



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 26

(2006–2007)

---

## Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand





## Forord

Stortingsmeldingen «*Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*» (RM) er regjeringens viktigste dokument for en samlet framstilling av miljøpolitikken. Meldingen har vært lagt fram annet hvert år siden 1999. Meldingen som legges fram i vår viser regjeringens miljøpolitiske mål og ambisjoner, med utgangspunkt blant annet i Soria Moria-erklæringen.

Meldingen er som tidligere bygd opp rundt de miljøpolitiske resultat-områdene. Resultatområdestrukturen er nå forenklet, ved at flere områder er slått sammen. Det er nå fire resultatområder, mot tidligere åtte. I tillegg inneholder meldingen en omtale av fire tverrgående tema: Miljø og utvikling, miljø og verdiskaping, miljø og forbruk og bærekraftig areal- og transportpolitikk.

For hvert resultatområde er det definert langsiktige, *strategiske mål*. Disse målene er konkretisert gjennom tidsbestemte og etterprøvbare *nasjonale resultatmål*. Resultatmålene reflekterer inngrep (arealbruk, utslipp mv.) som påvirker miljøtilstanden, eller som uttrykker en ønsket tilstand i miljøet. Resultatmålene danner utgangspunkt for *sektorvis arbeidsmål*, som hvert departement har ansvar for å utarbeide.

Sektormyndighetene rapporterer årlig om miljøutviklingen i sin sektor til miljømyndighetene, inkludert bruken av virkemidler. Sektormyndighetenes miljørapportering utgjør en viktig del av grunnlaget for blant annet stortingsmeldingen Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

Utviklingen av miljøtilstanden og forhold som påvirker miljøtilstanden følges ved hjelp av *nasjonale nøkkeltall*. Disse viser status i forhold til de strategiske målene og de nasjonale resultatmålene i miljøpolitikken. De nasjonale nøkkeltallene vil også bli benyttet i internasjonal miljørapportering og i andre sammenhenger der norsk miljøstatusinformasjon blir presentert.

Innenfor de globale temaene, slik som klima og biologisk mangfold, og i analysen av miljø- og utviklingsspørsmål, må RM og regjeringens strategi for bærekraftig utvikling ses i sammenheng med hverandre. Strategien skal legges fram i Nasjonalbudsjettet og omfatte både den miljømessige, økonomiske og sosiale dimensjonen innenfor bærekraftig utvikling. Den sentrale utfordringen er å redusere fattigdom og samtidig sikre kommende generasjoners livskvalitet og levestandard. Det legges stor vekt på internasjonal fattigdomsbekjempelse og Norges bidrag til en bærekraftig sosial, økologisk og økonomisk utvikling globalt. Dessuten legges det betydelig vekt på innsats fra ikke-statlige samfunnsaktører; nærings- og arbeidsliv, lokal forvaltning, frivillige organisasjoner og forbrukere.



# Innhold

<b>1</b>	<b>Miljøpolitiske hovedutfordringer</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>Miljø og verdiskaping</b>	<b>31</b>
<b>2</b>	<b>Utfordringer 20 år etter</b>		3.1	Innledning	31
	«Vår felles framtid»	15	3.2	Miljøteknologi – nye muligheter for norsk næringsliv	31
2.1	Oversikt	15	3.2.1	Utfordringen	31
2.2	Hvordan har miljøproblemene utviklet seg?	16	3.2.2	Statens forurensningstilsyns miljøteknologiprojekt	33
2.2.1	Større og mer komplekse	16	3.3	Natur- og kulturarven som grunnlag for lokalsamfunnsutvikling og verdiskaping	33
2.2.2	Griper inn i de økonomiske forutsetningene for utvikling	16	3.3.1	Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder	34
2.2.3	Forsterker fattigdomsproblemer	17	3.3.2	Verdiskaping basert på kulturminner	34
2.2.4	Utfordrer nasjonale og internasjonale styresett	17	3.3.3	Landbruksbasert næringsutvikling med særlig miljørelevans	35
2.3	Hvordan påvirker internasjonale rammebetingelser miljøagendaen?	17	3.4	Regionale/fylkeskommunale initiativ for natur- og kulturbasert verdiskaping	35
2.3.1	Utviklingslandenes behov er en integrert del av internasjonalt miljø samarbeid	17	<b>4</b>	<b>Miljø og forbruk</b>	<b>38</b>
2.3.2	Veksten i store utviklingsland som Kina og India	20	4.1	Utfordringen	38
2.3.3	Internasjonale rammebetingelser for handel og investeringer	21	4.2	Økt kunnskap, informasjon og engasjement som grunnlag for miljøvennlige valg	38
2.3.4	Internasjonalisert næringsliv	21	4.2.1	Klimakampanje	39
2.4	Mer effektive miljøvern avtaler	21	4.2.2	Økt kunnskap om forbrukets miljøkonsekvenser i et vugge-til-vugge og globalt perspektiv	39
2.5	Et sterkere FN på miljø	23	4.2.3	Fremme miljøinformasjon og miljømerker	39
2.5.1	Mål om en Verdens miljøorganisasjon	23	4.2.4	Undervisning om bærekraftig forbruk	40
2.5.2	Styrking av kjerneoppgavene i FNs miljøprogram	23	4.3	Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp	40
2.5.3	Nye innovative finansieringsmekanismer for bærekraftig utvikling	24	4.3.1	Bakgrunn/status	40
2.6	Miljø og bistand	24	4.3.2	Mål	41
2.6.1	Handlingsplanen for miljørettet bistand	25	4.3.3	Miljøpolitikk for statlige innkjøp	41
2.6.2	Tematiske innsatsområder i miljøbistanden	25	4.3.4	Miljøledelse som grunnlag for miljøbevisste innkjøp	41
2.6.3	Samarbeidspartnere	25	4.3.5	Statistikk og rapportering	42
2.6.4	Multilaterale kanaler	25	4.3.6	Kommunal og fylkeskommunal sektor	42
2.6.5	Bilateralt miljø samarbeid	26	4.3.7	Kompetansetiltak	42
2.7	Miljø og internasjonal handel, investeringer og næringsliv	27	4.3.8	Innovasjon av miljøteknologi gjennom offentlige anskaffelser	42
2.7.1	Internasjonalt handelsregelverk	28	4.3.9	Etisk ansvar	43
2.7.2	Miljøhensyn ved investeringer	28			
2.7.3	Bedrifters samfunnsansvar («Corporate Social Responsibility» – CSR)	28			

4.3.10	Internasjonale prosesser . . . . .	43	6.4.1	Mål . . . . .	90
4.4	Evaluering av lov om miljø- informasjon . . . . .	43	6.4.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	90
			6.4.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	91
<b>5</b>	<b>Bærekraftig areal- og transportpolitikk . . . . .</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>Bevaring og bruk av kulturminner. . . . .</b>	<b>93</b>
5.1	Strategiske grep for en bærekraftig arealpolitikk . . . . .	47	7.1	Mål for bevaring og bruk av kulturminner . . . . .	94
5.2	Areal- og transportpolitikk for byer og tettsteder . . . . .	47	7.1.1	Nasjonale mål og satsinger . . . . .	94
5.2.1	En bedre samordnet areal- og transportpolitikk . . . . .	47	7.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	94
5.2.2	En politikk for å påvirke næringsliv og befolkning til miljøvennlig transport . . . . .	52	7.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	95
5.2.3	Arealpolitikk for bedre miljø i byer og tettsteder . . . . .	53	7.3.1	Programmer for sikring av kulturminner . . . . .	95
5.3	Landskapspolitikk og politikk for arealbruk utenfor byer og tettsteder . . . . .	55	7.3.2	Geografiske kulturminnepakker. . .	98
5.3.1	Landskapet som nasjonal ressurs og grunnlag for lokal utvikling . . . .	55	7.3.3	Kirkene . . . . .	98
5.3.2	En aktiv jordvernpolitikk . . . . .	56	7.3.4	Statens kulturhistoriske eiendommer . . . . .	98
5.3.3	En helhetlig arealforvaltning i fjellområdene. . . . .	57	7.3.5	Kulturminnefondet. . . . .	99
5.3.4	Sikring av villreinens leveområder .	59	7.3.6	Verdiskapingsprogrammet . . . . .	99
5.3.5	En politikk som sikrer bærekraftig bruk av reindriftens arealer. . . . .	59	7.3.7	Alles historie . . . . .	99
5.3.6	En arealpolitikk som legger til rette for miljøvennlig vindkraftutbygging. . . . .	62	7.3.8	Landbrukets kulturminner . . . . .	99
5.3.7	En nasjonal hyttepolitikk som sikrer miljø og omgivelser. . . . .	62	7.3.9	Handlingsplan for kystkultur . . . .	101
5.3.8	En tydeligere og mer langsiktig strandsonopolitikk . . . . .	66	7.3.10	Kulturarven i det flerkulturelle Norge. . . . .	101
5.3.9	En tydeligere politikk for vassdrag og vassdragsnære områder. . . . .	68	7.3.11	Kunnskap og overvåking . . . . .	101
<b>6</b>	<b>Bevaring av naturens mangfold og friluftsliv . . . . .</b>	<b>70</b>	7.3.12	Kulturminneåret 2009 . . . . .	102
6.1	Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder . . . . .	71	7.3.13	Jubileumsåret 2014. . . . .	103
6.1.1	Mål . . . . .	72	7.3.14	Norge som miljønasjon . . . . .	103
6.1.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	72	<b>8</b>	<b>Rent hav og vann og et giftfritt samfunn . . . . .</b>	<b>104</b>
6.1.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	76	8.1	Helhetlig hav- og vannforvaltning.	104
6.2	Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser . .	81	8.1.1	Mål . . . . .	104
6.2.1	Mål . . . . .	81	8.1.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	104
6.2.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	81	8.1.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	105
6.2.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	84	8.2	Overgjødning og nedslamming . .	107
6.3	Fremmede arter og GMO . . . . .	86	8.2.1	Mål . . . . .	107
6.3.1	Mål . . . . .	86	8.2.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	108
6.3.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	86	8.2.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	110
6.3.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	88	8.3	Oljeforurensning. . . . .	111
6.4	Friluftsliv . . . . .	89	8.3.1	Mål . . . . .	112
			8.3.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	112
			8.3.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	112
			8.3.4	Status og måloppnåelse . . . . .	113
			8.4	Miljøgifter . . . . .	117
			8.4.1	Mål . . . . .	118
			8.4.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	118
			8.4.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	121
			8.5	Avfall og gjenvinning . . . . .	123
			8.5.1	Mål . . . . .	123
			8.5.2	Tilstand og måloppnåelse . . . . .	124
			8.5.3	Virkemiddelbruk og tiltak . . . . .	125
			<b>9</b>	<b>Et stabilt klima og ren luft . . . .</b>	<b>129</b>
			9.1	Klimaendringer. . . . .	129

9.1.1	Mål.....	129	9.5.2	Tilstand og måloppnåelse .....	145
9.1.2	Tilstand og måloppnåelse .....	129	9.5.3	Virkemiddelbruk og tiltak.....	147
9.1.3	Virkemiddelbruk og tiltak.....	133			
9.2	Nedbryting av ozonlaget .....	133	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative</b>	
9.2.1	Mål.....	134		<b>konsekvenser.....</b>	<b>151</b>
9.2.2	Tilstand og måloppnåelse .....	134			
9.2.3	Virkemiddelbruk og tiltak.....	134	<b>Vedlegg</b>		
9.3	Langtransporterte luftforurensninger .....	135	1	Nasjonale nøkkeltall for miljøpolitikken .....	153
9.3.1	Mål.....	135	2	Prioritetslisten for kjemikalier som omfattes av nasjonalt resultatmål for helsefarlige kjemikalier .....	163
9.3.2	Tilstand og måloppnåelse .....	135	3	Gjenstående verneplaner: a) fylkesvise verneplaner, b) nasjonalparkplanen og c) marine verneområder .....	164
9.3.3	Virkemiddelbruk og tiltak.....	138			
9.4	Lokal luftkvalitet.....	140			
9.4.1	Mål.....	140			
9.4.2	Tilstand og måloppnåelse .....	141			
9.4.3	Virkemiddelbruk og tiltak.....	142			
9.5	Støy .....	145			
9.5.1	Mål.....	145			







DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 26

(2006–2007)

---

## Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 4. mai 2007,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Miljøpolitiske hovedutfordringer

#### *Vi skal gjøre Norge til et foregangsland*

Miljøvern er tilbake der det hører hjemme: Øverst på den politiske dagsorden. Regjeringen vil sørge for at miljøvernet beholder sin plass der, ved å gjøre Norge til et foregangsland i miljøvernpolitikken og et eksempel for andre land. Vi vil ta tak i de store utfordringene og utforme tiltak og virkemidler som gir resultater. Vi skal ha økonomisk utvikling og økt velferd, men miljøet skal ikke betale prisen.

Selv om vi har ført en effektiv kamp mot en rekke forurensninger, gjenstår fortsatt store oppgaver. Utslippene av svoveldioksid, bly og stoffer som bryter ned ozonlaget er redusert. Lokale utslipp til vann og luft, og utslipp av fosfor og nitrogen til Nordsjøen er redusert. Her må ambisjonen være å sikre det som er oppnådd, samtidig som vi arbeider for ytterligere reduksjoner.

Andre utslipp og miljøbelastninger øker fortsatt. Utslippene av klimagasser øker, men mindre enn veksten i BNP. Utslippene av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>) har hittil vist seg vanskelig å få ned. Avfallsmengdene øker omtrent like raskt som veksten i økonomien.

Klimagassutslipp og kjemikalier utgjør store utfordringer, nasjonalt som internasjonalt. Når det

gjelder biologisk mangfold er situasjonen også alvorlig. Felles for mange miljøområder er at årsakssammenhenger er uklare og kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig. Langtidseffekter kan være mer alvorlige enn observerte korttidsvirkninger. Derfor er det så viktig at vi er føre var – at vi satser på å forebygge heller enn å reparere i ettertid.

Miljøpolitikken gir oss også muligheter. Nye miljøkrav medfører behov for ny teknologi. Her bør norske virksomheter ha gode muligheter til å være i forkant og utvikle løsninger. Natur- og kulturverdier gir grunnlag for opplevelser og turisme. Her har vi også uutnyttede muligheter. Gjennom kunnskap, kompetanse og økonomisk stimulans kan vi bidra til at forbrukere, offentlige virksomheter og næringsliv kan gjøre miljøvennlige valg. Dersom vi organiserer oss fornuftig og inkluderer miljøhensyn i våre beslutninger, kan vi oppnå langt mer enn i dag.

Norge er et tynt befolket land, med store arealer og rike naturressurser. Men gjennom vårt produksjons- og forbruksnivå legger vi også kraftig beslag på ressurser, og vi bidrar til forurensning av luft og vann. Vår privilegerte stilling i verdenssamfunnet gjør at vi har et betydelig miljøansvar – både overfor oss selv og overfor resten av verden. Dette

ansvaret tar vi på alvor – ved å høyne ambisjonene og å skjerpe kravene.

#### *Vi må møte den klimapolitiske utfordringen*

De uvanlige klimaforholdene og unormalt høye temperaturer over store deler av kloden har økt erkjennelsen av at klimaet påvirkes av menneskelig aktivitet. FNs klimapanel (IPCC) har lagt fram betydelig dokumentasjon på at jordas klima er i endring, og det er bred enighet om at økningen i konsentrasjoner av klimagasser i atmosfæren i hovedsak skyldes menneskeskapte utslipp. ACIA-rapporten (Arctic Climate Impact Assessment) fra 2004 påviser dessuten at oppvarmingen i arktiske strøk går særlig fort, og at denne vil ha globale konsekvenser. Samtidig dokumenterer blant annet den britiske Stern-rapporten (2006), de svært store kostnadene ved ikke å sette inn mottiltak mot klimaendringene, jf. kap. 2.2.2. Til sammen har dette medført at den klimapolitiske debatten, både i Norge og internasjonalt, nå føres på bredere basis og med større alvor enn før. Det er tid for handling i klimapolitikken.

Klima er den mest grensesprengende utfordringen på miljøområdet. Klimapolitikken berører alle land og alle samfunnssektorer. Klimaendringene får også konsekvenser for andre deler av miljøpolitikken. Også generasjoner som kommer etter oss vil måtte forholde seg til klimaproblemene. Klimapolitiske tiltak må derfor være internasjonale, sektorovergrepene og langsiktige. Utfordringene er både teknologiske, politiske og økonomiske. Løsningene må være praktisk mulige og kostnadseffektive, de må virke samlenende og de må være politisk gjennomførbare.

Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA) vil globale klimagassutslipp kunne øke med 45 prosent fra 2000 til 2020 og 70 prosent fra 2000 til 2030, dersom mottiltak ikke settes inn. Både industri- og utviklingsland vil rammes av klimaendringene, men konsekvensene vil bli størst i utviklingsland. Havnivåstigning og tørke vil kunne sende flere hundre millioner mennesker på flukt. Isbreer som blir borte kan føre til omfattende mangel på drikkevann. Dyrearter kan komme til å forsvinne.

Sammenliknet med mange andre land, vil konsekvensene av klimaendringer trolig være relativt små hos oss. Norge og andre industrialiserte land vil ha de nødvendige ressurser til å møte et endret klima. Det vi trenger mer av, både her hjemme og internasjonalt, er vilje til å sette inn effektive tiltak som kan bremse den uheldige klimautviklingen. Norge er en rik energinasjon med en høyt utviklet økonomi, en oversiktlig styringsstruktur og stabile

samfunnsforhold. Selv om Norges innsats kan virke beskjeden i den store sammenheng, er det viktig at vi med våre gode forutsetninger klarer å mobilisere ressurser og kompetanse for en effektiv og målrettet klimapolitikk. Hvis ikke vi makter dette, vil det kunne skade både vår egen troverdighet og det internasjonale arbeidet mot klimaendringene.

Regjeringen legger i vår fram en stortingsmelding om klimapolitikken. Hoveddelen av regjeringens klimapolitiske tiltak blir omtalt i denne meldingen. Her viser vi hvordan ulike samfunnssektorer kan bidra i arbeidet for å redusere klima-problemene. Det er særlig mot disse områdene vi må rette den innenlandske innsatsen. Vi skal overholde våre klimaforpliktelser i henhold til Kyoto-protokollen, samtidig som vi arbeider for bredere og mer ambisiøse avtaler i framtiden. Vi skal også utforme et kvotesystem som gjør at vi kan bidra til kostnadseffektive tiltak internasjonalt. Her vil vi slutte oss til de kvoteordningene som er under innføring i EU.

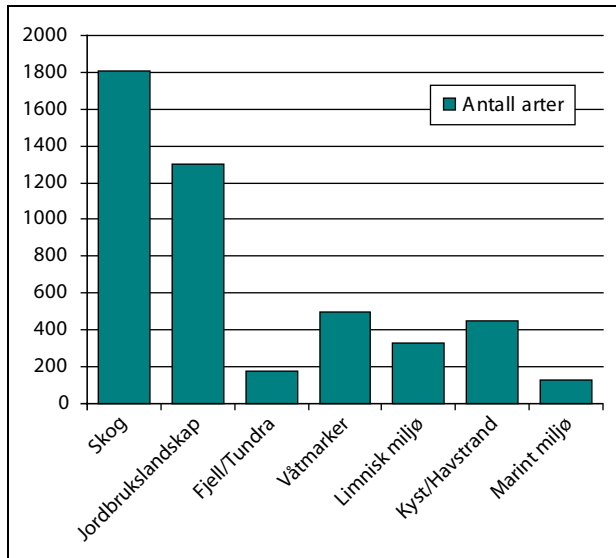
#### *Vi må redde det biologiske mangfoldet*

Biologisk mangfold går tapt i høyt tempo. Dagens tap av biologisk mangfold må i stor grad tilskrives menneskelig virksomhet. FNs tusenårsutredning, Millennium Ecosystem Assessment, la i 2005 fram flere rapporter om tilstanden for jordens økosystemer. Det pekes her på at det er mulig å snu den negative trenden og samtidig dekke menneskenes behov. Dette vil kreve betydelige politiske omprioriteringer.

Norge har sluttet seg til det internasjonale målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010. Dette er en ambisiøs målsetting og forutsetter en bevisst og målrettet innsats i alle land. Alle hovednaturtyper i Norge er representert i Norsk Rødliste 2006, jf. fig. 1.1.

Nedbygging, bruk og bruksendring av arealer regnes som den største trusselen mot det biologiske mangfoldet i Norge. Mange steder blir store arealer bygd ned. Men også summen av mange små inngrep som hver for seg synes ubetydelige, kan få alvorlige følger for dyr og planters overlevelsesmuligheter. Situasjonen for fjellreven er fortsatt svært alvorlig.

Kystnaturen påvirkes i dag sterkt av ulike former for tekniske inngrep, av forurensninger og av klimaendringer. Fiskeriene og den sterke veksten i havbruksnæringen har også miljøkonsekvenser. En betydelig del av kaldtvannskorallrevene langs norskekysten kan være ødelagt eller påvirket. Tareskog er en annen svært artsrik marin natur-



Figur 1.1 Fordeling av rødlistete arter på hovednaturtyper. Norsk Rødliste 2006 inneholder totalt 3886 arter. Av disse er 84 utdødd fra norsk natur etter år 1800, deriblant 2 pattedyr, 4 fugler, 17 karplanter og 41 biller. Lista omfatter også 17 arter som er vurdert til kategori Livskraftig (LC) for de norske områdene, men som på globalt nivå er klassifisert som rødlistearter.

Kilde: Artsdatabanken.

type som er i tilbakegang. Situasjonen er særlig dramatisk for forekomstene av sukkertare, som er nær forsvunnet fra Skagerrakkysten og i sterk tilbakegang på Vestlandet. I framtiden kan også mineralutvinning og uttak av gasshydrater fra havbunnen skape miljøutfordringer.

Strandsonen blir i økende grad bygd ned, ikke minst langs Oslofjorden og på Sørlandet. Ulike utbyggingsprosjekter og liberal praksis når det gjelder hyttebygging er viktige årsaker til dette. Hyttebygging i sårbare fjellområder splitter leveområder for viktige arter, slik som villrein, som Norge har et spesielt ansvar for å verne om. Økosystemer i fjellområdene påvirkes også negativt av klimaendringene.

Det antas at omtrent halvparten av de ca. 60 000 registrerte artene i Norge lever i skog. Intensiv skogsdrift fører til endringer i naturlige økosystemer og økologiske prosesser. Bygging av skogsveier er også belastende for økosystemene og det biologiske mangfold og bidrar sterkt til tap av inngrepsfrie områder (dvs. områder mer enn én km fra tyngre tekniske inngrep).

Villmarkspregete arealer, det vil si områder mer enn fem km fra tyngre tekniske inngrep ble redusert fra ca. 50 prosent av Norges areal rundt år

1900 til ca. 12 prosent i 1998. I Sør-Norge bestod kun fem prosent av arealet av villmarkspregete områder.

Områdevern er en hovedpilar i arbeidet med å sikre biologisk mangfold i Norge. Ulike naturtyper er svært ujevnt representert i våre verneområder. Vi har vernet mye fjell, men relativt lite strandsoner, kulturlandskap, produktiv skog og marine økosystemer, som f.eks. korallrev og tareskog. Igangsatte verneplaner, marin verneplan og arbeidet med utvidet skogvern gir verdifulle bidrag til å komme nær målet om å stanse tapet av biologisk mangfold i Norge.

*Vi må sikre kulturminnene og sørge for at de brukes til beste for samfunnet*

I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble det dokumentert at uerstattelige kulturminneverdier er i ferd med å gå tapt. De helhetlige historiske miljøene begynner å bli et knapphetsgode. Dette er verdier som ikke kan gjenskapes.

Videre ble det dokumentert at vi ikke tar godt nok i bruk de mulighetene som ligger i kulturarven. Vi har ikke vært flinke nok til å se verdiene den rommer. Ofte har kulturminnevern blitt sett på som en begrensning.

Regjeringen har startet gjennomføringen av en handlingsplan for sikring, istandsetting og vedlikehold av fredete og fredningsverdige kulturminner. I handlingsplanen legger regjeringen også opp til tiltak for at kulturminnene skal være et aktive elementer i lokalsamfunnene, både med hensyn til trivsel og verdiskaping, og at det skal være naturlig og enklest mulig å kombinere bruk og sikring.

*Vi må bekjempe miljøgifter og forurensning av luft og vann*

På området *helse- og miljøfarlige kjemikalier* er situasjonen internasjonalt bekymringsfull. Industriutslippene er kraftig redusert i Norge og andre vestlige land, og nivåene av enkelte kjente miljøgifter som PCB er på vei ned. Men antallet stoffer med mulige helse- og miljøskadelige virkninger er stort, og det er økende utfordringer fra nye miljøgifter. Langtransportert kvikksølvforurensning utgjør et økende problem. Gjennom REACH-forordningen er EU nå i ferd med å legge om regelverket på kjemikalieområdet.

Tilførsler av næringssalter til norskekysten utgjør fortsatt et betydelig forurensningsproblem. Sammen med langtransportert forurensning, er jordbruk, fiskeoppdrett, industri og avløp sektorer som bidrar til utslipp av næringssalter.

Når det gjelder *forurensning fra petroleumsvirksomheten*, er hovedutfordringene knyttet til usikkerhet om eventuelle langtidsvirkninger av utslippene av produsert vann. Det produserte vannet inneholder forskjellige oppløste komponenter som ikke kan renses med den renseteknologien som finnes i dag. Usikkerheten knyttet til eventuelle langtidsvirkninger av produsert vann har medført at det for petroleumsvirksomheten i Barentshavet er innført skjerpede vilkår som blant annet innebærer at det ikke skal være utslipp av produsert vann.

*Avfallsmengdene* øker fortsatt. Selv om veksten siden begynnelsen av 1990-årene har vært lavere enn utviklingen i BNP, har det vært en betydelig økning de siste par årene, særlig for næringsavfall. Miljøbelastningen fra avfall henger nært sammen med hvordan avfallet håndteres. Det er et mål å øke material- og energigjenvinningen, og her er vi på rett vei. Det er imidlertid bekymringsfullt at anslagsvis 100 000 tonn av en samlet mengde på 800 000 tonn farlig avfall årlig ikke blir levert til godkjente mottak. Dette tallet er økende, i hovedsak fordi stadig flere typer avfall blir regnet som farlig avfall.

*Støy og lokale forurensninger* er særlig merkbart i byer og byområder. Vegtrafikken, som er den største bidragsyteren, øker til tross for nasjonale mål om overgang til mer miljøvennlige transportformer. Byene følger i hovedsak opp overordnede prinsipper om byomforming og tettere utbygging for å redusere transportbehovet og dempe presset på omkringliggende verdifulle arealer. Uten mer miljøvennlige transportløsninger, kan vi risikere at flere byboere blir utsatt for miljøbelastninger fra trafikken. Også kvaliteten på grøntområder og offentlige møteplasser kan svekkes dersom transportmønsteret i byene ikke endres. Lokale myndigheter har et betydelig ansvar for å bidra til en mer miljøvennlig transportutvikling i storbyområdene.

Norge har vært med å framforhandle Göteborgprotokollen om reduksjon av *langtransportert luftforurensning*. Som mottaker av slike forurensninger vil Norge ha vesentlig nytte av at andre land overholder sine forpliktelser på dette området. Det er derfor særlig viktig at også vi etterlever avtalens krav. I henhold til Göteborgprotokollen skal Norge redusere de årlige utslippene av NO<sub>x</sub> (nitrogenoksid) til maksimalt 156 000 tonn innen 2010. Skal vi nå dette ambisiøse målet, må de årlige utslippene reduseres med om lag 20 prosent i forhold til 2005-nivå. Våre utslipp ligger fortsatt over nivået vi har forpliktet oss til. Nivået ventes å være om lag 193 000 tonn i 2010, basert på tilgjengelige virkemidler i 2006. Som et tiltak for å få ned utslippene ytterligere, er det fra 1. januar 2007 innført en avgift på

utslipp av NO<sub>x</sub>. Det kan gis midlertidig avgiftsfritak for de foretak som inngår avtaler med staten om konkrete, tidfestede utslippsreduksjoner.

