

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
09/4371

Vår ref
200901416

Dato
8.1.2010

Høringsuttalelse - NOU 2009:16 - Globale miljøutfordringer - Norsk politikk

Vi viser til deres brev datert 16.9.2009 med høring av NOU 2009:16, og gir med dette vår uttalelse til høringen.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) mener det er positivt at det arbeides med spørsmålet om hvordan bærekraftig utvikling kan ivaretas bedre i de offentlige beslutningsprosessene. Gjennom forvaltning av store produktive arealer og betydelige biologiske ressurser, er det viktig for LMD at de offentlige beslutningene fører til mest mulig bærekraftighet.

En del av tilrådingene i NOUen dreier seg imidlertid om konkrete tiltak bl.a. på LMDs ansvarsområde, som ikke gjelder beslutningsprosessen. Tilrådingene om å gå gjennom alle støtteordningene med antatt negativ virkning på miljøet er et eksempel på dette. LMD kan ikke se at det er innenfor utvalgets mandat å komme med slike tilrådinge, verken på vårt eller andre departements ansvarsområder, jf kap. 1 (mandat) og kap. 11-13 (tilrådinge).

LMD vil også peke på at NOUen både inneholder en del feil og delvis gir et feilaktig bilde av den faktiske situasjonen på LMDs ansvarsområder. Dette gjelder både kapitlene om biologisk mangfold og klima, noe som vi vil si mer om nedenfor.

Begge disse forholdene ved utredningen er uheldige og bidrar til å svekke tilliten til utvalgets tilrådinge.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Avdeling for skog- og	Saksbehandler
Postboks 8007 Dep	Akersgt. 59	22 24 90 90	ressurspolitikk	Anders Tronstad
0030 Oslo		Org no.	Telefaks	22249144
		972 417 874	22 24 27 53	

St.meld. nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*

Regjeringen har valgt å legge fram en stortingsmelding om klimautfordringene i landbruket som den eneste sektorvise melding om klima, St.meld. nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*, som ble behandlet i Stortinget den 15. desember 2009, jf. Innst. 100 S (2009–2010).

Vi mener at arbeidet med denne stortingsmeldingen burde ha vært nevnt og framhevet som et eksempel på en god beslutningsprosess for å fremme sentrale miljømål og bærekraftig utvikling. Med dette arbeidet har LMD, bl.a. i samarbeid med andre departement, foretatt en grundig og helhetlig gjennomgang på vårt ansvarsområde i forhold til klimautfordringene. Det er også foretatt en avveining i forhold til biologisk mangfold og bruken av miljøgifter, og ikke minst, til nærings- og distriktpolitikken og matsikkerheten.

LMD vil påpeke at det ikke er gjort slike avveininger i NOUen eller i SWECO Grøner-rapporten som det henvises til i NOUen, jf. nedenfor. Vi mener på denne bakgrunn at NOUen ikke er egnet for en gjennomgang av våre støtteordninger.

Sweco Grøner-rapporten

Minst tre steder i NOUen vises det til rapporten *Kartlegging av statlige tilskuddsordninger (postene 70-89) med miljøskadelige konsekvenser* (Magnussen mfl, 2008). Siden det ser ut til at Utvalget har lagt stor betydning på denne rapporten, særlig ved sine tilrådinger om å gå gjennom alle tilskuddsordningene med negativ miljøvirkning, vil vi kommentere denne nærmere.

LMD mener at denne rapporten i beste fall gir en oversikt over enkelte tilskuddsordninger som potensielt kan være miljøskadelige. Om de er miljøskadelige, må det langt grundigere analyser til for å fastslå. Det presiseres også i rapporten at det ikke har vært mulig ”å gjøre dypdykk i de enkelte ordninger”, og at kartleggingen har foregått på et ganske overflattisk nivå (såkalt ”screening”-nivå, jf. s 71).

