

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 12/3333

Vår ref: TØ/OBY/MHF

Dato: 20.12.2013

Høring - NOU 2013:10 Naturens goder

Innledningsvis vil vi trekke frem at utvalgets gjennomgang av de norske økosystemene konkluderer med at norske økosystemer generelt har en tilstand som setter dem i stand til å levere en rekke økosystemtjenester. Dette er et godt utgangspunkt for å vurdere tiltak for fremtidig forvaltning av økosystemtjenestene i Norge.

Utvalget har avgitt en meget omfattende og bredt dekkende rapport, som beskriver bakgrunn, tilstand, utviklingstrekk, synliggjøring av verdier av økosystemtjenester gjennom økonomiske modeller og anslag, virkemidler og rammebetingelser. Dette illustrerer kompleksiteten i temaet og utfordringene med å utvikle modeller og metoder for å uttrykke verdiene av de ulike økosystemtjenestene, spesielt i monetære termer, og anvendelsen av disse som beslutningsgrunnlag. Allikevel foretar utvalget viktige avklaringer og gir mange gode råd som peker fremover.

Vi vil begrense seg til å kommentere de av utvalgets vurderinger og avklaringer som er viktig sett fra et industrielt ståsted.

Del I Innledning og bakgrunn

Økosystemtilnærmingen (kapittel 2)

Utvalget foretar innledningsvis nyttig beskrivelse av økosystemtilnærming som metode, herunder begrepsavklaringer knyttet til økosystemtjenester.

Vi er enig med utvalget i at økosystemtilnærmingen utgjør et relevant bidrag til norsk forvaltning, som kan være nyttig både for å bevare robuste økosystemer og for å sikre viktige økosystemtjenester. Vi er videre enige i at naturen har en rekke ulike verdier og at økosystemtjenestene er bare en av flere begrunnelser for å bevare naturen. Biologisk mangfold er avgjørende viktig, og ofte vil hensyn grunnfestet i naturens egenverdi være sammenfallende med hensyn knyttet til forvaltning av økosystemtjenester.

Vi oppfatter utvalget slik at økosystemtjenester kortfattet kan defineres som økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskelig velferd. Norsk Industri vil understreke at det antroposofiske utgangspunktet i økosystemtjenestetilnærmingen er en særdeles viktig begrunnelse for forsvarlig forvaltning av økosystemene. Samtidig har metodene for å verdisette økosystemtjenester i monetære termer sterke begrensninger. Derfor er vi også enig med utvalget i at økosystemtjenestetilnærmingen vil innebære å synliggjøre betydningen av økosystemtjenestene – enten det kan gjøres i kvalitative, kvantitative eller økonomiske termer. Det er følgelig av viktig å identifisere kriterier for hvorvidt og i hvilke situasjoner/type beslutninger hhv kvantitative, kvantitative eller økonomiske termer er egnet som beslutningsgrunnlag. Vi er enig med utvalget i at monetære metoder ikke bør anvendes som hovedvirkemiddel men som supplement til administrative metoder på noen bestemte områder.

Utvalget påpeker (kapittel 2.11) at økosystemtilnærmingen er spesielt nyttig for å kunne foreta bedre avveininger i beslutninger som påvirker økosystemer og menneskelig velferd. Vi er enige i det og at dette særlig gjelder når vi står overfor avveininger der vi risikerer å velge bort økosystemenes evne til å levere nødvendige og livskritiske prosesser og tjenester. Økosystemtilnærmingen må derfor spesielt få frem verdier utover personlig opplevelse, og mer mot truede naturområder og kritiske arter for økosystemet.

Del II Økosystemer og økosystemtjenester

Tilstand og utvikling i norske økosystemer (kapittel 4)

Vi har merket oss at utvalget i sin vurdering av tilstand (basert på naturindeksverdier) og utviklingstrekk for norske økosystemer finner at det er god eller ganske god tilstand i 7 av 10 økosystemer, for de tre øvrige er tilstanden enten moderat eller relativt dårlig. Dette er gledelig og står i kontrast til oppfatninger som brer seg om at tilstanden er dårlig, selv om utvalget påpeker at det kan være lokale forskjeller.