#### *Vi må bruke våre arealressurser på en bærekraftig måte*

Utnyttingen av areal og arealbaserte ressurser må bygge på kunnskap om konsekvenser for miljø og samfunn. Arealpolitikken omfatter både det naturgitte og det menneskeskapt landskapet, det internasjonalt verneverdige og våre daglige omgivelser.

En bærekraftig arealforvaltning skal bidra til å unngå miljøkonflikter i form av nedbygging eller ødeleggelse av verdier, og den skal medvirke til langsiktige løsninger og tilføre nye verdier i omgivelsene.

Økonomisk vekst og utvikling medfører gjerne kamp om arealene, både i byer og tettsteder og i attraktive naturområder. Det er viktig å sikre fellesskapets interesser i form av blant annet friluftsliv og rekreasjon, jordressurser og kulturlandskap, kollektivtransport og boliger. Store deler av Norge er fjell og utmark, der arealbruken gradvis endres fra landbruksdrift til ulike typer fritidsbruk. Det er behov for en tydelig, nasjonal politikk både for å sikre en langsiktig næringsutvikling og for å ta vare på viktige natur- og kulturverdier.

Arealbruken i byer og tettsteder legger viktige føringer for etterspørselen etter, og utbyggingen av transportløsninger. Gjeldende arealpolitikk bl.a. med fortetting og omforming av byene, gir store muligheter for å utvikle miljøvennlige transportløsninger. Det er en økende erkjennelse av at trafikk- og miljøproblemene i byene bare kan løses ved å satse på kollektivtrafikk, sykkel og gange som et reelt alternativ til bruk av privatbil, og samtidig ta i bruk restriktive virkemidler for å redusere bilbruken.

Kommunene har et hovedansvar for arealforvaltningen gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Planlegging og forvaltning etter andre lover delegeres i økende grad også til kommunene. Dette gjør at kommunene får et økt samordningsansvar, samtidig som det øker behovet for tydelige statlige signaler til kommunene om nasjonale føringer i arealpolitikken. Mange utfordringer i arealforvaltningen berører forhold ut over den enkelte kommune. Regionale planavklaringer er viktige både for gjennomføring av nasjonal politikk og for kommunenes egen planlegging.

God samordning av areal- og transportpolitikken og av statlige, fylkeskommunale og kommunale virkemidler er nødvendig for å sikre en mer

miljøvennlig transportutvikling i storbyområdene. I forbindelse med framlegging av Nasjonal transportplan 2010–2019 vil Regjeringen vurdere hvordan forpliktende avtaler mellom staten og lokale myndigheter kan bidra til å realisere en samordnet virkemiddelbruk i areal- og transportpolitikken.

Statlig virksomhet må bygge opp under areal- og transportplaner både gjennom lokalisering av egen virksomhet og ved utbygging av infrastruktur for transport. Offentlig, publikumsrettet virksomhet og institusjoner med mange ansatte og brukere skal lokaliseres sentralt eller nær knutepunkter for kollektivtrafikken og være lette å nå med sykkel eller til fots.

#### *Vi vil styrke arbeidet med miljø og utvikling*

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) pekte i 1987 på internasjonal fattigdom og jordens miljøtilstand som framtidige hovedutfordringer for verdenssamfunnet. I mange fattige land er miljøproblemer en viktig begrensning for sosial og økonomisk utvikling. Verdenskommisjonen la også vekt på at den rikeste delen av jordens befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. Kommisjonens budskap var derfor at den rike del av verden har et spesielt ansvar for å redusere miljøbelastningene.

De siste 20 årene har det vært en bred økonomisk og sosial framgang både i industriland og i en del utviklingsland. Andelen fattige er redusert i Kina, India og enkelte andre sør-asiatiske og latin-amerikanske land. Utviklingslandene har hentet inn noe av industrilandenenes forsprang på områder som levealder, ernæring og utdanningsnivå.

Nye internasjonale avtaleverk bidrar til å avbøte miljøskade og holde stater ansvarlige for handlinger som påvirker miljøet. For eksempel er utslippene av ozonskadelige stoffer vesentlig redusert etter at Montreal-protokollen trådte i kraft. I de fleste land er det etablert miljøinstitusjoner og miljøregelverk og utformet strategier og handlingsplaner for å møte miljø- og utviklingsutfordringer. Det er også økende bevissthet verden over om miljøets grunnleggende betydning. Likevel gjenstår store utfordringer. De globale miljøproblemene, slik som klima, tap av biologisk mangfold og spredning av miljøgifter, vokser. Afrika sør for Sahara henger fortsatt etter i økonomisk utvikling.

De store internasjonale miljøutfordringene krever en fastere global organisering av miljøarbeidet og et mer forpliktende regelverk. Det diskuteres å oppgradere FNs miljøprogram UNEP til en organi-

sasjon som i større grad kan sette dagsorden og utvikle internasjonal miljøpolitikk. Regjeringen vil arbeide for en Verdens miljøorganisasjon på sikt. Det er også behov for nye avtaler på nye områder og for å styrke eksisterende regelverk, ikke minst fordi mange miljøproblemer henger sammen. Det trengs en ny global klimaavtale etter 2012, reduksjon av utslipp og bruk av flere miljøfarlige stoffer og det må legges større vekt på bærekraftig bruk og vern av naturens mangfold.

Millennium Ecosystem Assessment (MA) peker også på at den økonomiske veksten som har brakt millioner av mennesker ut av fattigdom og skapt ytterligere velstand til de rikeste, har en kostnadsside. Intensivert ressursutnyttelse har redusert naturens evne til å produsere og rense luft, jord og vann, gi beskyttelse mot naturkatastrofer og sykdommer og bidra med ressurser for utvikling av medisiner. MA-rapporten framhever at de fleste økosystemene er under så hardt press at det kan bli vanskelig å nå målet om betydelig reduksjon i tap av artsmangfold innen 2010 og tusenårs-målene innen 2015. Selv om befolkningsveksten er ventet å flate ut innen midten av dette århundret, vil den forventete sterke veksten i verdensøkonomien sørge for at økosystemene fortsatt svekkes.

Regjeringens mål er at Norge skal bli ledende på miljørettet bistand. Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid legger vekt på kompetansebygging lokalt og sentralt, utvikling av miljøstyresett og systematisk bruk av miljøvurderinger som virkemidler for sektorintegrasjon av miljø og økosystembasert forvaltning av naturressursene. Regjeringen ønsker å prioritere bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser, forvaltning av vannressurser, vann- og sanitærforhold, klimaendringer og tilgang til ren energi og reduksjon av miljøgifter.

Målet med Norges innsats er å bedre utviklingslandenes egen kapasitet og kompetanse på miljøområdet. Norge skal delta der vi er etterspurt og har kompetanse å bidra med.

Regjeringen arbeider for et internasjonalt handelsregime der hensynet til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land tillegges avgjørende vekt. I Verdens handelsorganisasjon (WTO) går Norge derfor inn for at miljøhensyn skal ivaretas på alle relevante områder. Norge arbeider for at forhandlingene i Doharunden i WTO gir resultater som ikke svekker miljøavtalenes stilling i forhold til øvrig regelverk og som ikke svekker det handlingsrom nasjonale myndigheter i dag har for tiltak til vern av det ytre miljø. Regjeringen vil legge til grunn at handelsavtaler ikke må frata fattige land styringsrett og virke-

midler som er viktige for deres økonomiske og sosiale utvikling. Norge arbeider også for å sikre

lettere og billigere tilgang på miljøvennlige varer og tjenester.

## 2 Utfordringer 20 år etter «Vår felles framtid»

### 2.1 Oversikt

I 1987 beskrev *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling* bærekraftig utvikling som følger: «En bærekraftig utvikling skal ivareta den nåværende generasjons behov uten å ødelegge mulighetene til kommende generasjoner til å tilfredsstille sine behov.»

Kommisjonen pekte på internasjonal fattigdom og jordens miljøtilstand som de framtidige hovedutfordringene for verdenssamfunnet. Den viste også til at i mange fattige land er miljøproblemer en viktig begrensning for sosial og økonomisk utvik-

ling. Verdenskommisjonen så også at den rikeste delen av jordens befolkning belaster miljøet og ressursene så sterkt at andre ikke får rom for velstandsvekst uten at miljøets tålegrenser overskrides. Menneskeskapt klimaendringer, overbeskatning av naturressurser og tap av biologisk mangfold var synlige tegn på slike overskridelser.

Nå er 20 år gått. De globale miljøproblemene er fortsatt omfattende og økende, og de viser seg raskere enn ventet. Det gjelder klimaproblemet, tapet av biologisk mangfold og global spredning av miljøgifter – et økende globalt miljøproblem på dagsorden siden Kommisjonens rapport. Økonomisk

#### Boks 2.1 FNs Tusenårssmål

Ved tusenårsskiftet satte FNs medlemsland seg åtte mål for å bekjempe verdens fattigdom innen 2015. Tusenårsmålene legges til grunn for Norges innsats i kampen mot fattigdom.

##### 1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult

Halvere andelen av verdens befolkning som lever på under én dollar dagen, innen 2015. I samme periode halvere andelen av verdens befolkning som sulter.

##### 2. Sikre grunnskoleutdanning for alle barn

Sikre full grunnskoleutdanning for alle barn, både gutter og jenter, innen 2015.

##### 3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling

Sikre likestilling mellom kjønnene, og gi kvinner større muligheter. Fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole, fortrinnsvis innen 2005 og på alle skoletrinn innen 2015.

##### 4. Redusere barnedødeligheten

Redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredeler mellom 1990 og 2015.

##### 5. Forbedre helsen til gravide og fødende kvinner

Redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre firedeler mellom 1990 og 2015.

##### 6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer

Stanse og reversere spredningen av hiv/aids, malaria og andre sykdommer innen 2015.

##### 7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling

Integrere prinsipper for bærekraftig utvikling i nasjonale utviklingsplaner og stoppe tapet av naturressurser. Halvere andelen mennesker uten tilgang til sikkert drikkevann innen 2015. Oppnå en betydelig bedring i levekårene for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder, innen 2020.

##### 8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

Utvikle et åpent, regelbasert og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem som tar vare på behovene til de minst utviklede landene.

vekst har fått svært mange ut av fattigdom, men vår nåværende form for vekst har også hatt en betydelig kostnad. Til tross for at vi de seneste 20 år har utviklet renere og mer effektiv teknologi og energibruk, og oppnådd langt bedre ressursutnyttelse, vokser produksjon og forbruk så raskt at disse miljøgevinstene blir mer enn spist opp. En ytterligere tre- til seksdobling av verdensøkonomien ventes innen 2050. Det kreves store endringer i produksjons- og forbruksmønstre dersom utviklingen skal bli bærekraftig.

I 2000 ble Tusenårserklæringen vedtatt i FN, se boks 2.1. Den er utformet som en global avtale som forplikter både rike og fattige land. Tusenårserklæringen, med sine åtte tusenårsmål, legger føringer for arbeidet med bekjempelse av verdens fattigdom, og stadfester sammenhengen mellom fattigdomsreduksjon, utdanning, likestilling, helse og miljø. Tusenårsmål nr. 7 handler om å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling og flere av de andre tusenårsmålene kan bare oppnås om viktige miljøverdier sikres for framtida.

FNs tusenårsmåling av økosystemenes tilstand, Millennium Ecosystem Assessment (MA), påviste vår grunnleggende avhengighet av naturen, som går langt utover å sikre oss tilgang på råvarer. Økt utnyttelse av naturens varer og tjenester har redusert naturens evne til å produsere og til å rense luft, jord og vann, beskytte oss mot naturkatastrofer og sykdommer og sikre ressurser for utvikling av medisiner. Vi har gjennom de siste 50 års utvikling forårsaket større endringer på økosystemene enn i hele menneskehetens tidligere historie. MA-rapporten framhever at de fleste økosystemtjenestene er under så hardt press at det kan bli vanskelig å nå målet om betydelig reduksjon i tap av biologisk mangfold innen 2010 og tusenårsmålene innen 2015. Selv om befolkningsveksten er ventet å flate ut innen midten av dette århundret, utgjør den fortsatt raske veksten i verdensøkonomien en sterk drivkraft for svekkelse av økosystemtjenestene.

Verdenskommisjonens anbefaling om et nytt innhold i den økonomiske veksten er like aktuell i dag som for 20 år siden. De negative konsekvensene av økonomisk globalisering må motvirkes. Innsatsen må forsterkes på flere felt samtidig. Industrilandene har et særskilt ansvar og må ta dette ansvaret på en tydeligere måte. Det vil likevel ikke være tilstrekkelig til å løse problemene. Globale miljøproblemer forutsetter globale svar. I tillegg til arbeidet for nyere og strengere forpliktelser er det nødvendig å sette utviklingslandene bedre i stand til å møte sine nåværende forpliktelser.

Første del av dette kapitlet (kap. 2.2 og 2.3) beskriver noen sammenhenger mellom miljø og utviklingsspørsmål. Sammenhengene er komplekse og beskrivelsen langt fra uttømmende. Det er lagt vekt på å få fram de faktorene som er spesielt relevante fra et miljøsynspunkt. I kap. 2.2 brukes eksempler fra de tre største globale miljøproblemer til å skissere hvordan miljøproblemene har utviklet seg og påvirker andre faktorer av betydning for utviklingen. I kap. 2.3 omtales noen globale utviklingstrekk som virker inn på miljøet og på miljøvernpolitikken nasjonalt og internasjonalt. Med dette som bakgrunn redegjør kap. 2.4–2.7 for regjeringens politikk for miljø og utvikling.

## 2.2 Hvordan har miljøproblemene utviklet seg?

### 2.2.1 Større og mer komplekse

I perioden etter Verdenskommisjonens rapport er det gjort mye for å motvirke miljøskader. Industrilandene har gradvis fått bedre grep om problemer som punktutslipp fra industri og avfallshåndtering. De viktigste miljøproblemene er likevel globalt sett og i sum større enn de noen gang har vært. Dette skyldes blant annet at årsakene til klimaendringer, spredning av miljøgifter og tap av biologisk mangfold er forbundet med økonomiske strukturer, verdenshandel og forbruks- og produksjonsmønstre, styresett og samfunnsform. Klimaendringer er allerede en realitet, og utslippene av klimagasser vokser. I følge det internasjonale energibyrået (IEA) vil globale klimagassutslipp kunne øke med 45 prosent fra 2000 til 2020 og 70 prosent fra 2000 til 2030 dersom nye klimatiltak ikke iverksettes. Økningen i utslipp vil være sterkest i utviklingslandene, spesielt i store og voksende økonomier som Kina, India og Brasil, der kull er den største energikilden. Verdens biologiske mangfold er under sterkt press. Et eksempel er netto skogtap, som ifølge tall fra FAO er om lag 13 millioner hektar årlig. Det vil si et område på størrelse med Østlandet, eller en hastighet på 200 kvadratkilometer i døgnet. De ti landene hvor skogtapet var størst i denne perioden er alle utviklingsland. Miljøgifter spres i luft, jord og vann over hele kloden, ofte langt fra der de ble produsert eller anvendt.

### 2.2.2 Griper inn i de økonomiske forutsetningene for utvikling

FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø slår i sin rapport (høsten 2006) fast at «negative



miljøtrender har omfattende økonomiske, sosiale og helsemessige konsekvenser og påvirker verdens evne til å nå tusenårsmålene.» Panelet er enstemmig i synet på at det å snu negative miljøtrender er en av de største kollektive utfordringene for økonomisk utvikling og velferd. I oktober 2006 ble den s.k. Sternrapporten<sup>1</sup> lagt fram for den britiske regjering. Rapporten hevder at klimaforandringer kan føre til en nedgang i den globale økonomiske veksten på 20 prosent og medføre kostnader i størrelsesorden 50 000 milliarder kroner, dersom ikke drastiske tiltak blir satt i verk. Kostnadene ved opprydding i miljøgiftsutslipp er dramatisk høyere enn kostnadene ved forebygging. En nordisk rapport, *Cost of late action – PCB*, anslår kostnadene for EUs daværende 25 medlemsland ved opprydding av forurenset grunn og sjø på grunn av PCB-forurensning og innsamling av gamle produkter til å være i størrelsesorden 120 milliarder kroner i perioden 1971–2018. Eksempelene på ødeleggende virkninger av mangel på bærekraftig forvaltning av naturgrunnlaget er tallrike. Avskogingen i Indonesia er nå oppe i to millioner hektar per år. Dette innebærer at landet går glipp av inntekter og utviklingsmuligheter for minst tre milliarder US dollars i året.

### 2.2.3 Forsterker fattigdomsproblemer

Forsvarlig naturressursforvaltning er en avgjørende forutsetning for bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Dårlig miljøkvalitet vil ofte ramme de fattigste hardest og forsterke fattigdomsproblemene. Som en videreføring av prosessen rundt tusenårsmålene, vedtok Konvensjonen for biologisk mangfold målet om vesentlig reduksjon i tap av biologisk mangfold innen 2010. Dette målet forplikter landene til å stanse tapet av biologisk mangfold som ledd i innsatsen for å bekjempe fattigdom, og er etter hvert anerkjent som en del av den internasjonale utviklingsagendaen. FNs generalforsamling vedtok høsten 2006 å innlemme 2010-målet som et delmål i tusenårsmål 7 om bærekraftig utvikling. Konsekvensene av global oppvarming kan bli humanitære katastrofer og et stort antall klimaflyktninger. Smelting av isbreer kan føre til mangel på drikkevann for 1 av 6 mennesker på verdensbasis. Helse- og miljøfarlige kjemikalier som årsak til sykdommer slik som kreft, luftveislidelser, hjertesykdommer og kjemikalielaterte utviklingsskader på barn, er et økende problem i utviklingsland. Verdens helseorganisasjon anslår

at forekomsten av slike sykdommer øker. Disse vil fra 2020 kunne ha større betydning for folkehelsen i utviklingsland enn smittsomme sykdommer. I Global Outlook for Africa 2006 peker FNs miljøprogram UNEP på at utviklingen i Afrika vil bremses dersom kjemikalieforvaltningen regionalt og i landene ikke utvikles.

### 2.2.4 Utfordrer nasjonale og internasjonale styresett

Forbedring av miljøtilstanden forutsetter også utvikling på en rekke samfunnsområder utenom miljøvernpolitikken. Godt styresett og et stabilt samfunn er blant de viktigste forutsetningene for god miljøforvaltning og bærekraftig utvikling. Forvaltningen av verdifulle naturressurser som mineraler og tropisk tømmer, er preget av korrupsjon og konflikt i mange land med svakt styresett. Tilsvarende er ulovlig og uregulert fiske på sårbare bestander et alvorlig problem. Globaliseringen av de største miljøproblemene pågår parallelt med andre globaliseringstrender. Den økonomiske globaliseringen påvirker vilkårene for mellomstatlig samhandling, endrer nasjonalstatenes rolle, gir økt spillerom for ikke-statlige aktører, sterkere gjensidig økonomisk avhengighet mellom land og regioner, og større mobilitet av varer, tjenester, mennesker og kapital. Disse endringene kan trekke i ulike retninger i forhold til løsning av miljøspørsmål og setter det globale miljøstyresettet på nye prøver. Formelle rammer og institusjonelle løsninger utviklet som svar på utfordringer i en annen tid framstår som utilstrekkelige, samtidig som verden strever med å finne nye strukturer som er både meningsfulle og operasjonelle.

## 2.3 Hvordan påvirker internasjonale rammebetingelser miljøagendaen?

### 2.3.1 Utviklingslandenes behov er en integrert del av internasjonalt miljø samarbeid

Forskjellene i levestandard og økonomisk fordeling i verden spiller fortsatt en stor rolle i arbeidet med å få på plass regler og virkemidler som kan beskytte miljøet. Selv om industrilandene på mange områder har et særskilt ansvar for å bidra til å redusere de globale miljøproblemene, vil global oppslutning om miljøtiltak være nødvendig for å løse dem. Bistand til utviklingsland i form av teknologioverføring, kapasitetsbygging og finansiering av miljøtiltak er derfor en sentral forutsetning for å komme videre i internasjonalt miljøvernssamar-

<sup>1</sup> Rapporten har fått navn etter Nicholas Stern, tidligere sjef-økonom i Verdensbanken.

### Boks 2.2 Utviklingsspørsmål under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen

I samarbeidet under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen blir utviklingsdimensjonen av stadig større betydning i forbindelse med videreutvikling av eksisterende rammeverk under konvensjonen og protokollen, men også for å komme videre i arbeidet med et nytt klimaregime etter 2012. I forhandlingene om et framtidig regime er forholdet mellom i- og utviklingsland sterkt preget av tradisjonelle nord-sør-konflikter. Å ivareta utviklingshensyn vil være en forutsetning for å få utviklingslandene med i et forpliktende samarbeid om utslippsreducerende tiltak. Fattige land rammes allerede av klimaeffekter, og har minst ressurser til å møte endringer som vil komme. Penger og programmer til tiltak for tilpasninger til klimaendringer er derfor en hovedprioritet for utviklingslandene. Utviklingslandene ønsker en sterkere rolle i styringen av midler til tilpasningstiltak, både gjennom den globale finansieringsmekanismen (GEF) og under det nye tilpasningsfondet under Kyotoprotokollen. Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) er en sentral kanal for å bidra til mer

klimavennlig utvikling i utviklingsland. CDM gir overføring av penger og teknologi til u-land mot kvoter til i-landene. CDM-prosjekter er et etterspurt element fra utviklingslandenes side. I dag er små prosjekter og fattige land dårlig representert i prosjektporteføljen, for eksempel er det svært få CDM-prosjekter i Afrika. Land med raskt voksende økonomi (og utslipp) som Kina og India dominerer. Noen av utviklingslandene ønsker derfor at eksisterende rammeverk videreutvikles for å sikre en mer dekkende geografisk spredning av prosjekter, bedre kriterier for små prosjekter, muligheter til å «bunte sammen» flere små prosjekter, m.v. Fattige land mangler også kompetanse og infrastruktur til å få prosjekter etablert. De fattigste utviklingslandene etter spør derfor kapasitetsbygging for å øke evnen til å utnytte mekanismen. Norge bidrar med midler til CDM-sekretariatet for å styrke dets arbeid. Norge støtter også, både multi- og bilateralt, kapasitetsbygging som skal sette utviklingsland i stand til å delta i CDM.

beid. Det er også en forutsetning for at utviklingslandene som parter til miljøvernavtaler skal kunne oppfylle sine forpliktelser og reelt bidra til en bedring av globale miljøproblemer i tråd med avta-

lenes mål. Miljøvernavtaler og internasjonale forhandlinger om miljøspørsmål hvor utviklingsland er med, inneholder derfor alltid en ikke ubetydelig utviklingskomponent, jf. boksene 2.2–2.4.

### Boks 2.3 Utviklingsaspekter under CBD

Konvensjonen for biologisk mangfold (CBD) er det viktigste internasjonale redskapet i kampen mot tap av naturressurser og biologisk mangfold. Konvensjonens målsetting er vern, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av godene fra utnyttelse av genressurser.

Fra mange utviklingslands synspunkt vil bevaring av biologisk mangfold kunne ses på som en barriere mot utvikling, både på nasjonalt plan og på lokalt nivå, hvor fattigdom presser mennesker til å prioritere umiddelbare behov heller enn bærekraftig ressursforvaltning. På den annen side har mange utviklingsland påtatt seg store forpliktelser for eksempel innenfor vern av globalt viktige naturområder. I flere land i det østlige og sørlige Afrika er mer enn en tredjedel av landarealet under ulike former for vern. CBD anerkjenner at utvikling og fattigdomsbekjempelse har høy prioritet for de fattige landene og har i stor grad lyktes i å integrere utviklingshensyn og på denne måten sikre utviklingslandenes støtte i arbeidet med bevaring av biologisk mangfold. Betydningen av naturressurser og biologisk mangfold er tillagt særlig vekt i prinsippene for økosystembasert naturforvaltning, og beslutningen om vesentlig reduksjon i tap av naturressurser og biologisk mangfold innen 2010. Tilgang og rettigheter til naturressurser og biologisk mangfold en forutsetning for effektiv fattigdomsbekjempelse og økonomisk vekst i de fattigste landene, der en stor andel av befolkningen er direkte avhengig av disse for sin overlevelse. CBD slår fast at lokalbefolkning inkludert urfolksgrupper skal sikres tilgang og rettigheter til land og ressurser,

inkludert jord, skog, vilt og fisk, samt en rettferdig fordeling av inntektene fra bruk av genetiske ressurser. Noen av verdens rikeste økosystemer ligger i tropiske områder i utviklingsland. Å sikre at potensielle gevinster ved utnyttelse av genressurser, for eksempel til utvikling av medisiner og jordbruksprodukter, kommer hjemlandet til gode, er et bidrag til utvikling og et viktig mål for disse landene. For CBD er det viktig at det etableres multilaterale mekanismer som kan sikre en balanse mellom tilgang til ressursene og at utbytte og andre fordeler fra utnyttelse tilkommer rett adressat, og at systemer for patenter og intellektuelle eiendomsrettigheter innrettes på en måte som er i samsvar med konvensjonens formål. Norge har i denne sammenhengen hatt en høy profil internasjonalt for å forsvare urfolks og lokalsamfunns rettigheter.

Bærekraftig bruk og vern av det biologiske mangfoldet, samt rettferdig fordeling, kan bare oppnås dersom konvensjonens målsettinger integreres i alle relevante politikkområder både på nasjonalt og internasjonalt nivå, og dersom initiativene relateres til en bredere utviklingsstrategi hvor landenes egne myndigheter, både sentrale og lokale, urfolk, lokalsamfunn og sivilsamfunn har fått eierskap til prosessen. Samarbeidslandenes nasjonale strategier og handlingsplaner for iverksetting av Biomangfoldkonvensjonen vil være sentrale verktøy for å identifisere aktiviteter for implementering av konvensjonen. CBD-sekretariatet har videre initiert et arbeid for å legge til rette for økt sør-sør samarbeid om gjennomføring av konvensjonens forpliktelser

### Boks 2.4 Helse- og miljøfarlige kjemikalier og utvikling

Kjemiske produkter utgjør ca. 10 prosent av verdenshandelen og det beregnes at produksjonen nesten vil dobles innen 2020. Den klart største veksten ventes å komme i utviklingslandene. Mennesker i utviklingsland er særlig utsatt for påvirkning fra uforsvarlig bruk av kjemikalier i sitt nærmiljø og fra farlig avfall. Dette er ofte et resultat av svak kjemikalieforvaltning og mangel på kunnskap i forvaltning, industri og blant brukerne, så vel i byer som på landsbygda. Mangelfull avfallshåndtering og forurenset vannforsyning er også hyppige kilder til spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier, og løsninger henger derfor nært sammen med dekning av grunnleggende menneskelige behov, infrastruktur og bedring av sanitære forhold i fattige strøk. Noen av de farligste menneskede kjemikalier, som er forbudt i Norge og andre vestlige land, brukes fremdeles i utviklingsland, for eksempel planterevmidlene DDT og Lindan.

St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø* understreker på denne bakgrunn betydningen av å integrere arbeid med helse- og miljøfarlige kjemikalier i bistandspolitikken. Kontroll over kilder til utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier krever godt utviklede styringssystemer på nasjonalt plan. En sterk kjemikalieforvaltning er derfor sentralt

for at alle parter skal kunne føre god forureningskontroll og fremme vekst og utvikling. Regjeringens arbeid med å styrke kjemikalieforvaltningen i andre land vil særlig bli kanalisert gjennom UNEP, Verdensbanken, WHO UNDP, ILO og FAO. Innsatsen til den globale finansieringsmekanismen GEF er også viktig. Norge, Sverige, Danmark og Sveits samarbeider om videreutvikling av GEFs strategiske program for kjemikaliehåndtering fram mot vedtak medio 2007. Norge vil arbeide for godt samvirke mellom den globale kjemikaliestrategien (SAICEM) og kjemikaliekonvensjonene. Som ledd i styrkingen av GEFs arbeid vil Norge også vurdere samfinansiering av kjemikalieprosjekter.