Når det gjelder rapportens vurdering av landbrukspolitiske ordninger mener vi at det er flere svakheter forbundet med vurderingene. Rapporten har i liten grad tatt inn over seg de mange bestemmelser og vilkår som er lagt inn for å forhindre eller begrense negative miljøeffekter av ulike landbrukstiltak. Videre kan det se ut som om ordningene vurderes ut fra deres potensielle miljønegativitet og uten i det hele tatt å vurdere de positive effekter av ordningene. Et eksempel kan være tilskudd til oppbygging av ny skog der man ser på mulige negative konsekvenser for biologisk mangfold, men der man totalt overser de svært positive miljøkonsekvensene av at ny skog binder nytt karbon og dermed er svært positivt i klimasammenheng. Et annet eksempel er jordbruket som har store positive miljøeffekter bl.a. for biologisk mangfold og kulturlandskap. Det kan i sum se ut som om rapporten har et grunnsyn som innebærer

at alle tilskudd som gir økt aktivitet i landbrukspolitisk forstand uten videre også vil gi økte negative miljøkonsekvenser. Slike forutsetninger vil på mange måter føre til at den eneste riktige strategi måtte være å redusere for eksempel landbruksproduksjonen mest mulig. Dette er en politisk retning som ikke samsvarer med de prioriteringer og vedtak som Stortinget og regjeringen har gjort på dette området.

Skogbrukets positive betydning for miljøet

Skogen i Norge betyr svært mye for vårt klimaregnskap. Det samlede nettoopptaket i skogen i Norge lå i 2007 på 28 millioner tonn CO₂ pr år. Gjennom aktiv skogskjøtsel og bærekraftig forvaltning av skogressursene har vi bygget opp ressursene til et nivå som er mer enn dobbelt så stort som for 80 år siden. Utslipet fra andre sektorer enn skog var 55 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2007. Nettoopptaket av skog tilsvarer nesten 50 % av utslippet fra andre sektorer. I de senere år har aktiviteten og investeringene i skogbruket avtatt. Det har bidratt til at skogtilstanden endres, og økning i tilvekst og opptak av CO₂ vil avta i årene som kommer dersom vi ikke øker avvirkning og investeringer i forhold til dagens situasjon.

Betydningen av skogen i Norge i klimaregnskapet i dag er en konsekvens av en aktiv bruk og fornuftige investeringer i tidligere tider. Skogen kan bidra mer i årene som kommer med økt aktivitet og økte investeringer på en svært kostnadseffektiv måte sammenliknet med mange andre klimatiltak.

Skogens karbonlager må sees i sammenheng med at bioenergi og byggeråstoff fra skog kan redusere klimagassutslipp i andre sektorer. Trevirke er en viktig kilde til fornybar energi. Et viktig klimatiltak i Norge vil være å erstatte fossil energi med fornybare energikilder. Bærekraftig skogforvaltning med økt utnyttelse av trevirke til energiformål, og som konstruksjonsvirke som binder karbon, vil være en kraftfull strategi i klimaarbeidet. For å utnytte dette potensialet er det nødvendig med en aktiv skogpolitikk for å utnytte ressursene til energiformål og økte investeringer i skogkultur for å bygge opp framtidens skogressurser. I Stortingsmelding 39. har vi synliggjort hvordan vi ved et aktivt skogbruk kan oppnå langsiktige klimagevinster på nær 10 mill tonn CO₂.

Matsikkerhet og bærekraftighet

LMD savner en bredere omtale av matproduksjonspotensialet i en utredning om bærekraftig utvikling, både som et eget tema, men også i forbindelse med utredningene om biologisk mangfold og klimagassutslippene. Etter LMDs syn henger disse spørsmålene så tett sammen, at en ikke kan løse det ene problemet uten at vi samtidig finner en løsning på de andre, jf. St.meld. nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*.

Matproduksjonen er en av de mest grunnleggende produksjonene for menneskets eksistens. En bærekraftig matproduksjon er derfor spesielt viktig når en vurderer bærekraften totalt sett. At det finnes over 1 milliard som sulter i verden, er selvsagt et

svært stort problem, selv om det har kommet litt i skyggen av bl.a. klimakrisen. At så mange sulter i dagens ressursituasjon, er vel ett av de beste eksemplene på en viktig og betydelig markedssvikt.

