

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo



Norsk olje & gass

HØVEDKONTOR /

Postboks 8065, 4068 Stavanger

besøk / Vassbotnen 1, 4313 Sandnes

OSLO /

Postboks 5481 Majorstuen, 0305 Oslo

besøk / Middelthunsgate 27, 0368 Oslo

TROMSØ /

Postboks 448, 9008 Tromsø

besøk / Bankgata 9/11, 9008 Tromsø

TEL / +47 51 84 65 00

www.norskoljeoggass.no

Org. nr.: 956 685 818

Vår ref.: TK/EL

Deres ref.: 12/3333

Dato: 20.12.2013

## Norsk olje og gass kommentarer til NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester

Norsk olje og gass viser til Miljøverndepartementets høringsbrev av 2. september, 2013 og sender herved inn kommentarer til NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester på vegne av Norsk olje og gass. NOU er laget av et sammensatt utvalg bestående av naturverninteresserte, økonomer, industrien og forskningsinstitusjoner. Med økosystemtjenester menes økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskenes eksistens og velferd. Utvalgets mandat har vært å besvare:

- i hvilken grad begrepene og konklusjonene fra TEEB-prosjektet (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) er relevante for Norge
- tilstanden og utviklingen for norske økosystemer og økosystemtjenester
- metoder for å synliggjøre betydningen av økosystemene og økosystemtjenestene
- om rammebetingelsene private og offentlige beslutningstakere handler under i tilstrekkelig grad formidler betydningen av og knappheten på økosystemer og økosystemtjenester

Norsk olje og gass ser meget positivt på at Miljøverndepartementet gjennom denne utredningen har løftet oppmerksomheten mot økosystemtjenester og deres fundamentale rolle. Utredningen synliggjør betydningen av økosystemtjenestene i en nasjonal sammenheng. Vi deler utvalgets anbefalinger om sterkere fokus på økosystemtjenester gjennom utvikling av metodegrunnlaget for verdisetting. Det vil være et viktig virkemiddel for å bidra til at forvaltningen av natur, ressurser og menneskelige aktiviteter utvikles i en stadig mer bærekraftig retning. Det er imidlertid en meget kompleks oppgave.

Våre merknader til utredningen berører i liten grad dens hovedbudskap, konklusjoner og anbefalinger. Vi finner primært grunn til å peke på enkelte vurderinger og informasjonen vi mener ikke gir et riktig bilde av petroleumsvirksomhetens rolle og betydning slik det er berørt i utredningen.

## Generelle kommentarer

Først vil vi likevel uttrykke noen kommentarer av mer generell karakter.

Petroleumsnæringen er opptatt av at virkemidlene og metodene som etableres for verdsetting av økosystemtjenester er tuftet på kunnskap og baseres på prinsipper og kriterier som omhandlet i avsnitt 13.2, og slik disse er nedfelt i lovverk og konvensjoner. Vi har imidlertid en generell bekymring for at en forvaltningsutvikling som går langt i å åpne for større vektlegging av vanskelig kvantifiserbare verdier, som opplevelser og etiske normer, vil føre til reduserte krav til dokumentasjon og fakta. Med en verdsetting av opplevelsesverdier er det eksempelvis en betydelig fare for at emosjonelle uttrykk for konflikter blir behandlet som reelle, selv om de skulle mangle et faktisk grunnlag. Nødvendigheten av en kunnskapsbasert forvaltning kommer vi tilbake til i kommentarene til anvendelsen av begrepet føre-vår.

Problemstillinger knyttet til verdsetting kan belyses ut ifra teksten i boks 9.2 der det skrives: «Vistas analyse av mulig petroleumsvirksomhet i Lofoten-Vesterålen finnes det kroneverdier på potensielle olje- og gassforekomster, fiskerier og reiseliv – men ikke på et vell av andre økosystemtjenester fra havområdet (Ibenholt m.fl. 2010). Analysen konkluderer slik: «Vi anbefaler å verdsette ikke-bruksverdiene implisitt, dvs. anslå hvor stor betalingsvilligheten må være under ulike forutsetninger for at total betalingsvillighet skal overstige forventede netto oljeinntekter, fratrukket andre kvantifiserte kostnads-komponenter (inkludert oppryddingskostnader)». Analyseteksten som refereres synes å sette verdiene av økosystemtjenester og verdier generert fra petroleumsvirksomhet opp mot hverandre. Å framstille noe som alternative verdier i et motsetningsforhold har kun mening der det reelt sett er mulighet for at noen verdier settes på spill, og det kan forutsettes at betalingsvilligheten knyttes til verdier som går tapt. Dette er videre behandlet i spesielle kommentarer om akutte utslipp og effekter på fiskebestandene.