Opphugging av skip skjer under miljømessig og arbeidsmiljømessig uforsvarlige forhold i land som India, Kina, Bangladesh og Pakistan. Regjeringen ønsker også å være førende i arbeidet i IMO med å få vedtatt et helhetlig globalt regime for opphugging av skip, blant annet for å redusere spredning av miljøgifter. Norge la i 2006 fram utkast til en ny global konvensjon som nå utgjør grunnlaget for videre arbeid. Regjeringen vil at Norge skal være førende i arbeidet med å få vedtatt en ny konvensjon, senest i 2009.

### 2.3.2 Veksten i store utviklingsland som Kina og India

Verdens to mest folkerike land, Kina med 1,3 milliarder og India med 1,1 milliarder mennesker, gjennomgår en rivende økonomisk utvikling med en vekst på opptil ti prosents økning i brutto nasjonalprodukt hvert år. Dette har bidratt både til å trekke mange hundre millioner mennesker ut av fattigdommen, til å redusere importprisene på en lang rekke forbruksvarer i Europa og USA, og til å stimulere veksten i verdensøkonomien. Etterspørsel etter olje og andre råvarer fra Kina og India har gitt kraftig økte energi- og råvarepriser, som har bidratt til mer effektiv energibruk og økt etterspørsel etter alternative energikilder, og bl.a. gitt sterke positive vekstimpulser til norsk økonomi.

Kina og India har knappe naturressurser i forhold til folketallet. Høy økonomisk vekst over lang

tid har skapt ytterligere press på disse ressursene. Dette har medført globale miljøbelastninger, blant annet i form av økte utslipp av klimagasser og av flere miljøgifter.

Kina bidrar nå med verdens nest høyeste utslipp av klimagassen CO<sub>2</sub> og vil i løpet av få år gå forbi USA, blant annet på grunn av den høye andelen kull i energiproduksjonen. Også India baserer energiproduksjonen i stor grad på kull. Kinas høye kullforbruk er også en hovedårsak til at en fjerdedel av de menneskeskaptene tilførselene (utslippene) av miljøgiften kvikksølv anslås å komme fra Kina, igjen fulgt av India. Kina står videre for halvparten av verdens import av tropisk tømmer, fulgt av India og Japan, og import av tømmer fra Russland i enda større omfang. En meget stor del av denne importen antas å komme fra ulovlig, uregulert hogst.

### 2.3.3 Internasjonale rammebetingelser for handel og investeringer

En betydelig endring i de globale rammebetingelsene siden Verdenskommisjonens rapport er framveksten av det multilaterale handelsregelverket. WTO-regelverket omfatter i dag en rekke temaer som handel med varer, ikke-tollmessige handelshindre på produktområdet, handel med tjenester, offentlige innkjøp og immaterielle rettigheter. Overordnet fokus i forhandlingene under den pågående «Doha-runden» skal være utvikling, men det legges også vekt på ytterligere regelverksutvikling og nedbygging av handelshindringer, blant annet på tjenesteområdet.

En mer liberalisert handel øker verdiskapingen og dermed lands økonomiske evne til å møte miljøproblemer. Forpliktende felles spilleregler kan også motvirke bruk av uønskete proteksjonistiske ordninger som opprettholder for eksempel rovdrift på naturressurser. På den annen side bidrar økt handel til økt transport og økonomisk aktivitet, som i sin tur kan skape økt råvareutnyttelse, energiforbruk, transport, forurensning og avfall som forsterker presset på miljø og naturressurser. For en del varetyper er transportkostnadene relativt lave slik at produksjon og forbruk kan foregå langt fra hverandre.

De forsterkede rammebetingelsene for verdenshandelen endrer spillereglene internasjonalt, med virkning også for andre områder slik som internasjonalt miljøvern samarbeid. De 150 WTO-medlemslandene har rettslige forpliktelser til å etterleve regelverket på handelsområdet. Dette legger føringer for hvilke løsninger som kan framforhandles i miljøvern avtalene.

Det internasjonale handelsregelverket endrer også rammebetingelsene nasjonalt. Det overordnede formålet, som er å fremme like spilleregler og forutsigbarhet for handel, kan gi redusert forutsigbarhet og handlingsrom på andre samfunnsområder. WTOs medlemsland kan innføre nødvendige tiltak av hensyn til miljøet, forutsatt at de er basert på vitenskapelige prinsipper, at det gjøres på en ikke-diskriminerende måte, og at tiltakene ikke medfører unødige handelshindringer. Å finne den rette balansen mellom behovet for felles overnasjonale regler og for nasjonal handlefrihet er en stor utfordring.

### 2.3.4 Internasjonalisert næringsliv

I en verden hvor næringslivet internasjonaleses er selskapenes økonomiske disposisjoner og måten de utøver sin virksomhet på viktige for miljø

og utvikling. Målt i henholdsvis omsetning og BNP er det nå 51 selskaper og 49 nasjonalstater blant verdens 100 største økonomier. Til sammen overstiger omsetningen til General Motors og Ford det samlede BNP i Afrika sør for Sahara. Stor økonomisk makt i private enheter som ikke er underlagt folkerettslige rammer, og som har muligheter for å flytte til land med gunstigere vilkår, endrer maktforholdene mellom statlige og andre aktører. I løpet av de siste 20 årene har økt offentlig oppmerksomhet om næringslivets operasjoner, og økt bevissthet i næringslivet selv, skapt forventninger om at bedrifter tar større økonomisk, sosialt og miljømessig ansvar. Internasjonale initiativer for å støtte opp om og fremme bedrifters samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility (CSR)) har fått større oppmerksomhet og betydning.

## 2.4 Mer effektive miljøvern avtaler

*Regjeringen vil:*

- Være en pådriver for nye og strengere miljøvern avtaler, spesielt globalt
- Arbeide for effektive mekanismer som skal sikre oppfyllelse av partenes forpliktelser i miljøvern avtalene med både støttende og sanksjonerende elementer
- Følge opp FN-panelets anbefalinger om å styrke den globale finansieringsmekanismen Global Environmental Facility (GEF)
- Styrke GEFs evne til å fremme de globale miljømålene blant annet gjennom samfinansiering av prosjekter
- Utnytte potensialet for økt effektivitet, sparte ressurser og synergier mellom internasjonale miljøvern avtaler.

Rettslig forpliktende miljøvern avtaler er en sentral komponent i det internasjonale miljøstyresettet. Regjeringen mener det er helt sentralt å fortsette arbeidet for stadig bedre og strengere internasjonale miljøvern avtaler og ønsker at Norge fortsatt skal være pådriver for nye og utvidete forpliktelser. På globalt plan er de viktigste arenaene for forpliktende mellomstatlig samarbeid Klimakonvensjonen med Kyotoprotokollen, Konvensjonen om biologisk mangfold med Cartagenaprotokollen, og avtalene om farlig avfall (Baselkonvensjonen), handel med farlige kjemikalier (Rotterdamkonvensjonen) og organiske miljøgifter (Stockholmkonvensjonen). Til tross for at disse avtalene til sammen tematisk spenner vidt, er de konkrete forpliktelsene rettet mot bare en brøkdel av de store miljøutfordringene verden står overfor. Da Kyotoproto-

kollen ble vedtatt var det klart at den bare er et første skritt mot løsningen av klimaproblemene. Stockholmkonvensjonen om organiske miljøgifter regulerer bare 12 kjemikalier, mens langt flere miljøgifter truer miljø og helse verden over. For uorganiske miljøgifter (tungmetaller) finnes det ikke noe globalt regelverk. Et ytterligere eksempel er tap av intakt tropisk regnskog, et av verdens rikeste økosystemer, som kan fortsette på grunn av mangel på effektive internasjonale kjøreregler.

Regjeringen mener at videreutviklingen av det internasjonale miljøsambeidet også må ta hensyn til sammenhenger i miljøproblemene på tvers av konvensjonene. Avtalene må utnytte mulighetene for synergieffekter. Riokonvensjonene (om klima, biodiversitet og forørkning) har alle bærekraftig utvikling som overordnet mål og tildels overlappende løsninger på miljøutfordringene. Tiltak på ett område kan også gi positive effekter på andre områder. Sammenhengen mellom klimaendringer og skog illustrerer dette. Rundt 20 prosent av verdens klimagassutslipp kommer i følge FNs klimapanel fra avskoging. Avskoging reduserer i tillegg økosystemets evne til å lagre overflatevann og gjør jorda utsatt for erosjon og forørkning. Dette vil i sin tur påvirke det biologiske mangfoldet i økosystemene og dermed livsgrunnlaget for mange lokalsamfunn. Bærekraftig skogforvaltning er derfor nødvendig for å realisere målene både i klimakonvensjonen, forørkningskonvensjonen og konvensjonen for biologisk mangfold.

Ved siden av å videreutvikle regelverket er det en utfordring å sikre at eksisterende forpliktelser overholdes av alle parter til miljøavtalene. De viktigste virkemidlene er kompetanseoppbygging, økonomisk og teknisk støtte og informasjonstilgang.

Partene til avtalene har flere kanaler for finansiering av miljøtiltak. De fleste miljøavtalene har særskilte fond til rådighet, vanligvis nokså små. Global Environment Facility (GEF), ble opprettet for å dekke omforente tilleggskostnader ved å gjennomføre tiltak som gir globale miljøfordeler. GEF er verdens største fond for støtte til gjennomføring av formålene for de globale miljøavtalene.

Under Klimakonvensjonen er det opprettet et Spesialfond for klimaendringer (SCCF) og et klimafond for de minst utviklede land (LDCF). Under Kyotoprotokollen er det opprettet et fond for klimatilpasning for utviklingsland. Dette fondet er ikke et vanlig giverlandsfond, men finansieres av en avgift på to prosent på prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen (CDM – Clean Development Mechanism).

Etterspørselen etter GEF-midler overstiger det som er tilgjengelig. GEF må derfor samarbeide med andre givere og investorer og fokusere på å fremme tiltak som legger grunnlag for politikken, og/eller som kan anvendes andre steder.

I tillegg til å sikre mest mulig effektiv drift, samt fortsatt sterk vekt på hovedområdene biomangfold og klima, har Norge vært særlig opptatt av at GEF-midler i større grad bør nyttes til bedre håndtering av kjemikalier med globalt skadepotensial. Ved den siste kapitalpåfyllingen ble et norsk forslag om å inkludere kjemikalieforvaltning i GEFs reviderte strategier vedtatt. Norge har også lagt vekt på å få til bedre strukturert støtte til bærekraftig skogforvaltning.

Norge samarbeider nært med andre europeiske giverland om effektivisering av regelverk og målretting av midler for å kanalisere investeringer til de globale miljømålene. FNs reformpanel konkluderte med at GEF bør styrkes. Fram til neste påfylling av kapital vil Norge videreføre arbeidet for å støtte opp om GEFs evne til å fremme de globale miljømålene blant annet gjennom samfinansiering av prosjekter.

Innenfor de globale miljøavtalene er det vanlig med en særskilt mekanisme for å sikre etterlevelse av forpliktelsene i avtalen. Kyotoprotokollen har den til nå mest utviklede etterlevelseselementet i internasjonal miljørett. Etterlevelseselementer er under utvikling innenfor de globale konvensjonene om farlige kjemikalier – Rotterdam- og Stockholm-konvensjonene – med mål om vedtakelse i 2007–2008. Baselkonvensjonens mekanisme ble vedtatt i 2002 og Cartagenaprotokollen under CBD vedtok sin mekanisme i 2004. Regjeringen vil videreføre Norges prinsipielle syn om at etterlevelseselementene også bør inneholde effektive sanksjonsmuligheter. Erfaringer har imidlertid vist at det er vanskelig å få tilstrekkelig tilslutning til dette. Norge vil fortsatt arbeide for sterke etterlevelseselementer, og at det bør være et mål på sikt, for eksempel ved revisjon av mekanismene.

Regjeringen mener det kan gjøres mer for å sikre et samlet mer effektivt internasjonalt miljøvernregelverk. Miljøregelverket innenfor FN består av om lag 500 folkerettslige miljøavtaler. Dette er krevende å håndtere og ikke alltid tilstrekkelig samordnet. Det er også ressurskrevende å følge opp fra landenes side, noe som blant annet gjør det vanskelig å opptre på koordinert måte i ulike fora. FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø mener dette er et resultat av en gradvis utvikling og at miljøstyresettet har «vokst fra sitt opprinnelige design». Regjeringen vil vide-

reføre den norske støtten til arbeidet for bedre koordinering mellom miljøvernavtaler for å oppnå en mer effektiv håndtering av samlede utfordringer. Dette dreier seg for en stor del om praktiske og konkrete tiltak for effektivisering og bedre utnyttelse av ressurser, slik som samlokalisering av sekretariater, forenkling av rapporteringsprosedyrer, tettere samarbeid om felles problemstillinger, rasjonalisering av møtekalendre m. m.

Norge har lenge arbeidet for såkalt clustering, dvs. samordning av arbeid som hører inn under tematisk tilgrensende avtaler. I takt med utviklingen av internasjonalt samarbeid om helse- og miljøfarlige kjemikalier, har Norge vært aktiv i å fremme samordning innenfor det som nå er blitt «kjemikalieclusteret» (Rotterdam-, Basel og Stockholm-konvensjonene, samt den globale kjemikaliestrategien SAICM). FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø framhever koordineringen på dette området i sine anbefalinger. Norge går også inn for at hele kjemikalieområdet ses i sammenheng i det strategiske arbeidet i GEF. Regjeringen vil fremme denne norske linjen i relevante internasjonale fora og i oppfølgingen av FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø.

## 2.5 Et sterkere FN på miljø

*Regjeringen vil:*

- Arbeide for etablering av en Verdens miljøorganisasjon på sikt.
- Utvikle delstrategier for dette i samarbeid med andre land og ta initiativ til relevant forskning og utredning.
- På kort og mellomlang sikt styrke UNEPs kjernefunksjoner som er å løpende vurdere den globale miljøtilstanden og være normativ miljøpolitisk autoritet.
- Understøtte at UNEP som FNs miljøorgan spiller en grunnleggende rolle for løsningen av de globale miljøutfordringene, blant annet ved å styrke og forbedre samspeillet mellom UNEP og miljøkonvensjonene og mellom miljøkonvensjonene.
- Gjennom bidrag til arbeidet med reform av FN sikre at UNEP legger de miljømessige premisser for det utviklingspolitiske arbeidet med kapasitetsbygging i utviklingsland, og utvikler godt samspill med andre miljø- og utviklingsaktører.
- Arbeide for å sikre en mer langsiktig og stabil finansiering av UNEP.
- Bidra til effektivisering av UNEPs arbeidsmetoder og videreføre det nordiske samarbeidet

om å få innført fire-årige strategiplaner for hele UNEPs virksomhet.

### 2.5.1 Mål om en Verdens miljøorganisasjon

FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø slår fast at verden trenger et sammenhengende, multilateralt rammeverk med FN i midten, for å møte verdens utfordringer på miljø-, utviklings- og det humanitære området. På miljøområdet er FNs miljøprogram UNEP sentralt.

Regjeringen går inn for at UNEP omdannes til en Verdens miljøorganisasjon med sanksjonsmuligheter. Spørsmålet om organisasjonsform reiser mange kompliserte og politiserte spørsmål som det ikke er enighet om; fra hva som er en optimal intern styringsstruktur til forholdet eksternt til de selvstendige miljøkonvensjonene og andre deler av FN-systemet.

EU gikk inn for omdanning av UNEP til en FNs miljøorganisasjon på FNs tusenårstoppmøte i 2005, uten å få gjennomslag. Men det ble satt i gang uformelle konsultasjoner under FNs generalforsamling om en mer integrert institusjonell struktur for miljøarbeidet i FN. Disse fortsetter i 2007. FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø anbefalte i 2006 en uavhengig analyse av hele det globale miljøstyresettet, herunder spørsmålet om oppgradering av UNEP. Det er neppe realistisk ut fra dagens forhandlingsklima å forvente konkrete vedtak om en organisasjonmessig oppgradering av UNEP på kort sikt.

Gjennom FN-reform og andre prosesser i FN der Norge bidrar aktivt, er det i ferd med å bygge seg opp bredere internasjonal forståelse av hvilke funksjoner FN bør fylle på miljøområdet. Blant temaene er forbedring av FNs evne til å nå miljøresultater på landnivå, og fordelene ved at tematisk beslektete miljøavtaler samordner sine aktiviteter (se også kap. 2.4).

### 2.5.2 Styrking av kjerneoppgavene i FNs miljøprogram

I likhet med andre land er Norge opptatt av at veien til en verdensorganisasjon for miljø går gjennom en styrking av dagens UNEP, basert i Nairobi. UNEP har et godt og relevant mandat som FNs sentrale miljøorganisasjon. Utfordringen på kort sikt er derfor å sikre at UNEP settes bedre i stand til å skape resultater i tråd med sitt mandat.

UNEP skal i første rekke videreutvikle det normative grunnlaget for miljøpolitikken, i form av nye og styrkede avtaler, regelverk og normer. UNEP har over tid gitt opphav til flere globale



miljøkonvensjoner og forestår mellomstatlige forhandlinger med tanke på eventuelle nye bindende miljøavtaler. Regjeringen vil støtte opp om at UNEP skal ha en ledende rolle i dette.

UNEPs virksomhet skal være vitenskapelig forankret, basert på kunnskap, analyse og informasjon om miljøtilstanden, så vel som miljøpolitiske virkemidler og løsningsmodeller. UNEPs globale miljøtilstandsrapport (Global Environmental Outlook) er blant verdens mest siterte miljørapporter. Det er viktig å sikre gode koblinger mellom kunnskap, informasjonsspredning, meningsdannelse, politikktutvikling og gjennomføring. GRID-Arendal inngår her som en viktig del av UNEPs apparat. UNEP skal også bidra til tidlig varsling av nye miljøutfordringer og vurdere risikoen for, og konsekvensene av, kommende naturkatastrofer. I den senere tid er forebygging av naturkatastrofer kommet høyere opp på dagsordenen, også gjennom FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø, som anbefaler en økt innsats på området, blant annet med referanse til UNEP.

Gjennom sitt årlige miljøvernministerforum skal UNEP være sentral i å sette den globale miljøpolitiske dagsorden. Forumet har mandat til å gi politisk retning til alt internasjonalt miljøsamarbeid, herunder miljøkonvensjonene. Regjeringen vil arbeide for at miljøvernministerforumet utnyttes til viktige policy-vedtak for oppfølging både i og utenfor UNEP.

Regjeringen mener at UNEPs evne til å koordinere miljøinnsatsen i hele FN-systemet og nå fram med sitt syn på viktige miljørelaterte områder, bør styrkes gjennom interne styrings- og insentivsystemer. FNs kommisjon for bærekraftig utvikling, CSD, setter miljøutfordringer inn i en tverrsektoriell sammenheng, som også involverer ikke-statlig sektor. Også UNEP er avhengig av gode kontakter med privat sektor og det sivile samfunn for å oppnå resultater.

UNEP skal bidra til at nasjonale myndigheter, spesielt utviklingsland og land med overgangsøkonomi, bygger opp en nasjonal miljøforvaltning og oppnår miljøresultater.

I 2005 ga landene UNEP et mandat til å begynne å systematisere sitt arbeid med kapasitetsbygging (Bali-planen). Det er inngått en samarbeidsavtale mellom UNEP og FNs utviklingsprogram UNDP. Det er viktig at miljø inngår i den sentrale utviklingsdialogen mellom giver- og mottakerland. Her spiller foruten UNDP også Verdensbanken og de internasjonale finansieringsinstitusjonene en viktig rolle, som det vil være viktig å påvirke fra norsk side.

### 2.5.3 Nye innovative finansieringsmekanismer for bærekraftig utvikling

Norge deltar i det internasjonale arbeidet med å utvikle nye og innovative finansieringsmekanismer for å fremme bærekraftig utvikling. Norge har sluttet seg til det franske initiativet om en solidaritetsavgift på flytrafikk, der formålet er at avgiften skal gå til utviklingsformål. I budsjettet for 2007 vil regjeringen bruke deler av inntektene fra den eksisterende CO<sub>2</sub>-avgiften på flydrivstoff innenlands til kjøp av medisiner gjennom den nye internasjonale innkjøpsordningen UNITAID. Dersom flere land velger å innføre slike solidaritetsavgifter, vil Regjeringen vurdere å innføre en ny solidaritetsavgift på flytrafikk. I mellomtiden vil Regjeringen få på plass en flerårig finansieringsløsning for Norges UNITAID-bidrag. Dersom flere land innfører slike solidaritetsavgifter, slik at det blir mer midler å fordele, ønsker Norge at deler av midlene kanaliseres til klimarelatert bistand, for eksempel gjennom multilaterale fond for finansiering av fattige lands tilpasning til klimaendringer.

## 2.6 Miljø og bistand

---

*Regjeringen vil:*

- At Norge skal bli ledende på miljørettet utviklingssamarbeid
- Fortsette gjennomgangen av både det multilaterale og bilaterale utviklingssamarbeidet med sikte på å finne fram til nye åpninger for miljøinnsatsinger i de enkelte land og regioner, i form av miljøspesifikke satsinger så vel som integrering av miljøhensyn i sektorene
- At miljøhensyn integreres når FN skal «levere sammen som én» på landnivå og at UNEP trekkes inn i reformarbeidet
- Bidra til en god rolleforståelse mellom UNEP, UNDP, de internasjonale finansieringsinstitusjonene og andre utviklingsaktører med hensyn til global kapasitetsbygging innenfor miljøområdet
- Bistå land i å gjennomføre internasjonale miljøforpliktelser, og bruke det bilaterale samarbeidet til strategisk politisk dialog på hele miljøforvaltningens ansvarsfelt
- Bidra til samordnet implementering av nasjonale miljøhandlingsplaner og fattigdomsstrategier, og sektorintegrering av hensynet til biologisk mangfold på landnivå



- Utvikle miljør Samarbeidet med EECCA-landene gjennom UNECE og Environment for Europe-prosessen
- Utnytte de ulike organisasjoners komparative fortrinn og bruke samfinansiering som et aktuelt virkemiddel.

### 2.6.1 Handlingsplanen for miljørettet bistand

Regjeringens mål er at Norge skal bli ledende på miljørettet bistand og har utarbeidet en handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid, både multi- og bilateralt. Arbeidet med å følge opp og konkretisere innsatsen er i gang. Norsk innsats vil både omfatte spesifikke tiltak innen miljø- og ressursforvaltning og bidra til at miljøhensyn er en integrert del av det generelle norske utviklingssamarbeidet. Handlingsplanen understreker betydningen av kompetansebygging på lokalt og sentralt nivå, utvikling av miljøstyresett og systematisk bruk av miljøvurderinger som virkemidler for sektorintegrering av miljø og økosystembasert forvaltning av naturressursene.

### 2.6.2 Tematiske innsatsområder i miljøbistanden

Norge ønsker å prioritere områder som bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser, forvaltning av vannressurser, vann og sanitær, klimaendringer og tilgang til ren energi, og miljøgifter. Arbeid med bruk og bevaring av naturressurser og biologisk mangfold vil være hovedprioritet i norsk miljøbistand. Utgangspunktet for innsatsen vil være nasjonale strategier og handlingsplaner for biologisk mangfold. Innsatsen skal bidra til at lokalbefolkning inkludert urfolksgrupper, sikres tilgang og rettigheter til jord, skog, vilt og fisk, samt en rettferdig fordeling av inntektene fra bruk av genetiske ressurser. Norge vil bidra til mer effektiv bruk av vann, spesielt i landbruket, og bidra til økt fokus på sanitær og hygiene, samt reduksjon av forurensning av vannressurser. Utarbeiding og gjennomføring av integrerte vannressursplaner vil stå sentralt i arbeidet.

Energi er en forutsetning for sosial og økonomisk utvikling. Det vil derfor legges til rette for økt tilgang til stabile miljøvennlige energitjenester, gjennom enkle og desentraliserte løsninger til en overkommelig pris. Redusert bruk av fossile brensler og økt tilgang på ren, fornybar energi kan både bremse klimaendringene, gi fattige tilgang på energi og minske helseskadene fra dagens energibruk. Dette krever innsats på mange felt utover det

som tradisjonelt oppfattes som energisektoren. Når klimaendringer er en realitet er det også nødvendig med klimatilpasningsstrategier. Avbøtende tiltak og tilpasningsstrategier er særlig viktig for å håndtere forøkning og sikre bærekraftig areal- og vannforvaltning.

Spredningen av miljøgifter er et voksende problem i utviklingsland, ikke minst knyttet til rask urbanisering. Norge vil derfor bidra til å bygge opp kompetanse på kjemikalieområdet. Norsk innsats rettes mot utvikling av nasjonalt regelverk og effektive kontrollmekanismer. Det skal gis støtte til reduksjonstiltak i sektorer som bruker og slipper ut miljøgifter med store negative effekter, og til opprydding i helse- og miljøskadelige virksomheter.

### 2.6.3 Samarbeidspartnere

Det endelige målet med Norges innsats er at utviklingslandene selv skal ha kapasitet og kompetanse til å ivareta sine rettigheter til et rent miljø, og en bærekraftig forvaltning av sine naturressurser. For at dette målet skal nås, må alle deler av samfunnet delta – det offentlige, næringslivet, forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner. Frivillige organisasjoner har en viktig pådriverrolle, opplysnings- og kontrollfunksjon overfor befolkning og myndigheter i både giver- og mottakerland. Norske og internasjonale frivillige organisasjoner kan stå for gjennomføring av konkrete prosjekter som bygger kompetanse om miljøspørsmål og rettigheter i sivil samfunn og prøver ut nye tilnærminger til miljø- og naturressursforvaltning. Norge vil bidra til at utdannings- og forskningsinstitusjonene i samarbeidslandene integreres bedre i det globale kunnskapsnettverket, samt trekke inn norske forsknings- og kompetansemiljøer for å fremme kapasitetsbygging og deling av kunnskap og kompetanse. Norge vil etterspørre en sterkere miljødimensjon i næringsutvikling, inkludert landbruket, og bidra til at utviklingsland i større grad selv blir i stand til å sette og å håndheve miljøstandarder knyttet til investeringer, næringsutvikling og handel. Regjeringen vil bidra til økt satsing på miljørettet næringsvirksomhet og legge vekt på hensynet til bærekraftig produksjon for norske støtteordninger til næringsutvikling i sør.

### 2.6.4 Multilaterale kanaler

Målene i handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid kan ikke realiseres uten at multilaterale kanaler tas i bruk. En betydelig del av budsjettøkningen til miljø er foreslått kanalisert gjen-

nom FN-systemet (UNEP, UN-HABITAT, UNDP, FAO, UNICEF osv.), internasjonale finansinstitusjoner (Verdensbanken, Asia- og Afrika-banken og den Inter-amerikanske utviklingsbanken), og gjennom samfinansiering med GEF. Her vil samarbeidet være basert på det enkelte lands fattigdomsstrategier og andre nasjonale plandokumenter. Det er en særlig utfordring å få til koordinering innen rammen av utviklingslandenes planer for fattigdomsreduksjon (PRSP).

Bilaterale, multilaterale, statlige, mellomstatlige og frivillige bistandsaktører «møtes» i realiteten i det enkelte mottakerland. FNs reformpanel for utvikling, nødhjelp og miljø har pekt på behovet for bedre koordinering, effektivitet og sammenheng slik at FN kan «levere sammen som én» på landnivå. Det blir en viktig oppgave for Norge å følge opp disse utfordringene i FN, i første omgang forslaget om «ett FN» i åtte pilotland.

UNDP har en sentral og overordnet rolle når det gjelder å bygge kapasitet og kompetanse på landnivå og koordinere FNs innsats til oppfølging av tusenårsmålene. UNDP vil fortsatt være sentral når det gjelder å støtte gjennomføringen i utviklingslandene av målsettinger under miljøvernaktivitetene og styrke miljøarbeidet. Det er viktig at UNEP – med sitt mandat til å bidra til at nasjonale myndigheter løser sine miljøutfordringer, trekkes inn i det UNDP-ledede arbeidet på landnivå.