Utvalget vurderer imidlertid utviklingstrekken som gjennomgående bekymringsfulle eller litt bekymringsfulle. Det er flere påvirkningsfaktorer, men de som påvirker flest økosystemer er gjengroing, nedbygging av areal og klimaendringer, påvirkningsfaktorer som i liten grad kan direkte relateres til industriell virksomhet. Argumenter mot industriell virksomhet synes mer drevet av subjektive interesser i en liten del av naturen.

Utvalget påpeker imidlertid at med få unntak er det svak kunnskapsstatus og mangel på kunnskap knyttet til bestandsutvikling. Også når det gjelder endringer og endringer i areal av ulike økosystemer viser utvalget til at et er behov for flere data. Utvalget peker også på at det er behov for å forstå hvordan den samlede belastningen fra naturinngrep, fremmede arter, klimaendringer,

forurensning og annen menneskelig aktivitet påvirker økosystemene. Norsk Industri deler utvalgets anbefaling om å bedre kunnskapsgrunnlaget, blant annet gjennom overvåking og ved å styrke forståelsen av økosystemsammenhenger, betydningen av biologiske prosesser i jord som grunnleggende livsprosess.

Status og utviklingstrekk for norske økosystemtjenester (kapittel 5)

Rapporten gir en god innføring i kategorisering av økosystemtjenester i ulike internasjonale systemer (MA, TEEB, CICES) som referanse for valg av et kategoriseringssystem i Norge og en vurdering av deres anvendbarhet, styrker og svakheter. Utvalget legger vekt på at ulike bruksområder tilsier nødvendige kompromisser og tilnærminger både i praktisk anvendelse og når det gjelder kategoriseringen i seg selv.

I valg av tilnærming finner utvalget det hensiktsmessig å begrense økosystemtjenestetilnærmingen til tjenester som bygger på biotiske elementer. Dermed holdes abiotiske elementer som olje, gass, grus, mineralressurser utenfor, men utvalget anser at de hører til under økosystemer i den forstand at de (eks O₂, CO₂, N₂, mineraler og næringssalter) står i samspill med biotiske elementer. Vann er en kategori abiotisk ressurs som både inngår i organismer og er kritisk som næringsmiddel. En konsekvens av valget å begrense økosystemtjenestetilnærmingen er at også ulike fysiske prosesser som vind- og vannkraft og værsystemer ikke omfattes av begrepet, likeså bruken av økosystemer som ikke omfatter biotiske faktorer. Norsk Industri støtter utvalget i dette.

Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget å bygge hovedkategoriene av norske økosystemtjenester på MA, som et pragmatisk og godt grunnlag, kombinert med anvendelse av begrepsbruken i TEEB og CICES der de fremstår som klarere/mer ryddig. Det ender opp med følgende hovedinndeling:

- *Grunnleggende livsprosesser* (økosystemfunksjoner eller støttende tjenester), er det vi trenger for livet på jorda og for alle de andre tjenestene - f.eks.: fotosyntese, primærproduksjon, jord- og sedimentdannelse
- *Regulerende tjenester* er det naturen bidrar med for at vi skal få et trygt og godt miljø -- f.eks.: klimaregulering, pollinering, beskyttelse mot flom
- *Forsynende tjenester* er varene vi får fra naturen - f.eks.: mat, fiber, genetiske ressurser og biokjemikalier
- *Opplevelses- og kunnskapstjenester*, også kalt kulturelle tjenester, er det naturen bidrar med på andre måter og som gir oss bl.a. trivsel og velvære - Rekreasjon og friluftsliv, kunnskap og læring

Etter Norsk Industris oppfatning er dette en god løsning. Vi oppfatter også denne inndelingen som en bevisst hierarkisk tilnærming, der grunnleggende livsprosesser er grunnlaget for produksjon av de øvrige tjenestene og derfor krever særskilt oppmerksomhet når det gjelder varsom forvaltning.

Rapporten gir en fyldig og god beskrivelse av de enkelte økosystemtjenestene i Norge, sortert etter denne inndelingen. Som for vurdering av tilstand og trusler for økosystemene i Norge, konkluderer utvalget med at det er stort, udekket kunnskapsbehov. Vi er enig i at det særlig er behov for å styrke forskning og kunnskap knyttet til grunnleggende livsprosesser for å styrke beslutningsgrunnlaget for politikk på området. Det bør opprettes et eget forskningsprogram som ser på biologisk mangfold, økosystemfunksjoner og økosystemtjenester og sammenhenger mellom disse. En del av forskningen bør gjøres tverrfaglig slik at man kan arbeide for å integrere biologisk mangfold og økosystemtjenester på en bedre måte i beslutningsprosesser. Stockholm Resilience Centre kan tjene som et eksempel.

