



YTTRANDE
7 januari 2014
Dnr. 6-37-13

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Synliggöra värdet av ekosystemtjänster

M2013/2279/Nm

SAMMANFATTNING

Alla ekosystem genererar flöden av tjänster till människan. Många av dessa ekosystemtjänster omsätts inte på någon marknad och är därmed inte heller prissatta. Frånvaron av synliga kostnader för att nyttja ekosystemtjänsterna gör att det finns en risk att de överutnyttjas, vilket innebär att de nyttjas mer än vad som skulle vara samhällsekonomiskt optimalt. Det är därför viktigt att försöka synliggöra värdet av dessa tjänster. Hur detta ska kunna göras är på grund av kunskapsbrister en stor utmaning. Sammanfattningsvis:

- Konjunkturinstitutet är positivt till förslagen som syftar till kunskapsuppbyggnad och informationsöverföring.
- Konjunkturinstitutet är tveksamt till genomförbarheten i förslaget att ta fram ekosystemindikatorer för finanspolitiska beslut.
- Konjunkturinstitutet ifrågasätter lämpligheten i förslaget om att inkludera värderingar av ekosystemtjänster i offentlig upphandling på grund av hur komplex värderingen är.
- Konjunkturinstitutet ifrågasätter användbarheten i förslaget om att analysera hur befintliga ekonomiska styrmedel påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Detta eftersom styrmedel bör utformas efter principen ”ett marknadsmisslyckande ett styrmedel” och inte justeras för att styra mot flera mål. Ett överutnyttjande av ekosystemen kräver styrmedel som styr direkt mot detta marknadsmisslyckande.
- Konjunkturinstitutet anser att det är viktigt att försöka minska miljöskadliga subventioner, men att det är oklart hur indirekta subventioner i form av exempelvis nedsättningar i koldioxid- och energiskatter relaterar till utredningens uppdrag att synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

STORT BEHOV AV KUNSKAPSUPBYGGNAD OCH INFORMATIONSOVERFÖRING

Att värdera ekosystemtjänster är komplext. För att kunna värdera förändringar i ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster behöver man känna till hur ekosystemen påverkas av yttre faktorer. För att ett ekosystems struktur och processer skall upprätthållas krävs en minsta nivå av mångfald av organismer. Det är dock svårt att ge relevanta mått på mångfalden inom ett ekosystem och kvantifiera effekter av mångfalden på olika processer och strukturer. Detta innebär att vi generellt vet ganska lite om hur robusta ekosystemen är. Vidare är gränsen för ekosystemens resiliens (återhämtningsförmåga) vid störning ofta okänd.

Förändringar i ekosystemens förmåga att tillhandahålla tjänster behöver dessutom värderas, om inte tjänsterna omsätts på någon marknad. Konjunkturinstitutet har i ett regeringsuppdrag visat att de metoder som förefaller lämpligast för värdering av biologisk mångfald är produktionsfunktionsmetoden och scenariometoderna. Båda metoderna behöver dock utvecklas. För produktionsfunktionsmetoden finns behov av ekologisk forskning för att i större utsträckning kvantifiera effekter på ekosystemens produktivitet, stabilitet och resiliens. För scenariometoderna behövs fortsatt ekonomisk metodutveckling kring hur, för allmänheten, delvis okända begrepp som ekosystemtjänster ska kunna kommuniceras och värderas. Värderingsmetoderna behöver också utvecklas för att kunna hantera multipla nyttigheter.

På grund av det stora behovet av kunskapsuppbyggnad ser Konjunkturinstitutet positivt på utredningens förslag om att förbättra kunskapsunderlaget genom att:

- ge Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utveckla vägledning till länsstyrelserna om hur ekosystemtjänster bättre kan beaktas.
- ge Boverket i uppdrag att utarbeta vägledning och kompetensstöd för hantering av ekosystemtjänster vid tillämpning av plan- och bygglagen samt miljöbalken.
- inrätta en delegation för ekosystemtjänster inom kommittéväsendet för att tillgodose behov av kunskap och stöd för lärande om ekosystemtjänster hos näringsliv, kommuner och myndigheter.
- etablera en informationsportal.
- genomföra en kommunikationssatsning.
- ge FORMAS i uppdrag att analysera hur forskning om ekologiska samband och metoder för värdering av ekosystemtjänster kan stödjas.