Gjennom en egen ramme- og programavtale med UNEP har Norge gitt direkte støtte til en rekke enkeltprosjekter rettet mot utviklingsland på miljøområdet. I den nye avtalen fra 2006 legges støtten på et mer overordnet strategisk nivå, i tråd med norske miljø- og utviklingspolitiske prioriteringer.

Norge deltar i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD). CSD skal i 2007 gi politiske anbefalinger om hva som må gjøres for å nå internasjonale mål på områdene energi, klimaendringer, luftforurensning og bærekraftig næringsutvikling. Arbeidet med økt kapasitet og tilgang på teknologi innen fornybar energi i utviklingsland støttes også gjennom blant annet Verdensbanken og UNDP. Dette arbeidet vil fortsette. Vannområdet, som CSD tok opp i 2003–2004, vil fortsatt være en prioritet gjennom økt satsing innenfor vannressursforvaltning og støtte til tiltak for bedre tilgjengelighet til rent drikkevann og sanitære tjenester. Sentrale FN-partnere i denne sammenheng vil bl.a. være UN-HABITAT, UNICEF og UNDP. I 2008–2009 vil CSD ha fokus på land og landbruk, tørke og forørkning. GEO er et annet initiativ der kapasitetsbygging i utviklingsland er viktig, jf. boks. 2.5.

### **Boks 2.5 GEO bidrar til kapasitetsbygging gjennom deling av informasjon**

Norge deltar også i Group on Earth Observations (GEO), som er en stor internasjonal satsing der teknologioverføring og kapasitetsbygging i utviklingslandene er sentrale elementer. Resultatet av satsingen vil bli et globalt nettverk for å gjøre viktige data om miljø, ressurser og sikkerhet tilgjengelig for alle fram mot 2015. Disse dataene vil ha stor betydning for å håndtere viktige spørsmål knyttet til blant annet matforsyning, vannforsyning, helse, biologisk mangfold, avskoging, klima og katastrofer. I dag deltar nærmere 70 land og alle store internasjonale organisasjoner på miljø, helse og sikkerhet i dette samarbeidet. Norge samordner sin deltakelse med de europeiske landene gjennom Global Monitoring for Environment and Security (GMES), som finansieres av EU-kommisjonen og den europeiske romorganisasjonen (ESA).

Verdensbanken og de regionale bankene er viktige aktører på miljøområdet med sin kompetanse og betydelige ressurser. Norge støtter bl.a. et fond for miljø og sosial utvikling som forvaltes av Verdensbanken i samråd med Norge og Finland. Aktivitetene omfatter prosjekter på landsbygda som kopler fattigdomsbekjempelse med bærekraftig forvaltning av naturressurser, og tiltak for å redusere forurensning, særlig i byområder.

#### **2.6.5 Bilateralt miljø samarbeid**

I tråd med intensjonene i miljøhandlingsplanen legges det opp til forsterket innsats på miljøområdet i Afrika, Asia og Latin-Amerika, samt noen OSSE-land. Norge har særskilte avtaler om miljø-samarbeid med Sør-Afrika, Kina og Indonesia (se boks 2.6). Miljø vil fortsette å stå sentralt i utviklingssamarbeidet med land i Mellom-Amerika. Også innenfor en ny satsing på økt samarbeid med land i Sør-Amerika, vil miljø stå sentralt. Dette omfatter Peru og Bolivia, samt en utvidet satsing på rettighetsbasert ressursforvaltning i Amazonas. Det er også under etablering en miljøarbeidsgruppe under den norsk-indiske samarbeidskommisjonen. Dette er land og regioner med stor betydning for den globale miljøtilstanden. De er også viktige regionale aktører og har sentrale rol-

### Boks 2.6 Miljøsamarbeid med Indonesia, Kina og Sør-Afrika

Norge legger vekt på miljøsamarbeid med land som har stor innflytelse på global miljøtilstand, og viktige aktører i internasjonalt miljø-samarbeid. Særlig gjelder dette land med store utslipp av klimagasser, stort biologisk mangfold, bruk og utslipp av miljøgifter. Samarbeidet med *Kina*, *Indonesia* og *Sør-Afrika* er omfattet av egne bilaterale miljøavtaler.

Miljøsamarbeidet med *Kina* omfatter klima og energi, biologisk mangfold, forurensningskontroll, vann og sanitær. Framover vil klima og energi være sentralt i samarbeidet med *Kina* og også i kommende miljøsamarbeid med *India*.

I *Indonesia* vil Norge støtte tiltak mot ulovlig hogst og tiltak for lokal skogforvaltning, i tillegg til samarbeid på fiskerisektoren. En

avtale om samarbeid om energi- og klimaspørsmål er nylig inngått. I tillegg kan det bli aktuelt å samarbeide om mer effektiv iverksetting av Konvensjonen for biologisk mangfold. I *Sør-Afrika* prioriteres forurensningskontroll, vern av biologisk mangfold og godt styresett.

Norsk innsats er rettet mot områder hvor Norge har kompetanse som etterspørres av samarbeidslandene. Videre er det viktig å utnytte miljøsamarbeidet til politisk dialog og strategisk samarbeid i forhold til internasjonale miljøfora. Styrking av miljøforvaltningens kompetanse og kapasitet til å iverksette miljøforpliktelser er et viktig anliggende i alt bilateralt miljøsamarbeid.

ler i forhandlingene om internasjonale miljøavtaler. Bilateralt samarbeid med land med stor betydning for den globale miljøtilstanden er dermed et viktig grunnlag for strategisk politisk dialog om internasjonale miljøspørsmål. Norge har også større bilaterale miljøprogrammer i Tanzania og Zambia.

Norge deltar også i «Miljø for Europa-prosessen» under FNs økonomiske kommisjon for Europa, ECE. Dette omfatter bilateralt samarbeid med EECCA-landene (de tidligere sovjetrepublikkene) og på Balkan. Miljø er et av de prioriterte områdene for prosjektsamarbeid med Moldova, Ukraina og land i Sør-Kaukasus og Sentral-Asia. De viktigste temaene for samarbeid er energiøkonomisering og renere industriproduksjon, samt forvaltning av vannressurser.

For land på Balkan som har EU-medlemskap som siktemål, er det en stor utfordring å skulle leve opp til europeiske miljøstandarder. Nødvendige institusjoner og regelverk må bygges opp og nødvendige miljøinvesteringer må gjennomføres. Norge har bidratt til kompetanseoverføring på disse områdene.

## 2.7 Miljø og internasjonal handel, investeringer og næringsliv

Regjeringen vil:

- At handelssystemet bidrar til å fremme bærekraftig utvikling, og at miljøhensyn ivaretas på alle relevante områder i WTO. Regjeringen ar-

beider for at handelsregelverket og multilaterale miljøavtaler skal sikres likeverdighet, virke gjensidig støttende og sammen bidra til bærekraftig utvikling.

- Liberalisere handelen med miljøvennlige produkter og teknologier.
- Utforme nye handelsforpliktelser slik at de tar hensyn til behovet for et godt nasjonalt styresett og handlingsrom som forutsetninger for en effektiv miljøpolitikk. Nye handelsforpliktelser og ytterligere liberalisering må ikke svekke det nasjonale handlingsrommet for virkemidler i miljøpolitikken.
- Balansere hensynet til handel i frihandelsavtaler med andre samfunns-hensyn og utvikle avtalene som et positivt bidrag til bærekraftig produksjon og forbruk i utviklingsland.
- Få fram mer kunnskap om miljøkonsekvenser av handelsliberalisering og Norges handelsforpliktelser.
- Støtte opp om initiativ for bruk av miljøkriterier ved internasjonale investeringer og fremme miljøvennlige investeringer.
- Bidra til en mer nyansert og balansert rettsutvikling i bilaterale investeringsbeskyttelsesavtaler (BITs).
- Forvente at norske virksomheter følger samme sosiale, miljømessige og etiske standarder i utviklingsland som i Norge.
- Arbeide for operasjonelle, globalt praktiserte, retningslinjer for CSR.

### 2.7.1 Internasjonalt handelsregelverk

Regjeringen vil arbeide for å fremme et internasjonalt handelsregime hvor hensyn til miljø, faglige og sosiale rettigheter, matsikkerhet og utvikling i fattige land skal tillegges avgjørende vekt.

Regjeringen arbeider for en god miljøprofil under den pågående forhandlingsrunden under Doha-mandatet i WTO. Dette er i tråd med regjeringens politiske mål om at handelsliberalisering bare skal skje innenfor en ramme der det tas hensyn til fordeling, grunnleggende sosiale standarder, miljø og nasjonal matsikkerhet. Miljøhensyn skal vurderes på alle relevante forhandlingsområder. Norge vil arbeide for et resultat som sikrer at handels- og miljøregelverkene er likeverdige og virker gjensidig støttende og for et utfall for øvrig som ikke innsnevrer det handlingsrommet nasjonale myndigheter i dag har for miljøtiltak. De samme overordnede hensyn blir lagt til grunn i Norges forhandlinger om frihandelsavtaler med tredjeland. Regjeringen arbeider også aktivt innenfor WTO for redusert toll på handel med miljøvennlige varer og tjenester.

Norge går inn for at forhandlingene i WTO om subsidier til fiskerinæringen skal resultere i forbud mot subsidier til fiskeflåten, noe som bidrar til overkapasitet i og overbeskatning av verdens fiskerier. Fra norsk side fokuseres i denne omgang spesielt på overfiske på uregulerte fiskebestander i åpne hav, og dermed først og fremst på støtte til bygging, modernisering og vedlikehold av store havgående fartøy.

I TRIPs-rådet under WTO drøftes forholdet mellom Biodiversitetskonvensjonen (CBD) og TRIPs-avtalens bestemmelser om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter. En rekke utviklingsland fra ulike regioner har foreslått å endre TRIPs-avtalen for å gjøre den mer i samsvar med målene i Biodiversitetskonvensjonen om bevaring av biomangfold, bærekraftig bruk og deling av fordelene ved bruk av genressurser. Regjeringen vil støtte utviklingslands krav om reforhandling av TRIPs. I tråd med dette har Norge i TRIPs-rådet tatt til orde for en ny, obligatorisk bestemmelse om at opprinnelsen til genressurser skal oppgis når det søkes patentbeskyttelse. Dette vil gjøre det enklere å påse at CBDs bestemmelser er fulgt hos de som har brukt genressurser i utvikling av nye produkter. Forslaget har vakt positive reaksjoner, særlig fra utviklingsland.

Regjeringen mener at de samme grunnleggende hensyn også er viktige premisser for Norges forhandlinger om bilaterale handelsavtaler og handelsavtaler mellom EFTA og tredjeland. Han-

delsavtalene skal bidra til økt handel og verdiskaping i begge land. Regjeringen ønsker å bidra til miljøforbedring og økt miljøeffektivitet i produksjon og forbruk. Dette kan gjøres ved å utnytte mulighetene for å fremme økt handel med miljøvennlige produkter og tjenester og ved andre handelsrelaterte miljøtiltak. På bakgrunn av Indias og Kinas raske økonomiske vekst og globale miljømessige betydning, vil Regjeringen vurdere mulighetene for dette i eventuelle framtidige forhandlinger med disse landene.

### 2.7.2 Miljøhensyn ved investeringer

Regjeringen vil øke innsatsen for å fremme ansvarlige investeringer med spesielt fokus på norske utenlandsinvesteringer og internasjonalt arbeid for dette. Målet er å fremme økt ivaretagelse av miljøhensyn og forsvarlig miljøstandard. Regjeringen vil blant annet søke å fremme økt bruk av internasjonalt anerkjente prinsipper og retningslinjer, blant annet FNs prinsipper for ansvarlige investeringer. Regjeringen legger også vekt på større åpenhet om investeringer og pengestrømmer for å sikre grunnleggende samfunnshensyn. Norge har påtatt seg å være vertskap for det internasjonale sekretariatet til Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Regjeringen har også opprettet et eget antikorrupsjonsprosjekt.

Regjeringen er i gang med et arbeid for å utrede hvor langt Norge er villig til å gå, hvordan en skal avveie kryssende hensyn og hvilke vilkår som må være til stede dersom det skal være aktuelt å inngå investeringsbeskyttelsesavtaler på Norges vegne. Regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til Stortinget om dette.

### 2.7.3 Bedrifiers samfunnsansvar («Corporate Social Responsibility» – CSR)

Regjeringen vil styrke arbeidet med å fremme samfunnsansvar i næringslivet. Det er samtidig viktig å understreke at en styrket politikk for bedrifiers samfunnsansvar er et supplement til, og ikke erstatning for regelverk eller andre virkemidler fra myndighetenes side.

Regjeringen venter at norske bedrifter følger samme sosiale, miljømessige og etiske standarder i utviklingsland som i Norge. Regjeringen vil samarbeide med norske bedrifter og organisasjoner om intensivert innsats for å fremme bedriftenes samfunnsansvar og grunnleggende miljø- og arbeidsstandarder i utviklingsland.

Regjeringen slutter opp om internasjonale initiativer for å konkretisere, veilede og synliggjøre

### Boks 2.7 Internasjonale retningslinjer for samfunnsansvar i næringslivet (CSR)

OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper er anbefalinger fra regjeringer til flernasjonale selskaper som driver virksomhet i eller fra tilsluttede land. De nedfeller frivillige prinsipper og standarder for ansvarlig forretningsførsel på mange ulike områder, i samsvar med gjeldende lover. OECDs retningslinjer er det eneste multilateralt anerkjente og detaljerte regelverket som regjeringer er forpliktet til å fremme. Retningslinjene tar sikte på å fremme multinasjonale selskapers positive bidrag til økonomisk, miljømessig og sosial framgang. Utenriksdepartementet ivaretar en kontaktpunktfunksjon som behandler klager på selskapenes brudd med retningslinjene.

FNs *Global Compact* er en nettverksorganisasjon igangsatt av FNs tidligere Generalsekretær Kofi Annan og lansert under World Economic Forum i Davos, 1999. Initiativet skal tiltrekke seg næringslivet til å støtte og fremme universelle mål nedfelt i FN. Medlemskap forutsetter oppslutning, gjennomføring og rapportering om selskapets fremgang i arbeidet med å integrere 10 prinsipper som oppfordrer til og viser hvordan selskaper skal ta hensyn til *arbeidstakerrettigheter, menneskerettigheter, beskytte miljøet og bekjempe korrupsjon*. Et dusin norske selskaper er medlemmer. Initiativet ledes fra Generalsekretærens kontor i New York.

*Prinsipper for ansvarlig investeringsvirksomhet* er utarbeidet av en internasjonal gruppe av større institusjonelle investorer, etter et initiativ fra FN. Prinsippene omhandler hvordan forvaltning av kapital bør forholde seg til ulike samfunnsmessige hensyn. I dokumentet legger investorene til grunn at *miljø, sosiale forhold og selskapsstyring* kan innvirke på forvaltningsresultatet for investeringsporteføljer. Investorene vil derfor ta inn disse temaene i analyse og beslutningstaking. Videre vil investorene arbeide for åpenhet, opptre som aktive eiere og samarbeide. Investorgruppen oppfordrer andre eiere til å slutte seg til initiativet. Norges Bank har vært sentral i arbeidet med å etablere prinsippene.

*Global reporting initiative (GRI)* er et nettverk for bedrifter, organisasjoner som blant annet har utviklet en felles mal for rapportering som kan systematisere dokumentasjon fra bedrifter, heve kvaliteten og gjøre den lettere sammenlignbar. Rapportering etter GRIs retningslinjer oppfyller rapporteringskravene i *Global Compact*, og GRI samarbeider nært med andre initiativer og FNs miljøprogram.

samfunnsansvar, slik som de 10 prinsippene i FNs *Global Compact*, OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper og arbeidet i ISO med å utvikle en standard for organisasjoners samfunnsansvar (ISO 26000). Statens Pensjonsfond Utland har lagt til grunn etiske retningslinjer for sin investeringspraksis og er en støttespiller i utbredelse og utvikling av FNs prinsipper for ansvarlige investeringer (UN PRI), et initiativ igangsatt av FNs miljøprogram (UNEPs Finance Initiative).

Regjeringen ser på samfunnsansvar som en integrert del av prinsippene for god eierstyring og selskapsledelse. St.meld. nr. 13 (2006–2007) *Et aktivt og langsiktig eierskap* slår fast at regjeringen forventer at alle selskaper tar samfunnsansvar, uavhengig om de er eid av private eller offentlige aktø-

rer. Regjeringen forventer at alle selskaper med statlige eierandeler utformer et verdigrunnlag og et sett med etiske retningslinjer. Selskapene skal også ha en åpen dialog med omverdenen om samfunns- og miljøspørsmål. Større selskaper med internasjonal virksomhet bør vurdere å benytte rapporteringsnormen fra *Global Reporting Initiative*.

Regjeringen har utviklet et nettsted (på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)) som samler informasjon for de bedrifter som ønsker å ta økt egenansvar for miljø, jf. boks 2.8.

### **Boks 2.8 Nettportal for bedrifters miljøansvar**

Regjeringen etablerte i mars 2007 en nettportal for «miljødelen» av bedrifters samfunnsansvar, på regjeringens nettsted ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Portalen inneholder en oversikt over internasjonale utfordringer og regelverk, tiltak som kan styrke bedriftenes miljøprofil, og henvisninger til andre relevante nettsteder.

Nettportalen legger vekt på å gjennomgå næringslivets og myndighetenes roller og muligheter, både som motivatorer, leverandører av varer og tjenester og som kunder. Både frivillige ordninger, internasjonal praksis og anbefalinger samt oppgaver som pålegges av norsk lov, er oppsummert. Standardiserings-, rapporterings- og merkeordninger for kvalitetskontroll og styring presenteres sammen med nasjonale og internasjonale organisasjoner som særlig har arbeidet med bedrifters samfunnsansvar.

Portalene gir også en rekke eksempler på hva bedrifter kan gjøre og har gjort.



## 3 Miljø og verdiskaping

### 3.1 Innledning

Det er store uutnyttede muligheter for økt verdiskaping knyttet til en aktiv og framtidsrettet miljøpolitikk. Økt innsats for utvikling av miljøteknologi og større kreativitet rundt forvaltningen av natur- og kulturverdier er eksempler på dette. En god og langsiktig forvaltning av naturmiljøet og kulturminneverdiene kan gå hånd i hånd med verdiskaping, sysselsetting og økonomisk utvikling. Dette krever samarbeid om felles mål og tiltak basert på kunnskap om miljøverdier og lokalsamfunnenes behov. Norsk økonomi har gjennom historien vært basert på en rik tilgang på naturressurser. Vannkraft, fisk, skog, malm og i nyere tid olje har vært grunnlag for viktig næringsvirksomhet. Vakre og varierte natur- og kulturlandskap har trukket turister fra hele verden til Norge. Natur- og kulturarven er mange steder et viktig grunnlag for sysselsetting og verdiskaping.

Økonomisk omstilling og strengere miljøkrav gir nye utfordringer. Industri, landbruk, skipsfart og offshorenæring har omstilt seg i tråd med nye miljøkrav og i mange tilfeller skapt nye produkter, arbeidsplasser og eksportmuligheter. Noen ganger kan det være behov for overgangsordninger for å lette innføringen av strengere miljøkrav og for å dempe mulige kortsiktige problemer for berørte næringsinteresser. Nye driftsformer og et endret bosettingsmønster gjør at tradisjonelle kulturlandskap og kulturmiljøer forandres. Hovedutfordringen er å finne bruksmåter som både tar vare på og som skaper verdier.

### 3.2 Miljøteknologi – nye muligheter for norsk næringsliv

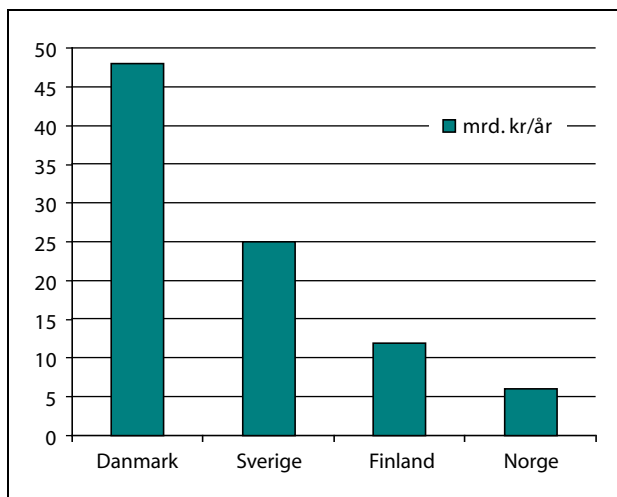
*Regjeringen vil:*

- Oppfordre til at det inngås samarbeidsavtaler mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Statens forurensningstilsyn.
- Vurdere å styrke Norges forskningsråds arbeid for å fremme og profilere miljøteknologi i prioriterte programmer.
- Vurdere å styrke Innovasjon Norges arbeid for å fremme og profilere miljøteknologi.
- Knytte FoU sammen med utviklingen av nasjonale og internasjonale regelverk og varsle norsk næringsliv tidlig om mulige endringer, slik at Norge kan ligge i front når regelverk iverksettes.
- Satse på å utvikle ny teknologi som kan redusere utslippene av klimagasser fra gasskraftverk.
- Bidra til økt etterspørsel etter miljøteknologi blant annet ved å:
  - integrere miljøteknologi bedre i utviklingsarbeid og eksportsatsinger
  - fokusere ytterligere på miljøbevisste offentlige innkjøp, jf. kap. 4 om miljø og forbruk
  - fremme forbrukerrettede tiltak som miljømerkeordninger og kunnskap om miljøbelastninger knyttet til forbruk, jf. kap. 4 om miljø og forbruk.
- Videreutvikle arbeidet med å fremme miljøteknologi. Dette vil blant annet bli omtalt i den kommende stortingsmeldingen om innovasjon.

#### 3.2.1 Utfordringen

Etter EUs vide definisjon er miljøteknologi all teknologi som skaper verdier og velferd med redusert miljøbelastning og omfatter både renseteknologi, forbedrede prosesser, administrative rutiner og mer miljøvennlige produkter. Økt bruk av miljøteknologi er avgjørende for å løse sentrale miljø- og ressursproblemer i Norge og internasjonalt og for å nå målet om å frakoble den økonomisk veksten fra miljøbelastning. Regjeringen ser utvikling av miljøteknologi som viktig for å bidra til at utviklingslandenes behov for økonomisk vekst kan dekkles uten tilsvarende økte belastninger på miljøet.

Verdensmarkedet for miljøteknologi er i rask vekst, og en bevisst satsing på dette området kan gi nye markedsmuligheter og sysselsetting i Norge. Veksten i verdensmarkedet er bl.a. skapt av internasjonale miljøavtaler og virkemidler. Et godt eksempel er etterspørselen etter alternative energikilder, som følge av utslippsforpliktelsene og de fleksible mekanismene i Kyotoprotokollen. Konkrete miljøkrav gjennom reguleringer og bruk av



Figur 3.1 Eksport av miljøteknologi fra de nordiske landene.

Kilde: Entech, Sverige.

grønne skatter er blant de viktigste redskap for å fremme utvikling og bruk av miljøteknologi. Andre sentrale faktorer er forsknings- og næringspolitikken.

Regjeringen mener at Norge har gode forutsetninger for å være et foregangsland for miljøteknologi dersom en betydelig, langsiktig og målrettet satsing gjennomføres.

I dag kan satsingen på miljøteknologi oppfattes som lite koordinert og lite synlig. Sammenlignet med våre nordiske naboland er Norges eksport av miljøteknologi relativt liten, jf. figur 3.1.

Land som i dag ligger i front, eksempelvis Danmark og Japan, kjennetegnes ved at de prioriterer utvikling av miljøteknologi, rammevilkår som lar ny teknologi konkurrere med gammel, og offentlige midler til utvikling og markedsføring av teknologi.

I EU er miljøteknologi et viktig satsingsområde. Som ledd i den såkalte Lisboa-strategien lanserte EU i 2004 en handlingsplan for miljøteknologi (Environmental Technologies Action Plan for the European Union), ETAP. Handlingsplanen har som mål å fremme fortsatt økonomisk vekst med færrest mulig uheldige miljøeffekter. Dette har blant annet ført til at miljøteknologi prioriteres i utformingen av EUs syvende rammeprogram, innovasjonsprogrammet (CIP) og LIFE-programmet (nano- og bioteknologi).

Norge har mange sterke forskningsmiljøer og leverandørindustri som kan ligge i front. Norske bedrifter har de siste årene særlig markert seg innenfor miljøteknologi til skipsfart og olje- og gassvirksomheten, jf. boks 3.1. En del bedrifter har

### Boks 3.1 Norsk miljøteknologi – bakgrunn og eksempler

De store reduksjonene i utslipp av lokale og grenseoverskridende vann- og luftforurensninger på 1970- og 1980-tallet ble løst ved at en for eksempel i treforedlingsindustrien, ferrosilisium- og aluminiumsindustriene utviklet og tok i bruk ny teknologi og nye prosesser og utviklet nye produkter. Utslippene til luft og vann ble kraftig redusert og reststoffer gjort om til salgbare produkter eller utnyttet til energiformål. Norske krav til avløpsrensing har fått fram selskaper og teknologier med betydelige internasjonale markeder. Norsk satsing på resirkulering og gjenvinning har gitt internasjonalt konkurransedyktige bedrifter og teknologier også på dette området. Krav om rensing av produsert vann på oljeplattformene, om rensing av ballastvann og om tinnfrie bunnstoffer i skipsfarten har skapt internasjonale markeder for renseteknologier og produkter.

Norsk kompetanse har de senere år skapt et lite industrieventyr i produksjon av silisium til solceller. Også innen annen fornybar energi og bruk av hydrogen og brenselceller er det lovende initiativer og betydelige satsinger, som ikke minst oppmuntres av Regjeringens økte satsing, blant annet gjennom Enova. Norsk offshorenæring er teknologisk i front internasjonalt både på miljøområdet og når det gjelder utvinningsgrad og reduksjon i omfanget av faking av assosiert naturgass. Takket være innsats både fra næringslivet og fra Regjeringen er Norge i ferd med å bli et foregangsland innen fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. Dette kan bli viktigere framover, etter hvert som klimaspørsmålet blir mer og mer sentralt.

også markert seg med produkter knyttet til fornybar energi, avfall, vann og avløp, avgassrensing, informasjons- og overvåkingsteknologi og miljøprodukter til bygg.

Miljøverndepartementet har tatt initiativ til opprettelsen av et Forum for miljøvennlig skipsfart. Forumet skal bli en felles arena for diskusjon om utvikling og gjennomføring av internasjonalt



miljøregelverk på skipsfartens område gjennom bruk av miljøvennlig teknologi. Målet er å styrke dialogen mellom myndighetene, næringen og ulike kompetansemiljøer for å fremme norsk maritim miljøteknologi og Norge som miljønasjon.

Norge er et av få land som deponerer CO<sub>2</sub> (Sleipner-feltet i Nordsjøen). Regjeringen legger opp til at Norge fortsatt skal være ledende på dette området. Gjennom økonomiske virkemidler og satsing på ny teknologi vil regjeringen sørge for at nye konsesjoner til gasskraftverk skal basere seg på CO<sub>2</sub>-håndtering. Samarbeidet mellom staten og Statoil om å etablere verdens største fullskala CO<sub>2</sub>-rensaneanlegg ved kraftvarmeanlegget på Mongstad vil også kunne gjøre Norge til en pionér i utvikling av slik renseteknologi. CO<sub>2</sub>-håndteringen på Mongstad vil sørge for betydelig reduksjon av klimagassutslippene fra Norges største utslippsskilde. Samarbeidet om CO<sub>2</sub>-håndtering mellom myndigheter og industri er det første av sitt slag og er omfattet av betydelig interesse fra hele verden. Det skal etableres et teknologiselskap som skal eie og drive pilotanlegg for CO<sub>2</sub>-fangst, og det skal etableres fullskala CO<sub>2</sub>-håndtering.

Prosjektet på Mongstad innebærer at man beveger seg fra utredningsfasen til en reell bygging av anlegg for fangst av CO<sub>2</sub>. Anlegget vil i første steg dimensjoneres slik at flere ulike teknologiløsninger kan testes parallelt. Teknologiløsninger knyttet til utfordringer for andre framtidige gasskraftverkprosjekter vil bli testet og kvalifisert. Prosjektet sikrer at teknologiutviklingen i Norge får en bred internasjonal anvendelse og ikke blir prosjekt-spesifikk eller særnorsk.