## Kommentarer til teksten i NOU

De videre kommentarene nedenfor er knyttet til begreper og faktiske utsagn på ulike steder i rapporten. Kommentarene er knyttet til tema og sidehenvisning for enkelthets skyld.

### Naturens egenverdi

I beskrivelsen av naturverdier slik det kommer til uttrykk bl.a. i avsnittet; "Naturen har en rekke verdier", side 58-59, gis en grov inndeling i bruksverdier og ikke-bruksverdier. De siste ivaretar antroposentriske verdier knyttet til opplevelser, kultur og bevissthet slik som arveverdi, der arveverdien knyttes til en visshet om at naturverdiene også blir ivaretatt for kommende generasjoner. Ut over disse verdiaspektene beskrives «naturens egenverdi», som med et biosentrisk utgangspunkt forutsettes å være uavhengig av mennesket, og forskjellig fra naturens ikke-bruksverdier for mennesker. Egenverdigbegrepet kan være egnet som grunnlag for lover og konvensjoner om vern av naturområder, arter og økosystemer. Utvalget refererer gjentatte ganger i utredningen til naturens egenverdi som argument, og utvalget tar som utgangspunkt at den biosentriske tilnærmingen har en plass i naturforvaltningen. Utvalget legger også til grunn at økosystemtjenestetilnærmingen ikke

kan eller bør brukes for å håndtere det som er kalt «naturens egenverdi». Utvalget har dog ikke lyktes med å formidle hvordan dette verdiaspektet er tenkt ivaretatt i forvaltningsprosesser, og skriver i kap. 8 s. 212: «Som vi også har vært inne på tidligere, er vi her opptatt av metoder for å synliggjøre betydningen økosystemtjenester har for menneskers velferd. Naturens egenverdi er, som vi konkluderte med i kapittel 2, både et selvstendig argument og et tilleggs-argument for god og langsiktig forvaltning av naturressurser, men er ikke et tema i denne delen av utredningen.»

Hvordan et så vidt abstrakt verdiaspekt som «naturens egenverdi», som et argument, skal avveies mot andre verdiaspekter i forvaltningsprosesser, er heller ikke tema i andre deler av utredningen. Utvalget anviser således ikke noen prinsipper eller metoder for håndtering av dette aspektet i beslutningsprosesser der dette ikke framgår av lovverk. Det er etter vår oppfatning betenkelig at utvalget med så vidt stor styrke løfter fram betydningen av dette aspektet uten å drøfte en operasjonalisering av dette.

Selv om utvalget oppholder seg mye ved begrepet, lyktes ikke utvalget etter vårt syn fullt ut med formidlingen av begrepets innhold og dets uavhengighet av mennesket og ikke-bruksverdier. I kapittel 2, på sidene 58 og 59 kobles begrepet til etikk, der naturen tillegges en egenverdi på et etisk grunnlag, men dog uavhengig av menneskelig nytte. Det må være utvilsomt at etikk er noe som tilhører mennesket og kulturer. En etisk fundert naturverdi kan vanskelig frakobles et antroposentrisk perspektiv der referanseverdien vil være naturen slik mennesket oppfatter og kjenner den, og der den etiske normen vil være bevaring. I et biosentrisk evolusjonsperspektiv er det imidlertid lite rom for å forstå bevaring som en verdi som kjennetegnes ved naturen selv, uavhengig av mennesket. Norsk olje og gass mener at naturens egenverdi ikke er egnet til å være en del av denne NOU da begrepet er for diffust.