Faktiske feil /feilaktig bilde

Etter vår vurdering reflekterer NOUen, i alle fall på landbruksområdet, i liten grad verken status, utfordringer eller dagens kunnskapsnivå knyttet til bærekraftig forvaltning, utvikling og klima. Vi peker nedenfor på noen eksempler på dette.

s 10

”Innen skogbruk og fiskeri har en lenge søkt å praktisere regler om at ressursuttaket ikke bør overstige visse kvantitative grenser knyttet til ressursens naturlige tilvekst. Slike begreper og mål kan i mange sammenhenger være nyttige i praktisk ressursforvaltning, forutsatt at en ser flere arter eller bestander i sammenheng. Bærekrafthensyn tilsier imidlertid at en må ta hensyn til hele økosystemet.”

Teksten gir inntrykk av at bærekrafthensyn er ukjent for blant annet skogbruket, og gir ikke et bilde som stemmer med dagens virkelighet. Miljøhensyn er innarbeidet i alt lovverk og alle forskrifter i skogbruket. Skogbruk kan blant annet ikke drives uten at det på forhånd er registrert miljøverdier i skogen, og det må tas hensyn til disse ved gjennomføring av skogbrukstiltak. Dette påvirker både hvor det hogges, på hvilken måte det hogges og hvor mye som tas ut. Mindre områder må også skogeier være forberedt på å la stå urørt på grunn av miljøverdier som er funnet. Det som i teksten i NOUen ovenfor kalles ”praktisk forvaltning” er for skogbrukets del en fremmed beskrivelse, og dagens bærekraftige forvaltning av skogressursene bør ikke være ukjent for et utvalg som har dette som tema.

s 42

”De mest alvorlige truslene mot det biologiske mangfoldet kommer i dag fra endringer i og ødeleggelse av artenes leveområder eller habitater, fra arealbruksendringer i form av avskoging, drenering, overbeiting, oppdyrking, nedbygging, oppdemming og ved fragmentering av artenes leveområder. For de truede artene på Norsk rødliste er arealendringer den største trusselen, for hele 85 pst. av artene.”

Overbeiting er et betydelig problem i verden, men ut fra teksten kan det se ut som dette også er tilfelle i Norge. Teksten blander internasjonale tall og norske tall og gir dermed et feil inntrykk av realitetene. Over en fjerdedel av artene på rødlista er truet av manglende beite og slått. Dette er overhodet ikke reflektert i NOUen. Det som faktisk står er at i verden er overbeite et problem. Litt senere står det at redusert beitetrykk har vært positivt for hjort, elg og rådyr.

Det er sant, men samtidig bør det komme fram at mange arter er truet av manglende beitetrykk. Det kan tyde på at utvalget faktisk er klar over at overbeite ikke er et norsk problem (med unntak av enkelte områder på Finnmarksvidda), men selv her velger de å overse jordbrukets betydning for å opprettholde det truede biologiske mangfoldet. Hjort, elg og rådyr er ikke truede arter, og de kan bare til en viss grad erstatte beitetrykket som småfe og storfe står for.

mer s 42

"Verdens skogarealer er redusert med rundt 40 pst. de siste 300 år. I Norge er avvirkingen langt under tilveksten, og det er ingen eller ubetydelige reduksjoner i skogarealet, men det har vært en omlegging til driftsmåter med betydelige miljøkonsekvenser: Flatehogst, skogplanting, grøfting, treslagsskifte, skogsveibygging etc. Gammelskog med sjeldne arter er kanskje spesielt utsatt, men også for eksempel hønehauk, skogshøns (tiur, orrfugl, jerpe) og hakkespetter er sterkt utsatt i det moderne skogbruket."

Teksten ovenfor gir et uriktig og misvisende bilde av en skogbruksnæring som er basert på utnytting av fornybare ressurser på en bærekraftig måte. Skogarealet i Norge øker på grunn av gjengroing og stigende skoggrensene, og har således en annen utvikling enn verdens skogarealer. I teksten ovenfor framstilles derimot tiltak i skogbruket som aktiviteter som kan sammenlignes med reduksjoner av skogarealet. Vi kan ikke stille oss bak denne framstillingen og mener den er direkte feil. Det ramses unyansert opp en del tiltak i skogbruket som skal ha betydelige miljøkonsekvenser. Dette er både en alvorlig påstand som framsettes uten å beskrive hvilke vurderinger som er gjort av de ulike tiltakene, og på hvilken bakgrunn det i NOUen er konkludert med at dette er tiltak i dagens skogbruk som gir alvorlige konsekvenser.

Til orientering er det blant annet forbudt å nygrøfte myr og sumpskog med sikte på skogproduksjon. De samme manglende begrunnelser preger siste setning i avsnittet ovenfor; en generalisering av "gammelskog med sjeldne arter" som er utsatt for skogbruk gir ingen mening. Som vi har nevnt tidligere i brevet hogges det ikke uten at det er gjennomført miljøregistreringer, og disse er basert på forekomster av rødlistede arter og skal fange opp deres livsmiljøer. Påstanden om det som NOUen kaller moderne skogbruks fare for artene hønehauk, tiur, orrfugl og jerpe og hakkespetter gir lite oppdatert bilde av både hva dagens skogbruk er og hva vi i dag vet om de nevnte artenes levevis og hvordan det kan tas hensyn til dem i en aktivt drevet skog. Skogsmiljøene våre er dynamiske, og det aller meste av dagens gammelskoger har en gang vært ungskog etter hogst, stormfelling eller brann.

s 47

"For å vurdere påvirkning og tilstand for biologisk mangfold må det understrekes at mange skadevirkninger av forurening, miljøgifter, vannkraftutbygging og et intensivt skogbruk kan være meget betydelige, men først blir merkbare og synlige på lengre sikt."

Vi er ikke kjent med at det er dokumentert meget betydelige skadevirkninger av skogbruk slik det antydes ovenfor, og dette blir en lite underbygd og for generell påstand som ikke bør bli stående.

På side 47 er skogbruk sidestilt med omfattende vannkraftutbygging som et drastisk fysisk inngrep og en trussel mot det biologiske mangfoldet. Dette kan vi ikke stille oss bak.

s 119

"Hovedutfordringene er knyttet til at sektor- og konsesjonsmyndigheter ikke nødvendigvis klarer å ta helhetlige hensyn i forhold til egen sektors næringsvirksomhet (for eksempel energi, landbruk, fiske, oppdrett, samferdsel), og at den enkelte kommune mangler incentiver til å ta tilstrekkelig hensyn til biologisk mangfold i sine beslutninger."

Vi registrerer Utvalgets oppfatning av hvordan lokaldemokratiet fungerer. Vi støtter ikke dette synet.

s 120

”Flere utredninger og analyser har trukket fram til dels uheldige utforminger av tilskudd og skattefordeler til skogbruket, som skogavgiftsordningen og subsidier ved tilskudd til skogkultur og planting (blant annet med fremmede arter), til bygging av skogsbilveger og til drift i bratt og vanskelig terreng (Magnussen mfl, 2008; NOU 1996: 9).”

s 121

”Utvalget tilrår at alle støtteordninger med negativ miljøvirkning på biologisk mangfold og andre miljøgoder gjennomgås med sikte på avvikling eller omlegging.”