Den samlede kompetansen hos myndigheter, kunnskapsmiljøer, næringsliv og frivillige organisasjoner danner grunnlag for et styrket samarbeid med andre land på miljøteknologiområdet.

### 3.2.2 Statens forurensningstilsyns miljøteknologiprojekt

I januar 2005 opprettet miljømyndighetene et treårig prosjekt hos SFT for utvikling og økt bruk av miljøvennlig teknologi. SFT samarbeider med Innovasjon Norge (IN) og Norges forskningsråd (NFR) om en strategi for å gjøre Norge til et foregangsland for miljøteknologi. NFR er med sine finansieringsordninger en viktig premissleverandør for framtidens kompetanse. IN på sin side forvalter sentrale virkemidler for bedriftsutvikling og internasjonalisering. Miljølovverket og miljøpolitiske virkemidler (SFT) er en viktig drivkraft for utvikling av markedet for miljøteknologi. Regjeringen oppfordrer til at det inngås samarbeidsavtaler

mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Statens forurensningstilsyn om miljøteknologi.

Det tas sikte på å legge fram en stortingsmelding om innovasjon for Stortinget i løpet av våren 2008. Meldingen skal bidra til å fremme innovasjon for å sikre framtidens næringsliv og arbeidsplasser. Regjeringen vil blant annet videreutvikle satsingen på miljøteknologi i denne meldingen.

### 3.3 Natur- og kulturarven som grunnlag for lokalsamfunnsutvikling og verdiskaping

*Regjeringen vil:*

- At arbeidet med forvaltningsplaner for verneområdene skal prioriteres, med sikte på økt bruk, uten at verneområdene svekkes.
- Videreføre verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet.

Norsk natur framstår i mange sammenhenger som relativt uberørt og lite kommersielt tilrettelagt. Denne kvaliteten ved Norge vil sannsynligvis bli stadig viktigere i reiselivssammenheng. For å utvikle Norge som merkevare på dette grunnlag, må reiselivsnæringene ta hensyn til de miljøkravene som følger av våre nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser.

Innenfor reiselivet er det behov for å:

- Utvikle rammer for natur- og kulturarvbasert miljøtilpasset reiseliv.
- Utvikle kvalitetssikringsordninger.
- Bygge opp kompetanse i reiselivet på kunnskap om og formidling av natur og kulturmiljø og lokal historie.
- Utvikle gode modeller og eksempler for planlegging etter plan- og bygningsloven og sikre at disse blir tatt i bruk.
- Utvikle tverrsektorielt samarbeid for å ta vare på viktige fellesverdier – for eksempel motvirke gjengroing og forfall i attraktive reiselivsområder på bygdene (fellesarena reiseliv, landbruk, regional utvikling, miljøforvaltning).

Gjennom vernevedtak og forvaltningsplaner tar vi vare på våre mest verdifulle natur- og kulturverdier. For at generasjoner som kommer etter oss skal ha mulighet til å oppleve disse verdiene, må det legges begrensninger på menneskelige inngrep og aktivitet. Natur- og kulturarven er også en del av grunnlaget for reiseliv og turisme. Det er derfor viktig å forvalte verneverdiene slik at områdene fortsatt kan være attraktive for reiselivet,

samtidig som formålet med vernet ikke undergraves.

### 3.3.1 Handlingsplan for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområder

Formålet med vern av natur i Norge er å sikre naturkvalitetene i et område. For enkelte nasjonalparker er også verdien for friluftslivet et formål med vernet. Det forutsettes at økt bruk i verneområdene skjer innenfor rammen av verneformålet.

Regjeringen mener at vern av natur er en god investering også som potensial for verdiskaping. God forvaltning av verneområdene er en forutsetning for at reiselivet og andre aktører skal kunne ta ut næringspotensialet knyttet til investeringer utenfor områdene, kombinert med bærekraftig aktivitet inne i områdene. Dette er også nødvendig for å hindre at økt bruk av områdene skader de verdiene som vernet skal sikre. For reiselivsaktørene er det viktig med god standard og kvalitet på tilretteleggingen for besøkende i verneområdene.

Regjeringen tar sikte på å utarbeide en handlingsplan for bærekraftig bruk og skjøtsel av nasjonalparker og andre verneområder.

Arbeidet med å utvikle nasjonalparkene som ressurs for lokalsamfunnet og for lokal verdiska-

ping er påbegynt. En arbeidsgruppe med representanter for de mest berørte forvaltningsinstitusjonene leverte i desember 2006 innspill til dette arbeidet. Arbeidsgruppen peker på en rekke tiltak og arbeidsmåter som vil styrke verneområdenes betydning for lokal verdiskaping, blant annet et eget verdiskapingsprogram for verneområdene. Rapporten har vært på bred høring med høringsfrist 1. mars 2007. Regjeringen vil ta innspillene med i det videre arbeidet med handlingsplanen.

### 3.3.2 Verdiskaping basert på kulturminner

Med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer kan det skapes sosiale, kulturelle, miljømessige og økonomiske verdier. Eksempler viser at lokalsamfunn som tar i bruk kulturarven skaper en rekke positive muligheter for befolkningen. Kulturarv kan være en konkurransefaktor ved etablering av virksomheter, ved valg av bosted og ved utvikling av produkter, for eksempel håndverk, klær, matvarer, kunst og reiseliv. De muligheter som ligger i vern og bruk av kulturarven blir ikke godt nok utnyttet i dag.

Det ble i 2006 satt i gang et verdiskapingsprogram på kulturminneområdet. Programmet skal medvirke til at kulturminner og kulturmiljøer tas i bruk i samfunnsutviklingen og at kulturarven blir



Figur 3.2 Pilgrimsleden inngår i verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet og markedsføres på linje med de andre store ledene i Europa..

Kilde: Ragnhild Hoel © Riksantikvaren.

tatt vare på. Pilgrimsleden til Nidaros er et av prosjektene i programmet, og stadig flere mennesker vandrer langs leden (se fig. 3.2). Programmet skal få fram og spre kunnskap om kulturarven som ressurs, gode samarbeidsformer og avdekke flaskehalsler. I 2007 har programmet en ramme på 18 mill. kroner. Verdiskapingsprogrammet utløser årlig tilsvarende økonomisk innsats fra regionale og lokale aktører. Programmet skal videreutvikles og styrkes og ha en økonomisk ramme som gir merkbare effekter. Første fase av programmet går til 2010. På bakgrunn av erfaringene skal fase to igangsettes.

Regjeringen vil at innsatsen i verdiskapingsprogrammet skal samvirke med annen statlig virkemiddelbruk, blant annet knyttet til omstilling av næringer, tiltak for sårbare kystsamfunn, fjellpolitikk, småsamfunnspolitikk, kulturbasert næringsutvikling og utvikling av attraktive steder. Dette vil skje blant annet gjennom et samarbeid mellom myndighetene og Innovasjon Norge. Det skal legges særlig vekt på å utvikle samarbeidet med næringslivsaktører, for eksempel innenfor reiseliv og eiendomsutvikling.

En forutsetning for verdiskaping og næringsutvikling basert på natur- og kulturarven er at aktiviteten ikke kommer i konflikt med de verdier som ligger i denne arven.

### 3.3.3 Landbruksbasert næringsutvikling med særlig miljørelevans

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet en strategi for næringsutvikling 2007–2009 *Ta landet i bruk*. Strategien legger vekt på levende bygder med et livskraftig landbruk, samt økt produksjon av andre varer og tjenester med grunnlag i næringsressurser.

Reiseliv og opplevelser er en viktig del av strategien. Organiserte opplevelser og betalte friluftslivsopplevelser er et økende marked innenfor reiselivet. Dette skal ikke gå på bekostning av allemannsretten, men etterkomme folks ønske om å oppleve noe ekstra.

Tilbud om overnatting og mat, særlig lokalt produsert mat, er også en del av denne strategien, og det er en del av å utnytte inntekspotensialet fra reiseliv og friluftsliv. De gode erfaringene på dette området må videreutvikles, blant annet gjennom samarbeidet om lokal mat på Den norske turistforenings (DNTs) hytter.

Det opprettes fra og med 2007 et utviklingsprogram for grønt reiseliv i Norge, finansiert over jordbruksavtalen. Utviklingsprogrammet vil rette

seg mot det bygdebaserede reiselivet og utviklingen av dette.

Bioenergi fra jordbruk og skogbruk er nå en viktig del av arbeidet med næringsutvikling i landbruket. Økt bruk av bioenergi, og på sikt biodrivstoff, representerer et stort verdiskapingspotensial i landbruket samtidig som det bidrar til energibalansen og gir miljøgevinst bl. a. i forhold til klimautslipp. Ut fra ressursbetraktninger er det et stort potensial for produksjon av bioenergi og biodrivstoff basert på norsk skogsråstoff. Bioenergi vil være et sentralt satsingsområde i årene som kommer. Uttaket av råvare til bioenergi vil skje innenfor prinsippene om bærekraftig skogbruk, jf. kap. 6.1.3.3. Dersom uttak av bioenergi aktualiserer nye produksjonsmåter, utnyttingsformer eller arealbruksendringer, må det gjennomføres naturfaglige konsekvensutredninger i samarbeid med miljøvernmyndighetene. Regjeringens helhetlige politikk for utnytting av potensialet for bioenergi generelt og fra landbruket spesielt blir lagt fram i den kommende stortingsmelding om klimapolitikken. Generelt vil man i klimapolitikken prioritere tiltak som har positiv effekt både for å motvirke klimaendringer og for bevaring av biologisk mangfold og andre viktige miljøverdier.

### 3.4 Regionale/fylkeskommunale initiativ for natur- og kulturbasert verdiskaping

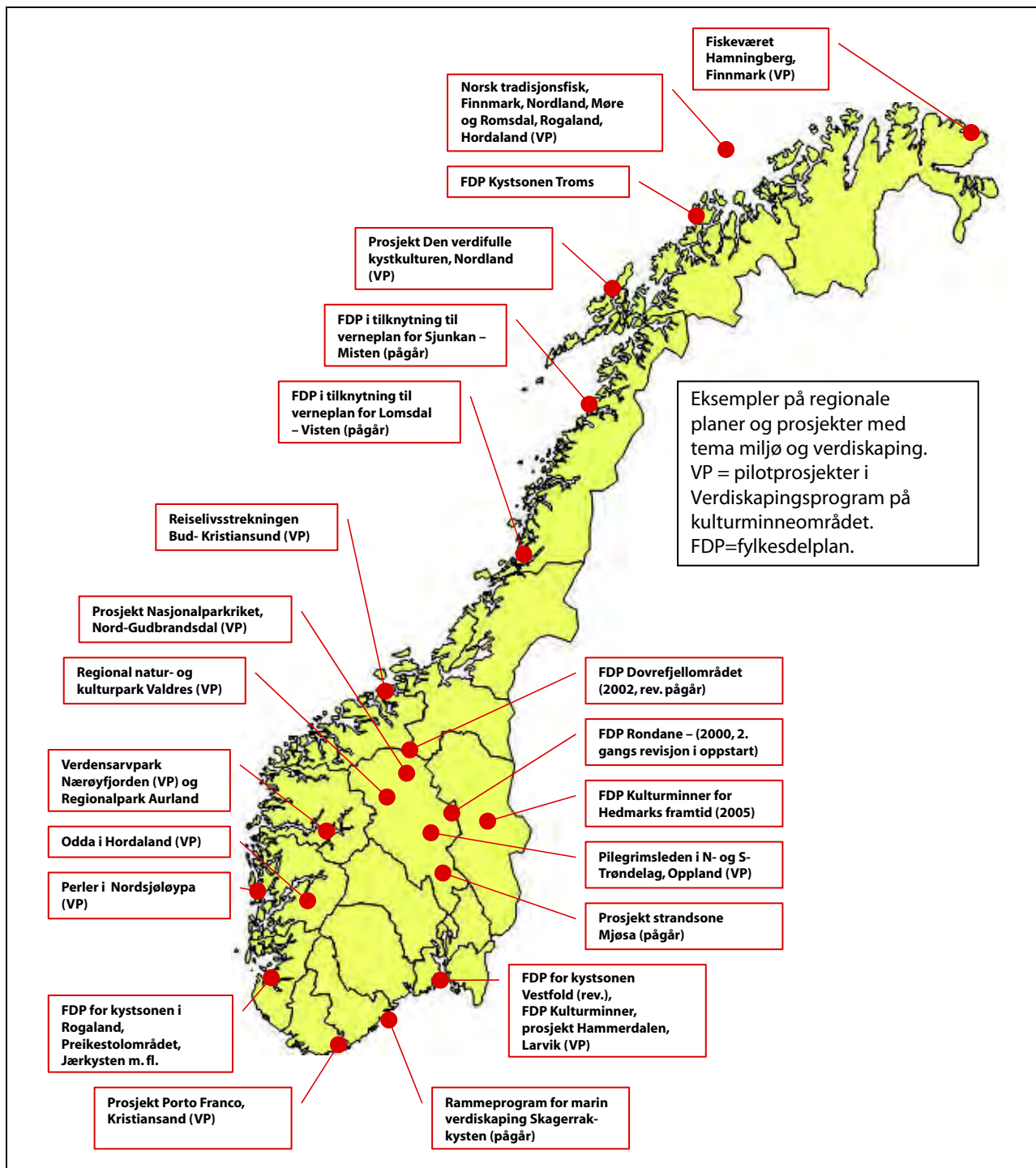
Regjeringen vil:

- Støtte og oppmuntre arbeidet med «regionalparker», fylkesdelplaner og kystsoneplaner med vekt på lokal verdiskaping knyttet til natur og kultur.

På regionalt, ofte fylkeskommunalt nivå, arbeides det med prosjekter, fylkesdelplaner og ulike opplegg for «regionalparker» som alle har verdiskaping basert på natur- og kulturverdier som sentrale elementer.

I Nord-Gudbrandsdalen arbeides det med å få en ny giv i landbruk og reiseliv med basis i nasjonalparkene og villreinen. Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal har tatt initiativ til å bli pilotregion i MD/KS-programmet Livskraftige kommuner (2006–2010). Initiativet knytter seg også til et prosjekt under Verdiskapingsprogrammet for kulturminner.

Det har de siste årene blitt et sterkt fokus på hvordan nasjonalparker, og verneområder for øvrig, kan bidra til å styrke verdiskapingen i berørte kommuner og bygder. Flere kommuner



Figur 3.3 Fylkesdelplaner og interkommunale planer for fjell- og kystområder med tema miljø og verdiskaping.

Kilde: Miljøverndepartementet.

ønsker å kunne titulere seg «nasjonalpark-kommune». Direktoratet for naturforvaltning har under utarbeidelse kriterier for bruk av dette begrepet, som ble sendt på høring til blant annet alle kommuner med nasjonalparkareal. Det tas sikte på å fastlegge kriteriene før sommeren. DN har også sendt på høring kriterier for begrepet

«nasjonalpark-landsby», som eventuelt kan brukes om tettsteder som er omkranset av eller ligger i nærheten av en nasjonalpark.»

I mange fjell- og kystområder er det utarbeidet fylkesdelplaner eller interkommunale planer med formål å få til bærekraftig utvikling med verdiskaping basert på lokale natur- og kulturverdier, jf.

figur 3.3. I mange av disse planene er sikring av randsoner mot verneområder og verdiskaping og vern sentrale tema. Planene gir føringer for kommunal planlegging knyttet til bl.a. hytter, reiseliv og landbrukstilknyttet utvikling, og de gir grunnlag for sektorsamarbeid og partnerskap. I planprosessene legges det vekt på at kommuner, fylkeskommuner, statlige myndigheter og private samarbeider. Regjeringen har sluttet seg til at det skal utarbeides regionale planer for ni foreslåtte nasjonale villreinregioner. Dette er nærmere beskrevet i kap. 5.

I Aurland, Valdres og for Telemarkskanalen arbeides det med etablering av såkalte regionalpar-

ker. En regionalpark har som formål å sette i gang og å organisere regional utvikling ved å ta vare på og utvikle natur, miljø, kultur og menneskelige ressurser i regionen. Parkene kan fungere som gode supplementer til de statlige virkemidlene for vern.

En rekke regionale initiativ foregår i nært samarbeid og partnerskap med statlige etater, programmer og instanser. Her kan nevnes Verdiskapingsprogrammet for kulturminner, Riksantikvaren, MD/KS-programmet «Livskraftige kommuner» (2006–2010) og Statskog SF. Regjeringen vil støtte slike regionale initiativ gjennom bruk av eksisterende og eventuelle nye statlige virkemidler.



## 4 Miljø og forbruk

### Regjeringen vil:

- Øke kunnskapen om miljø- og ressursbelastningene fra forbruk og stimulere til bærekraftig forbruk.
- Medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker og etterspør miljøvennlige varer og varer som er tilvirket med høye etiske og sosiale standarder. Regjeringen vil derfor legge fram en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, som inkluderer en egen miljøpolitikk for statlig virksomhet.

### 4.1 Utfordringen

Forbruket av varer og tjenester har økt jevnt i industrilandene i mange tiår og øker nå også i mange utviklingsland. Økende utslipp av klimagasser og miljøgifter og en stadig vekst i avfallsmengdene er en følge av denne utviklingen.

Produksjon og forbruk henger nært sammen. Framstilling av varer og tjenester har miljøkonsekvenser helt fra uttak av råvarer, via produksjonsprosessen til distribusjon og bruk og helt til endestasjonen avfall. En stor del av vår forbruksøkning er basert på produkter som er produsert i land uten strenge miljøkrav. Regjeringen ønsker å fremme produksjon og forbruk av produkter og tjenester med bedre miljøegenskaper i alle faser fra uttak til avfall. Dette vil kreve virkemidler rettet mot både husholdninger, offentlige virksomheter, næringslivet og internasjonalt samarbeid. Regjeringen er opptatt av at offentlige virksomheter går foran som ansvarlige forbrukere. Forbruksrettede miljøtiltak er viktige både fordi de kan være effektive for å nå miljømålene og de kan også påvirke produktutvikling og produksjonen i en miljøvennlig retning både i Norge og internasjonalt.

Regjeringen vil legge til rette for et bærekraftig forbruksmønster gjennom økonomiske virkemidler og reguleringer, og gjennom kunnskap og informasjon. Regjeringen har nylig lagt fram en stortingsmelding om helse og miljøfarlige kjemikaler<sup>1</sup> med flere tiltak rettet mot forbruk og forbruker-

produkter. Andre kapitler i denne stortingsmeldingen fremmer også tiltak som bidrar til et mer miljøvennlig forbruksmønster. Regjeringen har som mål at 15 prosent av matproduksjonen og matforbruket skal være økologisk i 2015. Barne- og likestillingsdepartementet forbereder nå et forbrukerpolitisk handlingsprogram der miljø skal være et sentralt tema.

Regjeringen vil ha en aktiv rolle i internasjonalt samarbeid i FN, OECD, EU og Nordisk ministerråd på områder som berører bærekraftig forbruk, herunder FNs oppfølging av Johannesburg i 2002 om bærekraftig produksjon og forbruk og EUs arbeid med å fremme en handlingsplan for bærekraftig produksjon og forbruk.

### 4.2 Økt kunnskap, informasjon og engasjement som grunnlag for miljøvennlige valg

#### Regjeringen vil:

- Øke kunnskapen om miljø- og ressursbelastningen knyttet til forbruk og stimulere til bærekraftig forbruk, herunder:
  - Gjennomføre en klimakampanje rettet mot befolkningen, næringsliv og kommuner.
  - Øke kunnskapen om miljø- og ressursbelastningen fra forbruk og utvikle indikatorer for miljøvirkningene av de viktigste forbruksgruppene.
  - Bidra til at miljømerkeordninger som for eksempel Svanen og Blomsten får større utbredelse og bidra til økt samarbeid mellom Svanen/EU-Blomsten, Ø-merket og Max Havelaar, bl.a. for å gjøre dem bedre kjent i befolkningen.
  - Forsterke arbeidet med kompetansebistand overfor høgskolene med lærerutdanning, for å høyne nivået på undervisningen om bærekraftig forbruk i skolen.
  - Gjøre reglene i miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven enda bedre kjent.

<sup>1</sup> St.meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.

Regjeringen ønsker å øke kunnskapen hos folk flest om miljøkonsekvensene av forbruk og fremme informasjon som gjør det enklere å gjøre miljøvennlige valg i hverdagen. Disse tiltakene vil være et viktig supplement til mer strukturelle tiltak, reguleringer og økonomiske virkemidler.

#### 4.2.1 Klimakampanje

Lavutslippsutvalgets rapport «*Et klimavennlig Norge*» peker på konkrete tiltak som Norge må gjennomføre for å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene med minst to tredeler innen 2050. Et prioritert tiltak har vært å sette i verk en klimakampanje. Miljøverndepartementet startet denne kampanjen i 2007 i samarbeid med en rekke aktører. Kampanjen skal rette seg mot folk flest, næringsliv, kommuner og offentlige virksomheter. Den skal bidra til økt forståelse, engasjement og motivasjon til å være med og redusere klimautslippene og delta i et felles klimaløft. Kampanjen skal kople sammen ulike initiativ på klimaområdet og være et samlingspunkt for klimainformasjon og klimasatsing.

#### 4.2.2 Økt kunnskap om forbrukets miljøkonsekvenser i et vugge-til-vugge og globalt perspektiv

Det har de senere årene vært gjennomført mange analyser av miljøbelastninger av ulike typer forbruk. Områdene som peker seg ut er særlig bygg/bolig, transport og mat. En ny studie utført av EU viser at over 70 prosent av miljøbelastningen fra husholdningene kommer fra disse områdene, når hele verdikjeden fra ressursuttak til avfall regnes med. Både internasjonalt og nasjonalt arbeides det med å forbedre kunnskapen om miljø- og ressurskonsekvensene av forbruk i globalt perspektiv. Regjeringen mener det er viktig å utarbeide indikatorer og pedagogiske hjelpemidler som kan få fram de komplekse sammenhengene mellom forbruk og miljø i et globalt perspektiv. For å belyse og følge med i utviklingen av miljø- og ressursbelastningen knyttet til forbruket i Norge, skal det utvikles statistikk, analyser og indikatorer for de forbruksgruppene som i globalt perspektiv er mest miljøbelastende. Slike indikatorer vil bl.a. kunne se på energi- og arealbruken knyttet til dette. De kan øke allmennhetens forståelse og samtidig brukes til å følge med i og etterprøve politikken for et mer bærekraftig forbruksmønster. Slike indikatorer må ses i sammenheng med, og som et supplement til indikatorsettet for bærekraftig utvikling.

EU har nylig vedtatt en strategi for bærekraftig bruk av naturressurser som også legger vekt på behovet for å øke kunnskapen om produkter i et globalt og vugge-til-vugge-perspektiv, samt å utvikle miljø- og ressurseffektivitetsmål og -indikatorer for EU. I strategien foreslås et eget datasenter i EU som skal følge opp dette. Norsk arbeid skal også ses i nær sammenheng med internasjonalt arbeid på dette feltet, både i EU, i nordisk sammenheng, i OECD og i FN-regi.

#### 4.2.3 Fremme miljøinformasjon og miljømerker

Globalisering av verdensøkonomien fører til større utfordringer når det gjelder oversikt over og kontroll med miljøkonsekvenser av produksjon og forbruk. Uttak av tropisk tømmer er et godt eksempel på dette. Alle lands myndigheter har ansvar her, men også næringslivet, gjennom miljørapportering, leverandørutvikling og miljøledelse, miljøvaredeklarasjoner og miljømerkeordninger er av sentral betydning, jf. kap. 2.7.3 om bedrifters samfunnsansvar. Dette bidrar til å fremme miljøtiltak langs hele verdikjeden og kan således bidra til å redusere miljøbelastningen også utenfor Norges grenser.

Regjeringen ser på de frivillige, offisielle miljømerkeordningene som viktige for å gi forbrukerne mulighet til å velge de mest miljøvennlige produktene i et vugge-til-vugge-perspektiv. Det finnes flere ulike merkeordninger, fra de offisielle miljømerkene Svanen og Blomsten, merket for økologisk mat (Ø-merket), Energimerket, til ulike former for kjemikaliemerking. Det finnes også private merkeordninger, som Max Havelaar.

Regjeringen vil arbeide for at flere produktgrupper som medfører stor miljøbelastning blir merket, slik at forbrukerne får bedre mulighet til å foreta miljøriktige valg. Regjeringen vil ta initiativ overfor miljømerket Svanen for å fremme dette. Regjeringen ser det også som viktig at flere kjenner til miljømerkene, hva merkene står for, og hvilke produktområder de dekker. Barne- og likestillingsdepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet vil bidra til økt samarbeid mellom merkene Svanen, EU-blomsten, Ø-merket og Max Havelaar, slik at ordningene ses i sammenheng og kan styrke hverandre, blant annet i forbindelse med informasjonstiltak.

Arbeid knyttet til tropisk tømmer er for øvrig omtalt i kap. 6.2.3 om tropisk skog. Det vises også til evaluering av miljøinformasjonsloven i kap. 6.4.

#### 4.2.4 Undervisning om bærekraftig forbruk

Forbrukerorganene i Norge har i lang tid prioritert bærekraftig forbruk som en del av undervisningen i skolen. I Kunnskapsløftet legges det spesiell vekt på undervisning om bærekraftig utvikling, herunder bærekraftig forbruk. UNEPs undervisningshefte knyttet til bærekraftig utvikling «YouthXchange» er oversatt til norsk og bearbeidet for bruk i ungdomsskolen og videregående skole.

Temaet miljø og forbruk står også sentralt i EU-prosjektet *Consumer Citizenship Network* (CCN), der 125 europeiske forbruker- og utdanningsinstitusjoner fra 29 land deltar. Prosjektet hører under utdanningssektorens Erasmusprogram og ledes fra Høgskolen i Hedmark.

Barne- og likestillingsdepartementet vil forsterke arbeidet med materialutvikling og kompetansebistand overfor høgskolene med lærerutdanning, for å høyne nivået på forbrukerundervisningen knyttet til bærekraftig forbruk. Med den økte lokale pedagogiske handlefrihet som Kunnskapsløftet legger opp til, blir det viktig å stille materiale og undervisningseksempler til disposisjon for den enkelte skole og lærer.

### 4.3 Miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp

Regjeringen vil:

- Medvirke til at det offentlige går foran som ansvarlig forbruker og etterspør miljøvennlige varer og varer som er tilvirket med høye etiske og sosiale standarder. Regjeringen legger derfor fram en tre-årig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser med følgende hovedpunkter:
  - Utforme en egen miljøpolitikk for statlige innkjøp. Det skal settes krav og målsetninger til innkjøp av prioriterte produktgrupper. Arbeidet med miljøledelsessystemer skal videreføres i staten og det skal arbeides for at virksomheter med betydelige miljøutfordringer innfører tredjepartssertifiserte miljøledelsessystemer. Regjeringen vil også bidra til bedre statistikk og rapportering om miljøeffektene av statlige innkjøp.
  - Medvirke til at kommuner og fylkeskommuner også har økt fokus på miljø- og samfunnsansvar i egne innkjøp, bl.a. gjennom samarbeid med Kommunenes sentralforbund.

- Bidra til økt kompetanse og veiledning knyttet til miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp både i statlig og kommunal sektor.
- Fremme tiltak som stimulerer til innovasjon av miljøteknologi, herunder stimulere til bedre utnyttelse av Innovasjon Norges ordning for støtte til forsknings- og utviklingskontrakter mellom bedrifter og offentlige kunder.
- Kartlegge hvilket handlingsrom som finnes for å stille etiske og sosiale krav innenfor dagens nasjonale og internasjonale regler for offentlige anskaffelser. Basert på denne kartleggingen, vil regjeringen videre få utredet hvilke produktgrupper som bør prioriteres når det gjelder etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser, og hvordan kriterier for etisk ansvar i offentlige anskaffelser kan utformes.
- Samarbeide nært med andre relevante land gjennom FN, EU og Nordisk ministerråd om miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

#### 4.3.1 Bakgrunn/status

Offentlig sektor – staten, fylkeskommunene og kommunene – påvirker miljøet og sosiale forhold både i Norge og i utlandet som forbruker, som produsent, som byggherre og som eiendomsforvalter. Vi påvirker gjennom blant annet kjøp av konkrete produkter og tjenester, og på andre måter som for eksempel valg av transportløsninger, energibruk og hvordan vi bidrar til at det blir mindre avfall. Offentlig sektor kjøper årlig inn varer og tjenester for rundt 275 milliarder kroner. Staten alene kjøper for ca. 100 milliarder kroner hvert år.