#### **På side 58 hevder rapporten:**

«Før 1960 var hval i hovedsak ansett å være en kilde til varer som olje og kjøtt, mens i dag anses hval først og fremst å være en kilde til opplevelse, i form av økosystemtjeneste for turistnæringen, samt en kulturell tjeneste knyttet til verdien av å vite at hval finnes i økosystemene for rekreasjon og turistnæring og som egenverdi».

Her kan det tilføyes at Norge har en annen tilnærming enn mange andre land i forbindelse med marine pattedyr og i særdeleshet hval. Norge har både «whale watching» og fangst på hval og andre sjøpattedyr på samme tid. Dette mener Norsk olje og gass er en god og pragmatisk tilnærming. En sammenligning kan her også gjøres med jakt og fiske.

#### **Verdsettingsmetoder**

Det er referert til en betalingsvillighetsundersøkelse knyttet til Grenlandsfjordene i 2005 som den viktigste referansen for verdsetting av miljøverdier som er gjennomført med slik metodikk i Norge. Uten å gå nærmere inn på dette her vil vi påpeke at betydelige svakheter med anvendelsen av denne metoden i den aktuelle sammenhengen har blitt påpekt (høringsuttalelse, Hydro 2006). Disse innvendingene mot metodeanvendelsen ble drøftet i publikasjonen Journal of soils and sediments i 2010.

#### **Føre-var-begrepet**

Norsk olje og gass er i hovedsak tilfreds med hvordan utvalget formidler en forståelse av

føre-var-begrepet og hvordan begrepet kan komme til anvendelse i forvaltningsprosesser. Vi vil allikevel understreke nødvendigheten av at forvaltningen er basert på kunnskap, og at anvendelsen av en føre-var tilnærming handler om å håndtere faglig usikkerhet i et beslutningsunderlag, og at håndteringen tilhører beslutningstrinnet i prosessene. Dette kan vanskelig uttrykkes tydelig nok. Det er vårt håp at utredningen vil bidra til at føre-vår tilnærmingen knyttes sterkere til en rasjonell risikoavveining enn det som tidvis har kommet til uttrykk fra ulike forvaltningsorganer. Det er vesentlig at forvaltningen ved operasjonaliseringen av føre-var prinsippet ikke forholder seg til dette som et emosjonelt eller dogmatisk absolutt, men at det anvendes spesielt i forbindelse med irreversible prosesser og for å oppnå klokere kunnskapsbaserte beslutninger og risikoreduksjon. Dette er tydelig understreket i COMEST (The Precautionary Principle – World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology, UNESCO 2005).

### **Effekter av petroleumsaktiviteten for naturens leveranser av økosystemtjenester**

Utredningen viderefremmer i flere sammenhenger myter og feilaktige forestillinger om petroleumsindustriens virkninger på de marine økosystemene. Dette bidrar til å befeste dette som etablerte sannheter.

På s. 99 hevdes at "Det er fortsatt noe uvisst om, eller i hvilken grad, korallrevne påvirkes av utslipp fra den ekspanderende oljeindustrien». Dette er ikke i tråd med oppdatert kunnskap, for eksempel i CORAMM, resultater fra miljøovervåkingen offshore eller i PROOFNY. Den seneste forskningen som er utført, sammen med den overvåkingen som er gjennomført og de tiltak som settes i verk for å unngå unødig belastning på korallrev ved boreoperasjoner viser entydig at petroleumsvirksomheten ikke har effekter på korallrev. Havforskningsinstituttet har bekreftet at de ikke er kjent med at det forekommer skader eller ødeleggelse av korallrev som følge av petroleumsaktiviteten. I tillegg besitter forurensningsmyndighetene regelverk og forskrifter, som gjennom krav og tillatelse til virksomhet ytterligere vil beskytte korallrev og andre såkalte sårbare organismer for påvirkning.

Formuleringene utvalget benytter knyttet til petroleumsaktiviteten står også i en sterk kontrast til omtalen av fiskerienes påvirkning der det i følge utvalget, med innføringen av trålforbud i en rekke områder, kan «antas at den direkte ødeleggelsen av korallrevne har opphørt.» Med bakgrunn i faglige vurderinger der en antar at bunntråling har medført at 30-50 % av de kjente kaldtvanns-korallene i norske farvann er ødelagt (Fosså, Mortensen m.fl. 2002), og at alle korallforekomster i alle relevante trålområder fortsatt ikke er kartlagt, mener vi utvalgets vurderinger er lite balanserte.

