



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

St.meld. nr. 24

(2001)

Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 26. januar 2001, godkjent i statsråd samme dag.

1 Hovedlinjer i miljøvernpolitikken

1.1 Innledning

Regjeringen vil med meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand vektlegge det økologiske perspektivet som grunnlag for politikktutformingen på alle områder i samfunnet. Meldingen legger hovedvekten på det sektorovergripende perspektivet. Slik skiller den seg fra Miljøverndepartementets budsjettproposisjon, som i hovedsak presenterer og går gjennom alle tiltak og virkemidler på Miljøverndepartementets eget område. Hvert departement gjør i tillegg rede for sine miljøsatsinger i sin egen budsjettproposisjon.

Den første stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand ble lagt fram av Regjeringen Bondevik høsten 1999, jf. St.meld. nr. 8 (1999–2000). Regjeringen Stoltenberg presenterte våren 2000 en tilleggs melding til denne, jf. St.meld. nr. 33 (1999–2000). Disse meldingene ble behandlet av Stortinget i oktober 2000. Det var bred tilslutning til at det bør legges fram en årlig melding som presenterer utviklingen i miljøet og hovedpunktene i Regjeringens miljøvernpolitikk. Stortinget framhevet ønsket om at *«det er nødvendig å utvikle meldingen til å bli mer presis i beskrivelsen av såvel miljøtilstand som mål og virkemidler for Regjeringens miljøvernpolitikk»*, jf. Innst. S. Nr. 256 (1999–2000). Regjeringen vil legge opp til at stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand videreutvikles i henhold til dette.

Denne meldingen representerer på mange områder en oppfølging og videreføring av mål og virkemidler i den meldingen som Stortinget behandlet i høst. Dette har sammenheng med at miljøvernpolitikken på de fleste områder må ses i et langsiktig perspektiv, og at virkemidler ofte trenger tid for å kunne gi ønskede effekter. Komiteflertallet etterlyste i sin innstilling en nærmere klargjøring av en rekke tiltak og virkemidler på ulike områder. Regjeringen legger i denne meldingen blant annet vekt på å gi Stortinget tilbakemelding når det gjelder status og videre planer på en rekke av disse områdene.

1.2 Sentrale tilnæringsmåter og elementer i Regjeringens miljøvernpolitikk

Det økologiske perspektivet skal danne grunnlag for politikktutformingen på alle områder i samfunnet. Miljøproblemene kjenner ikke landegrenser. I en stadig voksende og mer globalisert økonomi, må derfor det internasjonale miljøvernsamarbeidet på alle nivåer utbygges og styrkes. Det er også en forutsetning at miljøvernpolitikken blir en del av alle politikkområder, slik at miljøhensyn blir grunnleggende i beslutnings- og utviklingsprosessene i samfunnet. Dette må gjøres i et flergenerasjonsperspektiv. Videre er en bedre lokal forankring av miljøvernpolitikken grunnleggende for å skape legitimitet, noe som er et viktig grunnlag for en styrking av miljøvernpolitikken. Det er også

sentralt å videreføre samarbeid og dialog med næringslivet med sikte på å få utløst enda mer av potensialet for miljøsatsing på dette området.

Regjeringens politikk innenfor de enkelte resultatområdene er beskrevet i kapitlene 3 til 10. Nedenfor framheves noen av de sakene Regjeringen vil følge opp og videreføre. Disse bygger på St.meld. nr. 8 (1999–2000) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. På dette grunnlag vil Regjeringen:

- våren 2001 legge fram et forslag for Stortinget om virkemidler i klimapolitikken generelt, med vekt på et nasjonalt kvotesystem for klimagasser,
- sikre at det raskest mulig oppnås utslippsreduksjoner for VOC i tråd med Genèveprotokollen av 1991. SFT har derfor med hjemmel i forurensningsloven stilt krav om reduserte VOC-utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen,
- sikre at det raskest mulig oppnås utslippsreduksjoner i tråd med Norges forpliktelse for NO_x i Sofiaprotokollen av 1988 og vurdere nærmere hvilke tiltak og virkemidler som konkret bør gjennomføres for å oppnå dette,
- styrke overvåkingen av radioaktiv forurensning, både nasjonalt og i nordområdene. I nordområdene vil overvåkingen bli utvidet med særlig fokus på mulige utslipp fra den forliste atomubåten «Kursk». Nasjonalt vil overvåkingen av kyst- og havområdene bli videreutviklet, samtidig som overvåkingsprogrammet utvides til å omfatte landmiljøet og nasjonale utslippskilder,
- styrke det kommunale miljøvernarbeidet for å gi kommunene økt ansvar og myndighet innenfor miljøvernpolitikken. Det skal settes i gang konkrete tiltak for å overføre ansvar og myndighet på kulturminnefeltet, i motorferdselssaker, ved forvaltning av verneområder og innenfor deler av rovviltforvaltningen. Som ledd i arbeidet med å revidere forskriften om grenseverdier for lokal luftforurensing og støy, vil Regjeringen vurdere å gi kommunene økt ansvar og myndighet for oppfølgingen,
- videreutvikle avfallspolitikken, blant annet gjennom justeringer av emballasjeavtalene og gjennom å vurdere endring av sluttbehandlingsavgiften for å sikre at de faktiske miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall i større grad blir reflektert,
- innføre forbud mot blyhagl og vurdere forbud mot enkelte alkylfenoler, tungmetaller i trykkimpregnert trevirke, samt kortkjedete, klorerte parafiner. Hensikten er å redusere utslippene av miljøgifter nasjonalt og å intensivere innsatsen for å påvirke utviklingen av EUs regelverk og for at det vedtas ambisiøse avtaler om reduksjon i miljøgiftutslipp både regionalt og globalt,
- styrke havmiljøpolitikken ved å utforme en overordnet og helhetlig politikk for forvaltning av hav- og kystområdene, gjennom samarbeid mellom berørte myndigheter,
- styrke og samordne planleggingen i byregionene. I samarbeid med regionale og kommunale myndigheter vil Regjeringen bidra til å utvikle overordnede areal- og transportplaner for byregionene. Organisatoriske og juridiske virkemidler skal styrkes for å oppnå en mer effektiv arealutnytting i byer og tettsteder, som på en bedre måte kan avveie fordeler og ulemper ved utbygging i bebygde områder. Også økonomiske virkemidler blir viktig for å stimulere til helhetlig områdeutvikling og fortetting med god kvalitet,
- invitere byer og byområder til forsøk med ny organisering og finansiering av bytransporten. En bedre samordnet organisering vil styrke mulighe-

- tene for samlet prioritering av investeringer og drift for alle transportformene, sett i sammenheng med arealbruk og planer for byutvikling,
- våren 2001 legge fram en melding om biologisk mangfold med felles innsats på tvers av sektorgrensene,
 - våren 2001 utarbeide en strategi for å hindre tap av biologisk mangfold i barskog,
 - etablere et forvaltningsområde for familiegrupper av ulv og effektivt hindre etablering utenfor forvaltningsområdet, samt iverksette nye tiltak for å redusere antall sau og tamrein tatt av jerv,
 - legge økt vekt på miljøhensyn i forvaltningen av vassdragene og vannkraftressursene, blant annet gjennom ny vannressurslov, miljøforbedringer i regulerte vassdrag, omlegging av Samlet plan for vassdrag, supplering av Verneplan for vassdrag og en begrenset videre vannkraftutbygging,
 - gi barn og unge muligheter til en fysisk aktiv oppvekst i nær kontakt med natur, gjennom å sikre grønne områder i nærmiljøene og i byers og tettsteders nære omgivelser,
 - gjennomføre ytterligere tiltak for å sikre allmennhetens adgang til strandsonen gjennom fortsatt sikring av viktige friluftsområder, tydeliggjøring av ferdselsretten og økt veiledning til kommuner og fylker i arbeidet med bevaring av strandsonen.

1.3 Internasjonalt miljøvernarbeid

Jordas naturgrunnlag vil ikke tåle at vestlig produksjons- og forbruksmønster på dagens nivå legges til grunn i hele verden. Det er avgjørende at alle land erkjenner sitt ansvar for de globale miljøutfordringene, og at de etter evne påtar seg de nødvendige kostnadene ved å løse problemene. Industrilandene må gå foran, men utviklingslandenes medvirkning i arbeidet for å løse de globale miljøproblemene er også nødvendig.

Viktige samarbeidsfora er FNs Kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) og FNs miljøvernprogram (UNEP) Regjeringen legger stor vekt på nord/ sør-aspektene ved dette arbeidet, ikke minst når det gjelder viktige miljømålsettinger og utviklingspolitiske prioriteringer.

Det meste av EUs lovgivning på forurensingsområdet gjelder også for Norge. Nye rettsakter på miljøområdet blir kontinuerlig vurdert og integrert i norsk lovgivning. Som ikke-medlem må vi gjøre vår innflytelse gjeldende gjennom deltakelse i EUs ekspertgrupper og gjennom samarbeid med de nordiske EU-medlemslandene.

Norge vil prioritere arbeidet med klimapolitikk, langtransporterte forurensninger og biologisk mangfold. Norge er blant annet knyttet til EUs regelverk for kjemikalier. Regjeringen vil intensivere innsatsen for å styrke EUs kjemikalierregelverk. Videre vil Regjeringen styrke innsatsen for strengere og rettslig bindende internasjonale avtaler på kjemikalieområdet. Også den videre oppfølgingen av handlingsplanen for EUs nordlige dimensjon, arbeidet med EUs 6. miljøhandlingsprogram og kontakter til Barentsrådet og Arktisk Råd er prioriterte områder.

Både Norge og EU vil støtte arbeidet med ulike miljøprogrammer for å hjelpe sentral- og øst-europeiske land med å forbedre sin miljøtilstand og dermed også redusere grenseoverskridende miljøbelastninger.

Innenfor det regionale miljøvernssamarbeidet vil Regjeringen arbeide for at miljøvern integreres bedre i sektorpolitikken og for å sette russisk forvaltning og næringsliv bedre i stand til å håndtere landets egne miljøproblemer. Samarbeidet med Russland om konsekvensutredninger og overvåking av havmiljøet vil bli videreutviklet.

Regjeringen vil styrke innsatsen for å sikre rene og produktive havområder. Dette vil bidra til å utløse potensialet for utnytting av marine ressurser og dermed sikre bosetting og gode livsvilkår langs kysten. Regjeringen vil samarbeide med sektoren om å legge til rette for miljømessig forsvarlig drift. I tillegg må det utvikles en mer helhetlig forvaltning av økosystemene i havet (økosystemtilnærming).

Regjeringen vil utforme en helhetlig politikk for forvaltningen av hav- og kystområdene. Dette området vil få en bred omtale i neste Stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Regjeringen vil videreføre og styrke det regionale havmiljøarbeidet. Særlig gjelder dette OSPAR-konvensjonen og gjennom Norges vertskap for den 5. ministerkonferansen om beskyttelse av Nordsjøen (Nordsjøkonferansen) i mars 2002.

Regjeringen legger stor vekt på å videreutvikle arbeidet med internasjonale miljøvernavtaler. Klimapolitikken internasjonalt dreier seg om å få til enighet om en ny generasjon forpliktende miljøvernpolitiske avtaler. Kyoto-protokollen innebærer en forpliktelse for industrilandene samlet til å redusere sine utslipp av klimagasser med minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået innen perioden 2008–2012. I henhold til protokollen kan Norge øke utslippene med 1 prosent i samme periode i forhold til basisåret 1990.

Den sjette Partskonferansen under Klimakonvensjonen er ikke avsluttet. Denne startet under møtet i Haag 13.–24. november 2000. Det er viktig for Norge at Partskonferansen utformer nødvendig regelverk under Kyotoprotokollen slik at industrilandene kan ratifisere denne, og at den kan tre ikraft. Forhandlingene i Haag viste betydelig bevegelse på en rekke områder, selv om framdriften må tolkes med stor forsiktighet, siden det ikke ble endelige løsninger. Det tas sikte på å avslutte Partskonferansen i 2001.

Regjeringen vil arbeide for at Norge fortsatt skal være en pådriver i disse spørsmålene internasjonalt, og for at vi følger opp våre forpliktelser nasjonalt.

Forhandlingene om en protokoll om handel med og transport av genmodifiserte organismer (GMO) ble slutført i Cartagena i Colombia i januar 2000. Avtalen gir rett til å nekte import av GMO på grunnlag av helse- og miljømessige konsekvenser. Globale merkeregler for GMO ble også fastsatt. Regjeringen vil ha en aktiv oppfølging av dette.

Norge arbeider for en effektiv internasjonal gjennomføring av to regionale avtaler om begrensninger av produksjon, bruk og utslipp av utvalgte persistente organiske forbindelser og tungmetallene bly, kvikksølv og kadmium. Norge deltar aktivt i arbeidet med en ny global konvensjon om regulering av organiske miljøgifter i regi av UNEP.

Det er vedtatt en ny protokoll om reduksjon av forsurende, overgjødning og bakkenært ozon under Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (Gøteborgprotokollen). Protokollen regulerer de nasjonale utslippene av svovel (SO_2), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (VOC) og ammoniakk (NH_3). Stortinget ga 18. desember

2000 samtykke til at Norge ratifiserer protokollen. Regjeringen vil i senere meldinger komme tilbake til oppfølging av forpliktelsene i protokollen. Regjeringen vil i denne meldingen gjøre rede for arbeidet med å overholde utslippsforpliktelsene i Sofiaprotokollen av 1988 om NO_x og Genèveprotokollen av 1991 om VOC.

1.4 Sektorovergripende miljøvern- politikk

En god nasjonal miljøvernpolitikk må ha et sektorovergripende perspektiv. For at miljøhensyn skal kunne bygges inn i økonomiske og politiske beslutninger på en god måte, må både privat og offentlig virksomhet omstille seg. Det er flere eksempler på at næringslivet har gjennomført og vurderer mer miljøvennlige produksjonsprosesser og utvikler mer miljøvennlige produkter som følge av nye krav fra markedet. Miljøvennlig drift av statens egen virksomhet er også viktig i denne sammenheng. En helhetlig miljøvernpolitikk krever i tillegg at sektorenes miljøinnsats ses i sammenheng, og at det legges vekt på at målene i miljøvernpolitikken nås til lavest mulige samfunnsmessige kostnader.

I forbindelse med statsbudsjettet for 1999 presenterte Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet sine miljøhandlingsplaner. Olje- og energidepartementet og Fiskeridepartementet la fram sine planer i forbindelse med statsbudsjettet for 2000. Landbruksdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet la fram sine miljøhandlingsplaner i forbindelse med statsbudsjettet for 2001, jf. kap. 2. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kulturdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet utarbeider miljøhandlingsplaner til framleggelsen av statsbudsjettene for 2002 og 2003. Oppfølging og eventuelle mindre revisjoner av planene skal rapporteres årlig i departementenes budsjettproposisjoner.

De planene som hittil er utarbeidet må betraktes som førstegenerasjonsplaner. Før arbeidet med å revidere de eksisterende miljøhandlingsplanene eventuelt settes i gang, gjennomføres en grundig evaluering av dagens ordning.

Bærekraftig byutvikling kan bare oppnås gjennom miljøprioriteringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Regjeringen vil legge til rette for en mer bærekraftig byutvikling blant annet ved å gjøre den statlige politikken mer samordnet og tydelig. Byutvikling berører særlig bolig- og næringsutvikling, samferdsel og arealforvaltning. Ulike aktører og forvaltningsnivåer trekkes inn i et bredt samarbeid om politikk for byutviklingen, blant annet for å avklare tiltak på kort, mellomlang og lang sikt.

I kapittel 2 omtales hovedpunktene i de sektorvise miljøhandlingsplanene som er utarbeidet i forbindelse med statsbudsjettet for 2001, «Grønn stat», samt Regjeringens politikk for en bærekraftig byutvikling.

1.5 Lokal forankring av miljøvern- politikken. Samarbeid mellom stat og kommune

Regjeringen vil styrke det kommunale miljøvernarbeidet. Regjeringen vil gi kommunene større frihet til selv å velge ambisjonsnivå og virkemidler i arbeidet med lokale miljøproblemer. Kommunene vil også få den nødvendige myndighet til å kunne løse disse oppgavene. Dette vil bidra til en styrking av den samlede miljøvernpolitikken. Kommunene har også en viktig oppgave når det gjelder å bidra til oppnåelse av nasjonale miljømål innen for eksempel klimaområdet, i forhold til helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. Dette gjelder også sikring av kulturminner av nasjonal verdi gjennom plan- og bygningsloven og andre virkemidler kommunene rår over. Regjeringen vil invitere kommunesektoren til dialog om hvordan det kommunale miljøvernarbeidet kan styrkes.

Miljøverndepartementet har invitert kommunene Fredrikstad, Ski, Ringsaker, Lom, Hole, Larvik, Porsgrunn, Sirdal, Stavanger, Austevoll, Bergen, Rindal, Røros, Overhalla, Vestvågøy og Tana til et prosjektsamarbeid for å gi departementet råd i arbeidet med å styrke og videreutvikle den lokale miljøvernpolitikken. Det legges opp til dialog og erfaringsutveksling med disse kommunene, der departementet ønsker synspunkter på problemstillinger som:

- hvilken myndighet ønsker kommunene å få på miljøvernområdet?
- hvilken kompetanse mener kommunene de har behov for?
- eksisterer det unødige hindringer for at kommunene kan utføre sine oppgaver på miljøvernområdet på en god måte?
- hvordan bør kommunikasjonen mellom stat og kommune i miljøvernpolitikken legges opp?

Regjeringen vil gi økt lokalt ansvar i planlegging og forvaltning etter flere lover. Om lag 100 kommuner har søkt om å få tildelt forvaltningsansvar for verneområder etter naturvernloven. Disse kommunene vil overta forvaltningen av verneområder innenfor rammen av verneplanene. Regjeringen vil også legge til rette for større lokalt ansvar innenfor deler av rovviltforvaltningen. Fra årsskiftet har kommunene fått myndighet etter forurensningsloven til å gi utslippstillatelse til avløpsanlegg under 1000 personenheter. I forbindelse med revisjon av forskrift om nye grenseverdier for lokal luftforurensing og støy vil Regjeringen vurdere å gi kommunene økt ansvar og økt myndighet i arbeidet for å bedre luftkvaliteten. Lokal Agenda 21 er en oppfordring til kommunene om å definere mål og virkemidler for en bærekraftig utvikling lokalt sammen med innbyggerne, lokalt næringsliv og organisasjonsliv. Miljøverndepartementet har etablert et nettverk av regionale knutepunkter og kompetansemiljø for å støtte kommunenes arbeid med lokal Agenda 21. Disse særskilte stimuleringsiltakene varer ut 2001, og erfaringene vil bli oppsummert på Synergi 21, en nasjonal lokal Agenda 21-mønstring i Stavanger i oktober 2001. Erfaringer fra arbeidet med lokal Agenda 21 vil danne et viktig grunnlag for vurderingen av hvilke støttefunksjoner som er hensiktsmessige når kommunene får større ansvar på miljøvernområdet.

Regjeringen vil gjennomgå særskilte plankrav, rapporteringsordninger o.l. på miljøvernområdet med sikte på å fjerne unødige særkrav og hindringer for kommunene. Dette er et ledd i et tverrdepartementalt arbeid med å forenkle det statlige regelverket overfor kommunesektoren.

Regjeringen vil komme tilbake til hovedlinjene i ansvars- og myndighetsfordelingen på miljøvernområdet i stortingsmelding om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, som planlegges framlagt våren 2001.

1.6 Integrering av miljøhensyn i nærings- og samfunnsliv

Natur- og miljøressursene er grunnlaget for produksjon og velferd. En god miljøvernpolitikk er derfor en politikk for en økonomisk utvikling og vekst som ikke undergraver sitt eget grunnlag. Miljøet har en verdi som må gjenspeiles i kostnadene og på denne måten integreres i beslutninger om ressursbruk og produksjon. Regjeringen vil utforme rammer for økonomisk virksomhet, ikke bare i form av miljøkrav og standarder, men også gjennom virkemidler som kan bidra til at det utløses tiltak i næringslivet som kan drive utviklingen i riktig retning. I markedet ligger det et potensiale for miljøvernsatsing, ikke minst som følge av miljøbevisste kunder. Interessen for produkter basert på gjenvinning og interessen for investeringer i fond som tar hensyn til miljøet, er eksempler på dette. Næringslivet må få rammevilkår som fører til at miljøtiltak og miljøinvesteringer blir i deres egen interesse. Regjeringen vil styrke samarbeidet med næringslivet på dette feltet.

Økonomiske virkemidler som miljøavgifter, omsettelige utslippskvoter, pantesystemer og tilskudd/ subsidier, bidrar til å gjøre det økonomisk fordelaktig å innrette seg på en miljømessig forsvarlig måte. Økonomiske virkemidler inngår som en viktig del av det samlede miljøvernpolitiske virkemiddelapparatet. Administrative og økonomiske virkemidler vil i mange tilfeller utfylle hverandre.

Det er etablert internasjonale og nasjonale ordninger som skal bidra til at virksomhetene systematisk tar miljøhensyn. De internasjonale miljøledelsesystemene ISO 14000 og EMAS (EUs frivillige miljøledelses- og revisjonssystem) legger til rette for at bedrifter kan arbeide systematisk for kontinuerlige miljøforbedringer. EMAS vil bli utvidet til også å gjelde små og mellomstore bedrifter. En annen ordning som kan bidra til å motivere små bedrifter til å iverksette miljøtiltak er Miljøfyrtårn. Dette konseptet legger opp til en dialog mellom kommunen og næringslivet i tråd med ideene bak lokal agenda 21. I Regnskapsloven er det nå tatt inn strengere krav til rapportering av miljøkonsekvenser i selskapenes årsberetninger.

Det foreligger i dag gamle konsesjoner og planer for virksomheter som kan ha omfattende negative miljøvirkninger. Regelverket kan være mangelfullt på enkelte områder når det gjelder muligheten til å stille krav til oppdaterte miljøvurderinger og mulighet for innsyn og deltakelse. Dette kan bidra til miljøbelastninger og konflikter.

Regjeringen vil se nærmere på ordninger for revurdering og oppdatering av gamle konsesjoner og planer. Utgangspunktet vil blant annet være eksisterende opplegg for miljørevisjon hos vegmyndighetene og andre større utbygere, samt arbeidet som skjer i regi av Lovutvalget for miljøinformasjon og Planlovutvalget.

Statens miljøfond ble etablert i 1998 som en låneordning med formål å sikre finansiering av prosjekter som bidrar til å redusere utslipp av klimagasser og andre miljøskadelige utslipp. I løpet av 2000 ventes det å være gitt tilsagn for hele den totale utlånsrammen på 250 mill. kroner. Hensynet til miljøet

skal integreres og videreføres i SNDs generelle virkemiddelapparat, jf. Nærings- og handelsdepartementets budsjettproposisjon og miljøhandlingsplan.

Stortinget har gått inn for at 1 mrd. kroner av Statens Petroleumsfond skal settes av i et eget miljøfond som skal forvaltes etter særskilte miljøkriterier. Regjeringen legger opp til å gjøre miljøfondet operativt fra 2001. Det er forutsatt at fondets størrelse skal vurderes på nytt etter tre år, med tanke på en eventuell utvidelse av kapitalen. I Nasjonalbudsjettet 2001 gis en nærmere omtale av fondet og de krav som stilles til aktuelle investeringsobjekter.

Tilgang på miljøinformasjon er en forutsetning for enkeltmenneskers medvirkning i arbeidet for et bedre miljø, både gjennom egne valg og som deltakere i beslutningsprosesser. Regjeringen vil prioritere arbeidet for bedre miljøinformasjon. Regjeringen vil legge til rette for at produsenter og leverandører i større grad gir informasjon om miljø-egenskapene til varene og tjenestene de frambringer.

Plikten til å samle inn miljøinformasjon og til å gå aktivt ut med slik informasjon er hjemlet i Århus-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon og allmenn deltakelse i beslutningsprosesser. Miljøvernmyndighetene vil tilby lett-fattelig informasjon om miljøtilstanden og utviklingen i de aktiviteter som påvirker miljøet, blant annet gjennom internettsatsingen «Miljøstatus i Norge».

Regjeringen satte høsten 1997 ned et bredt sammensatt lovutvalg for miljøinformasjon. Utvalget skal vurdere behovet for endringer i reglene som fastsetter plikter og rettigheter på dette området. Regjeringen vil på bakgrunn av høringsrunden fremme forslag til endringer i regelverket.

1.7 Miljøverntiltak i statsbudsjettet 2001 (Miljøprofilen)

Nedenfor gis en tabellmessig oversikt over miljøbevilgninger på alle departementers områder i statsbudsjettet for 2001. En slik oversikt har vært presentert på ulike måter siden midten av 1980-årene. Etter at det ble foretatt endringer i oppsettet foran forrige budsjett, skal utgifter nå rapporteres som miljøverntiltak bare dersom bevilgningene i sin helhet benyttes til miljøforbedringer, dersom miljøhensynet er avgjørende for at tiltaket/ prosjektet gjennomføres, eller dersom bevilgningene sikter mot å motvirke negative miljøeffekter av andre tiltak (forebyggingstiltak).

Regjeringen vil understreke at bevilgningene til miljøformål bare representerer en mindre del av Regjeringens miljøvernpolitikk. Like viktig som bevilgninger over statsbudsjettet er virkemidler som avgifter, konsesjoner og lov- og regelverk.

Tallene i tabell 1.1 inneholder skjønnsmessige vurderinger og må tolkes med varsomhet. Mange tiltak har flere begrunnelser og skal bidra til å oppfylle ulike mål, noe som kan gjøre det vanskelig å skille ut miljøelementet på en entydig måte. For eksempel vil satsing på jernbane og annen kollektivtransport være begrunnet både i miljøhensyn og i behov for bedre framkommelighet, kapasitetsøkninger, ønsket standardforbedring m.v. Forskning er også et område der det kan være vanskelig å skille klart mellom forskjellige former for motivasjon eller begrunnelse.

Tabell 1.1: Miljøverntiltak i statsbudsjettet 2001 (Miljøprofilen)

(Mill. kroner)		
Departement:	Budsjett 2000	Forslag 2001
Arbeids- og administrasjonsdepartementet ^{1)}	7,0	6,5
Barne- og familiedepartementet	4,2	4,1
Finans- og tolldepartementet	12,5	8,4
Fiskeridepartementet	333,2	342,6
Forsvarsdepartementet	571,4	564,0
Justisdepartementet	54,2	54,5
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	325,2	335,6
Kommunal- og regionaldepartementet ²⁾	157,0	97,0
Kulturdepartementet	410,7	415,3
Landbruksdepartementet ³⁾	1045,2	1020,0
Miljøverndepartementet ⁴⁾	2406,2	2244,6
Nærings- og handelsdepartementet	248,2	235,9
Olje- og energidepartementet ⁵⁾	454,6	414,7
Samferdselsdepartementet ⁶⁾	3437,6	3562,3
Sosial- og helsedepartementet	109,7	122,3
Utenriksdepartementet ⁷⁾	1450,0	1495,0
Sum alle departementer	11026,9	10930,2

1) Tallene omfatter ikke Statsbygg/rehabilitering av verneverdige statlige bygninger. Enøktiltak i regi av Statsbygg er tatt med.

2) Kommunal- og regionaldepartementet har gjort en snevrere avgrensning av miljøverntiltak i 2001-budsjettet enn i 2000-budsjettet. I 2001-budsjettet er tiltak under regional- og distriktspolitikken holdt utenfor. Dette beløpet utgjør 68 mill. kroner i budsjettet for 2000.

3) Reduksjonen på Landbruksdepartementets budsjett kommer av at driftsbevilgningen til Fylkesmannen er overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Miljødelen av denne bevilgningen utgjør i 2000 56,9 mill. kroner. Når det tas hensyn til denne endringen, øker miljøandelen i Landbruksdepartementets budsjett med 30 mill. kroner i forhold til budsjettet for 2000.

4) Hovedårsaken til reduksjonen på Miljøverndepartementets budsjett er at driftsbevilgningen til Fylkesmannen er overført til Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett. Samtidig er det foretatt en omlegging av budsjetteringsrutinene for Statens Miljøfond.

5) Tilsagnsfullmakt for post 1825 Omlegging av energibruk og energiproduksjon er foreslått økt med 50 mill. kroner til 150 mill. kroner i 2001. Legges denne til, vil OEDs tall vise en svak økning fra 2000 til 2001.

6) Forhandlinger med NSB BA om statlig kjøp av persontransporttjenester (post 1351) var ikke avsluttet da meldingen gikk i trykken. I følge midlertidig avtale av 19.12.2000 er beløpet fra 2000 videreført i 2001-budsjettet (987 mill. kroner).

7) Norsk bistandspolitikk bygger på standarder som er fastsatt i OECD/DAC. Definisjonen av miljøverntiltak avviker noe fra Miljøverndepartementets.

Tabellen viser at departementenes samlede utgifter til miljøverntiltak ligger noe under tilsvarende tall for 2000. En del av denne nedgangen kan tilskrives budsjettekniske endringer, jf. fotnote 1–5 til tabellen.

På Samferdselsdepartementets område er det totalt sett en økning i de miljørelaterte utgiftene. Økningen er blant annet knyttet til spesielle miljøtiltak

langs eksisterende veg som følge av støykravene i forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensing og støy etter forurensingsloven, og til tiltak for å begrense utslipp av kjemikalier fra lufthavnene. Innenfor flere av de eksisterende bompenggeordningene vil en større andel av de planlagte kollektivtrafikktiltakene bli gjennomført i 2001, slik at bompenger til kollektivtrafikktiltak framstår med en økning.

Økningen på Utenriksdepartementets område skyldes i første rekke større bevilgninger til atomsikkerhetstiltak i Russland og Øst-Europa og til miljørettet bistand.

Veksten på Sosial- og helsedepartementets budsjett skyldes økte bevilgninger til Statens strålevern.

Av Landbruksdepartementets miljøsatsing er 600 mill. kroner knyttet til jordbruksavtalen. Målet med satsingen er å redusere forurensing og stimulere til skjøtsel, vedlikehold og istandsetting av kulturlandskap, herunder biologisk mangfold, øke tilgjengeligheten til kulturminner, redusere helse- og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler og økologisk landbruk. Satsingen på økologisk landbruk økes med 17 mill. kroner. Arbeidet med utforming av miljøprogram med miljøplan på det enkelte bruk er satt i gang. Det vil bli gjennomført et prøveopplegg i 2001, med sikte på iverksetting fra 2003. Jordvernet vil bli styrket for å sikre ressursgrunnlaget for framtidig landbruksproduksjon.

I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (1998–99) *Om energipolitikken* ba Stortinget Regjeringen om å vurdere ulike ordninger for å forsere utviklingen av «CO₂-fri» gasskraftteknologi, og å legge fram konkrete forslag for Stortinget. Offentlig støtte til forskning på renseteknologi for gasskraftverk har til nå ligget under Norges forskningsråds KLIMATEK-program. I budsjettet for 2001 legger Regjeringen opp til å øke bevilgningen til videreutvikling av renseteknologi for gasskraftverk med minst 20 mill. kroner over Miljøverndepartementets, Nærings- og handelsdepartementets og Olje- og energidepartementets budsjetter.

2 Sektorovergripende miljøvernpolitikk og bærekraftig byutvikling

2.1 Sektorintegrasjon og resultatoppfølging

En sentral tilnærming i Regjeringens miljøvernpolitikk er at miljøhensyn må integreres på alle politikkområder og legges til grunn for beslutnings- og utviklingsprosessene i samfunnet, jf. kap. 1.4. I dette kapitlet gis en kort omtale av de sektorvise miljøhandlingsplanene som er utarbeidet i forbindelse med statsbudsjettet 2001, en gjennomgang av prosjektet «Grønn stat», samt Regjeringens politikk for en bærekraftig byutvikling. For en nærmere omtale av arbeidet med sektorvise miljøhandlingsplaner vises til kapittel 1.

Boks 2.1 Resultatoppfølging av miljøvernpolitikken

Det vil være en viktig oppgave framover å kontinuerlig utbygge og forbedre styringssystemet i miljøvernpolitikken. Når systemet er ferdig utviklet skal de sektorvise miljøhandlingsplanene, sammen med resultatoppfølgingssystemet utgjøre et integrert system av virkemidler, tiltak og overvåking/kontroll som skal muliggjøre effektiv og målrettet styring av miljøvernpolitikken.

–Stortingsmeldingen *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* rapporterer om utviklingen i miljøet og om Regjeringens miljøvernpolitikk på de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene.

–For hvert resultatområde trekkes opp langsiktige, *strategiske mål* for miljøvernpolitikken. Disse målene blir konkretisert gjennom tidsbestemte og etterprøvbare *nasjonale resultatmål*. Resultatmålene vil reflektere inngrep (utslipp, arealbruk mv.) som påvirker miljøtilstanden, eller uttrykke en ønsket tilstand i miljøet. Resultatmålene danner utgangspunkt for *sektorvise arbeidsmål*.

–Utviklingen av miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden skal følges ved hjelp av *nasjonale nøkkeltall*. Arbeidet med å utvikle et system for slike nøkkeltall pågår. Nøkkeltallene skal på en god måte vise status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene i miljøvernpolitikken. Nøkkeltall er så langt mulig lagt til grunn for fakta-presentasjonene i stortingsmeldingen, og vil også bli benyttet i internasjonal miljørapportering og i andre sammenhenger der norsk miljøstatusinformasjon blir presentert. I vedlegg 1 følger en beskrivelse av arbeidet med, og en oversikt over de nasjonale nøkkeltallene. Økt kunnskap om miljøstatus og miljøpåvirkninger vil kunne gi behov for videreutvikling av tallene.

–Departementene har ansvar for å utarbeide *sektorvise miljøhandlingsplaner*. Planene omfatter de samfunnssektorene som forvaltningsmessig er knyttet til vedkommende departement. Miljøhandlingsplanen skal presentere miljøutfordringer innenfor sektorene, sektorvise arbeidsmål og virkemidler og tiltak innenfor de miljøvernpolitiske resultatområdene. Før arbeidet med å revidere de eksisterende miljøhandlingspla-

nene eventuelt settes i gang, vil det bli gjennomført en grundig evaluering av dagens ordning.

–Sektormyndighetene skal årlig rapportere om miljøutviklingen i sin sektor til miljøvernmyndighetene, inkl. bruken av virkemidler. Sektormyndighetenes miljørapportering vil være et viktig grunnlag for blant annet stortingsmeldingen Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Resultatrapporteringen på miljøvernområdet er avhengig av gode systemer og verktøy for innhenting, bearbeiding og kvalitetssikring av data. De viktigste datakildene vil være rapportering fra sektorene, miljøovervåking og miljøstatistikk. Dette vil bli samlet i et system for resultatdokumentasjon som forvaltes av miljøvernmyndighetene. I tillegg er det utviklet nye former for rapportering til publikum og andre brukere. En ny versjon av «Miljøstatus i Norge» på internett ble presentert 1. april 2000.

Miljøhandlingsplan for Kommunal- og regionaldepartementet

Miljøhandlingsplanen for Kommunal- og regionaldepartementet gjør rede for tiltak som støtter opp om arbeidet med å nå de nasjonale miljøvernpolitiske målene. Departementets miljøhandlingsplan omfatter følgende politikkområder: arbeidsmiljø og sikkerhet, samer og nasjonale minoriteter, regional- og distriktpolitikk, bolig- og byggsektoren.

Arbeidsmiljø- og sikkerhetsmyndighetene legger til grunn at forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (internkontroll) skal være grunnpilaren i det forebyggende og skadeavgrensende arbeidet i virksomhetene. Det legges til grunn at innsats på arbeidsmiljøområdet i de fleste tilfeller vil ha en positiv virkning på ytre miljø og vice versa.

Kommunal- og regionaldepartementet synliggjør i sin plan hvordan departementet bidrar til en helhetlig miljøvernpolitikk som ivaretar samiske interesser og rettigheter gjennom dialog og samarbeid med Sametinget, Miljøverndepartementet og fagdepartementene.

Selv om distrikts- og regionalpolitikken ikke har direkte miljøpolitiske mål, er det en sammenheng mellom politikkområdene. Distrikts- og regionalpolitikken går i stor grad ut på å påvirke den geografiske fordelingen av bosetting, næringsliv, velferd og verdiskaping. Miljøtilstanden i Norge er blant annet knyttet til hvor store tettstedene og byene er, hvor konsentrert folk bor og hvordan arealsituasjonen er. Hensynet til biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminner/-miljø vil derfor bli innarbeidet i en miljø-sjekkliste for de bedriftsrettede virkemidlene i regi av Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond. Videre vil det også bli formulert kriterier som ivaretar miljøhensyn ved behandling av saker som gjelder distriktpolitiske virkemiddel.

Miljøhandlingsplanen for bolig- og byggsektoren vurderer miljøkonsekvenser av bygging, utforming, drift og vedlikehold av alle typer byggverk, utnyttelse av bygningsmassen og riving av bygg, samt av den anleggsvirksomhet dette medfører. Byggevirksomhet kan ofte medføre negative konsekvenser for miljøet. Særlig har energibruken, bruk av farlige stoffer i byggeproduk-

ter og den betydelige mengde byggavfall til deponi betydelige negative konsekvenser. Hovedsatsingene innenfor bolig- og byggsektoren i planen er:

- Videre utvikling av Husbankens lånetillegg og tilskudd for bedre å fange opp miljøutfordringene.
- De tekniske byggeforskriftene til plan- og bygningslovgivningen vil bli fulgt opp gjennom utvikling av standarder samt metoder og verktøy for vurdering av miljøkonsekvenser av materialbruk og ulike tekniske løsninger.

Økt satsing på informasjon og formidling av miljøvennlige og gode løsninger for at de mange aktørene i bolig- og byggsektoren skal kunne endre praksis og ta mer hensyn til miljøet i sin virksomhet. Planen legger opp til en fortsatt positiv dialog med BAE-næringen (Bygg-Anlegg-Eiendom) gjennom Øko-Bbygg-programmet.

Miljøhandlingsplan for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Som ansvarlig for utvikling og formidling av kunnskap, holdningsdanning og oppøvelse av ferdigheter, har Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en viktig rolle å spille i miljøsammenheng. Dette gjelder i forbindelse med å skape innsikt, forståelse, vilje og evne til å gjennomføre tiltak som er nødvendige for å få til en bærekraftig utvikling. Innenfor både kirke, opplæring, høyere utdanning og forskning vil en vise sammenhenger mellom naturgrunnlaget, levemåter, økonomi og politikk og hvordan en effektiv integrering av miljøhensyn i alle sektorer kan bidra til en økologisk bærekraftig utvikling. Disse sammenhengene er ikke tilstrekkelig erkjent i dag. Videre vil departementet bidra til økt bevissthet rundt ressursbruk både lokalt og sentralt innenfor kirke, utdanning og forskning, innføre miljøvennlig drift i departementet og oppfordre underliggende organer til å gjøre det samme. En vil også bidra til å bevare kirkens og utdanningssektorens kulturminneverdier.

Departementet satser på å videreutvikle Nettverk for miljølære. Dette er et nettbasert møtested mellom skoler, forvaltning, forskning og andre samfunnsinteresser. Sentrale og lokale forsknings- og forvaltningsorganer gir skolen konkrete oppdrag som å kartlegge biologisk mangfold, kartlegge bruk av arealer, overvåke luft- og vannforurensing etc. Ved at skolen gjennomfører oppgavene etter gitte prosedyrer og med veiledning fra forskningsmiljøer, utvikler skolen sin kompetanse. Lokale miljøtiltak og miljøopplæring kan bli to sider av samme sak. Nettverk for miljølære er også en miljøinformasjonskanal. Skoler som gjennomfører oppgaver beskrevet innenfor Nettverk for miljølære og som har utarbeidet en miljøhandlingsplan for skolen, kan bli sertifisert som miljøskoler gjennom det europeiske programmet «Grønt flagg».

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil bidra til å videreutvikle sterke kunnskapsmiljøer innenfor høyere utdanning og forskning som basis for god miljøundervisning og -forskning. Det oppfordres til at utdannings- og forskningsinstitusjoner legger bedre til rette for tverrfaglige studie- og forskningsprogram på miljøområdet. Det forutsettes at institusjonene løpende evaluerer sine undervisningstilbud med hensyn til relevans og kvalitet for å sikre god rekruttering til studiene, samt å dekke samfunnets behov for miljøkompetanse. Videre forventes det at institusjonene tilbyr relevant og

god etter- og videreutdanning på miljøområdet og at institusjonenes vitenskapelige formidling på miljøfeltet er god og relevant.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil også bidra til at informasjonen knyttet til de vitenskapelige samlingene ved universitetenes naturhistoriske museer blir gjort lettere tilgjengelig ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og videreutvikles til en artsdatabank.

Departementet vil bidra til at miljøprioriteringene i forskningsmeldingen følges opp. Svalbard vil bli videreutviklet som internasjonal plattform for arktisk forskning. Blant annet skal universitetsstudiene på Svalbard videreutvikles som forsknings- og utdanningsinstitusjon med vekt på internasjonale innslag.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil forvalte kirkens eiendommer på en måte som bidrar til å bevare biologisk mangfold og kulturmiljøer.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet tar sikte på å revidere sin miljøhandlingsplan årlig.

Miljøhandlingsplan for Landbruksdepartementet

Miljøhandlingsplanen i landbrukssektoren omfatter både jordbruk, skogbruk, fiskehelse, utmarksnæringer og reindrift. Planen tar utgangspunkt i de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene, og beskriver hovedutfordringer, mål og enkelttiltak i landbrukssektoren for hvert resultatområde fram til 2004.

Det legges opp til en mer restriktiv jordvernpolitikk, økt tilrettelegging for et bærekraftig jordbruk og skogbruk som tar hensyn til biologisk mangfold, kulturlandskap, enkeltbiotoper og økosystemer, og en reindriftspolitik som sikrer en bedre balanse mellom beitedyr og beitearealer. Det legges opp til økt satsing på økologisk jordbruk, med et mål om at ti prosent av jordbruksarealet drives økologisk i 2010.

Friluftsliv og kulturminner/kulturmiljøer skal i sterkere grad enn tidligere tas hensyn til i forbindelse med utforming av jord- og skogpolitikken. Forurensning i form av næringssalter skal reduseres tilsvarende forpliktelsene etter Nordsjødeklarasjonen og EUs nitratdirektiv gjennom økt gjennomføring av effektive tiltak. På plantevernområdet skal miljø- og helserisikoen reduseres med 25 prosent fra 1998 til 2002. En differensiert avgift på plantevernmidler på grunnlag av miljø- og helserisiko er her et sentralt virkemiddel.

Det skal etableres og gjennomføres et program for økt gjenvinning av organisk avfall og slam, samtidig som det skal sikres en forsvarlig og effektiv håndtering av alt avfall fra landbruket. Klimagassutslippene fra landbruket skal reduseres gjennom økt kunnskapsoppbygging og økt effektivitet i bruken av husdyrgjødsel, og en bedre utnytting av skogbrukets potensial i energi- og klimasammenheng.

Landbruksdepartementet arbeider med å utvikle overvåkings- og resultatkontrollsystemer. Dette arbeidet foregår i et nært samarbeid med Miljøverndepartementet. Det tas sikte på å samordne alle virkemidler i jordbrukspolitikken med miljøeffekt i et miljøprogram. Videre tas det sikte på å innføre krav om miljøplaner på alle gårdsbruk som mottar støtte gjennom miljøprogrammet.

Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan omfatter flere tiltak for å fremme friluftslivet. Det skal blant annet arbeides for økt bevissthet om opplevelsesverdier og ferdselsmuligheter i jordbrukets kulturlandskap, og det skal legges økt vekt på arealdifferensiering i virkemiddelbruken ved skogbrukstiltak, der også friluftinteressene trekkes inn som vurderingsgrunnlag.

Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan inneholder også tiltak knyttet til plante- og dyrehelse, genressurser, hindre etablering av fremmede arter og genmodifiserte organismer, formidling og kompetanseoppbygging i landbrukssektoren, samt internasjonalt miljørelatert samarbeid.

Miljøhandlingsplan for Nærings- og handelsdepartementet

Økt verdiskaping i fastlandsbasert næringsliv er et hovedmål i Regjeringens næringspolitiske strategi. Ulike former for næringsvirksomhet representerer miljøpåvirkning innenfor de åtte miljøvernpolitiske resultatområdene. Å legge til rette for mer miljøvennlig næringsvirksomhet inngår som en sentral del i næringspolitikken. Satsing på miljøvennlige løsninger er avgjørende for bedriftenes langsiktige konkurransevne. Ansvar for virkemidler rettet mot næringslivet på miljøområdet er spredt på flere departementer. Nærings- og handelsdepartementet rår i denne sammenheng over et begrenset sett av virkemidler. Viktige virkemidler er Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Garantiinstituttet for Eksportkreditt, Sjøfartsdirektoratet og Norges forskningsråd. I alle disse institusjonene skal miljøhensyn integreres i virksomheten. I tillegg har Nærings- og handelsdepartementet virkemidler gjennom Justervesenet, Bergvesenet, Norges Geologiske Undersøkelser (NGU), Teknologisk Institutt, Norges Turistråd og regelverk for offentlige innkjøp, som blir omtalt i miljøhandlingsplanen.

Miljøvernpolitikken og næringslivets fokus i miljøarbeidet har utviklet seg i takt med miljøutfordringene. Markedet etterspør i økende grad miljøtilpassede varer og tjenester.

En rekke bedrifter ser at miljøarbeidet medfører kostnadsreduksjoner, og dermed innsparinger som gir bedriftsøkonomisk gevinst. Næringslivets egeninnsats spiller en avgjørende rolle for å påvirke utviklingen i bærekraftig retning. Viktige verktøy for å oppnå økt miljøbevissthet er miljøsertifikater, miljøledelsessystemer og ulike miljømerkeordninger. Nærings- og handelsdepartementet oppfordrer i miljøhandlingsplanen virksomheter til å ta i bruk disse. Flere bransjer arbeider også aktivt for å kartlegge sine miljøutfordringer, sette opp miljømål og iverksette tiltak og samarbeid i bransjen. Byggebransjen er et eksempel på dette. Nærings- og handelsdepartementet oppfordrer andre bransjer til å vurdere tilsvarende samarbeidsprosjekter på relevante områder.

2.2 Grønn stat

I tillegg til miljøhandlingsplanene som skal tydeliggjøre sektorenes ansvar for miljøvernpolitikken, er det viktig at staten legger miljøhensyn til grunn i egen virksomhet. I kraft av å være en stor forbruker vil offentlig sektor ha betydelig makt til å påvirke produksjon og forbruk. Det er viktig for effekten av miljøpolitiske virkemidler og for tilliten til en helhetlig stat at det er samsvar mellom hvordan staten selv driver sin egen virksomhet og hva staten forventer av

andre mht. miljøvennlige innkjøp, miljørapportering, miljøledelsessystemer m.m. En bedre miljøtilpasning av statlig virksomhet er derfor ikke bare et viktig ledd i miljøvernpolitikken, men også et ledd i arbeidet med å fornye, omstille og effektivisere forvaltningen.

I St.meld. nr. 58 (1997–98) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* ble det fremmet forslag om prøveprosjektet «Grønn stat», for å vinne erfaringer med hvordan staten kan bidra til å redusere miljøbelastningene fra egen virksomhet og dermed gi signaler til andre sektorer i samfunnet. I Innst. S. nr. 256 (1999–2000) har Stortinget bedt om at det i denne meldingen gis en tilbakemelding om hva som er gjort.

Prosjektet «Grønn stat» ble lansert i 1998. Formålet er å foreta en systematisk utprøving av hvordan miljøhensyn best kan integreres i statens egen drift og få dokumentert virkningene av dette.

Ti statlige etater deltar i prosjektet. Tiltak innenfor «Grønn stat» omfatter områder der beslutningsmyndigheten er tillagt den enkelte virksomhet og er fokusert blant annet på energibruk, innkjøp, bygg, transport, bruk av informasjon-/kommunikasjonsteknologi og avfallsløsninger. Det er høstet en rekke positive erfaringer, blant annet har Statens Forvaltningstjeneste miljømerket (svanemerket) sitt hustrykkeri. Jernbaneverket og Statsbygg har inngått samarbeid om miljøeffektive anskaffelser. Oljedirektoratet har pekt ut informasjons- og kommunikasjonsteknologi som et viktig virkemiddel for å redusere miljøbelastningen. Dette har redusert utslipp knyttet til reise og redusert reisekostnadene. Grønn stats nettside er åpnet. Nettsiden vil bidra i videreføring av resultater og erfaringer fra prosjektet både til andre deler av staten og til samfunnet for øvrig og gi grunnlag for å iverksette tiltak i andre sektorer eller virksomheter.

Prosjektet «Grønn stat» er forlenget ut 2001. Bakgrunnen for dette er at mange av de mest omfattende tiltakene i prosjektet peker ut over 2000. En forlengelse vil gi mulighet til bedre dokumentasjon og oppsummering av både miljøgevinster og økonomiske gevinster. Regjeringen vil i neste års RM komme tilbake til hvordan arbeidet med å integrere miljøhensyn i statens virksomhet skal videreføres.

2.3 Bærekraftig byutvikling – en ny bypolitikk

Dagens byutvikling med høyt areal- og ressursforbruk og betydelige forurensningsproblemer, er ikke bærekraftig. Befolkningen og næringslivet er avhengige av velfungerende byer og et godt bymiljø. For store grupper er et bedre bymiljø en forutsetning for et godt bomiljø. Bymiljøet bestemmes blant annet av trafikkforhold, luftforurensnings- og støynivå, tilgang på grøntområder og rekreasjonsmuligheter, kulturminner og sosiale møtesteder. Gode løsninger må derfor finnes i samspill mellom mange sektorer.

En bærekraftig bypolitikk krever et langsiktig mål og en helhetlig tilnærming. Innsatsen fra flere departementer må ses i sammenheng, slik at den statlige politikken for byutvikling blir samordnet og tydelig. Dette berører blant annet bolig- og næringsutvikling, samferdsel og arealforvaltning. Ulike sektorer og forvaltningsnivåer skal trekkes inn i et bredt samarbeid om politikk for bærekraftig byutvikling. Regjeringen vil samarbeide spesielt med de

store byene om konkrete tiltak og virkemidler som bidrar til å lede utviklingen i riktig retning.

I arbeidet med bypolitikken vil Regjeringen bygge på blant annet erfaringene og anbefalingene fra Miljøbyprogrammet. Dette er et forsøks- og utviklingsprosjekt mellom fem byer og flere departementer og direktorater for å utvikle modeller for mer miljøvennlig byutvikling. Prosjektet ble avsluttet i 2000. Mange positive resultater er oppnådd, men erfaringene viser at det er langt igjen til virkelige miljøbyer i Norge. Også resultater fra forskningsprogrammer vil bli lagt til grunn. Blant annet LOKTRA (lokal transport- og arealpolitikk) gir viktige bidrag knyttet til areal- og transportplanlegging. Det er også igangsatt et forskningsprogram «Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer», for å bedre kunnskapsgrunnlaget om byutvikling.

Endringene i arealbruk i byer og tettsteder har over tid ført til stadig lengre reiseavstander. Dette vises blant annet ved at det til tross for en nedgang i antall reisende med buss på 8 prosent fra 1980 til 1999, har vært en økning i kjørelengde målt i vognkilometer med over 17 prosent. Dette medfører økte kostnader, noe som igjen påvirker billettpriser og tilskuddsbehov. Regjeringen vil arbeide for at denne utviklingen bremses, slik at kollektivtransporten kan betjene byområdene rimeligere og mer effektivt.

Regjeringen vil utforme en bypolitikk og fremme en byutvikling som reduserer presset på jord- og naturressursene. En utfordring er å sikre at arealbruken legger til rette for gode levekår og oppvekstforhold i byene. Dette kan gjøres ved å sikre attraktive arealer til boligbygging og å prioritere miljøvennlig bytransport, tett byutvikling rundt et godt kollektivtilbud og begrense kravet til parkeringsdekning. Det legges vekt på levende bymiljø, gode byboliger og høy kvalitet på de fysiske omgivelsene. I en tett by er det særlig viktig å sikre gode ute- og friarealer. Grønnstrukturene bør så langt mulig være sammenhengende, og spesielle naturverdier som vann, elveløp og kystsoner må vies særlig oppmerksomhet.

Regjeringen vil legge til rette for redusert bruk av nye arealer til utbygging, blant annet ved å stimulere til gjenbruk av dårlig utnyttede arealer, for eksempel tidligere industri- og lagerområder. Ny næringsaktivitet bør ses i sammenheng med helhetlig byutvikling. Redusert bruk av privatbil vil gi bedre framkommelighet på vegene for næringslivets transport. Samtidig er det viktig å bedre de fysiske kvalitetene i byområdene.

- Regjeringen vil styrke planleggingen i byområder som strekker seg over flere kommuner. Dette krever overordnede regionale planer som avklarer utbyggingsmønster, transportsystem, grønnstruktur og senterstruktur. Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet vil samarbeide med lokale og regionale myndigheter om utvikling av strategiske areal- og transportplaner som kan legges til grunn for kommunenes arealplanlegging, store næringsetableringer, investeringer i infrastruktur og driftsplanlegging, blant annet for kollektivtransporten. Det skal vurderes hvordan slike planer kan knyttes til arbeidet med transportplanlegging på nasjonalt nivå, blant annet innrettet mot revisjon av Nasjonal transportplan. Arbeidet vil ses i lys av oppfølgingen av Oppgavefordelingsutvalgets innstilling.
- Regjeringen vil revidere Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Retningslinjene av 1993 har bidratt til å fremme

overordnet planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem i byområdene. Evaluering av retningslinjene viser at det er behov for å tydeliggjøre retningslinjene på flere punkter, blant annet for å få et klarere skille mellom bestemmelser for by og land, sterkere krav om lokalisering av regionale funksjoner til det regionale kollektivsystemet, sammenheng mellom kollektivtilbud og parkeringskapasitet i byområdene og som grunnlag for store investeringer.

- Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder har bidratt til å styrke sentrumsområdene. Etter hvert som godkjente planer for senterstrukturen med sterkere kopling til kollektivsystemet, eksisterende sentra, bosetting og handelsomland foreligger, vil disse avløse kjøpesenterstoppen.
- Gjennom Arealdokumentasjonsprogrammet har Statistisk sentralbyrå utviklet nye metoder for kartlegging av arealbruken i byer og tettsteder. Arbeidet videreføres med vekt på løpende statistikk og overvåking av arealutviklingen i byene.

Transportpolitikken er spesielt viktig for å oppnå en god byutvikling. I samarbeid med regionale og lokale myndigheter vil det bli satt i verk flere tiltak for en mer miljøvennlig bytransport:

- Regjeringen vil invitere byer og byområder til å utprøve en samlet organisering av transportpolitikken for det funksjonelle byområdet. Dette vil gi mulighet for samlet prioritering av investeringer og drift for alle transportformene, sett i sammenheng med arealbruk og planer for byutvikling. Samferdselsdepartementet vil, i samråd med berørte departementer, sette i gang en prøveordning med alternative modeller for transportsystemets forvaltningsorganisering, slik det er skissert i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011.
- Regjeringen har i Ot. prp.nr. 23 (2000–2001) *Om lov om endringer i vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4* foreslått innføring av vegprising, der inntektene foreslås øremerket lokale transportformål. Dette vil gi lokale myndigheter bedre muligheter for å regulere trafikk der dette framstår som et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere køkostnader og for å bedre lokale miljøforhold.
- Regjeringen vil styrke sykkelens rolle som transportmiddel, spesielt i de større by- og tettstedsområdene. Dette vil ha positive virkninger for byenes miljø og befolkningens helse. Hovedoppgaven er å bygge ut sammenhengende og trygge sykkelveger slik at de blir attraktive for brukerne. Særlig prioriteres tiltak på strekninger der sykkel kan være et alternativ for reiser mellom arbeidsplasser, sentrumsområder, friområder og boligområder, samt tilknytning til kollektivtrafikk.
- Virkemidler skal styrkes for å bedre kommunenes styring av parkeringstilbudet. Gjennom revisjonen av plan- og bygningsloven vurderes blant annet mulighetene for å innføre tvungen frikjøpsordning og maksimalnormer for parkeringsdekning i områder der det ligger til rette for et godt kollektivt transporttilbud.

I flere byområder er det et stort press for utbygging av nye bolig- og næringsområder. For å fremme bærekraftig byutvikling er det viktig at ny utbygging i større grad kan skje innenfor byggesonen og med god tilknytning til kollektivtransport. Dette vil bidra til bedre utnytting av areal og infrastruktur, og vil kunne stimulere til et mer variert tilbud av tjenester og aktiviteter i gangav-

stand fra bolig og arbeidsplass. Utfordringen er å utvikle gode fysiske miljøer i en tettere by, legge til rette for boligbygging og boligfornyelse og lette rammebetingelsene for etablering av ny virksomhet. Regjeringen arbeider med flere tiltak for å styrke områdeutvikling og fysiske kvaliteter i byene:

- Regjeringen vil stimulere til områderettet planlegging der det enkelte byggeprosjekt ses i sammenheng med blant annet trafikk, byrom og grøntområder. Utfordringen er å etablere og vedlikeholde et godt fysisk miljø, gi rom for gode, nye boliger, skape gode rammebetingelser for etablering av ny virksomhet, samtidig som det tas hensyn til eksisterende beboere og miljøkvaliteter. Pilotprosjekter for stedsutvikling, avveining mellom kulturmiljø og ny byforming, lokale planleggings-, drifts- og forvaltningsformer vil bli utviklet i samråd med byene.
- Et samarbeidsprosjekt mellom stat og kommuner for utvikling av bedre virkemidler for effektiv arealutnytting i byer og tettsteder ble avsluttet i 2000. Nye juridiske virkemidler skal lette kommunenes arbeid med fortetting og på en bedre måte avveie fordeler og ulemper ved utbygging i bebygde områder. Arbeid med dette inngår i Planlovutvalgets mandat. Nye virkemidler for organisering vil også lette kommunenes arbeid med boligforsyning og næringsutvikling. Økonomiske virkemidler, blant annet i Husbanken, bør vurderes i forhold til målet om en helhetlig områdeutvikling.
- Miljøbyprogrammets arbeid med «Grønn plakat» som synliggjør verdier og konflikter knyttet til landskap, rekreasjon og biologisk mangfold i byggesonen, skal videreføres. Dette er et virkemiddel for planlegging og forvaltning av grønne områder i kommunene. Byene skal stimuleres til å utarbeide tilsvarende virkemidler for kulturminnene, «Kulturminneplakater».

3 Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold

Med biologisk mangfold menes mangfoldet av liv, det vil si planter, dyr og mikroorganismer, deres arvestoff og de samfunn de danner i samspill med hverandre og det ikke-levende miljøet. Biologisk mangfold utgjør det viktigste grunnlaget for menneskenes eksistens. Vår kunnskap om dette mangfoldet er imidlertid svært mangelfull. Samtidig står vi overfor et omfattende og irreversibelt globalt tap av biologisk mangfold.

Det biologiske mangfold er avgjørende for verdiskapingen i samfunnet og for menneskenes livskvalitet og velferd. Mangfoldet av liv på jorda er også grunnlaget for framtidige generasjoners livsmiljø og produksjonsmuligheter. I tillegg inneholder mangfoldet av arter, naturtyper og landskap store estetiske og kulturelle verdier.

FN har i sin utredning om biologisk mangfold konkludert med at de negative påvirkningene av det biologiske mangfoldet nå øker så dramatisk at det truer fundamentet for en bærekraftig utvikling. Vi står derfor overfor en rekke store utfordringer for å hindre tap av biologisk mangfold, og sikre en bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av de godene som skapes ved bruk av dette mangfoldet.

3.1 Mål

Mål på området bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold framgår av boks 3.1.

Boks 3.1 Mål for bevaring av biologisk mangfold

Strategisk mål:

Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter.

Nasjonale resultatmål

- Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.
- I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes.
- Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.
- Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utrykkes eller trues.
- Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene, skal ikke skade eller begrense økosystemenes funksjon.

- Truede arter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.
- De jordressurser som har potensiale for matkornproduksjon, skal disponeres slik at en tar hensyn til framtidige generasjoners behov.

3.2 Tilstand og måloppnåelse

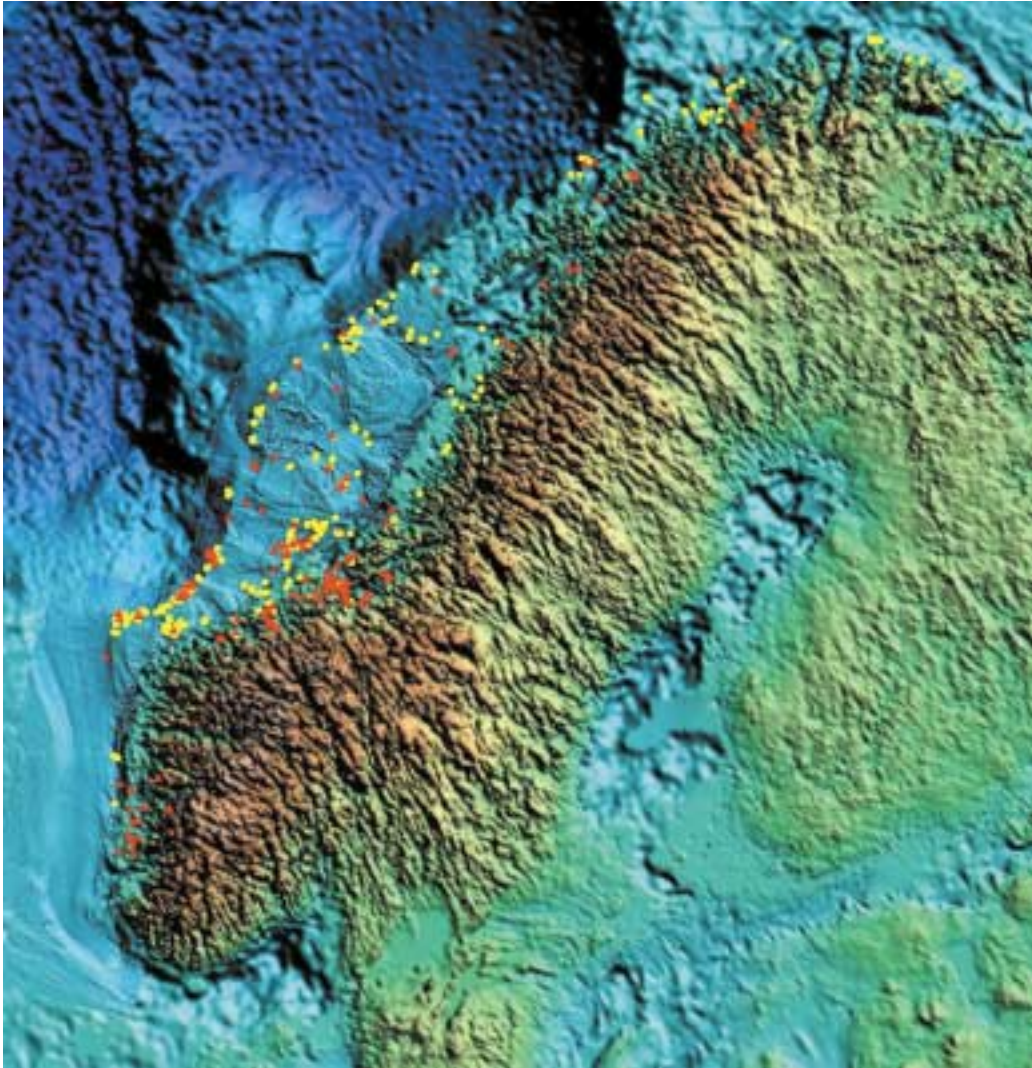
Miljøvern dreier seg blant annet om å sikre livsgrunnet for framtidige generasjoner og gi mulighet for å tilfredsstille grunnleggende menneskelige behov på kort og lang sikt. I Norge har vi knapphet på landarealer med et høyt biologisk produksjonspotensiale.

Ca. 7,5 prosent av fastlandsarealet er i dag vernet. Når barskogplanen, nasjonalparkplanen og de fylkesvise verneplanene er gjennomført i henhold til Stortingets intensjoner, vil om lag 13 prosent av fastlandsarealet være vernet. Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger. Verdens naturvernunion (IUCN) har som mål at alle land skal verne minst 10 prosent av alle naturtyper innen år 2000. I Norge vil denne målsettingen være oppnådd for fjellområdene når nasjonalparkplanen er gjennomført. Vernearealet fordeler seg imidlertid svært ulikt med hensyn til naturtyper. Bare 1–2 prosent av lavereliggende, produktive områder er vernet. Det er her vi finner de rikeste naturtypene med det største mangfoldet av dyr og planter, men det er også her konfliktene ved vern er størst. Etter at barskogplanen er gjennomført, vil ca. 1 prosent av det produktive barskogarealet være vernet. I tillegg kan noe produktiv skog bli vernet gjennom nasjonalparkplanen, jf. de retningslinjer som er nedfelt i St.meld. nr. 62 (1991–92).

Opprettelse av nye verneområder med hjemmel i naturvernloven er første skritt i arbeidet med å sikre verneverdiene. Om vernetiltaket blir vellykket, avhenger av hvordan verneområdene forvaltes. I en del verneområder er skjøtsel nødvendig for å opprettholde verneverdiene. DN-rapport 1996–1 angir at verneverdiene er truet i 18 prosent av verneområdene. Edelløvsskog og våtmark er de naturtypene som er mest utsatt.

Kyst- og sjøområder

Korallrev og tareskoger er to av de mest artsrike marine biotopene. Det er påvist konsentrasjoner av koraller (*Lophelia pertusa*) langs eggkanten på dyp mellom 200 og 400 meter, fra Bømlo i sør til Finnmark i nord, jf. figur 3.1. Det finnes også store rev inne på sokkelen, f.eks. revet på Sularyggen som er ca. 13 kilometer langt og 350 meter bredt. Revene vokser langs undersjøiske rygger, på morenehauger og liknende formasjoner på kontinentalsokkelen. Korallgrenene vokser 2–10 millimeter pr. år. Den sene veksten gjør at korallrevene trenger tusener av år på å bygge seg opp igjen dersom de blir ødelagt. Sularyggen og Iverryggen er vernet mot ødeleggelse som følge av fiskeriaktivitet i medhold av saltvannsfiskeloven og lov om Norges økonomiske sone. Disse korallene er imidlertid ikke tilstrekkelig beskyttet mot andre ødeleggelser. Det grunneste kaldtvannskorallrev vi kjenner til, Selligrunnen i Trondheimsfjorden, ble sommeren 2000 midlertidig vernet i medhold av naturvernloven.



Figur 3.1 Forekomst av korallrev
Kilde: Havforskningsinstituttet

Skader på korallrev som følge av fiske er dokumentert på flere lokaliteter. Det er foreløpig anslått at mellom en tredel og halvparten av korallrevområdene langs norskekysten kan være ødelagt eller påvirket.

Stortare har hovedområde i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag, men finnes langs hele kysten. I tillegg til at stortaren er direkte utnyttbar, er tareskogen leveområde og næring for andre arter. Det er i dag en bærekraftig forvaltning av tareskogen hvor det høstes i felt som veksler i en femårs-syklus. Tareskogen har til dels vært sterkt nedbeitet av kråkeboller fra Trøndelag og nordover. I senere tid er det meldt om gjenvekst av tare i alle områder bortsett fra i Troms.

Arbeidet med vern i kystsonen vil bli fulgt opp i tråd med St.meld.nr. 43 (1998-99) *Vern og bruk av kystsona*. Dette vil bl.a. omfatte marine verneplaner.