Offentlig sektor er dermed en betydelig kunde på markedet. Det er et stort potensial for reduserte miljøbelastninger ved innkjøp av varer og tjenester. Økt miljøbevissthet kan i mange tilfeller også medføre kostnadsbesparelser. Når det stilles miljøkriterier i innkjøpsprosessen, vil miljøeffektive produkter og virksomheter lettere vinne fram i konkurransen på like vilkår. For næringslivet vil det bety større markeder for miljøeffektive produkter og teknologi, noe som kan fremme miljøteknologi som vekstnæring i norsk næringsliv, jf. kap. 3 om miljø og verdiskaping.

I lov om offentlige anskaffelser er det stilt krav om at det ved planlegging av den enkelte anskaffelse skal tas hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen (lovens § 6). Undersøkelser og erfaringer tyder på at det likevel



gjenstår betydelige utfordringer før miljøhensyn er godt integrert i innkjøpsprosessen i offentlige virksomheter.

Det er satt i gang flere tiltak som skal fremme miljøhensyn ved innkjøp i offentlig sektor. Miljøverndepartementet har nedsatt et treårig bredt sammensatt rådgivende Panel for miljøbevisste offentlige innkjøp, med blant annet medlemmer fra relevante myndigheter, næringslivsorganisasjoner og offentlige innkjøpere. GRIP senter har etablert et kompetansesprogram for å motivere og gjøre det enklere for offentlige virksomheter å ta miljøhensyn ved innkjøp. Prosjekt Grønn stat har hatt som mål å innføre miljøledelse i statlige virksomheter, og innkjøp har vært et av satsingsområdene. Resultatene fra prosjektet Grønn stat ble evaluert i sin helhet i 2006, og konklusjonene fra evalueringen ble presentert i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Panelet for miljøbevisste innkjøp har i løpet av høsten 2006 gitt anbefalinger til Miljøverndepartementet om tiltak for å styrke satsingen på miljøbevisste offentlige innkjøp. Panelet peker særlig på behov for klare styringssignaler fra regjeringen til underliggende virksomheter, gode systemer for å involvere kommunene i arbeidet, støttefunksjoner og kompetanseheving hos offentlige innkjøpere, bruk av miljøledelsessystemer, samt indikatorer og rapporteringssystemer. Panelet peker også på viktigheten av å framheve innovasjonsaspektet ved miljøbevisste offentlige innkjøp. Det foreslås også tiltak som kan bidra til innovasjon av miljøteknologi gjennom offentlige anskaffelser og forsknings- og utviklingskontrakter.

Etiske og sosiale hensyn er også viktig i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester. På dette området har vi ikke kommet langt nok. Regjeringen vil derfor ta et første skritt for å komme videre på dette feltet.

#### 4.3.2 Mål

Regjeringen mener at det offentlige skal gå foran som ansvarlig forbruker og etterspørre miljøvennlige varer og tjenester som er tilvirket med høye etiske og sosiale standarder. Det er et mål at miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser minimeres. I arbeidet knyttet til miljøansvar i offentlige innkjøp vil Regjeringen ha et særlig fokus på tiltak rettet mot klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier og biologisk mangfold. Avfallsforebygging og effektiv ressursutnyttelse er en del av dette. Regjeringen legger vekt på at offentlig sektor gjennom sine innkjøp skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk forsvarlig produksjon, handel

og forbruk. Dette inkluderer det som også gjerne omtales som «rettferdig handel». Sentralt i dette vil være å bidra til «åpenhet/sporbarhet i verdikjeden» slik at man kan få dokumentert at produktene er produsert på en etisk forsvarlig måte. Miljø- og etiske/sosiale hensyn i offentlige anskaffelser skal bidra til en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv.

#### 4.3.3 Miljøpolitikk for statlige innkjøp

Regjeringen ser det som viktig at statlige virksomheter tar et særlig ansvar for å gå foran som ansvarlig innkjøper og forbruker. Økt fokus og konkrete krav og mål i staten vil også være en motivasjon for resten av offentlig sektor. For å tydeliggjøre ambisjonsnivået vil Regjeringen utforme en miljøpolitikk for statlige innkjøp som blant annet inneholder mål og krav for innkjøp av særlig viktige produktgrupper. Hovedtyngden av statlige virksomheter er kontorbedrifter, som i hovedsak kjøper inn kontormateriell og -maskiner, elektrisitet og oppvarming, rengjørings- og transporttjenester. Et mindretall av statlige virksomheter leverer produkter og tjenester og er involvert i bl.a. bygg- og anleggsvirksomhet og er storkunde av transporttjenester, f.eks. Statsbygg og Statens vegvesen. Regjeringen har for øvrig vedtatt egne retningslinjer for forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer.

Miljøvennlige løsninger, for eksempel energieffektive løsninger, har ofte høyere anskaffelseskostnader, men gir kostnadsbesparelser i drift. I statlige innkjøp skal det legges vekt på totalkostnadene ved en anskaffelse helt fra investering, bruk og til avfall/gjenvinning. Regjeringen vil arbeide for å fjerne barrierer mot at livssyklus-kostnader blir lagt til grunn ved anskaffelser og aktivt stimulere til at det legges vekt på total-kostnader.

Regjeringen vil gjøre målene og kravene i miljøpolitikken for statlige innkjøp gjeldende overfor statlige virksomheter f.o.m. 1. januar 2008.

#### 4.3.4 Miljøledelse som grunnlag for miljøbevisste innkjøp

Undersøkelser viser at offentlige innkjøpere opplever mangel på ledelsesstøtte, strategisk fokus og virksomhetspolicy som fremmer miljøhensyn som en av de viktigste barrierene for å ta miljøhensyn. Regjeringen ser på bruk av miljøledelsessystemer som et viktig grep for å fremme miljøhensyn ved offentlige innkjøp, samt for å se tiltak knyttet til innkjøp som del av en helhetlig miljøpolitikk i virksomheten.

Regjeringen satte i 2001 som mål at alle statlige virksomheter innen 2005 skulle innføre et enkelt system for miljøledelse, der innkjøp, avfall, energibruk og transport var prioriterte områder (Prosjekt Grønn stat). Evalueringen av Grønn stat viser at 50–60 prosent av de statlige virksomhetene har innført et slikt system. Ca. 10–20 prosent har ikke startet opp. De resterende er i gang med å innføre miljøledelse i virksomheten. Enkelte virksomheter har også innført et tredjepartsertifisert system for miljøledelse, slik som Miljøfyrtårn eller ISO-14001 (blant andre Miljøverndepartementet, Statsbygg og Universitetet for Miljø og Biovitenskap).

Regjeringen vil videreføre arbeidet med miljøledelse. Det vil bl.a. bli stilt konkrete krav til innkjøp som omtalt i forrige avsnitt. For virksomheter med store miljøutfordringer vil Regjeringen arbeide for at det innføres tredjepartssertifiserte systemer som blant annet ISO 14001. Dette vil bidra til at virksomhetene arbeider systematisk med miljøbelastningene i forhold til sin egenart og hvor potensialet for reduserte miljøbelastninger er størst. Miljøbelastninger som ikke fanges inn gjennom den statlige miljøpolitikken pga virksomhetens særegenhet vil fanges inn gjennom et slikt miljøledelsessystem.

#### 4.3.5 Statistikk og rapportering

Det er behov for bedre data og statistikk for miljøbelastningen fra statlig drift og innkjøp. Fornyings- og administrasjonsdepartementet tok i 2005 initiativ til et prosjekt, StatRes, som skal bedre kunnskapen om statlig ressursbruk, aktivitet og resultater, herunder kvalitet og effektivitet i staten. Prosjektet gjennomføres av Statistisk sentralbyrå, og miljø er valgt ut som et av fire pilotområder (StatRes-miljø). Målet med StatRes-miljø er å i løpet av 2007 utvikle forslag til statistikk og indikatorer for avfallshåndtering og forbruk av energi til oppvarming i staten. Regjeringen vil også bidra til utvikling av andre relevante indikatorer som kan nyttes internt i den enkelte virksomhet, samt bidra til å måle resultatene av satsingen over tid.

#### 4.3.6 Kommunal og fylkeskommunal sektor

Regjeringen har direkte styringsrett over statlige virksomheter, og vil derfor i første rekke legge vekt på krav og føringer overfor statlig sektor. Samtidig er det viktig at arbeid med miljøansvar også følges opp i resten av det offentlige, dvs. i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Regjeringen vil oppfordre kommunal sektor til å følge opp tilsvarende tiltak som i staten, blant annet innføring av miljø-

ledelsesystemer og å stille miljøkrav ved innkjøp av miljøbelastende produkter. Mange kommuner har allerede kommet langt i slikt arbeid. Regjeringen vil medvirke til at kommunal sektor legger vekt på miljø i egne innkjøp, blant annet gjennom samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og gjennom kompetansetiltak og veiledning.

#### 4.3.7 Kompetansetiltak

Regjeringen vil bidra til å videreutvikle kompetansetilbudet til offentlige innkjøpere, herunder sørge for at det blir tilbudt veiledende produktkriterier og konkurransegrunnlag for viktige produktgrupper, fremme utarbeidelse av verktøy, veiledning og rådgivning. Regjeringen vil også bidra med å legge til rette for at nødvendig kompetanse gjøres tilgjengelig for den enkelte innkjøper sentralt og regionalt, herunder bidra til å etablere nettverk mellom innkjøpere for å utnytte kompetansen bedre. Det vil bl.a. bli vurdert hvordan kompetansen knyttet til miljø- og samfunnsansvar kan integreres i øvrige kompetansetiltak i regi av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Panelet for miljøbevisste offentlige innkjøp har også pekt på behovet for å integrere miljøaspektene i innkjøpsopplæringen (høyskoler og lignende), kurs/etterutdanning med mer. Regjeringen vil også vurdere slike tiltak etter nærmere råd fra panelet. Utvikling av kompetanse og veiledning vektlegges også i internasjonal sammenheng. Regjeringen vil delta aktivt i arbeidet som pågår i FN, EU og i regi av Nordisk Ministerråd og se dette i sammenheng med utvikling av kompetansetiltak nasjonalt.

#### 4.3.8 Innovasjon av miljøteknologi gjennom offentlige anskaffelser

Miljøbevisste offentlige innkjøp kan også bidra til innovasjon og nye muligheter for næringslivet. Til dette kreves det kompetente innkjøpere med god kjennskap til verktøy, innkjøpsteknikker og teknologimuligheter. Over statsbudsjettet bevilges det i 2007 245 mill. kroner til forsknings- og utviklingskontrakter. Midlene disponeres av Innovasjon Norge. Et av formålene med midlene er å stimulere til forsknings- og utviklingssamarbeid mellom norske leverandørbedrifter og offentlige kunder. Regjeringen vil fremme utnyttelse av forsknings- og utviklingskontrakter under Innovasjon Norge til bl.a. miljøteknologiutvikling. Regjeringen vil også vurdere andre tiltak for å fremme miljøteknologi gjennom offentlige anskaffelser. Et prosjekt som nylig er igangsatt av Nordisk ministerråd vurderer internasjonale og nasjonale erfaringer knyt-

tet til teknologidrivende anskaffelser i offentlig sektor. Prosjektet vil på denne bakgrunn foreslå tiltak for å fremme innovasjon av miljøteknologi gjennom offentlige anskaffelser, herunder nordisk samarbeid på området.

#### 4.3.9 Etisk ansvar

Produktenes verden er svært komplisert og uoversiktlig, og det er i praksis umulig for den enkelte innkjøper å spore produktene tilbake til de enkelte ledd i råvare- og produksjonskjeden. Samarbeid på nasjonalt og internasjonalt nivå for å øke gjennomskiktigheten («transparency») om sosiale forhold i markedet er derfor en grunnleggende forutsetning. En første tilnærming kan være å stille krav om at FNs menneskerettigheter og ILOs kjernekonvensjoner er oppfylt i hele verdikjeden.

Den internasjonale merkeordningen for rettferdig handel Fairtrade (Max Havelaar) har utviklet et eget system for å kontrollere at merkekriteriene overholdes i hele verdikjeden. En internasjonal standard (ISO 26000) om private og offentlige virksomheters samfunnsansvar, er nå under utvikling. Denne vil legge til rette for at virksomhetene skal kunne dokumentere sitt samfunnsansvar. Norske interessenter, også fra offentlige myndigheter, deltar i arbeidet med å utvikle standarden.

Regjeringen vil kartlegge hvilket handlingsrom som finnes for å stille etiske og sosiale krav innenfor dagens regelverk for offentlige anskaffelser. Regjeringen vil videre få utredet hvilke produktgrupper som bør prioriteres når det gjelder etiske og sosiale krav ved offentlige anskaffelser, og hvordan kriterier for etisk ansvar i offentlige anskaffelser kan utformes.

Regjeringen vil oppfordre alle offentlige institusjoner til – innenfor det regelverket tillater – å prioritere innkjøp av 'rettferdige produkter'/Fairtrade-merkede produkter.

#### 4.3.10 Internasjonale prosesser

Det er etablert en arbeidsgruppe for bærekraftige offentlige innkjøp som en del av FNs Marrakesh-prosess om bærekraftig produksjon og forbruk. Gruppen ser på mulighetene for å utvikle et internasjonalt kompetanseopplegg for nasjoner og organisasjoner for å styrke bærekraftige offentlige innkjøp. Norge deltar aktivt i denne gruppen.

EU-kommisjonen har oppfordret EUs medlemsland til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for å øke omfanget av miljøbevisste innkjøp i offentlig sektor.

Nordisk Ministerråd har satt miljøbevisste offentlige innkjøp høyt på dagsorden. Det vurderes bl.a. et samarbeid om felles nordiske innkjøpskriterier for miljøbevisste offentlige innkjøp, og et samarbeid med EU på dette området.

## 4.4 Evaluering av lov om miljøinformasjon

*Regjeringen vil:*

- Gjøre reglene i miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven enda bedre kjent, gjennom mer målrettet informasjon.

I forbindelse med behandlingen av Ot. prp. nr. 116 (2001–2002) om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak;

«Stortinget ber Regjeringen gjennomføre en samla evaluering av lov om miljøinformasjon etter at Klagenemnda har vært i funksjon i to år.»

Miljøinformasjonsloven tråde i kraft 1. januar 2004. Loven gir alle borgere rett til miljøinformasjon fra offentlige organer og fra offentlige og private virksomheter. Samtidig ble det gjort endringer i produktkontrollloven når det gjelder retten til såkalt produktspesifikk informasjon. Klage på mangelfull miljøinformasjon eller avslag på innsyn hos et offentlig organ går etter loven til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, mens tilsvarende klager i forhold til private virksomheter går til en egen klagenemnd (Klagenemnda for miljøinformasjon). Klagenemnda er sammensatt av representanter fra henholdsvis forbrukersiden, miljøsidens, media og næringslivet. Medlemmer i den sittende Klagenemnda ble oppnevnt ved kgl.res. i desember 2003 for en periode på fire år.

I forbindelse med Stortingets behandling av miljøinformasjonsloven ble det fra energi- og miljøkomiteen lagt vekt på at de nye pliktene etter miljøinformasjonsloven og produktkontrollloven ikke skulle medføre større byrder for virksomheter enn nødvendig for å oppfylle samfunnsmessige behov for informasjon på en tilfredsstillende måte.

Stortingets anmodningsvedtak er knyttet til at Klagenemnda har vært i funksjon i to år. Den evaluering av loven som er gjennomført for å ivareta Stortingets anmodningsvedtak, er derfor særlig knyttet til erfaringene med loven overfor privat virksomhet.

Som ledd i denne evalueringen har Miljøverndepartementet ved brev 5. april 2006 forespurt sentrale offentlige organer og private organisasjoner som antas å være berørt av loven om deres erfaringer med denne så langt. Høringsinstansene ble bedt om å gi tilbakemelding på i hvilken utstrekning rettighetene og pliktene etter loven blir benyttet, herunder særlig om omfanget av forespørsler overfor private virksomheter.

#### *Høringsinstansenes syn*

Miljøverndepartementet har mottatt i alt 36 høringsuttalelser, hvorav 18 inneholder informasjon av substansiell karakter.

En gjennomgående kommentar er at det er behov for mer informasjon om loven, både i virksomhetene som har plikt til å gi informasjon og i befolkningen som har rett til å få miljøinformasjon. Både *Norsk Presseforbund (NP)*, *Norsk Redaktørforening (NR)* og *Forbrukerrådet* har selv undersøkt virksomheters kjennskap til og kunnskap om loven ved å fremsette krav om informasjon. Inntrykkene fra disse forespørslene var at bedriftene i liten grad hadde kjennskap til loven. *Forbrukerrådet* viser i tillegg til at handelen ikke har den kunnskap om egne produkter som er nødvendig for å gi de svarene som kreves etter loven. Manglende tilbakemeldinger på forespørsler til bedrifter og for lavt kunnskapsnivå om egne produkter understrekes også av *Fremtiden i våre hender* og *GRIP*. Også *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* etterlyser mer og grundigere informasjonsarbeid omkring loven, og da spesielt rettet mot ansatte i handelen og næringslivet. Organisasjonen understreker videre at ikke alle omsetningsledd må ha oversikt over en tilnærmet fullstendig produktinformasjon.

*Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* gir blant annet uttrykk for at Klagenemnda har lagt seg på en for streng fortolkning av lovens bestemmelser om virksomhetenes informasjonsplikt. Videre uttrykker NHO skepsis til om det er hensiktsmessig ressursbruk at alle omsetningsledd skal ha oversikt over en tilnærmet fullstendig produktinformasjon. NHO uttaler også at loven ikke bør komme til anvendelse på områder som er underlagt spesialregulering om informasjonsplikt for næringslivet. *Norges Skogeierforbund* viser til at skogeierandelslagene bare har mottatt to krav om informasjon med henvisning til miljøinformasjonsloven. Det opplyses imidlertid at henvendelser fra enkeltpersoner vedrørende miljøet, men som ikke er basert på miljøinformasjonsloven, er økende. Norges Skogeierforbund gir imidlertid i sin utta-

lelse ikke uttrykk for at disse henvendelsene har vært belastende eller medført stort merarbeid.

Et generelt inntrykk basert på høringsuttalelsene er for øvrig at loven i begrenset utstrekning påberopes av organisasjoner og privatpersoner som krever miljøinformasjon fra offentlige virksomheter. Disse kravene bygges i stedet på offentlighetslovens regler om innsyn. Dette kommer blant annet fram av tilbakemeldingene fra Fylkesmennene. Flere offentlige organer uttaler imidlertid at loven har ført til økt kompetanse om egen miljøpåvirkning, og at den har bidratt til en økt beredskap for håndtering av forespørsler om miljøinformasjon.

#### *Oppfølging*

Miljøverndepartementet tok kort tid etter at loven trådte i kraft flere initiativ for å gjøre reglene kjent blant annet gjennom en informasjonsfolder, en egen nettside, og en informasjonsfilm for TV og kino. Det ble mot slutten av 2004 også sendt et utkast til rapport om Norges gjennomføring av Århus-konvensjonen om allmennhetens rett til miljøinformasjon fra offentlige organer, på bred høring. Rapporten inneholdt blant annet en gjennomgang av de rettigheter og plikter som følger av miljøinformasjonsloven. Miljøvernforvaltningen har for øvrig gjennom foredragsvirksomhet, møter m.v. spredt informasjon om loven.

Det kan likevel være behov for mer målrettet informasjon om loven, både overfor allmennheten, og overfor de som har plikter etter loven, særlig importører og ansatte i detaljhandelen, som møter forbrukerne. I tråd med hva blant annet HSH påpeker i sin høringsuttalelse, er det behov for at informasjon er mer spesifikk og ikke utelukkende av generell karakter. I stortingsmelding nr. 14 (2006–2007) *Sammen for en giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* legges det opp til en klar styrking av informasjonen om helse- og miljøfarlige kjemikalier. Særlig vil retten til informasjon om helse- og miljøfarlige kjemikalier i produkter gjøres enda bedre kjent. Miljøverndepartementet vil utforme mer målrettet informasjon til importører og detaljhandelen, og det vil bli tatt initiativ til et nærmere samarbeid med næringsliv, forbruker- og miljøvernorganisasjoner om egnede måter å spre informasjon til de enkelte aktører.

For at loven skal fungere etter sin hensikt, er det viktig at den enkelte forbruker på en relativt enkel måte kan rette sine forespørsler til alle ledd i omsetningskjeden. Produktkontrollloven § 10, som ble vedtatt samtidig med miljøinformasjonsloven, krever bl.a. at produsent, importør, bearbeider,

omsetter eller bruker av produkt har plikt til på forespørsel å gi informasjon om et produkt inneholder komponenter eller har egenskaper som kan medføre miljøforstyrrelse eller helseskade, og hvilke komponenter eller egenskaper dette er. Produsenter og importører har fra tidligere hatt plikt til å ha kunnskap om produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelser. Gjennom endringene i produktkontrollen har disse nå en plikt til å informere neste salgsledd om slike forhold, slik at forhandlere kan oppfylle sine plikter etter loven.

Høringsrunden har frembrakt nyttige erfaringer med loven. Det skal være enkelt for forbrukerne å framsette krav om informasjon, og henvendelser besvares av virksomheten som sådan innen lovens frister. Miljøverndepartementet finner ikke at det er framkommet opplysninger som viser at problemene på dette området er av en slik karakter at det nå er behov for å vurdere en endring av relevant lovgivning på området. Statens forurensningstilsyn har nå, i samarbeid med HSH, satt i gang et prosjekt for å øke kunnskapen om helse- og miljøfarlige kjemikalier i de ulike bransjene. Dette vil

bidra til å gjøre virksomhetene bedre i stand til å besvare henvendelser fra forbrukerne.

Klagenemnda for miljøinformasjon har pr. 1. januar 2006 truffet vedtak i 21 saker. At det har vært relativt begrenset med saker for klagenemnda og at det ikke er registrert mange begjæringer om informasjon med henvisning til loven, betyr ikke at loven er lite brukt eller at den ikke har noen betydning for utbredelsen av informasjon om miljøet. Kjennskap til, og aktiv bruk av denne typen lovgivning må utvikles over tid, jf. erfaringene blant annet med offentlighetsloven.

Ingen av høringsinstansene har kommet med innvendinger mot loven av mer grunnleggende karakter. Det er heller ikke vist til at denne medfører uforholdsmessige belastninger eller unødvendig ressursbruk for privat virksomhet/små/mellomstore bedrifter.

Blant annet på bakgrunn av høringen og miljøforvaltningens erfaringer med loven, anser vi at loven virker positivt. Det vil imidlertid bli arbeidet videre med å spre kunnskap om loven hos samtlige aktører som har plikter etter denne og blant befolkningen generelt.

## 5 Bærekraftig areal- og transportpolitikk

Regjeringen vil utvikle en mer aktiv nasjonal arealpolitikk for å oppnå en bærekraftig forvaltning av landets samlede arealressurser og skape gode fysiske omgivelser. Arealpolitikken skal også bidra til reduserte utslipp av klimagasser. Utbyggingsmønster og transportsystem skal samordnes med sikte på redusert motorisert transportbehov og økt bruk av kollektivtransport og sykkel framfor bil, og en trygg og effektiv trafikkavvikling. Gjennom mer langsiktig og helhetlig arealpolitikk skal nasjonale mål for lokal og regional utvikling forenes med mål for bevaring av landskaps-, natur- og kulturverdier.

Viktige temaer i arealpolitikken er avveining mellom bruk og vern, tilrettelegging for opplevelser og rekreasjon, og sikring av landskapsverdier, biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljø. En bærekraftig arealforvaltning innebærer ikke

bare å unngå miljøkonflikter i form av nedbygging eller ødeleggelse av verdier, men også å bidra til langsiktige løsninger og verdiskaping.

Kommunene har et hovedansvar for arealforvaltningen, gjennom planlegging og forvaltning etter plan- og bygningsloven. Kommunenes planansvar innebærer at de også skal ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i planleggingen. Regionale myndigheter skal bistå kommunene og vil kunne fremme innsigelser til planer som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar slike overordnede hensyn. Planlegging og forvaltning etter andre lover delegeres også i økende grad til kommunene. Mange arealforvaltningsspørsmål berører forhold ut over den enkelte kommune, og regionale planavklaringer er viktige for gjennomføringen av både nasjonal og kommunal miljø- og arealpolitikk.

### Boks 5.1 Viktige arealpolitiske føringer

- Arealpolitikken både nasjonalt og lokalt skal legge til rette for redusert utslipp av klimagasser.
- Arealplanleggingen skal bidra til å redusere klimaendringenes trussel mot liv, helse og materielle verdier, samt samfunnsviktige funksjoner og infrastruktur.
- Transportpolitikken i byområdene skal bidra til reduserte klimagassutslipp, bedre bymiljø og helse og økt tilgjengelighet for alle.
- Byer og tettsteder skal utvikles slik at miljø, livskvalitet og helse fremmes gjennom god stedsforming og boligkvalitet, tilgjengelige utearealer med høy kvalitet og sammenhengende grønnstrukturer med gode forbindelser til omkringliggende naturområder.
- Miljøkvaliteter i landskapet skal bevares og styrkes gjennom økt kunnskap om verdier og bevisst planlegging og arealpolitikk.
- Årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010.
- Fjellområdene skal forvaltes som landskap der kultur- og naturressursene, næringsmessig utnyttning og friluftsliv sikres og gjensidig utfyller hverandre.
- Villreinens leveområder skal sikres gjennom bedre kunnskapsgrunnlag og varige grenser mot utbygging i regionale og kommunale planer.
- Reindriftens arealgrunnlag skal sikres og avklares i forhold til andre bruks- og verneinteresser gjennom kommunale og regionale planprosesser.
- Fritidsbebyggelse skal lokaliseres og utformes med vekt på landskap, miljøverdier, ressursbruk og estetikk.
- Strandsonen skal bevares som et natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle.
- Vassdragene skal forvaltes gjennom helhetlig arealpolitikk som sikrer vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser.

Kapitlet er inndelt i tre hoveddeler:

- Strategiske grep for en bærekraftig arealpolitikk.
- Areal- og transportpolitikk for byer og tettsteder
- Landskapspolitikk og politikk for arealbruk utenfor byer og tettsteder.

Boks 5.1 viser noen viktige føringer for arealpolitikken som omtales i kapitlet.

## 5.1 Strategiske grep for en bærekraftig arealpolitikk

*Regjeringen vil:*

- Fremme ny plandel av plan- og bygningsloven med økt vekt på bærekraftig arealpolitikk, kunnskap om miljøvirkninger av tiltak, langsiktige arealavklaringer og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsgrenser.
- Styrke den regionale og kommunale kompetansen innen miljøvern og planlegging.
- Stimulere til en offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling i kommunene ved nettverksbygging og utveksling av erfaringer i programmet Livskraftige kommuner.
- Forbedre beslutningsgrunnlaget for arealpolitikken gjennom bedre kartlegging av nasjonale verdier, større krav til kommunal oppdatering av planer og økt vekt på regional planlegging og koordinering.
- Stimulere kommunene til å bruke arealplanleggingen til å redusere utslippet av klimagasser og utvikle sårbarhets- og risikoanalyser for klimaendringer.
- Sikre at arealbruken understøtter målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.
- Utvikle en nasjonal politikk for økt kvalitet og miljøbevissthet i arkitektur og omgivelser, både i offentlig og privat virksomhet.