TVEKSAMT MED EKOSYSTEMINDIKATORER FÖR FINANSPOLITISKA BESLUT

Med tanke på uppdragets redan komplexa natur har Konjunkturinstitutet svårt att förstå varför utredningen har breddat uppdraget genom att inkludera förslag på sätt att mäta hållbar utveckling som underlag för finanspolitiska beslut.

Konjunkturinstitutet står, emellertid, bakom slutsatsen att i dagsläget är en uppsättning indikatorer för att mäta hållbar utveckling en mer framkomlig väg än ett sammansatt välfärdsmått. Indikatoransatsen är dock inte problemfri. Ansatsen utgår från att vissa resurser är särskilt viktiga för en hållbar utveckling. Vad som är viktigt för framtida generationer är svårt för dagens generation att avgöra. Eftersom indikatorerna inte vägs ihop tolkas ofta ansatsen som att alla indikatorer måste utvecklas i rätt riktning för att utvecklingen ska vara hållbar. Det är möjligt att en försämrad utveckling avseende en indikator kan vägas upp av en förbättring i en eller flera andra indikatorer. För att indikatorinsatsen ska vara politiskt operationell krävs en begränsad uppsättning indikatorer. OECD har exempelvis föreslagit 25 indikatorer för att fånga huvuddragen i grön tillväxt. Att komplettera andra hållbarhetsindikatorer med ett fåtal indikatorer som beskriver förändringar i ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster kommer att bli en utmaning. Konjunkturinstitutet är därför tveksamt till förslaget om genomförbarhet.

VÄRDERING AV EKOSYSTEMTJÄNSTER I OFFENTLIG UPPHANDLING IFRÅGASÄTTS

Utredningen föreslår att Konkurrensverket bör få i uppdrag ”att bedöma om värdering av ekosystemtjänster skulle kunna användas i livscykelkostnadskalkyler, som en del av

ett effektivt och enkelt verktyg för att underlätta för upphandlare att ställa krav på hållbarhet ur ett ekosystemtjänstperspektiv”. På grund av hur komplex uppgiften att värdera ekosystemtjänster är ifrågasätter Konjunkturinstitutet lämpligheten i att använda offentlig upphandling som ett styrmedel för detta. Även upphandlingsutredningen rekommenderar myndigheterna att i första hand ”koncentrera sig på att beakta de interna livscykel- eller totalkostnaderna”. Detta eftersom analysen blir för komplicerad om externa effekter också ska beaktas i upphandlingssammanhang.

ÖVERSYN AV EKONOMISKA STYRMEDEL SOM PÅVERKAR EKOSYSTEMTJÄNSTER

Utredningen föreslår att Konjunkturinstitutet och Naturvårdsverket bör få i uppdrag av regeringen att ”göra en översyn av befintliga ekonomiska styrmedel som påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt föreslå nya styrmedel och åtgärder för att minska miljöskadliga subventioner”. Även om det kan vara intressant att se vilken påverkan befintliga ekonomiska styrmedel har på biologisk mångfald och ekosystemtjänster är Konjunkturinstitutet tveksamma till vad den informationen kan användas till.

Konjunkturinstitutet anser att styrmedel bör motiveras utifrån så kallade marknadsmisslyckanden och utformas kostnadseffektivt efter principen ”ett marknadsmisslyckande ett styrmedel”. Koldioxidskatten som syftar till att minska koldioxidutsläppen är ett bra exempel på ett ekonomiskt styrmedel som uppfyller dessa krav, med undantag för vissa nedsättningar i skatten. Om koldioxidskatten i sin tur påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänsterna är det inte koldioxidskatten som ska justeras för lokala/regionala skillnader i effekter på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Detta skulle försämra koldioxidskattens kostnadseffektivitet. Ett överutnyttjande av ekosystemen kräver styrmedel som styr direkt mot detta marknadsmisslyckande.

Konjunkturinstitutet anser att förslaget om att analysera och föreslå nya styrmedel och åtgärder för att minska miljöskadliga subventioner är intressant och viktigt. Från utredningstexten är det dock oklart hur indirekta subventioner i form av exempelvis nedsättningar i koldioxid- och energiskatter relaterar till utredningens uppdrag att synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Mats Dillén

Eva Samakovlis