Vassdrag

Et representativt utvalg norsk vassdragsnatur er varig vernet gjennom Verneplan I-IV for vassdrag. Totalt er 341 områder med et samlet areal på ca. 100 000 km² vernet. Vernet betyr at det ikke kan gis konsesjon for ny vannkraftutbygging. I tillegg har Stortinget vedtatt at « *Andre inngrep i de sikrede områdene som kan redusere deres verdi for naturvern- og friluftsmål og vitenskap må søkes unngått* ». Dette vedtaket er fulgt opp i de rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag og i den nye vannressursloven.

Naturtyper og arealbruk

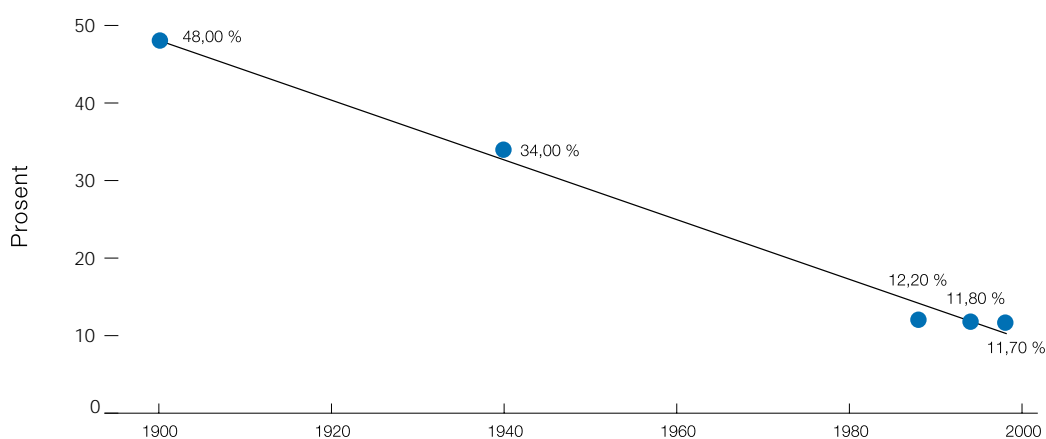
Det finnes i dag ingen detaljoversikt over arealutviklingen for de enkelte naturtyper i Norge. Det er likevel mulig å fastslå at noen naturtyper er redusert så kraftig i areal at de må karakteriseres som truede. Elvedelta er et eksempel på en truet naturtype. Vi har 240 elvedelta større enn 25 da. Av disse er bare 40 bortimot urørte. I tillegg er det en lang rekke natur- og områdetyper som har så stor verdi for biologisk mangfold at de må vies særlig oppmerksomhet i framtidig arealforvaltning. Bedring i kunnskapsgrunnlaget og tilrettelegging for bedre planlegging og større grad av tverrsektorielt samarbeid er derfor nødvendig for å nå resultatmål 2, jf. boks 3.1. Kartleggingsprogrammet for biologisk mangfold i kommunene som ble satt i gang i 1998, vil gi bedre data for arealutviklingen for de enkelte naturtypene.

Det er de senere årene foretatt en systematisk kartlegging av inngrepsfrie områder – det vil si områder som ligger lenger unna enn en kilometer i luftlinje fra tyngre, tekniske inngrep. Områder som ligger mer enn fem kilometer fra slike inngrep betegnes som villmarkspregede. Inngrepsfrie områder har stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse men er også viktige for biologisk mangfold. Rundt 1900 kunne ca. halvparten av Norges areal betegnes som villmarkspreget, mot 11,7 prosent i 1998, jf. figur 3.2. I tiårsperioden 1988 til 1998 ble disse områdene redusert med om lag 1620 km, eller ca. 4 prosent. Reduksjonen i områder uten inngrep har vært størst i Sør-Norge. I tiårsperioden 1988–1998 er det fylkene på Øst- og Sørlandet som har hatt det største prosentvise tapet av inngrepsfrie områder, jf. figur 3.3. Traktorveger, skogsbilveger, kraftlinjer og kraftutbygging representerer i denne forbindelse de største og fleste inngrepene. For å bevare mest mulig av de gjenværende inngrepsfrie områdene, må den enkelte sektor og kommune så langt som mulig unngå ytterligere inngrep i slike områder.

Arealene som brukes til jordbruksproduksjon utgjør bare om lag tre prosent av totalarealet i Norge, og av dette er bare en tredjedel egnet for matkornproduksjon. Den langsiktige bevaringen av jordressursene er derfor en del av den nasjonale miljøvernpolitikken. I det langsiktige perspektivet er det særlig viktig å verne om arealer som det kan dyrkes matkorn på, fordi det er disse arealene vi har størst knapphet på. Om arealene i dag brukes til skog- eller jordbruksproduksjon er i jordvernsammenheng uvesentlig, så lenge arealene ikke bygges ned. Se for øvrig resultatmål 7, jf. boks 3.1.

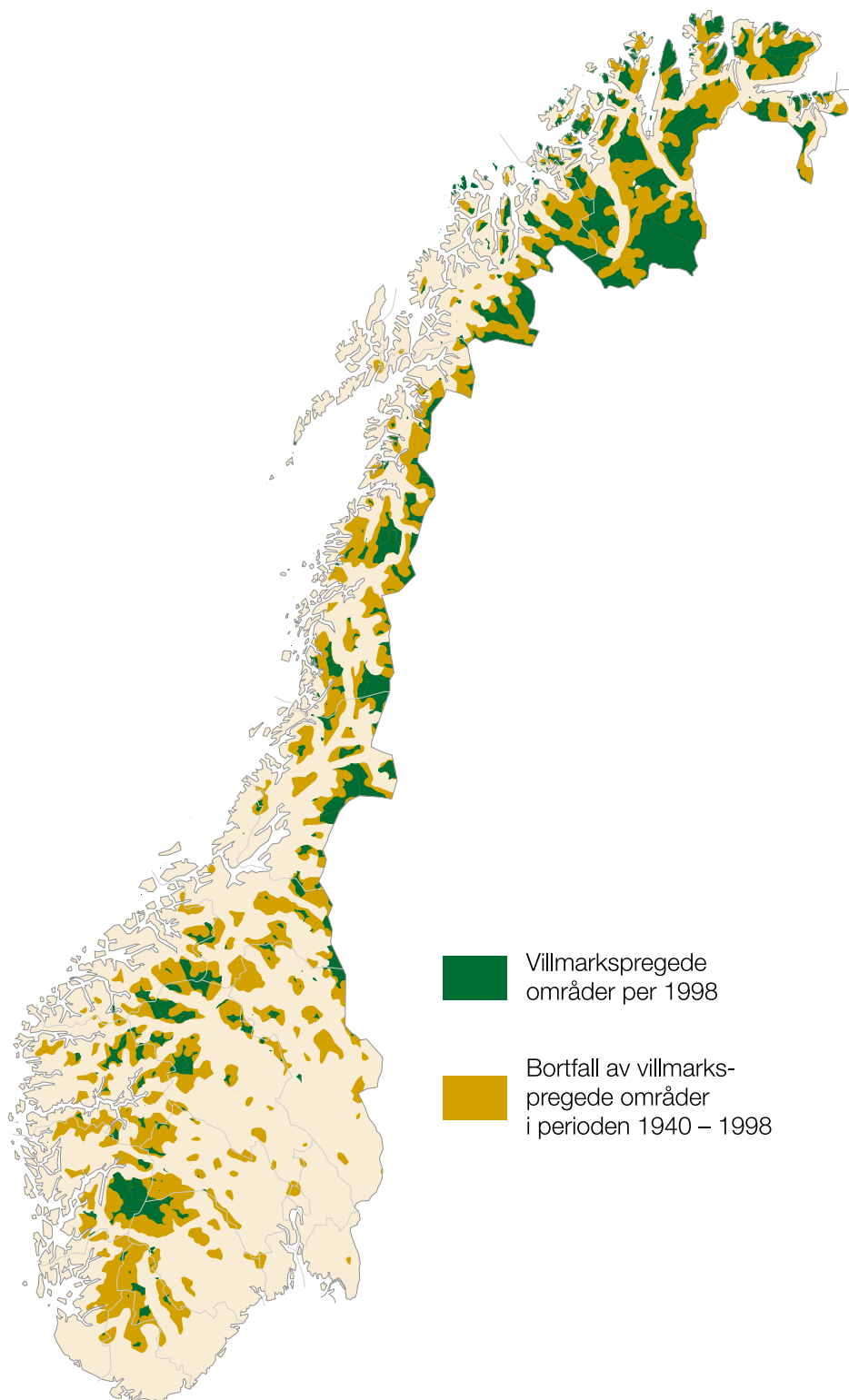
Det er grunn til å anta at det årlig blir bygd ned minst 20 000 dekar dyrket og dyrkbar jord. Totalt er det etter 2. verdenskrig bygd ned over 900 000 dekar dyrket og dyrkbar areal. Omdisponeringen av arealer med potensiale for biologisk produksjon til andre formål, skjer i stort omfang. Særlig boligbygging

og næringsutvikling, men også vegformål, tar store arealer. Størst press er det på by-nære arealer. Fra 1969 til 1990 vokste tettstedsarealene i 13 norske byer med 170 prosent, mens befolkningsveksten i de samme byene var 27 prosent. I de største tettstedene legger vegtrafikken beslag på om lag 25 prosent av arealet. Oppsplitting av sammenhengende arealer påvirker både livsvilkårene til de artene som er knyttet til områdene, og mulighetene for framtidig matproduksjon. Både bosettingsmønstre og befolkningsutviklingen på landsbasis gir grunn til å tro at utbyggingspresset vil fortsette å øke. Det er viktig at utviklingen på dette området blir overvåket, som grunnlag for dokumentasjon og politikkutforming.



Figur 3.2 Andel villmarkspregede områder som prosent av Norges landareal (unntatt Svalbard og Jan Mayen).

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning



Villmarkspregede områder per 1998 samt bortfall av slike områder i perioden 1940-1998.

Villmarkspregede områder er definert som områder mer enn 5 km i luftlinje fra tyngre tekniske inngrep.

Figur 3.3 Bortfall av inngrepsfrie naturområder i perioden 1900–1998

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

Kulturlandskap

Kulturlandskap er landskap som er formet av menneskers bruk og ressursutnyttning. Landbrukets kulturlandskap kan inneholde store biologiske og kulturhistoriske verdier og er derfor viktig for å forstå bruken av naturen gjennom tidene. Utviklingen etter siste verdenskrig har imidlertid ført til store landskapsendringer som følge av endrede produksjonsmåter i primærnæringene og nedbygging av areal. Et helhetlig og levende kulturlandskap sikres best gjennom aktiv landbruksdrift der en vedlikeholder kulturminner, biologisk mangfold, landskapsbilde og rekreasjonsmuligheter. Mange av de truede artene i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift. For eksempel er det lysåpne landskapet med en rekke kulturskapt og kulturpåvirkete naturtyper i sterk tilbakegang. For å nå resultatmål 3 (jf. boks 3.1) legges det derfor vekt på et samspill mellom aktiv drift som tar de nødvendige miljøhensyn, og målrettet skjøtsel og vedlikehold av kulturlandskapet, herunder å bevare et tilstrekkelig omfang av ekstensive driftsformer.

Det er imidlertid registrert en svak økning av jordbruksareal i hele landet fra 1985 til 1998. Gjødsling og pløying av gammel kulturmark fører ofte til en klar reduksjon av det biologiske mangfoldet.

Fisk og vilt

Høsting av viltlevende arter og bestander har betydning for verdiskaping, bosetting og livskvalitet. Viltlevende arter og bestander er utsatt for press fra flere sektorer. Skogsdrift påvirker det biologiske mangfoldet gjennom å endre skogens struktur, alderssammensetning, forekomst av skogtyper og skogområdenes tilgjengelighet. For å begrense og hindre negative påvirkninger på biologisk mangfold legges det økt vekt på planlegging, dokumentasjon av biologiske verdier og en virkemiddelbruk som tar vare på biologisk viktige områder.

Laksefisket i 2000-sesongen har totalt sett vært bedre enn på svært mange år som følge av en kombinasjon av gunstigere temperaturforhold i havet og spesielt gode forutsetninger for oppvandring i elvene. Det er i all hovedsak de bestandene som har vært i rimelig god forfatning også i senere år som har gitt grunnlag for de økte fangstene. Om lag en tredjedel av bestandene er fortsatt sterkt truet eller sårbare.

Det er opprettet et samarbeidsutvalg for lakseforvaltningen på direktoratnivå. Samarbeidsutvalget, som består av de mest berørte fagmyndighetene, skal sikre effektiv gjennomføring av vedtatt politikk og gi departementene råd i spørsmål som berører laksen. Det er også opprettet et FoU-råd for villaksforskningen og igangsatt arbeid med å utvikle et eget forskningsprogram for villaks. Det er avsatt midler til et slikt program i statsbudsjettet for 2001.

For å forbedre reguleringene i laksefisket, er det igangsatt utredninger og utvidete forsøk med kvoteregulert fiske. Direktoratet for naturforvaltning vil legge frem forslag til et opplegg for innføring av et slikt reguleringsystem innen utgangen av 2001.

Fangstmengdene i fiskeriene skifter fra år til år, avhengig av blant annet fiskebestandenes størrelse og tilgjengelighet, jf. figur 3.4. Bestandsstørrelse

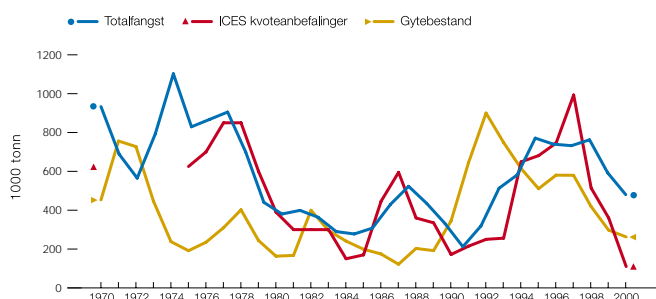
og rekruttering i de fleste fiskebestandene varierer ut fra naturgitte forhold som tilgang på mat, naturlig dødelighet og temperatur. Det er ofte vanskelig å skille mellom menneskelig påvirkning og naturlige svingninger, særlig når det gjelder langtidseffekter.

Dagens fiskerilovgivning og praksis er innrettet mot å hindre uttak av fiskeyngel, utkast av småfisk og andre arter enn de artene det fiskes på. Endret fiskeriteknologi, slik som selektive fiskeredskaper og sorteringsmekanismer samt trålfrie soner, skal bidra til å ta vare på det biologiske mangfoldet i marine leveområder. Det er i de senere årene lagt vesentlig vekt på å innarbeide føre var-prinsippet og en økosystem-tilnærming i fiskeriforvaltningen. Som del av dette vil en derfor fortsette satsingen på å forbedre bestandsovervåkingen og kontrollen av fangstuttaket.

Forsuring

Forsuring av vassdrag er et av de største forurensningsproblemene i Norge, og langtransporterte luftforurensninger står for omlag 90 prosent av tilførselen i form av svoveldioksid og nitrogenoksider. Forsuringen har negativ effekt på det biologiske mangfoldet i vann. Omfattende undersøkelser i de mest forurede vassdragene på Sørlandet viser at ca. 30 prosent av artsmangfoldet har gått tapt.

Tålegrensene for sur nedbør er overskredet i store deler av Sør-Norge. Dette har redusert fiskebestander og dermed mulighetene for rekreasjon og friluftsliv over store områder. I de senere årene er det registrert bedringer i vannkemi i enkelte områder, og det antas at dette har sammenheng med reduserte svovelutslipp. Utslippene av nitrogen har imidlertid ikke minket nevneverdig. Av geologiske årsaker vil det kunne ta lang tid før reduksjonene i forsurningsnivå fører til bedring av vannkvalitet, og behovet for avbøtende tiltak i form av kalking vil derfor være stort i mange år fremover. Samtidig fører variasjoner i meteorologiske forhold som nedbørsmengde, snøsmelting o.l. til at kalkingsbehovet kan variere fra ett år til det neste.



Figur 3.4 Bestandsutvikling for norsk-arktisk torsk

Kilde: Havforskningsinstituttet

Spredning av organismer

Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene, er et økende problem – både for bevaring av biologisk mangfold og med hensyn til verdiskapning. En del arter, f.eks. kanada-gås, kongekrabbe og moskusfe er innført eller spredd med sikte på at de skal etablere seg i norsk natur. Dette kan føre til at de fortrenger andre arter, slik at økosystemet endres. Andre arter har spredd seg utilsiktet fra blant annet dyrefarmer. Det er svært vanskelig å få kontroll på utilsiktet spredning som skjer via handel eller turisme, friluftslivsaktiviteter, ballastvann i båter, import av dyr, planter og kraftfôr i landbruket.

Uønsket spredning av arter via ballastvann er et stort problem. Dette gjelder bakterier og virus, i tillegg til andre større arter som alger, bløtdyr, krepsdyr og fisk.

Innførte arter er ikke tilpasset de naturlige økosystemene, og mange vil dø ut raskt. Men de som greier å etablere seg, har ofte ikke naturlige fiender som regulerer bestandene, eller de kan ha andre konkurransefortrinn som fører til at bestandene øker kraftig. Dette kan føre til at de utkonkurrerer andre arter, og dermed endres hele økosystemet. Spredning av innførte av parasitter og sykdommer har i noen tilfeller gitt alvorlige negative følger for naturlig forekommende arter. Lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* er et eksempel på en innført art som har ført til at naturlig laksebestand i en del vassdrag er utryddet. Utsetting av genmodifiserte organismer, det vil si planter, dyr og mikroorganismer som på kunstig vis har fått endret sitt arvemateriale, kan sammenlignes med spredning av fremmede organismer, og kan ha de samme negative effektene som ikke-modifiserte organismer. Utsetting av genmodifiserte organismer må godkjennes etter genteknologiloven, og forutsetter en konsekvensutredning. Vi har lite kunnskap om de økologiske konsekvensene ved utsetting av genmodifiserte organismer, noe som er en forutsetning for å lage pålitelige konsekvensutredninger. Lovens formål er å sikre at framstilling og bruk av genmodifiserte organismer skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte og uten helse- og miljømessige skadevirkninger. Ytterligere kunnskapsutvikling er en av forutsetningene for å kunne nå resultatmål 5, jf. boks 3.1.

Truede arter

3 062 arter er ført opp på listen over truede arter (rødlista). Om lag 870 arter anses som direkte truede eller sårbare. Mange av de direkte truede og sårbare artene finnes i truede og hensynskrevende naturtyper, og har spesielle krav til leveområdene. Skog, kulturlandskap og våtmark er de hovedleveområdene som har flest arter på rødlista. Arealbruk er den viktigste trussel mot en del arter.

Mange truede arter er knyttet til biotoper som påvirkes av skogbruk, og mange er truet på grunn av at de er knyttet til gamle kulturmarker der bruken er opphørt. Det legges i dag vekt på at kompetanse og planlegging sammen med en bevisst bruk av biologiske data fra grundige miljøregistreringer, skal bidra til et miljømessig godt skogbruk i Norge. Det er behov for å foreta en kvalitetssikring av rødlistas innhold, slik at kunnskapsgrunnlaget for trusselvurderinger og tiltaksbehov kan forbedres. For å sikre at rødlista er mest mulig troverdig og nyttig i forvaltningssammenheng, er det viktig å få til de

nødvendige forbedringer i opplegget. Miljøverndepartementet vil samarbeide med Landbruksdepartementet om dette.

De store rovdyrene er blant de rødlistede artene. Det regnes med at det i landet finnes gjennomsnittlig 26–55 bjørner, nærmere 200 jerv og minst 500–600 gauper. Bestanden av gaupe på landsbasis og bestanden av jerv fra Nord-Trøndelag og nordover vurderes som levedyktig på dagens bestandsnivå. I Sør-Norge er det registrert 9 jerveynglinger, derav 7 innenfor kjerneområdet, jf. Rovviltmeldingens bestandsmålsetting. Samtidig har tap av bufe og tamrein grunnet jerv økt på landsbasis. Bestandsmålene for bjørn i kjerneområdene for den skandinaviske bjørnestammen (utenfor Finnmark) er ikke oppfylt.

I 1997 ble det for første gang på lenge påvist at ulv ynglet i Norge. Vintrene 1997–98, 1998–99 og 1999–2000 ble det registrert seks familiegrupper i Skandinavia. Pr. 17.1.2001 er det i henhold til rapport fra Høgskolen i Hedmark foreløpig dokumentert 10 familiegrupper av ulv i Norge og Sverige. Det er i tillegg registrert to usikre familiegrupper på svensk side. Miljøforvaltningen blir holdt løpende orientert mht resultater fra pågående sporing i begge land, blant annet gjennom månedlige rapporter.

Oversikten over fauna og flora i Norge er langt fra komplett. Vi har best oversikt over karplanter og virveldyr. Kunnskapen er til dels svært mangelfull for grupper som alger, moser, lav, sopp og virvelløse dyr, blant annet insekter. Økt kunnskap er den langt viktigste årsaken til at arter får ny status i rødlista, men i tillegg endrer noen arter status reelt som følge av forvaltningstiltak. Til tross for manglende kunnskap vet vi likevel nok til å slå fast at det gjenstår betydelige utfordringer før resultatmål 6, jf. boks 3.1, blir nådd.

I en del områder er fremdeles forurensning en alvorlig trussel mot biologisk mangfold. Sur nedbør er sannsynligvis den enkeltfaktor som har hatt størst negativ effekt på dyre- og planteliv i ferskvann. Andre negative påvirkningsfaktorer er spredning av miljøfarlige kjemikalier fra industri og husholdning og utslipp av nitrogen og fosfor til vassdrag og sjøområder. I tillegg kan klimaendringer og reduksjon av ozonlaget gi ødeleggende virkninger, jf. kap 9 og 10.

3.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil

- legge fram en melding om biologisk mangfold våren 2001,
- iverksette en evaluering av det vedtatte barskogvernet i løpet av 2001,
- etablere et forvaltningsområde for familiegrupper av ulv og samtidig hindre at disse etablerer seg utenfor dette området,
- evaluere dagens jerveforvaltning med sikte på endringer for sesongen 2001 som reduserer antall drepte sau og tamrein,
- iverksette et helhetlig, nasjonalt program for registrering av store rovdyr, med god lokal forankring,
- styrke den offentlige innsatsen mot rømning fra oppdrettsanlegg, slik at rømning innen 2005 ikke skal utgjøre noen trussel mot de ville laksebestandene,
- opprettholde høy aktivitet på kalking, tilpasset rammene for en helhetlig lakseforvaltning i vassdragene,
- legge fram forslag til styrket innsats mot lakseparasitten Gyrodactylus

- salaris i 2002,
- videreutvikle Samlet plan for vassdrag og supplere Verneplan for vassdrag med sikte på en tydeligere tilpasning til at det er begrenset hvor mye ny vannkraft som kan bygges ut,
- gi kommunene større myndighet i motorferdselsaker, og endre forskriften som regulerer motorferdsel på vinterføre,
- fremme en tettere byutvikling, som kan redusere presset på jordressursene og det biologiske mangfoldet.

3.3.1 Melding om biologisk mangfold

Regjeringen vil i stortingsmeldingen om biologisk mangfold trekke opp ny politikk på området og presentere tiltak for årene 2001–2005. De viktigste grepene blir felles innsats på tvers av sektorgrensene innenfor følgende områder:

1. Økonomiske og juridiske virkemidler.
2. Utvikling og iverksetting av program for kartlegging og overvåking, herunder videreutvikling av en artsdatabank, vil skje i samarbeid med andre departementer.
3. Informasjon, forskning og kompetanseoppbygging.

Meldingen omfatter også innsats innenfor områdene bruk av biologiske ressurser, herunder regulering av genressurser, spredning av fremmede arter, arealbruk, forurensing og internasjonalt samarbeid. Regjeringen vil presentere tiltak innenfor hver sektor og tiltak for samhandling mellom sektorene i denne meldingen.

3.3.2 Skogforvaltning og barskogvern

Regjeringen mener det er nødvendig å forsterke arbeidet med å hindre tap av biologisk mangfold i skog. Barskogvernets bidrag til å bevare biologisk mangfold er å sikre en «grunnmur» i form av et landsdekkende nettverk av de typiske og de sjeldne/truede elementene i norsk natur. Alle sektorer som på ulike måter påvirker skogen må videre ta et ansvar for å hindre tap av biologisk mangfold. Miljøhensyn må innarbeides i skogbrukets aktiviteter, og ny kunnskap som utvikles må fortløpende brukes til å styrke hensynet til miljø i skogbruket.

Regjeringen ser det som viktig å gjennomføre det vedtatte barskogvernet i løpet av 2002. Norge vil da ha vernet ca. 1 prosent av produktivt skogareal. De senere årene har det vist seg at kostnadene ved å gjennomføre ulike verneplaner og forvalte verneområdene er blitt langt større enn det anslaget som lå til grunn da verneplanene ble vedtatt. Kostnadene ved barskogvernet ventes å bli 680 mill. kroner. Verneomfanget i Norge blir ofte sammenliknet med Sverige og Finland som har vernet hhv. 3,8 og 3,6 prosent, og som arbeider med ytterligere vern. Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet vil i løpet av 2001 iverksette en evaluering av det vedtatte barskogvernet, herunder i hvilken grad det har bidratt til å oppfylle de fastsatte målsettingene om blant annet bevaring av biologisk mangfold.

Med basis i evalueringen vil Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet i samarbeid med berørte parter videreutvikle innsatsen for å hindre tap av biologisk mangfold i skog. I denne sammenheng vil det bli lagt stor vekt på å understreke de enkelte aktørers roller og ansvar, og å videreutvikle vir-

kemiddelbruken. Landbruksdepartementet arbeider bl.a. med en ny skogbrukslov. I dette arbeidet er det nødvendig å legge vekt på at hensynene til biologisk mangfold blir tilfredsstillende integrert i loven.

Internasjonalt har det de senere årene kommet sterkere krav fra markedet om bærekraftig skogforvaltning. For å møte denne utviklingen er det i en rekke land innført sertifiseringsordninger med sikte på å møte behovet for dokumentasjon. Omfanget av vern av skog blir benyttet som kriterium for bærekraftig skogforvaltning. Eksportører av norske skogprodukter ser det internasjonalt sett lave norske verneomfanget som et problem som kan føre til redusert markedsadgang. Bærekraftig skogforvaltning i Norge vil på denne måten også være en fordel for skogindustrien i den internasjonale konkurransen om markedsandeler for norske skogprodukter.

I og med at bevaring av biologisk mangfold i skog både er miljømessig og næringsmessig begrunnet, er det grunn til å forvente at næringene i framtiden vil påta seg en større andel av kostnadene ved tiltak for å bevare biologisk mangfold i skog.

3.3.3 Rovviltpolitikken

Regjeringen vil videreutvikle rovviltforvaltningen innenfor rammen av de hovedlinjer og målsettinger som Stortinget har trukket opp gjennom behandlingen av rovviltmeldingen (jf. St.meld. nr. 35 (1996–97) og Innst. S. nr. 301 (1996–97), slik at både tap og konflikter reduseres. En videreutvikling innebærer at Stortingets todelte målsetting kan nås på en balansert måte, slik at det tas tilstrekkelig hensyn til tamrein- og bufenæringene ved oppbygging av rovviltstammene til nivåer som sikrer levedyktighet over tid.

Ved framleggelsen av revidert nasjonalbudsjett i 2000 (St. prp. nr. 61 (1999–2000)) presenterte Regjeringen en oversikt over totaltap knyttet til sauehold i utmark, og en fylkesvis oversikt over tapsutvikling de siste årene med bakgrunn i erstatningsutbetalinger til sau og tamrein. Tapene grunnet rovdyr er her også fordelt på skadegjørende rovdyr. I tillegg presenterte Regjeringen i samme dokument en evaluering av forebyggende tiltak rettet mot bufe og tamreindrif, og en gjennomgang av omstillingstiltak i saueholdet grunnet rovdyr. Det ble her bl.a. pekt på at det framover er nødvendig å legge til rette for en økt satsing på tiltak som mer effektivt enn i dag skiller bufe og rovdyr i tid og rom i viktige leveområder for store rovdyr der tap og konflikter er store og vedvarende.

Regjeringen fremmet våren 2000 forslag til endringer i viltloven (jf. Ot.prp. nr. 37 (1999–2000)). Disse ble vedtatt av Stortinget i juni samme år. Regjeringen har fulgt opp lovendringen ved å endre Forskrift om forvaltning av bjørn, jerv, ulv og gaupe (forvaltningsforskriften). De mest sentrale endringene har bakgrunn i behovet for å tilpasse viltloven til de utfordringene den moderne viltforvaltningen stiller når det gjelder effektivitet, fleksibilitet og lokal forankring. Endringene klargjør reglene om felling av rovvilt i forhold til prinsippet om differensiert forvaltning, og utvider viltmyndighetenes muligheter til å felle vilt for å ivareta offentlige interesser. Dette vil sikre en balansert forvaltning framover.

Nasjonalt bestandsovervåkingsprogram

Regjeringen viser til at målsettinger for bestandsnivåene for de store rovdyrene ble kvantifisert ved Stortingets behandling av rovdymeldingen i 1997. Direktoratet for naturforvaltning (DN) er nå i slutfasen av iverksetting av overvåkingsprogrammet for store rovdyr. Hovedelementene i programmet er allerede i drift. Programmet er utviklet for å få en enhetlig strategi for bestandsovervåking av store rovdyr og en langsiktig oppbygging av omforente data. For 2001 vil det særlig sikres gode data for forvaltningen av jerv og ulv.

Formell iverksetting av et helhetlig, nasjonalt overvåkingsprogram for store rovdyr vil skje via inngåelse av en kontrakt med Norsk institutt for naturforskning (NINA) som nasjonal, koordinerende institusjon. I kontrakten vil det bli nedfelt nærmere vilkår om bruk av regionale kompetansemiljøer og rutiner for dataflyt. Vilkårene vil bl.a. omfatte forholdet mellom NINA og relevante regionale FoU-institusjoner, Statens naturoppsyn, lokale rovviltkontakter, frivillige organisasjoner, grunneierorganisasjoner og lokale krefter som involveres ved gjennomføring av de beskrevne metodene. I kontrakten vil det videre bli nedfelt hvilke arter og eventuelle fagområder som skal være gjenstand for metodeutvikling, samt frister for ferdigstilling av nasjonale data.

Overvåkingsprogrammet konsentrerer seg om overvåking av bestandsutbredelse, bestandsstørrelse og bestandsutvikling. Programmet legger opp til å benytte og utvikle nye metoder for overvåking blant annet med bruk av genetiske analyser. Det vil også bli iverksatt et utviklingsarbeid som tar sikte på å bedre kvaliteten på data innsamlet lokalt og ivareta disse på en bedre måte. Videre er DN i ferd med å distribuere tekniske løsninger som gjør det mulig å samle all overvåkingsrelevant informasjon i en sentral database. Denne databasen vil i løpet av 2001 bli gjort tilgjengelig for generell leseadgang via en internettbasert løsning for alle ikke-sensitive data.

Regjeringen vil understreke at det nasjonale overvåkingsprogrammet for store rovdyr er ambisiøst og vil holde en meget høy internasjonal standard. Programmet innebærer til dels bruk og utvikling av ny overvåkingsmetodikk. Overvåkingsprogrammet medfører at Norge sammen med Sverige vil ligge i fremste linje når det gjelder å framskaffe kunnskap om utbredelse, størrelse og utvikling av bestandene av store rovdyr på landsbasis. Programmet vil også legge til rette for at data samles og analyseres på en enhetlig måte, slik at det over tid kan etableres en tett kobling mellom generell overvåking og prioriterte FoU-formål.

Ny organisering av arbeidet med skadedokumentasjon

Med utgangspunkt i Stortingets ønske om en klarere rolledeling mellom skadedokumentasjon og erstatningsbehandlingen, har regjeringen i 2000 gjennomført en prøveordning der Statens naturoppsyn (SNO) har overtatt ansvaret for skadedokumentasjonen i syv fylker i Sør-Norge. Arbeidet er organisert gjennom fire regionale rovviltkoordinatorer og overtagelse av ca. 60 lokale rovviltkontakter som Fylkesmennene tidligere har hatt ansvaret for. Prøveordningen har bidratt til et svært høyt servicenivå i dette viktige arbeidet.

Fra 2001 vil SNO overta ansvaret for skadedokumentasjonen i hele landet. Opplegget for prøvefylkene i 2000 vil bli videreført, og totalt ca. 300 lokale roviltkontakter vil stå for det praktiske arbeidet.

Etablering av et statlig jegerkorps

Formålet med et statlig jegerkorps er at det vil kunne tre i funksjon i situasjoner der det offentlige som særskilt tiltak vil gjennomføre bestandsregulering/bestandskontroll. Dette vil gjelde i tilfeller der andre muligheter/ordinære tiltak som fellingstillatelser og lisens/kvotejakt vurderes som allerede utprøvd/utnyttet. I tillegg kan det statlige jegerkorpset yte bistand og spesialkompetanse til lokale fellingslag der dette er ønskelig.

Direktoratet for naturforvaltning har på denne bakgrunn bygd opp en gruppe i SNO som skal ta seg av denne typen oppgaver. Det dreier seg blant annet om tre nye stillinger som får ansvaret for å organisere og å koordinere fellingslag. Stillingene besettes tidlig i 2001, og lokaliseres i henholdsvis Hedmark, Nord-Trøndelag og Finnmark. I 2000 har SNO bidratt ved felling av rovvilt (ulv) i Østfold, Aust-Agder og Hedmark.

Sterkere lokal forankring av rovviltpolitikken

Regjeringen mener at lokal forankring er en forutsetning for at naturforvaltningen i framtiden skal sikres bred støtte. På denne bakgrunn vil regjeringen arbeide videre med å gi kommunene mer ansvar i gjennomføringen av rovviltpolitikken.

Så langt er følgende tiltak gjennomført for å sikre økt lokal medvirkning i rovviltforvaltningen:

- Forsøksordning med regionale rovviltnemnder fra 1997–98: Jervenemnder for Nord-Norge og Sør-Norge og gaupenemnder for Nord-Trøndelag og Hedmark. Medlemmene i begge jervenemndene og i gaupenemnda for Nord-Trøndelag oppnevnes av kommuner; medlemmene i gaupenemnda for Hedmark oppnevnes av fylkestinget. Alle nemndene skal fatte vedtak om fellingskvoter. I tillegg skal gaupenemnda disponere midler til forebyggende tiltak mot gaupeskadere. Forsøket er under evaluering denne vinteren.
- Forsøk i Lierne fra 1998 der kommunalt nivå er delegert myndighet til å disponere rammebevilgninger til forebyggende tiltak, samt myndighet til å effektivere betingede fellingstillatelser for bjørn. Modellen vil bli utvidet i 2001.
- I Hedmark fikk fylkesmannen i 1999 og 2000 som en forsøksordning myndighet til å delegere betinget fellingstillatelse for bjørn videre til aktuelle kommuner. Dette vil bli videreført framover.
- I Nordland og Troms fikk fylkesmennene i 1999 som en forsøksordning myndighet til å delegere betinget fellingstillatelse for jerv videre til aktuelle kommuner. Forsøket er ikke videreført i 2000, men vil bli tatt opp igjen i 2001.
- Direktoratet for Naturforvaltning ga i 1998 retningslinjer for fylkesmennenes samarbeid med kommuner og fylkeskommuner i rovviltforvaltningen. I forholdet mellom fylkesmennene og den politiske ledelsen i de mest berørte kommunene og i fylkeskommuner, er det lagt opp til dialog og samarbeid gjennom regelmessige møter. Det legges opp til at kommu-

nene blir mer direkte involvert i arbeidet med forebyggende tiltak.

Samarbeid med svenske myndigheter om rovviltforvaltningen

Regjeringen vil aktivt videreutvikle samarbeidet med svenske og finske myndigheter om rovviltforvaltningen. Ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (1996–97) understreket Stortingets flertall at det i tråd med Bern-konvensjonen bør legges vekt på å samarbeide over landegrensene om forvaltningen av de store rovdyrene. Ettersom Sverige og Norge i stor grad har felles rovviltbestander som beveger seg på tvers av landegrensene, avholdes det jevnlig kontaktmøter mellom norske og svenske myndigheter om ulike sider ved rovviltforvaltningen. Finland har også deltatt på noen av møtene. Det er lagt vekt på utveksling av erfaringer med de ulike rovviltartene. Både status, forvaltningsmodeller, virkemidler, konfliktområder og forskningssamarbeid blir diskutert. Direktoratet for naturforvaltning og det svenske Naturvårdsverket har i mange år samarbeidet om felles målsettinger og retningslinjer for forvaltningen av den felles sør-skandinaviske ulvebestanden. Et grunnleggende prinsipp er at myndighetene i begge land må fatte sine forvaltningsvedtak i medhold av eget nasjonalt lovverk og de internasjonale avtaler landet er bundet av.

Foruten ulv, har det gjennom mange år også vært et nært samarbeid om bjørneforvaltningen, der Norge representerer ytterkantene av utbredelsesområdet for den felles skandinaviske bestanden med tyngdepunkt i Sverige. Det legges opp til å videreføre dette samarbeidet. Det er videre tatt konkret initiativ til et nærmere samarbeid om forvaltningen av jerv, der bestandsutviklingen på svensk side er urovekkende med en sterk nedgang i antall årlige ynglinger de seneste årene.

Sverige har hittil ikke hatt en rovviltpolitikk som har vært behandlet i Riksdagen på tilsvarende måte som i Norge. I januar 2000 ble det imidlertid lagt fram en omfattende utredning om rovviltforvaltningen – SOU 1999: 46 *Sammanhållen rovdjurspolitik*. Utredningen har senere vært ute på en bred høring, og en proposisjon til Riksdagen ble lagt fram 16. januar i år.

Livskvalitet, frykt og fare knyttet til store rovdyr

Forekomsten av store rovdyr som bjørn, gaupe, jerv og ulv i norsk fauna kan påvirke livskvaliteten på ulike måter. Noen vil ha næringsinteresser som kan føre til konflikter med en eller flere av de store rovviltartene. Noen er opptatt av bevaring av mangfoldet i norsk fauna, der de store rovdyrene har sin naturlige plass.

Andre igjen er opptatt av farer knyttet til å ha rovdyr i nærheten av områder der folk, og særlig barn, ferdes.

Faren for at det oppstår farlige situasjoner mellom rovdyr og mennesker er generelt liten i Norge. Rovviltartene er gjennomgående sky i forhold til mennesker, og vil normalt holde en viss avstand. Ulven vil kunne opptre og også etablere seg i kulturlandskap og i områder relativt nær bosetting. Etter en lengre periode uten felling kan denne arten enkelte steder bli mer nærgående enn det som er ønskelig. I takt med at bestanden av ulv nå øker, er det viktig å sikre artens naturlige skyhet for mennesker blant annet gjennom målrettet felling av dyr som virker truende på mennesker. Det er bred enighet blant rovviltforskere om at bjørn under gitte omstendigheter kan medføre en

større fare for mennesker enn ulv. Konfrontasjoner som framkaller frykt kan imidlertid ikke utelukkes for noen av de store rovviltartene. Det er derfor viktig å bygge opp kunnskap om hvordan vi skal ta hensyn også til rovdyr når vi ferdes i områder der kontakt med mennesker kan forekomme. Dette vil være kunnskap om rovdirenes levemåte og biologi, forholdsregler dersom det oppstår kontakt mellom store rovdyr og mennesker, og forholdsregler som skal hindre rovdyr i å bli for nærgående.

Det siste året er det satt i gang flere prosjekter for å øke kunnskapen om store rovdyr i befolkningen. Dette gjelder bl.a. kommunikasjonsprosjektet «Rovdyrkunnskap» i Stor-Elvdal kommune, rovviltutstillingen «De fem store», støtte til et norsk filmprosjekt om ulv og et opplegg for kunnskapsformidling til skolene. I tillegg har miljøvernforvaltningen ved Direktoratet for naturforvaltning utviklet egne rovviltsider på internett, der både kart over utbredelse, forvaltningsmodeller og statistikk løpende blir oppdatert. Det planlegges en videreutvikling av disse internett-sidene. Det vil også bli satt i gang et prosjekt for å kartlegge faktiske situasjoner der det har vært konfrontasjoner mellom store rovdyr og mennesker. En slik litteraturstudie vil bli gjennomført som et felles prosjekt mellom flere forskningsmiljøer.

Alternative modeller for erstatningsutbetaling

Ved behandlingen av St.meld. nr 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltningen* uttaler et flertall i energi- og miljøkomiteen at «Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti vil be Regjeringen gjennomføre en utredning av ulike modeller for erstatning/kompensasjon og legge den fram for Stortinget på egnert måte» (jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97)). Det ble her bl.a. pekt på at eiere av beitedyr i større grad burde få utbetalt tilskudd i forhold til forekomst av rovvilt i området, og i mindre grad i forhold til antall dyr som blir drept av rovdyr.

Regjeringen mener at en slik dreining fra erstatningsutbetaling til økt vekt på forebygging i vesentlig grad kan bidra til å redusere tap og konflikter. En utredning av alternative modeller for erstatningsutbetaling er igangsatt i inneværende år og vil bli grundig drøftet før eventuelle endringer iverksettes.

Jerveforvaltningen

Regjeringen vil foreta endringer i jerveforvaltningen fra 2001 for å redusere tap og konflikter i forhold til tamreindrift og sauehold. Bakgrunnen er at tallet på bufe og tamrein som blir erstattet på grunn av jerveskader har økt betydelig de siste årene, jf. St. prp. nr. 61 (1999–2000). Likevel er det fortsatt ikke dokumentert at målet om minst 8–10 årlige ynglinger innenfor kjerneområdet i Sør-Norge, jf. St.meld. nr. 35 (1996–97), er nådd, men utviklingen i tapstall kan tyde på at bestanden har økt. Økningen i tapstallene er heller ikke i tråd med målsettingen om at jerveskadene skulle reduseres i forhold til tapsnivået i 1996/97.

I St.meld. nr. 35 (1996–97) pekes det på at nødvendige tiltak og virkemidler for å oppnå den todelte målsettingen i rovviltpolitikken omfatter både felling av jerv og mer effektive forebyggende tiltak. Det vil framover være nødvendig å styrke og effektivisere begge disse kategoriene av tiltak. Det nyopprettede jegerkorpset i Statens naturoppsyn vil være et viktig bidrag til at

enkelte typer av skadefelling kan gjennomføres mer effektivt og målrettet enn før. I noen områder vil det videre være nødvendig å gjennomføre en mer effektiv lisensjakt for å begrense veksten eller utbredelsen av jervebestanden. Det vil bli lagt vekt på målretting av innsatsen for å felle dyr, bedre utdanning og skolering av jegere, samt jegeropplæring for reindriftsutøvere spesielt. I noen tilfeller kan det også bli nødvendig å gjennomføre uttak av dyr fra ynglehi i regi av offentlig viltmyndighet. Tillatelse til å bruke ekstraordinære virkemidler som for eksempel motorkjøretøy/luftfartøy i forbindelse med felling vil bli vurdert i det enkelte tilfelle. Direktoratet for naturforvaltning har allerede høsten 2000 utvidet antallet betingede fellingstillatelser i Nord-Norge fra fire til sju individer, samt gitt fylkesmannen i Finnmark myndighet til å tillate bruk av luftfartøy i tilknytning til forsøk på felling av jerv innenfor et av reinbeitedistriktene i fylket. Når det gjelder forebyggende tiltak, er det nødvendig å legge til rette for en økt satsing på tiltak som mer effektivt enn i dag skiller bufe og rovdyr i tid og rom, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000). I kjerneområdet for jerv i Sør-Norge innebærer dette i første rekke en sterkere satsing på tidlig sanking.

Regjeringen vil som et grunnlag for endringene gjennomføre en evaluering av forvaltningen vinteren 2000/2001. Miljøverndepartementet har bedt Direktoratet for naturforvaltning om en samlet gjennomgang av forvaltningen av jerv både i Sør-Norge og i Nord-Norge. Dette innebærer en evaluering av bestandsregistreringer, lisensjakt, skadefelling, effekt av forebyggende tiltak, og erfaringene med kjerneområdet for jerv i Sør-Norge. Det legges opp til at evalueringen av jerveforvaltningen ferdigstilles slik at nødvendige endringer kan foretas før beitesesongen 2001. Evalueringen vil innebære at en både dokumenterer faktisk status for vinteren 2001, samt gjennomgår den utvikling som har vært i årene 1993–2000. Det vil bli lagt vekt på å beskrive bestandsutviklingen i de ulike områder, og sammenhengen mellom bestandsutvikling og tap. På grunn av den nære sammenhengen og problemstillinger på tvers av landegrensene i det nordlige utbredelsesområdet, vil også forholdet til svenske bestander og bestandsutvikling analyseres.

Forvaltningsområde for familiegrupper av ulv

Regjeringen har nylig fastsatt et forvaltningsområde for familiegrupper av ulv bl.a. for å sikre en effektiv felling av par som etablerer seg utenfor fastsatt forvaltningsområde. I St.meld. nr. 35 (1996–97) ble den skandinaviske ulvebestanden anslått til 3–4 familiegrupper. Det ble pekt på at dette er en så liten bestand at tilfeldige hendelser, som for eksempel ulykker, kan føre til at hele bestanden forsvinner. Stortingets flertall, jf. Innst. S. nr. 301 (1996–97), la til grunn at hvert individ av ulv inntil videre må ha et strengt vern bortsett fra i områder med samisk tamreindrift. Det ble vist til de norske og svenske myndighetenes felles mål om å få etablert minst 8–10 familiegrupper i Sør-Skandinavia. I tråd med dette har regjeringen lagt til grunn at når bestanden av ulv i Sør-Skandinavia har nådd et nivå på minst 8–10 familiegrupper, kan ulven forvaltes mer på linje med bjørn og jerv. Dette innebærer at felling i større grad enn tidligere vil bli benyttet som virkemiddel. Det vises til kap 3.2 for en nærmere omtale av status for den sør-skandinaviske bestanden av ulv.

Både Norge og Sverige har et ansvar for forvaltningen av den sør-skandinaviske bestanden av ulv. På norsk side skal ulvebestanden forvaltes med utgangspunkt i et strengt vern av et begrenset antall familiegrupper.

Regjeringen vedtok 4. mai 2000 et forvaltningsområde for par og familiegrupper av ulv for beitesesongen 2000. 20. juni ble forslaget om et mer varig forvaltningsområde sendt ut på bred høring med høringsfrist 13. oktober. Forslaget tok utgangspunkt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 35 (1996–97) *Om rovviltforvaltningen*, der det er slått fast at det ikke skal aksepteres etablering av familiegrupper av ulv i områder med samisk tamreindrift. Av hensyn til landbruksnæringen er området der et begrenset antall familiegrupper av ulv skal få etablere seg, avgrenset ytterligere. Dette er gjort for å skape større forutsigbarhet i de områder av landet der det er mye sau på utmarksbeite. Forvaltningen vil innebære felling av eksisterende familiegrupper og alle revirmarkerende par utenfor foreslått forvaltningsområde. Seinere kan det også være aktuelt å åpne for lisensjakt på ulv utenfor forvaltningsområdet. Det viktigste kriteriet som er lagt til grunn for fastsetting av forvaltningsområdet, er tetthet av sau på utmarksbeite.

Regjeringen vil ikke akseptere etablering av revirmarkerende par eller familiegrupper av ulv utenfor forvaltningsområdet. Også innenfor det foreslåtte forvaltningsområdet vil det være aktuelt å felle revirmarkerende par og også familiegrupper av ulv dersom bestanden tåler det. Til grunn for slik felling vil ligge blant annet en vurdering av det totale konfliktpotensialet for vedkommende par eller familiegruppe av ulv i forhold til konfliktpotensialet i andre familiegrupper innenfor forvaltningsområdet.

I høringsforslaget som ble sendt ut 20. juni 2000 ble følgende avgrensning av det strenge vernet av par og familiegrupper av ulv foreslått:

- Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i samiske tamreinområder,
- Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i områder med kvotefri gaupejakt,
- I Hedmark: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Tolga, Os, Tynset, Alvdal, Folldal, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Trysil, Åmot vest for Glomma, Elverum vest for Glomma, Våler vest for Glomma, Åsnes vest for Glomma, Ringsaker, Løten, Hamar, Stange, og Nord-Odal,
- I Akershus: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum, og Nittedal øst for Nitelva,
- I Sør- og Nord-Trøndelag: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv,
- I Buskerud: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Ål, Nes, Gol og Hemsedal,
- I Oppland: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv, bortsett fra i Jevnaker kommune.

Oppsummering av høringsrunden

Det er tre hovedmodeller for forvaltning av ulv som går igjen i høringsssvarene. Alle modellene innebærer en forvaltning basert på at det i visse områder skal aksepteres et begrenset antall familiegrupper, mens det ikke skal aksepteres par eller familiegrupper utenfor disse områdene. De tre hovedmodellene er:

1. Det aksepteres etablering av familiegrupper av ulv i hele landet unntatt i områder med samisk tamreindrift (situasjonen etter behandlingen av St.meld. nr 35 (1996–97)).

2. Det aksepteres etablering av familiegrupper av ulv i det foreslåtte området, eventuelt med justeringer av grenser.
3. Det aksepteres etablering av familiegrupper av ulv kun i det området der det i dag er forekomster av ulv (et mindre område inn mot svenskegrensen i Hedmark, Akershus og Østfold).

Mange av høringsinstansene har uttrykt at de primært ikke ønsker ulv innenfor sine geografiske områder. Noen har også uttrykt at de ikke ønsker ulv i landet. Videre mener mange høringsinstanser at spørsmålet om forvaltningsområde for ulv bør avgjøres i Stortinget. Mange har etterlyst et fyldigere høringsbrev, med en nærmere konsekvensutredning knyttet til den foreslåtte avgrensingen av området der det skal aksepteres etablering av familiegrupper av ulv. Både effekter på innmarksbeiting, storfe på utmark, vilt- og jaktinteresser og friluftsliv i utmark er momenter som vektlegges. I tillegg etterlyses en klargjøring av bruken av midler til forebygging og erstatninger knyttet til etablering av familiegrupper av ulv. Flere høringsinstanser har også pekt på at det foreliggende kartmaterialet som angir beitetetthet av sau er feil. Det siktes her til at sau som beiter i andre kommuner enn hjemmehørende kommune («gjeste-sau») er registrert i hjemkommunen i det utsendte kartgrunnlaget.

Fylkesmennene i Østfold og i Telemark ønsker et størst mulig forvaltningsområde (modell 1), mens Fylkesmannen i Vestfold ønsker et lite forvaltningsområde (modell 3). Fylkesmennene i Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Hedmark, og Oslo og Akershus støtter i all hovedsak det utsendte forslaget (modell 2). Også de øvrige fylkesmenn bygger på det utsendte forslaget (modell 2), men foreslår justeringer. Fylkesmannen i Buskerud ønsker at store deler av Buskerud tas ut av forvaltningsområdet, med unntak av visse sammenhengende, skogkleddede områder rundt Ringerike. Fylkesmannen i Rogaland ønsker en reduksjon av forvaltningsområdet vest i Aust-Agder og Telemark, og en utvidelse nordover som inkluderer kommunene Trysil, Rendalen og Stor-Elvdal i Hedmark. Fylkesmennene i Aust- og Vest-Agder ønsker å ta Aust-Agder ut av forvaltningsområdet. Fylkesmannen i Oppland ønsker å ta ut Jevnaker kommune.

Statens dyrehelsetilsyn ønsker å ta 18 kommuner i Telemark og Buskerud opp mot Hardangervidda og Setesdalsheiene ut av forslaget, mens reindriftsforvaltningen ønsker at kommunene Åmot og Flå tas ut. Næringsorganisasjonene i landbruket (jordbruk og skogbruk) stiller seg generelt negative til forslaget, og ønsker primært at saken behandles i Stortinget. Disse organisasjonene tar i liten grad stilling til konkret forvaltningsmodell for ulv. Norsk Jeger- og Fiskerforbund (NJFF) ønsker et stort forvaltningsområde (modell 1) der de også peker på at det bør tillates lisensjakt på ulv. Norskog ønsker å ta ut kommunene Åmot, Elverum, Våler, Åsnes og Grue i Hedmark. Verneorganisasjonene ønsker generelt et størst mulig forvaltningsområde (modell 1), men ser behovet for avgrensninger for å redusere konflikten mot landbruksnæringen. Verneorganisasjonene går samlet mot at deler av Hedmark mot svenskegrensa med lav sauetetthet er tatt ut av området, og foreslår at kommunene Trysil, Rendalen, Stor-Elvdal og sørlige deler av Engerdal tas med i forvaltningsområdet. Også det svenske Naturvårdsverket har på et eget møte uttrykt liten forståelse for at grensekommuner i Hedmark med lav sauetetthet ikke er med i høringsforslaget. De peker bl.a. på at Trysil kommunes nordgrense sva-

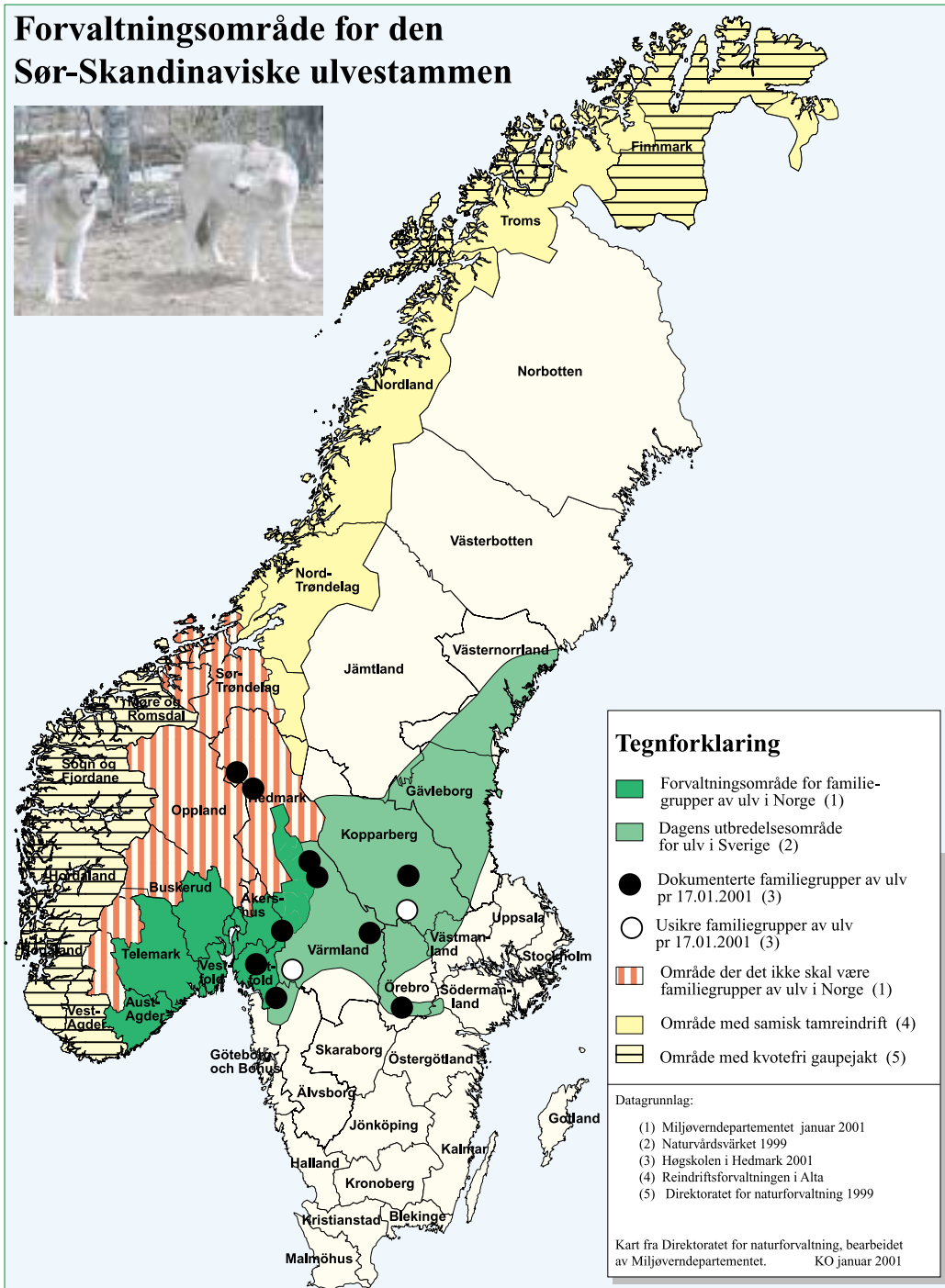
rer til nordlig grense i det svenske forvaltningsområdet for ulv. WWF Verdens Naturfond m.fl. foreslår at kommunene Valle, Bykle, Bygland, Vinje, Tokke, Hol og Nore og Uvdal tas ut av forslaget grunnet høy sauetetthet. Norges Naturvernforbund m.fl. foreslår at kommunene Vennesla, Kristiansand, Mar-nardal, Mandal, Songdalen og Søgne tas med i forvaltningsområdet, grunnet lav sauetetthet.

Med bakgrunn i de innkomne høringsuttalelsene og en nærmere gjennomgang av problemstillinger blant annet knyttet til sau som beiter i annen kommune enn hjemkommunen, vil Regjeringen legge følgende geografiske avgrensning til grunn for forvaltningen av ulv, jf. figur 3.5 og 3.6:

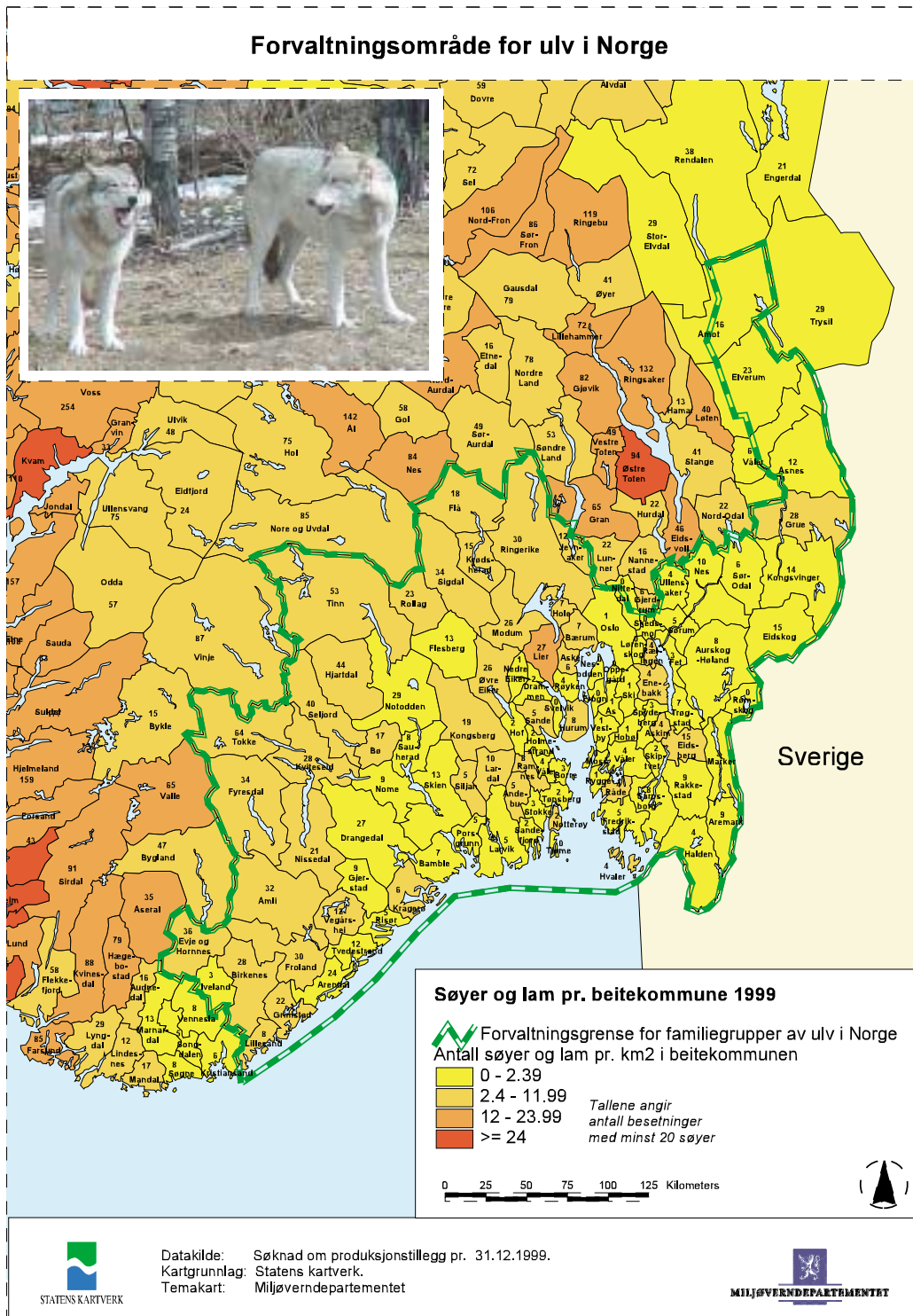
- Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i samiske tamreinområder,
- Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i områder med kvotefri gaupejakt,
- I Hedmark: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Tolga, Os, Tynset, Alvdal, Folldal, Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Trysil, Åmot vest for Glomma, Elverum vest for Glomma, Våler vest for Glomma, Åsnes vest for Glomma, Ringsaker, Løten, Hamar, Stange, og Nord-Odal,
- I Akershus: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Hurdal, Eidsvoll, Nannestad, Gjerdrum, og Nittedal øst for Nitelva,
- I Sør- og Nord-Trøndelag: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv,
- I Buskerud: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Ål, Nes, Gol, Hemsedal, Hol og Nore og Uvdal,
- I Oppland: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv, bortsett fra i Jevnaker kommune,
- I Telemark: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i Vinje kommune,
- I Aust-Agder: Ikke etablering av par og familiegrupper av ulv i kommunene Bykle, Valle og Bygland.

I forhold til høringsutkastet er kommunene Bykle, Valle og Bygland i Aust-Agder, Vinje kommune i Telemark og kommunene Hol og Nore og Uvdal i Buskerud tatt ut av forvaltningsområdet der det skal aksepteres etablering av et begrenset antall familiegrupper av ulv. Mange høringsinstanser peker i tillegg på at kommunene Trysil, Rendalen, Stor-Elvdal og delvis Engerdal ut fra en isolert vurdering av sauetetthet burde være med i forvaltningsområdet. Med bakgrunn i blant annet samlet forekomst av rovdyr i dette området har Regjeringen valgt å ikke følge opp dette.

Alle fylker som framover i tid kan bli berørt av forvaltningen av familiegrupper av ulv vil i nært samarbeid med berørte organisasjoner og kommunene i løpet av 2001 utvikle mer detaljerte fylkesvise forvaltningsplaner for alle store rovdyr, herunder ulv. Også innenfor forvaltningsområdet vil det være områder som er mindre egnet og områder som er mer egnet for familiegrupper med ulv. Både kartlegging av mulige konflikter og planlegging av aktuelle tiltak skal gjøres av Fylkesmannen i det enkelte fylket med utgangspunkt i fylkesvise forvaltningsplaner.



Figur 3.5 Kart Skandinavia/sonegrense



Figur 3.6 Kart kommuner/sonsegrense

Prøveordning med leie av jaktrett innenfor reviområdet for ulv

I samarbeid med aktuelle organisasjoner har Miljøverndepartementet utredet mulighetene for å etablere en prøveordning der staten tilbyr seg å leie jaktrett innenfor reviområder for familiegupper av ulv. Siktemålet med en slik prø-

veordning er å redusere konflikter i forhold til jaktrettshavere i forbindelse med forvaltningen av ulv. En prøveordning kan først iverksettes etter at forvaltningssoner for ulv er fastsatt og etter at det er foretatt en kartlegging av interessen blant berørte grunneiere. Som varslet i Miljøverndepartementets St. prp. nr. 1 (2000–2001), vil Regjeringen komme tilbake til saken ved revideringen av statsbudsjettet for 2001.

3.3.4 Villaksforvaltningen

Arbeidet med nasjonale laksefjorder og laksevassdrag vil bli fulgt opp i samsvarende med St.meld. nr. 33 (1999–2000) *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Avklaring av annen pulje med nasjonale laksevassdrag vil bli samordnet med gjennomgangen av Samlet plan for vassdrag, se nærmere omtale under kap. 3.3.5.

En viktig del av villaksforvaltningen er å sikre at rømt oppdrettslaks ikke skal utgjøre noen trussel mot villaksen. Rømninger fra oppdrettsanlegg betraktes i dag som næringens største miljøutfordring, og det legges derfor til grunn at denne målsettingen skal være oppfylt innen fem år. Regjeringen vil bidra til dette gjennom en styrket offentlig innsats mot rømninger. Det vil bli lagt opp til et nært samarbeid med næringen, som selv må yte vesentlige bidrag dersom målet skal nås.

Fiskerimyndighetene, som har det overordnede næringspolitiske ansvaret for havbruksnæringen, har også ansvaret for å løse de miljøproblemene som er knyttet til næringsutøvelsen. Virkemidler og regelverk knyttet til rømningssikring og -kontroll, herunder det generelle regelverket for drift og kontroll av oppdrettsanlegg, forvaltes derfor av fiskerimyndighetene. Fiskerimyndighetene har også den tyngste faglige kompetansen på dette området. Regjeringen mener derfor at det ikke vil være rasjonelt å bygge opp ny og tilsvarende kompetanse i et annet statlig forvaltningsorgan, jf. innstillingen til stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (Innst. S. nr. 256 for 1999–2000).

Fiskeriforvaltningen har styrket arbeidet med å redusere rømninger, blant annet gjennom forbedringer i regelverket for drift av oppdrettsanlegg og styrking av kontrollvirksomheten. De helse-, miljø- og anleggstekniske kontrollene er intensivert og økt til 30 prosent av alle matfiskanlegg i løpet av året. Kontrollene vil bli videreført med høy prioritet. Det vil også bli innført internkontroll i løpet av 2001, jf. Lov av 30. juni 2000 om endringer i oppdrettsloven.

I Lov av 30. juni 2000 nr. 62 er det nå etablert egen hjemmel til å innføre en ordning for typegodkjenning av oppdrettsanlegg og -utstyr. Arbeidet med forskrifter til hjemmelen vil bli prioritert med sikte på at en slik ordning skal settes i verk fra 2002.

Norske Fiskeoppdretteres Forening har i samarbeid med de berørte fagmyndighetene utarbeidet en nasjonal tiltaksplan mot rømning fra oppdrettsanlegg. Planen, som forutsetter tiltak på mange felt, vil bli lagt til grunn for det videre arbeidet med å redusere rømningene.

Direktoratet for naturforvaltning og Statens dyrehelsetilsyn har utarbeidet et nytt forslag til handlingsplan for bekjempelse av *Gyrodactylus salaris*. Planen har som mål å sikre en mest mulig effektiv smitteforebygging og -

begrensning, samtidig som parasitten utryddes der dette er mulig. Dette forutsetter betydelig aktivitet på flere områder.