Regjeringen vil i forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven legge vesentlig vekt på å styrke kommunal og regional planlegging som grunnlag for en bedre areal- og miljøpolitikk. Det innebærer økt vekt på å avklare langsiktige miljø- og samfunnskonsekvenser av ulike tiltak, mer sektorsamordning og samarbeid på tvers av kommunegrensene og bedre gjennomføringsregler.

Arbeidet med å kartlegge nasjonale interesser som grunnlag for arealpolitikken har høy prioritet, bl.a. gjennom satsingen på Norge digitalt. Det skal i løpet av perioden 2007–2010 utarbeides nye fylkesvise geodataplaner for hele landet. Et forbedret

digitalt kunnskapsgrunnlag vil være vesentlig for at kommunene skal kunne ivareta nasjonale og regionale miljøinteresser i sin planlegging.

Kommunene bør i sin arealplanlegging legge opp til å redusere utslipp av klimagasser. Lokale konsekvenser av klimaendringene bør avklares gjennom sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner. Tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser vil bli presentert i en egen stortingsmelding om klimapolitikken.

Den samlede miljø- og plankompetansen i kommunene er redusert de siste 10 år. Kommunene uttrykker et klart ønske om å styrke det regionale samarbeidet og den planfaglige kompetansen innen miljø- og bærekraftig samfunnsutvikling. Programmet Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling – er et tilbud til kommunene om å arbeide kreativt og systematisk med miljø og samfunnsutvikling sammen med andre kommuner og regionale aktører.

Regjeringen vil arbeide for større bevissthet om kvalitet og miljøhensyn i arkitektur og omgivelser. Regjeringen har skjerpet kravene til energibruk i nye bygg. Miljøkvalitet og energibruk henger nært sammen med lokalisering og utbyggingsform. Det er behov for økt kunnskap og større oppmerksomhet omkring arealplanlegging som virkemiddel for økt miljømessig og arkitektonisk kvalitet, både i byen og i det åpne landskapet. Målet må være at vi bygger på en måte som bidrar både til miljømessig, opplevelsesmessig og økonomisk verdiskaping.

Kommunene forvalter store nasjonale og regionale miljøverdier. Målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 gjelder også for kommunene. Regjeringen legger vekt på at nasjonale mål og interesser skal formidles mest mulig samordnet og entydig til kommunene. Regionalt nivå skal gjennom sin planlegging konkretisere nasjonale mål og interesser og få fram regionalt viktige interesser. Regionalt nivå har med sin kompetanse innenfor ulike sektorer en viktig oppgave i å bistå kommunene i sin planlegging og arealforvaltning.

## 5.2 Areal- og transportpolitikk for byer og tettsteder

### 5.2.1 En bedre samordnet areal- og transportpolitikk

*Regjeringen vil:*

- Åpne for at inntekter fra bompengeneinnkreving også kan benyttes til drift av kollektivtransport.
- I forbindelse med framlegging av Nasjonal transportplan 2010–2019 vurdere hvordan for-

pliktende avtaler mellom staten og lokale myndigheter kan bli et effektivt redskap for en samordnet virkemiddelbruk i areal- og transportpolitikken.

- Vurdere å revidere belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byene, basert på resultatene av evalueringen av ordningen.
- Arbeide for at kollektivtransporten skal være lettere tilgjengelig for alle.
- Øke satsingen på sykkel som transportmiddel.
- Gi klarere bestemmelser for lokalisering av offentlige og private publikumsrettete virksomheter.
- Legge bedre til rette for parkeringsstyring i byområder.

### 5.2.1.1 Utdrøiningene

Byene våre er i vekst både i antall innbyggere og økonomisk aktivitet. Veksten gir utfordringer knyttet til arealbruk, transport, miljø, helse og trivsel. De fleste byer og tettsteder har fått en utflytende

form som gir stort transportbehov, høyt energiforbruk og dårlig grunnlag for kollektivtilbud. Mange byer har de senere årene utnyttet arealene mer effektivt ved fortetting, omforming og gjenbruk av arealer, og det er satset sterkere på kollektivtransport. Hovedinntrykket er likevel at persontransporten med bil fortsatt øker selv om kollektivtransport flere steder viser en positiv utvikling. Andelen som sykler har også økt noe i enkelte storbyer.

I de større byene kan lokal luftforurensing gi betydelige helse- og trivselsproblemer, selv om luftkvaliteten har blitt bedre i de siste årene. Antallet personer utsatt for støypenger er stort særlig i byene og i trafikkerte områder. Vegtrafikken er den klart dominerende kilden til både lokal luftforurensing og støy. Bytransport bidrar også betydelig til klimagassutslippene i Norge. Transportvirksomheten står for drøyt halvparten av de samlede utslippene i hovedstadsområdet og i andre større byområder, og andelen er økende.

Med framskriving av dagens utvikling ventes en betydelig økning i vegtrafikken i byområdene. Det er stort press for videre utbygging av hoved-

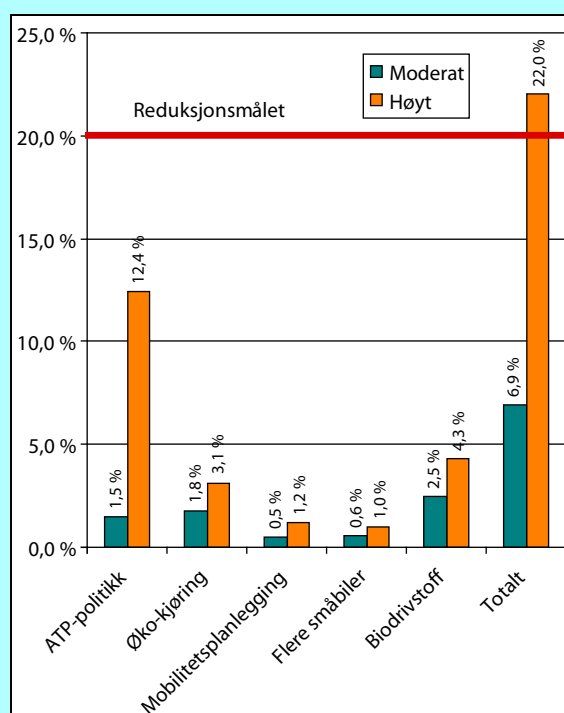
### Boks 5.2 Bedre areal- og transportplanlegging (ATP) reduserer klimagassutslipp

I klima- og energihandlingsplanen for Oslo, Akershus og Buskerud er det et mål å redusere klimagassutslippene fra vegtrafikken i regionen med 20 prosent fram til 2010. Handlingsplanen foreslår en rekke tiltak for å nå målet. Virkningsberegninger viser at god arealplanlegging, utbygging av miljøvennlig transport og tiltak som begrenser bilbruken vil til sammen kunne redusere klimagassutslippene med vel 12 prosent.

ATP-tiltakene er samfunnsøkonomisk gunstige å gjennomføre og omfatter:

- Fortetting i knutepunkter
- Streng parkeringspolitikk
- Vegprising
- Redusert kjøretid for kollektivtransporten, økt frekvens og dekning
- Bedre tilrettelegging for syklende og gående
- Kun mindre kapasitetsøkning på vegnettet.

Mer miljøvennlig bytransport og bedre bymiljø krever innsats fra både sentrale og lokale myndigheter. Det kreves samtidighet i gjennomføringen av ATP-tiltakene for å oppnå full effekt.



Figur 5.1 Reduksjon av utslipp av transport fram til 2010.

Kilde: Civitas, Oslo 2003.



vegene inn mot byene. Dette kan føre til ytterligere bilbruk, støy og forurensning og opphoping av biler i sentrumsområdene. Både nasjonalt og internasjonalt er det imidlertid en økende erkjennelse av at trafikk- og miljøproblemene i byene bare kan løses gjennom en kombinasjon av tiltak som fremmer kollektivtransport, sykling og gange og som begrenser personbiltrafikken. Det er verken miljømessig eller samfunnsøkonomisk riktig, eller praktisk mulig, å bygge seg ut av trafikktoppene ved ny vegkapasitet.

Regjeringen er derfor opptatt av å bryte trenden i transportutviklingen i byområdene. Et viktig grep er å utvikle en mer samordnet areal- og transportpolitikk. Dette innebærer at lokale myndigheter må gjennomføre en utbyggings- og lokaliseringspolitikk som reduserer transportbehovet og som gir grunnlag for en sterkere satsing på kollektivtransport og på sykkel og gange og samtidig ta i bruk restriktive virkemidler for å redusere bilbruken. Et annet hovedgrep er å iverksette tiltak for å påvirke næringsliv og befolkning til å velge miljøvennlig transport.

Regjeringens arbeid med å forbedre luftkvalitet og redusere støyplagene er omtalt i kap. 9.

#### 5.2.1.2 Tiltakene

Det er utarbeidet areal- og transportplaner i en rekke byregioner. Planene er gjennomgående i samsvar med de nasjonale føringene som er gitt i de rikspolitiske retningslinjene, men det er betydelige svakheter når det gjelder gjennomføringen. Best er oppfølgingen m.h.t. mer konsentrert arealbruk og utbyggingsmønster, mens oppfølgingen når det gjelder kollektivtransport, sykkel og trafikkregulerende tiltak er mer mangelfull. Vegutbygging blir ofte prioritert foran kollektivtransport både i byområdene og i transportkorridorene inn mot byene, med den følge at biltrafikken øker sterkere enn de andre transportformene. Det er viktig å finne balansen mellom utbygging av vegsystemet, et godt kollektivtilbud og bruk av tiltak som regulerer biltrafikken. Videre er et attraktivt sykkelvegnett og trygge gangveier viktige tiltak for å oppnå en mer balansert transportmiddelfordeling. En viktig utfordring er å få til en koordinert bruk av areal- og transportpolitiske virkemidler på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivå.

For øvrig har regjeringen registrert at det ikke har vært lokal vilje til å ta i bruk gjeldende lovverk for vegprising. Samferdselsdepartementet har derfor invitert til en dialog med bl.a. de største bykommunene og tilhørende fylkeskommuner om hvordan vegprising kan inngå i framtidens transport-

### Boks 5.3 Vegprising i Stockholm

Et forsøk med vegprising i sentrale deler av Stockholm ble gjennomført første halvår i 2006. Taksten var differensiert over døgnet med høyest avgift i rushtiden morgen og ettermiddag. Forsøket hadde tre hovedmål: Redusert biltrafikk, bedre miljø og forbedret opplevd bymiljø.

Biltrafikken inn og ut av sentrumsområdet i rushtiden gikk ned med 22 prosent fra våren 2005 til våren 2006. Samlet ble trafikkarbeidet redusert med ca 15 prosent over døgnet.

Høsten før forsøket ble kollektivtilbudet betydelig forbedret. I forsøksperioden økte kollektivreisene med ca. 6 prosent. Både buss og taxi og øvrig nyttetransport har fått bedre framkommelighet. Utslippene av CO<sub>2</sub> ble redusert med 14 prosent, partikler med vel 9 prosent og NO<sub>x</sub> med ca 7 prosent. Ettersom trafikkreduksjonen har skjedd der befolkningstettheten er størst, regnes det med at reduksjonen spesielt av partikler har hatt betydelig helseeffekt. Støynivået ble redusert med 1–2 dBA. I kombinasjon med mindre biltrafikk og bedre luftkvalitet, oppleves støyreduksjonen som en tydelig miljøforbedring. Trafikksikkerheten er bedret, og reduksjonen av personskaueulykker er anslått til mellom 5 og 10 prosent.

Til tross for trafikkreduksjonen, har omsetningen i varehandelen i betalingssonen økt i samme takt som i regionen for øvrig.

Da forsøksperioden var over, økte biltrafikken umiddelbart i de sentrale deler av Stockholm. Høsten 2006 var den tilbake på samme nivå som høsten 2005.

Kilde: Fakta og resultat från Stockholmforsøket. August 2006.

politikk i de største byområdene. Departementet ønsker spesielt tilbakemelding på i hvilken grad vegprising er vurdert som et aktuelt virkemiddel for den lokale transportpolitikken. I tillegg er det bedt om tilbakemelding om hvordan staten kan endre sin virkemiddelbruk eller gjøre vegprising mer attraktivt som virkemiddel.

### *Inntekter fra bompenger og annen trafikantbetaling kan brukes til drift av kollektivtransport*

Regjeringen vil se nærmere på regelverket med sikte på å åpne for bruk av bompenger og annen trafikantbetaling til drift av kollektivtransport for å få et bedre kollektivtilbud i byområdene. Dette vil være et ledd i regjeringens satsing på kollektivtransport. Med dagens regelverk kan bompengeinntekter bare brukes til finansiering av infrastruktur for kollektivtransport.

### *Belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byene*

Belønningsordningen for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk i byene har vært virksom i fire år og vil bli evaluert i 2007. Evalueringen vil blant annet gi svar på om ordningen fungerer etter hensikten, og om det bør foretas justeringer i måten den er utformet og praktiseres. Det vil også bli vurdert hvorvidt belønningsordningen bør erstattes av en annen, tilsvarende tilskuddsordning. Regjeringen vil styrke belønningsordningen, eller tilsvarende ordning, og prioritere byområder som ønsker å utprøve vegprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak.

### *Kollektivtransporten skal være lettere tilgjengelig for alle*

Regjeringen går inn for å styrke arbeidet med økt tilgjengelighet til kollektivtransporten, blant annet gjennom tilgjengelighetsprogrammet BRA, som er en viktig del av regjeringens arbeid for å bedre forholdene for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Bedre tilgjengelig kollektivtransport bidrar til økt kvalitet og et bedre tilbud til alle passasjerer og vil dermed også bidra til å øke kollektivtransportens konkurransekraft generelt.

Samferdselsdepartementet har opprettet en tilskuddsordning for kommunesektoren for å intensivere arbeidet med tilgjengelighet. Ordningen brukes til å samordne ulike statlige, kommunale og fylkeskommunale tilgjengelighetstiltak. Enkle og kostnadseffektive løsninger prioriteres. Innsatsen er konsentrert til trafikktonge strekninger og knutepunkt.

Miljøverndepartementet har igangsatt et samarbeidsprosjekt med flere byer for å gjøre sentrumsområdene tilgjengelig for alle. Det legges her vekt på god utforming av gater og uterom, lett atkomst til bygninger og god tilgjengelighet til kollektivtransport. Prosjektet blir utviklet i nær sam-

menheng med BRA-programmet og er også koplet til Jernbaneverkets og NSBs arbeid med stasjonsutvikling i flere av byene.

Arbeidet med bedre tilgjengelighet for funksjonshemmete til kollektivtransport vil bli videreutviklet og presentert i Nasjonal transportplan 2010–2019.

### *Økt satsing på sykkel som transportform*

Regjeringen vil øke satsingen på sykkeltiltak (sykkelveger, sykkelfelt m.m.). Det er bl.a. et mål at innen 2009 skal halvparten av alle byer og tettsteder med mer enn 5000 innbyggere ha vedtatte planer for hovednett for sykkeltrafikk. Det er et mål å få bygd ut gang- og sykkelveier i en radius på to km ved alle skoler.

Vi sykler relativt lite i Norge. Anslagsvis 4–6 prosent av alle personreiser foretas med sykkel. Potensialet for sykling er stort. Ifølge reisevaneundersøkelsene er nesten 40 prosent av de daglige reisene her i landet kortere enn tre kilometer. 60 prosent av disse reisene foretas med bil. Selv på reiser kortere enn en kilometer er bilandelen nesten 30 prosent.

Overgang fra bilbruk til sykkel og gange er viktig både i helse- og miljøsammenheng. Transportøkonomisk institutt har anslått den samfunnsmessige nytten av å legge til rette for økt gange og sykling til å være minst 4–5 ganger høyere enn kostnadene. For å kunne gjøre sykkel til et reelt alternativ til bil, er det nødvendig å bygge sammenhengende nett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder. Utbygging av fortau/gangveger og egne sykkelveger/sykkelfelt er viktig for at syklistene og myke trafikanter skal kjenne seg trygge når de ferdes langs vegen. Utbygging av sykkelvegnettet i byområdene er også viktig i forbindelse med sykkelkulturisme, som er i utvikling både i Norge og resten av Europa.

Vegholder, dvs. kommune, fylke og stat har ansvaret for sykkelvegene. Dette krever nært samarbeid og forpliktende avtaler om planlegging, finansiering og drift. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner følger opp statlige midler gjennom egne bevilgninger og ved bruk av inntekter fra bompenger eller annen trafikantbetaling.

### *Klarere bestemmelser for lokalisering av offentlig og privat publikumsrettet virksomhet*

Offentlig og privat publikumsrettet virksomhet, herunder kjøpesentre, skal lokaliseres sentralt og til områder som er lett tilgjengelig med kollektivtransport. Regjeringen vil derfor tydeliggjøre de

rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging og revitalisere de nasjonale politiske føringene som lå til grunn for kjøpesenterstoppen. Regjeringen vil også vurdere å ta i bruk nye juridiske virkemidler for å sikre gjennomføring av nasjonal og regional politikk på dette området.

Kjøpesenterstoppen, som varte fra 1999 til 2004, ble evaluert i 2006. Hovedinntrykket er at den virket etter hensikten. De aller fleste nye kjøpesentre er blitt lokalisert i sentrale byområder, men det er også utviklet nye handelskonsepter som ikke fanges opp av regelverket. Disse etableres ofte utenfor eller i utkanten av byene og er bilbaserte. Evalueringen viser også at de regionale planene for handel og senterstruktur som ble utarbeidet under kjøpesenterstoppen, ikke følges like godt opp i alle fylker. Det tillates oppføring og utvidelse av kjøpesentre som ikke er i samsvar med disse planene. Det er dessuten et problem at eldre reguleringsplaner tillater utbygging i strid med de regionale planene.

Regjeringen vil understreke at den nasjonale politikken for lokalisering av kjøpesentre og andre handelskonsepter ligger fast. Evalueringen viser at det er behov for tydeligere retningslinjer for behandling av ulike handelskonsepter og mer forpliktende regler som sikrer at regionale planer blir fulgt i kommunenes planlegging og saksbehandling.

Regjeringen vil innskjerpe statlige organers plikt til å legge de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging til grunn for utvikling av statlig eiendom og lokalisering av institusjoner og annen virksomhet i byer og regioner. Statlig virksomhet skal bygge opp under byutviklingsplaner og regionale areal- og transportplaner som følger nasjonale prinsipper for miljøvennlig byutvikling. Høyskoler, sykehus, tinghus og andre virksomheter må legges til områder som er lett tilgjengelig for alle. Regjeringen vil utvikle tydeligere retningslinjer og rutiner for lokalisering av statlig virksomhet.

#### *Bedre mulighet til parkeringsstyring i byområder.*

Regjeringen tar i den nye plan- og bygningsloven sikte på å gi kommunene bedre muligheter til å styre parkeringspolitikken. Tidligere parkeringsvedtekter kan bli erstattet av bestemmelser til kommuneplanen. Det er bl.a. aktuelt å fastsette

maksimumsnormer, dvs. en øvre grense for antall parkeringsplasser for ulike deler av byen, jf. boks 5.4. Regjeringen vil også utrede egnete virkemidler for kommuner som ønsker bedre kontroll med eksisterende private parkeringsplasser.

Reisevaneundersøkelser viser en klar sammenheng mellom tilgang på parkeringsplasser og trafikantenes valg av transportmiddel. Ifølge TØI-rapport 615/2002 kan ni av ti arbeidstakere i Norge parkere gratis på arbeidstedet. Blant yrkesaktive med god tilgang til parkering kjører 74 prosent bil til arbeidet, mens det bare er 25 prosent som bruker bil blant dem som har dårlig tilgang til parkering. Muligheter for parkering påvirker også valg av reisemål, for eksempel for handlereiser. Bedre parkeringsstyring kan derfor være et effektivt virkemiddel for å endre transportmiddelfordelingen i byen.

Det er kommunene som har ansvaret for parkeringspolitikken. Ved å bruke plan- og bygningsloven kan kommunene regulere parkering ved ny utbygging. Loven gir betydelige muligheter, men blir i liten grad brukt for å begrense parkeringsomfanget. Mange byer har overlatt parkeringen i sentrum til private selskaper og har derved mistet både inntekter og muligheter til å styre parkeringstilbudet.

I den nye plan- og bygningsloven vurderes det å erstatte tidligere vedtekter om minimumsnormer for parkering med bestemmelser om maksimumsnormer. Dette innebærer at det til kommuneplanen kan fastsettes områdevisse parkeringsbestemmelser som kan variere innenfor byområdet. Sentrumsområder og andre områder med god kollektivbetjening bør f.eks. ha lav parkeringsdekning.

I ny plan- og bygningslov legges det opp til at parkering for sykler skal innarbeides i planene på lik linje med bilparkering. Dette gjelder både ved planlegging av transportsystemet, f.eks. ved stasjoner og holdeplasser, og i forbindelse med nye bygg og virksomheter.

Det private parkeringstilbudet utgjør i mange byer mer enn halvparten av det samlede antall parkeringsplasser. Regjeringen vil utvikle bedre styringsmuligheter også for bruken av disse parkeringsplassene som ledd i en helhetlig areal- og transportpolitikk. Det kan bl.a. være aktuelt å vurdere kommunal lovhjemmel til å gebyrlegge private parkeringsplasser.

#### Boks 5.4 Parkeringspolitikk i Trondheim

Trondheim kommune fører en aktiv parkeringspolitikk. Det nye «Statens hus», som ble lokalisert i Midtbyen i 2002, har ingen egne gratis parkeringsplasser. Bilførerandelen sank fra 63 prosent da de statlige etater var lokalisert forskjellige steder i byen, til 20 prosent etter samlokaliseringen.

Tilsvarende er ca 800 kommunefunksjonærer blitt samlokalisert i sentrum i perioden 2004–06. Her er det ingen arbeidsplassparkering bortsett fra for bevegelseshemmete, men det er private P-hus med avgiftsparkering i nærheten. Kommunen har opprettet bilpool med tjenestebiler, og det er anlagt avlåst sykkelparkering med garderobes og dusj. Bilførerandelen for arbeidsreiser sank fra 50 prosent til 10 prosent etter flyttingen. Gjennomsnittlig reisetid økte fra 21 til 23 minutter, og de aller fleste er fornøyd med arbeidsreisen. For tjenestereiser sank bilførerandelen fra 72 til 38 prosent. Tjenestereiser til fots økte fra 5 til 14 prosent og med sykkel fra 6 til 17 prosent.

#### 5.2.2 En politikk for å påvirke næringsliv og befolkning til miljøvennlig transport

Regjeringen vil:

- Etablere et nasjonalt kompetansesenter for å samle inn og formidle kunnskap om og erfaringer med mobilitetsstyring.
- Etablere en støtteordning for mobilitetsrådgivning i større bykommuner i forhold til bedrifter og virksomheter med mange arbeidsplasser.
- Se på mulighetene for å sikre lovgrunnlag for mobilitetsplaner for store bedrifter/virksomheter og for store næringsområder med mindre virksomheter som kan samarbeide om ansattes arbeids- og tjenestereiser.
- Arbeide for å øke kravene til miljøvennlig transport ved miljøsertifisering (ISO 14001 eller miljøfyrtårn) i bedrifter.
- Se på mulighetene for å likestille fordelbeskatning av ulike avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om transportløsninger i arbeidsforhold.

#### 5.2.2.1 Mobilitetsstyring

Mobilitetsstyring i virksomheter (eller bedriftsrettet mobilitetsstyring) er definert som arbeidet med å øke andelen miljøvennlige og helsebringende arbeids- og tjenestereiser, samt varetransport i bedriften. Mobilitetsstyring kan gjennomføres av bedriftene på egen hånd, men det er viktig med et nært samarbeid mellom flere aktører, som f.eks. offentlige myndigheter, kollektivselskaper, bedrifter, organisasjoner, fagforeninger, husstander og enkeltpersoner.

Effekten av bedriftsrettet mobilitetsstyring blir størst når tiltakene er gjennomført på bred basis og på en systematisk og langsiktig måte (tiltaksplaner), jf. boks 5.5. Virkningene blir større hvis man jobber med større bedrifter (over 250 ansatte og oppover) eller i sammenhengende næringsområder. Mobilitetsstyring vil være mest effektiv hvor de offentlige rammebetingelsene støtter bruk av kollektiv, sykkel og gange og begrenser bilbruken.

#### Boks 5.5 Nytteverdien av bedriftsrettet mobilitetsstyring

- Innsparing av parkeringsplassbehov, parkeringsplasser kan evt. leies ut og gi ekstra inntekter for virksomheten.
- Mindre bruk av areal til parkering av biler på gateplan.
- Mindre klimautslipp, støy og lokal luftforurensing.
- Færre trafikkulykker.
- Reduksjon av bilbruk i virksomheter. Potensialet for reduksjon av bilreiser gjennom innføring av mobilitetsstyring er konservativt anslått mellom 5 og 15 prosent.

Et regneeksempel om bedriftsrettet mobilitetsstyring fra München viste en innsparing på 10 prosent i virksomheter med mer enn 250 ansatte. Nytteverdien var beregnet til ca 5,7 mill. euro.

### 5.2.2.2 Aktuelle tiltak fra offentlig sektor innen bedriftsrettet mobilitetsstyring

#### – Nasjonalt kompetansesenter

Regjeringen vil etablere et nasjonalt kompetansesenter for å samle inn og formidle kunnskap om og erfaringer med mobilitetsstyring.

#### – Mobilitetsrådgiving i kommunene

Regjeringen vil etablere en støtteordning for mobilitetsrådgiving i større kommuner i forhold til bedrifter og virksomheter med mange arbeidsplasser. Det nasjonale kompetansesenteret kan eventuelt administrere ordningen.

#### – Mobilitetsplaner – tiltakspakker for miljøvennlig transport

Mobilitetsplaner innebærer at det utarbeides tiltakspakker for å redusere organisasjonens transportbehov, minske avhengigheten av kostbar bilbruk, og legge til rette for at de fleste reiser kan skje med miljøvennlige transportformer.

Til forskjell fra andre land er ikke mobilitetsplaner forankret som et verktøy innen areal- og transportplanleggingen i Norge. I dagens regelverk er det ikke hjemler for å kreve/pålegge bedrifter å utarbeide mobilitetsplaner. Regjeringen vil se på mulighetene for sikre lovgrunnlag for mobilitetsplaner.

#### – Miljøsertifisering

ISO 14001 er en internasjonal standard for bedrifter som vil bygge opp et miljøstyringssystem i sin organisasjon. Transport er i beskjeden grad vektlagt i dagens regelverk for miljøsertifisering. Regjeringen vil arbeide for å øke kravene til miljøvennlig transport ved miljøsertifisering (ISO14001, miljøfyrtårn) av bedrifter.

#### – Likestille fordelsbeskatning av avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om transportløsninger i arbeidsforhold

Regjeringen mener at det må bli lønnsomt å velge kollektive løsninger for jobbreiser, og i tettbygde områder må det legges til rette for økt bruk av sykkel og gange

I dag blir arbeidstakeren beskattet på ulike måter ved fri bruk av parkeringsplass, sykkel eller månedskort, som arbeidsgiver har kjøpt inn til den ansatte. Dersom arbeidsgiver stiller fri parkeringsplass til rådighet for arbeidstakers privatbil, blir den ansatte ikke fordelsbeskattet.

Regjeringen vil se på mulighetene for å likestille fordelsbeskatning av ulike avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om transportløsninger i arbeidsforhold. Dette vil for eksempel innebære at fordel av firmabiler, firmasykler og firmamånedskort for kollektivreiser behandles på samme måte og beskattes likt.

### 5.2.3 Arealpolitikk for bedre miljø i byer og tettsteder

#### Regjeringen vil:

- Følge opp erfaringene fra det flerårige samarbeidet med de største byene om byomforming og sentrumsutvikling gjennom ny plan- og bygningslov og tilhørende veiledning og formidling
- Sikre grønnstruktur og friområder i byer og tettsteder, bl.a. gjennom strengere håndheving av rikspolitiske retningslinjer for barn og unge
- Følge opp handlingsplanen for fysisk aktivitet og legge økt vekt på folkehelse i planlegging.
- Styrke universell utforming i all planlegging og utbygging og iverksette rikspolitiske retningslinjer for universell utforming

#### 5.2.3.1 Utfordringene

Utfordringene knyttet til byvekst, arealpress og økende bilbruk i byene er nærmere beskrevet ovenfor. Ifølge Statistisk sentralbyrå har arealbruken pr. innbygger i byer og tettsteder i perioden 2000–2004 for første gang i etterkrigstiden vist en liten nedgang – fra 630 til 627 m<sup>2</sup>. Tall for 2005 viser at denne utviklingen har fortsatt i de største byene. Fra å utvikle areal- og transportkrevende utbyggingsmønstre legger nå byene opp til en mer effektiv arealutnyttelse, fortetting og gjenbruk av tidligere utbygde arealer.