Norges skoger leverer en rekke økosystemtjenester. For treforedlingsindustrien er skogen råstoffet for bransjens fornybare produkter. Det er viktig med et aktivt skogbruk som grunnlag for en industri som kan levere en rekke produkter basert på grønt karbon, framfor svart (fossilt) karbon. Et aktivt skogbruk med en fornyet satsing på planting vil bidra positivt klimamessig, samtidig som det bidrar positivt til industribygging i Norge.

Del III Synliggjøring for bedre forvaltning

Synliggjøring av verdier og økonomisk verdsetting (kapittel 8)

Vi konstaterer at det finnes mange ulike tilnærminger og teknikker som kan brukes til å synliggjøre betydningen av økosystemtjenester. Metodene bør betraktes som komplementære heller enn konkurrerende. Utfordringene knyttet til usikkerhet og manglende kunnskap om komplekse sammenhenger i naturen gjelder uavhengig av hvilke metoder som brukes. Kompleksiteten i økosystemene, kunnskapsmangel og grunnleggende usikkerhet gjør at det er mange tjenester vi bare kan eller ønsker å beskrive kvalitativt.

Norsk industri slutter seg til utvalgets vurderinger om at det er klare begrensninger ved metodene for økonomisk verdsetting. Markedspris for forsynende tjenester kan benyttes der det er et fungerende marked. Basert på erfaringer med betalingsvillighetsundersøkelser i konkrete tilfeller, har vi derimot større betenkeligheter enn utvalget ved bruk av betinget verdsetting for goder som ikke omsettes i markeder. Vår betenkelighet går ikke bare på bruk av denne metoden til å beregne "samlet økonomisk verdi", men også når det gjelder verdien av *endring* i miljøkvalitet.

Vi er enig med utvalget når det anbefaler at når en er stilt overfor grunnleggende livsprosesser (økosystemfunksjoner eller støttende tjenester) bør normen være å synliggjøre verdiene kvalitativt og/eller kvantitativt på måter som får frem prosessenes unike karakter. Likeledes bør synliggjøring av konsekvenser på økosystemtjenester av politiske vedtak overfor

beslutningstakere, i første omgang skje gjennom kvalitative beskrivelser eventuelt kvantitative anslag og vurderinger der det passer.

Samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsstøtte (kapittel 9)

Til utvalgets konklusjoner og anbefalinger vil vi bemerke: Beslutninger om langsiktige og potensielt alvorlige miljøkonsekvenser – de som berører de grunnleggende livsprosessene i hovedinndelingen – bør tas med utgangspunkt i sikre minimumsstandarder og føre-var-prinsippet. I samsvar med føre-var-prinsippet må slike tilfeller begrenses til situasjoner der det er vitenskapelig indikasjoner på alvorlige, irreversible konsekvenser. Beslutninger basert på føre-var bør imidlertid følges av ytterligere undersøkelser og kunnskapsinnhenting, da det ofte viser seg at økt kunnskap også kan avkrefte indikasjoner på irreversible, negative effekter. Hverken biologiske eller monetære metoder kan ivareta disse hensynene, i beste fall kan de gi viktig tilleggsinformasjon. Betalingsvillighetsundersøkelser bør etter vår oppfatning ikke anvendes som beslutningsstøtte.

Når det gjelder moderate effekter på økosystemer og/eller økosystemtjenester i de øvrige hovedkategoriene, bør økonomiske verdianslag – om mulig - kunne vektas mot andre prissatte effekter. Men monetære metoder kan ikke anbefales som hovedvirkemiddel, bare som supplement til annen beslutningsstøtte og alternative virkemidler. Utvalget påpeker selv at det bør utvikles bedre metoder for både å vurdere og å sammenstille ulike ikke-prissatte virkninger.

Regnskap og indikatorer for bedre forvaltning (kapittel 11)

Norsk Industri tar til etterretning at det synes urealistisk å fastsette en nasjonalformuesberegning av verdi av økosystemtjenestene. Vi er imidlertid enige i at det bør være et mål å få etablert en eller et fåtall overordnede indikatorer utarbeidet og presentert i sammenheng med utforming av overordnet politikk. Vi er også enig i at bærekraftindikatorene på miljøområdet bør vurderes på nytt og ev suppleres med indikatorer for arealbruksendringer.