En vellykket bekjempelse krever først og fremst et omfattende program for overvåking og systematisk prøvetaking. Programmet må dekke lakseførende vassdrag og oppdrettsanlegg for laksefisk i ferskvann. Det tas sikte på at et slik program skal iverksettes fra 2001. Som ledd i smittebegrensningen vil det også bli lagt vesentlig vekt på å videreutvikle desinfeksjonsrutiner i vassdragene og på å bedre den generelle informasjonen om blant annet regelverk, smittestatus og spredningsrisiko. For å begrense smitten i infiserte vassdrag vil det blant annet bli vurdert å stenge laksetrapper, etablere fiskesperrer, revidere rutiner for utsetting av fisk og gjennomføre partiell kjemisk behandling før utvandring av smolt.

Kjemisk behandling av infiserte vassdrag er kompliserte operasjoner med store krav til planlegging og gjennomføring. Berørte myndigheter har derfor nøye gjennomgått og vurdert behandlingsrutiner og metodikk for å sikre et best mulig grunnlag for det framtidige arbeidet på dette feltet. Regjeringen går derfor inn for at nye behandlinger i vassdrag bare vil kunne bli gjennomført i tråd med konklusjonene fra dette arbeidet. Dette innebærer blant annet betydelig større vekt på den tekniske gjennomføringen, bruk av nye og mindre miljøskadelige tilsetningsstoffer i rotenonløsningene og mer omfattende bevaringstiltak for fisk og bunndyr. Regjeringen vil komme tilbake med et helhetlig forslag til bekjempelse av *Gyrodactylus salaris* i revidert Nasjonalbudsjett.

Arbeidet med å redusere skadevirkninger av lakselus gjennomføres i henhold til den nasjonale handlingsplanen mot lus på laksefisk (1999–2001). Resultatene av arbeidet følges opp gjennom årlige rapporteringer. Rapporten for 1999 viser framgang på flere viktige tiltaksområder. Det er likevel behov for å styrke det videre arbeidet med å redusere forekomstene av lakselus i oppdrettsanleggene. I den forbindelse er det blant annet iverksatt en ny forskrift som stiller strengere krav enn tidligere til hvor mye lus som kan tolereres før det pålegges avlusning av oppdrettsanlegg.

Det foregår i dag kalking i omlag 3000 lokale prosjekter og rundt 20 kalkingsprosjekter i store vassdrag innenfor en total årlig budsjettramme på omlag 100 mill. kroner. Kalkingen medfører forbedringer i vannkvalitet og at fisk og bunndyr i større grad overlever. Av den totale bevilgningen til kalking er det anslått at omtrent 40 mill. kroner brukes på prosjekter der bevaring av laksen utgjør en vesentlig del av begrunnelsen. Regjeringen vil opprettholde høy aktivitet når det gjelder kalking, tilpasset rammene for en helhetlig lakseforvaltning i vassdragene.

3.3.5 Vassdrags- og vannkraftforvaltning

Regjeringen vil legge økt vekt på miljøhensyn i den framtidige forvaltningen av vannkraftressursene. Dette gjør det begrenset hvor mye ny vannkraft som kan bygges ut. For å sikre en helhetlig forvaltning i tråd med dette, er det nødvendig å intensivere arbeidet med å revidere miljøvilkår for eksisterende utbygginger, legge om Samlet plan for vassdrag og å supplere Verneplan for vassdrag. Arbeidet vil bli igangsatt i 2001, jf. også St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Miljøverndepartementet, St.meld. nr. 29 (1998–99) *Om energipolitikken* og

St.meld. nr. 33 (1999–2000). Den nye vannressursloven vil også være av stor betydning for arbeidet med å sikre miljøverdiene i vassdragene.

Siden Samlet plan sist ble rullert, har det skjedd viktige endringer i flere av de forutsetningene som planen bygger på. Blant annet har ny teknologi og endrede betingelser i kraftmarkedet medført at utbyggere ofte fremmer andre prosjekter og prosjektutforminger enn de som nå er lagt til grunn. Føringene for miljøvernpolitikken er også endret, jf. blant annet St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* og St.meld. nr. 8 og 33 (1999–2000) med tilhørende innstillinger. Erfaringene med planen viser også at ordningen med en gruppevis sortering av vannkraftprosjekter krever betydelige ressurser til drift og vedlikehold og at den i mange tilfelle virker unødvendig kompliserende for vannkraftbransjen.

Regjeringen mener på denne bakgrunn at den nåværende planen må omarbeides vesentlig dersom den skal fungere som en nyttig ressursoversikt og et enkelt og effektivt styringsverktøy for vassdrags-, energi- og miljøforvaltningen. Dette kan best skje ved at den nåværende sortering og kategori-inndeling av vannkraftprosjekter erstattes med en sortering av vassdrag og vassdragsområder.

En slik omlegging av Samlet plan vil både gi bedre tilpasning til dagens energi- og miljøpolitikk og sikre vesentlige forenklinger og større forutsigbarhet for forvaltningen og vannkraftbransjen. En plan basert på vassdrag og vassdragsområder vil også være bedre tilpasset kommunenes arealforvaltning etter plan- og bygningsloven, det pågående arbeidet med kartlegging og overvåking av naturverdier og EUs rammedirektiv for vannressursforvaltning, som Regjeringen legger opp til å implementere på en hensiktsmessig måte.

Regjeringen legger også opp til å supplere Verneplan for vassdrag. Aktuelle vassdrag vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgangen av Samlet plan. Arbeidet med å avklare annen pulje med nasjonale laksevassdrag, jf. St.meld. nr. 33 (1999–2000), vil bli samordnet med gjennomgangen av Samlet plan for vassdrag.

Den nåværende Samlet plan for vassdrag vil gjelde inntil den nye planen er etablert. I den forbindelse vil det bli lagt opp til enkelte justeringer i den løpende forvaltningen av planen. Blant annet vil det ikke bli utarbeidet nye vassdragsrapporter, og alle nye prosjekter som legges fram for avklaring i Samlet plan vil derfor bli behandlet i henhold til reviderte retningslinjer for forenklet behandling. De fem flomsikringsprosjektene som er prioritert i St.meld. nr. 42 (1996–97) *Tiltak mot flom* vil bli unntatt fra behandling etter Samlet plan. De øvrige fem prosjektene som er framhevet av Flomtiltaksutvalget vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgangen av planen. Det tas sikte på at forslag til en ny Samlet plan for vassdrag, forslag til supplering av Verneplan for vassdrag og annen pulje med nasjonale laksevassdrag skal legges frem for Stortinget innen utgangen av 2003. Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet vil ha ansvaret for arbeidet.

3.3.6 Motorferdsel

Regjeringen vil gi kommunene større ansvar i miljøvernpolitikken. Som ledd i dette vil forvaltningen av motorferdsel i utmark bli gjenstand for et forsøksprosjekt i utvalgte kommuner. Det skal utprøves om formålet med motorferdsel

loven kan oppfylles bedre ved å kople praktiseringen nærmere til lokale planvedtak og planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Regjeringen vil uavhengig av dette forsøket foreta endringer i bestemmelsene om motorferdsel på vinterføre med sikte på iverksetting før neste vinter-sesong.

Regjeringen følger med dette opp Stortingets forutsetninger slik de kom til uttrykk ved behandlingen av Dok 8:29 (1998–99), jf. Innst. O. nr. 56 (1999–2000), der det heter at det kan være behov for endringer av dagens regler om motorferdsel, blant annet med sikte på å klargjøre kommunens rolle.

Komiteens flertall legger følgende forutsetninger til grunn for gjennomgangen av dagens regler:

- Formålet med loven bør ikke svekkes,
- Hensynet til naturmiljø, herunder det biologiske mangfoldet, og trivsel må opprettholdes,
- Miljøverdier som ren luft, rent vann, stillhet og ro må fortsatt være viktige verdier å ivareta,
- Lovens hovedprinsipp om forbud mot motorferdsel må opprettholdes som et generelt utgangspunkt.

Gjennom et forsøksprosjekt vil det bli vurdert om en planstyrt praksis kan gi bedre forutsigbarhet, mindre administrativ arbeidsmengde, bedre service og mindre ulovlig ferdsel. Likeledes vil det bli utprøvd om grunneiernes posisjon i forhold til motorferdsel blir endret ved at planprosesser blir lagt til grunn for praktiseringen av regelverket for motorferdsel.

Forsøket settes i gang med grunnlag i Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Forsøket forutsetter at enkelte av bestemmelsene i motorferdselloven med nasjonal forskrift og plan- og bygningsloven blir fraveket i forsøkskommunene.

Forsøket vil ha en ramme på tre år. Forsøket vil bli evaluert eksternt med underveis-evalueringer etter hver sesong. Det skal dermed framskaffes grunnlag for å klargjøre og vurdere endringer i lovverket i løpet av forsøksperioden.

3.3.7 Arealforvaltning i byer og tettsteder

Regjeringen ønsker å fremme en byutvikling som kan redusere presset på jordressursene og det biologiske mangfoldet. Dette kan særlig sikres gjennom i størst mulig grad å unngå å ta i bruk produktive arealer til utbygging, og ved å legge opp til et utbyggingsmønster som er mindre areal- og transportkrevende, samt ved å sikre gode utearealer og friarealer for allmennheten. Sammenheng i grønnstrukturen og spesielle naturverdier som vann, elveløp og kystsoner er viktig. Regjeringen vil gjennom flere tiltak direkte relatert til resultatområde 1 redusere arealforbruket til ny utbygging og forbedre styringen av arealbruken i byer og tettsteder.

Det er blant annet aktuelt å ta i bruk jordskifteloven i byområdene for å oppnå en bedre avveining mellom fordeler og ulemper ved ny utbygging i allerede utbygde områder.

Gjennom Arealdokumentasjonsprogrammet har SSB utviklet nye metoder for mindre ressurskrevende kartlegging av arealbruken og byer og tettste-

ders avgrensning og utstrekning. Arbeidet videreføres med vekt på statistikk og overvåking av arealutviklingen også i de tettstedsnære områdene.

4 Friluftsliv

Friluftslivet er et gode som skal sikres og fordeles jevnt i befolkningen for å øke trivselen og bedre folkehelsen. Friluftslivet gir økt miljøkunnskap og oppslutning om miljøvern. Regjeringen mener derfor at det er viktig å synliggjøre et nasjonalt ambisjonsnivå på følgende områder i friluftslivspolitikken: Utøvelse av friluftsliv basert på allemannsretten, sikring av verdifulle friluftslivområder og grønnstrukturen i byer og tettsteder i særdeleshet, samt stimulering til utøvelse av friluftsliv, spesielt blant barn og unge. Friluftslivets nye, nasjonale resultatmål ble foreslått i St.meld. nr. 8 (1999–2000) «Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand». Stortinget sluttet seg til disse ved behandlingen av meldingen i oktober 2000.

4.1 Mål

Mål på området Friluftsliv framgår av boks 4.1.

Boks 4.1 Mål for friluftslivsarbeidet

Strategisk mål:

Alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivsels-
skapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen for øvrig.

Nasjonale resultatmål:

- Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen.
- Barn og unge skal gis mulighet til å utvikle ferdigheter i friluftsliv.
- Områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnlaget bevares.
- Ved boliger, skoler og barnehager skal det være god adgang til trygg ferdsel, lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønns-
struktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder.

4.2 Tilstand og måloppnåelse

I 1999 ble det utført en panelstudie av endringer i nordmenns friluftsliv og naturopplevelser i perioden 1986–1999. Undersøkelsen tyder på at voksne nordmenns interesse for å utøve friluftsliv fortsatt er sterk og mer omfattende enn tidligere antatt. Denne interessen går på tvers av kjønn, alder, utdanning og bosted. Panelstudien viser at i 1999 deltok 90 prosent av den voksne befolkningen (29–79 år) minst én gang i seks av de mest tradisjonelle friluftaktivitetene. Disse aktivitetene er bading utendørs, lengre fotturer i fjellet, lengre skiturer generelt og matauk-aktivitetene bær- og sopp-sanking, fiske og jakt.

Andre undersøkelser viser at hovedtrenden når det gjelder ungdom er at de svikter de «gamle» friluftaktivitetene. De aktivitetene som viser størst nedgang i aldersgruppen 16–24 år er dagsturer på ski i skogen, bær- og soppturer – og fiske i ferskvann. De yngre synes å være på vei bort fra et tradisjonelt friluftsliv med vekt på høsting og naturopplevelse og til et mer sportspreget friluftsliv hvor de som er ute bruker naturen som arena for personlig utfoldelse, i form av sykling, rafting, klatring, og ulike andre spenningsaktiviteter. Foreliggende statistikk viser imidlertid ingen entydige tegn til rekrutteringssvikt blant ungdommen. Snarere skjer det en dreining i måten friluftslivet praktiseres på, både i befolkningen generelt og blant ungdom spesielt.

Det er et hovedtrekk helt tilbake til 1970-årene at det er blitt langt flere utøvere i mange friluftaktiviteter. Når det gjelder skiturer og fotturer i fjellet, fotturer i skog og mark, løpe- og joggeturer i naturomgivelser og kjøring i alpinanlegg, økte antallet deltakere fram mot slutten av 1980-årene, mens deltakerandelen deretter har holdt seg forholdsvis stabil. Et annet viktig trekk er økningen i «moderne» aktiviteter så som kjøring i alpinanlegg og jogge- og sykkelturner i naturomgivelser. I 1990-årene økte omfanget av sykling i naturen sterkt. Det er også verd å legge merke til den sterke økningen i bruken av fjellet, spesielt sommerstid. Andelen som tar en dagstur til fots i fjellet er om lag doblet i løpet av de siste 30 årene.

Jaktdeltakelsen har vært forholdsvis stabil fra 1970-tallet og fram til i dag. Nyere data fra jegerregisteret viser imidlertid en økning på hele 11.000 jegere siste jaktår. Økningen er på seks prosent og er størst blant kvinner. I jaktåret 1999–2000 var det 1 500 flere kvinnelige jegere, en økning på hele 20 prosent. For fiske synes det å ha vært en liten nedgang i deltakelsen på 80-tallet, men deltakelsen tok seg opp igjen på slutten av 90-tallet.

Allemannsretten er i dag truet av ulike former for kommersialisering, privatisering og stengsler. Antall ulovlige byggetiltak og stengsler i strid med friluftsløven ser ut til å øke i kystsonen. Mange enkelttiltak i kystsonen, spesielt langs Oslofjorden og på Sørlandskysten, har over tid redusert tilgangen til sjøen. Liberal dispensasjonspraksis i 100-metersbeltet langs sjøen har mange steder ført til økt hytte- og boligbygging i strandområder som tidligere var attraktive for friluftsliv. I 1995 ble det gjennomført en undersøkelse om befolkningens kunnskap om allemannsretten. I aldersgruppen 40 til 64 år oppgir 75 prosent at de har kjennskap til hva begrepet innebærer. I aldersgruppen 15 til 24 år er det bare 40 prosent som svarer bekreftende på dette.

Boks 4.2 Barnas turlag

Barnas Turlag (BT) er Den Norske Turistforenings nye storsatsing for å flere barn og barnefamilier ut i naturen. Fra starten i 1999 og i løpet av år 2000 har BT fått over 10.000 medlemmer og antall turer har økt betraktelig i år 2000.

Barnas Turlag er et samlebegrep for det mangfoldet av tilbud og aktiviteter som tilbys barn og barnefamilier i DNTs lokale medlemsforeninger. Som medlem i BT får barna, sammen med sine foreldre, besteforeldre eller andre voksne, tilbud om å delta på dagsturer og overnattingsturer i nærområdet, i skogen, på fjellet eller ved kysten. BT arrangerer også egne overnattingsturer og leire for de eldste barna uten voksne. I

BT er barn og voksne sammen om aktivitetene, men på de yngstes premisser. Naturopplevelsen, leken, gleden, nysgjerrigheten, fantasien og spenningen prioriteres framfor tilbakelagt distanse eller et detaljert aktivitetsprogram. God tid til opplevelse og tid til å spille videre på barnas egne idéer, spørsmål og påfunn er viktig.

I løpet av år 2000 har DNT gitt tilbud om et lokalt turmiljø for barnefamilier i 37 av 47 medlemsforeninger fra Nordkapp til Kristiansand. Antall og type arrangementer varierer med lokale ønsker, natur, kultur og ressurser. Turer og arrangementer er rimelige slik at alle som ønsker det skal kunne delta. Flere medlemsforeninger organiserer sitt tilbud i Barnas Turlag gjennom foreldrestyrte familiegrupper, mens andre har frivillige veiledere eller ansatte som planlegger og gjennomfører turene. De største

medlemsforeningene har et omfattende tilbud med opp til 50 annonserte turer. Totalt ble det gjennomført ca. 300 dagsturer og 120 overnattingsturer i BT i løpet av 1999. Antallet deltakere varierer fra 10 til 1.500, avhengig av type arrangement og lokale forhold. Satsingen på barn og barnefamilier har også bidratt til flere samarbeidsprosjekter med andre aktører og organisasjoner.

Flere og flere medlemsforeninger lar seg inspirere av andres positive erfaringer og ønsker å komme igang med Barnas Turlag. For perioden fram til 2004 har DNT som mål at BT skal bli et kjent begrep blant barn i Norge og utvikles til et allsidig og høyt prioritert opplevelsestilbud i alle turistforeningens medlemsforeninger.



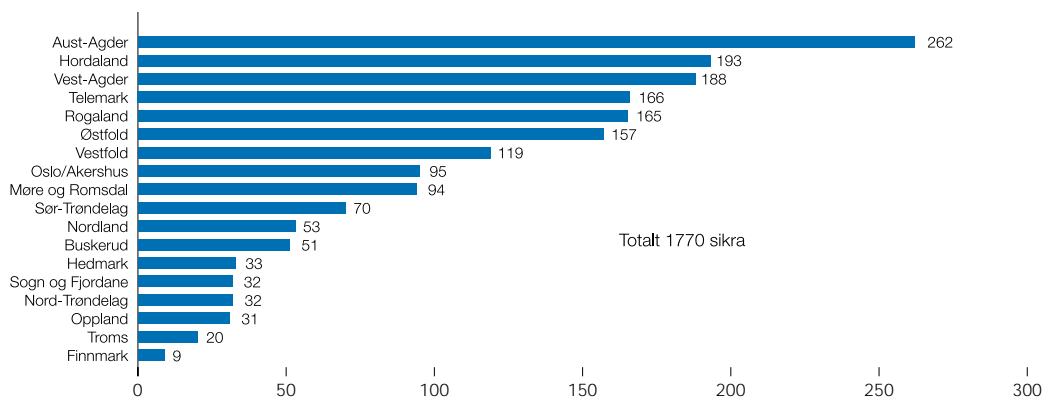
Figur 4.1 Barnas turlag

Kilde: Den Norske Turistforening

Ved utgangen av 1999 var om lag 1800 områder sikret til friluftsmål ved statlig deltakelse, de fleste langs kyst og vassdrag, jf. figur 4.1. Staten og kommunene samarbeider om å sikre særskilte friluftsområder ved kjøp eller avtale basert på vedtatte arealplaner. Statlige midler til dette utløser regional og lokal egeninnsats, blant annet i regi av de interkommunale friluftsrådene. Samtidig har sentralisering, spesielt i og rundt byene, og generell velstandsøkning ført til større press på arealene. Dette fører til at mulighetene for å drive friluftsliv svekkes blant annet ved at naturområder nær tettsteder reduseres i størrelse og kvalitet, og ved at tilgjengeligheten til gjenværende områder blir vanskeligere.

Stier og ferdselsårer i landbrukets kulturlandskap er enkelte steder utsatt for gjengroing. Landbruksdepartementet legger til rette for økt ferdsel ved å gi tilskudd til tiltak i kulturlandskapet. I 1999 ble det gitt tilsagn til over 230

prosjekter. Dette innebærer en bedre tilrettelegging for allmennheten på i alt 2000 km sti.



Figur 4.2 Antall sikre friluftslivsområder og skjærgårdsparker pr. 31. desember 1999 fordelt på fylker

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning

4.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om friluftsliv. Siktemålet med meldingen er å:

- klargjøre friluftslivets betydning for en bærekraftig utvikling
- styrke det miljøvennlige friluftslivet basert på allmennhetens rett til fri ferdsel
- sikre at barn og unge får muligheter til å vokse opp i nær kontakt med naturen
- gjennomføre ytterligere tiltak for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen
- vise friluftslivets betydning for trivsel og folkehelse
- bedre tilgangen til jakt og fiske
- vurdere ytterligere overføring av oppgaver og ansvar til kommunalt nivå

Stortinget har bedt Regjeringen foreta en gjennomgang av friluftslivspolitikken og fremme en ny stortingsmelding i løpet av inneværende periode. Regjeringen vil legge fram en slik melding våren 2001 og vil der foreta en vurdering av mål og virkemidler for en moderne friluftslivspolitik for bedre helse og livskvalitet for alle.

En bærekraftig utvikling der vår livsstil ikke er til skade for naturen og for framtidige generasjoner, er en overordnet målsetting for samfunnsutviklingen. Meldingen vil understreke friluftslivets mulighet til å skape forståelse for den gjensidige avhengigheten mellom mennesket og naturen.

Regjeringen vil arbeide for at barn får de nødvendige miljømessige og ferdighetsmessige muligheter til en fysisk aktiv oppvekst i nær kontakt med natur. En vil videre stimulere til utøvelse av friluftsliv basert på kunnskap om naturen, om miljøhensyn og om regler for ferdsel.

Alle bør ha mulighet til å drive friluftsliv der de bor. Grøntområder som binder tett bebygde områder sammen med omkringliggende naturområder, har stor betydning for interessen for og muligheten til å utøve friluftsliv i hverdagen. Arbeidet for å sikre en tilfredsstillende grønnstruktur i byer og tettste-

der og sikring av friluftsområder i nærmiljøene, har høy prioritet. I denne sammenheng vil tiltak for å bevare de bynære skogsområdene også bli vurdert.

Regjeringen vil tydeliggjøre ferdselsbestemmelsene i friluftsloven og avklare forholdet mellom allemannsretten og kommersiell virksomhet i utmark.

Regjeringen vil trappe opp innsatsen for å sikre allemannsretten på kyst- og strandstrekninger. Fylkesmennes innsats i arbeidet med økt tilgjengelighet til kyst- og strandsonen er styrket. Det er gitt tilsagn om utvidelse av Skjærgårdsparken til Lindesnes. Det potensialet til friluftsliv som ligger i Forsvarets og andre aktuelle statlige etaters eiendommer langs kysten, vil bli tatt i bruk. Et forbud mot bruk av vannscootere trådte i kraft 1. januar 2001.

Sosial- og helsedepartementet og Miljøverndepartementet har sammen lagt fram en nasjonal handlingsplan for miljø og helse. Dette er en oppfølging av Verdens helseorganisasjons ministerkonferanse i Helsinki i 1994, og hovedformålet med handlingsplanen er å integrere helse- og miljøtankegangen i begge sektorer. En forutsetning for god helse er et sunt og helsefremmende miljø. Mer vekt på positive miljøforhold som friluftsliv, naturkontakt, kulturopplevelser, steds kvalitet og historisk forankring kan bidra til overskudd til å mestre hverdagens krav. Arbeidet med friluftslivets bidrag til helse og trivsel vil bygge videre på denne handlingsplanen.

Det er videre behov for å gå kritisk igjennom de ordninger og bestemmelser som bidrar til å skape barrierer for jakt og fritidsfiske, slik som kvaliteten på tilbudene og informasjon om mulighetene, virkningene av avgiftene for jakt og fritidsfiske, fiskeravgift og aldersgrenser for kort. Siktemålet må være å stimulere til økt høsting av naturens overskudd.

Meldingen vil også trekke opp forventninger til kommunenes innsats for friluftslivet og se på muligheter til ytterligere overføring av oppgaver og ansvar.

Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan omfatter flere tiltak for å fremme friluftslivet. Det skal blant annet arbeides for økt bevissthet om opplevelsesverdier og ferdselsmuligheter i jordbrukets kulturlandskap, og det skal legges økt vekt på arealdifferensiering i virkemiddelbruken ved skogbrukstiltak, der også friluftinteressene trekkes inn som vurderingsgrunnlag.

5 Kulturminner og kulturmiljøer

Kulturminner og kulturmiljøer er kilder til kunnskap om menneskers liv og virke, bosetting og produksjonsformer og om deres kunstneriske og tekniske ferdigheter. De kan gi oss økt forståelse for forholdet mellom fortid og fremtid, mellom mennesket og naturen og mellom ulike kulturer. Kulturminnene gjør det mulig å gjenvinne tapt kunnskap og få svar på nye problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling.

5.1 Mål

Mål på området Kulturminner og kulturmiljøer framgår av boks 5.1.

Boks 5.1 Mål for bevaring av kulturminner og kulturmiljøer

Strategisk mål:

Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljø skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Kulturminner av nasjonal verdi skal bevares som kunnskapskilder og som grunnlag for opplevelser for dagens og framtidens mennesker.

Nasjonale resultatmål:

- Det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall, skal minimeres, og skal innen år 2008 ikke overstige 0,5 prosent årlig.
- Det representative utvalget av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i en tilstand som tilsvarer 1998-nivå, og fredete bygninger og anlegg skal ha ordinært vedlikeholdsnivå innen år 2010.
- Den geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige bredde i varig vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, slik at svakt representerte og manglende hovedgrupper er representert med flere objekter innen år 2004 i forhold til 1998-nivå.

5.2 Tilstand og måloppnåelse

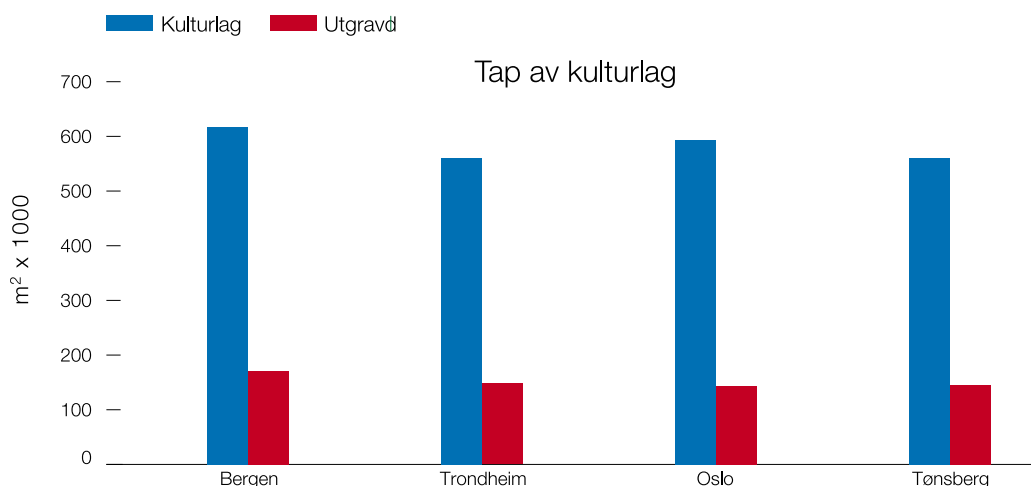
Tapet av kulturminner og kulturmiljøer er ca en prosent årlig. Med samme utvikling framover vil det vesentlige av bebyggelsen som er eldre enn fra år 1900 være borte om 80 år.

Brann og riving fører til tap av mange verdifulle bygninger. En rekke bygninger er i tillegg så kraftig ombygd at de framstår med en helt annen form enn sin opprinnelige. Årsakene til dette er i stor grad endringer i bosettingsmønster og produksjonsformer, næringsutvikling og utbygging av infrastrukt

tur. Med økende sentralisering vil om-bygging- og rivningspresset på gamle bygninger i sentrale strøk øke. Dette fører samtidig til forfall og tap av bygninger i distriktene, og stiller kulturminneforvaltningen overfor store utfordringer.

Mange av de fredede bygningene, stavkirkene og middelalderruinene er i dag i dårlig forfatning. Fredede bygninger og anlegg forfaller på grunn av manglende eller feilaktig vedlikehold. Hovedårsaken til forfall er manglende økonomisk innsats, uklare ansvarsforhold eller mangel på interesse. Forfall kan også skyldes at bygninger og miljøer er gått ut av bruk. Det forekommer også at bygninger forfaller fordi eier ønsker riving og utnytting av tomtene til andre formål.

Kyststeder og havneområder som er bygd opp på grunnlag av fiskeri og sjøtransport, er utsatte på grunn av strukturelle og bruksmessige endringer. Kulturminner langs kysten er i tillegg utsatt for stor slitasje som følge av vær og vind. Sentraliseringen og fraflyttingen fortsetter fra utkantkommuner inn mot region- og fylkessentra, og kan fortsatt true tradisjonsrike kulturmiljøer.



Figur 5.1 Tap av kulturlag

Kilde: Riksantikvaren

Restaureringsarbeidet som er utført gjennom middelalderprosjektet har brakt samtlige middelalderbygninger opp til et vedlikeholds nivå hvor eierne selv kan overta og opprettholde standarden ved jevnlig vedlikehold. Dette arbeidet har også bygget opp en generell bygghåndverkskompetanse. Alle stavkirkene har fått installert brannsikringsanlegg.

Omtrent en tredjedel av alle typer kulturminner fra før 1537 (automatisk fredet) er forsvunnet siden annen verdenskrig. Et forskningsprosjekt fra Nord-Norge viser tapsandel så høy som 45 prosent i enkelte områder. I en del jordbruksområder mangler enkelte kulturminnetyper helt. En av konklusjonene fra et kartleggingsprosjekt i Rogaland er at nydyrking også kan medføre store endringer i kultur- og naturlandskap. Siden 1970 er bergkunsten utsatt for omfattende og akselererende ødeleggelser. I middelalderbyene er opp til 50 prosent av kulturlagene fjernet. 300 bergkunstforekomster i Norge doku-

menteres, tilstandsvurderes og får egne skjøtselsplaner gjennom Bergkunstprosjektet. Ved utgangen av 1999 var 90 lokaliteter sikret.

Av de fartøyer fra før 1960 som sto i skipslistene i 1982, er nå mindre enn halvparten igjen. Dette gjelder spesielt for fartøyer bygd i mellomkrigstiden, og for fartøybestanden i Nord-Norge generelt.

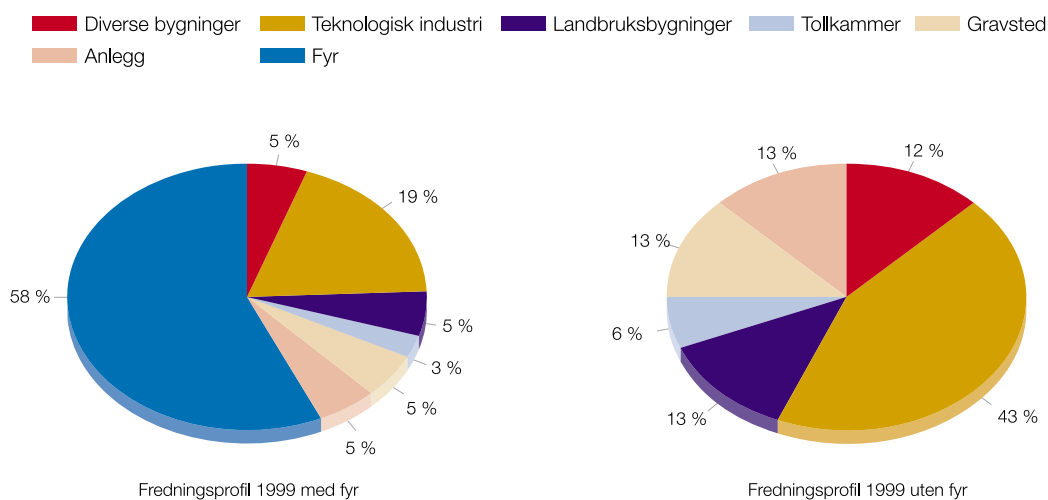
Det er satt igang en rekke tiltak for å redusere tapet av kulturarven. Nasjonalt Bygningsregister er etablert. Gjennom registeret er en oversikt over eldre bebyggelse i Norge gjort offentlig tilgjengelig. Registeret over fornminner er også gjort offentlig tilgjengelig. I 2001 starter arbeidet med å samle alle registre over kulturminner i en database. Siktemålet er å ha et operativt system fra årsskiftet 2001–2002. Overvåkingen av kulturminner er intensivert og forbedret.

Det er utviklet en strategi for bevaring av helhetlige kulturmiljøer, som blant annet har resultert i nye arbeidsfelt og arbeidsmetoder i kulturminneforvaltningen. Kulturminnehensynene skal ivaretas i plan- og utviklingsprosesser, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Kulturminneforvaltningen har engasjert seg i by- og tettsteder i samarbeid med kommunene. Kommunene spiller en nøkkelrolle i bygningsvernet gjennom byggesaksbehandlingen, og har i tillegg muligheten til å regulere områder til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven. Gjennom slik regulering sikres verneverdig bebyggelse mot vilkårlige inngrep.

Fredning er det sterkeste virkemiddelet for å sikre varig vern. Fredning blir brukt i forbindelse med byggverk av nasjonal verdi, og for å sikre geografisk, sosial, tidsmessig og etnisk bredde i den varig vernede bygningsmassen. De siste årene er det gjennomført en rekke landsverneplaner med ulike bygningshistorisk tematikk. Slike planer finnes for blant annet bergkunst, tekniske og industrielle kulturminner, fartøyer, fyrstasjoner, NSBs og Forsvarets bygninger og anlegg, samt for Verdensarvområdene, jf. figur 5.2. Kulturminner og kulturmiljøer som avspeiler ulike næringsveier, kystkultur, samisk kultur, samt kultur knyttet til andre minoriteter med lang historie i Norge (nasjonale minoriteter) er foreløpig for dårlig representert.

Forskning og utvikling er viktig for å få bedre kunnskap om hvordan man best og kostnadseffektivt tar vare på kulturminner. Riksantikvaren er i ferd med å utvikle analyse- og vurderingsmetoder for å forene hensyn til både bevaring og utvikling. Materialkunnskap og mestring av tradisjonelle håndverksteknikker er viktige satsingsområder. Det pågår et arbeid med miljøregnskap og totaløkonomi for eldre bygårder.



Figur 5.2 Fredningsprofil 1999

Kilde: Riksantikvaren



Før istandsetting:
Framskredent forfall



Etter istandsetting:
Ordinært vedlikeholds nivå

Figur 5.3 Bildene viser en og samme bygning ved framskredent forfall og etter istandsetting til ordinært vedlikeholds nivå

Kilde: Riksantikvaren

Kulturminneforvaltningen har lang erfaring med bevaring av hus og bygningsmiljøer. Den kunnskap som er opparbeidet er meget verdifull i forvaltning av hele den eksisterende bygningsmasse.

Det bygde miljøet omfatter bygninger, plasser, gater, infrastruktur m.m. Verdien av bygd miljø i Norge utgjør ca. 70 prosent av landets realformue – bygninger alene ca. 40 prosent. Hvordan vi forvalter disse ressursene har stor betydning for den samlede miljøbelastningen i samfunnet blant annet i form av utslipp og forbruk. Bygningssektoren produserer hvert år 1,5 millioner tonn avfall. Det produseres 1 mill. tonn avfall i året ved riving. 350.000 tonn kommer fra rehabilitering. Kunnskapsutviklingen i bygningssektoren er ori-

entert mot nybygg, mens halvparten av all aktivitet på sektoren er knyttet til eksisterende bygninger.

Ved forrige århundreskifte var det ca. 40 materialer i bruk i bygningssektoren, mot ca. 40.000 i dag. Manglende realdokumentasjon av egenskaper har bidratt til problemmaterialer som asbest og PCB, og fremtiden kan bringe nye overraskelser. Anvendelse av materialer med realdokumentasjon gjennom bruk er et godt forebyggende tiltak mot problemer. Det er derfor viktig å ta i bruk tidligere generasjoners kunnskap også ved nybygging. I bygningsarven ligger det også mye kunnskap om gjenbruk og resirkulering. Tegl fra de fleste murhus som er bygd før 1950 kan for eksempel resirkuleres i nye bygninger, mens nye murbygninger ofte bare kan benyttes som fyllmasse.

Kulturminner og områdeutvikling

Ved ny utbygging av for eksempel boliger og næringsvirksomhet er det viktig å ivareta byenes særpreg og funksjonalitet. Dette kan oppnås gjennom områdeutvikling hvor hensynet til både vern og nyskapning blir ivaretatt. Bedre tilgjengelighet og synliggjøring av kulturminnene er viktige tiltak. Dette kan skje gjennom for eksempel kulturminneplakater eller opparbeiding. I arbeidet med byutvikling og områdeplanlegging er det viktig at kommunene har tilstrekkelig planfaglig, estetisk og kulturminnefaglig kompetanse, og at kulturminnemyndighetene gir klare innspill om hensyn til vern og utforming, slik at kulturminnene kan framstå som verdifulle ressurser for stedsutviklingen.

5.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- legge fram en plan for opptrapping av kulturminnevernet
- tydelig forankre ansvaret for kulturminner i alle sektorer
- vurdere å overføre ansvar og myndighet på kulturminnefeltet til kommunene
- utvikle modeller for å gjøre kompetansen på kulturminnefeltet oversiktlig og tilgjengelig for kommunene
- utrede insentiver og prøve ut nye samarbeidsformer mellom det offentlige, private eiere og næringslivet
- fortsette registrering og kartlegging av kulturminner og kulturmiljøer og gjøre informasjonen tilgjengelig i databaser:

Det vil bli gjennomført forsøk med endret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Oppgaver og myndighet vil bli vurdert flyttet fra sentralt og regionalt nivå til enkeltkommuner eller til interkommunalt samarbeid. Økt delegering til lokalt nivå vil kunne gi mer effektiv måloppnåelse. Nye samarbeidsformer med private interesser og frivillige vil inngå som en integrert del av en slik satsing. For å oppnå et vellykket vern av kulturminner må samarbeidet på tvers av sektorene styrkes. I denne forbindelse er det viktig at sektorene følger opp med konkrete tiltak.

Det vil bli satset på gode og tilgjengelige kompetanse- og veiledningsfunksjoner lokalt. Dette vil blant annet skje gjennom etablering av nettverk der kompetansemiljøer er koplet sammen og gjort tilgjengelige for kommuner, organisasjoner og private eiere. Arbeidet med å samle ulike kulturminnedata-

baser vil bli intensivert. Opplysninger om kulturminner vil på denne måten bli bedre tilgjengelig for kommuner, planleggere, utbyggere m.v.

Regjeringen vurderer muligheten av å opprette et kulturminnefond. Det er særlig viktig å se på mulige insitamenter for private til å gi midler til et eventuelt fond, med sikte på størst mulig privat verneinnsats. Ved behandlingen av St.meld. nr. 8 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 256 (1999–2000) vedtok Stortinget å be Regjeringen fremme forslag om opprettelse av Norsk kulturminnefond i en egen proposisjon høsten 2000. Det har ikke vært mulig for Regjeringen å avklare alle nødvendige sider ved et slikt fond innen dette tidspunkt.

Regjeringen vil opprettholde en sterk prioritering av kulturminnevernet. I forslag til statsbudsjett for 2001 er kulturminnefeltet foreslått styrket med 20 mill. kroner. Dette er en oppfølging av de tiltak som ble varslet i St.meld. nr. 8 (1999–2000) om blant annet å forsere arbeidet med å bringe fredede bygninger og anlegg opp til ordinær vedlikeholdssituasjon, samt styrke istandsetting av Bryggen i Bergen. Satsingen i Miljøverndepartementets budsjett for 2001 er et viktig element i departementets arbeid med en konkret opptrappingsplan på kulturminnefeltet, slik Stortinget har bedt om.

6 Overgjødning og oljeforurensning

Utslipp av partikler, næringssalter og olje kan føre til skader på økosystemet. Store utslipp av partikler og næringssalter kan føre til nedslamming og overgjødning (eutrofipåvirkning). Dette medfører dårlig vannkvalitet både i ferskvannsforkomster og i marine områder, som igjen kan forårsake fiskedød, tap av biologisk mangfold, redusert rekreasjonsverdi knyttet til bading og annet friluftsliv, samt redusere vannets egnethet som drikkevann, til fiskeoppdrett, vanning av jordbruksarealer m.m. Utslipp av olje og kjemikalier fra skipsfarten og petroleumsvirksomheten kan skade organismer og økosystemer i havet, på sjøbunnen og i strandsonen. Utslipp av olje fra landbasert virksomhet kan også skade organismer og økosystemet i jordsmonnet.

6.1 Mål

Mål på området Overgjødning og oljeforurensning framgår av boks 6.1.

Boks 6.1 Mål for redusert overgjødning og oljeforurensning

Strategisk mål:

Det skal sikres en vannkvalitet i ferskvannsforkomster og i marine område som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.

Nasjonale resultatmål:

–Utslippene av næringssaltene fosfor og nitrogen til eutrofipåvirkede deler av Nordsjøen skal være redusert med omtrent 50 prosent innen 2005, regnet fra 1985. ¹

–Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre uakseptabel helse- eller miljøskade. Risikoen for miljøskade og andre ulemper som følge av akutt forurensning skal ligge på et akseptabelt nivå. ²

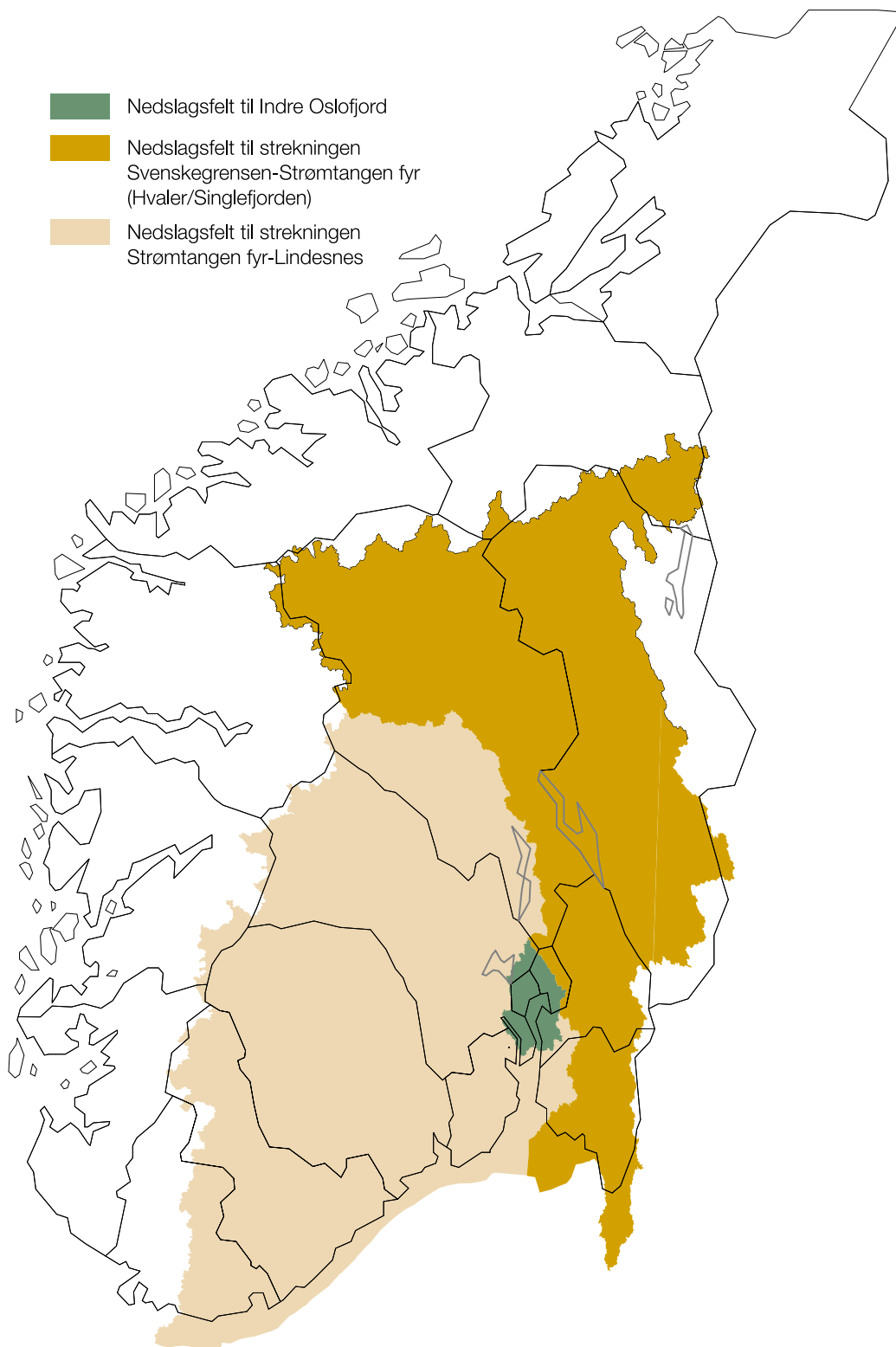
1. Målet er til vurdering i sammenheng med de internasjonale forpliktelsene på dette området

2. Det arbeides med kriterier/tidsramme for dette målet.

6.2 Tilstand og måloppnåelse

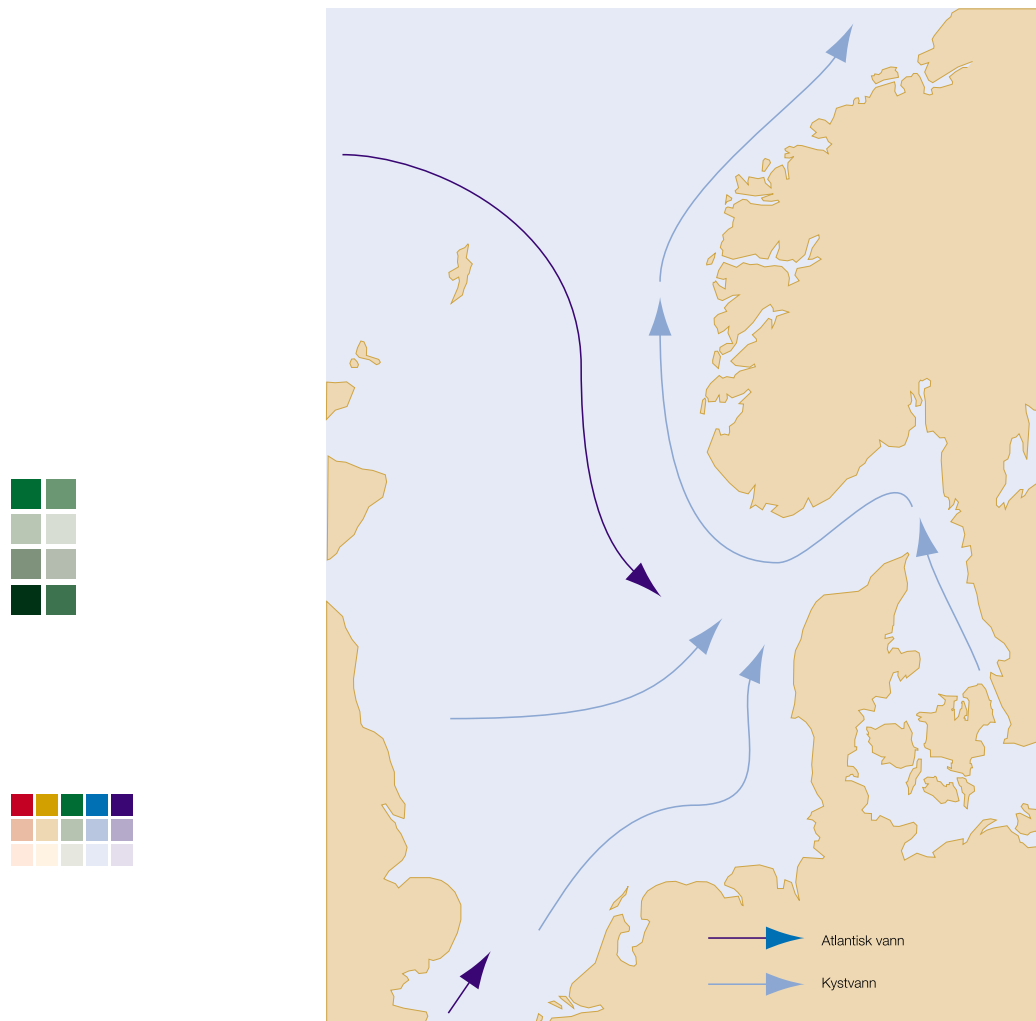
De marine områdene langs norskekysten fra svenskegrensen til Lindesnes (Skagerrakområdet) betegnes som eutrofipåvirket, jf. figur 6.1. De ytre kystområder langs Vestlandet og nordover er upåvirket av overgjødning, selv om enkelte fjorder med begrenset vannutskiftning er påvirket av lokale utslipp. Eutrofipåvirkningen langs sørlandskysten skyldes i hovedsak næringssalter

og organisk stoff fra den sørlige del av Nordsjøen og fra Kattegat, jf. figur 6.2. Dette kommer i tillegg til de norske tilførsene av næringssalter og partikler.



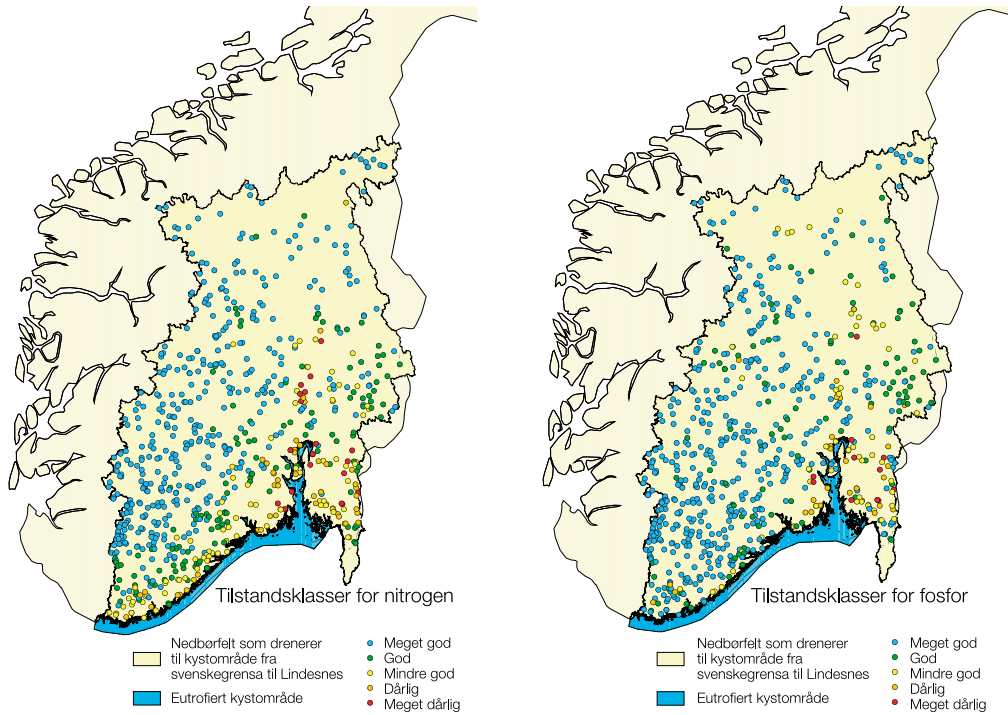
Figur 6.1 Nedbørsfelt som drenerer til det eutrofipåvirkede området fra svenskegrensen til Lindesnes.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/ Norsk institutt for vannforskning



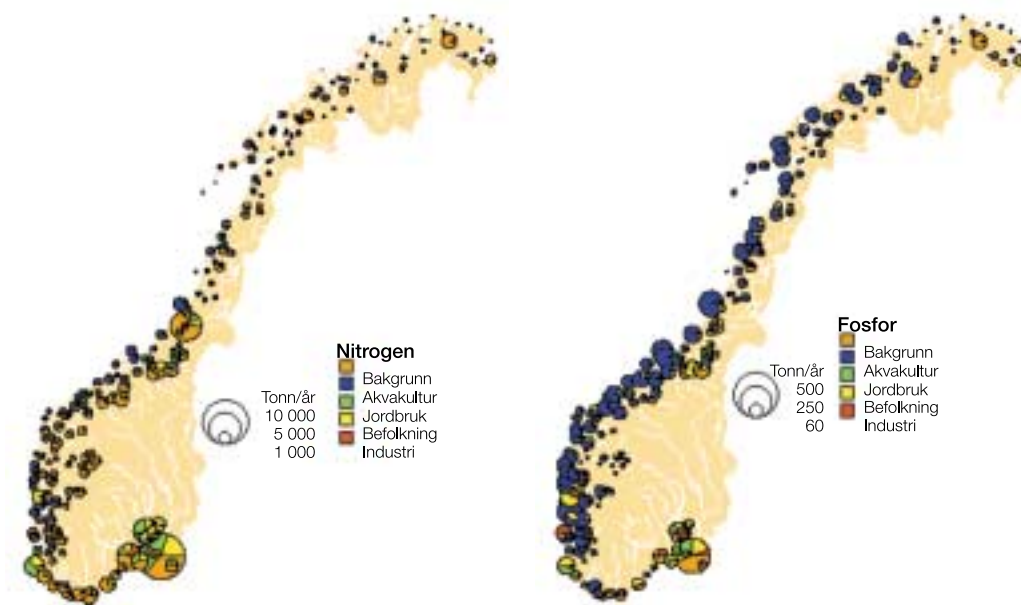
Figur 6.2 Oversikt over havstrømmene fra sørlige del av Nordsjøen og Kattegat til Skagerrak.
Kilde: Statens forurensningstilsyn/ Norsk institutt for vannforskning

De fleste eutrofipåvirkede ferskvannsforekomstene ligger nær store befolkningskonsentrasjoner og landbruksintensive områder på Østlandet, på Jæren og i Trøndelag. Figur 6.3 viser tilstandsklasse for de observerte konsentrasjonene av nitrogen og fosfor i innsjøer i nedbørsfeltet til det eutrofipåvirkede kystområdet fra svenskegrensen til Lindesnes. Det er knyttet betydelige brukerinteresser til mange av disse ferskvannsforekomstene.



Figur 6.3 Tilstandsklasser for nitrogen- og fosforkonsentrasjon i innsjøer som drenerer til området fra svenskegrensen til Lindesnes

Kilde: Statens forurensningstilsyn/ Norsk institutt for vannforskning



Figur 6.4 Beregnede fosfor- og nitrogentilførsler til kystområder, fordelt på kilder.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/ Norsk institutt for vannforskning/ Statistisk sentralbyrå

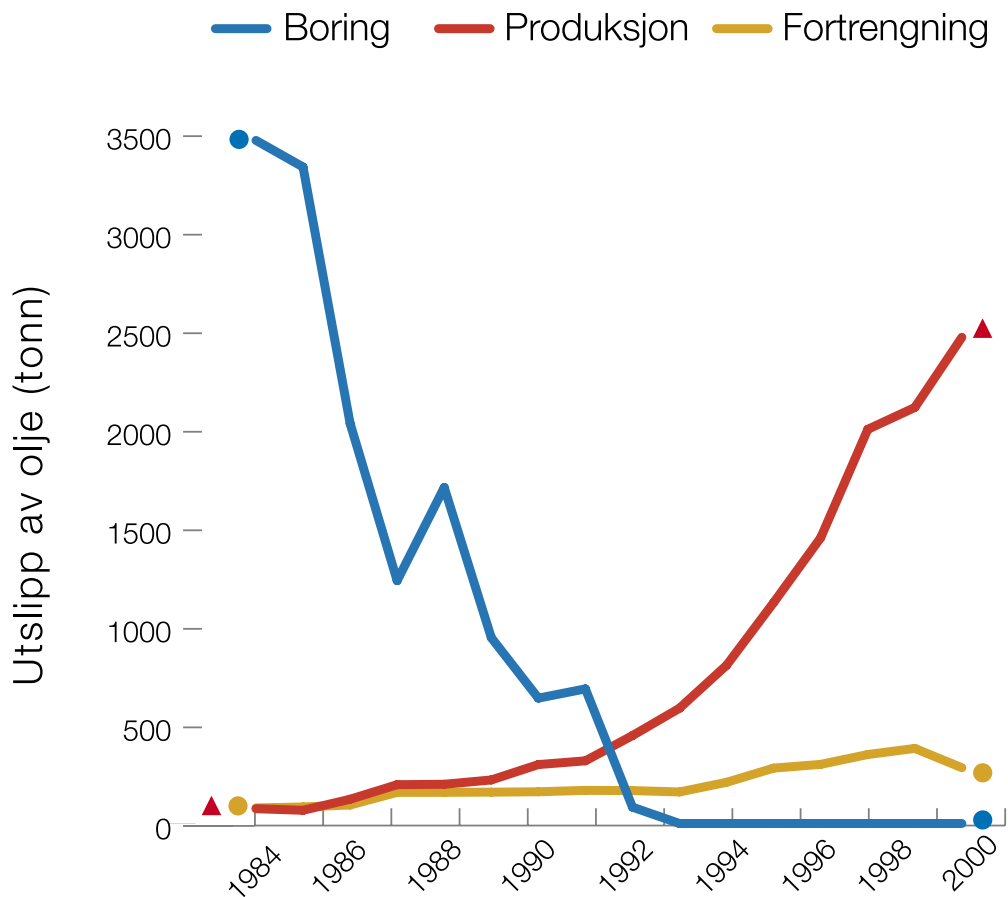
Det har vært gjennomført en rekke tiltak de senere årene for å redusere utslippene av både nitrogen og fosfor til områder som er eutrofipåvirket. Dette

har medført forbedret vannkvalitet i eutrofipåvirkede ferskvannsføremøster og i marine områder. Utslipp av fosfor i området fra svenskegrensen til Lindesnes var i 1998 redusert med 47 prosent siden 1985. Nitrogenrensetiltak er de siste årene prioritert i områder der norske utslipp er av vesentlig betydning for eutrofipåvirkningen, slik det er definert i EUs avløpsdirektiv og nitratdirektiv. Dette er områdene fra svenskegrensen til Strømstangen fyr (Hvaler/ Singlefjorden) og i Indre Oslofjord. Utslippene av nitrogen i hele det eutrofipåvirkede området var i 1998 redusert med 27 prosent siden 1985. Dette innebærer at målet for fosfor allerede er nådd, mens det fortsatt gjenstår tiltak for å nå målet for nitrogen, jf. resultatmål 1. Figur 6.4 viser en oversikt over mengde utslipp av næringsstoffene fosfor og nitrogen fordelt på kilde.

Oljeforurensning deles inn i ulovlige og ukontrollerte (akutte) utslipp og tillatte operasjonelle utslipp fra henholdsvis offshoreinstallasjoner, skip og landbaserte kilder, jf. resultatmål 2. Konsekvensene av akutte oljeutslipp avhenger av mengde og type olje, årstid, hvor utslippet finner sted, vind og strømforhold, og hvor mye olje som blir samlet opp av beredskapen. Kunnskapsgrunnlaget er ikke tilstrekkelig når det gjelder langsiktige virkninger av operasjonelle utslipp til sjø, fortrinnsvis av kjemikalier og produsert vann. Dette gjelder spesielt påvirkninger på det biologiske mangfoldet og økosystemenes funksjon og sammensetning.

Myndighetene har god oversikt over utslipp av olje fra petroleumsvirksomheten, mens utslippstall fra landbaserte kilder og skipsfart, spesielt når det gjelder ulovlige utslipp, er mer mangelfulle. I petroleumsvirksomheten er det de operasjonelle utslippene som dominerer, hvor det største bidraget utgjør utslipp av oljeholdig vann som følger med olje og gass opp fra brønnen (produsert vann), jf. figur 6.5. I 1999 ble det sluppet ut til sammen 2 467 tonn olje i produsert vann av de totale operasjonelle utslippene av olje fra petroleumsvirksomheten på 2 750 tonn (3437 m³). Mengden produsert oljeholdig vann øker med oljefeltens alder og med antall felt som kommer i produksjon. Maksimalt tillatt konsentrasjonen av olje i vannet som slippes ut er 40 mg pr. liter. Årsgjennomsnittet for norske installasjoner har på 1990-tallet vært 20–25 mg olje per liter produsert vann. Det er imidlertid ikke fastsatt utslippsgrenser for de vannløselige fraksjonene i olje (lavaromatisk forbindelser, fenoler og PAH), og disse er ikke omfattet av utslippstallene. Disse stoffene kan ha negative biologiske og økologiske effekter. Det benyttes store mengder kjemikalier i petroleumsvirksomheten. Enkelte av disse stoffene er miljøfarlige. I 1999 var de totale operasjonelle utslippene av offshorekjemikalier på 177 303 tonn. Utslippene varierer i takt med aktiviteten på sektoren, jf. figur 6.6.

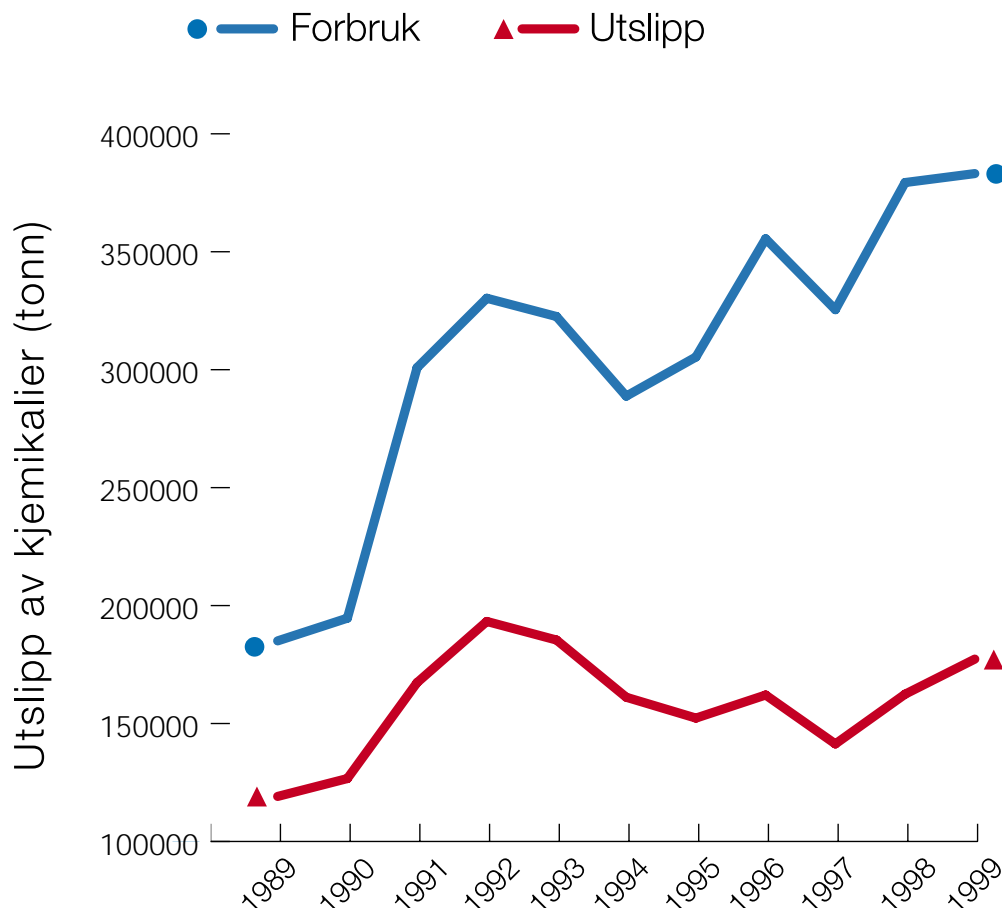
Fig_6.5



Figur 6.5 Operasjonelle utslipp av olje fra oljeholdig vann i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk sektor i Nordsjøen.

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

Fig_6.6



Figur 6.6 Operasjonelle utslipp av kjemikalier i tilknytning til petroleumsvirksomhet på norsk sektor i Nordsjøen.

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

Petroleumsvirksomheten påvirker også havbunnen rundt installasjoner i form av operasjonelle utslipp av borekaks og slam. Utslipp av oljeholdig borekaks har vært forbudt i Norge siden 1991. Oljeindustrien har satt i gang arbeid for å finne ut mer om miljøeffektene av gamle kakshauger og hvordan disse kan reduseres. Dette arbeidet er ikke avsluttet.

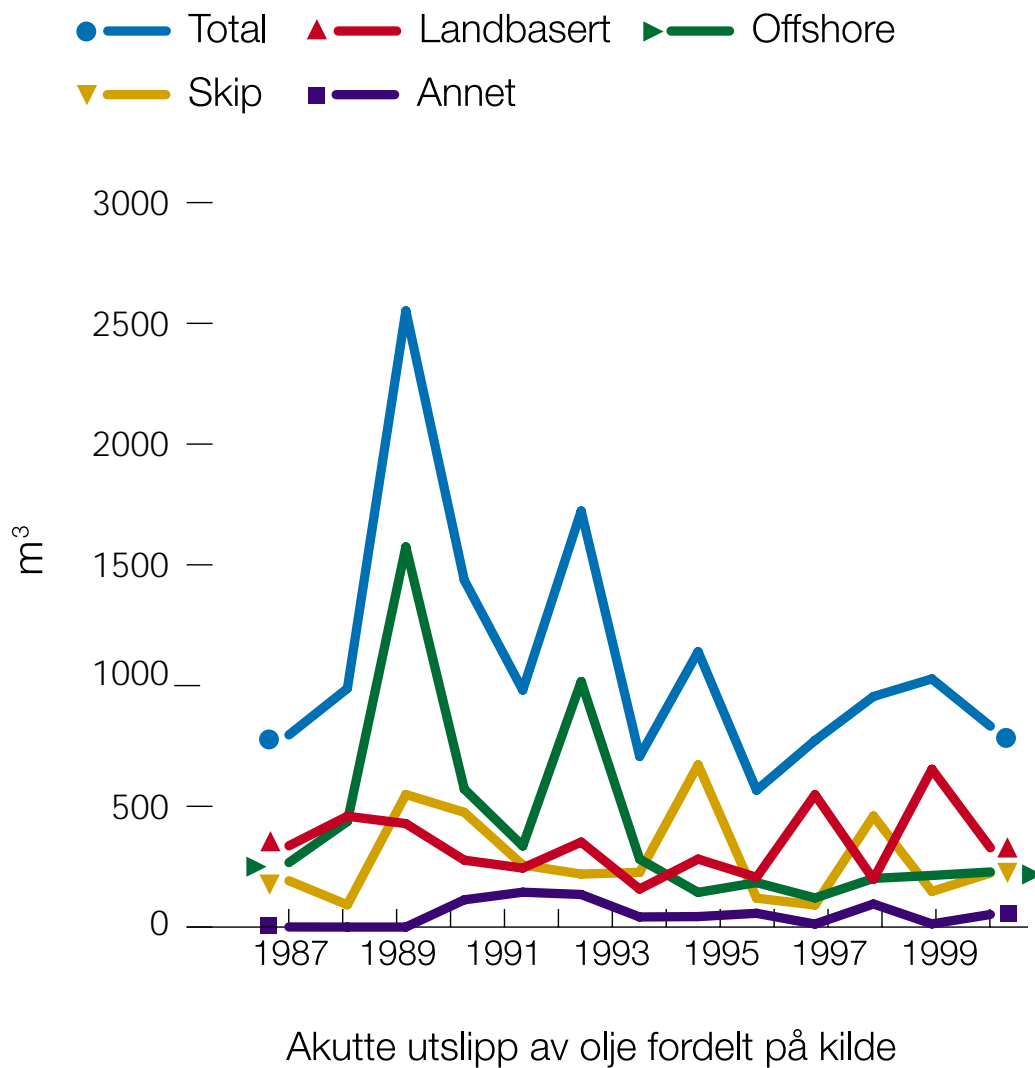
Det har vært en nedgang i mengden akutte utslipp av olje de senere år, spesielt fra petroleumsvirksomheten, mens mengden av de akutte utslippene av kjemikalier har økt, jf. figur 6.7 og 6.8. Økningen av kjemikalieutslipp skyldes i hovedsak stadig flere offshoreinstallasjoner og åpning av nye områder for leting og produksjon.