På s. 99-100 skrives: «Det er påvist en økning fra 2002 til 2012 av DNA-addukter og PAH-metabolitter i fiskelever på Tampen, men det er ikke kjent om dette forårsakes av «gamle synder» eller dagens petroleumsaktivitet.» Det er ikke vitenskapelig grunnlag for å etablere en trend i DNA addukter fra 2002 til 2012, en eventuell trend basert på resultatene vil i så fall vise en nedgang i perioden basert på resultater fra oppfølgende undersøkelser i flere runder. Nivåene av DNA addukter som ble påvist er ingen generell indikasjon på at PAH eksponeringen påvirker enkeltindivid, populasjon eller bestand negativt. Undersøkelsene viser at fiskebestandene ikke er påvirket av petroleumsvirksomheten og at nivået av miljøgifter i fisk er godt innenfor kravene for menneskelig konsum. Det er imidlertid indikasjoner på at forekomsten av DNA-addukter som er funnet i

hyse kan være knyttet til eksponering for oljekomponenter i gammelt oljebasert borekaks, som det var tillatt å slippe ut inntil 1993. Dette viser foreløpige resultater fra miljøovervåkingen som ble gjennomført sommeren 2013.

På s. 112 skrives: «Hvis isen rundt Jan Mayen og i Barentshavet forsvinner vil også økosystemene bli påvirket mer av fiskeri, skipsfart, olje- og gassvirksomhet og forskning.» Det er lite grunnlag for å peke på økosystempåvirkning fra disse aktivitetene uten at det presenteres mer spesifikt hvilke effekter og virkningsmekanismer en her tenker seg.

På side 134 hevdes det; «Det er også viktig med økt kunnskap om effekten av petroleumsrelatert virksomhet, bl.a. om sensitiviteten til arktiske økosystem for petroleumsrelatert forurensning, særlig i isfylte farvann». Arktiske og isfylte farvann har vært gjenstand for undersøkelser og forskning i mange år, blant annet gjennom Pro Mare, AMAP og PROOFNY. Det foreligger mye kunnskap, men det vil også være behov for å komplettere kunnskapen i tiden som kommer.

På s. 130 skrives: «Utvalget understreker at det i praksis vil være nødvendig å se økosystemtjenester i sammenheng med andre viktige natur- og miljøressurser. Dette omfatter både hvordan mennesker har nytte av de ulike komponentene i samspill (se f.eks. Cooter m.fl. 2013 for en omtale av atmosfærens betydning for økosystemtjenester) og hvordan utnyttelse av de abiotiske ressursene kan påvirke økosystemene og deres evne til å levere økosystemtjenester (f.eks. virkninger av vannkraft på norske vassdrag og petroleumsvirksomheten på norske fiskerier).»

Norsk olje og gass mener det ikke er grunnlag for en eksemplifisering med petroleumsvirksomhet og fiskerier som impliserer en negativ virkning. Virkningen av vannkraftutbygging på det akvatiske økosystemet er direkte og i mange sammenhenger åpenbar. Det er imidlertid ikke påvist noen signifikant effekt av petroleumsvirksomheten på fiskeressurser. I eksemplet står det riktignok fiskerier og ikke fiskeressurser, hvilket alternativt kan implisere at det siktes til en effekt knyttet til utøvelsen av fisket. Dersom en forutsetter at petroleumsvirksomheten med utgangspunkt i arealbrukskonflikter har en slik virkning, så utgjør dette i så fall en geografisk avgrenset, men nedregulerende virkning på fiskerienes beskatning av ressursene. For ressursen som sådan, må det som konsekvens kunne antas å være positivt for fiskebestanden.