Del IV Synliggjøring gjennom virkemidler og rammebetingelser

Grunnlaget for miljø- og naturressursforvaltningen (kapittel 13)

Utvalget anbefaler at kompetansen hos, og fordeling av ansvar og virkemidler mellom ulike institusjonelle nivåer og mellom myndigheter i miljø- og ressursforvaltningen gjennomgås for å sikre en bærekraftig forvaltning av økosystemer og økosystemtjenester. Norsk Industri er enig med utvalget i at økosystemtjenestebasert forvaltning av miljøet og større grad av verdianslag som beslutningsgrunnlag, vil kreve kunnskap og kompetanse hos myndigheter.

Det kan også innebære behov for å vurdere nærmere ansvarfordeling mellom myndigheter. I mange sammenhenger der miljøutfordringer går på tvers av sektorer opplever industrien at departementer og underliggende etater for

mange av sektorene både har sektoransvar for sektorens økonomiske utvikling og ansvar for at miljøhensyn ivaretas av sektoren. Industrien fremstår som eneste sektor som i miljømessig sammenheng er underlagt Miljøverndepartementet og Miljødirektoratet. Dette forholdet illustreres godt av prosessen ved utarbeidelse av vannforvaltningsplanene under vannforskriften. Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede forslag til tiltak som skal inngå i vannforvaltningsplanene. I tilknytning til dette arbeidet er det etablert en direktoratgruppe med representanter fra sektormiljømyndighetene som dermed kan ivareta sektorens interesser når det skal forhandles om byrdefordeling mellom sektorene. Øvrige sektorer er representert med sine "nærings"-direktorater, Vegdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Statens Landbruksforvaltning etc. Industrien er representert med Miljødirektoratet.

Virkemidler i arealforvaltningen (kapittel 15)

Utvalget foreslår at planlegging må bli mer helhetlig og tverrsektoriell gjennom at landskapsperspektivet og den økologiske infrastrukturen får økt oppmerksomhet. Planene må være både økosystembaserte og mer tematiske. Videre foreslås det at bør det vurderes å utarbeide statlige konsekvensvurderinger for energiprojekter, akvakultur og mineralutvinning.

Norsk Industri mener at man vil være tjent med bedre og mer samordnede prosesser etter Plan- og bygningsloven (PBL), herunder tydeligere krav til KU, der det legges inn større forutsigbarhet om hva en KU skal inneholde og når en sak er tilstrekkelig belyst til at det kan fattes beslutning. Også et bedre arealregnskap vil styrke en ryddig PBL-prosess. Mangel på kunnskap, usikkerheten om helheten mv brukes ofte som argumenter mot en utbygging og fører til urimelig lang behandlingstid.

Vi har spesielt merket oss anbefalingen fra utvalget om utprøving av nye ordninger med betaling for økosystemtjenester for å øke skogvernet. Det er et interessant forslag å prøve ut auksjonering av avtaler om (permanent) vern av skog som i økosystemtjenestemessig sammenheng er mer verdifull.

Norsk Industri støtter også forslaget om å utrede et system som gir kommunene økonomiske incentiver til å ivareta biologisk mangfold og tilhørende økosystemtjenester. En modell der kommunenes miljøinnsats og miljøresultater er kriterier for rammetilskuddet bør vurderes på nytt.

Vi vil derimot advare mot å gjenoppta en diskusjon om bruk av naturavgift. Dette er utredet tidligere av Grønnskattekommissjon i 1996, men, som utvalget skriver, langt på vei avvist av Regjeringen i Revidert statsbudsjett 2003. Vi kan ikke se at premissene for den begrunnelse Regjeringen den gang la til grunn er endret.

Utvalget bruker blant annet omtalen av mineralnæringen som begrunnelse for forslaget om at praksisen for grunnrentebeskatningen bør gjennomgås. Her har utvalget leder avgitt en meget velbegrunnet særmerknad (15.7, side 373), som Norsk Industri gir sin fulle tilslutning.

Virkemidler mot klimaendringer, forurensning og overbeskatning (kapittel 16)

Anbefalingene fra utvalget er på dette punktet lite konkrete og operative. Nasjonal politikk er innrettet slik at vi når våre internasjonale forpliktelser til utslippskutt. Svovelavtalen mellom industrien og Miljøverndepartementet ble inngått nettopp for at industrien på mest kostnadmessig måte på tok seg å oppfylle Norges forpliktelse etter Gøteborgprotokollen, hvilket er oppnådd. Tilsvarende gjelder avtalen mellom næringslivet og Miljøverndepartementet for å oppfylle Norges forpliktelse (se særmerknad 17.5 side 388).