Tabell 6.1 viser antall og mengde rapporterte akutte utslipp av olje og kjemikalier i 1999 fordelt på kilder.

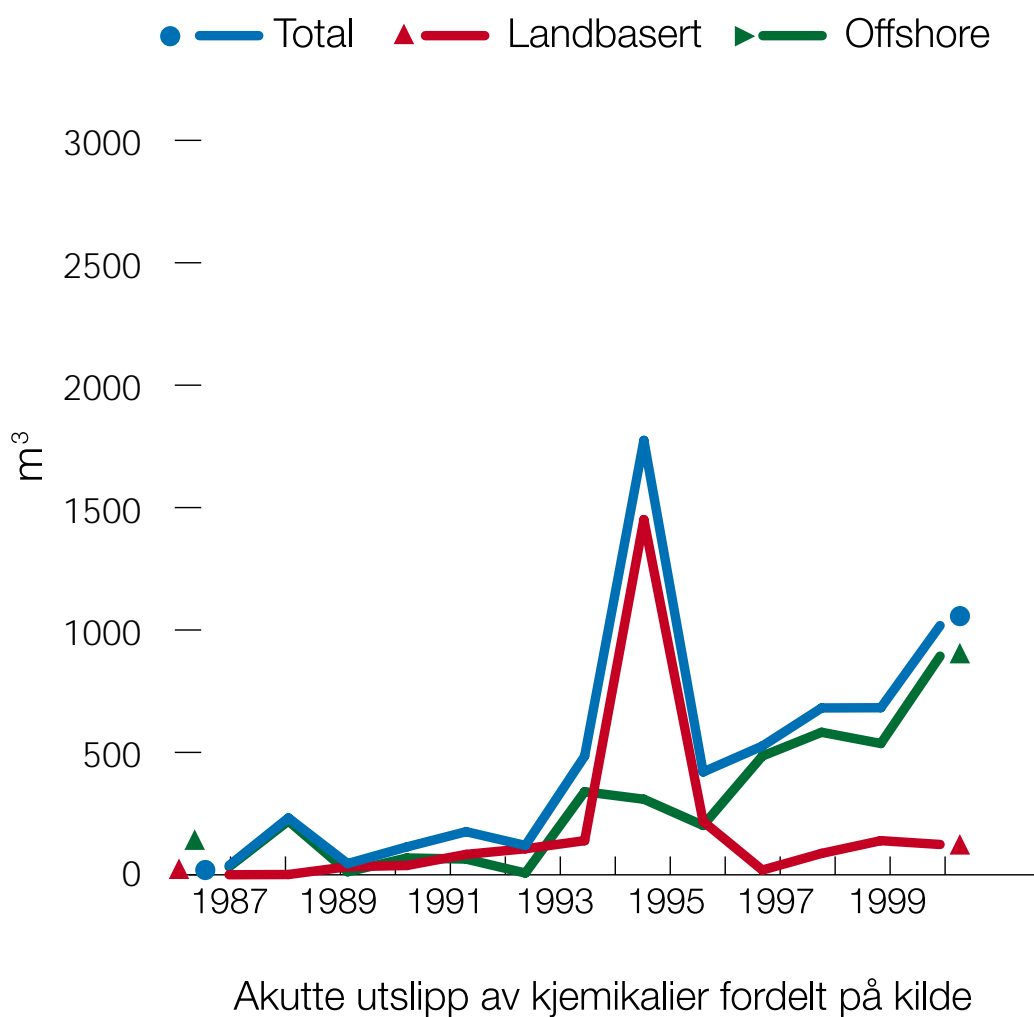
Tabell 6.1:

Kilde	Olje		Kjemikalier	
	antall	mengde	antall	mengde
Offshore	159	228 m ³	106	893 m ³
Skipsfart	101	223 m ³	0	0
Landbasert	104	329 m ³	36	127 m ³
Andre kilder	27	52 m ³	1	0,1 m ³
Total	391	832 m ³	143	1020 m ³

Ikke alle akutte utslipp av olje og kjemikalier blir oppdaget og varslet. Mørketallene er betydelige, spesielt for skipstrafikken der det fortsatt forekommer ulovlige utslipp på tidspunkt og steder der muligheten for å bli oppdaget av myndighetenes overvåkning er liten.



Figur 6.7 Akutte utslipp av olje
Kilde: Statens forurensningstilsyn



Figur 6.8 Akutte utslipp av kjemikalier

Kilde: Statens forurensningstilsyn

6.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- sikte mot å utvikle en helhetlig og styrket miljøpolitikk for hav- og kystområdene
- styrke og effektivisere oljevernberedskapen

Fiskeri- og havbruksnæringen vil ventelig styrke sin rolle som en av landets viktigste næringer, særlig når inntektene fra olje- og gassaktivitetene på norsk sokkel reduseres. Rene og produktive havområder er en forutsetning for en satsing på havets ressurser. Miljøtilpasningen av næringene i marin sektor må sikres og forvaltningen av ressursene må baseres på en helhetlig tilnærming til økosystemene i havet og langs kysten. Regjeringen vil derfor foreta en gjennomgang av dagens politikk med sikte på å utvikle en helhetlig og styrket miljøpolitikk for hav- og kystområdene. Regjeringen vil gi havmiljøpolitikken en bred omtale i neste Stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Norge har gjennom en årrekke lagt betydelig vekt på internasjonalt samarbeid for beskyttelse av havmiljøet. Regjeringen vil videreføre og styrke det regionale havmiljøarbeidet, spesielt innenfor OSPAR-konvensjonen (konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nord-østlige Atlanterhav) og gjennom Norges vertskap for den 5. ministerkonferansen om beskyttelse av Nordsjøen (Nordsjøkonferansen) i 2002.

Målet for reduksjon av utslipp av næringssalter er nådd når det gjelder fosfor. For å nå målet for nitrogen må innsatsen innenfor landbruk og kommunalt avløp styrkes. Landbruksdepartementet vil i dette arbeidet stimulere til at miljøplaner for de enkelte bruk skal bidra til økt kunnskap og bevisstgjøring rundt overgjødslingsproblematikken hos den enkelte bonde, iverksette informasjonstiltak for bedre håndtering og bruk av husdyrgjødsel, øke antall områdetiltak der vannkvalitet og avrenning av næringssalter inngår, økt omlegging til miljøvennlige jordarbeidsmetoder samt i løpet av 2001 sette kvantitative mål for tiltaksgjennomføring på aktuelle områder.

De senere årene er det gjort store investeringer innenfor avløpssektoren. Miljøverndepartementet har i 2000 foretatt en gjennomgang av den kommunale avløpssektoren for å kartlegge hva som gjenstår for å nå målene, blant annet på bakgrunn av EUs avløpsdirektiv.

Mye av det som gjenstår innen kommunal avløpssektor er i stor grad av lokal karakter. Regjeringen mener derfor det nå er riktig og hensiktsmessig at kommunene selv tar mer ansvar for sitt vannmiljø. Det ble våren 2000 fastsatt en ny forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg, der kommunen får myndighet til å gi utslippstillatelse innenfor avløpssektoren på opp til 1000 PE. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2001. Det er opp til kommunene å stille rensekraav avhengig av resipientforhold og tilknyttede brukerinteresser innenfor de utvidete rammene. EUs rammedirektiv for vannressursforvaltning som ble vedtatt i september 2000, setter krav om en helhetlig forvaltning og at det skal utarbeides miljømål for vassdrag og sjøområder på tvers av kommune- og fylkesgrenser. «Miljømål for vannforekomster» vil være et egnet verktøy ved gjennomføring av direktivet i Norge. Slik kan kommunene få bedre oversikt over tilstand og bruk av egne vannforekomster. Samtidig gir det økt lokal interesse og engasjement innen vannressursforvaltningen. Miljømålarbeidet vil gi kommunene et godt grunnlagsmateriale for helhetlige vurderinger i forbindelse med kommunal planlegging og fastsetting av utslippstillatelser. I forbindelse med implementering av EUs rammedirektiv for vannressursforvaltning vil Regjeringen gjennomgå norsk lovgivning og praksis med det formål å styrke samordningen av norsk forvaltning av vassdrag, kyst og marine områder.

Oppdrettsnæringen er i sterk vekst, og det er viktig å hindre at denne på sikt medfører fare for regional overgjødning på Vestlandet, jf. behovet for bedre miljøtilpasning av næringene i marin sektor.

Det internasjonale arbeidet for å redusere belastningen fra utslipp av næringssalter pågår ellers både i regi av Nordsjøkonferansene og i henhold til OSPAR-konvensjonen. Forpliktelsene i forhold til disse gjennomføres i stor grad gjennom oppfølging av EU-direktiv (nitratdirektivet og avløpsdirektivet).

Utslipp av olje fra petroleumsvirksomhet, landbasert virksomhet og skipsfart skal ikke medføre uakseptabel helse- eller miljøskade. For petroleumsvirksomhet betyr dette konkret at det for nye felt skal etableres løsninger som innebærer «nullutslipp» av olje og kjemikalier som er miljøfarlige til sjø. For eksisterende felt skal det som hovedregel innen 2005 etableres løsninger for nullutslipp eller minimale operasjonelle utslipp av mulige miljøskadelige forbindelser fra petroleumsvirksomheten. For å nå dette målet har miljøvernmyndighetene etablert et utstrakt samarbeid med industrien. På oppdrag fra Statens forurensningstilsyn har operatørselskapene utredet mulige tiltak for å redusere utslippene til sjø fra hver enkelt installasjon. Dette materialet er blitt brukt av myndighetene i arbeidet med å legge opp en strategi for å følge opp operatørens aktiviteter. Videre vil det også bli gitt en nærmere beskrivelse av hva myndighetene legger i begrepet «nullutslipp».

Myndighetene overvåker tilstanden i det marine miljø. Blant annet kontrolleres om det finnes rester av oljekomponenter i fisk og andre marine organismer. Dette er viktig for å dokumentere at offshorevirksomheten ikke medfører forurensning av norsk sjømat. Oljeselskapene er gjennom utslippstillatelsene pålagt å overvåke utslipp og effekter av utslipp fra offshorevirksomheten. Dette er et viktig supplement til myndighetenes overvåking.

Det synes å være allmenn enighet om at kunnskapsgrunlaget vedrørende langtidsvirkninger fra utslipp til sjø ikke er tilstrekkelig, og at den innsatsen som gjøres av industrien og forvaltningen på området bør organiseres på en mer rasjonell måte enn i dag. På denne bakgrunn er det nedsatt en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra berørt industri/næringsliv, forskningsmiljøer og forvaltning. Siktemålet er å identifisere kunnskapsbehov, klargjøre forskningsbehov, samt å foreslå hvordan innsatsen på feltet kan organiseres på en mer rasjonell måte. Videre vil miljøvernmyndighetene skaffe en bedre oversikt over utslipp av olje fra skipsfart og landbasert industri.

Internasjonalt reguleres petroleumsvirksomheten i OSPAR-konvensjonen. Sommeren 2000 vedtok OSPAR nye regler for bruk og utslipp av oljebaserte og syntetiske borevæsker, utslipp av oljeholdig borekaks og bruk og utslipp av kjemikalier.

Norsk beredskap mot akutte utslipp av olje og kjemikalier er i medhold av forurensningsloven basert på tre beredskapsnivåer. Privat virksomhet slik som for eksempel petroleumsvirksomheten, skal sørge for en nødvendig beredskap og selv iverksette tiltak overfor egne akutte utslipp. Kommunene har ansvar ved mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen og som ikke dekkes av privat beredskap. Staten skal sørge for beredskap mot større tilfeller av akutt forurensning som ikke dekkes av privat eller kommunal beredskap.

Miljøvernmyndighetene arbeider for tiden med en miljørisiko- og beredskapsanalyse der statens egen beredskapsevne evalueres. Det tas sikte på at dette arbeidet blir ferdigstilt i begynnelsen av 2001. Dagens oppgavefordeling innenfor oljevernberedskapen blir vurdert i tilknytning til dette arbeidet. Resultatet av det pågående arbeidet vil danne grunnlag for eventuelle endringer i statens oljevernberedskap, med sikte på ytterligere styrking og effektivisering. Det er ellers nedsatt en arbeidsgruppe på direktoratsnivå mellom miljøvern- og forsvarsmyndighetene som skal gjennomgå de beredskapsoppgaver som i dag er lagt til Sjøfartsdirektoratet for å hindre utlekking av olje og kjemikalier ved grunnstøting eller skipskollisjoner. Arbeidsgruppen skal vurdere mulighetene for å få en mest mulig effektiv bruk av statlige ressurser innenfor dette området og avgi rapport i løpet av våren 2001.

Arbeidet med å redusere miljøproblemene knyttet til skipsfart skjer i stor grad internasjonalt gjennom FNs sjøfartsorganisasjon (IMO). Norge spiller en aktiv rolle i dette arbeidet. Det ventes at IMO i 2001 vedtar en internasjonal konvensjon som vil forby bruk av tinn-organiske bunnstoffer på skip. Norge bidrar også aktivt i arbeidet med å utarbeide en konvensjon med regler for å hindre uheldig spredning av fremmede organismer i ballastvann. Målet er at denne konvensjonen skal kunne underskrives i 2003. Også skipsfartens bidrag til utslipp av klimagasser er nå kommet på dagsordenen for IMO. Organisasjonen har i første omgang utarbeidet en studie som kartlegger utslippene, undersøker mulighetene for utslippsreduksjoner og vurderer aktuelle virkemidler.

Nærmere 2600 skipsvrak langs norskekysten er kartlagt. Skipsvrakprogrammet har som mål å sikre at vrakene ikke medfører forurensning. Den operative fasen med konkrete undersøkelser av prioriterte vrak er nå i ferd med å bli fullført. 30 av vrakene med et antatt høyt forurensningspotensiale er blitt vurdert nærmere de senere årene. Undersøkelser av de seks vrakene med antatt høyest forurensningspotensiale ble sluttført sommeren 2000. Resultatene fra disse undersøkelsene vil bli sammenholdt, og forslag til det videre arbeid med vrakene skal foreligge i løpet av våren 2001. Departementet vil på bakgrunn av tilstandskartleggingen avgjøre om tiltak må gjennomføres, blant annet om det vil være påkrevd å tømme vrakene for olje.

7 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Utslipp og bruk av farlige kjemikalier er en av de største miljøtruslene vi står overfor. Kjemikalier finnes i alle produkter og inngår i de fleste industriprosesser, og en rekke av dem kan skade mennesker og/eller miljø. Utslipp til miljøet av kjemikalier skjer i alle stadiene av produktstrømmen i samfunnet. Utslippene stammer fra gruvedrift, fra produksjon av råstoff og ferdigvarer i industrien, fra bruk av produkter i husholdningene og arbeidsliv, fra transportsektoren, fra landbrukssektoren og fra avfallsbehandling, i tillegg til langtransporterte tilførsler via luft- og havstrømmer.

Flere kjemikalier brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg opp i næringskjedene, noe som representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsen for kommende generasjoner. De farligste kjemikaliene, miljøgifter som for eksempel PCB og dioksiner, kan forårsake skader selv i små konsentrasjoner. Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevnen eller arvestoffet.

Sammenhengen mellom miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier er vist i figur 7.1 og beskrevet i boks 7.2.

7.1 Mål

Mål på området Helse- og miljøfarlige kjemikalier framgår av boks 7.1.

Boks 7.1 Mål for redusert påvirkning av helse- og miljøfarlige kjemikalier

Strategisk mål

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser.

Nasjonale resultatmål

- Utslipp av enkelte miljøgifter (jf. prioritetslisten i tabell 7.1) skal stanses eller reduseres vesentlig innen 2000, 2005 og 2010.
- Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (25 år, det vil si innen 2020).
- Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig.
- Forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall o.l., skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.

Tabell 7.1: Liste over prioriterte kjemikalier som omfattes av resultatmål 1 (Prioritetslisten)

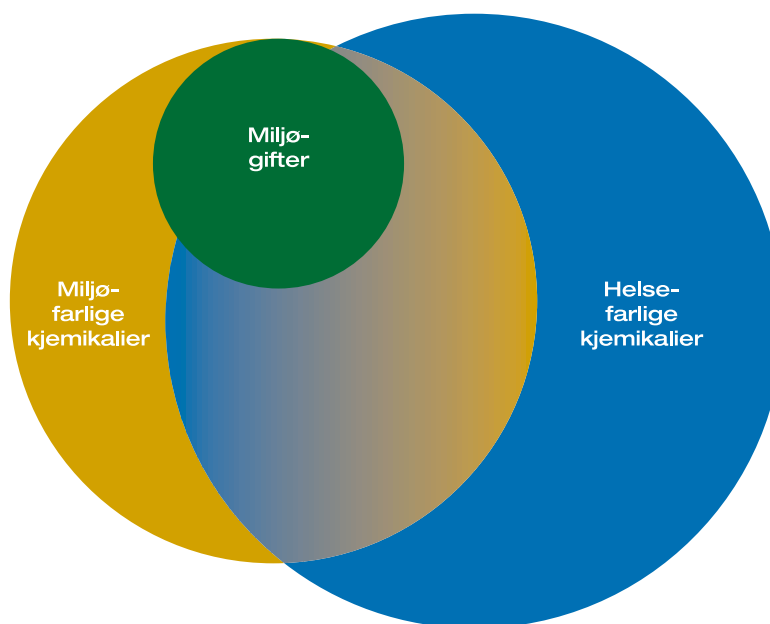
Reduseres vesentlig innen 2000 og søkes stanset innen 2005:	Reduseres vesentlig senest innen 2010:
Høyklorerte, kortkjedede parafiner	Brommerte flammehemmere
PCB	1,2 Dikloreten (EDC)
Pentaklorfenol	Dioksiner og furaner
Nonylfenol og nonylfenoletoksilater*	Heksaklorbenzen
Oktylfenol og oktylfenoletoksilater*	Klorerte alkyl benzener (KAB)
Enkelte tensider	Muskxylener
	Tetrakloreten (PER)
	Triklorbenzen
	Triklloreten (TRI)
	PAH
	Tributyltinnforbindelser
	Trifenyltinnforbindelser
	Bly
	Kadmium
	Kobber
	Kvikksølv
	Krom

* stanses innen 2000

7.2 Tilstand og måloppnåelse

Bruken av kjemikalier er nært knyttet til produksjons- og forbruksmønsteret, og både mengden, antall kjemikalier, og antall bruksområder har økt betraktelig de senere årene. Den store handelen med produkter bidrar stadig mer til spredningen av kjemikalier. Selv om norsk industri har redusert sine utslipp av de alvorligste miljøgiftene, bidrar enkelte industribransjer også til økt forbruk av kjemikalier. Fordi det generelle forbruket av farlige kjemikalier har økt er det usikkert om den totale helse- og miljøbelastningen er redusert, selv om utslippene av de farligste miljøgiftene har gått ned de siste årene.

Fig_7.1



Figur 7.1 Sammenhengen mellom miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier

I Innst. S. nr. 256 (1999–2000), uttrykker Stortingets Energi- og miljøkomite at kommende meldinger om rikets miljøtilstand skal ha et fast kapittel om miljøgifter, og at dette «over tid vil beskrive utviklingen av slike kjemikalier». I dag finnes det ikke noen entydig internasjonal definisjon av miljøgifter, jf. boks 7.2. I påvente av en slik definisjon, har Regjeringen valgt å rapportere på utviklingen i utslipp av de høyest prioriterte miljøgiftene, jf. figur 7.3 og resultatmål 1. Regjeringen tar også sikte på å utvikle nye nøkkeltall i 2001 som gir en indikasjon på utviklingen i bruk av kjemikaliene som er oppført på miljøvernmyndighetenes obs-liste, dvs et langt større antall kjemikalier med alvorlige egenskaper. Det vil også utvikles systemer for rapportering om utviklingen i utslippene av kjemikalier som er prioritert for tiltak innenfor OSPAR.

Boks 7.2 Miljøgifter

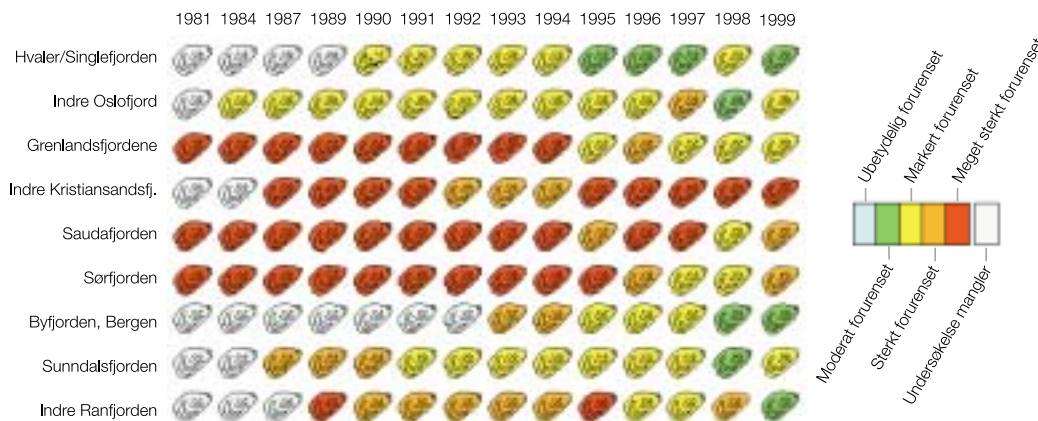
Noen av de mest helse- og miljøfarlige av kjemikaliene kalles miljøgifter. Miljøgifter kjennetegnes ved at de kan gi skadeeffekter selv i små konsentrasjoner, at de er lite nedbrytbare og kan bio-akkumuleres (kan hope seg opp i organismer). Både tungmetaller, som bly, kadmium og kvikksølv, og organiske stoffer, som PCB, DDT og dioksiner, regnes blant miljøgiftene. Det finnes ingen entydig internasjonal definisjon på hvilke kjemikalier som er miljøgifter. Det er altså ikke fastsatt grenseverdier for hvor skadelig, tungt nedbrytbart eller bio-akkumulerbart et kjemikalie kan være før det defineres som en miljøgift.

I Norge er de høyest prioriterte miljøgiftene oppført på prioritetslisten, og for disse miljøgiftene gjelder mål om stans eller vesentlig reduksjon i utslippene innen 2000, 2005 og 2010, jf. resultatmål 1 i boks 7.1. Innenfor samarbeidet mellom landene som grenser til det nord-østlige Atlanter-

hav (OSPAR), arbeides det med å avklare hvilke kjemikalier som faller inn under det vedtatte målet om å stanse utslippene innen en generasjon, jf. resultatmål 2 i boks 7.1. Dette kan forstås som et bidrag til å komme fram til en internasjonal enighet om hva som skal anses som miljøgifter. Norske miljøvernmyndighetene har i tillegg utarbeidet et sett kriterier for hvilke egenskaper de anser som uønskede, jf. boks 7.3. Kriteriene omfatter også kjemikalier som ikke anses som miljøgifter, som for eksempel kreftfremkallende kjemikalier som ikke er tungt nedbrytbare og bio-akkumulerbare. Miljøvernmyndighetene har utgitt en obs-liste med eksempler på kjemikalier som oppfyller disse kriteriene. Listen inneholder om lag 200 kjemikalier.

Strategisk mål

Ifølge det strategiske målet skal konsentrasjonene av de alvorligste miljøgiftene i miljøet reduseres over tid, og på sikt bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelse. Det finnes ikke ett nøkkeltall som beskriver den samlede utviklingen i konsentrasjonene av miljøgifter i miljøet. Miljøgiftinnholdet i blåskjell gir en god indikasjon på konsentrasjonene av miljøgifter i de frie vannmassene og illustrerer derfor utviklingen i forhold til dette målet. Som det framgår av figur 7.2 er vannkvaliteten i fjordene generelt forbedret de siste ti-årene, selv om tilstanden fortsatt ikke er tilfredsstillende.



Figur 7.2 Miljøgifter i blåskjell langs norskekysten

Kilde: Norsk institutt for vannforskning/Statens forurensningstilsyn.

Resultatmål 1

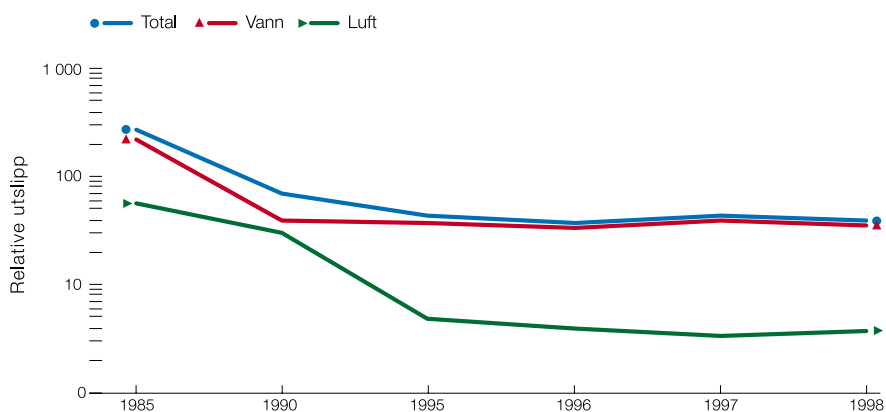
Resultatmål 1 omfatter et tyvetalls miljøgifter som utgjør særlige helse- og miljøproblemer i Norge, og som det er inngått internasjonale avtaler om, og som derfor er oppført på prioritetslisten, jf. tabell 7.1. Utslippene av miljøgiftene på listen skal stanses eller reduseres vesentlig innen 2000, 2005 og 2010. Regjeringen vil i 2001 vurdere behovet for å revidere prioritetslisten.

Prioritetslisten består av enkeltstoffer som hver for seg kan forårsake skade på helse og miljø. Det er imidlertid den samlede påvirkningen av alle

stoffene på listen som er av betydning for helse og miljø, ikke utslippene av det enkelte stoff. For å vurdere den samlede belastningen av utslipp av miljøgiftene på prioritetslisten, beregnes en indeks for kjente utslipp av miljøgiftene på listen, der utslippene av den enkelte miljøgift er veiet etter stoffets farlighet. De samlede utslippene av miljøgiftene på listen er vesentlig redusert de siste 10–15 årene, jf. figur 7.3. Selv om utslippene er redusert fra 1985 til 1995, må utslippene innen 2000, 2005 og 2010 reduseres vesentlig fra 1995-nivå før resultatmål 1 er nådd. De samlede utslippene av miljøgiftene på listen ble noe redusert fra 1997 til 1998.

Utslippene av nonylfenoler, nonylfenoletoksilater, oktylfenoler og oktylfenoletoksilater (alkylfenoler) skal stanses innen 2000. Det er i år gjennomført en bredt anlagt kartlegging som skal legges til grunn for å vurdere måloppnåelse. Foreløpige resultater viser at et samarbeid med flere bransjer har ført til en vesentlig reduksjon i bruken av disse kjemikaliene, men at det gjenstår et forbruk som i følge Statens forurensningstilsyn ventes å være om lag en sjettedel av forbruket i 1995. For å sikre at bruken opphører, vurderes nå innføring av forbud, jf. kap. 7.3.

Fig_7.3



Figur 7.3 Utvikling i indeks for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veiet etter farlighet
Kilde: Statens forurensningstilsyn.

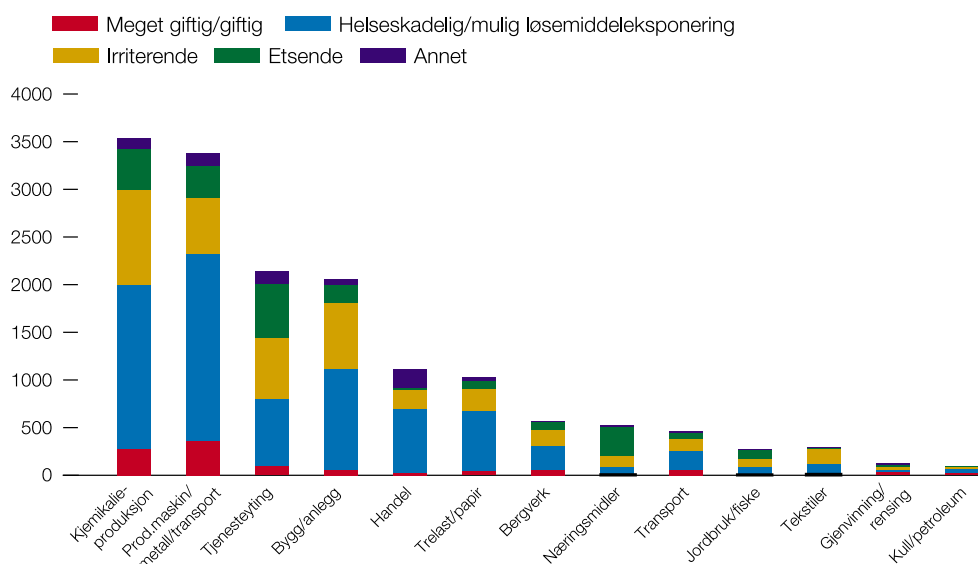
Resultatmål 2

Målet om å stanse utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel innen en generasjon, jf. resultatmål 2, gjenspeiler Norges forpliktelser i ministererklæringen fra den fjerde Nordsjøkonferansen i 1995 og i ministererklæringen fra OSPARs ministermøte i 1998. Målet skal operasjonaliseres i samarbeid mellom nordsjølandene og mellom landene som grenser til det nord-østlige Atlanterhav (partene til Oslo- og Pariskonvensjonene, OSPAR). Innen 2003 skal det fastsettes tiltak for å stanse utslippene av stoffene som først blir prioritert for tiltak på OSPARs prioritetsliste. Norge leder arbeidet med å etablere et felles rapporteringssystem for utslipp av prioriterte stoffer som skal benyttes i rapporteringen til den femte Nordsjøkonferansen i 2002, og vil som vertsland for konferansen bidra aktivt i utarbeidelsen av en ny ministerdeklarasjon.

Resultatmål 3

Resultatmål 3 er rettet mot det forebyggende arbeidet med å forhindre helse- og miljøskade forårsaket av kjemikalier, og innebærer at stadig mindre helse- og miljøfarlige kjemikalier skal inngå i produksjon, produkter og avfall, og at kjemikalier skal benyttes på en måte som minimerer faren for helse- og miljøskade.

Det er stort behov for bedre kunnskap og dokumentasjon om både tilførsler og effekter av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Det er ikke utviklet en helhetlig kjemikaliestatistikk som beskriver utviklingen i risikoen knyttet til bruk og utslipp av kjemikalier. Miljøvernmyndighetene har imidlertid gjennom Produktregisteret svært god oversikt over bruken av såkalt merkepliktige kjemiske produkter. Kjemiske produkter som inneholder kjemikalier som er klassifisert som helse- eller miljøfarlige, skal meldes inn til Produktregisteret. Omfanget av bruken av slike kjemikalier er viktig for utviklingen av risiko knyttet til utslipp og bruk av kjemikalier. Som figur 7.4 viser benyttes et stort antall produkter med helse- og miljøfarlige kjemikalier i en rekke bransjer.



Figur 7.4 Antall produkter med helse- og miljøfarlige kjemikalier registrert i ulike bransjer. Figuren viser antall produkter deklart til Produktregisteret i 1999 fordelt på ulike fareklasser

Kilde: Produktregisteret/Statens forurensningstilsyn.

Bruken av kjemikalier fører til mellom 2 500 og 3 000 akutte forgiftninger i Norge hvert år. Påvirkning av helse- og miljøfarlige kjemikalier antas å være en medvirkende faktor til at enkelte kreftformer har økt de senere år. Andre eksempler på helseskader er allergi. Blant annet antas 10–15 prosent av norske kvinner å være allergiske mot nikkel.

Resultatmål 4

Resultatmål 4 gjelder forurensning fra nedlagte gruver og forurensning i grunn og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet og avfallsdisponering. I St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets

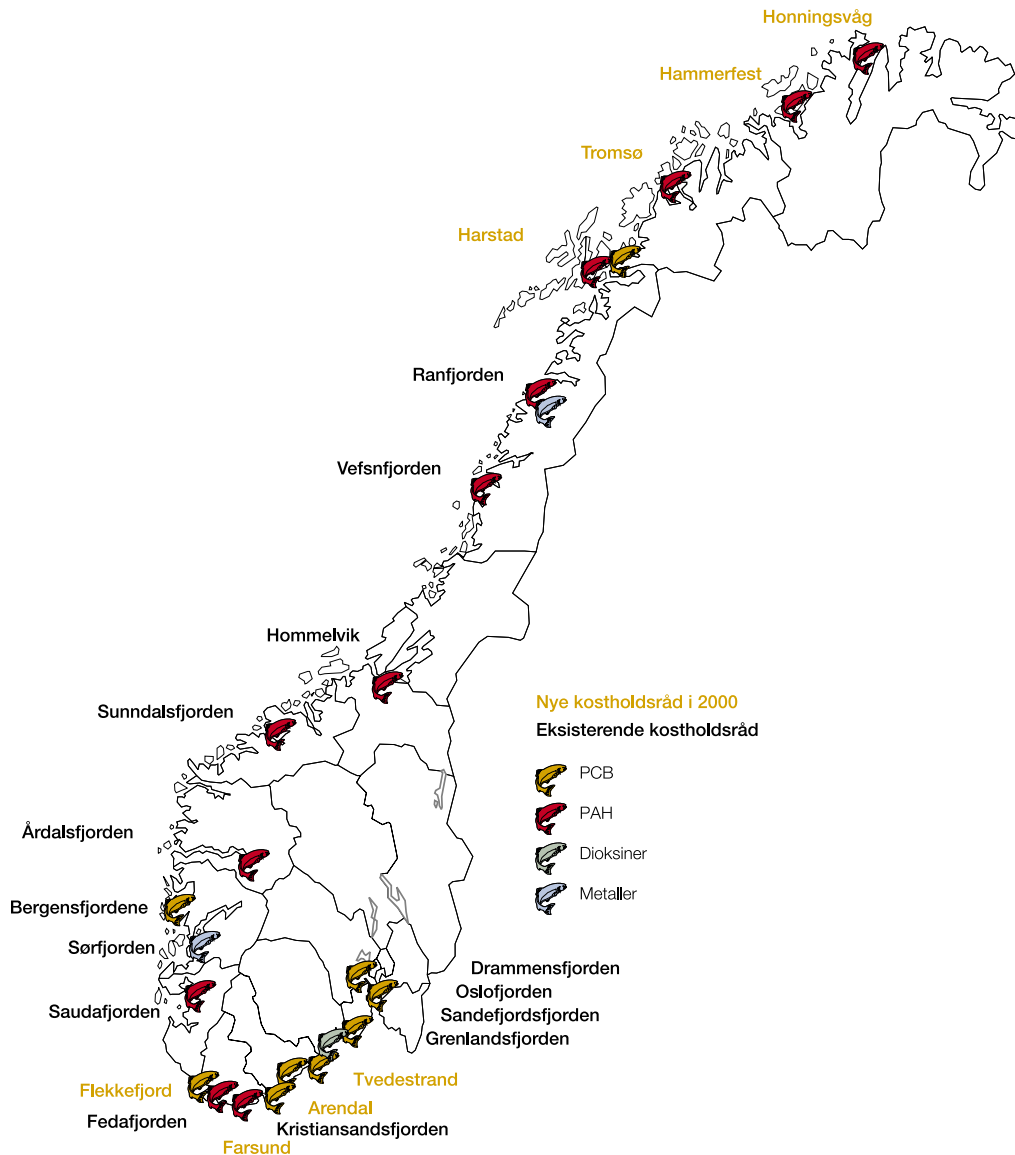
miljøtilstand, ble det gitt en utfyllende redegjørelse om de resultater som var oppnådd i forhold til dette resultatmålet.

Av de omlag 100 stedene med forurenset grunn som ble angitt i St.meld. nr. 8 (1999–2000) med behov for snarlige tiltak, er miljøproblemene løst på 9 steder. Undersøkelser og tiltak foregår ved alle de resterende stedene, og miljøproblemene her forventes å være løst i løpet av 2005. Det gjenstår omlag 500 saker der det er behov for å undersøke om forurensningen er så alvorlig at det kreves tiltak. Det er også en rekke lokaliteter med forurensning i grunnen som ikke representerer noe problem med dagens bruk av berørte arealer og resipienter. I 2000 var det 1335 slike kartlagte lokaliteter.

Rapporteringen ovenfor viser gjennomføringen av tiltak og gjenstående behov for tiltak, men beskriver ikke i hvilken grad områder med forurenset grunn bidrar til spredning av miljøgifter. Antall lokaliteter med forurenset grunn som antas å kunne bidra til spredning av miljøgifter ved at forurensningene lekker til omgivelsene er en indikator på i hvilken grad forurenset grunn bidrar til nye miljøproblemer. I 2000 var det 522 slike lokaliteter.

Statens forurensningstilsyn har kartlagt 120 områder med forurensede marine sedimenter (fjorder og havneområder) langs norskekysten. Selv om det vil være nødvendig med ytterligere kartlegginger på de fleste områdene før tiltak kan settes igang, foregår det i dag tiltaksorientert arbeid ved en del områder. Et eksempel på dette er indre Oslo havn hvor Oslo kommune og Oslo Havnevesen vurderer konkrete løsninger for deponering av forurenset masse fra opprydding i indre Oslo havn. Det er også gjennomført en prøvetildekking av et forurenset område i Hanneviksbukta ved Kristiansand. Videre er forsvaret i gang med oppryddingsarbeider utenfor marinebasen Haakonssvern ved Bergen. I en del fjorder og havner med forurensede sedimenter er miljøgiftinnholdet i marine organismer så høyt at det kan være helseskadelig å spise fisk og skalldyr fra disse områdene. Næringsmiddelmyndighetene har for slike områder innført forbud mot omsetning av og/eller råd om øvre grense for inntak av fisk og skalldyr jf. figur 7.5. Det totale området med kostholdsråd ble redusert fra 1 008 km² i 1991 til 738 km² i 1998. I løpet av 2000 har området med kostholdsråd økt til totalt 818 km². Denne økningen skyldes kartlegginger av nye havneområder i Nord-Norge og Agderfylkene, og ikke forverring av miljøtilstanden. Regjeringen tar sikte på å gi Stortinget en bred presentasjon av arbeidet med opprydding i forurensede fjorder og havneområder i 2001, jf. kap. 7.3.

Fig_7.5



Figur 7.5 Områder belagt med kostholdsråd eller -restriksjoner. Dette er områder der miljøgiftinnholdet er så høyt at næringsmiddelmyndighetene har innført forbud mot omsetning og/eller råd om øvre grense for inntak av fisk og skaldyr

Kilde: Statens Næringsmiddeltilsyn/Statens forurensningstilsyn

Nedlagte gruver bidrar til miljøproblemer gjennom avrenning av blant annet kobber og sink til omkringliggende vassdrag. Avrenningen var i 1999 henholdsvis 54 tonn kobber og 170 tonn sink, noe som representerer en nedgang på henholdsvis 68 og 32 prosent i forholdt til nivåene i 1985. Utslippene av sink har økt fra 1998 til 1999 på grunn av ras i et deponi ved Killingdal gruver.

Statens forurensningstilsyn sluttførte i 1998 kartleggingen av ferskvannsedimenter i 187 vann og innsjøer. Kartleggingen viste betydelig mindre forurensning enn i fjorder og havneområder.

7.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- innføre nye bruksbegrensninger overfor de høyest prioriterte miljøgiftene (blant annet tungmetaller til impregnering av trevirke, blyhagl, nonylfenoler, nonylfenoletoksilater, oktylfenoler og oktylfenoletoksilater (alkylfenoler), tributyltinn/trifenyltinnforbindelser (TBT/TFT) i bunnstoff på skip og kortkjedete klorerte parafiner)
- fortsatt stille strenge krav i nye konsesjoner til industrien når det gjelder utslipp av de høyest prioriterte miljøgiftene
- forsterke kontrollen med at bruksbegrensningene og konsesjonskravene overfor miljøgifter overholdes
- bidra til at både myndighetenes og allmennhetens tilgang på informasjon og kunnskap om kjemikalier bedres, gjennom utredninger, forskning, overvåking og informasjonsformidling
- videreutvikle og intensivere innsatsen for å
 - påvirke utviklingen av EUs kjemikalierregelverk for å bidra til at de miljøstandarder som gjelder EØS-området heves, herunder bidra til at det vedtas strenge begrensninger for de høyest prioriterte miljøgiftene, at farlige kjemikalier merkes riktig, og at alle kjemikalier blir tilfredsstillende undersøkt for helse- og miljøegenskaper
 - være pådriver for at det vedtas ambisiøse internasjonale avtaler om forbud og grenser for bruk av miljøgifter både på regionalt og globalt nivå
- sikre en effektiv organisering av kjemikalieforvaltningen
- forsterke og målrette arbeidet med forurenset grunn, forurensede fjorder og havner

Gjennom St.meld. nr. 58 (1996–97) og St.meld. nr. 8 (1999–2000) er det etablert en ny, ambisiøs strategi for å redusere og forebygge helse- og miljøskader forårsaket av kjemikalier. Regjeringen vil videreføre arbeidet på dette området i tråd med denne strategien, og gir høy prioritet til innføring av nye tiltak og virkemidler for å sikre at de ambisiøse målene nås. Regjeringen legger spesielt vekt på det internasjonale arbeidet på området, jf. kap. 7.3.2, også med sikte på å komme fram til de mest effektive nasjonale tiltakene.

7.3.1 Virkemidler for å redusere utslipp av miljøgifter, jf. resultatmål 1 og 2

Overfor de høyest prioriterte enkeltkjemikaliene, jf. resultatmål 1, skal det benyttes sterke virkemidler som direkte reguleringer, strenge konsesjonskrav overfor industrien og kontroll. For en rekke av kjemikaliene på prioritetslisten er det tidligere innført strenge bruksbegrensninger (for eksempel pentaklorfenol), forbud (for eksempel PCB), miljøavgifter (fra 1. januar 2000 på løsemidlene trikloretten (TRI) og tetrakloretten (PER)), produsentansvar som sikrer innsamling og forsvarlig avfallshåndtering (nikkelkadmiumbatterier) og foretatt utfasing i samarbeid med bransjen (for eksempel tensider). Overfor de øvrige kjemikaliene på listen utredes nå ulike virkemidler, og Regjeringen tar blant annet sikte på å innføre nye begrensninger i bruken av tungmetaller, nonylfenoler, nonylfenoletoksilater, oktylfenoler og oktylfenoletoksilater (alkylfenoler), tributyltinn/trifenyltinnforbindelser (TBT/TFT) og kortkjedete klorerte parafiner.

Nonylfenoler, nonylfenoletoksilater, oktylfenoler og oktylfenoletoksilater er mistenkt for å ha virkning som om de var hormoner. Slike hormonhermere vil kunne skade reproduksjonsevne eller fosterutvikling. For å sikre stans i utslippene av disse miljøgiftene, vil Regjeringen vurdere å innføre forbud mot disse stoffene fra 2001.

Regjeringen har nylig innført forbud mot miljøgiftene kortkjedete, klorerte parafiner, som i dag bl.a. brukes i maling, gummi, plast og tekstiler.

TBT er en hormonhermer som påvirker forplantningen og er ekstremt giftig for marine organismer. Det er dokumentert alvorlige miljøeffekter av TBT langs norskekysten. I Norge brukes stoffet i all hovedsak som begroingshindrende middel i bunnstoff på skip. På grunn av skipsfartens internasjonale karakter er det viktig å få på plass et globalt forbud. Det er en målsetting innen FNs sjøfartsorganisasjon IMO å fase ut denne bruken av TBT innen 1. januar 2003. Regjeringen vil arbeide for en utfasing i Norge innen samme frist.

Det er fortsatt betydelige utslipp av bly i Norge. Blyhagl utgjør ca. 87 prosent av de samlede blyutslippene i Norge. Regjeringen vil innføre totalforbud mot bruk av blyhagl. Når det gjelder jakt på fastmark, dvs i skog og på fjellet, vurderes en overgangsperiode før forbudet trer i kraft, slik at omstillingsprosessen kan skje på en smidig måte.

Bruk av såkalt trykkimpregnert trevirke (CCA-impregnert trevirke) bidrar til vesentlige utslipp av miljøgiftene kobber og krom, som omfattes av resultatmål 1, og arsen, som også er en alvorlig miljøgift. Regjeringen ser det som svært viktig å innføre virkemidler som reduserer denne bruken av miljøgifter, og anser direkte regulering som det beste virkemiddelet. Regjeringen vil derfor innføre regulering av tungmetallinnholdet i slike materialer i løpet av 2001. Det vurderes å innføre forbud mot bruk av kobber, krom og arsen til impregnering av trevirke. Det vil bli tatt hensyn til bransjens behov for tid til å tilpasse seg de nye reglene. I og med at helt tungmetallfrie alternativer ikke er tilstrekkelig utviklet, vurderes det å utsette forbudet mot bruk av kobber til impregnering. Utlekking av krom og arsen fra impregnert trevirke til miljøet er et betydelig større helse- og miljøproblem enn utlekking av kobber, slik at en midlertidig overgang fra midler som inneholder kobber, krom og arsen til rene kobbermidler vil gi en miljøgevinst.

I Innst. S. nr. 256 (1999–2000) omtales miljøeffekter av produksjon, bruk og avfallshåndtering av plastproduktet PVC. Spesielt omtales bruk av farlige tilsetningsstoffer i PVC og dannelse av dioksiner i produksjons- og avfallsfasen. I følge Statens forurensningstilsyns vurderinger er de viktigste miljøutfordringene ved PVC knyttet til utslipp av vinylkloridmonomer (VCM) og andre klororganiske forbindelser i produksjonsfasen, bruken av helse- og miljøfarlige tilsetningsstoffer som bly, kadmium og ftalater, samt risikoen for dannelse av dioksiner ved avfallsforbrenning. Utslippene fra produksjonsprosessen er vesentlig redusert den senere tiden. Flere farlige tilsetningsstoffer er allerede faset ut i Norge, og Regjeringen vil fortsatt ha høyt fokus på dette arbeidet. Det er knyttet usikkerhet til sammenhengen mellom mengden PVC i avfallet og mengden dioksin som dannes i avfallsbehandlingen. Regjeringen ser meget alvorlig på utslipp av dioksiner, og har ambisiøse mål om å vesentlig redusere de samlede dioksinutslippene, jf. resultatmål 1 i boks 7.1. Regjeringen vil derfor delta i det europeiske samarbeidet for å komme fram til tiltak

som øker gjenvinningen av PVC, og som dermed reduserer mengden PVC i avfallet som går til sluttbehandling. EU-kommisjonen har nylig fremmet en grønnbok om helse- og miljøeffekter av PVC som fokuserer spesielt på bruk av farlige tilsetningsstoffer og avfallshåndtering av PVC. Grønnboken skal danne grunnlag for en felles PVC-strategi innen EU. Norge vil delta aktivt i oppfølgingen av denne grønnboken, og bidra til at det gjennomføres tiltak mot de aspekter ved produksjon, bruk eller avfallshåndtering av PVC som kan bidra til helse- og miljøproblemer. Det kommende direktivet om forbrenning av avfall vil også sette strenge krav som reduserer utslippene av dioksin fra avfallsforbrenningsanlegg.

Strenge konsesjonskrav til industrien har ført til vesentlige reduksjoner i utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier de siste tiårene. Blant annet er det oppnådd reduksjon i utslipp av enkelte miljøgifter med mellom 70 og 90 prosent. Men for at utslippene av kjemikaliene på prioritetslisten skal reduseres i tråd med resultatmål 1, er det nødvendig å skjerpe kravene overfor enkelte bransjer. Blant annet foretar Statens forurensningstilsyn, på bakgrunn av en kartlegging av tungmetallutslipp fra et tredvetalls bedrifter innen metallurgisk industri, nødvendige innstramminger i konsesjonene for å redusere utslippene av blant annet bly, kadmium, krom, kobber og kvikksølv fra denne bransjen.

7.3.2 Internasjonalt arbeid

Helse- og miljøfarlige kjemikalier transporteres over store avstander via luft og havstrømmer og via den utstrakte internasjonale handelen med produkter. Langtransportert forurensning står for de største tilførselene til det norske miljøet av flere av de farligste kjemikaliene. Regjeringen legger derfor stor vekt på det internasjonale samarbeidet for å stanse utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier, og vil videreutvikle og styrke innsatsen for at det blir vedtatt internasjonale, rettslig bindende avtaler, både på regionalt og globalt nivå, som så langt som mulig forbyr og setter strenge grenser for bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Målet for dette arbeidet er både å redusere tilførselene av miljøgifter til Norge via langtransporterte forurensninger og produkter, og å komme fram til de mest effektive nasjonale tiltakene.

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs omfattende regelverk for kjemikalier. Utviklingen av regelverket i EU får dermed stor betydning for bruken av farlige kjemikalier i Norge. I tillegg kommer en stor andel av de kjemikaliene som tilføres Norge fra EU, enten via langtransporterte forurensninger eller via handel med produkter. Regjeringen vil videreutvikle og intensivere innsatsen for å påvirke utviklingen av EUs kjemikalierregelverk for å bidra til at de miljøstandarder som gjelder EØS-området heves. Dette innebærer at Norge vil bidra til at det vedtas strenge begrensninger for de høyest prioriterte miljøgiftene, at farlige kjemikalier klassifiseres og merkes riktig, og at alle kjemikalier blir tilfredsstillende undersøkt for helse- og miljøegenskaper. Norge har bidratt til utvikling av nye retningslinjer innen EU for klassifisering og merking av kreftfremkallende kjemikalier. Fordi EUs regler for kreftfremkallende kjemikalier fram til nå har vært svakere enn norske regler, har Norge unntak fra EUs regelverk på dette området. De nye retningslinjene ivaretar i

langt større grad hensynet til beskyttelse av helse og miljø, og tilfredsstillende faglig sett de norske kravene.

Utkast til ny kjemikaliepolitikk skal legges fram av EU-kommisjonen i begynnelsen av 2001. Regjeringen mener at den nye kjemikaliepolitikken bør bygge på målet om å stanse utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier innen en generasjon (generasjonsmålet), føre var-prinsippet, forurensar betaler-prinsippet og substitusjonsprinsippet. De færreste av kjemikaliene på det europeiske markedet er tilfredsstillende undersøkt med hensyn til helse- og miljøegenskaper. Norge mener, i likhet med mange andre europeiske land, at den nye kjemikaliepolitikken i EU bør stille krav til kunnskap om helse- og miljøegenskaper som en forutsetning for at kjemikallet fortsatt kan markedsføres. Regjeringen mener at et slikt krav kan gjøres gjeldende fra en bestemt dato i framtiden, for eksempel 2010. Adgang til markedet bør kunne begrenses for giftige kjemikalier som har lav nedbrytbarhet og samtidig har et høyt potensiale for lagring i næringskjedene. Risikovurderinger bør kunne være mer målrettede enn i dag. Regjeringen mener at det nye kjemikalierregelverket bør legge bevisbyrden for at et stoff ikke har uakseptable virkninger for helse og miljø, på næringslivet.

I miljøsam arbeidet i det nordøstlige Atlanterhavet (OSPAR-konvensjonen) vil Regjeringen bidra til at ytterligere helse- og miljøfarlige kjemikalier omfattes av målet om å stanse utslipp av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø innen en generasjon. Listen over miljøgifter som er prioritert for tiltak ble utvidet fra 15 til 27 stoffer/stoffgrupper sommeren 2000. Regjeringen vil bidra til fortsatt arbeid med å prioritere de farligste miljøgiftene for tiltak, og til at forpliktelsene følges opp av medlemslandene og EU. Norge skal som vertsland lede arbeidet med å rapportere på forpliktelsene fra Nordsjødeklarasjonene til den femte Nordsjøkonferansen i Norge i 2002, og arbeidet med den neste Nordsjødeklarasjonen.

Innenfor UNEP er det nylig framforhandlet en global konvensjon om organiske miljøgifter (POPs). Avtalen blir undertegnet i mai 2001 i Stockholm. I tråd med det Norge har gått inn for, inneholder den nye konvensjonen regler som forbyr produksjon og bruk av PCB, aldrin, dieldrin, DDT (med visse unntak), endrin, klordan, heksaklorbensen, mirex, toksafen og heptaklor. Norge har også arbeidet for effektive tiltak for å begrense utslippene av dioksiner og furaner. Også på dette området inneholder konvensjonen viktige forpliktelser. Norge vil i samråd med andre land arbeide for at konvensjonen trer i kraft så raskt som mulig, for å få til en mest mulig effektiv gjennomføring av forpliktelsene, samt arbeide for å utvide antall kjemikalier som omfattes av konvensjonen. I samsvar med norsk holdning, jf. også innstillingen fra flertallet i Energi- og miljøkomiteen ved behandling av St.meld. nr. 8 (1999–2000) og St.meld. nr. 33 (1999–2000), se Innst. S. nr. 256 (1999–2000), vil Det globale miljøfondet (GEF) være finansieringsmekanisme for konvensjonen. Landene går også inn for at GEF styrkes for dette formål. Norge vil videre støtte opp om en effektiv internasjonal gjennomføring av den nye globale konvensjonen om informasjonsutveksling og forhåndssamtykke ved handel med visse farlige kjemikalier (Prior Informed Consent-konvensjonen av 1998). Det tas sikte på å utvide konvensjonen til å omfatte flere stoffer. Norge tar sikte på å ratifisere begge disse globale kjemikaliekonvensjonene så snart som mulig i løpet av 2001.

7.3.3 Virkemidler for å redusere den samlede risiko knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier

Substitusjonsplikten på kjemikalieområdet innebærer at alle virksomheter som bruker helse- og miljøfarlige kjemikalier i sin drift, produksjon og i sine produkter, må vurdere om de kan gå over til mindre farlige kjemikalier. Det gjelder likevel ikke hvis det påfører virksomheten urimelig kostnad eller ulempe. Substitusjonsplikten er nedfelt både i Produktkontrollloven og i Arbeidsmiljøloven. Bedre kunnskaper om tilførsler og effekter av helse- og miljøfarlige kjemikalier er en forutsetning for at Norge skal få gjennomslag for synspunkter i det internasjonale arbeidet, og for en effektiv nasjonal forvaltning av kjemikalieområdet.

Regjeringen vil videreføre samarbeidet med enkelte bransjer om å redusere bransjenes negative påvirkning på miljøet, inkludert å redusere utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Regjeringen bidrar i dag med økonomisk støtte til prosjektene Økobygg og Miljøtiltak maling og lakk, som har som mål å hhv. øke miljøeffektiviteten i byggenæringen og å redusere helse- og miljøproblemene ved produksjon, omsetning, bruk og avfallsbehandling av maling og lakk. I begge tilfeller krever målet en reduksjon i bransjens bruk av farlige kjemikalier.

Regjeringen vil prioritere forskning, utredning, overvåking og informasjonsformidling på kjemikalieområdet. Forskning på områder med mangelfull kunnskap om problemstillinger som er relevante for norske forhold vektlegges. Overvåkingen av helse- og miljøfarlige kjemikalier i miljøet vil også prioriteres. Det er blant annet behov for i større grad å overvåke kjemikalier man først den senere tid har kjent til skadevirkningene av.

Alle forbrukere bør ha rett til informasjon om hvilke helse- og miljøvirkningene deres bruk av et produkt kan forårsake. For å bedre tilgangen på informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier utreder Regjeringen mulighetene for å opprette et åpent informasjonssystem. Systemet skal evt. baseres på at produsenter og importører frivillig legger ut informasjon om sine produkter, og skal bidra til en mer effektiv innsamling og formidling av informasjon om kjemikalier i produkter.

Miljøvernmyndighetene har utarbeidet et sett kriterier for prioritering av helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. boks 7.3. På grunnlag av disse kriteriene er det utgitt en obs-liste med eksempler på kjemikalier som benyttes i Norge og som har en eller flere av de uønskede egenskapene. I Innst. S. nr. 256 (1999–2000) ber Stortingets energi- og miljøkomite om at Regjeringen vurderer merking av forbruksvarer som inneholder kjemikalier på obs-listen. Regjeringen viser i den forbindelse til de eksisterende kravene innen EØS om at kjemikalier som er klassifisert som helse- eller miljøfarlige, skal merkes med bestemte helsefaresymboler og/eller miljøfaremerke. Flertallet av kjemikaliene på obs-listen omfattes av slike merkekrav, og Regjeringen ser det derfor ikke som hensiktsmessig å innføre et særnorsk merkesystem for disse kjemikaliene. Dette må også sees i lys av at obs-listen er en eksempelliste, og altså ikke dekker alle kjemikalier som oppfyller kriteriene for uønskede egenskaper. Videre viser Regjeringen til at EØS-avtalen og øvrig handelsregelverk begrenser mulighetene for å innføre særnorske merkekrav.

Boks 7.3 Kriterier for uønskede egenskaper

Egenskapene som er listet nedenfor anses som uønskede. For hver av de uønskede egenskapene er det fastsatt grenseverdier. Disse grenseverdiene utgjør myndighetenes kriterier for uønskede egenskaper. Kriteriene legges til grunn for prioritering av nasjonalt og internasjonalt arbeid og i Statens forurensningstilsyns kontrollvirksomhet. Kriteriene er samtidig et signal til alle som bruker og håndterer kjemikalier om hvilke egenskaper som man bør være spesielt oppmerksom på.

- akutt giftighet
- kronisk giftighet
- meget høy kronisk giftighet
- allergifremkallende egenskaper
- reproduksjonsskadelige egenskaper eller kan gi effekter i ammeperioden
- arvestoffskadelige egenskaper
- kreftfremkallende egenskaper
- høyt potensiale for bioakkumulering og samtidig lav nedbrytbarhet
- høyt potensiale for bioakkumulering og samtidig meget høy akutt giftighet
- høyt potensiale for bioakkumulering og samtidig meget høy kronisk giftighet
- lav nedbrytbarhet og samtidig meget høy akutt giftighet
- lav nedbrytbarhet og samtidig meget høy kronisk giftighet
- meget høy akutt giftighet for vannlevende organismer
- skadelig for ozonlaget

Bruken av kontroll som virkemiddel for å redusere bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier både som innsatsfaktor i industrien og som innhold i produkter, vil forsterkes.

En rekke myndigheter forvalter virkemidler på kjemikalieområdet ut fra hensyn til arbeidsmiljø, helse- og næringsinteresser.

Bruk av plantevernmidler kan ha negative effekter på helse og miljø. Plantevernmidlene reguleres gjennom godkjennings- og autorisasjonsordninger som forvaltes av landbruksmyndighetene. Disse ordningene er viktige for å redusere helse- og miljørisiko ved bruk av plantevernmidler. En evaluering av de tiltak som er iverksatt på dette området og utarbeidelse av forslag til nye målsettinger og tiltak for å redusere risiko knyttet til bruken av plantevernmidler, ble ferdigstilt av en interdepartemental arbeidsgruppe våren 1998. Arbeidsgruppen foreslo en målsetting om å redusere ytterligere den totale risiko knyttet til plantevernmidler med 25 prosent de neste 5 år. Det er også satt målsettinger knyttet til reduksjon i funn av plantevernmiddelrester i mat, grunnvann, drikkevann og bekker. I tillegg omfatter blant annet resultatmål 1 kjemikalier som inngår i plantevernmidler. Virkemidler for å redusere helse- og miljøbelastningen fra plantevernmidler er satt i verk og følges opp i de årlige jordbruksforhandlingene. Avgiftssystemet for plantevernmidler differensieres nå ut fra midlenes risiko for helse- og miljøbelastning. For at avgiften

skal få tilsiktet effekt, legges det opp til en gradvis opptrapping av avgiftsnivået.

Fiskerimyndighetene overvåker tilstanden i det marine miljø. Overvåkingen er viktig for å kunne gjennomføre nødvendige tiltak som sikrer at kontaminert sjømat ikke markedsføres. Samtidig gir overvåking av tilstanden i sjømaten forurensningsmyndighetene nyttig informasjon om tilstanden i miljøet. For å sikre god dokumentasjon på kvaliteten på sjømat har Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet etablert en database over fremmedstoffer i fisk og annen sjømat fra Barentshavet, Norskehavet og Nordsjøen, samt oppdrettsfisk. Til grunn for databasen ligger blant annet analyser av 50 ulike metaller, 15 organiske stoffer, samt radioaktivt cesium.

Helsemyndighetene bidrar i arbeidet med overvåking og forskning på kjemikalieområdet.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for regulering av helsefarlige kjemikalier i arbeidslivet. Miljøvernmyndighetene og arbeidsmiljømyndighetene forvalter sammen det omfattende systemet for faremerking, registrering av opplysninger, tilsyn og kontroll for å redusere faren ved bruk av kjemikalier.

På Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde arbeider Bergvesenet for å redusere avrenning av tungmetaller fra nedlagte gruver.

Dagens kjemikalieforvaltning er svært kompleks og fordelt på en rekke departementer og direktorater. For å sikre en effektiv og enhetlig forvaltning har Regjeringen gjennomført et bredt arbeid for å kartlegge og analysere regelverk og organisering av forvaltningen på kjemikalieområdet og vurderer nå behovet for endringer.

7.3.4 Virkemidler overfor forurenset grunn og forurensede sedimenter

Gjennom pålegg om opprydding og gjennomføring av undersøkelser etter forurensningsloven, tar Regjeringen sikte på i løpet av 2005 å løse miljøproblemene på de 100 stedene med forurenset grunn med behov for snarlige tiltak, og å avklare miljøtilstanden på 500 steder med behov for nærmere undersøkelser. Grunnforurensningssaker som må løses i forbindelse med aktuelle bygge- og gravesaker bør håndteres lokalt. Regjeringen arbeider for at allmennheten skal få bedre tilgang på informasjon om forurenset grunn, og at lokale myndigheter skal kunne få nødvendig myndighet og tilgang til informasjon for å kunne overta dette ansvaret.

Arbeidet med å rydde opp i forurensede sedimenter byr på store utfordringer, både av økonomisk, teknisk og rettslig art. Det arbeides med å konkretisere alternative ambisjonsnivåer for det videre arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter og konsekvensene av dette. Dette ses i nær sammenheng med arbeidet med å avklare betydningen av ulike kilder og videre innsats for å redusere tilførselene fra disse. Regjeringen tar sikte på å gi Stortinget en bred presentasjon av arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter i 2001, blant annet for å avklare ambisjonsnivået for oppryddingen. Regjeringen legger prinsippet om at forurenser skal betale til grunn for arbeidet på dette området. I en del tilfeller vil forurenser ikke være kjent eller forurenser vil av ulike grunner ikke kunne bære de økonomiske kostnader som oppryddingen vil innebære. Ikke minst vil dette kunne være tilfelle ved opprydding i foruren-

sede sedimenter hvor kostnadene vil kunne bli svært store. Regjeringen vil derfor vurdere ulike virkemidler med sikte på å finne fram til løsninger for finansiering av oppryddingskostnadene i disse tilfellene. Dette må sees i sammenheng med arbeidet med å konkretisere alternative ambisjonsnivåer for arbeidet med opprydding i marine sedimenter og konsekvensene av dette.

8 Avfall og gjenvinning

Avfall er etterlatenskapene fra produksjon og forbruk. Sluttbehandling av avfall – deponering og forbrenning – medfører utslipp til luft, jord og vann og er en kilde til lokale og globale miljøproblemer. Metanutslipp fra deponier anslås å utgjøre 7 prosent av de samlede norske utslippene av klimagasser.

I tillegg medfører avfallsbehandlingen utslipp av helse- og miljøskadelige kjemikalier, støv, forsurende komponenter, tungmetaller, næringsalter og forsøpling. Omfanget av miljøproblemene avhenger av mengden og type avfall som oppstår og som sluttbehandles, og standarden på behandlingsanleggene. Standarden på anleggene reguleres gjennom krav ved konsesjonsbehandling. For genereringen av avfall og gjenvinningsgraden er det fastsatt nasjonale resultatmål, jf. St.meld. nr. 8 (1999–2000), og virkemiddelbruk knyttet til disse målene. For de fleste miljøproblemene avfall forårsaker er det fastsatt egne til dels kvantifiserte resultatmål, blant annet for utslipp av klimagasser, lokale luftforurensninger og helse- og miljøskadelige stoffer. Virkemiddelbruken på avfallsfeltet må ses i sammenheng med virkemiddelbruken på disse områdene.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 58 (1996–97) ba Stortinget Regjeringen legge fram en melding om avfallspolitikk, kildesortering og gjenvinning. En slik omtale inngikk som en integrert del av St.meld. nr. 8 (1999–2000). I Innst. S. nr. 256 (1999–2000) til St.meld. nr. 8 (1999–2000) ber Stortinget om en bredere gjennomgang av enkelte tema, blant annet hva det vil bety for avfallsbehandlingen at næringslivet får større handlefrihet og ansvar. Stortinget ber derfor om at Regjeringen snarest og på egnet måte legger fram en sak for Stortinget om avfallspolitikk, kildesortering og gjenvinning. St.meld. nr. 8 (1999–2000) presenterer nasjonale resultatmål, virkemiddelbruk og tiltak i avfallspolitikken. Regjeringen ser denne som et godt grunnlag for det videre arbeid på feltet. Hovedelementene i St.meld. nr. 8 (1999–2000) er oppsummert i denne meldingen. Videre er det i tråd med Stortingets anmodning gitt en bred omtale av to sentrale tema, evaluering av emballasjeavtalene og forslaget om å endre forurensingsloven, for å gi næringslivet utvidet ansvar og handlefrihet for eget avfall. På bakgrunn av Stortingets behandling av denne meldingen vil Regjeringen komme tilbake til lovendringsforslaget i en egen lovproposisjon.

8.1 Mål

Mål på området Avfall og gjenvinning framgår av boks 8.1.

Boks 8.1 Mål for avfall og gjenvinning

Strategisk mål

Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene

gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres, og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres.

Nasjonale resultatmål

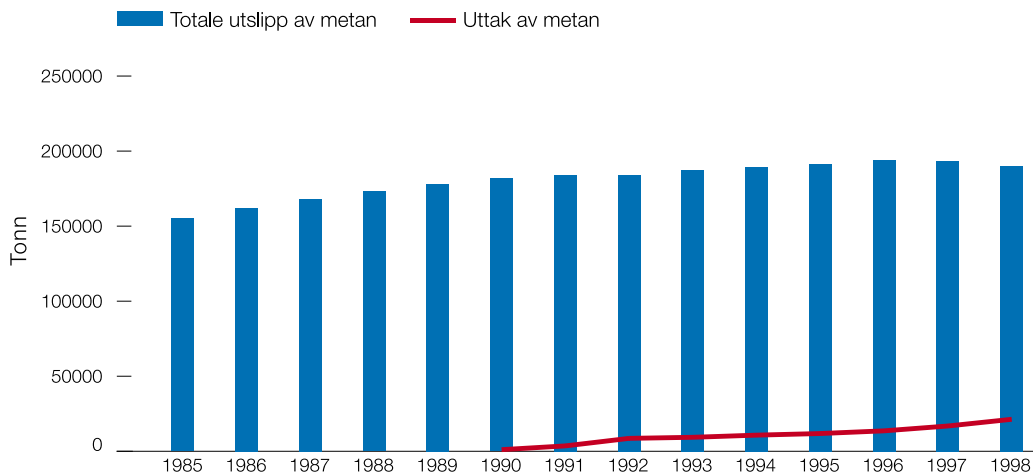
- Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.
- Basert på at mengden avfall til sluttbehandling skal reduseres i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå, tas det sikte på at mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 prosent av generert avfallsmengde.
- Praktisk talt alt spesialavfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet.

8.2 Tilstand og måloppnåelse

Utvikling i mengde og type avfall som sluttbehandles, strengere krav til avfallsanleggene og økt bruk av «renere» teknologi de siste årene har bidratt til reduksjoner i en rekke miljøskadelige utslipp forårsaket av avfallsbehandling. Utviklingen for enkelte av utslippskomponentene er presentert under.

Klimagassutslipp fra avfallsdeponi

Utslipp av metan fra deponier kan ikke måles eksakt men kan beregnes ved hjelp av ulike beregningsmetoder. I Norge har vi gjennomført utslippsberegninger som er i tråd med retningslinjer som er anbefalt av FNs klimapanel (IPCC). Disse beregningene viser at metanutslippene utgjør om lag 7 prosent av våre totale klimagassutslipp). I figur 8.1 viser beregninger en jevn økning i utslipp fra 1985 til 1997 og en liten nedgang til 1998. Metanutslippene reduseres med uttaksanlegg på deponiene hvor det foregår en oppsamling av gassen som deretter brennes av eller energiutnyttes. Som følge av krav om gassuttak og mer effektive anlegg har metanuttaket økt jevnt siden 1990. Det totale potensialet for uttak er begrenset. Det er vanlig i internasjonal sammenheng å operere med et anslag om at om lag 25 prosent av totalt teoretisk gasspotensial kan tas ut i et vanlig uttaksanlegg.

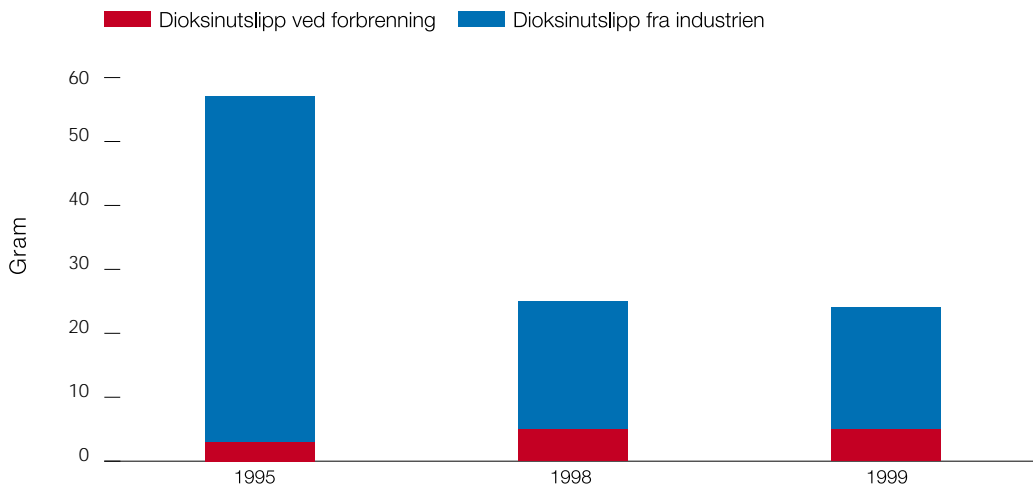


Figur 8.1 Metanutslipp og -uttak fra deponier

Kilde: Statens forurensningstilsyn

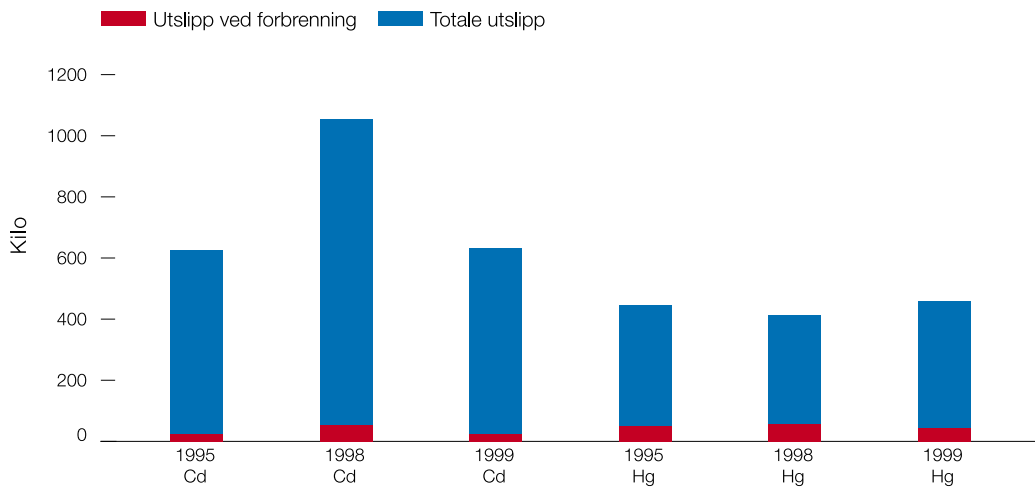
Utslipp fra avfallsforbrenningsanlegg

I figurene 8.2 og 8.3 vises utviklingen i utslipp til luft fra avfallsforbrenningsanlegg av dioksiner, kadmium og kvikksølv, sett i forhold til de samlede norske utslippene til luft av disse stoffene. Figur 8.2 viser at dioksinutslippene fra forbrenningsanlegg er relativt stabile og at det totalt sett har vært en nedgang i utslipp fra disse kildene. M.a.o. reduseres utlippene av dioksiner relativt sett mer fra kjente utslipp i industrien enn fra forbrenningsanlegg. Regjeringen vil følge utviklingen i utslipp av dioksiner og debatten om helsevirkninger kontinuerlig. Figur 8.3 viser at det har vært en nedgang i utslippene fra forbrenningsanlegg av kadmium og kvikksølv fra 1998 til 1999.



Figur 8.2 Utslipp av dioksiner til luft fra avfallsforbrenningsanlegg, sammenlignet med kjente utslipp fra industrien (SFT arbeider med å få bedre oversikt over totalutslipp også fra diffuse kilder som for eksempel vedfyring).

Kilde: Statens forurensningstilsyn

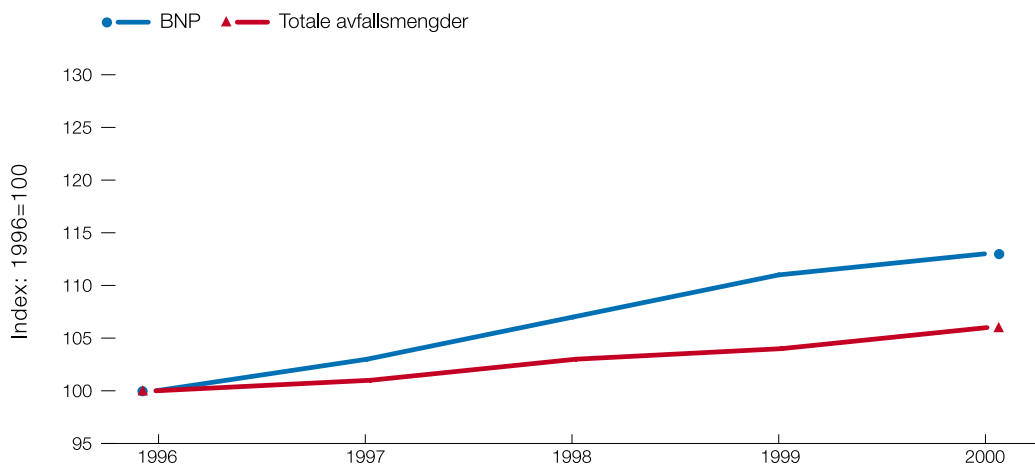


Figur 8.3 Utslipp av kadmium (Cd) og kvikksølv (Hg) til luft fra avfallsforbrenningsanlegg, sammenlignet med totale utslipp til luft i Norge.

Kilde: Statens forurensningstilsyn

Resultatmål 1

Resultatmål 1 om at utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig mindre enn utviklingen i den samlede produksjonen i samfunnet innebærer et mål om at framtidig produksjon skal generere mindre avfall enn dagens. Denne forskjellen skal monne og vedvare over tid. Figur 8.4 viser at det de senere år har vært en høyere vekst i BNP enn i avfallsmengdene, noe som er i tråd med resultatmålet. Det er i første rekke utviklingen i mengden næringsavfall som har flatet noe ut. Mengden husholdningsavfall pr. innbygger har økt fra 237 kg i 1992 til 314 kg i 1999.



Figur 8.4 Utvikling i totale mengder avfall og BNP.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

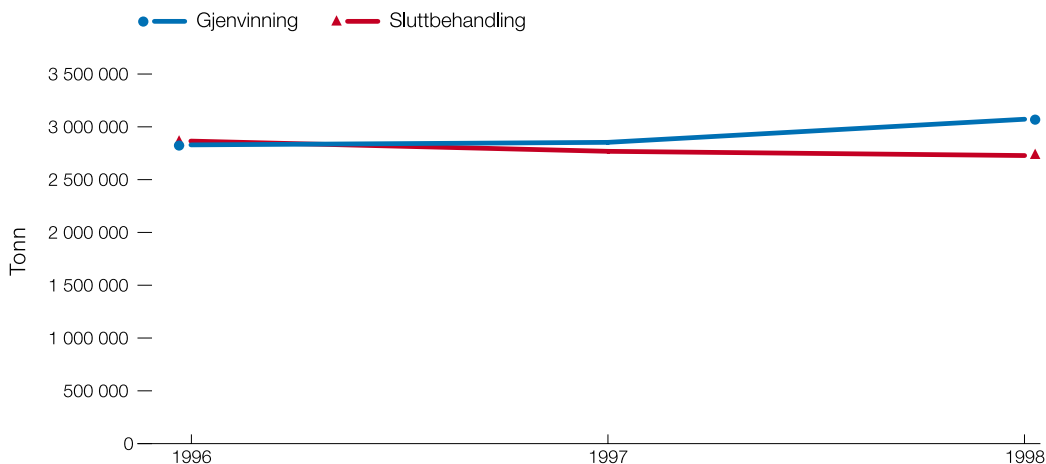
Resultatmål 2

Resultatmål 2 sier at mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 prosent av generert avfallsmengde. Det innebærer at 75 prosent av

generert avfall skal gjenvinnes. Målet er satt på grunnlag av en vurdering av hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå, jf. St.meld. nr. 8 (1999–2000), der det også legges opp til en evaluering i 2005. Andelen av avfallet som går til sluttbehandling reduseres årlig, og har gått fra 50 prosent i 1996 til 49 prosent i 1997, og ligger på 47 prosent i 1998, det vil si at 53 prosent av avfallet går til gjenvinning. Med avfall ser vi i denne sammenheng bort fra avfall som i liten grad forårsaker miljøproblemer og samtidig utgjør store mengder, som løsmasser og fiskeavfall som dumpes til havs. Spesialavfall inngår heller ikke i målet. I St.meld. nr 8 (1999–2000) ble andelen avfall til sluttbehandling anslått til om lag 43 prosent, mens gjenvinningsandelen for 1996 dermed ble anslått til ca. 57 prosent. Disse tallene var anslag basert på tilgjengelig statistikk på det tidspunktet. Avfallsstatistikken er betydelig videreutviklet av Statistisk sentralbyrå etter at grunnlagsmaterialet for St.meld. nr. 8 ble utarbeidet.

Andelen avfall til sluttbehandling i 1996 er nå beregnet og korrigert til om lag 50 prosent.

I figur 8.5 vises utviklingen i mengden avfall som går til gjenvinning i forhold til mengden avfall til sluttbehandling. Figuren viser at fra 1997 til 1998 er avfallsmengden til gjenvinning økt med 200 000 tonn, mens avfallsmengden til sluttbehandling er redusert med om lag 40 000 tonn. Det innebærer at selv om genererte avfallsmengder har økt, går hele økningen og mer enn det, til gjenvinning.

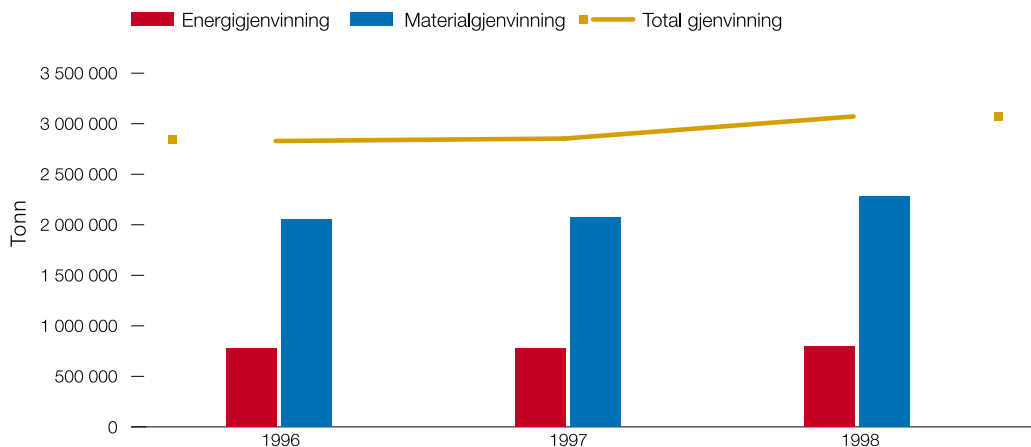


Figur 8.5 Utvikling i mengden avfall til gjenvinning og sluttbehandling.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gjenvinningen i husholdningene har økt fra 33 prosent i 1996 til 50 prosent i 1998. I samme periode har gjenvinningen av næringsavfall vært stabil rundt 54 prosent. I gjennomsnitt sorterte hver innbygger ut 118 kilo husholdningsavfall i 1999. Totalt ble det sortert ut 524 000 tonn avfall for material- og energigjenvinning. Det er en økning på 70 000 tonn fra 1998, og mer enn syv ganger så mye som i 1992. Av de 524 000 tonn husholdningsavfall som ble sortert ut til material- og energigjenvinning, utgjorde papir, papp og kartong 48 prosent, våtorganisk avfall 16 prosent, treavfall 11 prosent, park- og hageavfall 10 prosent, jern og metall 7 prosent og glass 5 prosent. Andre avfallstyper utgjorde til sammen om lag 3 prosent av avfallsmengden.

I figur 8.6 vises utviklingen i gjenvinning fordelt på materialgjenvinning og energiutnyttelse i perioden 1996 til 1998. Det er særlig materialgjenvinningen som har økt i perioden.



Figur 8.6 Mengde avfall til gjenvinning 1996–98, fordelt på materialgjenvinning og energiutnyttelse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Den økte gjenvinningen fører til reduserte utslipp fra sluttbehandling av avfall. Som et eksempel økte materialgjenvinningen av papir med om lag 150 000 tonn fra 1992 til 1998. Hvis denne papirmengden i stedet hadde blitt lagt på deponi, finner vi ved å benytte dagens modell for beregning av metanutslipp fra avfallsdeponi at papiret ville gitt et totalt utslipp på om lag 27 000 tonn metan. Det tilsvarer ca. 570 000 tonn CO₂-ekvivalenter, og ville utgjort ca. 14 prosent av de beregnede metanutslippet fra avfallsdeponi i 1998.

Resultatmål 3

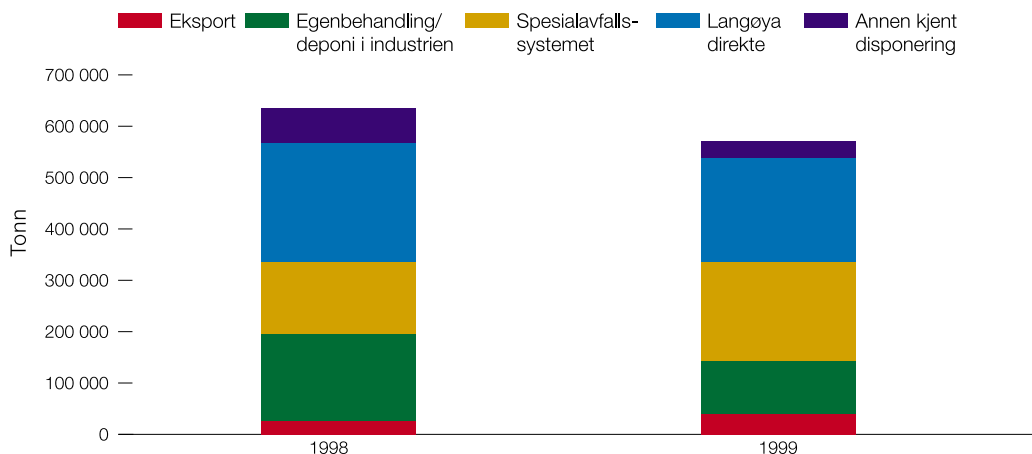
Resultatmål 3 er knyttet til avfall som inneholder helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. for øvrig resultatområde 5. Resultatmålet er dels knyttet til mengden spesialavfall på avveie, og dels til innenlandsk behandlingsskapasitet for spesialavfall.

Spesialavfall på avveie

Det antas at om lag 30 000 tonn spesialavfall årlig disponeres på ukjent måte. Tallet bygger på mengdeberegninger i fra 1996. Beregningene anslo at samlet mengde spesialavfall dette året var 640 000 tonn. Denne mengden vil variere fra år til år, blant annet som en følge av variasjoner i aktiviteten i næringslivet og i privat forbruk. Mengden vil kunne øke som følge av at flere avfallstyper defineres som spesialavfall. Statistisk sentralbyrå arbeider med å få fram et bedre statistikkgrunnlag for spesialavfall.

Figur 8.7 viser utviklingen av spesialavfall med kjent disponering i årene 1998 og 1999. Totalt er det en nedgang på 64 000 tonn, fra 635 000 tonn i 1998 til 571 000 tonn i 1999. Ser vi på de enkelte formene for disponering finner vi en nedgang i mengden egenbehandlet spesialavfall rapportert fra industrien. Samtidig rapporterer industrien at det er generert mindre spesialavfall enn

året før (50 000 tonn). I 1998 kan noe spesialavfall også ha blitt dobbeltregistrert, da flere behandlingsbedrifter for spesialavfall rapporterte innsamlet spesialavfall som egenbehandlet. Alle andre disponeringsformer øker fra 1998 til 1999.



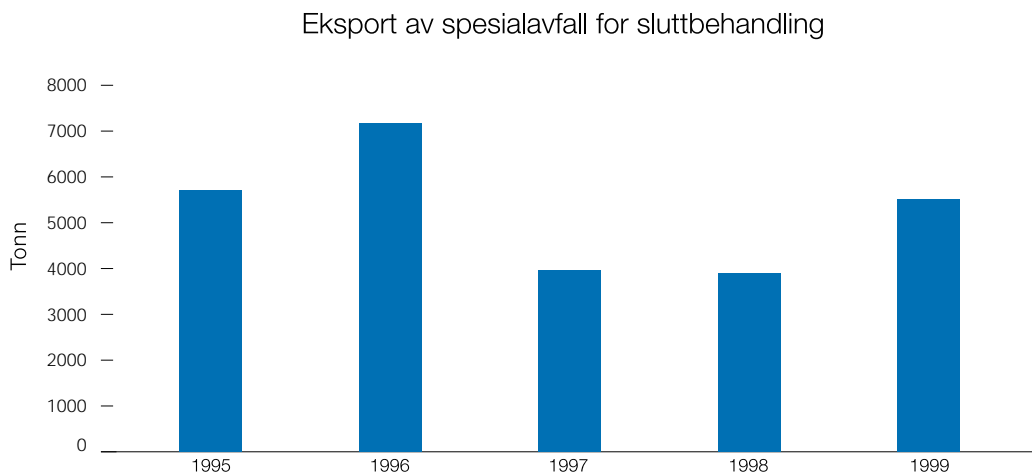
Figur 8.7 Mengden spesialavfall fordelt på ulike disponeringsformer i 1998 og 1999. Eksporttallene er korrigert for spesialavfall som er samlet inn i spesialavfallssystemet.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Norsas.

Det er ikke grunnlag for å tro at mengden spesialavfall på avveie er vesentlig endret fra 1998 til 1999. Det antas at arbeidet med å utvikle spesialavfallsstatistikken vil gi et bedre grunnlag for å rapportere på dette resultatmålet i framtiden.

Tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapitet for sluttbehandling

Figur 8.8 viser eksporten av spesialavfall for sluttbehandling. I 1999 ble 5 507 tonn spesialavfall eksportert for sluttbehandling. Dette er spesialavfall som det ikke fantes norsk behandlingssløsning for. Volumet har økt i forhold til 1998. Noe skyldes at det har vært en økning i mengden innsamlet spesialavfall av de avfallstypene det ikke har vært et innenlandsk behandlingstilbud for tidligere.



Figur 8.8 Utviklingen i mengde spesialavfall som eksporteres for sluttbehandling. Forurenset jord er ikke inkludert i tallene. Forurenset jord inneholder bare i begrenset grad spesialavfall, og inngår normalt ikke i statistikken over spesialavfall.

Kilde: Statens forurensningstilsyn

Ved ordinær drift av anlegget til Norsk Avfallshandtering AS i Brevik er det innenlands behandlingsskapasitet for praktisk talt alt spesialavfall som oppstår i Norge.

8.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- følge opp de forslag til videreutvikling av avfallspolitikken som ble presentert i St.meld. nr. 8 (1999–2000) og fortløpende vurdere behovet for justeringer i virkemiddelbruken som gir økt effekt av virkemidler og tiltak
- vurdere å fremme en proposisjon om endring av forurensningslovens avfallsdefinisjoner og opphevelse av kravet om kommunale avfallsplaner, herunder tiltak for å redusere faren for forurensning og finansiering av kommunal kontroll med dette
- videreføre emballasjeavtalene med enkelte justeringer for derved å sikre fortsatt høy grad av innsamling og gjenvinning av emballasjeavfall
- vurdere behovet for endringer i sluttbehandlingsavgiften for å sikre en riktigere prising av utslippene og en sterkere stimulering til energigjenvinning av avfall.
- fastsette forskrift med strengere krav til fyllplasser, utvide listen over spesialavfall, og vurdere hensiktsmessig tilpasning til EUs produsentansvarsordning for bilvrak

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) ble det lagt fram nye ambisiøse nasjonale resultatmål for avfallsreduksjon, gjenvinning og spesialavfall. I kap. 8.2 foran redegjøres det for utvikling i miljøtilstand og status knyttet til målene.

Avfallsfeltet har vært i rask utvikling de senere år, og det er etablert en rekke virkemidler rettet mot både kommunene og næringslivet. Både lover og forskrifter, avgifter, tilskuddsordninger, bransjeavtaler og informasjonstiltak, samt kombinasjoner av disse benyttes. Avgift på sluttbehandling av avfall, forurensningsloven og konsesjonskrav til deponier og forbrenningsanlegg og returordninger for enkelte avfallstyper er de mest sentrale virkemidlene. Effekten av de innførte virkemidlene har vært god. Det vil likevel ta tid før alle virkemidlene får full effekt, både fordi de tekniske tilpasningene som kreves i gjennomføringen av tiltak kan være tidkrevende og fordi enkelte virkemidler fordrer en omlegging av både kommunenes, næringslivets og folks rutiner og vaner. Det er derfor fortsatt et betydelig potensiale for økt effekt av de virkemidler som allerede er på plass. Ved videreutvikling av avfallspolitikken skal det tas hensyn til dette, slik at det blir et hensiktsmessig samspill mellom ulike virkemidler, jf. også virkemiddelbruk på andre resultatområder.

St.meld. nr. 8 (1999–2000) redegjør for utfordringene i arbeidet med å oppnå avfallsreduksjon, økt gjenvinning og forsvarlig håndtering av spesialavfall. Regjeringen har satt som mål at utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten. Et viktig ledd i avfallspolitikken er derfor det forebyggende arbeid for å redusere mengden avfall som

oppstår og samtidig redusere mengden helse- og miljøfarlige kjemikalier i avfallet. Regjeringen vil derfor invitere sentrale aktører fra næringsliv, kommuner, forbrukere og miljøvernorganisasjoner til å delta i et utvalg som skal gi råd om avfallsreduksjon. Prosjekter som Grønn stat – der 10 statlige virksomheter viser hvordan egen drift kan gjøres mest mulig miljøvennlig – og Miljøfyrtårn-konseptet – der bedrifter som tilfredsstiller spesifikke krav får tildelt miljødiplom av kommunen – er begge eksempler på prioriterte tiltak som på en systematisk måte integrerer avfallsreduksjon, energiøkonomisering og andre miljøtiltak i private og offentlige virksomheter. For oppnå en mest mulig effektiv avfallsreduksjon og gjenvinning er det viktig at kostnadene forbundet med avfallshåndteringen gjenspeiles i produktpriser, at kostnadsovervektningen fungerer hensiktsmessig og at miljøkostnadene ved sluttbehandling prises gjennom den statlige avgiften. Regjeringen vil derfor vurdere om det er grunnlag for en justering av sluttbehandlingsavgiften jf. avsnitt 8.3.3. Samtidig vil det bli utarbeidet en veileder for kommunene om mulighetene for å differensiere avfallsgebyrene etter mengde og/eller type avfall som blir levert fra husholdningene. Det legges dermed til rette for at husholdningene blir premiert i form av lavere gebyrer når de bidrar til avfallsreduksjon og gjenvinning.

Det nasjonale resultatmålet for gjenvinning innebærer at det innen 2010 tas sikte på å øke gjenvinningen fra 53 prosent (1998) til 75 prosent av generert avfallsmengde. Begrepet gjenvinning omfatter både materialgjenvinning og energiutnyttelse. Dersom samfunnsøkonomiske vurderinger viser at materialgjenvinning kan sidestilles med energiutnyttelse, vil materialgjenvinning bli foretrukket. Resultatmålet er avledet av det overordnede strategiske målet på avfallsfeltet som innebærer at politikken skal legge opp til å gjenvinne så mye som det er lønnsomt for samfunnet å gjenvinne. Dette betyr at mål og virkemidler på avfallsfeltet skal baseres på et miljømessig og samfunnsøkonomisk faglig grunnlag, og at det skal tas hensyn til kostnadseffektivitet i virkemiddelbruken. Sluttbehandling av avfall gir en rekke ulike miljøproblemer og derved kostnader for samfunnet. Økt gjenvinning av avfall vil som regel bidra til å redusere disse miljøproblemene. Samtidig medfører også gjenvinning kostnader for samfunnet. For å oppnå de beste løsningene, skal samfunnsøkonomiske vurderinger som veier fordeler og ulemper mot hverandre, ligge til grunn ved vurdering av riktig omfang av gjenvinningen. Det er slike vurderinger som danner grunnlaget for ambisjonsnivået i avfallspolitikken og de virkemidler og tiltak som er tatt i bruk. Målet er å få mest mulig miljø ut av hver krone. Avfall skal gjenvinnest for å løse de miljøproblemene avfallet forårsaker ved sluttbehandling, samtidig skal det ikke settes i verk gjenvinningstiltak som koster mer for samfunnet enn det samfunnet får igjen. I St.meld. nr. 8 (1999–2000) skisseres retningslinjer for arbeidet med slike samfunnsøkonomiske vurderinger.

Som påpekt i St.meld. nr. 8 (1999–2000) er det store mengder avfall som er teknisk eller samfunnsøkonomisk lite egnet til materialgjenvinning, men som inneholder et betydelig energipotensiale. Samtidig er dette avfall som forårsaker utslipp av klimagassen metan ved deponering. Dersom avfallet utnyttes til energiformål og erstatter bruk av fossile energibærere, kan det oppnås to positive klimaeffekter. Det er derfor viktig å legge til rette for økt utnyttelse av energipotensialet i avfallet når dette er hensiktsmessig ut fra en miljø- og

energivurdering, for eksempel kan den avfallsbaserte energien være en viktig faktor for det lokale næringsliv. Parallelt med dette legges det vekt på å redusere utslippene fra avfallsforbrenning gjennom skjerpede utslippskrav og kvalitetssikring av avfallsbaserte brensler. Økt gjenvinning av de store mengdene bygg- og anleggsavfall skal sikres ved at alle landets kommuner delegeres myndighet til å kreve opplysninger om avfallsmengder og disponeringsform fra tiltakshaver i byggesaker. I tillegg gis det fortsatt støtte til Økobygg-programmet for å legge til rette for blant annet økt gjenvinning av bygg- og anleggsavfall. En fortsatt høy grad av gjenvinning av våtorganisk avfall skal sikres gjennom strenge restriksjoner på deponering av slikt avfall og støtte til det nyetablerte programmet ORIO som arbeider for at næringsstoffene i organisk avfall og slam tilbakeføres til naturens kretsløp på en samfunnsøkonomisk og ressursmessig god måte.

Spesialavfall inneholder helse- og miljøfarlige kjemikalier og kan ved feil håndtering medføre alvorlige forurensninger eller skade på mennesker og miljø. Det nasjonale resultatmålet tilsier at praktisk talt alt spesialavfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet. Regjeringen vil derfor redusere mengden spesialavfall på avveie ved å sørge for at kommunene har et tilstrekkelig tilbud for mottak og vurdere særskilte tiltak for enkelte spesialavfallstyper. Behovet for å klassifisere nye avfallstyper som spesialavfall vil bli løpende vurdert og en tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet vil bli opprettholdt gjennom konsekvenspraksis og Norsk avfallshandtering AS sitt ansvar for å sikre dette.

Nye tiltak vil sammen med eksisterende virkemiddelbruk legge til rette for å nå de nasjonale resultatmålene. Det er derfor viktig å ha en helhetlig tilnærming til virkemiddelbruken og ta hensyn til at viktige virkemidler allerede er på plass. I valget mellom ulike alternativer skal den løsningen som innebærer minst ressursbruk for samfunnet foretrekkes. I tråd med prinsippet om at forurenser skal betale vil det arbeides med å stille aktørene på avfallsfeltet overfor de reelle samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med avfallsbehandlingen som de selv initierer. Videre vil «føre var»-prinsippet tillegges stor vekt når foreslåtte tiltak eller virkemidler reduserer alvorlige trusler mot økosystemet.

8.3.1 Endring i forurensningslovens avfallsdefinisjoner

Bakgrunn og formål

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* presenterte regjeringen hovedelementene i en endring av forurensningsloven med sikte på å utvide næringslivets ansvar for håndtering av eget avfall. Stortinget har gjennom Innst. S. Nr. 256 (1999–2000) bedt om en bredere gjennomgang av dette tema før en proposisjon fremmes.

Begrunnelsen for forslaget er todelt. For det første ser Regjeringen det som ønskelig at næringslivet gis større handlefrihet og ansvar til å velge avfallshåndtering innenfor de gjeldende miljøpolitiske rammebetingelser. Økt handlefrihet vil gi en oppfordring til å utvikle kostnadseffektive løsninger som leder til at målene i avfallspolitikken nås, samtidig som pliktene for kommunen reduseres. For det andre er det viktig med en klargjøring av avfallsdefini-

sjonene. Skillet mellom de to avfallskategoriene praktiseres i dag svært ulikt i ulike deler av landet, og det er uttrykt ønske om avklaring både fra kommunene og næringslivet.

Innholdet i lovendringsforslaget

Forurensingsloven skiller i dag mellom forbruksavfall og produksjonsavfall. Forbruksavfall er vanlig avfall, det vil si avfall fra husholdninger og fra enkelte typer næringsvirksomhet. Dette avfallet har kommunene plikt til å sørge for innsamling og behandling av. De kan ikke ta fortjeneste for denne tjenesten. Ingen private aktører kan ta hånd om dette avfallet uten kommunens samtykke.

Produksjonsavfall er avfall fra næringsvirksomhet som skiller seg vesentlig fra forbruksavfall. Dette avfallet må næringslivet selv ta hånd om, kommunene har ikke innsamlings- eller behandlingsplikt eller rett. For håndtering av slikt avfall er det etablert et marked med muligheter for aktørene, herunder kommunene, til å ta fortjeneste.

Forslaget til lovendring innebærer nye begreper og en ny grensedragning mellom husholdningsavfall og næringsavfall. Husholdningsavfall vil være alt avfall fra husholdningene, mens næringsavfall er alt avfall som oppstår der det drives virksomhet. På bakgrunn av merknader i høringen vil den nærmere grensedragningen klargjøres i en eventuell proposisjon slik at det ikke oppstår tvilstilfeller, særlig der det er husholdning og virksomhet i samme bygning. Forslaget innebærer at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for, og enerett til å håndtere husholdningsavfallet, men at de fritas for plikten til å samle inn avfall fra næringslivet. Samtidig som kommunens plikter reduseres, utvides næringslivets ansvar til selv å sørge for håndtering av eget avfall. Kommunene vil fremdeles stå fritt til å kunne tilby næringslivet tjenester, og å ta fortjeneste for dette på samme måte som private renovatører. Næringslivet vil på sin side kunne velge renovatør i et marked. Samtidig blir grensedragningen mellom avfallskategoriene klarere enn i dag.

Virkningene for miljø og helse

Lovendringsforslaget må sees i sammenheng med de øvrige virkemidlene på avfallsområdet. I løpet av de siste årene har det kommet på plass et omfattende system som skal sikre at målene på avfallsfeltet nås. Særlig viktig i denne sammenheng er avgiften på sluttbehandling av avfall. Avgiften leder til at prisen på sluttbehandling av avfall øker, noe som stimulerer til avfallsreduksjon og gjenvinning. Videre er det kommet på plass strenge konsesjonskrav til avfallsforbrenningsanlegg og deponier for å sikre en forsvarlig avfallshåndtering. I forbindelse med gjennomføringen av EUs direktiv for avfallsdeponier og avfallsforbrenning vil det innføres enda strengere krav til behandling og kontroll av avfall. Disse generelle rammevilkårene må sees i sammenheng med de særskilte retursystemene med mål for innsamling og gjenvinning av blant annet dekk, emballasjeavfall, batterier og EE-avfall (elektriske og elektroniske produkter). Gjennom disse virkemidlene er kostnadene ved avfallshåndtering nå i stor grad er inkludert, enten gjennom prisen på produktet eller i avfallsgebyrene, og det er lagt til rette for gjenvinning. Derved styres avfallet mot gjenvinning i den grad dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Et vesentlig bidrag til at det utvikles nye, miljømessig og kostnadseffektive løsninger innenfor rammene av dette regelverket er at avfallsbesitter har den nødvendige handlefrihet. Det antas at en lovendring vil kunne etablere dette handlingsrommet for næringslivet og derved støtte opp om målsetningene om avfallsreduksjon og gjenvinning på en kostnadseffektiv måte. Ved å gi både avfallsbesitter, kommuner og næringsliv økt handlefrihet, innenfor rammene av regelverket på avfallsområdet, gis det en oppfordring til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Økt ansvar og handlefrihet vil kunne lede til at nye virksomheter etablerer seg med ny miljøteknologi og nye innsamlingsrutiner. Kommunene vil kunne tilby håndtering av avfallet ut fra forretningsmessige vurderinger med anledning til å ta fortjeneste.

Selv om dagens virkemidler i stor grad antas å sikre en miljømessig forsvarlig avfallshåndtering i et nytt marked, vil det likevel kunne være behov for økt kontroll med næringslivets avfallshåndtering, særlig i en overgangsperiode. Dette behovet er også framhevet av høringsinstansene. Tilsyn med behandlingsanlegg antas å være sikret gjennom etablert konsesjons- og kontrollpraksis. Behovet for økt kontroll vil gjelde avfallsbesitter, men også avfallstransportører. Disse aktørene er allerede omfattet av forurensningslovens forbud mot forsøpling og forurensning, og eksisterende forskriftsverk som regulerer oppbevaring og transport av våtorganisk avfall i medhold av kommunehelsetjenesteloven. Gjennom internkontrollforskriften skal virksomheter ha systemer for overholdelse av dette regelverket slik at helseproblemer unngås. Gjeldende regelverk i medhold av kommunehelsetjenesteloven vedrørende hygienisk oppbevaring og transport av avfall er imidlertid foreldet og bør oppdateres før en lovendring trer i kraft.

Utvidet kontroll med avfallsbesitters og -transportørs håndtering av avfall bør, i tråd med dagens praksis, skje på kommunalt nivå. Dette vil kunne medføre økte kostnader for kommunene. Regjeringen har på bakgrunn av høringen vurdert hvordan en slik økt kommunal kontroll kan finansieres og organiseres slik at kostnadene ikke må dekkes av husholdningenes renovasjonsgebyr eller over kommunenes alminnelige budsjett. Kostnadene bør dekkes av næringslivet selv i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. Regjeringen vil i en eventuell senere proposisjon redegjøre nærmere for en ordning hvor kommunene kan kreve direkte dekning av administrative kostander forbundet med kontroll av virksomheters avfallshåndtering, basert på delegasjon av myndighet etter Forurensningsloven § 52a. Kommuner som ønsker å vedta kommunal forskrift om slik kostnadsdekning vil da kunne gjøre dette, mens det i andre kommuner med mindre kontrollbehov vil kunne treffes enkeltvedtak om gebyr.

Virkningene for innsamling og behandling

Utredninger anslår at om lag 600 000 tonn avfall vil bli omfattet av forslaget. Dette er om lag 30 prosent av det avfallet som kommunen i dag har plikt til å samle inn og håndtere etter forurensningsloven. Det er likevel grunn til å tro at en betydelig del av avfallet allerede i dag tas hånd om av private i konkurranse med kommunale ordninger. Avfallet består blant annet av avfall fra forretninger og kontorer, plast- og fiberbasert emballasje i industriavfall samt

avfall fra institusjoner og mindre servicebedrifter. Under en tredjedel av avfallet antas å være våtorganisk avfall.

Når det skal anslås hvor mye av dette avfallet som fortsatt vil bli håndtert av kommunene etter en endring, må det skilles mellom innsamling, transport, sortering og behandling av avfallet, og mellom tett- og spredtbygde strøk.

Vedrørende innsamling, transport og sortering, er det sannsynlig at det i tettbygde strøk, særlig fra virksomheter med større mengder ensartet avfall, raskt vil kunne etablere seg konkurrerende tilbud. Selv om kommunene gjennom eksisterende rutiner, materiell og kompetanse på området, samt synergieffekter forbundet med innsamling og transport av husholdningsavfall, vil kunne ha fortrinn i denne konkurransen i en periode, er det også flere private aktører i markedet. I spredtbygde strøk med store transportavstander, vil det sannsynligvis fortsatt være kommunene som vil sørge for disse tjenestene. Dette skyldes at de lange avstandene og de forholdsvis små avfallsmengdene i disse områdene i mindre grad vil kunne gi muligheter for fortjeneste. I en overgangsperiode er det sannsynlig at kommunene også etter en lovendring vil være i en faktisk monopolsituasjon i slike områder.

Når det gjelder behandling av avfall, må det skilles mellom sluttbehandling og gjenvinning. Forslaget antas ikke å lede til økt etterspørsel etter sluttbehandlingskapasitet. Øvrige virkemidler på avfallsfeltet, blant annet etablerte returordninger, strenge restriksjoner mot deponering av våtorganisk avfall og sluttbehandlingsavgiften vil styre avfallet mot gjenvinning uavhengig av om innsamlingen skjer gjennom private eller kommunale aktører. For restavfallet som blir igjen, antas det at sluttbehandling vil bli tilbudt av etablerte sluttbehandlingsanlegg, i første rekke kommunale anlegg. Det antas ikke å bli etablert vesentlig ny sluttbehandlingskapasitet ettersom dette er svært kostnadskrevenende.

Derimot antas økt handlefrihet å kunne lede til økt etterspørsel etter gjenvinningskapasitet. En rekke kommuner driver også gjenvinning, blant annet i form av kompostering, og antas å fortsatt forestå en betydelig del av gjenvinningen etter en eventuell endring. Dersom etablering av ny gjenvinningskapasitet leder til reduserte mengder avfall til sluttbehandlingsanlegg og at avfall gjenvinnes mer kostnadseffektivt, vil dette være i tråd med formålet med forslaget og målene i avfallspolitikken.

En helt nøyaktig kvantifisering av hvilke mengder avfall som vil bli håndtert av kommunene etter åpning av markedet som følge av en lovendring er ikke mulig.

Virkninger av endringen for husholdningenes avfallsgebyrer

Lovendringsforslaget vil kunne ha betydning for kommunenes inntekter og utgifter på avfallsfeltet og derved for beregningen av husholdningenes avfallsgebyrer. Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for at husholdningene vil få økte renovasjonsgebyrer dersom kommunene ikke når opp i konkurransen eller ikke ønsker å håndtere næringsavfall.

Etter gjeldende regelverk er det ikke adgang for kommunene til å ta fortjeneste på den delen av avfallet som de har plikt til å samle inn. Etter en eventuell lovendring vil denne begrensningen kun gjelde for avfall fra husholdningene. Kommunen vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortje-

neste når det gjelder håndtering av avfall fra næringslivet. Disse inntektene skal etter Forurensningsloven § 34 imidlertid ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen. Inntektene fra håndteringen av næringsavfallet skal på den annen side fullt ut dekke kostnadene ved håndteringen av avfallet. Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall eller omvendt, verken før eller etter lovendringen. Konsekvensene for renovasjonsgebyrene av en eventuell lovendring vil altså kun knytte seg til at mindre mengder avfall skal betjene drifts- og kapitalkostnader knyttet til innsamling og behandling.

Når det gjelder innsamling og transport, vil redusert aktivitet føre til reduserte inntekter, men også reduserte utgifter for kommunene. Det må skje en tilpasning av kapasiteten. Dersom innkjøpt materiell blir overflødig og må selges eller avskrives med tap, eller inntektsbortfallet blir større enn innsparingen, kan dette lede til økte husholdningsgebyrer. Imidlertid er en stor andel av innsamlingen og transporten i tettbygde strøk allerede satt ut på anbud til private, slik at dette ikke antas å få vesentlig betydning i de områder hvor konkurransen blir sterkest.

Kostnadene knyttet til behandlingsanlegg kan deles i drifts- og kapitalkostnader.

På driftssiden må det på samme måte som ved innsamling og transport skje en tilpasning i kapasitet som både vil lede til lavere kostnader og inntekter for kommunene. Når det gjelder kapitalkostnader vil dette bli et spørsmål om å fordele nedbetaling av investeringer i anlegg på færre abonnenter. Samtidig forlenges levetiden på anlegget dersom avfallsmengdene reduseres, særlig for deponier, noe som igjen kan få betydning for nedbetalingstiden på lån, og derved redusere konsekvensene av inntektstap.

Kommunene vil ha behov for omstilling av sin kapasitet både på innsamlings og transportsiden, og i noen grad også på sorterings- og behandlingssiden i forbindelse med lovendringen. Særlig gjelder dette de kommunene hvor det nylig er foretatt investeringer.

Overgangsordninger

På bakgrunn av merknader fremkommet i høringen, særlig når det gjelder kommunale systemer, finner Regjeringen at det vil være behov for overgangsordninger. Dette tilsier at ikrafttredelse av endringen skjer først om lag to år etter vedtagelse. I tillegg vil det bli vurdert om hensynet til å sikre gjenvinning av avfall, særlig kompostering av våtorganisk avfall, tilsier at det i en overgangsperiode bør gis anledning til å videreføre kommunale ordninger for innsamling av våtorganisk avfall fra næringslivet for å sikre at avfall som i dag går til denne typen anlegg ikke blir gjenstand for sluttbehandling som følge av forslaget.

Virksomheter for kravet om utarbeidelse av kommunale avfallsplaner

De kommunale avfallsplanene som er utarbeidet i henhold til Forurensningsloven § 33a har vært et viktig verktøy i mange kommuner. Det er ønskelig at kommunene fortsatt planlegger sin avfallshåndtering, men det ansees ikke nødvendig med et særskilt krav i forurensningsloven om separate planer. Dette er et ledd i det tverr-departmentale arbeidet med forenkling av det stat-

lige regelverket rettet mot kommunesektoren. Det pekes også på at det i en situasjon der kommunene ikke lenger har plikt til innsamling av næringsavfall, vil kunne være varierende muligheter og ønske om å skulle utarbeide totale planer for avfallshåndtering i den enkelte kommune. Kunnskap om avfallshåndteringen, mengder og disponeringsmåter for næringsavfall vil for en stor del ikke være tilgjengelig for kommunene. Kravet om avfallsplaner etter Forurensningsloven § 33a vil derfor oppheves i proposisjonen. Dette er i tråd med arbeidet for en mer effektiv forvaltning. Planlegging på avfallsområdet bør isteden vurderes av kommunene selv, og eventuelt innarbeides i øvrige planer etter kommunenes eget skjønn.

Videre framdrift

Regjeringen tar sikte på å fremme en proposisjon om endring av Forurensningsloven på bakgrunn av Stortingets behandling av denne meldingen.

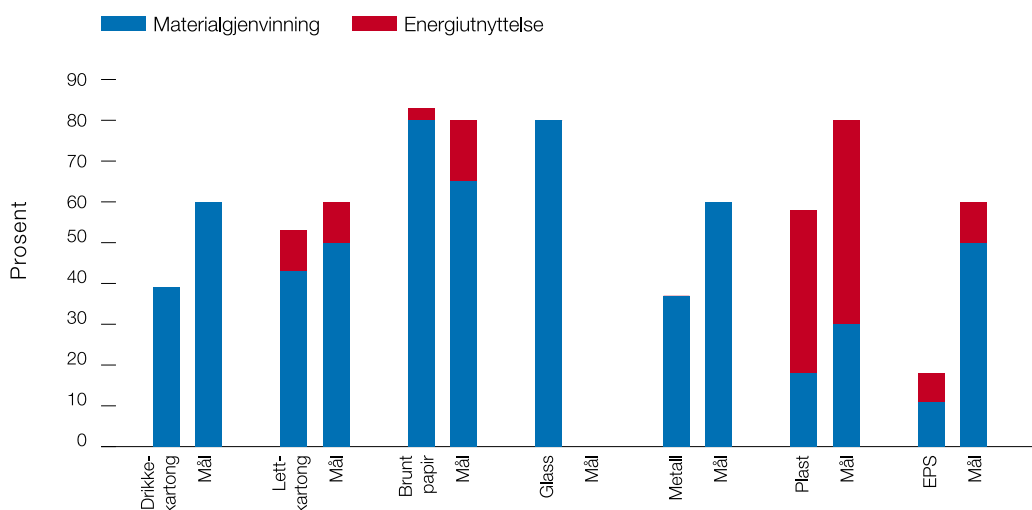
8.3.2 Endringer i emballasjeavtalene

Bakgrunn

Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 1995 sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag om økt innsamling og gjenvinning av emballasjeavfall basert på frivillige avtaler med næringslivet. I de fem avtalene forplikter næringslivet seg til å nå minimumsmål for innsamling og gjenvinning av emballasjeavfall innen utgangen av 1999 (1997 for drikkekartong). Avtalene er også del av gjennomføringen av Rådskretiv 94/62/EØF om emballasje og emballasjeavfall i Norge. Stortinget har bedt om å bli orientert om framdriften for avtalene jf. Budsj. innst. S. Nr IV (1994–95).

I St.meld. nr. 8 (1999–2000) sier Regjeringen at den vil komme tilbake med en samlet vurdering av måloppnåelse og vurdering av emballasjeavtalene i statsbudsjettet for 2001. Regjeringen finner det hensiktsmessig å gi en mer utfyllende vurdering i denne meldingen i tillegg til en kort omtale i statsbudsjettet.

Oppnådde resultater



Figur 8.9 Gjenvinning av emballasjeavfall og mål i emballasjeavtalene 1999.

Kilde: Hjellnes/ COWI

Resultatene for 1999 viser at gjenvinningsmålet for brunt papir er nådd, mens det for de andre materialslagene gjenstår noe innsats. Kartong har stabilisert seg like under gjenvinningsmålet på 60 prosent, hvorav 50 prosent materialgjenvinning. Plast og metall har en del igjen til full måloppnåelse. Plast oppnådde i 1999 ca 18 prosent gjenvinning og 40 prosent energiutnyttelse. Målene er henholdsvis 30 prosent og 50 prosent. Metall har nådd 37 prosent gjenvinning, mens målet er 60 prosent. For begge disse materialslagene er imidlertid tendensen økende, for eksempel økte metall sin gjenvinningsandel fra 7 til 37 prosent i 1999, og i 2000 opplyser bransjen at andelen er økt ytterligere. Den siste fraksjonen, drikkekartong har gått noe tilbake fra tidligere nivå på om lag 50 prosent gjenvinning, og ligger nå på ca. 40 prosent, mens målet er 60 prosent. Også for drikkekartong er imidlertid tendensen økende igjen. For glass er det ikke fastsatt noe mål, men på frivillig basis er det nådd en gjenvinningsandel på 80 prosent, altså over eller på linje med de øvrige materialslag. Tallene er fremdeles beheftet med noe usikkerhet, blant annet som følge av problemer med å fastslå total generert mengde. De oppnådde resultatene sikrer at kravene til gjenvinning i emballasje direktivet er innfridd for Norges vedkommende.

Avtalene har i tillegg forpliktelser for næringslivet til å «arbeide for at det gjennomføres avfallsreducerende tiltak» og krav om at det skal «utarbeides årlig oversikt over faktisk oppnådd avfallsreduksjon og prognoser for kommende års avfallsreduksjon». For å følge opp disse forpliktelsene har næringslivet etablert Styringskomiteen for avfallsreducerende tiltak (Sfa). Sfa har i sin oppfølging etablert et prosjekt for indikatorer for emballasjeeffektivitet og avfallsreduksjon. Videre er det rapportert en rekke eksempler på avfallsreduksjon. Imidlertid har det ikke blitt presentert samlede tall for mengden emballasjeavfall som oppstår.

Evaluering av målsetninger og virkemidler

For å sikre grunnlag for en vurdering av målsetningene og virkemidlene på emballasjeområdet har Miljøverndepartementet innhentet en uavhengig samfunnsøkonomisk analyse av nivået på målsettingene for reduksjon, innsamling og gjenvinning av emballasje. Videre er det foretatt en analyse av om avtalene og de systemene som er etablert for å nå målsetningene er hensiktsmessige og formålstjenlige. Når det gjelder ikke-avgiftsbelagt glassemballasje er det foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av etablert innsamlings- og gjenvinningsnivå.

Konklusjonene i utredningen

Utredningen peker på at man er på god vei til å nå de målsetningene som er satt for gjenvinning, og det fremheves at målsetningene har vært svært ambisiøse med korte tidsfrister. Konklusjonene i rapporten er gjennomgående positive til lønnsomheten for samfunnet når det gjelder de mål som er satt, og rapporten peker på at avtalene har vært et effektivt virkemiddel.

Imidlertid presiseres det i rapporten at graden av lønnsomhet er usikker og avhengig av en rekke forutsetninger, særlig gjelder dette kvantifiseringen av miljøkostnader, kvantifiseringen av kostnader forbundet med sortering i husholdningene og priser på det utsorterte materialet i råvaremarkedet. Videre viser utredningen at graden av lønnsomhet varierer mellom materialslagene og at det er bedre lønnsomhet i innsamling og gjenvinning av emballasjeavfall fra næringslivet enn fra husholdningene. Mens det er god lønnsomhet knyttet til gjenvinning av brunt papir og plast, er kostnadene ved å nå målsetningene for materialgjenvinning av kartong og drikkekartong høye, særlig fordi disse fraksjonene i det vesentlige samles inn fra husholdningene. Utredningen indikerer at målene for disse avfallstypene bør justeres noe ned. Videre konkluderer utredningen med at det bør vurderes et felles mål for fibreballasje. Når det gjelder målsetningen om avfallsreduksjon i avtalene, peker utredningen på at næringslivet har arbeidet for å utvikle indikatorer for måling av emballasjereduksjon og at det er utarbeidet omfattende eksempelsamlinger. Det pekes på vanskelighetene med å beregne den totale utviklingen i mengden generert emballasjeavfall, og at mål om avfallsreduksjon bør erstattes med krav om emballasjeoptimering der miljøbelastningen fra produktet i hele livssyklusen trekkes inn. Utredningen peker på at bransjen ikke har kunnet rapportere i henhold til avtalen som følge av disse forholdene.

Rapporten konkluderer med at avtalene i hovedsak har god oppslutning i næringslivet. Selv om det er en viss andel gratispassasjerer i enkelte av ordningene, det vil si aktører som ikke yter bidrag til dekning av kostnadene i systemet, men genererer emballasjeavfall som dekkes av forpliktelsene, truer dette angivelig ikke systemene. Videre viser rapporten at forbrukerne slutter opp om de systemer som er etablert. Selv om det er betydelige variasjoner geografisk og for de ulike emballasjetypene, har en betydelig andel av forbrukerne benyttet seg av systemene for utsortering av emballasje. Rapporten konkluderer med at avtalene har vært et kostnadseffektivt, styringseffektivt og dynamisk virkemiddel. Særlig fremheves det at avtalene sikrer en markedsmechanisme på området som bidrar til å redusere kostnader. Imidlertid peker rapporten på at det kan være behov for økt innsats på informasjon, statistikk og metoder for beregning av gjenvinningsnivå.

Høring av utredningen

Berørte parter, næringslivsorganisasjoner, kommunene og miljøvernorganisasjoner har gjennom en referansegruppe og en begrenset høring fått anledning til å komme med merknader til rapporten. Innen fristen hadde over 20 organisasjoner kommet med synspunkter. Alle høringsinstansene, både fra næringslivet, kommunene og miljøvernorganisasjonene, slutter seg til anbefalingene i rapporten, og ønsker å videreføre avtalene som virkemiddel. Det er imidlertid kommet inn en rekke forslag til endringer i avtalene, både når det gjelder mål og andre elementer.

Regjeringens vurderinger

Regjeringen peker på at målsetningene for gjenvinning av emballasje er i ferd med å nås, og at uavhengige utredninger og de berørte parter i hovedsak

anser avtalene som et effektivt virkemiddel for å nå målene. Regjeringen slutter seg til disse vurderingene og mener at de frivillige avtalene har vist seg å være velfungerende som virkemiddel på dette området og må betraktes som vellykkede. Det tas sikte på at endringer i avtalene vil bli foretatt i samråd med bransjen og øvrige parter, herunder kommunene, i løpet av 2001.

Utredningen som er foretatt viser at det som helhet er god samfunnsøkonomisk lønnsomhet knyttet til nivået på målsetningene, men at det for enkelte fraksjoner er negativt resultat. Det pekes på at det er høye kostnader knyttet til materialgjenvinning av emballasjeavfall fra husholdningene. Avtalene vil på denne bakgrunn videreføres, men med enkelte justeringer på bakgrunn av den utredningen som er foretatt og de merknader som er innkommet.

Blant annet vil Regjeringen nedjustere målsettingene for materialgjenvinning av emballasjeavfall av plast, drikkekartong og kartong og vurdere en eventuell sammenslåing av målsetningene for fiberemballasje. I tillegg vil Regjeringen vurdre å øke målsetningene for energiutnyttelse av emballasjeavfall av plast og drikkekartong.

Det vil også bli vurdert en presisering av målsetningen om avfallsreduksjon for å nå målet om lavere vekst i avfallsmengdene enn den økonomiske veksten. Det vil vurderes innføring av et krav til rapportering om oppslutningen om ordningene som er etablert.

I tillegg vil Regjeringen avklare de beregningstekniske problemer knyttet til avtalene, og å innføre et krav om uavhengig kontroll med rapporterte tall.

Det har av flere av høringsinstansene vært foreslått å etablere egne målsetninger for gjenvinning av avfall fra husholdningene. Det argumenteres med at en slik inndeling vil redusere faren for konkurransevridning mellom emballasjetyperne. Regjeringen finner ikke å kunne gå inn for en slik endring. Målene for emballasjegjenvinning er satt ut fra den miljøbelastning den aktuelle emballasjetype medfører. Miljøbelastningen er den samme uavhengig av kilden for avfallet. I tråd med dagens avtaler tas det derfor sikte på å gi næringslivet frihet til selv å velge hvilket avfall som det er mest kostnadseffektivt å gjenvinne innenfor den aktuelle kategori.

Det har videre vært foreslått fra næringslivet å gå bort fra egne målsetninger for materialgjenvinning. Det argumenteres med at næringslivet selv bør få velge mellom materialgjenvinning og energiutnyttelse innenfor de etablerte rammevilkår. Regjeringen finner ikke å kunne gå inn for en slik endring. Det vises til at emballasjedirektivet stiller særskilte krav om at medlemslandene skal ha krav om til sammen 25 prosent materialgjenvinning av de ulike fraksjoner, minimum 15 prosent for hver fraksjon. Videre peker Regjeringen på at det kan være særlige behov for virkemidler for materialgjenvinning. Ettersom kostnadene ved materialgjenvinning er høye i en oppstartsfasen, og det er tidkrevende å etablere de nødvendige markeder og de tekniske og institusjonelle rammebetingelser, vil en fjerning av egne krav kunne føre til at ordninger som er samfunnsøkonomisk lønnsomme på lang sikt, ikke etableres ut fra kortsiktig vinning.

I forbindelse med utredningen og høringen har det vært reist spørsmål om hvorvidt kommunene også burde være part i avtalene, ettersom de har en sentral funksjon i forbindelse med håndtering av vesentlige deler av emballasjeavfallet. Regjeringen finner det ikke hensiktsmessig med en slik endring. Avtalene er inngått for å sikre at næringslivet gjøres ansvarlig for avfallet fra

egne produkter, og at kostnadene ved å nå målene om gjenvinning og avfallsreduksjon derved inkluderes i prisen på produktene. Avtalene understreker produsentansvar. Kommunene har på sin side ansvar etter forurensningsloven når det gjelder håndtering av forbruksavfall. Kommunene tilbyr utsorterte fraksjoner, mens næringslivet tilbyr avsetning av dette avfallet. Møtepunktet mellom kommunene og næringslivet er således basert på tilbud og etterspørsel. Dette møtepunktet er under utvikling på markedsbaserte betingelser og bør ikke reguleres nærmere i avtalene. Imidlertid er gjennomføring av produsentansvar helt avhengig av kommunenes medvirkning. Det er derfor naturlig at kommunene som representerer leverandørleddet blir trukket inn i arbeidet med endring av emballasjeavtalene på hensiktsmessig måte.

Det har fra enkelte høringsinstanser vært argumentert for at endringene av målsetningen bør avvente revisjonen av emballasjedirektivet i EU. Regjeringen finner ikke å kunne gå inn for en slik utsettelse. Direktivet er et minimumsdirektiv med anledning til å ha høyere mål, og regjeringen mener Norge har godt nok grunnlag for å endre avtalene nå. Det er videre usikkert når en revisjon av direktivet vil finne sted.

Endringene i avtalene vil bli foretatt i samråd med bransjen og øvrige berørte parter i løpet av 2001 med fastsettelse av en ny periode for måloppnåelse.

8.3.3 Justeringer og tilpasninger av enkelte virkemidler og tiltak

Justering av sluttbehandlingsavgiften

Avgift på sluttbehandling av avfall ble innført fra 1. januar 1999. Avgiften har som formål å prise miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall og dermed stimulere til avfallsreduksjon og gjenvinning. Avgiften er et nytt og svært viktig virkemiddel i avfallspolitikken og må gis tid til å virke. Samtidig kan det være behov for justeringer i utformingen av avgiften. Ved innføring av avgiften ble det påpekt at det var praktiske og tekniske grunner til at avgiften ble utformet som en avgift pr. tonn avfall levert til behandling og ikke lagt direkte på utslippene. Dette kan gi feilprising fordi ulike anlegg kan ha ulike utslipp pr. tonn avfall. Samtidig vil en avgift på utslipp gi incentiver til rensing, noe dagens avgift på innlevert avfall ikke gir. Dersom det viser seg at det er måle- og avgiftsteknisk mulig vil avgiften kunne legges direkte på utslippet. Av St.meld. nr. 8 (1999–2000) går det fram at avgiften ikke inkluderer alle miljøkostnadene avfallsbehandlingen fører med seg. Miljøkostnadene påvirkes også av de senere års utvikling i retning av reduserte utslipp og endringer i verdsettingen av disse utslippene. Nivået på avgiften må justeres i lys av dette. Dagens avgift på forbrenning av avfall differensieres etter graden av energiutnyttelse, uten at det tas hensyn til at ulike avfallstyper har ulikt energiinnhold og heller ikke til den faktiske miljøeffekten ved å utnytte avfall som brensel. Videre differensieres ikke dagens avgift på deponering av avfall etter energiutnyttelse av metangassen, slik det gjøres på avgiften ved forbrenning. Dagens grense mellom avgiftspliktige sluttbehandlingsanlegg og avgiftsfrie energi-gjenvinningsanlegg i industrien som benytter avfallsbasert brensel som energikilde i sin produksjon må også vurderes nærmere, blant annet i lys av EUs direktiv om forbrenning av avfall. Med utgangspunkt i dette vil regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet 2002 vurdere endringer i utformingen av sluttbehandlingsavgiften for å sikre at den i større grad reflekterer de fak-

tiske miljøkostnadene ved sluttbehandling av avfall for alle anlegg. I denne forbindelse vil det også bli vurdert om det er mulig å tilpasse avgiften slik at den i større grad enn i dag stimulerer til energi-gjenvinning, jf. Budsj. innst. S. Nr. 1 (2000–2001). En slik vurdering må i tillegg belyse sluttbehandlingsavgiften som et incentiv for å fremme utnyttelsen av avfall til energi. Avgiften må også vurderes ved en eventuell innføring av et kvotesystem for klimagasser.

EUs direktiver om deponering og forbrenning av avfall.

EUs direktiv om deponering av avfall ble vedtatt 26. april 1999. Formålet er å forebygge og begrense miljøbelastninger fra deponering av avfall ved å innføre operasjonelle og tekniske krav. Direktivet legger opp til at deponering skal være siste trinn i avfallshierarkiet og at mengden avfall til deponi skal begrenses. Det er satt grenser for mengde biologisk nedbrytbart forbruksavfall til deponi, krav til å begrense utslipp av stoffer til grunnvann, jord og luft, bla gjennom oppsamling av forurenset vann, sigevann og deponigass, og restriksjoner for hvilke type avfall som kan deponeres, bl.a forbud mot deponering av enkelte avfallstyper som for eksempel smittefarlig sykehusavfall, flytende avfall og brukte dekk. Dette vil gjelde både ny og eksisterende kommunale og private deponier. Direktivet vil bli gjennomført i norsk rett gjennom en ny forskrift om deponering av avfall. Deler av kravene i forskriften vil være en formalisering av gjeldende krav i konsesjonene, men vil også kunne medføre en viss skjerping. Felles regler for deponering av avfall i hele EØS-området, vil kunne redusere faren for eksport av avfall begrunnet i ønske om billigere deponering med lavere miljømessig standard.

Et nytt direktiv om forbrenning av avfall ble vedtatt 22. november 2000. Direktivet har som formål å begrense de negative miljømessige konsekvensene av forbrenning av avfall ved å stille krav til utslipp og drift av nye og eksisterende avfallsforbrenningsanlegg. Implementering i norsk regelverk vil skje på bakgrunn av høring av forslag til forskrift.

Utvidelse av listen over spesialavfall

På grunnlag av endringer i EUs lister over farlig avfall vil Regjeringen endre listene over spesialavfall i den norske spesialavfallsforskriften. Det skjer en kontinuerlig utvikling av stoffer og stoffblandinger og kunnskap om disse som gjør at nye produktgrupper blir å betrakte som spesialavfall. Videre er det behov for en mer presis klassifisering. Ved at listen over spesialavfall endres sikrer man at avfallet undergis særskilt behandling og ikke tillates sammenblandet med annet avfall. Derved hindres utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. Resultatområde 5.

EUs produsentansvarsordning for utrangerte kjøretøyer

EU vedtok 23. mai 2000 et direktiv om utrangerte kjøretøyer. Direktivet legger opp til at produsenter og importører av kjøretøyer skal ha ansvaret for håndteringen av avfallet fra utrangerte kjøretøyer. Direktivet inneholder blant annet bestemmelser om vederlagsfri innlevering fra siste bruker og innføring av en attest for at kjøretøyet er levert til forsvarlig behandling. Videre setter direktivet krav til utfasing av visse helse- og miljøfarlige kjemikalier og krav til 80 prosent gjenvinning innen 2006. Dette systemet skiller seg på en rekke punkter fra det norske bilvraksystemet som er organisert gjennom et offentlig avgifts-

og pantesystem. Regjeringen vil vurdere hvorvidt dagens system bør endres, og om det for avfallet fra denne typen produkter er hensiktsmessig med et utvidet produsentansvar. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med dette. I den forbindelse vil dagens håndtering av utrangerte tyngre kjøretøyer vurderes med tanke på en eventuell innlemming av denne typen kjøretøy i systemet.

Bransjeløsninger/ produsentansvarsordninger

Produsentansvar, der næringslivet får ansvar for behandling og gjenvinning av avfall fra egne produkter, er en viktig strategi for å bidra til at «forurenser betaler» og for å nå målene på avfallsfeltet. Ansvarer innebærer at produsenten/bransjen blir stilt overfor avfallskostnaden forbundet med produktet slik at det stimuleres til økt kvalitet og levetid og enklere gjenvinning. Returordninger basert på produsentansvar er etablert for blant annet emballasje, dekk, batterier og elektriske og elektroniske produkter. Gjennom innføring av avgiften på sluttbehandling av avfall er incentivene til avfallsminimering og gjenvinning blitt betraktelig styrket for alle typer avfall. På bakgrunn av dette er flere bransjer nå på eget initiativ i ferd med å vurdere eller starte opp returordninger for sine produkter. Dette gjelder bla. for asfalt, tekstiler og fritidsbåter. Miljøvernmyndighetene vil avvente resultatet av dette, og eventuelt vurdere behovet for særskilt virkemidler overfor enkelte produkter/avfallstyper dersom miljøproblemene er betydelige og/eller kostnadsoverveltningen ikke fungerer tilfredsstillende. Slike vurderinger vil bli foretatt med en helhetlig tilnærming til virkemiddelbruken.

Informasjon

Det har vært en betydelig utvikling på avfallsfeltet de senere årene. Blant annet er det etablert en rekke returordninger basert på produsentansvar for næringslivet. Flere materialselskaper arbeider på denne bakgrunn med avfallsinformasjon. Videre har kommunene i økende grad lagt opp til kildesortering og gjenvinningsløsninger. Kommunale organisasjoner er under utvikling og fokuserer i økende grad på informasjon til sine innbyggere. Norsk renholdsverksforening engasjerer seg sterkere i informasjon på avfallsområdet og interkommunale selskaper har økt fokus på informasjon innenfor større geografiske områder. Gjennom dette er det etablert gode forutsetninger for informasjon og kompetanse på avfallsfeltet. Regjeringen finner det derfor ikke lenger hensiktsmessig å videreføre eierskapet i Norsas AS. Regjeringen har sammen med de andre eierne overdratt virksomheten. Ved overdragelsen ble det lagt vekt på hensynet til de ansatte, til eierne og brukerne og at overdragelsen skal sikre en videreføring av den kompetanse som er opparbeidet i selskapet. God informasjon er en forutsetning for folks motivasjon for å slutte opp om avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Ulike aktører både i kommunesektoren og i næringslivet bidrar med informasjon om ulike deler av avfallsfeltet. Det kan være gevinster ved å samordne denne informasjonen bedre. Regjeringen vil derfor i økende grad satse på å bidra til økt samordning av spredning av informasjon på avfallsfeltet i samarbeid med kommunene og næringslivet.

Program for økt gjenvinning av våtorganisk avfall og slam

Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet opprettet våren 2000 et 5-årig program for økt gjenvinning av våtorganisk avfall og slam – ORIO. Programmet skal bidra til at miljøproblemene forårsaket av våtorganisk avfall og slam reduseres og at næringsstoffene og det organiske materialet utnyttes og tilbakeføres til naturens kretsløp på en samfunnsøkonomisk og ressursmessig god måte. Programmet vil bidra til å utløse det potensiale som finnes for økt anvendelse av dette avfallet til et bredt spekter av formål både innen jordbruk og i andre sektorer som vegsektoren, park- og anleggssektoren, energiutnyttelse osv. På lang sikt skal programmet arbeide for full etterspørsel/avsetning av produkter laget av våtorganisk avfall og slam.

Produsentansvarsordning for nikkelkadmium-batterier

Regjeringen har vedtatt forskrift som innfører produsentansvar for oppladbare batterier. Dette innebærer innsamling og forsvarlig behandling av denne produkttypen, noe som er svært viktig for å hindre utslipp av miljøgiften kadmium. Oppladbare nikkelkadmium-batterier er det største bruksområdet for dette stoffet. For forbrukerne betyr ordningen at kasserte oppladbare batterier kan leveres vederlagsfritt til forhandlere.

Bygg- og anleggsavfall

Regjeringen forbereder en delegering av myndighet etter forurensningsloven til kommunene slik at de kan kreve opplysninger om avfallsmengder og disponeringsform i byggesaker. Dette er viktig for å hindre deponering og sikre økt gjenvinning og forsvarlig sluttbehandling av slikt avfall.

Internasjonalt arbeid for å sikre forsvarlig håndtering av utrangerte skip

Regjeringen har tatt initiativ gjennom Baselkonvensjonen til utvikling av tekniske retningslinjer for miljømessig forsvarlig håndtering av utrangerte skip. Arbeidet utføres i samarbeid med India og Nederland og skal etter planen pågå fram til partsmøtet i konvensjonen i 2002.

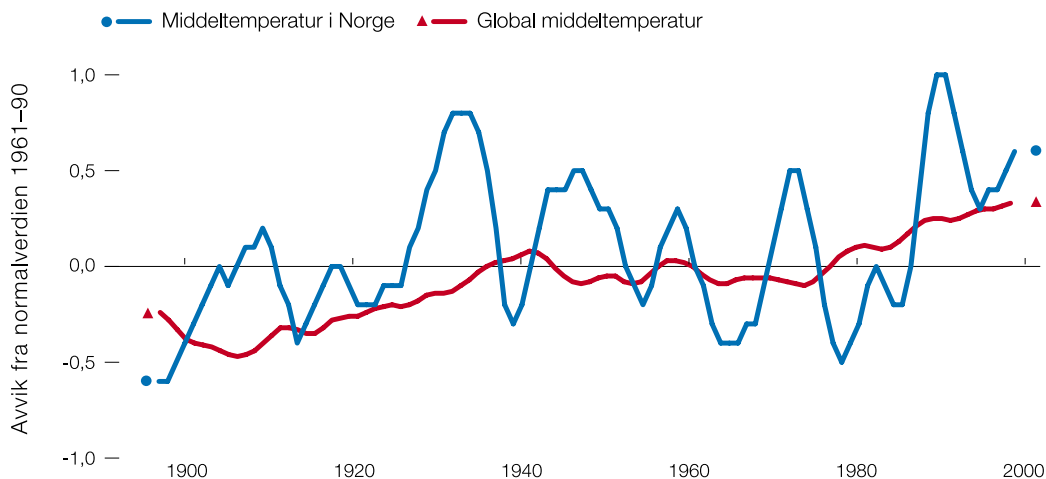
Differensierte avfallsgebyrer

Kommunene skal i dag fastsette avfallsgebyrer slik at de fullt ut dekker kostnadene ved avfallshåndteringen. Kommunene er samtidig oppfordret til å differensiere gebyret for å stimulere til avfallsreduksjon og gjenvinning. I St.meld. nr. 8 (1999–2000) ble denne oppfordringen gjentatt. Det forberedes nå en veileder til kommunene om mulighetene for slik differensiering. Mange kommuner har kommet langt på dette feltet. Det er derfor naturlig at disse erfaringene utnyttes i det videre arbeidet.

9 Klimaendringer, luftforurensning og støy

9.1 Klima

Utslipp av klimagasser vil kunne føre til at den globale gjennomsnittstemperaturen ved jordoverflaten øker. En slik temperaturøkning vil kunne endre nedbørsmønstre og vindsystemer, forflytte klimasoner og heve havnivået. Disse endringene vil kunne få svært alvorlige effekter på naturlige økosystemer og samfunnet. Figur 9.1 viser hhv. global middeltemperatur og middeltemperaturen i Norge for perioden 1900–1999.



Figur 9.1 Global middeltemperatur (1856)1900–1999 og middeltemperaturen i Norge (1856) 1900–1999

Kilde: Det Norske Meteorologiske Institutt/Univ. of East Anglia

Klimakonvensjonen, som ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994, la det første viktige grunnlaget for det internasjonale arbeidet med å motvirke menneskeskapte klimaendringer. Kyotoprotokollen under Konvensjonen, som ble ferdig forhandlet i desember 1997, inneholder en forpliktelse om å redusere industrilandenenes samlede utslipp av klimagasser med minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået innen perioden 2008–2012. Landene skal regne med endringer i opptak av klimagasser som følge av menneskeskapte tiltak i forhold til forpliktelsen, begrenset til skogreising, gjenplantning og avskoging etter 1990. Forpliktelsen Norge har i henhold til Kyotoprotokollen samsvarer med det nasjonale resultatmålet, jf. boks 9.1. I behandlingen av St.meld. nr. 29 (1997–98) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen (Kyotomeldingen) framhevet stortingsflertallet viktigheten av at Norge oppfyller en betydelig del av forpliktelsene ved nasjonale tiltak, samt at en aktivt tar i bruk de såkalte Kyoto-mekanismene som et supplement til nasjonale tiltak. Kyoto-mekanismene inkluderer utslippsreduksjoner fra prosjektbasert samarbeid med andre industriland (felles gjennomføring) og utviklingsland (den grønne utviklingsmekanis-

men), samt internasjonal kvotehandling. I boks 9.2 gis en oversikt over de ulike klimagassene som omfattes av Kyotoprotokollen.

Boks 9.1 Mål for reduserte utslipp av klimagasser

Strategisk mål:

Konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.

Nasjonalt resultatmål:

Klimagassutslippene i forpliktelsesperioden 2008–2012 skal ikke være mer enn 1 prosent høyere enn i 1990.

Boks 9.2 Klimagassene

For å kunne sammenligne bidraget til økning av drivhuseffekten fra de ulike gassene er begrepet globalt oppvarmingspotensiale (GWP) innført. GWP-verdien for en aktuell gass defineres som den akkumulerte påvirkning på drivhuseffekten over et spesifisert tidsrom fra utslipp av et kilo av denne gassen sammenlignet med utslipp av et kilo CO₂. Tabellen under gir GWP-verdiene for klimagassene som Kyotoprotokollen omfatter med en tidsramme på 100 år.

Karbondioksid (CO₂)

1

Metan (CH₄)

21

Lystgass (N₂O)

310

Perfluorkarboner (PFK): – CF₄ – C₂F₆

6 500 9 200

Svovelhexafluorid (SF₆)

23 900

Hydrofluorkarboner (HFK): – HFK-23 – HFK-32 – HFK-125 – HFK-134a

– HFK-143a – HFK-152a

11 700 650 2 800 1 300 3 800 140

9.1.1 Mål

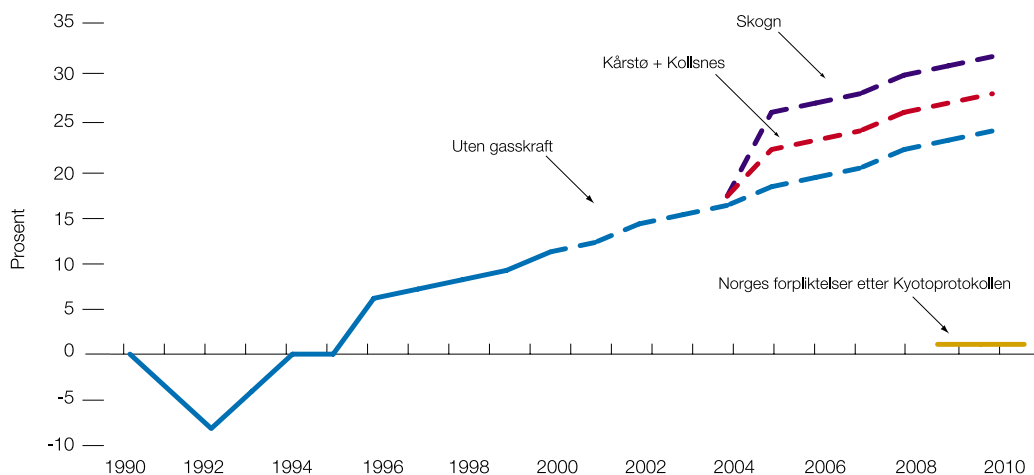
Mål på området Klima framgår av boks 9.1.

9.1.2 Tilstand og måloppnåelse

Kyotoprotokollen representerer et betydelig skritt videre i den internasjonale klimapolitikken, men den er ikke ambisiøs nok i forhold til de klimautfordringene verden står overfor, jf. det strategiske målet om at konsentrasjonen av

klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet. Konsentrasjonen av de ulike klimagassene i atmosfæren fortsetter å øke som følge av økte utslipp. De globale utslippene av den viktigste klimagassen, CO₂, vil kunne øke med nesten 50 prosent fra 1990 til 2010 som følge av økte utslipp fra utviklingslandene, som i dag ikke har utslippsforpliktelser i henhold til protokollen. Det er derfor på sikt behov for større reduksjoner fra industrilandenes side og begrensninger i forhold til forventet vekst i utslippene i utviklingslandene.

Utviklingen i de samlede utslippene av klimagasser (CO₂-ekvivalenter) i Norge fra 1990 til 1999, og framskrivning av utslippene fram til 2010 i forhold til det nasjonale resultatmålet, er gjengitt i figur 9.2. Disse utslippene har økt med nær 10 prosent fra 1990 til 1999. I 1999 sto CO₂ for ca. 75 prosent av det totale utslippet av klimagasser, en relativ økning fra 67 prosent av totalen i 1990. De viste utslippsframskrivningene fra gasskraftverkene er basert på konsesjonssøknadene.



Figur 9.2 Utslipp av klimagasser i Norge. Historisk utvikling 1990–1999, framskrevet utslipp 1999–2010 med og uten gasskraftverk og forpliktelser etter Kyoto-protokollen¹⁾. Prosentvis endring i forhold til 1990

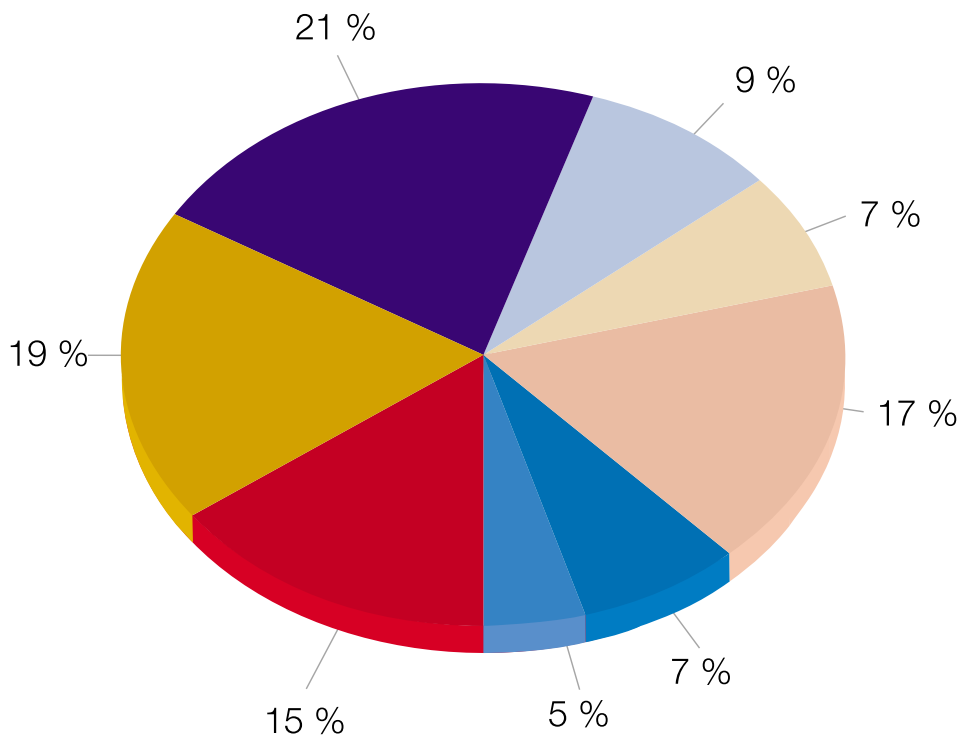
1) For gasskraft er det lagt inn de prosjektene som det er gitt utslippstillatelse for. Det samlede beregningsgrunnlaget og framskrivningene vil bli gjennomgått i Regjeringens langtidsprogram 2002–2005.

Kilde: Finansdepartementet/Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

For å nå resultatmålet i boks 9.1 er det behov for både å iverksette ytterligere nasjonale tiltak og bruk av Kyoto-mekanismene. Framskrivninger antyder at de samlede utslippene av klimagasser vil øke fra 57,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 1999 til 64,7 i 2010, dersom ingen nye tiltak iverksettes. Dette tilsvarer om lag 24 prosent vekst fra 1990 til 2010. I tillegg kan også utslippene øke som følge av utbygging av gasskraftverk. Det er gitt konsesjon for bygging av gasskraftverk på Kårstø (350 MW), Kollsnes (350 MW) og i Skogn (700 MW). Det foreligger også planer om gasskraftverk på blant annet Tjeldbergodden. Et gasskraftverk på 350 MW slipper ut om lag 1 million tonn CO₂/år. Utslippsutviklingen vil blant annet avhenge av hvilke av disse prosjektene som realiseres i tiden framover. Utenom gasskraftverkene vil petroleums- og

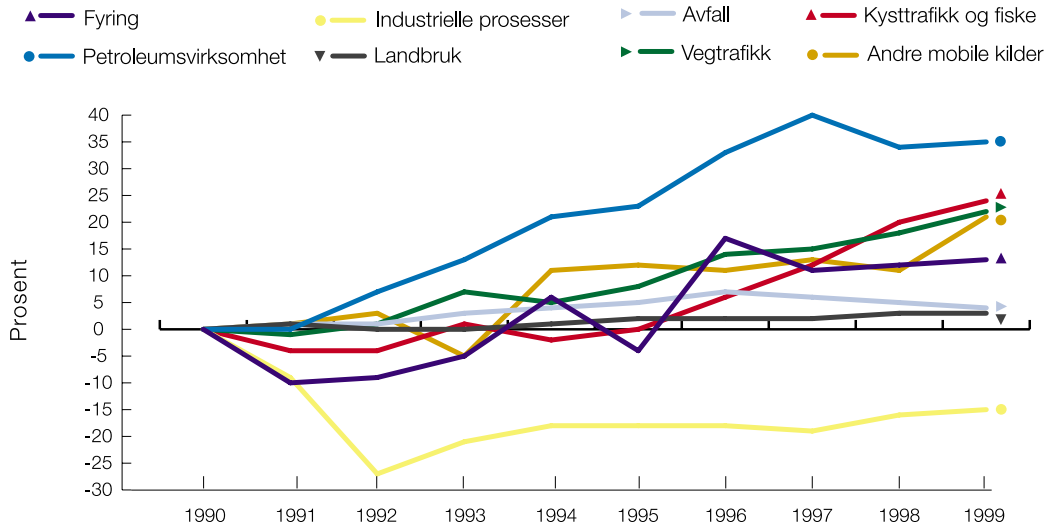
transportsektoren stå for en betydelig del av utslippsveksten fram til 2010 i forhold til framskrivningene.

Figur 9.3 og 9.4 viser de samlede utslippene av klimagasser i Norge i 1999 fordelt på ulike kilder og hvordan den prosentvise endringen for utslippene fra disse kildene har vært i perioden 1990 til 1999. Årsaken til reduksjonen fra landbasert industri skyldes reduserte utslipp av fluorholdige klimagasser (PFK og SF₆). Økningen i utslippene fra de andre kildene forklares med generell aktivitetsøkning. Trenden for totale utslipp av klimagasser gjennom 1990-tallet er i stor grad bestemt av endringene i CO₂-utslippene. Utviklingen i utslipp avhenger dels av utviklingen i økonomisk aktivitet, og dels av endringer i energieffektivitet. Utslippene vil kunne variere relativt mye fra år til år pga. fluktuasjoner i produksjon og forbruk. Utslippsutviklingen som vises i figur 9.4 er derfor i stor grad preget av de sterke konjunktursvingningene i Norge på 1990-tallet.



Utslipp av klimagasser basert på kilder

Figur 9.3 Samlet utslipp av klimagasser i Norge i 1999 fordelt på ulike kildekategorier
Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

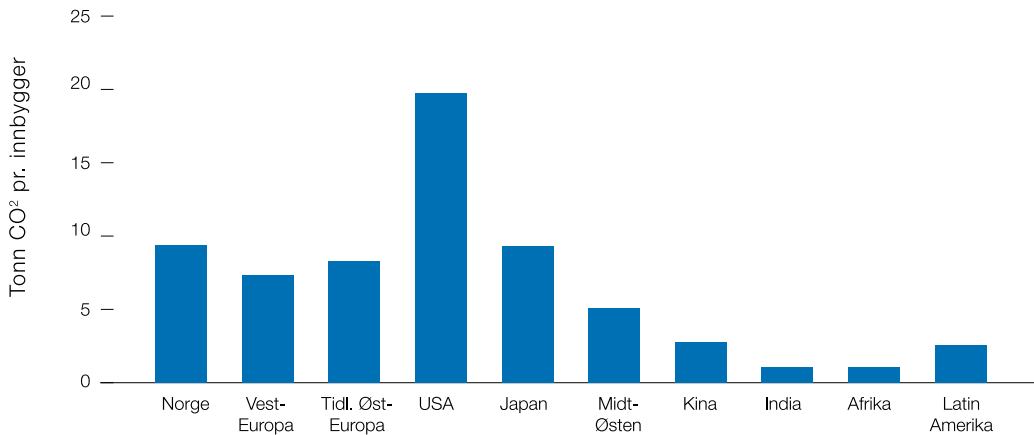


Figur 9.4 Prosentvis endret utslipp i perioden 1990–1999 for de samme kildekategoriene som i figur 9.3

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

Det norske energiforbruket pr. innbygger er på nivå med de nordiske landene som har sammenliknbare klimaforhold. I Norge er imidlertid en større del av energibruken basert på vannkraft, og en mindre del på fossile brensler, enn i andre land. Dette gir lave utslipp av klimagasser knyttet til energibruken i Norge sammenliknet med andre land.

Utslipp av CO₂ pr. innbygger i noen utvalgte land er vist i figur 9.5.



Figur 9.5 CO₂-utslipp pr. person i noen utvalgte land og regioner i 1990 og 1996

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

Etter en liten nedgang tidlig på 1990-tallet økte de nasjonale utslippene av CO₂ betydelig til og med 1996. Etter 1996 har også utslippene økt, men noe svakere enn tidligere. Fra 1990 til 1999 økte utslippene med 21 prosent. Den største økningen var innen olje- og gassvirksomheten som følge av økt aktivitet. Det samlede utslippet fra mobile kilder økte også gjennom hele 1990-tallet. Økningen var spesielt stor innen luftfart (47 prosent), men også veksten i

utslippene fra kysttrafikk, fiske og vegtrafikk var stor. Utslipet fra bruk av fyringsolje økte med 13 prosent fra 1990 til 1999, men utslippet har variert betydelig fra år til år avhengig av prisforholdet mellom olje og elektrisitet som blant annet påvirkes av variasjonen i temperaturforhold og nedbørsmengder. De tre siste årene har utslippet vært relativt stabilt.

Etter CO₂ er metan (CH₄) den klimagassen som har størst betydning (13 prosent av det samlede utslippet målt i CO₂-ekvivalenter i 1999). De totale metanutslippene økte med 10 prosent fra 1990 til 1999, noe som i hovedsak skyldtes økning i utslippene fra petroleumsvirksomheten og økning fra landbruk og avfallsfyllinger. Fra 1997 til 1999 ble de totale metanutslippene for første gang svakt redusert, hovedsakelig som følge av økt uttak av metan fra avfallsdeponier og at en større andel avfall går til gjenvinning. I 1998 ble metoden for å kartlegge utslippene av metan fra avfallsfyllinger forbedret. Dette medførte at utslippsnivået ble betydelig nedjustert, mens trenden i utslippsutviklingen fra 1990 til 1999 ikke er nevneverdig endret.

Lystgass (N₂O) bidrar med ca. 9 prosent av det samlede utslippet av klimagasser målt i CO₂-ekvivalenter. Over halvparten av utslippet kommer fra jordbruk og ca. en tredjedel fra gjødselproduksjon. Utslipet av lystgass fra kjøretøy er økende, fordi gassen dannes som et biprodukt i avgasskatalysatorer. Denne kilden utgjør nå ca. 10 prosent av de totale utslippene av N₂O.

Utslippene av fluorholdige klimagasser (PFK og SF₆) fra produksjon av aluminium og magnesium er blitt redusert gjennom 1990-tallet på grunn av forbedringer i prosess teknologi og driftsrutiner. De to siste årene har det imidlertid vært en svak økning i utslippene av SF₆.

Utslipet av HFK-gasser er foreløpig lavt i forhold til utslippene av andre klimagasser, men har økt sterkt i de siste årene etter hvert som gassene har erstattet de ozonnedbrytende gassene KFK og HKFK. Det ventes en ytterligere kraftig vekst i utslippene dersom tiltak ikke iverksettes.

9.1.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Den sjette Partskonferansen under Klimakonvensjonen er ikke avsluttet. Denne startet under møtet i Haag 13.–24. november 2000. Det er viktig for Norge at Partskonferansen utformer nødvendig regelverk under Kyotoprotokollen slik at industrilandene kan ratifisere denne, og at den kan tre ikraft. Forhandlingene i Haag viste betydelig bevegelse på en rekke områder, selv om framdriften må tolkes med stor forsiktighet, siden det ikke ble endelige løsninger. Det tas sikte på å avslutte Partskonferansen i 2001.

Regjeringen vil arbeide for at Norge fortsatt skal være en pådriver i disse spørsmålene internasjonalt, og at vi følger opp våre forpliktelser nasjonalt.

Regjeringen arbeider aktivt med ulike virkemidler og tiltak for at Norge skal oppfylle forpliktelsene i Kyotoprotokollen, herunder bestemmelsen om å ha vist «demonstrerbar fremgang» innen 2005. Etter Regjeringens vurdering gir utfallet av møtet i Haag ikke noe endret grunnlag for den framtidige nasjonale klimapolitikken, slik den ble slått fast gjennom Stortingets behandling av Kyotomeldingen og Energimeldingen. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om den framtidige klimapolitikken våren 2001. Meldingen vil omhandle både virkemidler i klimapolitikken generelt og et nasjonalt kvotesystem spesielt. Viktige spørsmål som vil behandles i meldingen er:

- Bruk av virkemidler i klimapolitikken generelt
- Innføring av et nasjonalt kvotesystem blant annet i lys av utviklingen internasjonalt
- Vurdering av når kvoteplikt skal inntreffe og hvilke utslippskilder som skal omfattes
- Virkemiddelbruk i tillegg til kvotesystemet, både i forhold til utslippskilder som ikke blir inkludert i systemet, og virkemidler som kommer i tillegg til et kvotesystem (for eksempel Forskning og Utvikling), samt virkemidler som kan brukes før kvoteplikten inntreffer
- Hvordan Norge skal vise «demonstrerbar framgang» innen 2005

9.2 Nedbryting av ozonlaget

Ozonlaget beskytter mennesker, planter og dyr mot skadelig ultrafiolett stråling. Svekkelse av ozonlaget, kan det få alvorlige konsekvenser for livet på jorda. For sterk ultrafiolett stråling kan føre til hudkreft og øyenskader, svekke immunforsvaret hos mennesker og dyr, og redusere planktonveksten i havet og planteveksten på landjorda.

9.2.1 Mål

Boks 9.3 Mål for utfasing av ozon- nedbrytende stoffer

Strategisk mål:

All forbruk av ozonreduserende stoffer skal stanses.

Nasjonale resultatmål:

- Det skal ikke være forbruk av halon, alle typer klorfluorkarboner (KFK), tetraklormetan, metylkloroform og hydrobromfluorkarbon (HBFK).
- Forbruket av metylbromid skal være stabilisert fra 1995 og være faset ut innen 2005.
- Forbruket av hydroklorfluorkarbon (HKFK) skal være stabilisert fra 1995 og faset ut innen 2015.

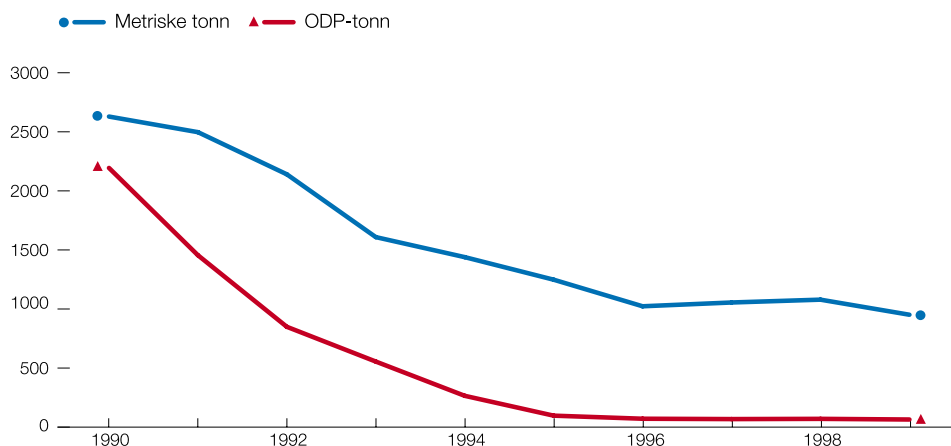
Mål på området Nedbryting av ozonlaget framgår av boks 9.3.

9.2.2 Tilstand og måloppnåelse

Siden midten av 1980-tallet har det i vårmånedene funnet sted en gradvis svekkelse av ozonlaget over Antarktis. De siste årene har det i tillegg skjedd en markert sesongmessig svekkelse av ozonlaget også over arktiske områder. En mer moderat svekkelse er også registrert over midlere breddegrader i vårmånedene. Det er hevet over tvil at svekkelsen av ozonlaget har sammenheng med utslipp av industrielt fremstilte brom- og klorholdige stoffer som KFK, HKFK og metylbromid, og som i atmosfæren reagerer med ozon under gitte temperaturmessige betingelser.

Norge har ingen produksjon og kun begrenset import av de ozonreduserende stoffene som omfattes av resultatmål 1 i boks 9.3. Norge har overholdt forpliktelsene under Montrealprotokollen om ozonreduserende stoffer. Norge vil implementere EUs nye forordning om ozonreduserende stoffer som trådte i kraft i september 2000. Denne forordningen vil blant annet lede til at importen av HKFK avvikes fem år tidligere enn forpliktelsene under Montrealprotokollen, og at importkvotene for stoffet vil bli lavere.

Figur 9.6 viser at importen av ozonreduserende stoffer til Norge i 1999 bare var en tredjedel av importen i 1990. Figuren viser videre en sterkere reduksjon i det ozonreduserende potensialet (ODP). Dette skyldes det generelle forbudet mot import av KFK som ble innført i 1994. Fra 1994 har den samlede importen av ozonreduserende stoffer, målt i tonn, stabilisert seg og hovedsakelig vært dominert av HKFK, som har et lavere ozonreduserende potensial. I 1999 var forbruket av metylbromid og HKFK henholdsvis lik stabiliseringsforpliktelsen og 23 prosent under stabiliseringsforpliktelsen, jf. resultatmål 2 og 3. Norge ligger godt an til å nå utfasingsmålene for ozonreduserende stoffer både under Montrealprotokollen og den nye EU-forordningen.



Figur 9.6 Import av ozonreduserende stoffer til Norge

Kilde: Statens forurensningstilsyn

9.2.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil

- arbeide aktivt for å videreutvikle rammebetingelser som kan gjøre det lettere for u-land og land i Øst-Europa å oppfylle eksisterende forpliktelser og eventuelt ta på seg nye forpliktelser under protokollen
- arbeide videre under Montrealprotokollen for å hindre at fremskyndet utfasing av ozonreduserende stoffer fører til økt bruk av HFK og andre stoffer som bidrar til forsterking av drivhuseffekten
- arbeide for å innføre nasjonale virkemidler som kan begrense den økte bruken av HFK.

Bakgrunnen for de gode reduksjonsresultatene for ozonreduserende stoffer i Norge er en kombinasjon av virkemidler som har virket styringseffektivt, hvor forskrifter, informasjon, frivillige tiltak og samarbeid mellom myndighetene og bransjene har stått sentralt. Norske forskningsmiljøer har bidratt aktivt til

å finne alternativer til ozonreduserende stoffer, blant annet ved å utvikle nye analysemetoder og gjennom forsøk med alternative kjølemedier. Alle de ozonreduserende stoffene som omfattes av Montrealprotokollen er nå regulert gjennom forskrifter.

Det blir i dag gitt tillatelse til begrenset import av metylbromid og HKFK til Norge. Det er også gitt tillatelse til import av små mengder KFK, tetraklorometan og metylkloroform til analyser som er godkjent under Montrealprotokollen til og med 2002. Det importeres også KFK til bruk i astmaspray/inhalerere i tråd med vedtatte regler under protokollen. Bruken av slike produkter har falt fra 26 tonn i 1987 til 4 tonn i 1998. Statens legemiddelkontroll antar at det ikke vil være behov for innførsel av KFK-holdige inhalerere etter 2003.

Montrealprotokollen har blitt revidert i 1990 (London), i 1992 (København), i 1995 (Wien), i 1997 (Montreal) og sist i 1999 (Beijing). Norge har ratifisert alle disse endringene. Det nasjonale arbeidet er rettet mot kontroll og oppfølging av eksisterende bestemmelser og overvåkning av miljøsituasjonen. Norge har videre satt i verk en lisensieringsordning for import og eksport av ozonreduserende stoffer, slik de nye kravene i Montrealprotokollen legger opp til.

Utfordringene internasjonalt ligger nå spesielt på oppfølging av utslippsforpliktelsene for utviklingslandene, som startet å løpe fra og med 1999. Det er også et fokus på oppfølging av Russland og enkelte andre sentral- og østeuropeiske land som har hatt manglende overholdelse av sine forpliktelser de siste årene. Norge bidrar her blant annet økonomisk til et prosjekt i regi av Verdensbanken for full utfasing av KFK-produksjon i Russland. Regjeringen vil arbeide aktivt for å videreutvikle rammebetingelser for u-land og land i Øst-Europa som kan gjøre det lettere for dem å oppfylle eksisterende forpliktelser og eventuelt ta på seg nye forpliktelser under protokollen.

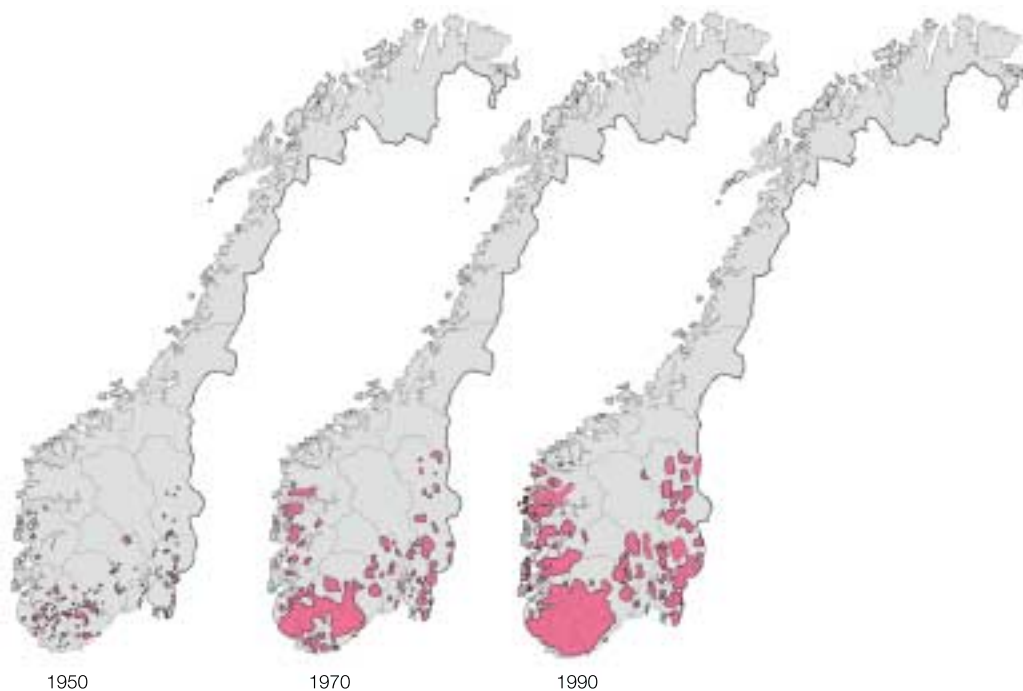
HFK, som er en klimagass uten ozonreduserende effekt, har de siste årene i stigende grad erstattet KFK og HKFK som kjølemedium. Norge vil arbeide videre under Montrealprotokollen for å hindre at fremskyndet utfasing av ozonreduserende stoffer fører til økt bruk av HFK og andre stoffer som bidrar til forsterking av drivhuseffekten. Nasjonalt vil Regjeringen arbeide for å innføre virkemidler som kan begrense den økte bruken av HFK.

9.3 Langtransporterte luftforurensninger

Forsuring forårsaket av utslipp av svoveloksider (SO_x), nitrogenoksider (NO_x) og ammoniakk (NH_3) er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet i Norge, særlig i ferskvann. Den mest synlige effekten er skader på fiskebestanden, særlig i Sør-Norge. Kombinasjonen av flyktige organiske forbindelser (VOC) og nitrogenoksider gir bakkenært ozon som ved høye konsentrasjoner kan gi helseskader, skader på vegetasjon, avlinger og materialer. Tilførsel av nitrogenoksider og ammoniakk kan medføre overgjødning.

Det er i St.meld. nr. 41 (1994–95) *Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider* (NO_x) gitt en grundig beskrivelse av hvordan de nevnte gassene bidrar til forsuring, overgjødning og bakkenært ozon og hvilke skader som kan oppstå på miljø og helse dersom de kritiske grensene for belastning overskrides.

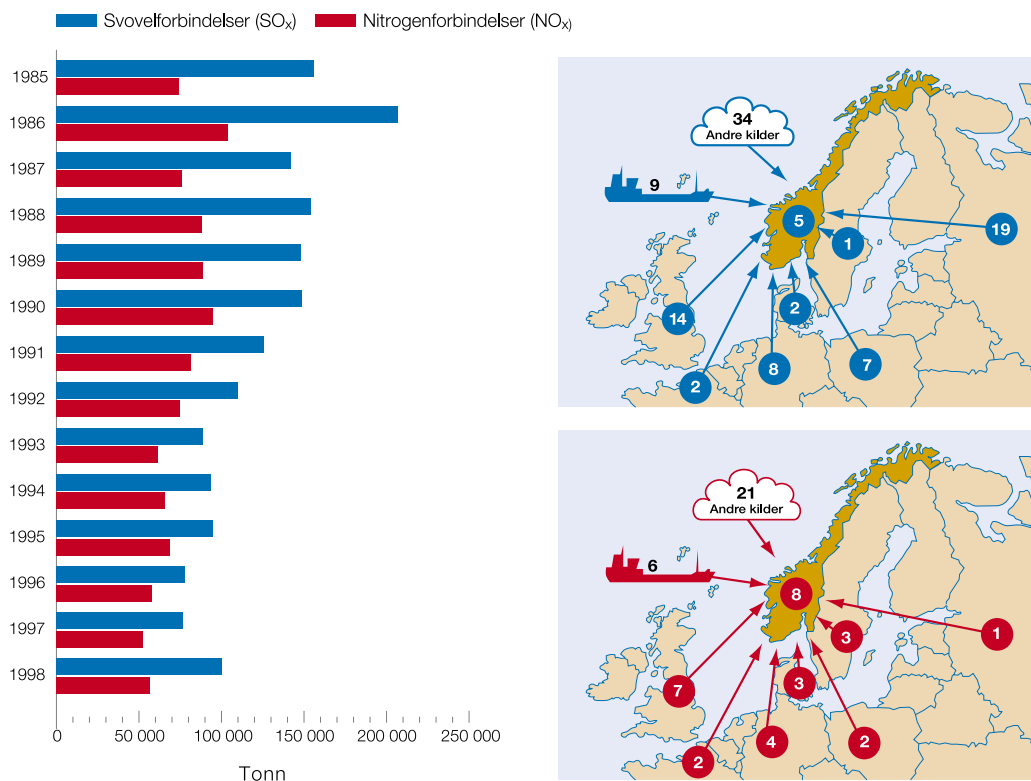
Figur 9.7 viser utviklingen i områder i Norge med skader på fisk i perioden 1950–1990.



Figur 9.7 Områder i Norge med skader på fisk 1950–1990

Kilde: Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA)

Som det framgår av figur 9.8 er det utslipp fra andre europeiske land som er hovedårsaken til at nedfall av svovel og nitrogen i Norge overskrider naturens tålegrenser for forsuring.



Figur 9.8 Tilførsel av langtransporterte luftforurensninger til Norge. Nedfall i 1998 fordelt på kildeområder (1000 tonn)

Kilde: EMEP MSC-W Report

9.3.1 Mål

Mål på området Langtransporterte luftforurensninger framgår av boks 9.4.

Boks 9.4 Mål for reduserte utslipp av langtransporterte luftforurensninger

Strategiske mål:

Utslippene av svoveldioksid, nitrogenoksider, flyktige organiske forbindelser og ammoniakk skal reduseres, slik at påvirkningen av naturen holdes innenfor kritiske belastningsgrenser (naturens tålegrense), og slik at menneskets helse og miljøet ikke skades.

Nasjonale resultatmål:

- Utslippene av svoveldioksid (SO₂) skal maksimalt være 22 000 tonn f.o.m. 2010, som tilsvarer 58 prosent reduksjon i forhold til nivået i 1990.
- Utslippene av nitrogenoksider (NO_x) skal maksimalt være 156 000 tonn f.o.m. 2010, som tilsvarer 29 prosent reduksjon i forhold til nivået i 1990. Videre skal utslippene fram til 2010 ikke overstige nivået i 1987, det vil si 226 000 tonn.
- Utslippene av flyktige organiske forbindelser unntatt metan (NMVOC) fra hele fastlandet og norsk økonomisk sone sør for 62. breddegrad skal reduseres med 30 prosent i forhold til 1989-nivå snarest mulig, det vil si

til 192 000 tonn. I tillegg skal Norges samlede utslipp av NMVOC maksimalt være 195 000 tonn i 2010, som tilsvarer 35 prosent reduksjon i forhold til nivået i 1990.

–Utslippene av ammoniakk (NH_3) skal maksimalt være 23 000 tonn i 2010, som tilsvarer utslippsnivået i 1990.

Internasjonale avtaler

Miljøproblemene som forårsakes av langtransportert grenseoverskridende forurensning kan bare løses på en effektiv måte gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Det internasjonale arbeidet med å redusere grenseoverskridende luftforurensning foregår innenfor rammen av ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning som ble vedtatt i 1979. Fire protokoller som retter seg mot miljøproblemene forsuring, overgjødning og bakkenært ozon er i dag i kraft under konvensjonen. Norge er part i alle disse protokollene, som er:

- Svovelprotokollen av 1985 (Helsinkiprotokollen) hvor partene forplikter seg til å redusere sine utslipp av svoveldioksid med minst 30 prosent fra 1980 til 1993. Protokollen trådte i kraft i 1987.
- NO_x -protokollen av 1988 (Sofiaprotokollen) hvor partene forplikter seg til å stabilisere sine utslipp av nitrogenoksider på 1987-nivå innen 1994. Protokollen trådte i kraft i 1991.
- VOC-protokollen av 1991 (Genèveprotokollen) hvor partene har en generell forpliktelse om å redusere utslippene av flyktige organiske forbindelser, med unntak av metan (NMVOC), med 30 prosent innen 1999, i forhold til utslippene i 1989. For Norge gjelder denne forpliktelsen for hele fastlandet og den økonomiske sonen sør for 62. breddegrad. Norge skal videre sikre at de samlede årlige utslippene innen 1999 ikke overstiger utslippene i 1988. Protokollen trådte i kraft i 1997.
- Svovelprotokollen av 1994 (Osloprotokollen) hvor partene har ulike forpliktelser, alt etter hvor skadelige utslippene deres er for forsuringutsatte områder i Europa og etter kostnadene ved å redusere utslippene i de enkelte land. Norge er i denne protokollen forpliktet til å slippe ut maksimalt 34 000 tonn svoveldioksid årlig fra og med 2000. Protokollen trådte i kraft i 1998.

Konvensjonens styringsorgan har, i et eget vedtak, presisert at de forpliktelser om maksimalt årlig utslipp som er fastsatt i de enkelte protokollene også skal gjelde for år etter det målår som er angitt i protokollen. Dette forholdet er eksplisitt tatt vare på i Osloprotokollen.

30. november 1999 ble det under ECE-konvensjonen vedtatt en ny protokoll om reduksjon av forsuring, overgjødning og bakkenært ozon (Gøteborg-protokollen). Protokollen regulerer partenes årlige utslipp av svoveldioksid (SO_2), nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH_3) og flyktige organiske forbindelser (NMVOC). De maksimale utslippsnivåene som er angitt i protokollen skal overholdes fra og med 2010.

31 stater har undertegnet protokollen. Norge er blant disse. Protokollen trer i kraft når 16 parter har ratifisert den. Stortinget ga 18. desember 2000 samtykke til ratifikasjon av protokollen, jf. St.prp. nr. 87 (1999–2000) Om sam-

tykke til ratifikasjon av ein protokoll av 30. november 1999 til konvensjonen om langtransportert grensekryssande luftureining av 13. november 1979, som gjeld reduksjon av forsuring, overgjødsling og bakkenært ozon og Innst.S. nr. 88 (2000–2001). Norges forpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen er reflektert i de nasjonale resultatmålene som framgår av boks 9.4.

Norge er, uavhengig av den nye protokollen, fortsatt bundet av forpliktelsene i protokollene som er nevnt over og som er i kraft. Utslippsforpliktelser i protokoller som er i kraft, men som Norge ennå ikke har oppfylt, er også reflektert i de nasjonale resultatmålene som framgår av boks 9.4.

De første protokollene under konvensjonen hadde forpliktelser uttrykt som samme prosentvise utslippsreduksjon eller stabilisering for alle parter. Svovelprotokollen av 1994 var den første som tok hensyn til at naturens tålegrenser er forskjellige i ulike deler av Europa og at utslipp i ulike deler av Europa i forskjellig grad bidrar til overskridelse av tålegrensene, avhengig av hvor de faller ned. Videre er det i denne protokollen lagt til grunn at et gitt miljømål skal nås til lavest mulig kostnad for Europa som helhet, det vil si at det er tatt hensyn til at kostnadene ved å redusere utslippene varierer mellom land. En slik tilnærming gjør at partene får forskjellige utslippsforpliktelser. Dette avtalekonseptet ligger til grunn for og er videreutviklet i Gøteborgprotokollen, ved at tre miljøproblemer og fire gasser sees i sammenheng.

Europakommisjonen har parallelt med arbeidet med Gøteborgprotokollen utarbeidet et forslag til direktiv om nasjonale utslippstak for de samme gasene og med samme avtalekonsept som protokollen. Kommisjonens forslag inneholdt imidlertid strengere forpliktelser for EUs medlemsstater enn det de påtok seg i Gøteborgprotokollen. I Rådets felles posisjon om direktivet som ble vedtatt i juni 2000 har flere av medlemsstatene, for enkelte av stoffene, påtatt seg forpliktelser som er strengere enn det de påtok seg i Gøteborgprotokollen. For EUs medlemsstater samlet innebærer Rådets felles posisjon utslippstak for SO_2 som ligger 5 prosent lavere enn i Gøteborgprotokollen. Tilsvarende tall for NO_x er 2 prosent, for NH_3 1 prosent og for NMVOC 1 prosent. Fra norsk side vurderes det nå om direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen.

9.3.2 Tilstand, utslippsutvikling og måloppnåelse

Tilstand

De internasjonale avtalene om reduserte utslipp av langtransportert luftforurensning viser nå resultater. Fra 1985 og fram til i dag har områder i Norge der naturens tålegrenser for forsuring er overskredet, blitt redusert med mer enn 30 prosent. I 1994 hadde 19 prosent av arealet i Norge overskridelser av tålegrensene for forsuring. Situasjonen har bedret seg ytterligere siden 1994. De største forbedringene har skjedd på Østlandet. Både areal med overskridelser og graden av overskridelser er redusert.

Reduserte overskridelser av tålegrensene betyr at livsmulighetene for fisk og andre organismer i elver og innsjøer blir betydelig forbedret, og at risikoen for skogskader blir redusert.

Dyrelivet (krepssdyr, bunndyr og fisk) i ferskvann er sterkest forsuringsskadet i de sørligste delene av Norge (sørlige deler av Østlandet, Sørlandet og

Sør-Vestlandet). For enkelte dyregrupper viser overvåkingen at det har vært en liten tendens til bedring i siste halvdel av 1990-tallet.

Overvåkingsresultater fra 1999 indikerer forbedringer mht. ørretbestandene i noen regioner i Sørvest-Norge og Nord-Norge. Ved prøvefiske i fire regioner økte fangstutbyttet i alle lokaliteter unntatt en. Også rekruttering av ørret i gytebekker viser en positiv utvikling i flere regioner.

Avsetning av svoveloksider er fortsatt av størst betydning for forsureningen. Nitrogen (NO_x og NH_3) bidrar med mellom 10 og 50 prosent av forsuringss belastningen i Norge. Både for å redusere forsuringsskadene og av hensyn til andre problemer (bakkenært ozon og overgjødning), er det derfor nødvendig å redusere utslippene av nitrogen og svovel i Norge og det øvrige Europa ytterligere.

Det forventes imidlertid store miljøforbedringer i Norge som følge av at utslippene i det øvrige Europa vil reduseres ytterligere i årene framover. Med Gøteborgprotokollen vil områder med overskridelse av tålegrensene for forsurening bli redusert med ytterligere 50–60 prosent, sammenliknet med situasjonen i 1994.

Selv med full effekt av Gøteborgprotokollen vil tålegrensene innenfor 7–8 prosent av arealet i Norge være overskredet i 2010. Og, selv om overskridelsene av tålegrensene blir vesentlig redusert, vil det ta tid før forholdene blir stabile. Beregninger viser at det vil ta 5–20 år før forholdene i innsjøene er tilfredsstillende etter at tilførselene av forurensninger er redusert til et akseptabelt nivå. De resterende forsuringssproblemer i Norge i 2010 vil hovedsakelig finnes i Agderfylkene og i Rogaland.

VOC-protokollen av 1991 inneholder forpliktelser om nasjonale utslipps tak fom. 1999. Som følge av dette er de samlede europeiske utslippsreduksjonene av VOC beregnet å gi en vesentlig nedgang i antallet episoder med meget høye konsentrasjoner av bakkenært ozon i Norge. Det generelt forhøyede bakgrunnsnivået av bakkenært ozon, som også gir skader, vil derimot i liten grad påvirkes som følge av denne protokollen. Gøteborgprotokollen ventes imidlertid, når denne har full effekt, å gi vesentlige forbedringer i situasjonen både for helse og vegetasjon i Europa som helhet. For Norge er det ventet at det ikke vil forekomme skader på helse eller vegetasjon som følge av overskridelser av luftkvalitetskriteriene for bakkenært ozon etter 2010.

Gøteborgprotokollen vil for Europa samlet sett medføre at areal med overskridelse av tålegrensene for overgjødning blir redusert med 34 prosent fra 1990 til 2010. For Norge er den tilsvarende forbedringen 88 prosent. Når protokollen har full effekt, ventes det at tålegrensene for overgjødning vil være overskredet på 2 prosent av arealet i Norge.

Utslippsutvikling

Norges utslippsforpliktelser i protokollene under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning omfatter utslipp fra alle kilder på land og alle stasjonære kilder innenfor norsk økonomisk sone. Videre omfatter forpliktelsene innenriks sjøfart (mellom to norske havner) og innenriks og internasjonal luftfart (til eller fra norsk lufthavn) opp til 1 000 meters høyde. Utslippsberegningene under ECE-konvensjonen er noe forskjellige fra de tilsvarende beregningene under FNs klimakonvensjonen hva

gjelder luftfart. I klimagassregnskapene inngår kun utslipp fra innenriks luftfart. Derimot inngår alle slike utslipp, uavhengig av flyhøyde.

Figur 9.9 viser utviklingen i perioden 1985–1999 i norske utslipp av SO_2 , NO_x , NH_3 og NMVOC for de kilder som omfattes av forpliktelsene for disse gassene. Figuren viser også forventet utslippsnivå i 2010, basert på framskrivinger av økonomisk aktivitet og teknologisk utvikling.

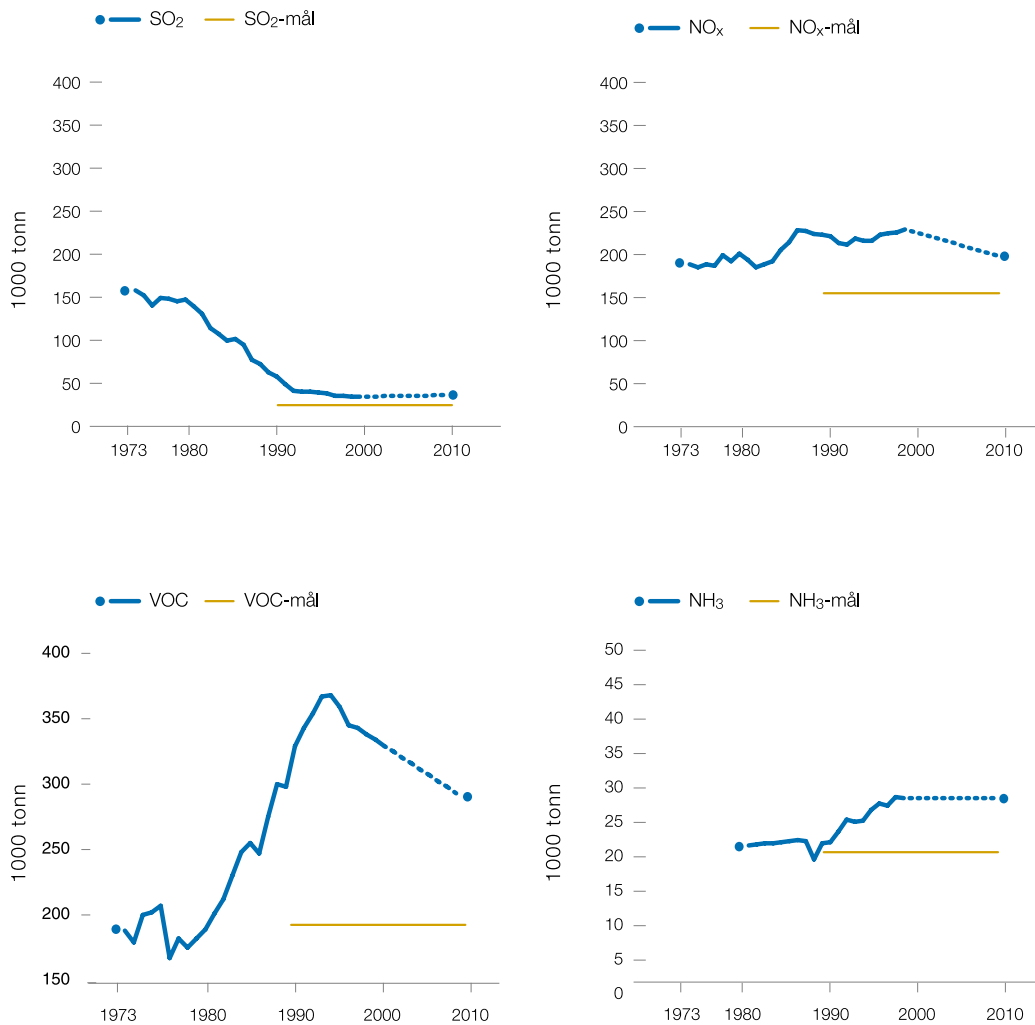
Utslippene av SO_2 i Norge er betydelig redusert siden midten av 1980-tallet, og forpliktelsen i svovelprotokollen av 1994 om et utslipp på maksimalt 34 000 tonn i 2000 er oppfylt. Utslippene lå i 1999 godt under denne forpliktelsen. Blant annet avgiften som 1. januar 2000 ble innført for autodiesel med mer enn 0,005 vektprosent svovel ventes å redusere utslippene ytterligere.

NO_x -utslippene økte sterkt fram mot 1987. Deretter ble de redusert fram til 1992. Siden har utslippene igjen økt og var i 1998 nesten på 1987-nivå, som er forpliktelsen i NO_x -protokollen av 1988. Foreløpige tall for 1999 viser at utslippene da var på omlag 228 000 tonn. Dette er 2 000 tonn over gjeldende forpliktelse og nasjonale mål. Utslippsveksten de senere årene skyldes først og fremst økte utslipp fra fakling av naturgass på sokkelen, skipsfart og luftfart, og kom som følge av økt aktivitet på disse områdene. NO_x -utslippene fra vegtrafikken er redusert som følge av at andelen kjøretøy med katalysator er økt. Det har tidligere vært ventet en reduksjon i utslippene av NO_x på omlag 11 prosent fra 1990 til 2010, hovedsakelig som følge av strengere utslippskrav til kjøretøy (SFT-rapport 99: 13).

På grunn av en sterkere økning i oljeproduksjonen en tidligere forutsatt og på grunn av manglende tilgjengelig utslippsreducerende teknologi, har de samlede norske utslippene av NMVOC økt med omlag 15 prosent fra 1990 til i dag. Utslippene økte sterkt fram til 1996. De siste årene viser en nedadgående tendens for disse utslippene. Reduksjonen skyldes gjenvinning av VOC ved en råoljeterminal på land, reduserte utslipp fra oljelasting på sokkelen og fortsatt reduksjon i utslippene fra vegtrafikken. Foreløpige tall for 1999 viser at de samlede norske utslippene av NMVOC fra fastlandet og hele den økonomiske sonen da var på 343 000 tonn, mens vår forpliktelse i hht. VOC-protokollen av 1991 (Genèveprotokollen) er et maksimalt årlig utslipp på 247 000 tonn fom. 1999. De tilsvarende utslippene fra fastlandet og den økonomiske sonen sør for 62. breddegrad var i 1999 på 297 000 tonn, mens forpliktelsen i Genèveprotokollen er maksimalt årlig utslipp på 192 000 tonn fom. 1999.

Det er ventet at utslippene av NMVOC, selv uten nye tiltak, vil reduseres noe fram mot 2010. Dette skyldes først og fremst redusert lasting av råolje og effekten av nye avgasskrav til kjøretøy. Denne reduksjonen vil imidlertid langt fra være nok til å innfri forpliktelsen i Genèveprotokollen og det nasjonale målet.

Utslippene av ammoniakk (NH_3) økte med omlag 17 prosent fra 1990 til 1998. Økningen skyldes i hovedsak økt aktivitet i landbruket. Videre medfører bruk av trevegs katalysator i kjøretøy, ved siden av reduserte utslipp av blant annet NO_x og NMVOC, noe økte utslipp av NH_3 . Utslippene av ammoniakk ventes, uten nye tiltak, å endre seg lite fram mot 2010 (SFT-rapport 99: 10).



Figur 9.9 Utslipp i Norge av SO₂, NO_x, og NMVOC 1973–1999 og av NH₃ 1980–1999. Tallene er framskrevet til 2010 (stiplet) og måltallene er markert (horisontal linje)

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Statens forurensningstilsyn

Behov for nye tiltak for å oppfylle Norges nåværende utslippsforpliktelser

Som det framgår av de foreløpige utslippstallene som er gjengitt over, var Norges utslipp av flyktige organiske forbindelser (NMVOC) i 1999 vesentlig høyere enn det vi er forpliktet til gjennom Genève-protokollen. For fastlandet og hele den økonomiske sonen er det nødvendig å redusere utslippene med 96 000 tonn, tilsvarende 28 prosent, for å overholde forpliknelsen. For fastlandet og den økonomiske sonen sør for 62. breddegrad må utslippene reduseres med 105 000 tonn, tilsvarende 35 prosent.

Ifølge de foreløpige utslippstallene for 1999 hadde Norge for første gang utslipp som overskred forpliknelsen i NO_x-protokollen av 1988 (Sofiaprotokollen). Overskridelsen var på omlag 2 000 tonn, noe som nødvendiggjør en reduksjon i de årlige utslippene på omlag 1 prosent. Selv om foreliggende framskrivninger viser at Norges utslipp av NO_x ventes å reduseres fram mot 2010, er det vesentlig risiko for at utslippene også de nærmeste årene vil ligge over det nivået vi er forpliktet til.

Det er dermed behov for å iverksette tiltak som sikrer at Norges utslipp av NMVOC og NO_x snarest mulig bringes under de nivåene vi er forpliktet til i hhv. Genève-protokollen som trådte i kraft i 1997 og Sofiaprotokollen som trådte i kraft i 1991.

9.3.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil

- sikre at det raskest mulig oppnås utslippsreduksjoner for VOC i tråd med Genèveprotokollen av 1991. SFT har derfor med hjemmel i forurensningsloven, stilt krav om reduserte VOC-utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen.
- sikre at det raskest mulig oppnås utslippsreduksjoner i tråd med Norges forpliktelse for NO_x i Sofiaprotokollen av 1988 og vurdere nærmere hvilke tiltak og virkemidler som konkret bør gjennomføres for å oppnå dette. I denne meldingen er det redegjort for mulige tiltak innen vegtrafikk, sjøfart og fiske, landbasert industri og petroleumsvirksomheten på sokkelen.

Dagens virkemidler overfor langtransportert luftforurensning er omtalt i St. prp. nr. 87 (1999–2000) Om samtykke til ratifikasjon av ein protokoll av 30. november 1999 til konvensjonen om langtransportert grensekryssande luftureining av 13. november 1979, som gjeld reduksjon av forsurening, overgjødsling og bakkenært ozon. Regjeringen har i denne proposisjonen også gjennomgått hvilke tiltak som kan være aktuelle å gjennomføre og hva slags virkemidler som kan være aktuelle å benytte for å oppfylle Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen. Som varslet i proposisjonen, arbeides det nå med å vurdere dette nærmere. Arbeidet med å følge opp Gøteborgprotokollen vil bli behandlet i senere meldinger.

Regjeringen vil i denne meldingen gjøre rede for arbeidet med å sikre at Norge overholder utslippsforpliktelsene i Genèveprotokollen av 1991. I tillegg vurderes mulige tiltak for å sikre at Norge overholder utslippsforpliktelsen i Sofiaprotokollen av 1988. Regjeringen vil komme tilbake til hvilke virkemidler som vil bli benyttet for å overholde denne forpliktelsen.

Det er i St.prp. nr. 87 (1999–2000) blant annet lagt vekt på at en bør gjennomføre de tiltak og virkemidler som gjør at forpliktelsene i Gøteborgprotokollen kan oppfylles til lavest mulig kostnad for landet samlet sett. SFT har gjennom tiltaksanalyser for de ulike forurensningskomponentene beskrevet potensialet for utslippsreduksjoner ved ulike tiltak samt kostnader ved disse. Disse analysene gir en pekepinn om i hvilke sektorer de billigste tiltakene finnes. Det vil imidlertid være nødvendig å gjennomføre ytterligere og mer detaljerte analyser i forbindelse med gjennomføringen av protokollen.

Prinsippet om at tiltakene som har lavest kostnad bør gjennomføres først bør også være et utgangspunkt når det skal iverksettes nye virkemidler for å overholde eksisterende forpliktelser. Det bør også legges vekt på å gjennomføre de tiltakene som gir størst miljøforbedring samlet sett. Videre er det viktig å velge tiltak og virkemidler som med rimelig grad av sikkerhet vil ha den forventede effekt, og innen forventet tid. Ved valg av tiltak og virkemidler for å overholde nåværende internasjonale utslippsforpliktelser, herunder forpliktelsene for VOC og NO_x, vil Regjeringen legge vekt på følgende:

- a) Tiltakene og virkemidlene bør i utgangspunktet framstå som de mest kost-

- nadseffektive, basert på den kunnskap en har i dag, også i forhold til å oppfylle forpliktelsene i Göteborgprotokollen.
- b) De virkemidlene som velges bør kunne iverksettes raskt og tiltakene disse retter seg mot må kunne gjennomføres raskt. Virkemidlene som velges bør ha høy grad av styringseffektivitet.
 - c) Ved vurdering av virkemiddelbruk bør effekten på miljøkvaliteten lokalt og regionalt også vektlegges.

Nye tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av VOC

I 1999 utgjorde utslipp av NMVOC i form av av-dampet olje fra lasting og lagring av råolje på sokkelen vel 50 prosent av de samlede utslippene. Dette er dermed den klart største kilden til utslipp av NMVOC i Norge. Andre store utslippskilder er vegtrafikk og bruk av løsemidler, som hver bidrar med omlag 13 prosent.

SFT utarbeidet, i nært samarbeide med Oljedirektoratet, Vegdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå, i 1997 en analyse om tiltak overfor utslipp av NMVOC og kostnader ved disse (SFT-rapport 97: 11). Denne analysen, som senere er oppdatert, viser at det mest kostnadseffektive er tiltak overfor lasting og lagring av råolje på norsk kontinentalsokkel, innen raffineriene, overfor utslipp av løsemidler, samt nye tiltak innen råolje- og gassterminalene.

Myndighetene forhandlet i 1998–99 med petroleumsindustrien med sikte på å inngå en midlertidig avtale om reduserte utslipp av VOC fra lasting av råolje på sokkelen. Det viste seg mot slutten av 1999 at det ikke var mulig å bli enige om en avtale som alle oljeselskapene kunne stille seg bak. Miljøverndepartementet ba derfor SFT i februar 2000 om å regulere utslippene av VOC ved lasting av råolje på sokkelen gjennom utslippstillatelser hjemlet i forurensningsloven.

I arbeidet med å forberede en slik regulering har SFT kommet til at også tiltak overfor *lagring* av råolje er blant de mest kostnadseffektive for å redusere norske utslipp av VOC.

SFT har nylig satt krav til alle berørte operatører om å redusere VOC-utslipp fra lasting og lagring av råolje på sokkelen. Teknologi som skal gjenvinne VOC ved lasting av olje på sokkelen er i ferd med å bli tatt i bruk på de første skipene. Gjennomføring av beste tilgjengelige teknikker på bøyelasteskippene vil være nødvendig for å oppfylle Norges utslippsforpliktelser. Industrien har fått frist til 2005 med å oppfylle SFTs krav fullt ut. I tillegg er det i utslippstillatelsene satt tallfestede krav om utslippsreduksjoner også i 2001 og 2003, slik at det kan forventes betydelige utslippsreduksjoner også de nærmeste årene.

I utslippstillatelsene er det åpnet opp for et mulig samarbeid mellom de ulike operatørene om gjennomføring av tiltak. Dette innebærer at det åpnes for at en operatør for en installasjon kan få godskrevet utslippsreduksjoner gjennomført på en annen installasjon, innen de satte tidsfristene, dersom det kan dokumenteres en tilsvarende eller ytterligere samlet reduksjon av VOC-utslipp fra norsk sokkel.

I tillegg vil det også bli vurdert om SFT skal sette krav som vil utløse de mest kostnadseffektive tiltakene innen landbasert industri som ovennevnte analyse har avdekket.

Den samfunnsøkonomiske kostnaden for de dyreste av tiltakene som nå iverksettes overfor utslipp av NMVOC er anslått til 2–4 kr pr. kg. De samlede årlige samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltakene er anslått til 100–150 mill. kroner.

Med den virkemiddelbruken som er skissert over, indikerer SFTs beregninger at utslippene av NMVOC innen 2005 vil være redusert ned til de nivåene de burde ha vært fra og med 1999, slik at Norge fra da av vil overholde forpliktelsen i Genèveprotokollen og oppfylle det nasjonale utslippsmålet for NMVOC.

Regjeringen vil i tiden framover følge utslippsutviklingen nøye og, om nødvendig, ta initiativ til nye tiltak overfor utslipp av NMVOC.

Mulige tiltak for å redusere utslippene av NO_x

Omlag 40 prosent av NO_x-utslippene i Norge kommer fra sjøfart og fiske. vegtrafikken står for omlag 24 prosent av utslippene, olje- og gassutvinning om lag 19 prosent og industrien om lag 9 prosent. Resten er utslipp fra motorredskaper, fly, boligoppvarming, forbrenning av avfall og fra jernbane med dieseldrift. De samlede utslippene av NO_x i Norge var i 1999 omlag på samme nivå som i 1990, men utslippssammensetningen har endret seg merkbart i løpet av den mellomliggende perioden. Mens utslippene fra vegtrafikken er redusert med omlag 28 prosent i denne perioden, som følge av strengere avgasskrav til kjøretøy, er utslippene fra olje- og gassutvinning og sjøfart økt, som følge av økt aktivitet i disse sektorene.

SFT har i sin tiltaksanalyse Reduksjon av NO_x-utslipp i Norge (SFT-rapport 99: 13), anslått at de dyreste tiltakene som må gjennomføres overfor eksisterende kilder for å overholde NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen vil ha en samfunnsøkonomisk kostnad i 2010 på 10–20 kr pr. kg NO_x som reduseres. Analysen indikerer at en rekke tekniske tiltak på eksisterende anlegg innen sektorene sjøfart og fiske, industri og olje- og gassutvinning vil kunne gjennomføres innenfor denne kostnaden. I tillegg vil det kunne oppnås utslippsreduksjoner uten samfunnsøkonomiske kostnader ved overgang fra diesel- til bensindrevne lette kjøretøy. Ved valg av politikk for å oppfylle forpliktelsen i Sofia-protokollen, er det i første rekke innen disse sektorene at Regjeringen vil iverksette virkemidler med sikte på snarest å gjennomføre de mest kostnadseffektive tiltakene. Samtidig vil det bli gjennomført tiltak som bidrar til å redusere utslipp som medvirker til overskridelse av tålegrenser.

Regjeringen vil, innenfor disse rammene, vurdere nærmere hvilke enkelttiltak som bør gjennomføres for å oppfylle utslippsforpliktelsen i Sofia-protokollen og det nasjonale målet for NO_x. Norge er gjennom EUs direktiv om integrert forurensningskontroll (IPPC-direktivet) pålagt å sette krav om bruk av beste tilgjengelige teknikker overfor utslipp av blant annet NO_x fra industrianlegg, herunder store forbrenningsanlegg, jf. St.prp. nr. 4(1997–98) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 27/97 av 30. april 1997 om endring av vedlegg XX til EØS-avtalen om integrert forebygging og begrenning av forurensning og Stortingets behandling av denne.

Direktivets krav gjelder allerede for nye anlegg, mens eksisterende anlegg skal drives i samsvar med kravene innen 30. oktober 2007. Det pågår et arbeid i EU, der SFT deltar, med å definere nærmere hva beste tilgjengelige teknikker er for ulike anlegg. Kravene om bruk av beste tilgjengelige teknikker er også nedfelt i forurensningsloven. Regjeringen vil blant annet se arbeidet med å oppfylle utslippsforpliktelsen i Sofiaprotokollen i sammenheng med gjennomføringen av IPPC-direktivet i Norge.

Sjøfart og fiske

Ifølge SFTs tiltaksanalyse for NO_x (SFT-rapport 99: 13) er de mest effektive utslippsreducerende tiltakene overfor skip ulike motortekniske tiltak, katalytisk avgassrensing, ombygging til lav- NO_x motorer og vannemulsjon (tilsetning av vann til forbrenningen). I tillegg kommer ulike tiltak for å redusere drivstoffbruket. Ifølge SFTs analyse vil en lang rekke tiltak kunne gjennomføres innenfor en samfunnsøkonomisk kostnad i 2010 på opp til 10–20 kr pr. kg NO_x som reduseres.

Det viktigste virkemidlet som hittil har vært benyttet overfor denne sektoren, er en tidsbegrenset tilskuddsordning (1996–2000) over Nærings- og handelsdepartementets budsjett for tiltak innenfor konkurranseutsatt kystfart (NOxRED programmet). Programmet hadde en total ramme på 35 mill. kroner og ble opprettet som ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (1994–95) Om norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider. Det er gjennom programmet gitt tilskudd til investeringer i motortekniske tiltak på i alt 45 skip. Programmet har gitt nyttige erfaringer når det gjelder potensialet for utslippsreduksjoner og kostnader ved ulike tiltak. Det er anslått at tiltakene som blir gjennomført gjennom programmet vil føre til en reduksjon i de årlige NO_x -utslippene på omlag 1 400 tonn.

Det gjennomføres nå et prøveprosjekt med bruk av flytende naturgass (LNG) som drivstoff i ferjer. I februar 2000 ble en riksvegferje satt i drift i Møre og Romsdal. Miljøeffektene er spesielt gunstige når det gjelder utslipp av NO_x . Driftserfaringene så langt er gode. Videre bygging av gassdrevne ferjer vil avhenge av mulighetene for et distribusjonsnett for gass og kostnadene pr. kg NO_x som reduseres ved overgang fra konvensjonelle dieseldrevne ferjer til gassdrevne ferjer, samt av kostnadene ved andre tiltak som kan redusere utslippene av NO_x .

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2000 vedtok Stortinget at tonnasjesskatten skal miljødifferensieres. Ordningen skal omfatte alle norskeide skip og flyttbare innretninger. Reduksjon av NO_x -utslipp er et viktig kriterium for å oppnå redusert tonnasjesskatt. Virkningen av miljødifferensiert tonnasjesskatt antas imidlertid å være liten for skip i kystfart da skatten bare gjelder skip over 1 000 NT og fordi skatten er relativt lav for de fartøyene i kystfart som berøres av ordningen.

Miljødifferensiert havneavgift er tatt i bruk ved et par private havner i Norge. I Sverige har i alt 20 havner gjennomført en slik ordning, og ordninger planlegges eller er tatt i bruk i en rekke andre land og havner. Spørsmålet om hjemmelsadgang i havne- og farvannsloven for en slik differensiering vil bli vurdert av et utvalg som er nedsatt for å utrede en revisjon av denne loven. Miljødifferensiering av havneavgifter og kystgebyr vil føre til at skip som går inn

til norske havner i økende grad vil finne det lønnsomt å gjennomføre NO_x-reduserende tiltak. Miljøkriterier er allerede utarbeidet i forbindelse med innføring av miljødifferensiert tonnasjeskatt.

I St.meld. nr. 46 (1988–89) Miljø og utvikling ble det varslet at avgasskrav til nye og eksisterende fartøy i innenriks sjøfart og fiskebåter skulle gjennomføres senest innen 1995. Det ble senere besluttet at innføringen av slike krav blant annet skulle sees i sammenheng med et arbeid innenfor FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) med sikte på å utvikle et internasjonalt regelverk for utslipp til luft fra skip generelt. Et IMO regelverk for NO_x ble vedtatt i 1997. Regelverket er ennå ikke trådt i kraft, men er gjort gjeldende som anbefalte krav fra 1. januar 2000. Det internasjonale regelverket gjelder imidlertid bare nye skip og motorer, samt motorer som gjennomgår en større ombygging. Virkningene av IMO-regelverket er lagt inn i framskrivningene som ligger til grunn for SFTs tiltaksanalyse for NO_x.

Landbasert industri

Utslipp av NO_x fra landbasert industri kommer dels fra forbrenning, dels fra ulike industrielle prosesser. I 1999 utgjorde disse utslippene 20 600 tonn NO_x, som tilsvarer om lag 9 prosent av de samlede norske utslippene.

SFT har de senere årene, med hjemmel i forurensningsloven, stilt NO_x-krav til flere større nye industrianlegg og forbrenningsanlegg. Disse kravene har vært satt på bakgrunn av SFTs vurdering omkring kommersiell tilgjengelig teknologi og i noen grad ut fra en vurdering av lokal luftforurensning.

I SFTs tiltaksanalyse for NO_x (SFT-rapport 99: 13) er det, blant annet etter innspill fra ulike industribransjer, identifisert ulike tiltak innen landbasert industri. De mest kostnadseffektive tiltakene er knyttet til reduserte utslipp fra forbrenning innen treforedlingsindustri, oljeraffineriene og sementindustrien. Disse tiltakene omfatter innføring av lav-NO_x-brennere, rensing og enkelte andre tekniske tiltak. SFT har beregnet at disse tiltakene i 2010 samlet vil kunne redusere de årlige NO_x-utslippene med i underkant av 4 000 tonn. Den marginale samfunnsøkonomiske tiltakskostnaden i 2010 vil være lavere enn 10–20 kr pr. kg NO_x som reduseres. De årlige kostnadene i 2010 ved disse tiltakene er anslått til vel 20 mill. kroner.

Petroleumsvirksomheten

Utslipp til luft fra petroleumsvirksomheten er knyttet til utvinning av gass og olje og har sitt opphav i aktiviteter som leting, utbygging, produksjon og transport. I tillegg til utslipp fra petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen inngår utslipp fra gassterminalene på Kårstø og Kollsnes, som utgjør en liten andel av utslippene fra petroleumsvirksomheten. Utslippene av NO_x fra sektoren var i 1999 42 600 tonn, som utgjorde omlag 19 prosent av de samlede norske utslippene.

NO_x-utslippene fra petroleumsvirksomheten kommer hovedsakelig fra bruk av brenngass i gassturbiner, avfakling av naturgass og fra bruk av diesel på stasjonære og flyttbare innretninger. Av de samlede NO_x-utslippene fra petroleumsvirksomheten utgjør bruk av brenngass omlag 48 prosent, bruk av diesel omlag 38 prosent og fakling omlag 14 prosent.

I tillegg kommer betydelige NO_x-utslipp fra petroleumstilknyttede skip som bøyelasteskip, supply- og standbyskip. Disse skipene faller inn under omtalen av «sjøfart og fiske».

SFT har i sin tiltaksanalyse for NO_x (SFT-rapport 99: 13) utredet ulike tiltak innen petroleumsvirksomheten. Analysene har vist at det er store kostnadsforskjeller, både mellom de ulike tiltakene og mellom de ulike feltene.

SFTs tiltaksanalyse for NO_x indikerer at følgende tiltak vil kunne gjennomføres innen petroleumsvirksomheten til en samfunnsøkonomisk kostnad i 2010 på opp til 10–20 kr pr. kg NO_x redusert:

- innføring av ulike NO_x-reducerende tiltak på dieselmotorer på mobile rigger, som blant annet SCR-teknologi og vann-emulsjon,
- innføring av lav-NO_x-brennere på gassturbiner der det er tilrettelagt for ettermontering, samt SCR-teknologi på gassmotorer,
- sløkking av den kontinuerlige fakkelen på enkelte installasjoner.

Oljedirektoratet har nylig oppdatert analysen av aktuelle NO_x-tiltak på sokkelen. Den oppdaterte analysen indikerer høyere kostnader knyttet til innføring av lav-NO_x-brennere og sløkking av den kontinuerlige fakkelen enn tidligere antatt. I tillegg viser analysen at tiltakskostnadene varierer svært mye fra felt til felt, og ikke minst mellom turbinene på den enkelte innretning. Analysen er basert på installerings- og driftserfaring fra de første anleggene med sløkket fakkell og de første lav-NO_x-brennerne som ble installert på norsk sokkel etter at denne teknologien ble tilgjengelig for anvendelse til havs i 1998.

Utslipp av NO_x fra petroleumsvirksomheten er foreløpig ikke regulert utover myndighetens behandling av plan for utbygging og drift (PUD) og plan for anlegg og drift (PAD). Myndighetene legger i denne forbindelse til grunn at lav-NO_x-brennere blir benyttet ved installering av nye gassturbiner i petroleumsvirksomheten, der slik teknologi er tilgjengelig. Det er i perioden fra 1998 til våren 2000 installert 26 lav-NO_x gassturbiner innenfor petroleumsvirksomheten til havs. Dette utgjør om lag 15 prosent av totalt antall turbiner på sokkelen. For de turbintypene hvor det ennå ikke er utviklet kommersielt tilgjengelige lav-NO_x-brennere, skal det legges til rette for ettermontering av teknologien når en slik utvikling har funnet sted. For turbiner som kan kjøres på både gass og diesel er det ennå ikke utviklet lav-NO_x teknologi for den mest energieffektive og derfor mest brukte turbintypen på sokkel. Årsaken til dette er dels at denne turbintypen er langt mer kompleks enn maskiner som drives kun på gass, og dels at markedet for denne typen teknologi foreløpig er begrenset til norsk sokkel.

Oljedirektoratet har etablert et samarbeid med industrien for å finne ut hvordan kostnadene knyttet til lav-NO_x teknologi på turbiner som kjøres på både olje og diesel kan reduseres.

Forøvrig har CO₂-avgiften, i tillegg til reduserte utslipp av CO₂, også ført til reduserte utslipp av NO_x, som følge av ulike energieffektiviseringstiltak og tiltak for å redusere omfanget av faking på det enkelte anlegg.

9.4 Lokal luftkvalitet

Ren luft er viktig for både trivsel og helse. Lokale luftforurensinger gir i perioder betydelige helse- og trivselsproblemer i de største by- og tettstedsområ-

dene i Norge. I de største byene blir en stor del av befolkningen utsatt for konsentrasjoner som øker risikoen for framskyndet død og helseplager, som for eksempel luftveisinfeksjoner, lungesykdommer og kreft.

9.4.1 Mål

Målene for forbedret luftkvalitet framgår av boks 9.5.

Boks 9.5 Mål for forbedret luftkvalitet

Strategisk mål:

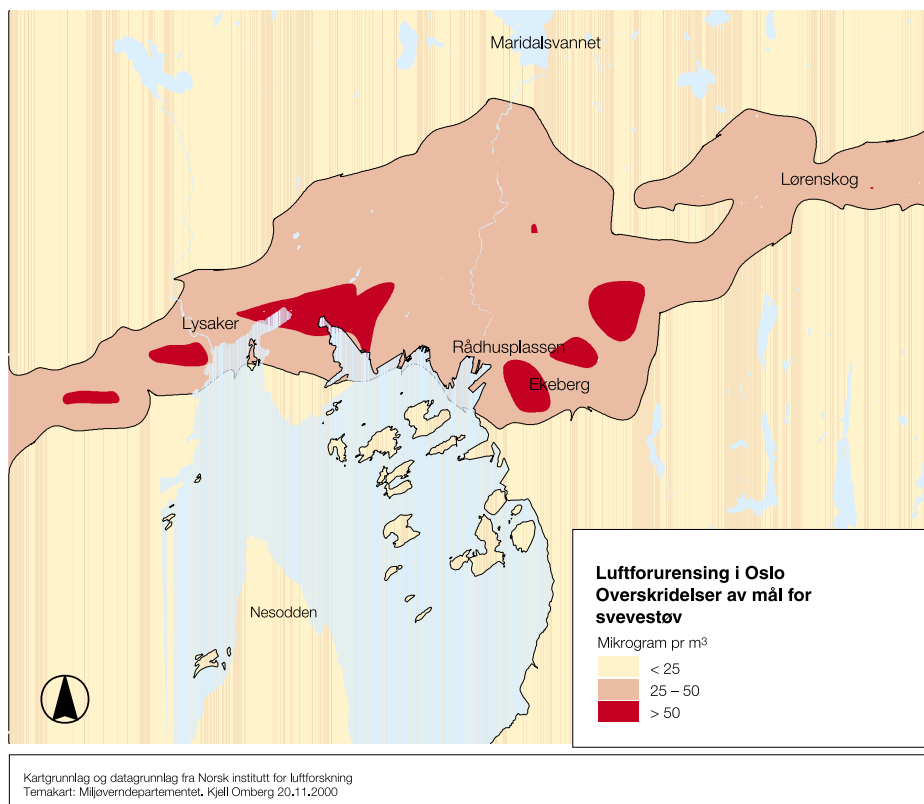
Lokale luftforurensningsproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.

Nasjonale resultatmål:

- Døgnmiddelkonsentrasjonen av svevestøv (PM_{10}) skal innen 2005 ikke overskride 50 g/m^3 mer enn 25 dager pr. år og innen 2010 ikke mer enn 7 dager pr. år.
- Timemiddelkonsentrasjonen av nitrogendioksid (NO_2) skal innen 2010 ikke overskride 150 g/m^3 mer enn 8 timer pr. år.
- Døgnmiddelkonsentrasjonen av svoveldioksid (SO_2) skal innen 2005 ikke overskride 90 g/m^3
- Årsmiddelkonsentrasjonen av benzen skal innen 2010 ikke overskride 2 g/m^3 som bybakgrunnsverdi.

9.4.2 Tilstand og måloppnåelse

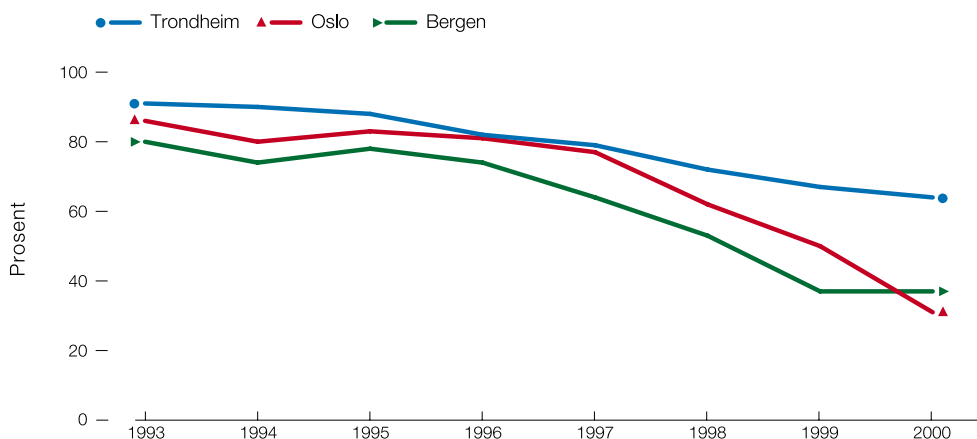
Hovedkildene til svevestøvkonsentrasjoner i by-områdene er slitasje av vegdekket på grunn av bruk av piggdekk, eksosutslipp fra biler, vedfyring og langtransporterte luftforurensninger. Mens utslipp fra vegtrafikk har størst betydning for vegnære konsentrasjoner, er vedfyring i enkelte områder en vesentlig kilde til høye konsentrasjoner på bybakgrunnsnivå. Beregninger viser at det i 1997 ble sluppet ut 1028 tonn svevestøv i Oslo. Utslippene fordeler seg anslagsvis med i overkant av 40 prosent fra vedfyring i boliger, om lag 25 prosent fra eksos og 15 prosent fra asfaltslitasje som følge av piggdekkbruk. På enkelte dager med kaldt vær og tørr vegbane vil asfaltslitasje være den langt viktigste kilden til svevestøv i lufta. De høyeste døgnmiddelverdiene av svevestøv ved vegnære stasjoner kan være over 150 g/m^3 . Det er anslått at vedfyring sto for omtrent 47 prosent av svevestøvutslippet både i Bergen og Drammen. I Lillehammer stod derimot vedfyring alene for 69 prosent. Forskjellen i andel utslipp fra vedfyring mellom byene skyldes sannsynligvis både lavere vintertemperatur på Lillehammer, og større bruk av vedfyring som oppvarming. Målet for svevestøv, jf. resultatmål 1 i boks 9.5, overstiges i flere byer, jf. figur 9.10 som viser overskridelser i Oslo.



Figur 9.10 Overskridelser av mål for svevestøv. Figuren viser områder der det er beregnet at det nasjonale resultatmålet for svevestøv overskrides i Oslo, under normale meteorologiske forhold og dagens utslippsnivå. (Beregningene er beheftet med usikkerhet)

Kilde: Norsk Institutt for Luftforskning (NILU)

Det har blitt lagt til grunn at 80 prosent av bilene må kjøre med piggfrie dekk i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger dersom kravene i eksisterende grenseverdiforskrift skal nås. Andelen personbiler som kjører med piggdekk har gått klart ned de siste vintrene. I Oslo var andelen av transportarbeidet som skjer med piggdekk ca. 80 prosent vinteren 1995–96, mens andelen var redusert til ca. 30 prosent vinteren 1999–2000. I Bergen var andelen i underkant av 40 prosent og i Trondheim i overkant av 60 prosent denne vinteren, jf. figur 9.11. Beregninger fra Vegdirektoratet viser at piggdekkbruken i flere av de aktuelle bykommunene ikke vil være redusert til 20 prosent innen 2002. Beregninger viser at eksosutslippene av svevestøv vil bli betydelig redusert fram mot 2010, som følge av strengere vedtatte krav i EU til utslipp av forbrenningspartikler fra kjøretøy. Forutsatt at minst 80 prosent av bilparken kjører piggfritt i de fire største byene er det også ventet en tilsvarende reduksjon i utslippene i disse områdene. Det er videre forventet at bidraget fra langtransportert forurensning vil gå ned som følge av skjerpede krav i EU. Det forventes at en overgang til mer rentbrennende vedovner isolert sett vil gi en viss reduksjon i forurensningene fra vedfyring. For at målet for svevestøv for 2010 skal kunne nås viser beregninger at piggfriandelen må økes i forhold til i dag.



Figur 9.11 Antall kjørte km med piggdekk i Oslo, Bergen og Trondheim

Kilde: Vegdirektoratet

Nasjonalt resultatmål for nitrogendioksid (NO_2), jf. resultatmål 2, overskrides i flere større byer, jf. figur 9.12 som viser overskridelser i Bergen. All forbrenning gir utslipp av nitrogenoksider, 90–95 prosent som NO og resten som NO_2 . Det er særlig NO_2 som kan gi helseskader.

Biltrafikk er den viktigste kilden til konsentrasjonene av NO_2 i byluft. Langtransportert forurensning bidrar også vesentlig. Foreløpige beregninger viser at også utslipp fra skip i havn i Oslo og Bergen kan bidra vesentlig til NO_2 konsentrasjonen i havnområdene. Nasjonalt er utslippet av NO_x fra vegtrafikken redusert med om lag 28 prosent fra 1990 til 1999, som følge av innførte avgasskrav fra lette kjøretøy. Andelen personbiler med renseutstyr som innfrir kravene var i 1999 ca. 54 prosent. Utslippene fra tunge kjøretøy har økt i perioden og står nå for ca. halvparten av NO_x -utslippene fra bilparken. Dette skyldes at avgasskravene kom senere, og at tillatt utslipp pr. kjøretøy er høyere enn for lette kjøretøy. Også for tyngre kjøretøyer er det grunn til å vente nye, skjerpede utslippskrav. Beregninger viser at det likevel blant annet på grunn av trafikkvekst, høye utslipp fra tunge kjøretøy og utenlandske bidrag, vil være vanskelig å nå det nasjonale resultatmålet uten at det iverksettes nye tiltak.

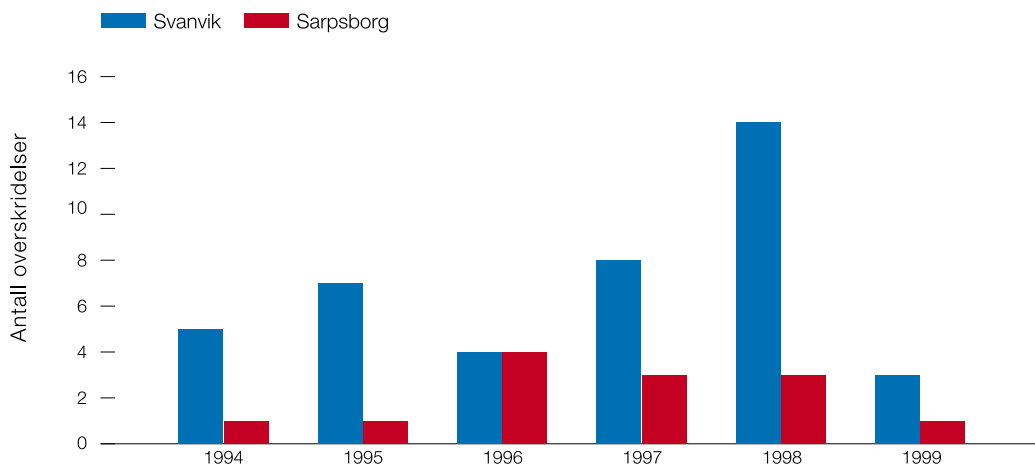
I de større byene utsettes ingen personer for konsentrasjoner av svoveldioksid som overstiger det nasjonale resultatmålet, jf. resultatmål 3. Det forekommer overskridelser på en del mindre industristeder, jf. figur 9.13 som viser overskridelser i Svanvik og Sarpsborg. Overskridelsene som skyldes nasjonale utslipp vil bli redusert som følge av allerede pålagte tiltak.



Kartgrunnlag og datagrunnlag fra Norsk institutt for luftforskning
Temakart: Miljøverndepartementet. Kjell Omberg 20.11.2000

Figur 9.12 Overskridelser av mål for nitrogendioksid. Figuren viser områder hvor det er beregnet at det nasjonale resultatmålet for nitrogendioksid overskrides i Bergen med normale meteorologiske forhold og dagen utslippsnivå. (Beregningene er beheftet med usikkerhet)

Kilde: Norsk Institutt for Luftforskning



Figur 9.13 Antall målte overskridelser av nasjonalt mål for SO_2

Kilde: Norsk Institutt for Luftforskning (NILU)

Utslipp av benzen kommer hovedsakelig fra uforbrent bensin, småskala vedfyring og bruk av løsemidler. Det ble gjennomført målinger av benzen i en tre-månedersperiode på Lillehammer vinteren 2000. På bakgrunn av disse målingene er årsmiddelverdiene beregnet til vel 6 g/m^3 ved gatenivå og vel $2,5 \text{ g/m}^3$ på bybakgrunn, det vil si $0,5 \text{ g/m}^3$ over målet for benzen jf. resultatmål 4 på bybakgrunnsnivå. Det ventes at nye, allerede vedtatte krav til innhold i drivstoff og til avgasser vil føre til at målet for benzen nås i 2010.

Nye målestasjoner for luftkvalitet er under etablering. Der foregår stadig en utvikling av metoder og modeller for beregning av luftkvaliteten. Dette vil gi økt kunnskap om de stoffene som gir dårlig luftkvalitet og deres kildefordeling. I tillegg er det etablert et prosjekt kalt Bedre Byluft, hvor det er etablert et system for overvåking og varsling av luftforurensning i de fem største byene.

9.4.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- vurdere å gi kommunene økt ansvar og myndighet for å bedre luftkvaliteten,
- innføre effektive virkemidler for å redusere utslippene fra vedfyring,
- redusere antall biler som benytter piggdekk i byområdene,
- legge til rette for vegprising, styrke mulighetene for parkeringsrestriksjoner og videreføre satsingen på kollektivtransport og sykkel
- vurdere virkemiddel for å øke bruken av partikkelfeller på dieseldrevne kjøretøy,
- utarbeide en ny forskrift for å oppgradere miljøkravene til små og mellomstore forbrenningsanlegg.

Regjeringen legger til grunn at kommunene, innenfor de statlige rammer som til enhver tid gjelder, bør gis størst mulig frihet til å utforme en lokal politikk for å bedre luftkvaliteten, og at virkemidlene bør medføre en permanent bedring i luftkvaliteten.

Regjeringen vil revidere forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy, blant annet for å implementere nytt EU-regelverk. Regjeringen vil i denne forbindelse vurdere å gi kommunene økt ansvar og myndighet til å sørge for gjennomføring av forskriftens krav. Det vurderes å gi kommunene ansvar og virkemidler for gjennomføring av nødvendige målinger og beregninger av luftkvaliteten, og tiltaksvurderinger for å nå kravene i forskriften. Det vurderes også å gi kommunene nødvendig myndighet til å pålegge forurenseren å gjennomføre kostnadseffektive tiltak for å overholde grenseverdiene i forskriften. Hovedansvaret for at grenseverdiene overholdes vil fortsatt ligge på forurenseren. Utkast til revidert forskrift vil bli sendt på bred høring før endringer eventuelt gjennomføres.

I enkelte områder er utslipp fra vedfyring en betydelig kilde til svevestøv. Forsert utskifting av gamle vedovner, endring av energibærere for vannbåren varme, rensing av røykgasser fra vedfyring (piperensing) og informasjon om riktig fyring er mulige tiltak for å redusere utslippene fra vedfyring. Kommunene har i dag få virkemidler for å iverksette nødvendige tiltak. Regjeringen vil derfor gi kommunene tilgang til egnede virkemidler, slik at kommunene, i samarbeid med sektormyndighetene kan gjennomføre effektive tiltak for å redusere utslippene fra vedfyring. Dette vil bli vurdert i forbindelse med revisjon av grenseverdiforskriften.

Reduksjon i andelen biler som benytter piggdekk er et av tiltakene som har størst effekt for å nå målene for svevestøv. Forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr trådte i kraft våren 1999. Forskriften gir kommunene mulighet til å innføre piggdekkgebyr. Oslo kommune innførte slike gebyr for vinteren 1999–2000. Den optimale andelen piggfritt i den enkelte by vil kunne variere ut fra klimatiske og topografiske forhold, luftforurensning og hensyn til trafiksikkerhet. Regjeringen vil legge til rette for at andelen biler som benytter piggdekk reduseres, og vil løpende følge hvilken effekt som oppnås gjennom piggdekkforskriften.

Andre tiltak som vegprising, parkeringsrestriksjoner, og satsing på kollektivtransport og sykkel er av stor betydning for å bedre bymiljøene og vil også bidra til å nå de nasjonale målene for luftkvalitet. Regjeringen vil derfor legge til rette for økt bruk av disse virkemidlene og se dem i sammenheng med virkemidler for arealpolitikk og byutvikling, jf. kap. 3.2 og 9.2. Et vegprisingssystem som utformes slik at bilisten må betale for de ulempene bilbruken påfører andre i form av støy, utslipp og forsinkelser, kan være et godt virkemiddel overfor trafikkskapte kø- og miljøproblemer. Regjeringen vil derfor legge til rette for bruk av vegprising de steder det er lokalt ønske om det. Regjeringen fremmet en proposisjon om vegprising høsten 2000 og foreslår her at inntektene skal øremerkes lokale transportformål. Når det gjelder innføring av parkeringsrestriksjoner, har kommunene i liten grad utnyttet styringsmulighetene i plan- og bygningsloven. Regjeringen vil sørge for å videreutvikle lovverket for å fjerne unødige hindringer for effektiv bruk av parkeringsregulering som lokalt virkemiddel. Innføring av øvre grense for tillatt parkering er særlig

aktuelt i områder med god kollektivbetjening. Regulering av trafikken gjennom vegprising o.l. vil sannsynligvis medføre endrede reisevaner.

I Nasjonal transportplan 2002–2011 har Regjeringen invitert byer og byområder til forsøk med ny organisering og finansiering av bytransporten, for

«å prøve ut alternative modeller for transportsystemets forvaltningsorganisering i byene, der investering og drift av infrastruktur for både veg og kollektivmidler ses i sammenheng med arealbruk».

Dette gir bedre grunnlag for å se transport- og arealplanlegging i sammenheng.

Forbrenningspartikler fra dieselskjøretøy er en vesentlig kilde til svevestøvkonstrasjonene. Reduksjon av svovelinnholdet i diesel har åpnet for muligheten til bruke moderne partikkelrensingsteknologi. Slik partikkelrensing av eksosen kan gi opptil 95 prosent reduksjon i svevestøvutslipp fra dieselskjøretøy. Montering av partikkelfeller er imidlertid relativt kostbart, og tiltaket må vurderes i forhold til nytte og kostnader av andre tiltak som kan redusere omfanget av svevestøv.

Gjennom utarbeidelse av ny forskrift for små og mellomstore forbrenningsanlegg som benytter ren brensel (olje, kull, gass og behandlet bioavfall) til energiproduksjon vil miljøkravene for disse anleggene styrkes og utslipp til luft reduseres. Utslippene fra små anlegg er relativt sett større enn fra store fordi det er vanskelig å oppnå god forbrenning. Flere mindre anlegg har heller ikke renseutstyr. Forskriften vil erstatte enkeltsaksbehandling og i større grad gi standardiserte krav.

En effektiv politikkgjennomføring for å nå de nasjonale målene, krever god oversikt over tilstanden og utviklingen i luftkvaliteten. I samarbeid mellom kommuner, miljøvernmyndigheter og sektormyndigheter, vil det bli utviklet et helhetlig overvåkningsopplegg for luftkvalitet. Det er videre behov for et utvidet samarbeid mellom kommunalt og statlig nivå i arbeidet for å bedre luftkvaliteten, og øke kompetansen hos lokale, regionale og statlige myndigheter for å vurdere hvilke virkemidler og tiltak som bør iverksettes for å nå de nasjonale målene. Realisering av de nasjonale resultatmålene vil i første rekke kreve betydelig innsats rettet mot kildene for forurensingen, og virkemiddelbruken vil måtte skjerpes.

9.5 Støy

Fravær av støy er av stor betydning for mange mennesker. Fredelige omgivelser handler om både fravær av plagsom støy og om den positive opplevelsen av stillhet. Støy gir betydelige helse- og trivselsproblemer i form av søvnproblemer, fysiologiske virkninger og stress, og reduserte muligheter til konsentrasjon og kommunikasjon med andre. Det er derfor viktig både å redusere støyen som omgir oss til daglig og å sikre stille områder for friluftsliv.

9.5.1 Mål

Mål for reduksjon av støy framgår av boks 9.6.

Boks 9.6 Mål for reduksjon av støy

Strategisk mål:

Støyproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.

Nasjonalt resultatmål:

Støyplagen skal reduseres med 25 prosent innen 2010 i forhold til 1999.

9.5.2 Tilstand og måloppnåelse

Støy er et av de miljøproblemene som rammer flest mennesker i Norge. Bruk av en støyplageindeks (SPI) for å følge måloppnåelse ble lagt til grunn ved utformingen av det nasjonale resultatmålet. Det foreligger et nytt direktivforslag fra EU-kommisjonen som vil stille krav til innsamling av støydata. På denne bakgrunn pågår det et samarbeid mellom berørte myndigheter for å utvikle støyplageindeksen videre og vurdere hvordan indeksen praktisk kan tas i bruk på en enkel måte. I 1999 ble det foretatt en omfattende kartlegging av støysituasjonen i Norge i forbindelse med utarbeidelsen av det nasjonale støymålet, jf. rapporten «Mulige tiltak for å redusere støy» fra Statens forurensningstilsyn. Det foreligger ikke oppdaterte tall for støysituasjonen i Norge for 2000. Etablering av en nasjonal støymodell er høyt prioritert. Formålet er å gi en samlet oversikt over støyutslippene og støyplagen i Norge. Det er allerede satt i gang flere prosjekter med sikte på å utvikle en slik støymodell. En første utgave ventes ferdig i løpet av 2001. Etter hvert som modellen bygges ut for de forskjellige støykildene, vil utviklingen i støytilstanden og graden av måloppnåelse kunne presenteres.

9.5.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- styrke arbeidet med å redusere støyproblemene i Norge, særlig i byer og tettsteder og nær sterkt trafikkerte veger,
- legge til rette for vegprising, styrke mulighetene for parkeringsrestriksjoner og videreføre satsingen på kollektivtransport og sykkel,
- vurdere mulighetene for redusert støy fra bildekk, bilmotorer og vegdekker,
- utrede tiltak for å redusere industristøy og bygg-/anleggsstøy,
- gjennomgå lover, regelverk og dispensasjonspraksis for støysaker med sikte på et godt regelverk for håndtering av støysaker,
- videreføre satsingen på fasadeisolering og støyskjerming for å oppfylle grenseverdiforskriften
- styrke støyforskningen og øke støykompetansen,
- vurdere økt myndighet til kommunene til å sørge for gjennomføring av støytiltak,
- delta aktivt i EUs arbeid på støyfeltet.

I rapporten «Mulige tiltak for å redusere støy» (jf. over) blir mulige tiltak for å redusere støy beskrevet. Effekten og kostnadene ved de ulike støytiltakene og virkemidler for å gjennomføre disse, er under nærmere vurdering, med sikte på at det er de mest kostnadseffektive tiltakene som gjennomføres.

Støy er et miljøproblem som berører flere personer og større deler av landet enn for eksempel helseskadelig luftforurensning, som primært forekommer i større byer. Generelle virkemidler som avgifter og tekniske krav til produkter, kan derfor være relativt effektive virkemidler for å redusere problemene. vegtrafikk er den største kilden til støyproblemer. Reduksjon av transportomfanget i byene er derfor et viktig tiltak i seg selv.

Ved lave hastigheter dominerer støy fra motoren, og ved høye hastigheter dominerer støy fra bildekk og vegdekker. Støysvake vegdekker er under utvikling og utprøving i en rekke land. Støysvake dekker har vært forsøkt gjennom et større FoU-prosjekt i regi av Statens vegvesen i perioden 1990–94. Dette prosjektet viste at vegdekkene hadde lav holdbarhet og at de støyreduerende effektene avtok under vegdekkets levetid, og ga ikke da grunnlag for å benytte slike vegdekker i noe omfang i Norge. Statens vegvesen følger nå et omfattende EU-prosjekt om støysvake vegdekker i Sverige, og vil i samarbeid med Statens forurensningstilsyn vurdere eksisterende kunnskap, samt potensialet for eventuell bruk av slike vegdekker på det norske vegnettet.

Det finnes mange forskjellige dekktyper på markedet allerede i dag. En del av disse støyer mer enn andre. Undersøkelser ved blant annet Väg- og transportforskningsinstituttet i Sverige viser at støysvake dekk også kan være gunstig for trafiksikkerheten og bensinforbruket. Nye dekktyper og mer støysvake dekk er dessuten under utvikling. Regjeringen vil vurdere hvilke tiltak og virkemidler som kan gjennomføres for å oppmuntre folk til å kjøre med mindre støyende dekk. Videre vil det bli vurdert mulige virkemidler for å påvirke andre støyegenskaper til kjøretøyer og anleggsmaskiner, og for å øke bruken av de mest støysvake alternativene.

Regjeringen er bedt om å vurdere gjeninnføring av den tidligere praksisen med graderte tilskudd til støyskjerming, jf. Innst.S. nr. 256 (1999–2000). Statens vegvesen har avvirket denne ordningen etter innføring av lovpålagte støykrav i forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Etter forskriften plikter anleggseier å gjennomføre støytiltak for alle boliger over tiltaksgrensen innen 2005. For å innfri kravene i forskriften legges det i Nasjonal transportplan 2002–2011 opp til å bruke om lag 1 mrd. kroner over Samferdselsdepartementets budsjett fram mot 2005 til støytiltak langs riksvegene og jernbanenettet. En ordning med graderte tilskudd vil kunne omfatte et stort antall boliger, og vil være meget ressurskrevende, både med hensyn til støttebeløp, planlegging og administrasjon. Disse ressursene ville i så fall måtte prioriteres på bekostning av andre tiltak innenfor samferdselsbudsjettet, for eksempel sikkerhet, rassikring og andre miljøtiltak. I dagens situasjon synes derfor en gjeninnføring av graderte tilskudd å være lite hensiktsmessig.

Miljøverndepartementet vil vurdere mulige tiltak og virkemidler for å redusere industristøyen, særlig viftestøy. Arbeidet gjøres i samråd med byggfaglige etater. Det er allerede satt i gang et samarbeid for bedre veiledning ved installering av nye vifter i næringsbygg. Kommunal- og regionaldepartementet vurderer mulige virkemidler og tiltak for å redusere støyen fra bygg- og

anleggsvirksomhet. Dette er nærmere omtalt i Kommunal- og regionaldepartementets miljøhandlingsplan.

Regjeringen er bedt om å gjennomgå lover, regelverk og dispensasjonspraksis for å styrke det støyforebyggende arbeidet, jf. Innst.S. nr. 256 (1999–2000). Miljøverndepartementet vil kartlegge hvordan støyretningslinjene blir brukt og dispensasjonspraksisen iht. støyregelverket. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som eventuelt bør settes i verk for å styrke det støyforebyggende arbeidet.

I dag er det til dels store forskjeller i måten skytebanestøy blir behandlet. Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet har sammen startet en prosess med sikte på en likere behandling av skytebanestøy, slik at støyproblemene reduseres.

Flyttingen av hovedflyplassen for østlandsområdet fra Fornebu til Gardermoen reduserte i betydelig grad støyproblemene knyttet til luftfarten. Teknologisk utvikling på flysidene har også gitt mer støysvake fly. Samferdselsdepartementet arbeider gjennom den internasjonale sivile luftfartsorganisasjonen ICAO for strengere støykrav og prosedyrer for utfasing av de mest støyende flyene.

Det er et stort behov for å øke fagkompetansen på støyfeltet i Norge. Regjeringen vil styrke satsingen på støyforskning i 2001, med en planlagt opptrapping fra 2002. Det vil særlig bli fokusert på å få oppdaterte, forbedrede data for støyutslipp og effekten av støytiltak. Økte midler til støyforskning bidrar også til kunnskapsoppbygging i fagmiljøene, til økt samarbeid mellom fagmiljøene og til finansiering av stillinger i høyere utdanning.

Regjeringen vil vurdere hvilken myndighet kommunene bør ha i støysspørsmål. Som grunnlag for denne vurderingen har Miljøverndepartementet invitert 16 kommuner til å gi råd om hvilken myndighet og kompetanse de ønsker, blant annet på støyområdet. Regjeringen vil på denne bakgrunn også vurdere hvilke tiltak som bør settes i verk for å øke støykompetansen i kommunene.

EU-kommisjonen la sommeren 2000 fram forslag til direktiv om utendørsstøy. Dette arbeidet forventes fulgt opp med økt fokus på stille områder og på de enkelte støykildene. Det er identifisert et klart behov for mer og bedre koordinert forskning på vegstøy (bildekk, vegdekker, motorstøy, støyreduserende tiltak). På flystøy og jernbanestøy er det allerede satt i gang FoU-aktiviteter i EU som bidrar til økt kompetanse og strengere støykrav. En opprioritering av vegstøyforskningen og et sterkere fokus på støykildene og stille områder i det videre EU-arbeidet, vil være gunstig også for Norge.

10 Internasjonalt miljøvernsamarbeid og miljøvern i polarområdene

10.1 Internasjonalt miljøvern- samarbeid

Internasjonalt miljøvernsamarbeid skal bidra til å skape kontroll med miljøproblemer av internasjonal karakter og bidra til å redusere miljøskader i Norge som skyldes aktiviteter og utslipp i andre land. Det er et selvstendig mål, ut over de direkte effektene på norsk miljøtilstand, å bidra til bærekraftig utvikling og bedring av miljøtilstanden i våre nærområder og i utviklingslandene. I våre nærområder har miljøproblemene ofte en direkte og umiddelbar betydning for miljøtilstanden i Norge. På regionalt og globalt nivå er utviklingen internasjonalt avgjørende for norsk miljøtilstand når det gjelder blant annet klimaendringer, nedbryting av ozonlaget, sur nedbør, miljøgifter og tap av biologisk mangfold. Globaliseringen av verdensøkonomien og Norges tilknytning til EU gjennom EØS og til Verdens handelsorganisasjon (WTO), fører også til at nasjonal miljøvernpolitikk i økende grad påvirkes av konkurransehensyn, økonomiske og politiske forhold, og beslutninger i andre land og innenfor internasjonale organisasjoner. Deler av det internasjonale miljøvernsamarbeidet omtales også i kapitlene 3–9.

10.1.1 Mål

Mål på området Internasjonalt miljøvernsamarbeid framgår av boks 10.1

Boks 10.1 Mål for det internasjonale miljøvernsamarbeidet

Strategisk mål

Internasjonalt miljøvernsamarbeid skal bidra til å skape kontroll over globale miljøproblemer, redusere miljøskader i Norge som skyldes aktiviteter og utslipp i andre land, sikre en bærekraftig utvikling og bedring av miljøtilstanden i våre nærområder og i utviklingslandene, og sikre at internasjonale avtaler og regelverk gir rammebetingelser som ikke svekker den nasjonale miljøvernpolitikken.

Nasjonale resultatmål

–Samarbeidet i Norden, i Norges nærområder og i den arktiske regionen skal bidra til å bedre miljøsituasjonen og sikre natur- og kulturminneverdiene i disse områdene, og til å redusere og forebygge grenseoverskridende forurensning som kan påvirke miljø, helse eller næringsvirksomhet i Norge.

–Samarbeidet og bistand skal bidra til å gjøre myndigheter og næringsliv i Russland og i de baltiske land bedre i stand til å få forsvarlig kontroll over landenes egne miljøproblemer, og til å integrere Russlands miljøvernforvaltning i regionalt samarbeid.

- Norge skal arbeide for at EØS-regelverket ikke svekker norske miljøvernregler eller mulighetene for å skjerpe disse, og at EØS-regelverket tar nødvendige hensyn til norsk vernnivå og norske naturforhold.
- Norge skal arbeide for at rammebetingelsene for handel og miljø innenfor WTO bidrar til en bærekraftig utvikling.
- Globale og regionale samarbeidsorganer skal utvikles til effektive redskaper for bærekraftig utvikling, oppnåelse av globale og regionale miljømål og effektiv oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner.
- Miljøhensyn skal integreres i norsk utviklingssamarbeid. Miljørettet bistand og annet samarbeid med utviklingsland skal bidra til å styrke miljøvernforvaltningen og bedre miljøtilstanden i samarbeidslandene, og til å forebygge globale miljøproblemer.

10.1.2 Virkemiddelbruk og tiltak

Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen og WTOs regelverk for internasjonal handel gir viktige rammebetingelser for utformingen av norsk miljøvernpolitikk. Regjeringen vil prioritere arbeidet for at disse rammebetingelsene skal bidra til en bærekraftig utvikling og ikke svekke norske miljøvernregler. Som naboland har Norge betydelig egeninteresse i å bidra til å løse miljøproblemene i Nordvest-Russland. Regjeringen ser dette arbeidet i et langsiktig perspektiv, og prioriterer derfor arbeidet med å sette russisk forvaltning og næringsliv bedre i stand til å håndtere landets egne miljøproblemer.

10.1.2.1 Samarbeid i Norden og i Norges nærområder

Regjeringen vil:

- sikre et langsiktig, stabilt, bilateralt miljøvernsamarbeidet med Russland som bidrag til å bedre integrasjonen i det regionale samarbeid om vern av miljøet i nordområdene, herunder:
 - fortsette samarbeidet om å skape kontroll over grenseoverskridende forurensning fra svovel, tungmetaller, organiske miljøgifter og radioaktivitet,
 - styrke samarbeidet om utvikling av kompetanse og organisasjon i russisk miljøvernforvaltning og industri, arbeide for et bredere internasjonalt engasjement i arbeidet med å bygge opp miljøvernet på russisk side, blant annet gjennom samarbeid med EU, i Barentsrådet, på nordisk plan og i Arktisk råd,
- bidra til gjennomføringen av den sektorovergripende strategien for et bærekraftig Norden,
- bidra til implementering av handlingsprogrammet for det nordiske miljø-samarbeidet 2001–04.

Virksomhet og miljøvernforvaltning i Norges nærområder påvirker miljøtilstanden i Norge, både gjennom grenseoverskridende forurensning, og gjennom forvaltning av felles dyrestander og naturområder i grensestrøkene. Både bevaring av det biologiske mangfoldet på regional skala og den felles kulturminnearven i våre nærområder krever i mange tilfeller samarbeid på tvers av landegrensene. Geografisk har norsk bistand til russisk del av

Barentsregionen hatt høyest prioritet. Bakgrunnen for dette er at miljøproblemene i Nordvest-Russland har et omfang, en karakter og en nærhet til norske områder som gjør at både Norge og andre land i regionen har betydelig egeninteresse i å bidra til å redusere dem. Imidlertid er målet om å oppnå tilfredsstillende miljøtilstand i Østersjøen knyttet til uløste oppgaver når det gjelder utslipp fra russiske områder. Norge bør også bidra til en positiv utvikling her.

Det bilaterale miljøvernsamarbeidet med Russland/Sovjetunionen har pågått siden 1988, og er basert på en regjeringsavtale. Den politiske dialogen på ministernivå foregår i Den blandete miljøvernkommissjonen. Under miljøvernkommissjonen er det etablert felles arbeidsgrupper på fagområdene biodiversitet, forurensning av landmiljøet, beskyttelse av havmiljøet, radioaktiv forurensning, kulturminnevern og lokalt miljøvernsamarbeid. Det er også igangsatt kompetanseutviklingsprogrammer for å styrke russisk miljøvernforvaltning og å øke miljøvernkompetansen i industrien (Renere produksjon).

Erfaringene fra mer enn ti års miljøsamarbeid viser at Russland ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere egne miljøproblemer. Det er derfor en stor utfordring for Norge å fortsette å bidra til å bygge opp kompetanse, organisasjon og virkemidler i russisk forvaltning og næringsliv for å kunne møte de store felles miljøvernutfordringene vi står overfor i våre nordlige nærområder. Samarbeidet har også en viktig oppgave i å støtte utviklingen av fellesskap og integrasjon i Barentsregionen

Russland er nå inne i en omfattende reformprosess som også omfatter miljøvernområdet. Statskomiteen for miljøvern ble i mai 2000 nedlagt, og fullmakten er overført til Ministeriet for naturressurser. Avviklingen av statskomiteen omfatter også de regionale avdelingene. Administrasjonen sentralt og lokalt er nå under oppbygging.

Miljøproblemene er særlig knyttet til den industrielle og militære virksomheten i Nordvest-Russland. Smelteverksindustrien på Kola er den dominerende kilden til svovel- og tungmetallforurensning i nordområdene. Områdene nær grensen til Norge er særlig belastet med utslipp fra gruve- og smelteverksindustrien i Nikel og Zapolyarni, som har ført til betydelige skader på vegetasjonen og forsuring av vassdrag også på norsk side av grensen (se boks 10.2 og figur 10.1). Usikre atominstallasjoner og lagring av atomavfall nær norskegrensen utgjør også en betydelig forurensningsfare (se kap. 10.3).

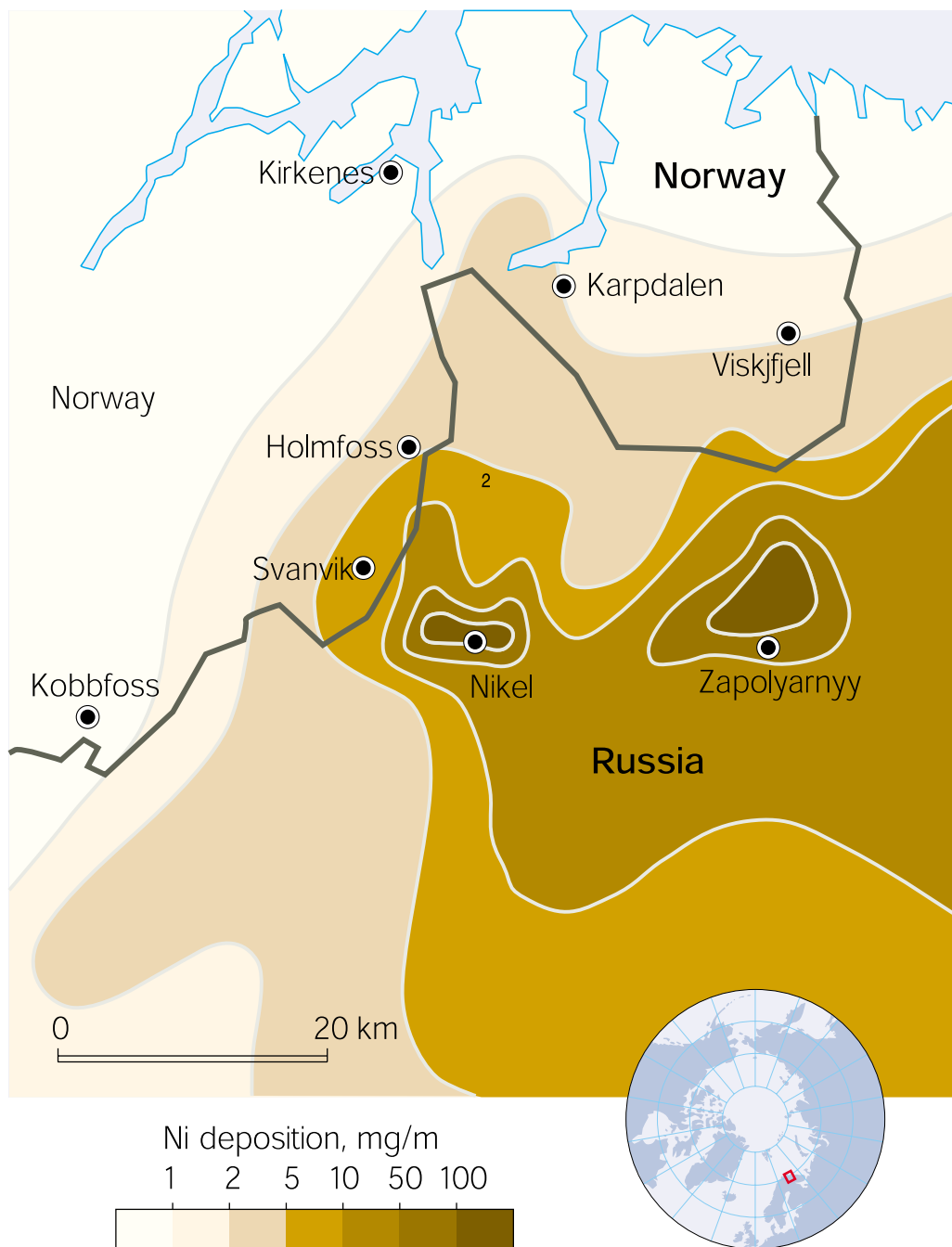
Siden begynnelsen av 1990-tallet har det fra norsk side vært arbeidet aktivt for å få realisert et prosjekt for modernisering og reduksjon av utslippene fra smelteverksindustrien i Nikel og Zapolyarny. Stortinget har vedtatt en tilsagnfullmakt om tilskudd på 270 mill. kroner til modernisering av nikkelsmelteverkene på Kola-halvøya. Den ustabile politiske og økonomiske situasjonen har sammen med skiftende eierforhold medført at svært lite er gjort til nå. Som del av en større utviklings- og moderniseringsplan for gruve- og smelteverksindustrien i Pechenga har imidlertid selskapet Norilsk Nikel nå fremmet forslag om bruk av ny russisk teknologi for modernisering av smelteverket. Under forutsetning av at miljøeffektene av tiltaket vurderes som tilfredsstillende, samt at styret i den Nordiske Investeringsbanken (NIB) går inn for å bevilge langsiktige lån til tiltaket, vil Regjeringen fremme en egen proposisjon med forslag om utløsning av midlene.

I tillegg til de uløste problemene knyttet til metallindustrien og atomsikkerheten, skaper den økende utnyttelse av naturressursene, særlig petrole-

ums- og skogressursene i Nordvest-Russland, nye miljøutfordringer. Det er fra russisk side vist økende interesse for støtte fra norske myndigheter for å sikre at miljøhensynene ivaretas i den økonomiske utviklingen. Denne problemstillingen er blitt aktualisert ytterligere som følge av overføring av fullmakter på miljøområdet til Ministeriet for naturressurser og det finske initiativ for å utvikle en nordlig dimensjon i EU, med vekt på nordområdenes økonomiske og ressursmessige potensiale. Både i det bilaterale samarbeid med Russland og i det regionale samarbeidet er det en hovedutfordring å bidra til at en slik utvikling kan skje på en miljømessig forsvarlig måte. Dette tilsier at den norske innsatsen bør være stabil og forutsigbar.

Boks 10.2 Miljøforhold i russisk del av Barentsregionen

Utslipp av svovel og tungmetaller har skadet store områder rundt smelteverkene på Kola, og de påvirker også naturen på norsk side av grensen (se figur 10.1). Miljøskadene er enorme rundt byene Nikel, Zapoljarnyj og Montsjegorsk. Skadene består av ødelagt skog og svidd og erodert markvegetasjon i mils avstand fra byene. I Sør-Varanger er naturens tålegrense overskredet på 70 prosent av arealet, og det er funnet høye konsentrasjoner av en rekke tungmetaller i lav og mose. Lavvegetasjonen er skadet eller forsvunnet over store områder, og forurensningen har skadet skogen også på norsk side av grensen. Det er klare indikasjoner på at Nordvest-Russland og elvene som munner ut i de grunne havområdene som omgir polhavet er vesentlige kilder til PCB og andre miljøgifter på Svalbard og europeisk Arktis for øvrig (se kap. 10.2). Det er også betydelig fare for radioaktiv forurensning av norske områder fra atomkraftverk, flåteenheter og usikre avfallslagre på Kola (se kap. 10.3 og figur 10.5). Den forventede økningen av petroleumsvirksomheten i Nordvest-Russland og Barentshavområdet representerer enn betydelig framtidig utfordring, både fordi utslippene fra russisk oljevirkosomhet kan bli en betydelig regional forurensningskilde, og fordi det meste av oljetransporten kan komme til å gå sjøvegen og føre til en betydelig økning i tankfarten og risikoen for større utslipp av olje langs norskekysten. Selv om deler av Kola-halvøya er sterkt påvirket av industriforurensning, storskala naturinngrep og militær aktivitet og installasjoner, har Nordvest-Russland samtidig større områder med tilnærmet uberørt natur og intakt biologisk mangfold enn noen annen del av Europa, jf. figur 10.2. Det ligger store utfordringer i å bevare disse unike naturverdiene ved en økende utnyttelse av regionens naturressurser.



Figur 10.1 Årlig avsetning av tungmetaller rundt byene Nikel og Zapolyarnyy
Kilde: AMAP



Figur 10.2 Verneområder og villmarkspregete naturområder i Barentsregionen. Fargeskalaen fra rød til mørk grønn representerer økende avstand til bosettinger, transportårer og andre tyngre, tekniske naturinngrep

Kilde: GRID-Arendal

Det har vært et mål å bringe flere land inn i samarbeidet med Russland blant annet gjennom å fokusere på konkrete miljøsaker med stor regional eller global betydning. Dette har vært viktig for å oppnå oppmerksomhet i de øvrige nordiske land, USA, EU, og internasjonale finansieringsinstitusjoner, særlig om tema som radioaktiv forurensning, miljøgifter og større kilder til forurensning av det arktiske området.

Norge har for tiden formannskapet i Barentsrådet – Miljø. Viktige mål fra norsk side er å forankre samarbeidet lokalt og regionalt og å integrere miljøhensyn i sektorvirksomhetene. Tiltak for økt lokal oppmerksomhet om miljøutfordringene (lokal Agenda 21) gis høy prioritet, for eksempel utveksling av

skoleelever, utvikling av miljølære, oppbygging av frivillige organisasjoner, kommune-til-kommune-samarbeid og urbefolkningssamarbeid. Videre er utvikling av miljøeffektivitet i russisk industri basert på konsept om renere produksjon høyt prioritert, samt utvikling av kompetanse i miljøforvaltningen. Det er startet opp et samarbeid om stedsutvikling på Solovki-øyene i Kvit-sjøen, der blant annet arbeid for å forvalte viktige kultur- og naturminner på øyene integreres. Et annet viktig område er samarbeid om verneområder i Barentsregionen (se figur 10.2), og bærekraftig bruk av naturresurser i taigabeltet i Barentsregionen. Formannskapsperioden blir avsluttet med et miljøvernministermøte i Nord-Norge i august 2001.

Norge har lang erfaring med miljøsamarbeid med de tre baltiske land og vil framover prioritere å bistå disse landene med tiltak som bidrar til å oppfylle ulike EU-krav på miljøområdet.

I det arktiske miljøvernsamarbeidet under Arktisk Råd arbeides det med å utvikle forpliktende samarbeidsprogrammer under de prioriterte hovedområdene naturvern, vern av det marine miljø, miljøovervåking og samarbeid om håndtering av miljøulykker. Det er under utarbeidelse en statusoversikt over tilstand og påvirkning av naturmiljøet i Arktis, som skal styrke grunnlaget for videre samarbeid og prioritering av tiltak på naturvernområdet. Arktisk Råd vedtok i 1999 en regional handlingsplan for beskyttelse av det marine miljø mot forurensning fra landbaserte kilder. Det legges særlig vekt på implementering av denne i Russland. Norge leder videre Arktisk Råds arbeid med å sette ut i livet forslagene i en handlingsplan for eliminering av forurensning i Arktis, som ble vedtatt på ministermøtet i oktober 2000. Norge prioriterer også arbeidet med oppfølging av et arktisk klimaprogram for perioden 2000–2004 som ble godkjent på det samme møtet. Disse handlingsplanene vil til sammen utgjøre et godt grunnlag for samarbeid om tiltak mot forurensning av Arktis. Under Arktisk Råd utvikles også et program for bærekraftig utvikling, med vekt på ur- og lokalbefolkningens behov for sosial og økonomisk utvikling, og integrasjon av miljøhensyn i den økonomiske utviklingen. Norge har i denne forbindelse satt fokus på bærekraftig reindrift, fiskerier og petroleums-virksomhet. Finland har formannskapet i Arktisk Råd fram til høsten 2002.

Den nordiske miljøstrategi 1996-2000 blir videreført gjennom Det nordiske miljøhandlingsprogram 2001-2004, som legger grunnlaget for det nordiske samarbeidet på miljøvernområdet. Det nordiske miljøvernsamarbeidet konsentreres om felles nordiske miljøspørsmål, miljøtiltak i nærområdene og saker som de nordiske landene ønsker å føre fram i europeiske og andre internasjonale organer. Regjeringen legger særlig vekt på oppfølgingen av den sektorovergripende strategien Bærekraftig utvikling – en ny kurs for Norden. Strategien som bygger på en erklæring fra de nordiske statsministrene i november 1998, ble ferdigstilt i desember 2000. Integrasjon av miljøvern hensyn i sektorpolitikken står sentralt i strategien, som skal være rettleidende for utviklingen av et bærekraftig Norden og en bærekraftig utvikling i våre nærområder i de kommende 20 år. Under oppfølgingen av strategien vil det bli lagt vekt på videreutvikling av samarbeidet med Nordens nærområder med basis i det pågående miljøvernsamarbeidet i Barentsregionen, Arktis og Øst-sjøregionen. Norge vil også prioritere arbeidet med handlingsplanen for

natur- og kulturmiljøbeskyttelse på Grønland, Island og Svalbard. Prosjekter under handlingsplanen omfatter blant annet lokal Agenda 21 i Arktis, integrering av miljøhensyn i arktisk turisme, og miljøeffekter av tråling og bunnskraping. Norge vil påta seg ansvaret for å drive fram flere av prosjektene under handlingsplanen.

Nordisk Ministerråd har opprettet et nordisk miljøutviklingsfond for finansiering av prosjekter i Barents- og Østersjøregionen. Fondet administreres av Det nordiske miljøfinansieringsselskapet (NEFCO). Brukt alene eller sammen med NEFCOs ordinære investeringsportefølje, har dette fondet hatt stor betydning for å få i gang miljøvernprosjekter i Russland og de baltiske land, som ellers neppe ville latt seg realisere. Nordisk Ministerråd har vedtatt å sette av ytterligere 100 mill. DKK fram til 2003. Norge bidrar også med delfinansiering av noen av prosjektene under miljøfondet i Nordvest-Russland. Disse støttes av miljøutviklingsfondet, blant annet når det gjelder lagring av radioaktivt avfall, vann og kloakkrensing og renere teknologi.

10.1.2.2 Multilateralt samarbeid

Regjeringen vil:

- bruke EØS-avtalen til å øve innflytelse på utformingen av ny politikk på miljøvernområdet i EU,
- arbeide for at miljøhensyn blir integrert i WTO-forhandlingene og i handelsregelverket,
- arbeide for at handelssystemet gir tilstrekkelig rom for bruk av miljøvernpolitiske virkemidler.

I Europa er EU vår viktigste samarbeidspartner. EØS-avtalen er den primære ramme og innfallsport til samarbeidet med EU. EØS-avtalen blir stadig mer omfattende, ettersom stadig nye rettsakter innlemmes i avtalen. Avtalens betydning for norsk politikk øker tilsvarende. Dagsorden i EØS-samarbeidet preges imidlertid av EUs prioriteringer. Regjeringen vil derfor videreutvikle uformelle kanaler for å øve innflytelse på utforming av ny politikk i EU. Norges muligheter til formell deltakelse i utvikling av EU-lovgivningen er knyttet til adgangen til å delta i Europakommisjonens ekspertgrupper og -komiteer. Norge er aktivt med i utviklingen av nye regler, og i arbeidet med forvaltning og videreutvikling av eksisterende regelverk. Gjennomarbeidede løsningsforslag som lanseres tidlig, kan få betydelig innflytelse. Norge gjennomfører fortløpende nye rettsakter på miljøvernområdet som er aktuelle for innlemmelse i EØS-avtalen. Gjennomføring av vedtatte EU-rettsakter om forbedring av luftkvalitet og på avfallsområdet, herunder bestemmelser om avfallsdeponier, bilvrak og vannressursforvaltning vil bli prioritert. Når det gjelder andre direktiver som er under forhandlinger i Rådsfasen, herunder regler om utsetting av genmodifiserte organismer og nye regler på luftkvalitetsområdet, vil Regjeringen fortløpende vurdere behovet for norske merknader og forberede gjennomføring i norsk rett. På Kommisjonens arbeidsprogram står utarbeidelse av et 6. miljøhandlingsprogram. Et utkast til program ventes ferdig tidlig i 2001. I dette programmet vil trolig integrasjon av miljøhensyn på landbruks-, transport-, energi-, industri- og turismeområdet bli prioritert. Kommisjonen tar også sikte på å utforme forslag til direktiv om erstatningsansvar for forurensning på miljøområdet med basis i en hvitbok om dette tema. Videre vil det bli utarbeidet en strategi for bærekraftig utvikling til møtet i Det europeiske råd

i juni 2001 som vil være Fellesskapets bidrag til Rio+10. Handlingsplanen for den nordlige dimensjon som ble vedtatt av Det europeiske råd i juni 2000 vil bli fulgt opp. Regjeringen vil øve innflytelse på områder som er viktige for Norge, som for eksempel klimapolitikken og på områder der Norge i dag har regler som tar bedre hensyn til helse, miljø og sikkerhet, for eksempel på kjemikalieområdet og innenfor genteknologien. Videre vil Norge bidra med innspill til det 6. miljøhandlingsprogrammet, på utforming av regler om miljøansvar og opprettholde en god dialog om saker på klimaområdet. EUs utvidelse østover og eventuelle virkninger av denne på miljøområdet vil bli fortløpende vurdert.

Regjeringen legger stor vekt på OECDs rolle som premissleverandør for utforming av miljøvernpolitikken i medlemslandene, og til dels også i sentrale utviklingsland. OECDs arbeid med økonomiske virkemidler er viktig i denne sammenheng. Et tverrsektorielt prosjekt for bærekraftig utvikling er igangsatt. Prosjektet skal munne ut i en policy-rapport til et møte for finans- og miljøvernministrene i 2001. En miljøvernstrategi er under utarbeidelse i OECDs miljøkomité, og vil også være ferdig i 2001.

En langsiktig oppbygging av miljøvernforvaltningen i de sentral- og øst-europeiske landene er en prioritert oppgave, jf. kap. 10.1.2.1. Som et ledd i demokratiseringsprosessen vil ratifikasjon av Århus-konvensjonen om allmennhetens rett til miljøinformasjon være viktig. Det har det vært avholdt to miljøvernministermøter i 2000, ett for de sentral- og øst-europeiske landene i Budapest i juni, et annet for landene i den tidligere Sovjetunionen i Almaty i Kasakhstan i oktober.

I den videre prosess vil det også bli lagt vekt på å styrke miljøvernforvaltningen i landene i Sørøst-Europa gjennom et eget langsiktig program i regi av Stabilitetspakten for Sørøst-Europa, som ble initiert av EU på Ministermøtet i Köln 10. juni 1999. Norge yter støtte til miljøtiltak både under dette programmet og til tiltak i regi av UNEP. Jugoslavia er nå blitt medlem av stabilitetspakten, og dette vil gjøre det lettere å iverksette miljøtiltak av grenseoverskridende karakter, for eksempel opprydding av Donau.

Når det gjelder NIS-landene (Newly Independent States) vil det i en egen bredt sammensatt arbeidsgruppe bli fokusert på miljøproblemer med sikte på å trekke landene sterkere med i det europeiske miljøvernsamarbeidet og å styrke vestlige lands bistand til disse landene. Neste milepæl for begge disse to programmene er «Environment for Europe»-miljøvernministerkonferansen i Kiev i mai 2003.

En ytterligere liberalisering av internasjonal handel kan ha positiv, såvel som negativ innvirkning på miljøtilstanden, blant annet gjennom endringer i produksjons-, forbruks- og transportmønstre. Handelsregelverket har direkte og indirekte betydning for bruk av virkemidler i miljøvernpolitikken. Pågående forhandlinger i WTO omfatter områdene jordbruk, tjenester og intellektuelle eiendomsrettigheter, som kan få konsekvenser for både miljøtilstanden og muligheten for virkemiddelbruk. Norge har gått inn for en bred forhandlingsrunde, det vil si forhandlinger også på områder som markedsadgang, investeringer, konkurranse, offentlige anskaffelser m.v. Norge legger vekt på at miljøhensyn skal integreres i både pågående og eventuelle framtidige forhandlingsområder, samt i handelsregelverket. Formålet er å sikre at handelsystemet bidrar til bærekraftig utvikling. I forbindelse med de pågående for-

handlingene og en eventuell utvidelse av disse arbeides det fra norsk side med å vurdere konsekvenser for miljøet av videre handelsliberalisering innenfor tjeneste(transport)-, fiskeri- og jordbrukssektoren. Ved en bred forhandlingsrunde går Norge inn for at det forhandles fram veiledende kjørerregler for frivillig miljømerking basert på en livssyklustilnærming, og at forholdet mellom handelsrelaterte virkemidler i miljøvernavtaler og handelsregelverket blir klargjort.

10.1.2.3 Globalt miljøvernssamarbeid og samarbeid med utviklingsland

Regjeringen vil:

- integrere og styrke miljøhensyn som en del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk,
- bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold, samt bidra til å løse miljøproblemer som særlig rammer de fattige
- aktivt følge opp arbeidet med FN-reform på miljøvern- og bosettingsområdet,
- i utviklingsssamarbeidet legge særlig vekt på kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid, implementering av internasjonale miljøvernavtaler, og kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier,
- legge vekt på tiltak som landene selv prioriterer i videreføringen av det bilaterale miljøvernssamarbeidet med enkelte utviklingsland.

FN er hovedarena for globalt miljøvernssamarbeid og det eneste forum der verdens land møtes på like fot. FNs miljøvernprogram UNEP har sentrale overvåkings- og analysefunksjoner og tar initiativ til forhandlingsprosesser om miljøvernavtaler (jf. nylig avsluttede forhandlinger om en global avtale for miljøgifter). Kommisjonen for bærekraftig utvikling (CSD) er FN-systemets organ for oppfølging av Rio-konferansen og for policy-utforming i skjæringspunktet miljø og utvikling. Regjeringen vil aktivt følge opp UNEPs videreføring av arbeidet med en FN-reform på miljøområdet. I denne sammenheng vil en særlig legge vekt på å utvikle mekanismer som sikrer FN en styrket og mer helhetlig tilnærming til miljøvern, blant annet gjennom bedre koordinering av de ulike konvensjonene på miljøområdet og en videre styrking av UNEPs rolle som FNs sentrale autoritet på miljøspørsmål.

CSD vil i 2001 blant annet ta opp energispørsmål og transport, samt informasjon for beslutningstaking. Bærekraftig produksjon og forbruk er et prioritert arbeidsområde for Norge i CSD og i andre relevante fora. Norge går inn for at det i 2002, i forbindelse med 10-årsmarkeringen av Rio-møtet i 1992, gjennomføres grundige forberedelser nasjonalt, regionalt og internasjonalt, der det sivile samfunn og næringslivet tar aktivt del i prosessen.

Global Environment Facility (GEF) ble opprettet for å dekke tilleggskostnader ved tiltak som gir globale miljøfordeler. For inneværende fireårsperiode disponerer GEF ca. 2.7 mrd. USD. Områdene som kan motta GEF-midler er klimatiltak, biologisk mangfold, beskyttelse av ozonlaget og internasjonale vannspørsmål. Fondets statutter tillater også at midlene brukes til andre avtaler som følger opp Agenda 21 på disse fire feltene. Norge deltar aktivt i internasjonale prosesser om bærekraftig vannressursforvaltning. Regjeringen går inn for å videreføre arbeidet med å integrere GEFs mål i de deltakende organisasjonene Verdensbanken, UNDP og UNEP. Omlegging av GEFs virksom-

het i retning av mer integrert ressursforvaltning på de fire hovedområdene blir en viktig utfordring framover. Forhandlinger om å tilføre fondet nye midler begynte høsten 2000 og vil bli avsluttet i 2002.

Et overordnet mål for norsk utviklingssamarbeid er å bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold, jf. resultatmål 6 i boks 10.1. Utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, redusert forurensning, kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier er nedfelt som prioriterte områder i Strategien for miljørettet utviklingssamarbeid 1997–2005. Strategien gjennomføres blant annet ved systematisk bruk og videreutvikling av norsk miljørettet kompetanse innenfor utvikling, utviklingspolitikk og utviklingssamarbeid. For å sikre en effektiv og hensiktsmessig bruk av norsk miljøfaglig kompetanse og legge til rette for større kompetanse om utviklingsspørsmål i miljøforvaltningen er det etablert syv miljøfagsentre: Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Riksantikvaren, Statens kartverk, Norges Landbrukshøgskole og Havforskningsinstituttet. Sentrene skal blant annet bistå NORAD med å holde oversikt over kompetansen innenfor de respektive fagområdene i Norge og internasjonalt, og å formidle denne til brukerne. Fagsentrene vil kunne styrke utviklingsarbeidet innenfor kapasitetsbygging, institusjonssamarbeid og utvikling av systemer for miljøvurderinger. Det vil også bli fokusert på utviklingslandenes deltakelse i utviklingen og implementeringen av internasjonale miljøvernavtaler. Fagsentrene vil videre blant annet bidra med miljøanalyser til strategiarbeid, gjennomganger av bilateralt utviklingssamarbeid og kompetanseoppbygging. Det er også etablert en utvekslingsordning mellom NORAD og miljøvernforvaltningen for gjensidig kompetanseutvikling. Det bilaterale miljøvernssamarbeidet med Kina, Indonesia og Sør-Afrika videreføres i tråd med generelle utenrikspolitiske føringer og i samsvar med anbefalingene fra gjennomgangen av samarbeidsavtalene med disse landene. Regjeringen vil legge vekt på å videreføre samarbeidet med land som står sentralt i den globale miljødiskusjonen.

10.2 Miljøvern i polarområdene

På Svalbard og i Antarktis forvalter Norge noen av klodens siste store områder med tilnærmet uberørt natur. Verdens uberørte naturområder reduseres raskt i omfang. Slike områder har stor egenverdi, er viktige for bevaring av det biologiske mangfoldet, og har økende betydning både som opplevelsesressurs og som referanseområder for miljøovervåking og økologisk forskning. I de norske polarområdene er hovedutfordringen å sørge for at lokale aktiviteter i form av blant annet ressursutnyttelse, turisme og forskning foregår innenfor rammer som sikrer at det biologiske mangfoldet opprettholdes og at uberørte naturområder og kulturminner ikke utsettes for vesentlige inngrep og påvirkninger. Forurensende utslipp fra kilder utenfor polarområdene, som for eksempel klimagasser, ozonreduserende stoffer, miljøgifter og faren for utslipp av radioaktive stoffer, er også en trussel mot miljøet og livsgrunnlaget i disse områdene.

10.2.1 Mål

Mål på området Miljøvern i polarområdene framgår av boks 10.3.

Boks 10.3 Mål for miljøvernarbeidet i polarområdene

Strategisk mål

De store, sammenhengende villmarksområdene på Svalbard og i Antarktis skal sammen med kulturminnene sikres mot vesentlige inngrep og påvirkninger. Svalbard skal framstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden, og bosetningene skal drives på en miljøfor-svarlig måte for å sikre miljø og trivsel. Norge skal arbeide for at våre nære arktiske havområder bevares som noen av verdens reneste, og at ressursutnyttelse foregår innenfor rammer som sikrer at det biologiske mangfoldet opprettholdes på kort og lang sikt.

Nasjonale resultatmål:

- Utnyttelse av ressursene i våre nære arktiske havområder skal ikke føre til at arter eller bestander trues eller utrykkes.
- Bestander av arter som i dag regnes som truet eller på annen måte negativt påvirket av arealbruk, høsting og/eller forurensning skal bevares og om mulig gjenoppbygges.
- Omfanget av sammenhengende villmarksområder på Svalbard skal søkes opprettholdt. Et representativt utvalg av Svalbards natur skal sikres mot vesentlige inngrep og påvirkning gjennom særskilte vernevedtak innen 2002. Viktige marine naturverdier rundt Svalbard skal sikres.
- Et representativt utvalg av kulturminner på Svalbard og Jan Mayen skal søkes bevart som et vitenskapelig kildemateriale og et opplevelsesgrunnlag for framtidige generasjoner. Tapet av kulturminner som følge av menneskelig virksomhet skal i gjennomsnitt ikke overstige 0,1 prosent årlig.
- Transport og ferdsel på Svalbard skal ikke medføre vesentlige eller varige skader på vegetasjonen eller forstyrrelse av dyrelivet. Mulighetene for naturopplevelse uforstyrret av motorisert ferdsel skal sikres også i områder som er lett tilgjengelig fra bosetningene.

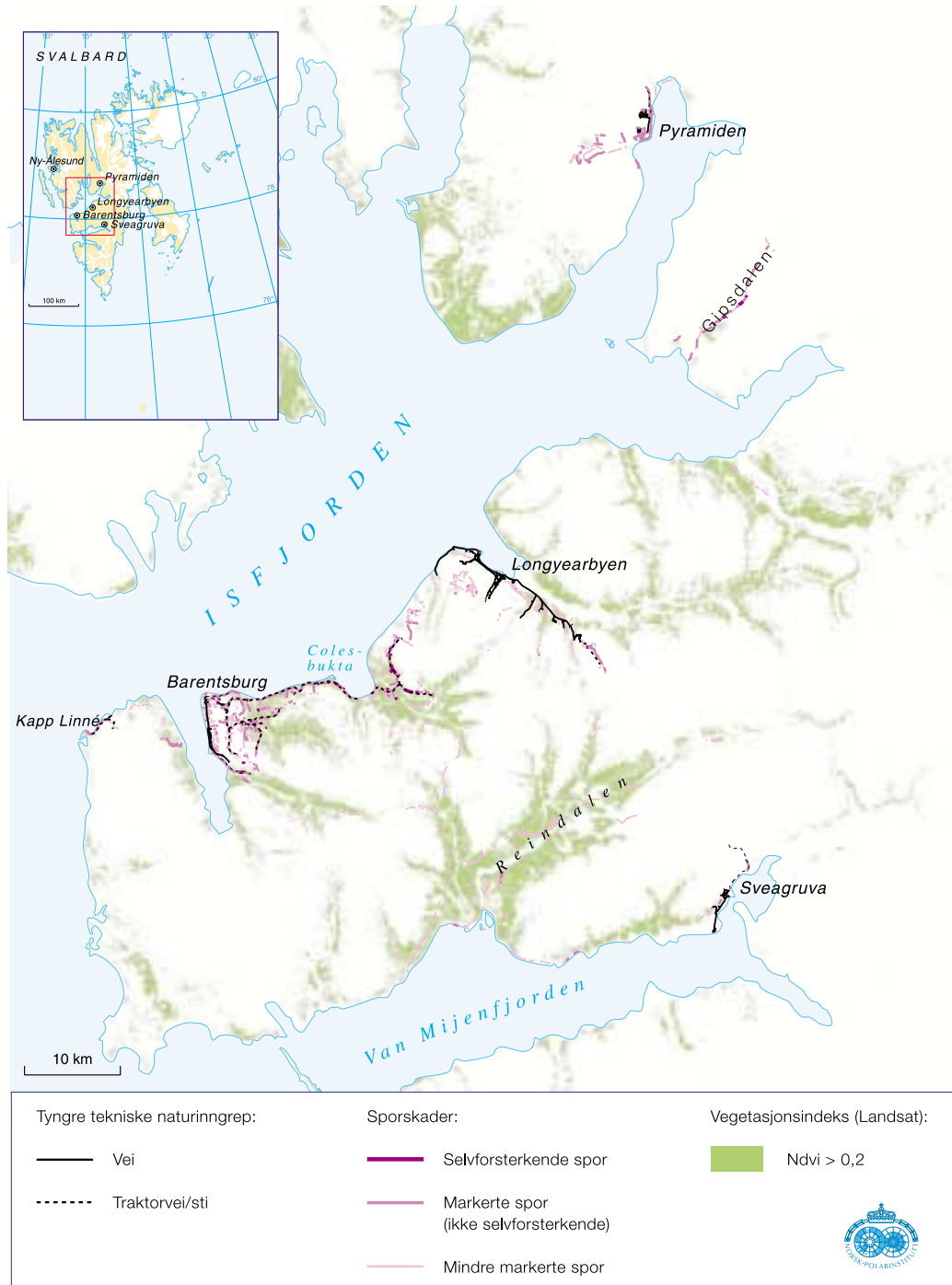
Kjemikalieforurensning, klimaendringer og nedbryting av ozonlaget er også sentrale problemstillinger i de norske polarområdene. Strategiske mål og nasjonale resultatmål for disse problemområdene er presentert i kapitlene 7 og 9. Disse målene gjelder også for polarområdene.

10.2.2 Tilstand og måloppnåelse

Bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur har lenge vært et av hovedmålene for norsk svalbardpolitikk. En rekke tiltak er iverksatt, inkludert et utstrakt vern av områder og arter. Dette har bidratt til at naturmiljøet er godt bevart, og til at en rekke dyrebestander som tidligere var truet som følge av overbeskatning, i dag er restituert eller i vekst. Dette gjelder blant annet bestandene av svalbardrein, hvalross og isbjørn. Med unntak av noen få boset-

tings- og gruveområder framstår øygruppen i dag som et stort, sammenhengende villmarksområde uten vesentlige inngrep, og der plante- og dyrelivet får utvikle seg relativt upåvirket av lokal virksomhet. Regjeringens mål er at disse unike naturkvalitetene skal bevares for framtiden.

For å nå målet om å opprettholde omfanget av villmarkspregede områder på Svalbard, vil det være avgjørende at man klarer å unngå at villmarksområdene reduseres eller stykkes opp som følge av tekniske naturinngrep. Det er særlig inngrep i form av veger, rørledninger og kraftledninger som kan føre til oppstyking av sammenhengende villmarksområder og bortfall av villmarkspreget over større områder. Denne problemstillingen er særlig aktuell på det sentrale Spitsbergen. De biologisk rikeste og mest produktive landområdene på øygruppen faller der geografisk sammen med tyngdepunktet for menneskelig virksomhet og kjente forekomster av ressurser som det kan bli aktuelt å utnytte i framtiden. Figur 10.3 viser omfanget av naturinngrep og slitasjeskader (kjørespor) på det sentrale Spitsbergen. Som det framgår av kartet berører naturinngrep og sporskader allerede flere av de mest produktive tundra-områdene. Dette har sammenheng med at vegetasjon og dyreliv i likhet med transport og annen menneskelig virksomhet i stor grad er konsentrert til de isfrie dalførene og på kystslettene. I det åpne landskapet på det sentrale Spitsbergen vil tekniske inngrep ha store landskapsmessige og estetiske konsekvenser.



Figur 10.3 Tyngre, tekniske naturinngrep og sporskader i områder med sammenhengende vegetasjonsdekke på det sentrale Spitsbergen. Grønnfarge angir områder med sammenhengende, grønn vegetasjon.

Kilde: Norsk Polarinstittutt

Siden 1973 har mer enn halvparten av Svalbards landarealer vært vernet som naturreservater eller nasjonalparker. Verneområdene er imidlertid svært skjevt fordelt naturgeografisk. På tross av sin betydelige utstrekning omfatter de ikke på langt nær et representativt tverrsnitt av naturmiljøet på øygruppen.

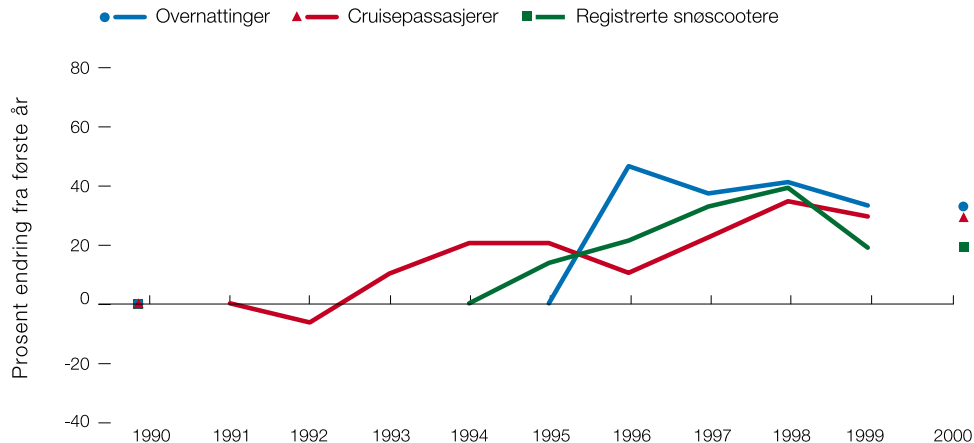
Det er særlig de biologisk mest produktive og artsrike landområdene og naturtypene på øygruppen som er svakt representert i verneområdene. For eksempel er mindre enn to prosent av den såkalte «indre fjordsone», som omfatter de mest produktive og artsrike landområdene på Svalbard vernet. Til sammenlikning befinner mer enn 90 prosent av de minst produktive landområdene i den såkalte «arktiske polarørkensonen» seg innenfor verneområdene.

Et slikt utilstrekkelig vern av øygruppens biologisk rikeste landområder gir grunn til bekymring fordi det er nettopp i disse områdene presset på naturen fra menneskelig virksomhet og faren for nye naturinngrep er størst. Opprettelse av nye verneområder som omfatter noen av de mest produktive og artsrike landområdene på det sentrale Spitsbergen er derfor en av de viktigste utfordringene i arbeidet for å bevare Svalbards villmarksnatur og biologiske mangfold på lengre sikt.



Figur 10.4 Andel av arealet som er vernet innenfor ulike biogeografiske soner på Svalbard
Kilde: Norsk Polarinstitutt

All transport og motorisert ferdsel utenfor bosettingene på Svalbard foregår enten med båt, luftfartøy eller terrenggående kjøretøy. Denne motoriserte ferdselen har økt de senere år. Dette skyldes hovedsakelig en kraftig økning i turismen og antall tilreisende til Svalbard, men har også sammenheng med et økende aktivitetsnivå innenfor industriell virksomhet, forvaltning og forskning. De fastboendes bruk av motoriserte kjøretøy i fritidsøyemed antas å være forholdsvis stabil. Antall gjestedøgn i Longyearbyen har økt fra ca. 20 000 i 1992 til over 45 000 i 1998. Bare siden 1995 har antallet gjestedøgn økt med ca. 40 prosent, jf. figur 10.5. Den økende strømmen av tilreisende har særlig gitt en rask vekst i snøscootertrafikken. Antall utleiedøgn for snøscootere er firedoblet siden 1992 og har nådd over 5000 utleiedøgn i året. Siden midten av 90-tallet har det også vært en markert stigning i antallet registrerte snøscootere, jf. figur 10.5. Særlig i områder som er lett tilgjengelige fra Longyearbyen fører denne trafikken til forstyrrelse av dyrelivet, terrengslitasje og reduserte muligheter for friluftsliv og naturopplevelse usjenert av motorisert ferdsel og støy. Økt ferdsel i terrenget har også ført til mer slitasje på en del kulturminner. Også den oversjøiske cruisetrafikken har vist en markert økning på 90-tallet, jf. figur 10.5. Lett sjøvegs adkomst har ført til stor tilstrømming av turister i sommersesongen, blant annet til Nordvest-Spitsbergen nasjonalpark. Cruise-turismen har ført til lokal slitasje og skader på vegetasjon og kulturminner ved ilandstigningsplassene, og representerer dessuten en fare for skipshavari og akutte oljeutslipp i sårbare områder.



Figur 10.5 Noen utviklingstrekk for turisme og ferdsel på Svalbard

Kilde: Norsk Polarinstitut

Forurensningssituasjonen i de norske polarområdene er preget av langtransportert forurensning, men det finnes kilder med lokal betydning både på Svalbard og Jan Mayen. Innholdet av forurensningskomponenter i fisk og bunnsedimenter i våre nære arktiske havområder er ikke spesielt høyt. Tilførselene av organiske miljøgifter som PCB og plantevernmidler gir likevel grunn til bekymring, fordi de akkumuleres i artene på toppen av de arktiske næringskjedene. PCB-nivåene i arter som isbjørn, sel og polarmåke ved Svalbard er blant de høyeste i Arktis. For isbjørn og polarmåke ligger nivåene over de verdiene hvor det kan ventes skadelige virkninger.

De fleste beregninger antyder at global oppvarming vil føre til at Arktis varmes opp mer enn det globale gjennomsnittet. Dette kan endre de fysiske naturforholdene vesentlig, og få store konsekvenser for økosystemene og det biologiske mangfoldet. Havisen er svært følsom for klimaendringer, og isbjørn, sel og andre arter som er knyttet til drivisen er derfor særlig utsatt for virkningene av klimaendringer. Uttyningen av ozonlaget over Antarktis er velkjent, men også over nordområdene har nedbrytingen av ozonlaget langt større omfang enn tidligere antatt. Effektene av den økte UV-strålingen vet vi lite om.

10.2.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- fremme forslag til ny miljøvernlov for Svalbard,
- legge fram forslag til nye verneområder som sikrer biologisk rike landområder på Svalbard mot framtidige inngrep,
- verne Bjørnøya med territorialfarvann som naturreservat
- styrke det generelle regelverket som regulerer adgangen til å foreta inngrep i ikke-vernede områder på Svalbard,
- begrense og styre den motoriserte ferdselen på Svalbard i samsvar med målet om bevaring av Svalbards villmarksnatur,
- arbeide for å integrere miljøhensyn i all norsk virksomhet i polarområdene,
- sikre polarområdenes verdi som globale referanseområder for miljøforskning og miljøovervåkning.

Et regjeringsoppnevnt lovutvalg har utarbeidet et forslag til ny miljøvernlov for Svalbard. Forslaget omfatter lovbestemmelser som skal sikre at Regjeringens og Stortingets mål for miljøvernet på Svalbard kan nås. Lovforslaget har vært på høring, og Regjeringen vil fremme forslag til ny miljøvernlov for Svalbard i løpet av 2001.

Regjeringen vil gjennomføre flere tiltak for å forhindre at nye naturinngrep reduserer eller splitter opp de villmarkspregede områdene på Svalbard som ikke er vernet. I forbindelse med utarbeidelsen av ny miljøvernlov for Svalbard vil regelverket som setter rammer for naturinngrep utenfor verneområdene bli foreslått styrket. Vurderinger av om, og på hvilke vilkår det skal gis tillatelse til inngrep skal bygge på konsekvensutredninger og legge spesiell vekt på inngrepenes betydning for villmarkspregede områder eller andre særskilte verneverdier. Ved konflikt mellom miljøverdier og andre interesser skal miljøhensynene veie tyngst.

Regjeringen vil også legge fram en ny verneplan for Svalbard. Denne planen vil styrke og utvide områdevernet på Svalbard, særlig når det gjelder biologisk rike landområder. For å sikre de utsatte og verneverdige naturområdene mellom Longyearbyen og Svea mot vegbygging eller andre inngrep i framtiden, vil Regjeringen i forbindelse med verneplanen vurdere vern av Reindalen som nasjonalpark.

Sysselmannen vil sende et verneplanforslag med tilhørende konsekvensutredning på høring tidlig i 2001.

Et utkast til verneplan for Bjørnøya ble lagt fram i St.meld.nr. 9 (1999–2000) *Svalbard*. Regjeringen tar sikte på å vedta vern av Bjørnøya inkludert

territorialfarvannene, som naturreservat tidlig i 2001. Naturreservatet vil omfatte hele Bjørnøya inkludert de marine områder ut til territorialgrensen. Unntatt er imidlertid ca. 1200 da. omkring den meteorologiske stasjonen nord på øya.

Også når det gjelder motorisert ferdsel på Svalbard har arbeidet med å forbedre regelverket høy prioritet. Den foreslåtte miljøvernloven vil gi et bedre lovgrunnlag enn dagens for regulering av motorisert ferdsel.

Regjeringen har ikke tatt stilling til spørsmålet om hvorvidt eller på hvilke vilkår det skal igangsettes ordinær drift i det nye gruvedfeltet «Svea Nord». I vurderingen av dette spørsmålet vil Regjeringen legge betydelig vekt på miljømessige konsekvenser. Som grunnlag for en slik beslutning utarbeider gruveselskapet en konsekvensutredning i tråd med kravene i Plan- og bygningsloven. Igangsetting av regulær kulldrift i Svea Nord vil ikke innebære vesentlige nye naturinngrep. Andre miljøkonsekvenser vil bli avklart gjennom den pågående konsekvensutredningen.

Hensynet til miljøet i polarområdene vil bli innarbeidet i de ulike departementenes sektorvise miljøhandlingsplaner, med særlig vekt på fiskeriaktivitet, industriell virksomhet, turisme og forskning.

Nærings- og handelsdepartementet la høsten 2000 fram sin miljøhandlingsplan. Denne skal også bidra til at utviklingen av næringslivet på Svalbard skjer innenfor de rammer som de høye miljømålene for Svalbard utgjør. I handlingsplanen vil departementet følge opp statselskapenes prioritering av miljøoppgaver blant annet ved å stille krav om miljørapportering. Gjennom tildelingsbrev og prosjektsøknader vil det bli lagt vekt på at selskapene ivaretar miljøhensyn. Dette gjelder den norske kulldriften såvel som driften av de norske bosettingene på Svalbard. Nærings- og handelsdepartementet vil også legge vekt på utvikling av reiseliv med en miljøvennlig profil. Når det gjelder statselskapene omtales blant annet krav til miljørapportering, gjennomføring av nødvendige investeringer og konsekvensvurderinger av nye tiltak som viktige virkemidler.

I forbindelse med utarbeidelsen av ny miljøvernlov for Svalbard, vil det bli foreslått lovbestemmelser om konsekvensutredninger. Forslaget vil innebære at det stilles krav om miljøkonsekvensvurdering av alle inngrep som antas å ha mer enn ubetydelige virkninger for naturmiljøet.

I tillegg til arbeidet med å styrke vernet og miljøregelverket arbeides det med kartlegging og opprydning av lokaliteter med forurenset grunn og gamle deponier, forbedring av avfallshåndteringen i bosettingene, forvaltningsplaner for nasjonalparkene, handlingsplaner for friluftsliv og turisme, verneplaner for teknisk-industrielle kulturminner, slitasjeforebyggende tiltak for utsatte kulturmiljøer og økt satsing på formidling og informasjon. Virkemidler og tiltak for å oppfylle Stortingets og Regjeringens målsettinger for miljøvernet på Svalbard er mer utførlig beskrevet i Regjeringens stortingsmelding om Svalbard, som ble behandlet av Stortinget våren 2000. Miljøovervåkingen av Svalbard og de nordlige havområdene vil også bli videreutviklet og styrket.

Virkemiddelbruk og tiltak knyttet til miljøgifter og annen langtransportert forurensning som tilføres polarområdene, samt klimaendringer og svekkelse av ozonlaget er beskrevet i kapitlene 7 og 9. Internasjonalt miljøvernssamarbeid i nordområdene og bilateralt samarbeid med Russland er beskrevet i

kapittel 10.1.2.1. Radioaktiv forurensning i nordområdene er behandlet i kapittel 10.3.

10.3 Radioaktiv forurensning

Erfaringer etter større kjernefysiske ulykker har vist at radioaktiv forurensning ikke bare representere en helsefare, men også kan påvirke naturmiljøet. En rekke atomreaktorer, andre atominstallasjoner og avfallslagre i våre nærrområder representerer en reel risiko for ulykker som kan medføre betydelig radioaktiv forurensning av norske områder. I Norges nærrområder finnes også flere kilder med regulære utslipp som bidrar til radioaktiv forurensning av norske havområder. En har ikke full oversikt over alle utslipp av radioaktive stoffer fra nasjonale kilder. Det er likevel klart at disse utslippene er marginale i forhold til tilførslene fra andre land.

10.3.1 Mål

Mål på området Radioaktiv forurensning framgår av boks 10.4.

Boks 10.4 Mål for redusert radioaktiv forurensning

Strategisk mål

Norge skal bidra til å redusere utslipp og risiko for utslipp av radioaktive stoffer som kan føre til forurensning av norsk miljø.

Nasjonale resultatmål

- Samarbeidet med Russland skal bidra til å redusere risikoen for radioaktiv forurensning av norske land- og sjøområder for å unngå mulige konsekvenser for helse, miljø og næringsvirksomhet.
- Norge skal arbeide for at utslippene av radioaktive stoffer fra reprosesseringsanlegg i våre nærrområder skal reduseres betydelig.
- Utslipp av radioaktive stoffer fra nasjonale kilder skal begrenses til nivåer som ikke påvirker naturmiljøet.

10.3.2 Tilstand, måloppnåelse og virkemiddelbruk

Regjeringen vil:

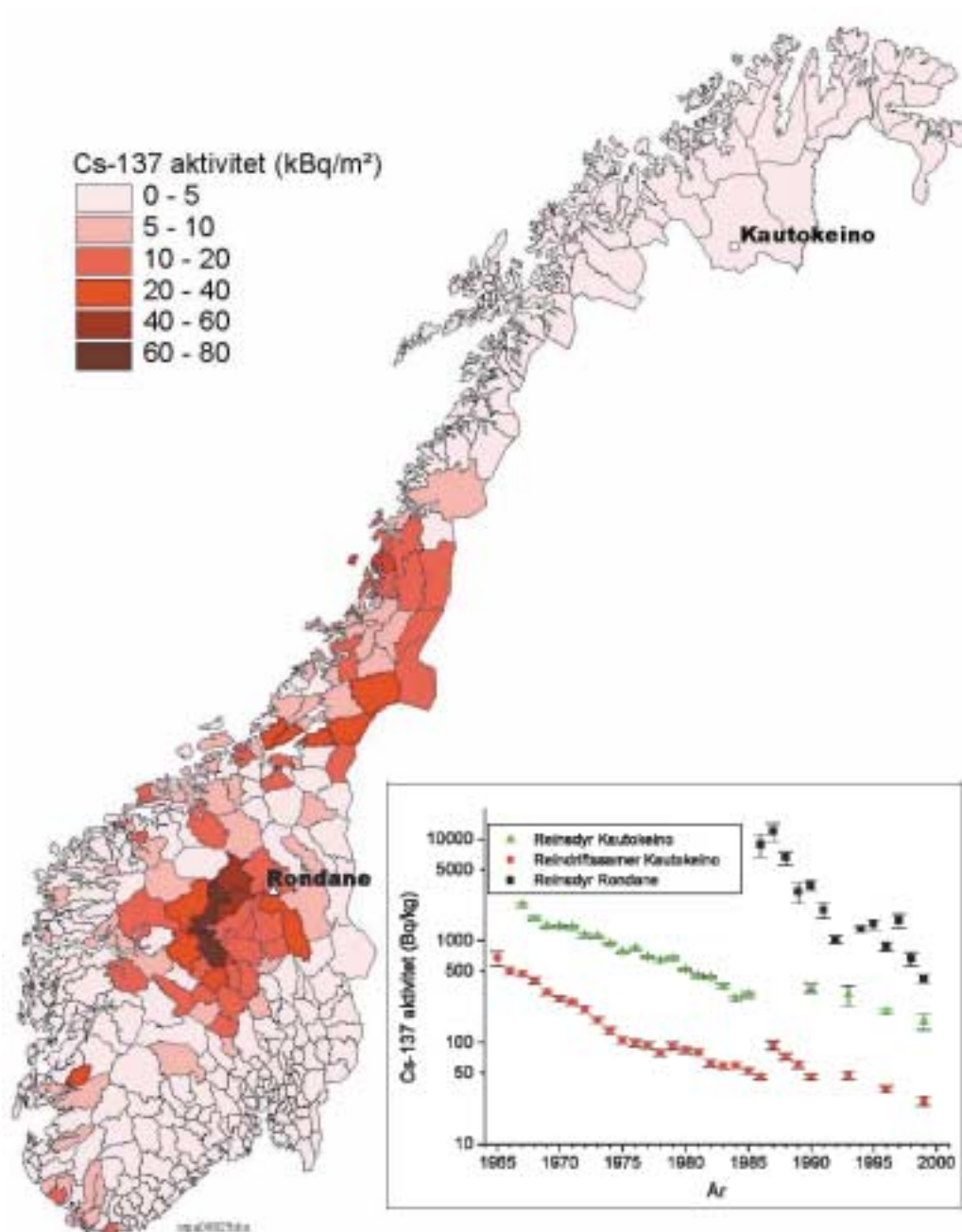
- gi høy prioritet til arbeidet med å hindre radioaktiv forurensning fra Nordvest-Russland,
- være en pådriver i arbeidet med å hindre radioaktiv forurensning av det marine miljø,
- styrke overvåkingen av radioaktiv forurensning,
- hindre radioaktiv forurensning fra nasjonale kilder.

I Norges nærrområder finnes en rekke atominstallasjoner og store mengder radioaktivt avfall som dels er en kontinuerlig kilde til radioaktiv forurensning og dels representerer en fare for ulykker og andre hendelser som kan føre til

alvorlig radioaktiv forurensning av norske områder. Den største risikoen er knyttet til reaktorer ved atomkraftverk på Kola, ved Sosnovy Bor utenfor St. Petersburg, i Ignalina (Litauen), i Tsjernobyl (Ukraina) og andre steder. De store mengdene brukt kjernebrensel og atomavfall i Nordvest-Russland representerer også en betydelig forurensningsfare. Også de mange reaktorene på atomubåter og atomisbrytere representerer fare for forurensning. Utslippspotensialet er imidlertid mindre enn for kjernekraftverkene. Forlisene med atomubåtene «Komsomolets» i april 1989 og «Kursk» i august 2000 har så langt ikke ført til vesentlige radioaktive utslipp. Den nåværende forurensningen av norske landområder skyldes primært radioaktivt nedfall fra Tsjernobyl-ulykken våren 1986. I det marine miljø er det også historiske utslipp som har bidratt mest til forurensningen. De vest-europeiske reprosneringsanleggene for brukt kjernebrensel, særlig anlegget i Sellafield i England, er i dag den viktigste kilde for utslipp til det marine miljøet.

Vi har fra Tsjernobyl-ulykken erfart hvilke konsekvenser en alvorlig atomulykke med påfølgende lufttransportert radioaktivitet kan ha for Norge, og hvordan slike ulykker påvirker næringskjedene i lang tid etterpå. Norge ble rammet først og fremst gjennom at nedfallet la begrensninger på tradisjonell høsting fra naturen. Norske myndigheter bruker fremdeles flere millioner kroner hvert år for å redusere nivåene av radioaktivitet i reinsdyr og småfe i de områdene som mottok mest nedfall etter Tsjernobyl-ulykken.

Erfaringene i Norge med radioaktivt nedfall viser at det er på land de høyeste konsentrasjonene i næringskjeden oppstår. I hvilken grad radioaktive stoffer tas opp i miljøet og næringsmidler, samt hvor raskt radioaktiviteten avtar, avhenger blant annet av de radioaktive stoffenes halveringstid og hvilket miljø/næringsmiddel som blir berørt. Selv i områder som fikk lite nedfall fra Tsjernobyl-ulykken, som for eksempel Kautokeino, var det mulig å registrere en økning i radioaktivitetsnivået.



Figur 10.6 Fordeling av nedfall etter Tsjernobyl-ulykken. Tidsutvikling av aktivitetsnivået i en reinsdyrbesetning, i sopp fra gitte geografiske områder samt i utvalgte befolkningsgruppe

Kilde: Statens strålevern

Statens strålevern, Institutt for energiteknikk og Det norske meteorologiske institutt har gjennomført en analyse av konsekvensene ved en alvorlig ulykke på Kola kjernekraftverk, som ligger 250 km fra grensen til Norge. De beregnede stråledosene på norsk område er lavere enn hva som skal til for å gi akutte stråleskader, men en ulykke vil blant annet kunne medføre betydelige problemer knyttet til radioaktivitet i næringsmidler. Det er ikke sannsyn-

lig at nivåene vil medføre behov for akutte tiltak, men en slik vurdering av tiltak i en tidlig fase må likevel foretas om en alvorlig situasjon skulle oppstå. Sannsynligheten for en alvorlig ulykke ved de to nyeste reaktorene ved Kola kjernekraftverk er av det internasjonale atomenergibyrået beregnet til omtrent en kjernenedsmelting pr. 10 000 reaktordriftsår. Tilsvarende beregninger for de to eldste reaktorene er ikke ferdige. I henhold til standarder fra det internasjonale atomenergibyrået IAEA bør kjernenedsmeltings-frekvensen for eldre reaktorer være lavere enn 1 nedsmelting pr. 10 000 reaktordriftsår. Norge har blant annet vært den største utenlandske bidragsyteren til et nødkjølesystem på Kola-kraftverket som av russerne ble beregnet til å redusere nedsmeltingsfaren med 30 prosent.

Atomsikkerhet og håndtering av radioaktivt avfall er primært Russlands ansvar, men Norge og andre vestlige land bistår med finansiering og kompetanse. Det vil trolig ta mange år før risikoen for utslipp av radioaktive stoffer fra kjernekraftverk, avfallslagre og utrangerte atomubåter i Nordvest-Russland er redusert til et tilfredsstillende nivå. Russlands vanskelige økonomiske situasjon bidrar til å forsterke problemene, både fordi det er lite penger til sikringstiltak, og fordi arbeidernes generelle levekår kan utgjøre en sikkerhetsrisiko. Sammen med andre land vil Norge fortsette arbeidet med å bidra økonomisk og faglig til økt atomsikkerhet og sikrere håndtering av brukt atombrensel, radioaktivt avfall og våpenrelaterte miljøfarer i Nordvest-Russland. Parallelt med arbeidet med industrielle prosjekter er det utviklet et vel fungerende samarbeid med russiske strålevernmyndigheter, som blant annet omfatter hjelp til lovutvikling, felles inspeksjoner og mulig framtidig nedleggelse av kjernekraftverket på Kola-halvøya.

Forliset med atomubåten «Kursk» i Barentshavet i august 2000 viser at kontinuerlig overvåking og kontroll av radioaktiv forurensning i nordområdene er svært viktig, ikke minst av hensyn til markedene for fisk fra Barentshavet. I etterkant av forliset er det blitt arbeidet aktivt for å innhente kunnskap om forurensningssituasjonen, noe som vil danne grunnlag for vurderinger av mulig spredning i havmiljøet og mulige påfølgende konsekvenser for mennesker og miljø dersom det skulle lekke radioaktive stoffer fra ubåten. Det er igangsatt en intensivt overvåking av radioaktivitet i fisk og i havmiljøet for øvrig. Det legges også opp til en kontinuerlig overvåking av radioaktiviteten på havaristedet. Det allerede etablerte norsk-russiske miljøvernssamarbeidet på radioaktivitetsområdet er en viktig kanal for det videre samarbeidet med russiske myndigheter om overvåking av radioaktiv forurensning i nordområdene.

I den norsk-russiske ekspertgruppen er det satt spesielt fokus på miljøkonsekvensutredninger i forbindelse med tiltak som gjennomføres i Nordvest-Russland for å bedre avfallssituasjonen. En viktig målsetting med samarbeidet med russiske miljøvernmyndigheter er at økt åpenhet på russisk side om godkjennelsesprosessene vil bidra til å hindre forsinkelser i gjennomføringen av konkrete prosjekter. Et viktig siktemål med samarbeidet er å få til bedre harmonisering mellom vestlige land og Russland når det gjelder prosedyrer for tiltaksgjennomføring.

Arbeidet med å bedre atomsikkerheten og forhindre radioaktiv forurensning i våre nordlige nærområder er organisert gjennom Handlingsplanen for

atomsaker under Utenriksdepartementet, i samarbeid med blant andre Miljøverndepartementet, Forsvarsdepartementet og Statens strålevern. En første evaluering konkluderer med at planen er en god oppfølging av Stortingets mål om å styrke norsk innsats for internasjonal atomsikkerhet. Sentrale anbefalinger er at Norge bør opprettholde programmets fleksibilitet gjennom å samarbeide med flere russiske institusjoner, kreve innsyn når det gjelder økonomiske overføringer og prioritere prosjekter som synes gjennomførbare ut fra en vurdering av hvilken sammenheng de inngår i. I tråd med disse anbefalingene vil arbeidet med miljøkonsekvensutredninger bli styrket. Dette vil gi bedre grunnlag for å foreta prioriteringer og utvikle nye prosjekter.



Figur 10.7 Nåværende og potensielle kilder til radioaktiv forurensning i nordlige områder

Kilde: Statens strålevern

De totale utslippene av radioaktive stoffer til det marine miljø fra de europeiske reprosesseringsanleggene for brukt kjernebrensel var størst på midten av 1970-tallet. De samlede utslippene er nå vesentlig redusert i forhold til tidligere, men Sellafield-anlegget har siden 1994 økt utslippet av det radioaktive stoffet technetium-99. Det er også avslørt alvorlig svikt i sikkerhetsrutinene ved anlegget, der det blant annet oppbevares store mengder flytende radioaktivt avfall. I ministerdeklarasjonen fra OSPAR-møtet i juli 1999 ble det satt krav om en umiddelbar og vesentlig reduksjon i utslippene av radioaktive stoffer til det marine miljø slik at utslippene i år 2020 skulle være redusert så mye at konsentrasjonene i miljøet skal være nær null. Norge vil fortsette å legge press på britiske myndigheter for raskest mulig reduksjon av utslippene. Norge vil i OSPAR også arbeide for at brukt kjernebrensel på sikt lagres direkte i stedet for å reprosessere. Dette vil redusere de samlede utslippene fra europeisk atomkraftproduksjon betydelig.

Gjennom det nasjonale overvåkingsprogrammet for radioaktiv forurensing vil norske myndigheter holde seg løpende orientert om radioaktivitetssituasjonen langs norskekysten. I 2001 vil dette arbeidet bli styrket og systematisert og utvidet til også å omfatte overvåking av radioaktiv forurensing av landmiljøet. Overvåkingsprogrammet for radioaktiv forurensning skal også fange opp nasjonale kilder. Dette omfatter derfor blant annet økt kontroll av utslipp fra forskningsreaktorer og isotop-produksjon, samt å skaffe oversikt over forbruk av radioaktive stoffer ved norske sykehus.

Man har i dag ikke full oversikt over utslipp fra innenlandske kilder som forskningsreaktorer, sykehus og forskningsinstitutter. Det er likevel klart at disse utslippene er marginale i forhold til de internasjonale kildene. Regjeringen vil arbeide for å øke kunnskapen om de innenlandske kildene.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Styrking av det kommunale miljøvernarbeidet inngår som en del av fornyelsen og effektiviseringen av offentlig virksomhet. Ved at økt ansvar og myndighet legges til kommunene vil løsningene kunne tilpasses de lokale forholdene. Dette vil øke kostnadseffektiviteten i gjennomføringen av miljøvernpolitikken. De økonomiske og administrative konsekvensene av økt ansvar og myndighet for kommunene vil bli nærmere vurdert i hvert enkelt tilfelle.

Økonomiske og administrative konsekvenser av tiltakene i stortingsmeldingen om biologisk mangfold blir konkretisert i meldingen, jf. kapittel 3. Det vil særlig bli behov for ressurser til utvikling og iverksetting av et nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, herunder etablering av en artsdatabank. Flere sektorer har allerede signalisert økt innsats på kartlegging og overvåking. En vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser vil inngå som ledd i det videre arbeidet med bevaring av biologisk mangfold i skog.

Kostnader i forbindelse med gjennomføring av nye tiltak i rovviltpolitikken vil bli tatt innenfor Miljøverndepartementets årlige budsjetter.

Jordvern er tatt inn som et resultatmål innenfor resultatområdet Biologisk mangfold, jf. kapittel 3. Dette medfører at alle sektorer skal rapportere om nedbygging av dyrket og dyrkbar jord til Miljøverndepartementets resultatdokumentasjonssystem. Sektorenes rapportering her vil sammen med rapporteringen på andre politikkområder innebære noen økte administrasjonsutgifter som må dekkes innenfor eksisterende ressursrammer.

Utgifter knyttet til gjennomgangen av Samlet plan for vassdrag m.v, jf. kapittel 3, vil bli dekket innenfor rammen av Miljøverndepartementets og Olje- og energidepartementets årlige budsjetter.

Det er foreslått justerte nasjonale mål og nøkkeltall for resultatområdet Friluftsliv, jf. kapittel 4. Oppfølgingen av disse krever bedre metoder for resultatdokumentasjon – særlig av friluftslivets arealbetingelser. Konsekvensene av den øvrige innsats på dette området vil bli vurdert i en særskilt stortingsmelding om friluftsliv våren 2001.

Gjennomføringen av forsøksordningen for motorferdsel forutsetter at det er nødvendig kompetanse, kapasitet og ressurser i kommunene til å medvirke i arbeidet. Staten vil dekke øvrige kostnader, herunder evaluering av prosjektet. Evalueringen vil også kunne si noe om de økonomiske og administrative konsekvenser som vil følge av mulige endringer i regelverket. Endringer som for eksempel medfører at enkelte kjøreføremål ikke lenger trenger særskilt tilatelse, vil kunne redusere saksbehandlingskostnadene i kommunene.

Tiltakene og virkemidlene som regjeringen foreslår på resultatområdet Helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. kapittel 7, vil bli dekket innenfor Miljøverndepartementets budsjett. Målet om å redusere utslippene av kjemikaliene på prioritetslisten ble vedtatt i forbindelse med St.meld. nr. 58 (1996–97). Det legges til grunn at den samfunnsøkonomiske nytten ved å redusere utslippene av disse kjemikaliene er større enn kostnadene. Ved valg av virkemiddel vil det bli lagt vekt på kostnadseffektivitet. Innføring av strenge virkemidler for

det enkelte kjemikaliet på prioritetslisten vil kunne medføre kostnader for brukere av disse kjemikaliene, gjennom at produksjonsprosesser vil måtte legges om, og ved redusert etterspørsel etter produkter som inneholder helse- og miljøfarlige kjemikalier. På lengre sikt vil imidlertid redusert bruk av kjemikalier både i produksjonsprosesser og i produkter kunne gi markedsfordeler og dermed også være bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Forslaget om å forsterke og målrette arbeidet med forurenset grunn og sedimenter, jf. kapittel 7, forventes blant annet å bidra til redusert forurensning i havner og fjorder. Dette vil føre til redusert belastning på helse og miljø fra miljøgifter, og på sikt til redusert behov for restriksjoner på inntak og omsetning av fisk og skalldyr fra slike områder. Forslaget vil således bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved helsebelastninger og restriksjoner på omsetning av fisk og skalldyr. I henhold til forurenser-betalerprinsippet skal de ansvarlige for forurensningen også finansiere oppryddingen. Dette vil medføre kostnader for både offentlige og private virksomheter.

Samlet forventes tiltakene overfor helse- og miljøfarlige kjemikalier å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

På resultatområdet Avfall og gjenvinning, jf. kapittel 8, vil Regjeringen vurdere enkelte justeringer av gjeldende virkemiddelbruk. Dette gjelder både avfallsdefinisjonene, emballasjeavtalene og sluttbehandlingsavgiften. Konsekvensene av en eventuell endring av avfallsdefinisjonene og opphevelse av kravet om kommunale avfallsplaner er omtalt i kapittel 8 og vil bli ytterligere beskrevet i en eventuell Ot. prp. om saken. Endringene av emballasjeavtalene er basert på særskilte utredninger av økonomiske og administrative konsekvenser, og skal sikre en mer kostnadseffektiv gjennomføring. En eventuell justering av sluttbehandlingsavgiften på avfall vil ha som siktemål å gi en mer korrekt prising av miljøkostnadene, noe som skal gi en riktigere allokering av ressurser.

De tiltak som igangsettes for å overholde Norges forpliktelser i Genèveprotokollen av 1991 om utslipp av VOC, jf. kapittel 9, er beregnet å ha en samfunnsøkonomisk kostnad på 100 – 150 mill. kroner samlet for de næringer som berøres. Utslippstillatelsene behandles på vanlig måte etter Forurensningsloven og vil medføre noe merarbeid for Statens forurensningstilsyn.

I kapittel 10 er moderniseringen av nikkilverket i Pechenga på Kola-halvøya omtalt. Dersom det russiske konseptet for moderniseringen vurderes å ha tilfredsstillende miljøeffekt, vil dette medføre at Miljøverndepartementet ber Stortinget om å innfri tilsagnsfullmakten på 270 mill. kroner til dette formålet.

Overvåkingen av radioaktiv forurensning vil innenfor Miljøverndepartementets budsjett bli styrket og utvidet til også å omfatte overvåking av landmiljøet. Særskilte overvåkingstiltak i forbindelse med «Kursk»-ulykken dekkes innenfor Utenriksdepartementets budsjett for samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa, jf. kapittel 10.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 26. januar 2001 om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Nasjonale nøkkeltall for miljøvernpolitikken

Målene for miljøvernpolitikken skal følges opp gjennom et fåtall nasjonale nøkkeltall. Nøkkeltallene skal på en representativ måte vise utviklingen i miljøtilstanden og viktige faktorer og hvilke samfunnssektorer som påvirker miljøtilstanden innenfor hvert resultatområde, og dokumentere om de nasjonale målene i miljøvernpolitikken nås. Det legges i denne omgang ikke opp til at de nasjonale nøkkeltallene skal reflektere tiltak som settes i verk, med mindre målene er tiltaksorienterte.

De nasjonale nøkkeltallene vil være sentrale i de framtidige stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. De vil også være viktige i andre sammenhenger, blant annet i «Miljøstatus i Norge» på Internett og obligatorisk internasjonal rapportering.

For noen av nøkkeltallene er det etablert datafangst som gjør at de kan presenteres nå. For andre nøkkeltall må det etableres ny datafangst. Ved etablering av ny datafangst må det blant annet vurderes hvor data skal hentes fra og hvilke kostnader som er forbundet med dette, noe som kan medføre at nøkkeltallene blir endret.

Bruken av nøkkeltallene, blant annet i forbindelse med den sektorvise miljørapporteringen, vil bli etablert over en periode i samarbeid med berørt sektormyndighet.

Tabell 1.1: Vern og bruk av biologisk mangfold

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i>	
Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Areal av inngrepsfrie naturområder. 2. Endringer i områder med viktige økologiske funksjoner på landskapsnivå. 3. Inngrep i svært viktige leve- og funksjonsområder for arter og bestander.
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i>	
Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.	Areal vernet etter naturvernloven fordelt på sju hovednaturtyper (skog, myr og våtmark, kulturlandskap, fjell, ferskvann, kyst og hav).
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i>	
I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige, økologiske funksjoner opprettholdes (aktuelle naturtyper angitt i egen liste som ikke er vedlagt).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Areal av hver av de truede naturtypene (2. jf. RM 1999). Areal av hver av de hensynskrevende naturtypene (jf. RM 1999).
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	
Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tilstand og utvikling for de nasjonalt prioriterte kulturlandskapene. 2. Tilstand og utvikling i jordbrukets kulturlandskap.
<i>Nasjonalt resultatmål 4:</i>	

Tabell 1.1: Vern og bruk av biologisk mangfold

Mål	Nøkkeltall
Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utrykkes eller trues.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antall arter/bestander der høsting er 2. den vesentligste årsak til at arter eller bestander er eller kan bli sterkt redusert. Årlig rapportert uttak av utvalgte marine bestander i forhold til bestandsstørrelser og ICES kvotebefalinger.
<i>Nasjonalt resultatmål 5:</i>	
Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene, skal ikke skade eller begrense økosystemenes funksjon.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antall arter som er innført til Norge og 2. som etablerer seg eller sprer seg i selvreproduserende bestander. Menneskeskapt spredning av utvalgte arter og bestander som har effekter på økosystem.
<i>Nasjonalt resultatmål 6:</i>	
Truete arter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antall arter som endrer kategori i rød- 2. lista som følge av menneskelig aktivitet fordelt etter trusselfaktor. Bestandssituasjonen for utvalgte tiltakskrevende arter.

Tabell 1.2: Friluftsliv

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i>	
Alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen for øvrig.	
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i>	
Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Befolkningens deltagelse i friluftsliv. 2. Holdninger til og kunnskap om allemannsrett, ferdselskultur, bruk av kart og kompass m.m.
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i>	
Barn og unge skal gis mulighet til å utvikle ferdigheter i friluftsliv.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Barn og unges deltagelse i friluftaktiviteter. Andel av barn i barne- og ungdomsskolen som drar på leirskole pr. år. 2. Barnehager og skoler (barnetrinnet) med minimum en dag i uka ute i naturpregede områder («grønnstruktur») i byer og tettsteder. 3.
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	

Tabell 1.2: Friluftsliv

Mål	Nøkkeltall
Områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnet bevares.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andel av arealet i 100 meters beltet langs 2. kysten fra svenskegrensa til og med Hordaland som er tilgjengelig. Totalarealet av offentlige friluftsområder*) i den enkelte kommune og sett i forhold til befolkningsgrunnlaget. *) Offentlige friluftsområder som stat, kommune eller interkommunale organer (friluftsråd) har skaffet seg rådighet over gjennom kjøp eller avtale, og som tilrettelegges for allmennhetens bruk. Omfang av arealer med dokumenterte friluftsinteresser sett i forhold til befolkningsgrunnlaget.
<i>Nasjonalt resultatmål 4:</i> Ved boliger, skoler og barnehager skal det være god adgang til trygg ferdsel, lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende natur-områder.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andel av boliger, skoler og barnehager 2. som har trygg tilgang på leke- og rekreasjonsareal (minst 5 dekar) i en avstand på 200 meter. Andel av boliger, skoler og barnehager som har tilgang på nærturterreng (større enn 200 dekar) i en avstand på 500 meter.

Tabell 1.3: Kulturminner og kulturmiljøer

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i> Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på i et langsiktig perspektiv som kunnskapsressurser og som grunnlag for opplevelser.	
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i> Det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall, skal minimeres, og skal innen år 2008 ikke overstige 0,5 % årlig.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prosentvis årlig tap av SEFRAK-registrerte bygninger. Prosentvis årlig tap av registrerte arkeologiske kulturminner i fornminneregisteret i et representativt antall kontrollkommuner.
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i> Det representative utvalget av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i en tilstand som tilsvarer 1998-nivå, og fredete bygninger og anlegg skal ha ordinært vedlikeholds-nivå innen år 2010.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Andel stående fredete bygninger og 2. anlegg med ordinært vedlikeholds-nivå. Endring i forhold til 1998-nivå. Andel registrerte arkeologiske kulturminner uten nye skader i fornminneregisteret i et representativt antall kommuner. Bestand ved årets start og endring i forhold til 1998-bestand.
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	

Tabell 1.3: Kulturminner og kulturmiljøer

Mål	Nøkkeltall
Den geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige bredde i varig vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, slik at svakt representerte og manglende hovedgrupper er representert med flere objekter innen år 2004 i forhold til 1998-nivå.	1. Antall vedtaksfredninger pr hovedgruppe kulturminner og kulturmiljøer pr år og differanse i forhold til 1998-nivå.

Tabell 1.4: Overgjødsling og oljeforurensning

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i> Det skal sikres en vannkvalitet i ferskvannsforkomster og marine områder som sikrer opprettholdelse av arter og økosystemer og ivaretar hensynet til menneskenes helse og trivsel.	Endring i eutrofitilstand i norske ferskvannsresipienter og kystområder.
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i> Utslippene av nærings saltene fosfor og nitrogen til eutrofipåvirkede deler av Nordsjøen skal være redusert med omtrent 50 % innen 2005 regnet fra 1985.	Tilførsler av nitrogen og fosfor til eutrofipåvirkede deler av Nordsjøen.
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i> Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre uakseptabel helse- eller miljøskade. Risikoen for miljøskade og andre ulemper som følge av akutt forurensning skal ligge på et akseptabelt nivå.	1. Antall og mengde akutte oljeutslipp fra 2. offshorevirksomhet, skipsfart og landbasert virksomhet. Utslipp av olje med produsert vann og fortrenningsvann.

Tabell 1.5: Helse og miljøfarlige kjemikalier

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i> Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.	1. Bly (Pb) og kadmium (Cd) i moser. Mil- 2. jøgifter i blåskjell.
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i> Utslipp av enkelte miljøgifter (jf. prioritetslisten) skal stanses eller reduseres vesentlig innen 2000, 2005 og 2010.	Indeks for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veiet etter farlighet.
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i> Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (25 år, det vil si innen 2020).	
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	

Tabell 1.5: Helse og miljøfarlige kjemikalier

Mål	Nøkkeltall
Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig.	Utvikling i bruk av – utvalgte stoffer/stoffgrupper (vurdert etter farlighet) på OBS-listen – farlige kjemikalier fordelt på ulike bransjer (alle fareklasser eller CMR-stoffer) – utvalgte produkttyper.
<i>Nasjonalt resultatmål 4:</i>	
Forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall og lignende skal ikke medføre alvorlige forurensningsproblemer	<i>For tilstand:</i> 1. Areal med kostholdsrad i norske fjorder. 2. Samlet areal med «alvorlig» forurenset grunn i Norge. 3. Antall kilometer vassdrag som er alvorlig påvirket av avrenning fra nedlagte gruver. <i>For påvirkning:</i> Antall grunnforurensningslokaliteter hvor det er konstateret eller er mistanke om at forurensning lekker.

Tabell 1.6: Avfall og gjenvinning

Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål:</i>	
Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Dette skal gjøres ved å løse avfallsproblemene gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres, og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres.	
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i>	
Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.	Total mengde avfall generert pr. år sett i forhold til økonomisk vekst målt i BNP.
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i>	
Basert på at mengden avfall til sluttbehandling skal reduseres i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå, tas det sikte på at mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 pst. av generert avfallsmengde.	Antall av totalt generert mengde avfall som går til sluttbehandling.
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	
«Praktisk talt alt spesialavfall skal tas forsvarelig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet.»	1. Mengde spesialavfall med ukjent disponering. Mengde spesialavfall som eksporteres til sluttbehandling.

Tabell 1.7: Klimaendringer, luftforurensning og støy

Mål	Nøkkeltall
Klima	
<i>Strategisk mål:</i>	

Tabell 1.7: Klimaendringer, luftforurensning og støy

Mål	Nøkkeltall
<p>Konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre skadelig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 1:</i></p> <p>Klimagassutslippene i forpliktelsesperioden 2008-2012 skal ikke være mer enn 1 % høyere enn i 1990.</p>	<p>1. Global middeltemperatur målt som tiårs 2. middelerverdier. Norsk middeltemperatur målt som tiårs middelerverdier.</p> <p>Totalt nasjonale utslipp av CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, PFK, HFK («Kyotogassene») målt i CO₂-ekvivalenter.</p>
<p>Nedbryting av ozonlaget</p> <p><i>Strategisk mål:</i></p> <p>All produksjon og forbruk av ozonreduserende stoffer skal stanses.</p> <p><i>Nasjonale resultatmål:</i></p> <p>1. Det skal ikke være forbruk av halon, alle 2. typer klorfluorkarboner (KFK), tetrak- 3. lormetan, metylkloroform og hydrobromfluorkarboner (HBFK). Forbruket av metylbromid skal være stabilisert fra 1995 og være faset ut innen 2005. Forbruket av hydroklorfluorkarboner (HKFK) skal være stabilisert fra 1995 og være faset ut innen 2015.</p>	<p>1. Totalozon over breddegradsbånd 55-80 2. grader nord. Klorforbindelser i atmosfæren veiet etter ozonreduserende evne (ODP-verdi).</p> <p>Importert mengde av ozonreduserende stoffer.</p>

Tabell 1.8: forts.

Mål	Nøkkeltall
<p>Langtransporterte luftforurensninger</p> <p><i>Strategisk mål:</i></p> <p>Utslippene av svoveldioksid, nitrogenoksider, flyktige organiske forbindelser og ammoniakk, skal reduseres slik at påvirkningen av naturen holdes innenfor kritiske belastningsgrenser (naturens tålegrense), og slik at menneskets helse og miljøet ikke skades.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 1:</i></p> <p>Utslipp av svoveldioksid (SO₂) skal maksimalt være 22 000 tonn i 2010, som tilsvarer 58% reduksjon i forhold til nivået i 1990.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 2:</i></p> <p>Utslippene av nitrogenoksider (NO_x-utslippene) skal maksimalt være 156 000 tonn i 2010, som tilsvarer 28 % reduksjon i forhold til nivået i 1990.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 3:</i></p>	<p>1. Areal med overskridelse av tålegrensene 2. for forsuring - vann. Areal med skade på fiskebestander.</p> <p>Utslipp av svoveldioksid (SO₂).</p> <p>Utslipp av nitrogenoksider (NO_x).</p>

Tabell 1.8: forts.

Mål	Nøkkeltall
<p>Utslippene av flyktige organiske forbindelser (VOC-utslippene) fra hele fastlandet og norsk økonomisk sone sør for 62. breddegrad skal reduseres med 30 % i forhold til 1989-nivå snarest mulig. I tillegg skal VOC-utslippene maksimalt være 195 000 tonn i 2010, som tilsvarer 37 % reduksjon i forhold til nivået i 1990.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 4:</i></p> <p>Utslippene av ammoniakk (NH₃-utslippene) skal maksimalt være 23 000 tonn i 2010, som tilsvarer utslippsnivået i 1990.</p>	<p>Utslipp av NMVOC.</p> <p>Utslipp av NH₃.</p>

Tabell 1.9: forts.

Mål	Nøkkeltall
<p>Lokal luftkvalitet</p> <p><i>Strategisk mål:</i></p> <p>Lokale luftforurensningsproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 1:</i></p> <p>Døgnmiddelkonsentrasjonen av PM10 skal innen 2005 ikke overskride 50 g/m³ mer enn 25 dager pr. år og innen 2010 ikke mer enn 7 dager pr. år.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 2:</i></p> <p>Timemiddelkonsentrasjonen av nitrogendioksid (NO₂) skal innen 2010 ikke overskride 150 g/m³ mer enn 8 timer pr. år.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 3:</i></p> <p>Døgnmiddelkonsentrasjonen av svoveldioksid (SO₂) skal innen 2005 ikke overskride 90 g/m³.</p> <p><i>Nasjonalt resultatmål 4:</i></p>	
	<p><i>For tilstand:</i> Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 7 dager med overskridelser av 50 g/m³ svevestøv pr. år. <i>For påvirkning:</i> Kildefordeling¹⁾ av PM₁₀-utslippene i soner med overskridelse²⁾, på dager med overskridelse. ¹⁾ bidrag til konsentrasjonen ²⁾ problemområdene i samme sone skal sees under ett</p> <p><i>For tilstand:</i> Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 8 timer med overskridelser av 150 g/m³ nitrogendioksid pr. år. <i>For påvirkning:</i> Kildefordeling¹⁾ av NO₂-utslippene i soner med overskridelse²⁾, på dager med overskridelse. ¹⁾ bidrag til konsentrasjonen ²⁾ problemområdene i samme sone skal sees under ett</p> <p><i>For tilstand:</i> Antall målte overskridelser av 90 g/m³ svoveldioksid midlet over et døgn i løpet av et år.</p>

Tabell 1.9: forts.

Mål	Nøkkeltall
Årsmiddelkonsentrasjonen av benzen skal innen 2010 ikke overskride 2 g/m^3 som bybakgrunnsverdi.	<i>For tilstand:</i> Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 2 g/m^3 benzen pr. år på bybakgrunnsnivå. <i>For påvirkning:</i> Kildefordeling ¹⁾ av benzen-utslippene i soner med overskridelse ²⁾ , på dager med overskridelse. ¹⁾ bidrag til konsentrasjonen ²⁾ problemområdene i samme sone skal sees under ett

Tabell 1.10: forts.

Mål	Nøkkeltall
Lokal luftkvalitet – støy	
<i>Strategisk mål:</i>	
Støyproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.	
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i>	
Støyplagen skal reduseres med 25 % innen 2010 i forhold til 1999.	<i>For tilstand:</i> Støyplage i Norge (støyplageindeksen – SPI). <i>For påvirkning:</i> Antall personer utsatt for ulike støynivåer utendørs, fordelt på ulike kilder.

Tabell 1.11: Internasjonalt miljøvern samarbeid og miljøvern i polarområdene

Mål	Nøkkeltall
Miljøvernarbeidet i polarområdene	
<i>Strategisk mål:</i>	
De store, sammenhengende villmarksområdene på Svalbard og i Antarktis skal sammen med kulturminnene sikres mot vesentlige inngrep og påvirkninger. Svalbard skal framstå som et av de best forvaltede villmarksområder i verden, og bosetningene skal drives på en miljøforsvarlig måte for å sikre miljø og trivsel. Norge skal arbeide for at våre nære arktiske havområder bevares som noen av verdens reneste, og at ressursutnyttelse foregår innenfor rammer som sikrer at det biologiske mangfoldet opprettholdes på kort og lang sikt.	
<i>Nasjonalt resultatmål 1:</i>	
Utnyttelse av ressursene i våre nære arktiske havområder skal ikke føre til at arter eller bestander trues eller utryddes.	<i>For tilstand:</i> Bestandssituasjonen for et utvalg sjøfuglbestander som er sårbare for påvirkning fra ressursutnyttelse i Barentshavet. <i>For påvirkning:</i> Årlig rapportert uttak av utvalgte marine bestander i forhold til bestandsstørrelser og ICES kvote-anbefalinger.

Tabell 1.11: Internasjonalt miljøvern samarbeid og miljøvern i polarområdene

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 2:</i>	
Bestander av arter som i dag regnes som truet eller på annen måte negativt påvirket av arealbruk, høsting og/eller forurensning skal bevares og om mulig gjenoppbygges.	1. Nivåer av utvalgte miljøgifter i utvalgte 2. arktiske dyrestander. Antall arter som endrer kategori i rødlista for Svalbard og Jan Mayen som følge av menneskelig aktivitet, fordelt etter trussel-faktorer.
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i>	
Omfanget av sammenhengende villmarksområder på Svalbard skal søkes opprettholdt. Et representativt utvalg av Svalbards natur skal sikres mot vesentlige inngrep og påvirkning gjennom særskilte vernevedtak innen år 2002. Viktige marine naturverdier rundt Svalbard skal sikres.	<i>For tilstand:</i> 1. Andel vernet areal innenfor de ulike bio- geografiske soner på Svalbard. 2. Marine områder rundt Svalbard underlagt vern og andre tiltak som beskytter natur- verdier. <i>For påvirkning:</i> Areal berørt av tyngre tekniske naturinngrep på Svalbard.

Tabell 1.12: forts.

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4:</i>	
Et representativt utvalg av kulturminner på Svalbard og Jan Mayen skal søkes bevart som et vitenskapelig kildemateriale og et opplevelses-grunnlag for framtidige generasjoner. Tapet av kulturminner som følge av menneskelig virksomhet skal i gjennomsnitt ikke overstige 0,1 % årlig.	Prosentvis årlig tap av registrerte kulturminner i henhold til kulturminnedatabasen hos sýssel-mannen.
<i>Nasjonalt resultatmål 5:</i>	
Transport og ferdsel på Svalbard skal ikke medføre vesentlige eller varige skader på vegetasjonen eller forstyrrelse av dyrelivet. Mulighetene for naturopplevelse uforstyrret av motorisert ferdsel skal sikres også i områder som er lett tilgjengelig fra bosetningene.	<i>For tilstand:</i> 1. Ferdselsslitasje i utvalgte områder. 2. Areal av områder uten motorferdsel som er lett tilgjengelige fra bosettingene på Svalbard. <i>For påvirkning:</i> Omfanget av motorisert ferdsel på Svalbard (cruisetraffikk, helikopterflyging og snøscooterkjøring).

Radioaktiv forurensning

Strategisk mål:

Norge skal bidra til å redusere utslipp og risiko for utslipp av radioaktive stoffer som kan føre til forurensning av norsk miljø.

1. Geografisk fordeling av radioaktivt cesium-137 i jordsmonn i Norge. Nivået av cesium-137 i villrein, sopp og i utvalgte befolkningsgrupper.

Nasjonalt resultatmål 1:

Samarbeidet med Russland skal bidra til å redusere risikoen for radioaktiv forurensning av norske land- og sjøområder for å unngå mulige konsekvenser for helse, miljø og næringsvirksomhet.

Sannsynligheten for kjernenedsmelting ved utvalgte risikoreaktorer i Norges nær-områder (pr. i dag kun reaktorer ved kjerne-kraftverket på Kola).

Nasjonalt resultatmål 2:

Tabell 1.12: forts.

Mål	Nøkkeltall
Norge skal arbeide for at utslippene av radio-aktive stoffer fra reprosesseringsanlegg i våre nærområder skal reduseres betydelig.	1. Utslipp av technetium-99 og cesium-137 2. fra Sellafield. Årsmiddelkonsentrasjonen av technetium-99 i sjøvann utenfor Tromsø.
<i>Nasjonalt resultatmål 3:</i> Utslipp av radioaktive stoffer fra nasjonale kilder skal begrenses til nivåer som ikke påvirker natur-miljøet.	Samlede årlige utslipp av radioaktive stoffer fra norske kilder.