Vi registrerer at Utvalget på ingen måte gjør helhetlige vurderinger – vurderinger de etterlyser at andre må bli flinkere til å ta (se s 119-120, der kommuner og sektorer er vurdert til ikke å være i stand til å gjøre helhetlige vurderinger). Utvalget peker blant annet på støtteordningene til skogkultur og skogplanting som miljøskadelige tilskudd. Vi vil da understreke at dette samtidig er noen av de viktigste tiltakene i St.meld. nr. 39 *Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen*. Også skogavgiftsordningen er et nøkkelelement i et bærekraftig skogbruk. Skogsveier er også nødvendig for å nå målet om 14 TWh bioenergi innen 2020. Klimautfordringene og mulige tiltak er i det hele tatt svært svakt beskrevet av Utvalget, og teksten tilsvarende snever.

s 121:

”Næringsrettede subsidier, utformet som støtteordninger på utgiftsiden på statsbudsjettet eller som særskilte skatteregler, kan gi utilsiktede reduksjoner i biologisk mangfold uten at annen verdiskaping øker. Endringer i arealbruk er den viktigste faktoren bak reduksjoner i biologisk mangfold i Norge, og subsidier som i sterk grad påvirker arealbruk, kan derfor være uheldig. Utvalget tilrår at alle støtteordninger med negativ miljøvirkning på biologisk mangfold andre miljøgoder gjennomgås med sikte på avvikling eller omlegging.”

Utvalget peker her spesielt på arealbaserte støtteordninger, eller ordninger som påvirker arealbruk. En betydelig del av jordbruksstøtten har i løpet av de siste 20 årene gått fra å være direkte relatert til prisen på produktene til å være støtte som relaterer seg til areal (arealstøtte) eller til arealbruk (for eksempel beitestøtte). Dette er gjort for å redusere negative effekter ved jordbruksstøtten. Teoretisk sett kan denne typen ordninger få de negative effektene som Utvalget peker på, men Utvalget kunne tatt seg bryet med å sjekke hvordan ordninger faktisk er utformet i Norge. Vi har forbud mot fjerning av kantsoner osv, og vi har en egen nydyrkingsforskrift som skal sikre at viktige biologiske verdier ikke forsvinner. De potensielt negative effektene er altså tatt hånd om i regelverket knyttet til den økonomiske støtten, samtidig er de miljøpositive effektene stimulert ekstra.

LMD kjenner seg derfor ikke igjen i de beskrivelsene Utvalget gir av jordbruket og jordbrukspolitikken. Utvalget har verken greid å reflektere miljøutfordringene, eller sette næringen inn i et bærekraftsperspektiv hvor Norges og verdens matbehov er vurdert i en miljømessig, økonomisk og samfunnsmessig sammenheng.

Når det gjelder skogbruk er vi sterkt uenige i den framstillingen Utvalget gir som resulterer i at en bærekraftig utnyttelse av en fornybar ressurs som gir god klimaeffekter ender som en aktivitet som ensidig beskrives som negativ for biologisk mangfold. Når det gjelder bruk av skogressursene, så vil bruk av trevirke gi miljøfordeler dersom det erstatter mer energikrevende ikke-fornybare materialer. Trevirke er også en kilde til klimanøytral energi. Tilveksten i norske skoger er i dag langt større enn avvirkingen, og det er rom for å øke utnyttelsen av skogressursene gjennom bærekraftig skogbruk. Regjeringens satsing på økt avvirking vil derfor bidra til å nå viktige miljømål samtidig som den er et svært viktig bidrag til næringsutvikling og verdiskaping, spesielt i distriktene.

Utvalget har på sin side ingen vurderinger av andre samfunns mål enn bevaring av biologisk mangfold.

Disse henvisningene er eksempler på feil og feilaktige framstillinger i rapporten, og henvisningene er ikke uttømmende. Dette er etter vårt syn svært ødeleggende for rapporten, og gjør at LMD mener denne rapporten ikke må tillegges vekt i det videre arbeidet med bærekraftig utvikling og klimautfordringene.

Konklusjon

På grunn av omfanget av faktiske feil og feilaktige framstillinger i rapporten, samtidig som Utvalget på flere områder har gått ut over sitt mandat, mener LMD at NOU 2009:16 - *Globale miljøutfordringer - Norsk politikk* ikke er egnet til bruk i det videre arbeidet med helhetlige virkemidler for en bærekraftig utvikling.

Med hilsen

Geir Dalholt (e.f.)
avdelingsdirektør

Anders Tronstad
rådgiver