NOU opplyser på side 159 «Figur 5.10 viser produksjonsutviklingen i norsk fiskeoppdrett siden 1997, og angir også førstehåndsverdien for salg av denne fisken, som et bilde på verdiskapingen i denne næringen. Side 162, «De peker på utviklingstrekk og et økonomisk omsetningspotensial i de marine næringene som estimeres til 550 mrd. kroner i 2050 mot dagens ca. 90 mrd. kroner». Estimater for økonomisk omsetningspotensial viser ikke hva næringen bidrar med til Brutto nasjonalprodukt, som er verdiskapingen fratrukket kostnadene. I henhold til Statistisk sentralbyrå utgjør Fiske, fangst og fiskeoppdrett under 1 % av BNP (0,7 % i 2011, side 277). Tallet har vært nær uendret siden 1970. I lys av dette synes et estimat på 550 milliarder kroner å være beheftet med stor usikkerhet. Til sammenligning bidrar petroleumsnæringen med nær 24 % av BNP, en verdi i størrelsesorden 696 milliarder per år (begge tall for 2012). Leverandørindustrien til offshoreaktiviteten har en eksportverdi på ca. 170 milliarder kroner.

### **Akutte utslipp og effekter på fiskebestandene**

Det er manglende balanse i omtalen av potensielle innvirkning på fiskebestandene. Ved et fullt utbyggingsscenario i LoVe-området vil en medium blow-out (høyeste sannsynlighet mht. rate/varighet) ha en beregnet hendelsessannsynlighet på 1 gang pr. 750 år og en forventet konsekvens der 1 % av torskelarvene dør. Selv ved en blow-out-situasjon på verst tenkelig tidspunkt i LoVe-området helt uten betydning for bestanden. Til sammenligning beskattes torskbestandene med en fiskedødelighet på ca. 30 % hvert eneste år. Dette framgår av analyser i kunnskapsinnhentingene for havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja

Det råder en feilaktig oppfatning både innenfor forvaltning, politiske kretser og blant allmenheten om at petroleumsvirksomheten har et potensiale for å gjøre vesentlig skade på fiskeressursene.

Norsk olje og gass beklager at utvalget bidrar til å opprettholde den feilaktige oppfatningen av dette.

### **Andre kommentarer**

På side 330 skriver utvalget: «Det er ikke alltid problemets alvorlighetsgrad som bringer tema på den politiske dagsorden, men press fra sivil samfunn og privat sektor, påvirkning fra media, globale politiske prosesser og avtaler osv. kan være slike faktorer. Norsk naturressursforvaltning preges av ulike maktstrukturer og nettverk, bl.a. mellom personer og institusjoner innen næringssektorene og miljøsegmentet, og politiske nettverk som fremmer og kjemper for nettverkens egne interesser (se f.eks. Velvin mfl. 2010). Det miljøpolitiske segmentet i Norge har ikke tunge økonomiske interesser i privat sektor knyttet til seg på samme måte som f.eks. landbruk, fiskeri, olje eller samferdsel, og vil ofte være politisk sett svakere enn andre sektorsegmenter hvis konflikter eller uenigheter skulle oppstå.»

Utvalget synes å se bort fra at mediens makt og deres mulighet til å sette dagsorden for den offentlige debatt, har en sterk tilbøyelighet til å rette oppmerksomhet mot miljø saker. Det er liten tvil om at denne maktposisjonen i vesentlig grad kommer det miljøpolitiske segmentet til gode, og at økonomisk makt således ikke er en forutsetning for å oppnå gjennomslag i forvaltningen på miljøområdet. Et verdisettings-grunnlag for naturen og dens økosystemtjenester som er basert på kvalifiserte metoder slik utvalget anbefaler, vil styrke utgangspunktet for mer balanserte vurderinger, så sant disse også hviler på en kunnskapsbasert forståelse av reelle effekter og reelle konfliktpotensialer.

