunnsøkonomisk ulønnsom totalt sett, i tillegg vil den gå ut over en ikke-subsidiert fiskerinæring. Dersom det legges opp til at utbygginger som dette skal kunne skje på grunnlag av massiv offentlig subsidiering, vil det være svært uheldig for den framtidige satsingen på fornybar energi i Norge. Det haster derfor med å få effektivert de overnevnte anbefalingene.

### **Forskning og kunnskapsbehov**

Norges Fiskarlag er enig i at det er et stort udekket kunnskapsbehov knyttet til økosystem og økosystemtjenester, ikke minst i hav og kystsoner. Fiskarlaget er også enig i at tverrfaglig forskning må styrkes, for å kunne gjennomføre bedre beslutningsprosesser.

NOU 2013:10 beskriver flere eksempler på kostnader knyttet til overbeskatning av bestander. Norges Fiskarlag er enig i viktigheten av å omtale dette. Det bør i denne sammenhengen nevnes at det også kan bli betydelige tap av både fangst og inntekter, som følge av underbeskatning på visse tidspunkt (jfr. situasjonen for bestandene av makrell og norsk-arktisk torsk). Økt satsing på ressursforskning, særlig knyttet til de viktigste kommersielle bestandene, vil derfor være en svært god investering for Norge.

NOU 2013:10 beskriver mange problemstillinger knyttet til miljøgifter. Det er derimot bemerkelsesverdig at forurensning og utslipp av miljøgifter ikke vurderes i sammenheng med mattrygghet og fiskerienes avhengighet av et rent hav og rene fjorder. Verken Mattilsynet (som har forvaltningsansvar for sjømattrygghet) eller NIFES (som er vårt sentrale forvaltnings- og fagstøtteinstitutt for mattrygghet og miljøgifter) er nevnt i utredningen. Tilsvarende mangel forekom i NOU 2010:9 – Et Norge uten miljøgifter. Etter Norges Fiskarlags oppfatning må også hensynet til mattrygghet, og den betydningen dette har for fiskerinæringens omdømme og markedsverdi, bli omfattet av prosesser som dette.

Etter Norges Fiskarlags oppfatning er det også oppsiktsvekkende at NOU 2013:10 ikke omtaler vår nye marine forskningsstrategi «Hav21» ([www.hav21.no](http://www.hav21.no)). Denne forskningsstrategien bygger på en bred og omfattende prosess, der ca. 400 innspill fra forskningsmiljøer, sentral og lokal forvaltning, næringsliv og organisasjoner ble behandlet. Denne strategien legger nå viktige rammer for vår framtidige marine forskning, inkludert tema som angår økosystemtjenester. Vi konstaterer at heller ikke prosessen knyttet til «Miljø21» eller nye forskningsmeldingen (Stortingsmelding 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*) er omtalt eller vurdert i NOU 2013:10. Det er etter vårt syn uheldig.

Vi merker oss til slutt at NOU 2013:10 foreslår at det bør etableres et eget forskningsprogram for biologisk mangfold, økosystemfunksjoner og økosystemtjenester. Norges Fiskarlag er enig i behovet for slik forskning, men vi er usikre på om all slik forskning bør legges til et eget dedikert program. Innenfor de marine fagområdene vil det for eksempel kunne være naturlig å legge biologisk mangfold, økosystemfunksjoner og økosystemtjenester inn under et evt. nytt «Havet og kysten-program». Norges Forskningsråd, departementene og andre er nå i gang med å vurdere organiseringen av framtidige forskningsprogrammer.

### **Oppsummering**

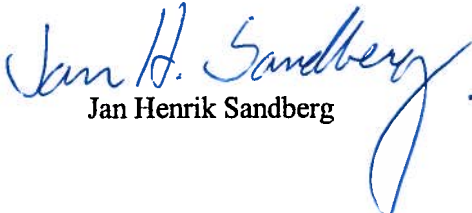
Norges Fiskarlag er mener NOU 2013:10 - *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester* inneholder mange velbegrunnede forslag og anbefalinger. Vi vil derfor berømme utvalget med et godt utført arbeid. Imidlertid har NOU'en også noen viktige mangler. Dette omfatter særlig at hensynet til

sjømattrygghet har falt ut av arbeidet. I tillegg mener vi utvalget burde lagt større vekt på marin forskning, blant annet forskningsstrategien Hav21, i arbeidet med utredningen.

Norges Fiskarlag ser fram til videre dialog om økosystemtjenester med Klima- og miljøverndepartementet og andre. Dersom det er ønskelig med en utdyping av våre synspunkter, vil vi være positivt innstilt til et evt. møte.

Med hilsen  
NORGES FISKARLAG

Jan Birger Jørgensen  
sign.

  
Jan Henrik Sandberg

Kopi til: Medlemslag, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, NVE, Norges Forskningsråd, Havforskningsinstituttet, NIFES, FHL og NSL.

Vedlegg: