



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 19.12.13
Deres ref.: 2012/3333, Vår ref.: 13/1105
Saksbehandler: Mads Greaker
Seksjon for energiøkonomi

Høringsuttalelse fra SSB for NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester

Vi viser til brev fra Miljøverndepartementet av 2.9.2013, der Statistisk sentralbyrå (SSB) blir invitert til å sende inn høringsuttalelse for NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester.

Innledningsvis vil SSB fremheve at utvalget synes å ha gjort en omfattende og grundig innsats for å beskrive hva økosystem og økosystemtjenester er, og hvorfor synliggjøring og verdsetting av økosystemtjenester er viktig for å forbedre kunnskapsgrunnlaget for forvaltning og politikkutforming. Utvalget har bidratt til å gi en rekke anbefalinger om fremtidig informasjonsbehov i form av grunnlagsdata (statistikk) og metoder for verdsetting (forskning).

En sentral utfordring som påpekes i NOU 2013:10 er at det er nødvendig å konkretisere og operasjonalisere sammenhenger mellom økonomisk aktivitet, arealbruk, økosystem og økosystemtjenester. Utvalgets fokus på slike sammenhenger er i samsvar med SSBs arbeid med å utvikle kartfestet statistikk for å vise hvordan informasjon om økonomiske, sosiale og miljømessige forhold kan stedfestes på Norgeskartet. Når det gjelder kunnskapsbehovet påpekt i NOU 2013:10, arbeider SSB allerede med hvordan detaljert bakgrunnsinformasjon om vegetasjonsdekke og naturtyper (*land cover*) og arealbruk (*land use*) kan vises i ulike kart-lag. Mye av SSBs omfattende statistikk om naturforhold og forvaltning og bruk av naturressurser kan dermed bidra direkte til overordnet systematisering av kunnskap om økosystem og økosystemtjenester.

Fortsatt mangler det statistikk, analyser og forskning på en rekke områder som er viktige for å beskrive og verdsette økosystemtjenester slik utvalget beskriver. Videre er det behov for å systematisere eksisterende kunnskap, analysere statistisk materiale som grunnlag for beregning av økosystemtjenester og å videreutvikle forskning om økosystemverdier og sammenhenger med økonomiske forhold. Selv om mye basiskunnskap er på plass, er det behov for betydelige ressurser til videre bearbeiding og utvikling av dette området.

Rammeverk

I det følgende ser vi på konkrete spørsmål utvalget har tatt opp og som kan være av betydning for SSBs statistikk-, analyse- og forskningsvirksomhet. Etter SSBs syn handler videreutviklingen av informasjonsgrunnlaget for økosystemtjenester etterspurt i NOU 2013:10 i første omgang om å systematisere kunnskap man allerede har og sette den inn i et relevant rammeverk. Videre er det behov for forskning og utprøving av metoder innenfor området økonomisk verdsetting.

Som utvalget påpeker (side 16) kan utvikling av et slikt rammeverk ta utgangspunkt i den britiske modellen for vurdering av økosystemtjenester *UK National Ecosystem Assessment (NEA)*, som blant annet er basert på kartfestet informasjon og hvor man også anvender relevante metoder for økonomisk verdsetting av økosystemtjenester. Erfaringer høstet med utvikling av et økosystemrammeverk for Norge etter modell av *UK NEA* vil være nyttig for å vurdere hvordan informasjonstilfanget kan bygges ut ytterligere og utvikles til et system for økosystemregnskap, i tråd med internasjonale anbefalinger.

FN arbeider med å utvikle et økosystemregnskap, og utvalget anbefaler (side 19 og 323) at Norge bør delta mer aktivt i dette arbeidet. SSB vil imidlertid påpeke at integrering av økosystemregnskap med nasjonalregnskapet neppe er hensiktsmessig. Dette er heller ikke anbefalt av FN. Dersom SSB skal delta i utvikling av økosystemregnskap, bør det etableres et målrettet samarbeid mellom ulike institusjoner. SSBs rolle i dette kan da være tosidig: hente inn og supplere den informasjon man allerede har fra ulike fagmiljø for bruk i et helhetlig rammeverk etter modell av *UK National Ecosystem Assessment* og bidra til å utprøve og videreutvikle arbeidet med økosystemregnskap. FNs statistiske kommisjon anbefaler utprøving av økosystemregnskap i utvalgte land. SSB er kjent med at Miljøverndepartementet vil bidra til å finansiere dette internasjonalt. Tilsvarende utprøving i Norge bør understøttes på samme måte, og SSB kan da være en sentral part i en slik satsing.

Grunnlagstatistikk

SSB har i dag regulær produksjon av statistikk som dekker deler av informasjonsbehovet for økosystemtjenester. Disse statistikkene er ikke utviklet først og fremst med tanke på å utgjøre grunnlagsdata for synliggjøring og verdsetting av økosystemtjenester. Statistikken kan imidlertid videreutvikles til slike formål. NOU 2013:10 beskriver et stort informasjonsbehov for statistikk, men er lite operativ med tanke på hvordan statistikken skal utarbeides. Her kan SSB ha en rolle.

Utvalget påpeker at det er en nær sammenheng mellom arealbruk og økosystemenes tilstand og verdi. SSB slutter seg til denne vurderingen, samtidig som vi også vil påpeke at kunnskap om sammenhengen mellom arealbruk og økosystemer kan være mangelfull og vanskelig å systematisere og beskrive på ulike geografiske nivå. Det er en utfordring å utvikle operative sammenhenger mellom arealbruk og økosystemer på lokalt og regionalt nivå i en form som er nyttig for miljøforvaltning og politikktutforming. SSB etablerte i 2012 en ny og utvidet arealstatistikk basert på det beste tilgjengelige datagrunnlaget for landet som helhet. Denne kan utvikles videre for å tjene som basisinformasjon om økosystemtjenestene, og koples mot ulike klassifiseringer av økosystem, som f.eks. "Naturtyper i Norge" og Naturindeksen.

Utvalget beskriver fragmentering av økosystemer som et viktig problem. Fragmentering er oppsplitting av arealer og biotoper som skyldes menneskelige inngrep, for eksempel i forbindelse med veibygging, utvidelse av tettsteder, utbygging av fritidsbyggområder osv. I forbindelse med et prosjekt for Samferdselsdepartementet (Rapport 2013/33) har SSB utviklet statistikker som viser fragmentering av arealtyper (<http://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/samferdsel-og-miljo-2013>). Statistikken skiller foreløpig ikke mellom fragmentering av og naturlig variasjon i arealtyper, men det er mulig å videreutvikle statistikken til å beskrive dette med rimelig grad av presisjon.

Kapittel 11 i NOU 2013:10 behandler flere tema som i særlig grad angår SSBs statistikk, analysevirksomhet og forskning. Avsnitt 11.2.2 forklarer prinsippene i FNs arbeid med økosystemregnskap, der det er foreslått å innføre geografisk stedfestede "økosystemenheter" som grunnlag for økosystemregnskap (figur 11.5). SSBs nylig gjennomførte arbeid med klassifisering og reklassifisering av arealer kan i stor grad utnyttes her. For hver enkelt stedfestet økosystemregnskapsenhet kan kunnskap om økosystemene knyttes til arealene gjennom standardtabeller for fysiske strømmer av økosystemtjenester (tabell 11.2). Videre påpekes at en slik analyse kan suppleres med informasjon om hvordan uttak av økosystemtjenester påvirker tilstanden til økosystemene (tabell 11.3). Disse skissepregede tabellforslagene er interessante og bør vurderes nærmere, i konkretisert form, både i forbindelse med statistikkutvikling, datafangst og ved formidling. Dette kan da være viktige bidrag i arbeidet med økosystemregnskap.

Når det gjelder omtalen av arealenheter i figur 11.5, er det strengt tatt ikke nødvendig å bruke rutenett ved primær datafangst og videre bearbeiding. Enhetene kan i stedet behandles etter sine opprinnelige utbredelsesområder der men utnytter overlay-analyse og geografisk informasjonsverktøy (GIS), for deretter å aggregere informasjonen til for eksempel rutenett. SSB har publisert en nasjonal standard for statistiske grid-enheter (Statistical grids for Norway, Documentation of national grids for analysis and visualisation of spatial data in Norway, Documents 2009/9). GIS gir unike muligheter til å utvikle et mer presist faktagrunnlag for stedfestet informasjon og analyse av drivkrefter bak endringer i økosystemer. SSB har lang erfaring med produksjon av statistikk som bruker GIS som verktøy og her er utviklingspotensialet stort.

Økosystemene og deres tjenester er uavhengige av administrative grenser. Forvaltningen av økosystemene skjer først og fremst gjennom arealforvaltningen der kommunene er de primære aktørene ved planlegging og håndtering av søknader om tiltak mv. Mye informasjon om påvirkning av økosystemene på lokalt nivå er allerede tilgjengelig, og det vil være nyttig å bidra til at datafangst kan gjøres tilgjengelig på kommunenivå.

Indikatorer

Utvalget foreslår at bærekraftsindikatorerne for miljøforhold bør vurderes på nytt og suppleres på noen områder (side 19). Nylig er indikatorsettet supplert med Naturindeks for Norge for å beskrive utviklingen i biologisk mangfold. Naturindeksen beskriver utviklingstrekk for hovednaturtypene, men endringer i nøkkelbiotoper o.l. vil bare gi marginale (om noen) utslag i naturindeksen. Den bør derfor suppleres med andre indikatorer som dekker mangfoldet av areal- og naturtyper som er særlig viktige for økosystemtjenester. SSB støtter utvalgets anbefaling om en gjennomgang av det nasjonale settet for bærekraftsindikatorer for bedre å belyse forhold i Norge som er viktig for naturen og muligheten til å opprettholde grunnlaget for velfungerende økosystemtjenester. SSB har lang erfaring både med utvikling, oppdatering og publisering av bærekraftsindikatorerne, og vi ser det som nyttig å delta i en ny gjennomgang av indikatorsettet.

Forskning

SSB deler utvalgets vurdering av at den britiske *UK National Ecosystem Assessment* kan være en god modell for et rammeverk for å beskrive og verdsette økosystemtjenester i Norge. Tilsvarende analyser av scenarier for økosystemtjenester bør testes ut i Norge, i første omgang for noen utvalgte områder. Dette vil, som påpekt ovenfor, kreve systematisk kunnskap om påvirkningsfaktorer og økologisk tilstand og vurdere hvordan slik kunnskap kan presenteres som indikatorer og ved hjelp av kart. SSB sin arealstatistikk med kobling til stedfestet økonomisk informasjon vil kunne være en viktig basis her.

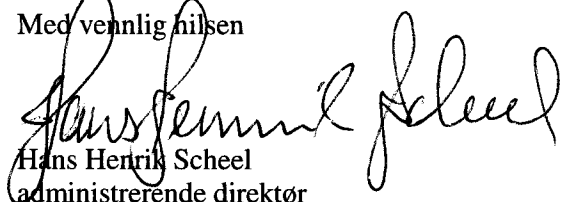
SSB har høstet erfaringer med bruk av begreper og data for nasjonalformue og naturkapital og ser at det er en viktig forskningsoppgave å bidra til å videreutvikle rammeverk og begreper på dette området. Som påpekt av utvalget (side 309) er det behov for å videreutvikle naturkapitalbegrepet for å fange opp flere sider ved grunnlaget for økosystemtjenester.

Verdsetting av økosystemtjenester

Forskning både i Norge og internasjonalt på dette feltet er foreløpig kommet såpass kort at det er for tidlig å vurdere verdsetting av økosystemtjenester i nasjonalregnskapssammenheng. Derimot bør forskning og utvikling videreføres for å utvikle satellitregnskap eller eksperimentelle økosystemregnskap, som anbefalt av FN. Her bør forskning på viktige sammenhenger mellom økonomiske påvirkningsfaktorer, uttak av økosystemtjenester og økosystemers tilstand stå sentralt. Dersom en skal verdsette økosystemtjenester fra et større område, er samspilleeffekter mellom ulike økosystemtjenester viktige, på samme måte som samspillseffekter er viktig å beskrive for økonomier gjennom makromodeller.

Utvalgets pragmatiske syn på at ikke alle økosystemverdier kan eller bør verdsettes monetært, men at økosystemtjenestetilnærmingen kan være et nyttig supplement i norsk miljø- og ressursforvaltning (side 11), samsvarer med SSBs prioritering av forskningsutfordringer på dette området. Økonomisk verdsetting av økosystemtjenester bør prioriteres for de områdene der det gir god mening å verdsette. Eksempler er høsting av naturressurser, økosystemenes bidrag til å produsere tjenester som verdsettes i markeder (vannrensing, flomkontroll), karbonlagring og friluftsliv. Her er det stort behov for å teste ut verdsettingsmetoder under norske forhold. Usikkerheten med hensyn på datagrunnlaget vil alltid være der og må beskrives, tallfestes og formidles på en faglig tilfredsstillende måte i den grad dette er mulig.

Med vennlig hilsen



Hans Henrik Scheel
administrerende direktør