I så måte vil vi også peke på det som i kapittel 6.2 sies om norsk aktivitet i utlandet. Det påpekes at petroleumsnæringen er den enkeltsektor som klart har størst økonomisk aktivitet i utlandet, og at norske investeringer i ukonvensjonell petroleum spesielt har «fått mye oppmerksomhet de siste årene fordi dette ofte innebærer større miljøbelastning og miljørisiko enn tradisjonell petroleumsutvinning». Norsk olje og gass vil på vegne av industrien understreke at den framstilling som ofte er gjengitt i norske media ikke gir et balansert bilde av denne virksomheten, og at den måte miljø- og sosiale effekter av slik virksomhet framstilles på i media ikke samsvarer med virkeligheten. Måten dette presenteres på i utredningen er også lite nyansert, og utsagn om negative effekter er ikke

nærmere utdypet og dokumentert. Vi vil også minne om at virksomheten er underlagt regelverket i de aktuelle landene, og dette er til nå land som på flere områder har minst like strenge reguleringer på miljøområdet som vi har i Norge.

På side 339 (boks 13.4) listes ulike EU-direktiver med betydning for økosystemene. I oppstillingen savner vi EU-direktivene om konsekvensutredninger og om strategiske konsekvensutredninger. Dette er direktiver som er vesentlige for å sikre at hensynet til miljø og økosystemverdier blir ivaretatt i planlegging av ulike aktiviteter, herunder også petroleumsvirksomheten.

s.357: om arealplanlegging til havs: "Forvaltningsplanene omfatter all menneskelig aktivitet som påvirker havmiljøet, og er således mer enn bare arealplaner, men de helhetlige rammene for bruk og vern/beskyttelse av havområdene legges her. Bl.a. på grunnlag av kartleggingen av miljøverdier, biologiske ressurser og sårbarhet, identifiseres særlig verdifulle og sårbare områder i havet som har særskilt behov for beskyttelse. Videre blir de helhetlige rammene for petroleumsvirksomhet fastlagt gjennom forvaltningsplanene for hvert enkelt havområde basert på kunnskap om blant annet miljø og andre næringer. Rammene for virksomhet i åpne områder kan omfatte miljø- og fiskerivilkår, areal og boretidsbegrensninger og gjelder for nye utvinningstillatelser. For de delene av havområdet som ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet har det i forvaltningsplanene for Norskehavet og Barentshavet – Lofoten blitt tatt stilling til hvor det skal og hvor det ikke skal igangsettes en konsekvensutredning etter petroleumsloven."

Generelt er petroleumsindustrien er meget positive til etableringen av prosessene med de helhetlige forvaltningsplanene. Vi vil imidlertid gjøre en tydelig påpekning av at det i forvaltningsplanene, som setter rammer bare for petroleumsvirksomheten og ikke for andre menneskelige aktiviteter, ligger en sterk begrensning mht. å oppnå et helhetlig perspektiv. Det langt sterkere fokuset på petroleumsvirksomheten og dens mulige virkninger enn på de øvrige menneskelige aktivitetene, skaper en kraftig ubalanse. Dette gir ikke et godt nok grunnlag for å sammenligne de ulike aktivitetenes mulige påvirkning på de samme naturverdiene. Denne merknaden kan også tilknyttes utredningens sitat på side 366 med referanse til utvalget som leverte NOU 2009: 16.

### **Avslutningsvis vil Norsk olje og gass oppsummere våre kommentarer:**

1. Forvaltningens anvendelse av verdsettingsmetoder for økosystemtjenester, som også innbefatter emosjonelle ikke-bruksverdier, må ikke redusere kravet til fakta og dokumentasjon som grunnlag for avveininger i beslutningsprosesser.
2. Det er helt nødvendig å styrke det vitenskapelige grunnlaget for økosystemtjenester, gjerne med eksempler, slik at tolkningsrommet reduseres til et minimum
3. Førre var prinsippet bør presiseres og operasjonaliseres
4. Naturens egenverdi er et upresist begrep, og vi mener det må erkjennes at det er vanskelig å operasjonalisere dette i beslutningsprosesser
5. Utvalget burde unngått å holde i hevd udokumenterte myter om negative effekter av petroleumsaktiviteten på norsk sokkel, for eksempel at aktiviteten er en trussel for kaldtvannskoraller og korallrev

Vi takker for anledningen til å delta i denne høringsrunden og håper at vi ved senere høringer også kan være en av høringsinstansene på adresselisten.

Med vennlig hilsen

*Tore Killingland*

Tore Killingland  
Direktør strategi og miljø  
Norsk olje og gass