Næringsstøtte (kapittel 17)

I anbefalingene kap (17.6) skriver utvalget følgende: "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."

Norsk Industri deler denne vurderingen fullt ut, men ønsker i det følgende å nyansere noe av det øvrige som er omtalt i kapittelet hva gjelder omtalen av avgifter og omtalen av ordningen med elsertifikater.

Utvalgets leder har i sin særmerknad (17.5, side 388) understreket at det er uheldig at ordet subsidie brukes om en tilpasset skatte- og avgiftspolitik. Norsk Industri støtter denne vurderingen og mener det er avgjørende at slike virkemidler brukes for å bidra til like konkurranseforhold mellom norsk industriproduksjon og industriproduksjon i konkurrentland.

Et viktig eksempel på bruk av selektive virkemidler i europeisk sammenheng er innføringen av en CO₂-kompensasjonsordningen i 2013. Ordningen har sitt utspring i en europeisk erkjennelse av at klimaproblemet er globalt. Skal klimatiltak være effektive, må nasjonale tiltak føre til globale gevinster. Om det ikke gjør det, står vi overfor en situasjon med karbonlekkasje der klimatilstanden forverres. Derfor gis det mulighet for nasjonalstatene til å innføre en ordning som kompenserer for den kostnadsulempen det er å drive industriproduksjon i Europa med et kvotesystem før vi har et globalt system.

Elsertifikater

Bakgrunnen for innføringen av elsertifikatmarkedet er slik som utvalget skriver å øke fornybarandelen i Norge for å oppfylle kravene i fornybardirektivet fra EU. Norsk Industri var positive til denne måten å løse utfordringen fra EU på da den

ble innført. Den er teknologinøytral, ulike former for fornybarproduksjon stiller likt. Dermed blir det beste prosjektet realisert først.

All ny kraftproduksjon vil medføre inngrep i naturen i form av nye produksjonsanlegg, nettutbygging, veier etc. Norsk Industri har i likhet med ulike miljøorganisasjoner understreket viktigheten av at hensynet til biologisk mangfold må ivaretas ved utbygging.

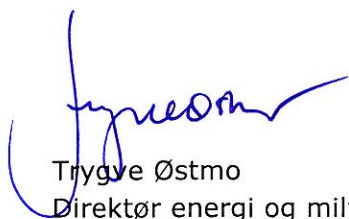
Det er per i dag strenge konsesjonskrav både for bygging av nye produksjons- og nettanlegg. Saksbehandlingen hos NVE i disse sakene er grundig og det er ankemuligheter til departementet i alle saker. Det er i denne sammenheng, slik utvalget tar til orde for, vesentlig at konsesjonsbehandlingen sikrer en helhetlig planlegging av vind- og vannkraftverk.

Det er viktig at noen av de bekymringer utvalget fremfører rundt ordningen behandles når den denne skal vurderes i 2014. Når det gjelder utvalgets vurdering savnes imidlertid et perspektiv. Det er i stor grad enighet om at Norge i årene som kommer får et økende kraftoverskudd. Det er klimamessig en fordel og gir store muligheter for norsk verdiskaping som er til gode for klimaet. Den primære klimagevinsten ved et økt kraftoverskudd bør komme gjennom økt produksjon av vannkraft baserte kraftintensive produkter i Norge. Norsk vannkraft vil også i noe grad kunne bidra til at fornybar satsingen på kontinentet blir mer robust i den forstand at vi kan selge noe regulertjenester over mellomlandsforbindelser.

Skogbruk

Utvalgets leder har i sin særmerknad (17.5, side 388) understreket behovet for rammebetingelser for å utvikle skogressursen på en økologisk bærekraftig måte, som råstoff for en konkurransedyktig industri som kan utnytte denne ressursen til å lage produkter basert på grønt i stedet for svart karbon. Norsk Industri støtter denne tilnærmingen, og understreker at det er viktig at det tilrettelegges for et aktivt skogbruk i Norge.

Med vennlig hilsen
Norsk Industri



Trygve Østmo
Direktør energi og miljø