Utbyggingspresset innenfor byggesonen medfører i mange byer og tettsteder at fortettingen går på bekostning av både uteområder på den enkelte tomt, i boligens nærområde og de arealene og grønne områdene som barn og unge bruker. Dette reduserer barnas muligheter til å være fysisk aktive. Fra 1999 til 2002 ble slike arealer redusert med ca. sju prosent og fra 2002 til 2004 med fem prosent. Andelen av befolkningen som har trygg tilgang på minst fem dekar leke- og rekreasjonsarealer innenfor 200 meters avstand, varierer i de ti største byene fra Tromsø med 88 prosent til Stavanger med 62 prosent, jf. kapittel 6.4 om friluftsliv.

Miljøverndepartementet samarbeider med de største kommunene og berørte departementer for å vurdere nye virkemidler og kvalitetskriterier for fortetting og byomforming og samtidig sikre kvaliteten i utbyggingen, jf. boks 5.6. Dette samarbeidet vil bli videreført for å sikre en byutvikling med høy kvalitet i byrom og utearealer, at grønnstrukturer bevares og utvikles og at bruk av rekreasjonsarealer til utbyggingsformål reduseres.



### Boks 5.6 Samarbeid mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen

Regjeringen og byrådet i Oslo inngikk 11. januar 2007 en intensjonsavtale om et samarbeid om Groruddalen for perioden 2007–2016. Hovedmålet er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Oslo kommune har ansvaret for den helhetlige utviklingen i Groruddalen. Miljøverndepartementet koordinerer statens innsats. Den felles innsatsen er organisert innen fire program:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen (Samferdselsdepartementet og Oslo kommune)
2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø (Miljøverndepartementet og Oslo kommune)
3. Bolig-, by- og stedsutvikling (Kommunal- og regionaldepartementet og Oslo kommune)
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Oslo kommune)

Flere departementer og byrådsavdelinger deltar i program 4. Program 3 er foreløpig satt til 2006–2010. Årlige politiske møter leder samarbeidet og avklarer økonomiske rammer. Samarbeidsutvalget for Groruddalen koordinerer innsatsen. Programgrupper med deltakere fra bydeler, kommunale og statlige etater leder arbeidet med konkrete tiltak. Samarbeidet bygges ut med bydeler og offentlige institusjoner, beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet.

Stat og kommune vil samfinansiere innsatsen og avklare økonomiske rammer i de årlige budsjetter. I 2007 har begge partene avsatt 50 mill. kr som ekstramidler. Groruddalen er også prioritert i kommunens ordinære budsjetter og i de statlige Handlingsprogrammene 2006–2009 innenfor Nasjonal transportplan og i Handlingsplan for integrering og inkludering. I 2007 vil det bli satt i gang over 50 tiltak med en samlet økonomisk ramme på 446 mill. kr.

Utbyggingspress og fortetting berører sentrale deler av byer og tettsteder med mange verdifulle kulturminner og kulturmiljøer. Det trengs bedre virkemidler og kunnskap om hvordan vi kan ivareta både attraktivt miljø, historisk særpreg og funksjonelle hensyn. Bl.a. skal det bygges opp erfaringsbasert kunnskap om hvordan kommunene kan drive planlegging og forvaltning som sikrer god integrering av utviklings- og vernehensyn.

#### 5.2.3.2 Barn og miljø, helse og fysisk aktivitet

Gode nærmiljøer for barn og unge karakteriseres av god tilgang på trygge og varierte områder for lek og aktiviteter, uten støy og forurensning. Det er påvist at egenskaper ved det fysiske miljøet påvirker aktivitetsnivået. Gjennom den kommunale planleggingen kan det legges til rette for sammenhengende grønnstrukturer, innslag av natur og grøntarealer i boligområder, korte avstander til gode plasser for lek og fysisk aktivitet.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge er evaluert. Evalueringen viser at barn og unges behov og interesser blir satt på dagsorden i mange kommuner, men at de gjerne taper overfor andre interesser og hensyn. Ønsker om høy arealutnyttelse blir i stor grad imøtekommet i kommunale planprosesser, og lekeplasser, balløkker og grøntområder må ofte vike.

Regjeringen vil håndheve rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planlegging strengere. Hensynet til barn og unge og deres behov for gode og aktivitetsfremmende utemiljøer må tillegges avgjørende vekt ved avveining av ulike interesser i planleggingen. Dette vil bli fulgt opp i forbindelse med arbeidet med ny plan- og bygningslov og tilhørende veiledning.

St. meld. nr. 16 (2002–2003) *Resept for et sunnere Norge*, setter søkelyset på helseutfordringene og inneholder mål og strategier for folkehelsepolitikken. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2005–2009, er en nasjonal mobilisering for bedre folkehelse gjennom økt fysisk aktivitet.

Regjeringen arbeider med en nasjonal strategi for miljø og helse 2007–2017, som oppfølging av Verdens helseorganisasjons 4. ministerkonferanse om miljø og helse i Budapest 2004.

Siktemålet er å løfte fram og synliggjøre de helse- og miljøutfordringene som betyr mest for barn og unge i Norge. Strategien skal bidra til å realisere vedtatt politikk og samtidig legge premisser for å møte nye utfordringer.

Det forebyggende arbeidet med miljø og helse skal også sikre omgivelsene for de gruppene som er mest avhengige av nærmiljøet – spesielt barn.

Dette krever at vi tar vare på miljø som skaper trivsel, gjenkjennelse og tilhørighet. Det vil bli lagt vekt på stedskvalitet i det videre arbeid med by- og tettstedsutvikling.

### 5.2.3.3 *Universell utforming – strategi for bærekraftig byutvikling, likestilling og deltakelse for alle*

En betydelig andel av befolkningen har nedsatt funksjonsevne hele eller deler av livet og møter en rekke barrierer som skaper problemer i dagliglivet. Regjeringen har som mål å sikre likestilling og deltakelse for alle. Dette skal skje gjennom *universell utforming* av produkter og omgivelser, på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig og uten behov for tilpassing eller en spesiell utforming.

Miljøverndepartementet har de senere årene arbeidet med å bygge opp kompetanse, praksis og regelverk for å styrke universell utforming i planlegging. Både fylker og kommuner setter seg mål for universell utforming i sin planlegging. Samarbeid med pilotkommuner har vist seg å være et godt strategisk grep, og denne satsingen skal fortsette.

Universell utforming skal styrkes i ny plan- og bygningslov, og det skal utarbeides rikspolitiske retningslinjer for universell utforming. Miljøverndepartementet vil i samarbeid med relevante sektorer, kommuner og fylkeskommuner utarbeide en forpliktende tidsplan for tilgjengelighet i uteområder i byer og tettsteder. Det vil også bli utviklet nasjonale indikatorer.

Det er en utfordring å forene universell utforming med hensynet til fredete bygninger og arkeologiske kulturminner. Riksantikvaren har i 2006 utarbeidet en strategisk plan for universell utforming og kulturminner som vil bli fulgt opp. Det er også viktig å integrere universell utforming i friluftslivsarbeidet. Direktoratet for naturforvaltning gir fra 2007 tilskudd til tiltak for å øke tilgjengeligheten til grønne områder i byer og tettsteder.

## 5.3 Landskapspolitikk og politikk for arealbruk utenfor byer og tettsteder

### 5.3.1 Landskapet som nasjonal ressurs og grunnlag for lokal utvikling

Regjeringen vil:

- Øke bevisstheten om landskapets betydning i kommunal og regional planlegging og utvik-

ling, i samsvar med forpliktelsene i den europeiske landskapskonvensjonen.

- Øke kunnskapen om endringer i landskapet og hva de betyr for miljø, samfunn og enkeltmenneske.
- Utvikle bedre metoder og verktøy for sikring og utvikling av landskapsverdier.
- Videreutvikle en landbrukspolitikk som bevarer et levende landbruk og et levende jordbrukslandskap i hele landet og sikre verdier knyttet til de historiske jordbruksarealene, dvs. areal som har vært brukt og preget av jordbruksvirksomhet og som har vært ute av drift for kortere eller lengre tid.
- Evaluere og målrette bruken av regionale miljøprogram for å sikre viktige natur- og kulturverdier i landbrukets kulturlandskap.
- Legge til rette for å forbedre effekten av kommunenes økonomiske miljøvirkemidler (SMIL-midlene) for å sikre viktige natur- og kulturverdier i landbrukets kulturlandskap.
- Starte arbeidet med utvelgelse av spesielt verdifulle kulturlandskap i alle fylker i 2007, samt vurdere om dagens virkemidler for forvaltning og skjøtsel er målrettet nok for disse områdene.

Landskapet omfatter alle våre fysiske omgivelser utendørs; der vi bor, ferierer, arbeider og driver næring. Regjeringen vil øke bevisstheten om landskapets betydning for folks identitet og livskvalitet og som ressurs for verdiskaping og arbeidsplasser.

Betydningen av landskapet slik også menneskene har formet det, er nedfelt i Den europeiske landskapskonvensjonen som trådte i kraft våren 2004. Konvensjonens formål er å fremme vern, forvaltning og planlegging av landskap og organisere europeisk samarbeid om dette. Det settes fokus på våre «hverdagslandskap», på særlig verdifulle landskap og på landskap i forfall. En viktig del av konvensjonen er at befolkningen kan delta i påvirkningen av omgivelsene, gjennom informasjon og medvirkning i planprosesser.

Det arbeides med å samordne virkemiddelbruken knyttet til landskap bedre mellom involverte sektormyndigheter. Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren har utarbeidet en felles landskapsstrategi, som følges opp av et felles handlingsprogram. LMD og MD har sammen startet et arbeid med å velge ut spesielt verdifulle kulturlandskap i landbruket som skal bygge på tidligere arbeid. Områdene skal være dokumentert og fått en særskilt forvaltning innen 2010. Fylkesmennene, regional kulturminneforvaltning og kommunene har i 2007 fått i oppdrag å velge ut de mest

verdifulle kulturlandskapene. Det arbeides videre med forskning og utprøving av hvordan kommunene bedre kan sikre landskapsverdier i planleggingen, og hvordan sektorene kan samordne sine virkemidler. Innenfor landbrukssektoren skal virkemidlene innenfor landbrukets tilskuddsordninger (SMIL og RMP) evalueres og målrettes for å sikre bedre effekt og at miljøverdiene opprettholdes.

Regjeringen legger vekt på økt bevissthet om hvilke kvaliteter landskapet har og hva det inneholder av verdier, både natur- og kulturverdier, og overvåke og dokumentere om disse blir skadelidende ved ulike typer utnytting. Det er etablert et program for tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap, drevet av Norsk institutt for skog og landskap.

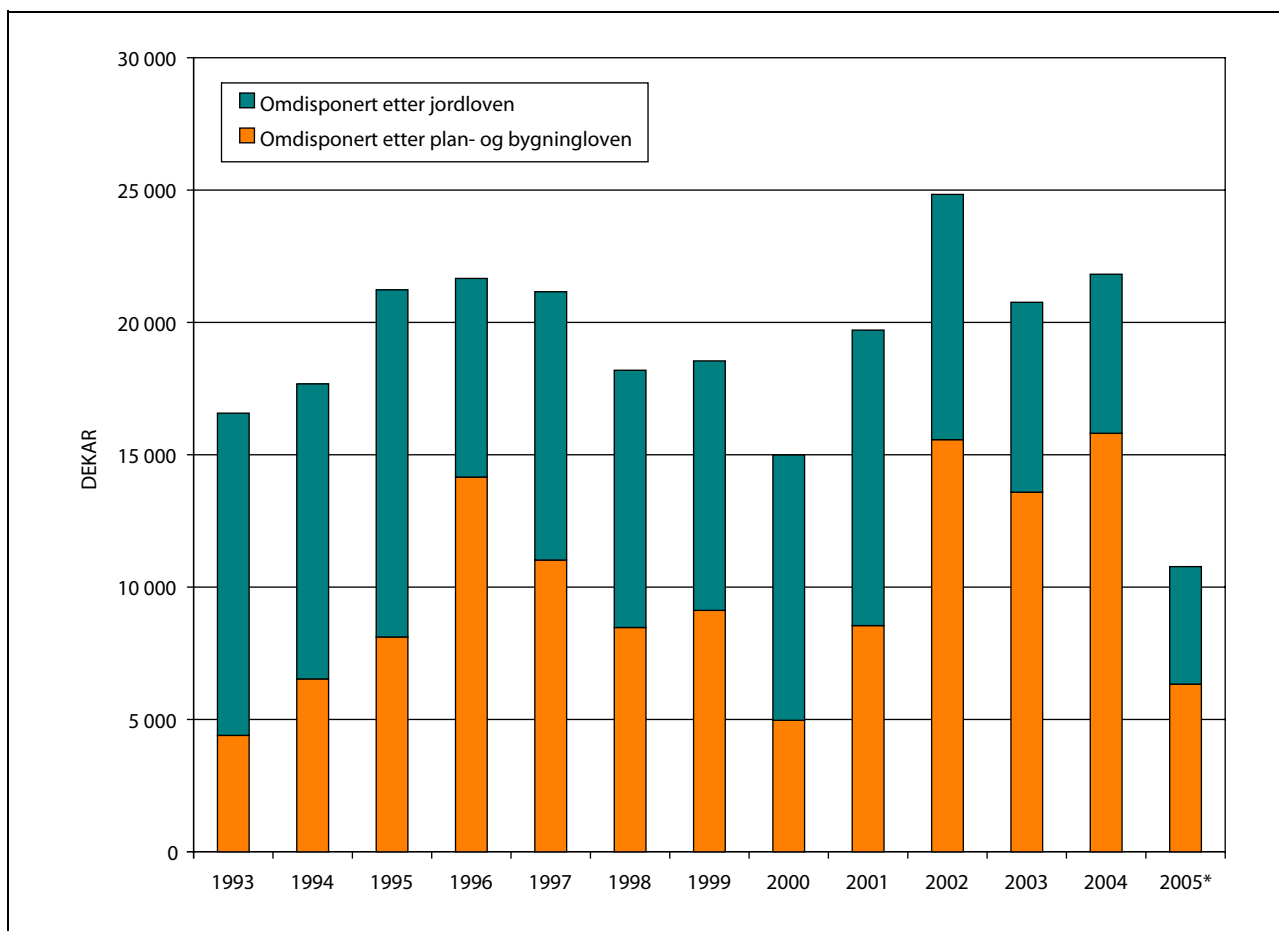
### 5.3.2 En aktiv jordvernpolitikk

Regjeringen vil:

- Halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

- Stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planavklaringer.
- Stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige jordverngrenser.
- Arbeide for å redusere avgangen av dyrket mark til samferdselstiltak.

Dyrket og dyrkbar jord er en grunnleggende ressurs for å sikre matforsyning på kort og lang sikt, og en viktig del av kulturlandskapet. Omkring 1 million dekar er blitt borte som dyrket jordbruksareal de siste 50 år. De siste årene er det rapportert om en årlig omdisponering på mellom 15 000 og 25 000 dekar dyrket og dyrkbar jordbruksareal, jf. figur 5.2. Dette er høye tall, tatt i betraktning at bare tre prosent av arealet i Norge er dyrket jord, og at bare en tredjedel av dette egner seg til matkorn. Kornarealet pr. innbygger i Norge har gått ned fra 2,6 dekar i 1949 til 1,7 dekar i dag. Dette er lavere enn gjennomsnittet i Europa. Det er særlig de høyproduktive landbruksområdene nær byer



Figur 5.2 Omdisponering av dyrka og dyrkbar mark i dekar, perioden 1993–2005.

Kilde: KOSTRA.



og tettsteder som er utsatt for utbyggingspress. I 2005 var avgangen av dyrket mark ca. 60 prosent av gjennomsnittet for perioden 1994–2003. Tallmaterialet er noe usikkert, fordi det er første året rapporteringen skjer gjennom KOSTRA.

Det er fortsatt nødvendig med stor oppmerksomhet både nasjonalt og lokalt dersom vi skal nå målet om å halvere avgangen av de mest verdifulle landbruksressursene innen 2010. Jordvern hensyn må stå sentralt både i kommunal planlegging og i forbindelse med større samferdselsprosjekter. Regional landbruksmyndighet har en viktig rolle i å veilede kommunene, og sikre et godt beslutningsgrunnlag. For å styrke jordvernet har Statens landbruksforvaltning fra og med 2006 fått myndighet til å fremme innsigelse mot planer etter plan- og bygningsloven.

Regjeringen vil stimulere til økt innsats for regionale arealplanavklaringer i by- og tettstedsområder. Slike planavklaringer er spesielt viktige der byer og tettsteder omfatter flere kommuner. Det er ønskelig med langsiktige utbyggingsstrategier, der det trekkes klare grenser mot landbruksområder som ikke skal utbygges. Samtidig må jordvernet ses i en helhetlig sammenheng, der også nasjonale mål knyttet til utbyggingsbehov, transportsystem, grønnstruktur, friluftslivinteresser, biologisk mangfold og kulturminnevern vurderes samlet. Det er nødvendig med tett samarbeid mellom kommunene og statlige og regionale myndigheter i planprosessene.

Vedtak om omdisponering av landbruksareal blir fattet av kommunene etter plan- og bygningsloven og jordloven. Avgrensning av kjerneområder for jordbruk og kulturlandskap, og regionale planavklaringer, vil gi kommunene et bedre grunnlag for en god og langsiktig arealforvaltning knyttet til landbruksressursene. I mange tilfeller vil det være aktuelt med former for flerbruk i jord- og skogbruksarealer nær byer og tettsteder. Dette bør også avklares i planprosessene.

### 5.3.3 En helhetlig arealforvaltning i fjellområdene

*Regjeringen vil:*

- Stimulere til at fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner samarbeider om regionale planer for fjellregionene som avklarer langsiktige rammer for blant annet hyttebygging, næringsutvikling og store infrastrukturtiltak
- Stimulere til bedre samordning mellom verneforvaltning og forvaltning etter plan- og bygningsloven og andre lover i fjellet.

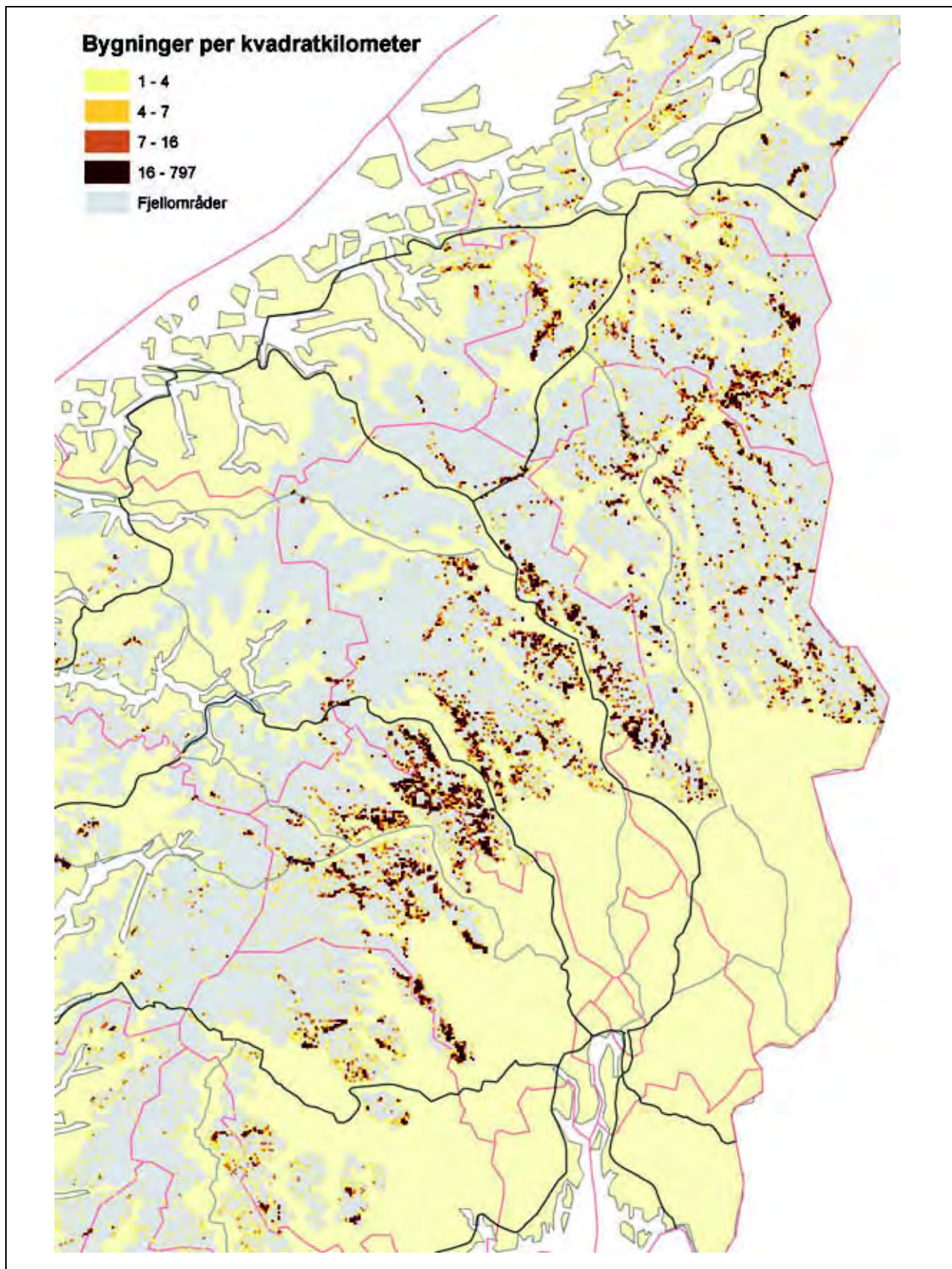
Utfordringene i fjell- og utmarksområdene vil langt på veg være de samme enten de ligger i tilknytning til et verneområde eller ikke. Selv om det ikke er nasjonale verneverdier knyttet til et område, kan det være store regionale og lokale verneverdier. I alt utgjør fjellområdene rundt 47 prosent av landarealet i Norge utenom Svalbard. På dette arealet ligger ca. fem prosent av bygningsmassen. Ca. 12 000 bygninger ble tatt i bruk i fjellet i årene 2001–2006. Nær 60 prosent av dette var fritidshus.

Arealpolitikken i fjellkommunene er gjerne knyttet til lokale og regionale mål om å snu en negativ utviklingen i folketallet, og legge til rette for reiseliv og annen næringsutvikling, økt utnyttelse av landbruksressurser og tilrettelegging for ny innflytting. Det er vesentlig at dette gjøres på en måte som sikrer verdiene som er grunnlaget for en positiv utvikling, særlig knyttet til natur og kultur. Temaet verdiskaping og vern i fjellområdene er beskrevet nærmere i kap. 3, Verdiskaping og miljø.

Regjeringen har i St.meld. nr. 21 (2005–2006) *Hjerte for heile landet*, trukket opp utviklingsstrategier for fjellområdene. Mange av fjellkommunene er små og med begrensede ressurser, samtidig som de forvalter store nasjonale verdier. Det er derfor nødvendig at kommunene får bistand til å løse sine planoppgaver i fjellet, bl.a. ved at hovedtrekkene i ressursutnytting og arealbruk avklares i regionale planer med kommunal medvirkning. Det er helt avgjørende at grensene for utbygging og ferdsel inn mot fjellet ses i en større sammenheng enn den enkelte kommune. Det er også viktig å vurdere hva slags arealbruk og virksomhet som kan skje i seterområder inn mot fjellet. Spørsmål knyttet til veger, brøyting, utfartsparkering, stier og løyper krever også helhetlig planlegging.

Større infrastrukturtiltak i fjellet knyttet til samferdsel og energiutbygging gir ofte store virkninger i landskapet, oppdeling av leveområder for vilt og virkninger for friluftsliv og opplevelse av uberørthet. Slike tiltak bør derfor vurderes i større sammenheng i regionale planer.

Norsk institutt for skog og landskap har utarbeidet et nasjonalt referansesystem for landskap, med 45 landskapsregioner. Jordbruksregionene er en sammenstilling av disse i 10 regioner, som bygger på jordbruksmessige driftsforhold, klimatiske forhold og terrengmessig beliggenhet. Nesten halvparten (216) av landets kommuner ligger helt eller delvis i fjellområdene. Andelen fjell varierer fra under 1 og opp til 100 prosent av arealet. Selv om flere av disse kommunene derfor ikke kan sies å være «fjellkommuner», inngår de i en fjellregion og er med å påvirke den miljø- og samfunnsmessige utviklingen i fjellet. I de 163 kommunene som



Figur 5.3 Bebygde kilometerruter i fjellområdene i Sør-Norge.

Kilde: Jordbruksregion fra Institutt for skog og landskap. Kartgrunnlag: Statens kartverk

har mer en 30 prosent fjellareal, bodde det ved utgangen av 2006 drøyt 750 000 personer, og det har vært nedgang i folketallet siste 10 år.

I figur 5.3 er bebyggelsen innenfor fjellområdene på Østlandet vist i form av antall bygninger pr. kvadratkilometer. Selv om fjellområdene her er avgrenset til fjellskogs- og høgfjellsområdene, ser vi at særlig de østre og lavere deler er preget av stor bygningspåvirkning. Bebyggelsen i fjellet er gardsbruk og setrer, reiselivsområder og hytter, boliger og tettsteder. Verneverdiene i fjellområdene er knyttet både til naturen og kulturmiljøene. Det som er felles er at mange av områdene er sårbare i forhold til natur- og kulturverdier, landskap og klima. Fjellområdene krever derfor ekstra omtanke i forhold til inngrep og utvikling. Det er behov for en helhetlig arealpolitikk i fjellbygdene som sikrer kvaliteter og avklarer utviklingsmuligheter.

### 5.3.4 Sikring av villreinens leveområder

*Regjeringen vil:*

- Sikre villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna, gjennom regionale planer og etablering av europeiske og nasjonale villreinområder.

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Fordi en stor andel av den europeiske villreinbestanden befinner seg i Norge, er villreinen å betrakte som en norsk ansvarsart. Ulike arealinngrep, først og fremst veger, jernbaner og kraftutbygging har medvirket til å splitte opp villreinens leveområde. Sikring av villreinens leveområder er viktig for å kunne bevare villreinens sentrale plass i norsk fjellfauna. De største utfordringene i dag er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonene til flere av villreinområdene og ferdsel inn i områdene, jf. figur 5.4, som viser hyttebygging i tilknytning til leveområdene for villreinen. Sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store nasjonalparker og landskapsvernområder, blant annet i Forollhogna, Dovrefjell og Rondane. Slikt vern dekker bare deler av villreinens leveområde, og må utfylles av planer etter plan- og bygningsloven. For flere områder er det utarbeidet fylkesdelplaner som omfatter hele leveområdet, med mål å gi en mest mulig helhetlig arealforvaltning på tvers av kommunegrensene.

Regjeringen vil videreføre arbeidet for å bevare nødvendige leveområder for villrein. Dette innebærer blant annet at kunnskapsgrunnlaget om villreinens leveområder vil bli forbedret. Regionale

planprosesser skal avklare spørsmål om avgrensning og innhold knyttet til det enkelte område. Regjeringen vil gi villreinområder som er spesielt viktige for artens framtid i Norge, status som «nasjonale villreinområder». En del av de nasjonale villreinområdene vil inngå i to «europeiske villreinregioner» som gjenspeiler villreinbestandenes innvandringshistorie.

### 5.3.5 En politikk som sikrer bærekraftig bruk av reindriftens arealer

*Regjeringen vil:*

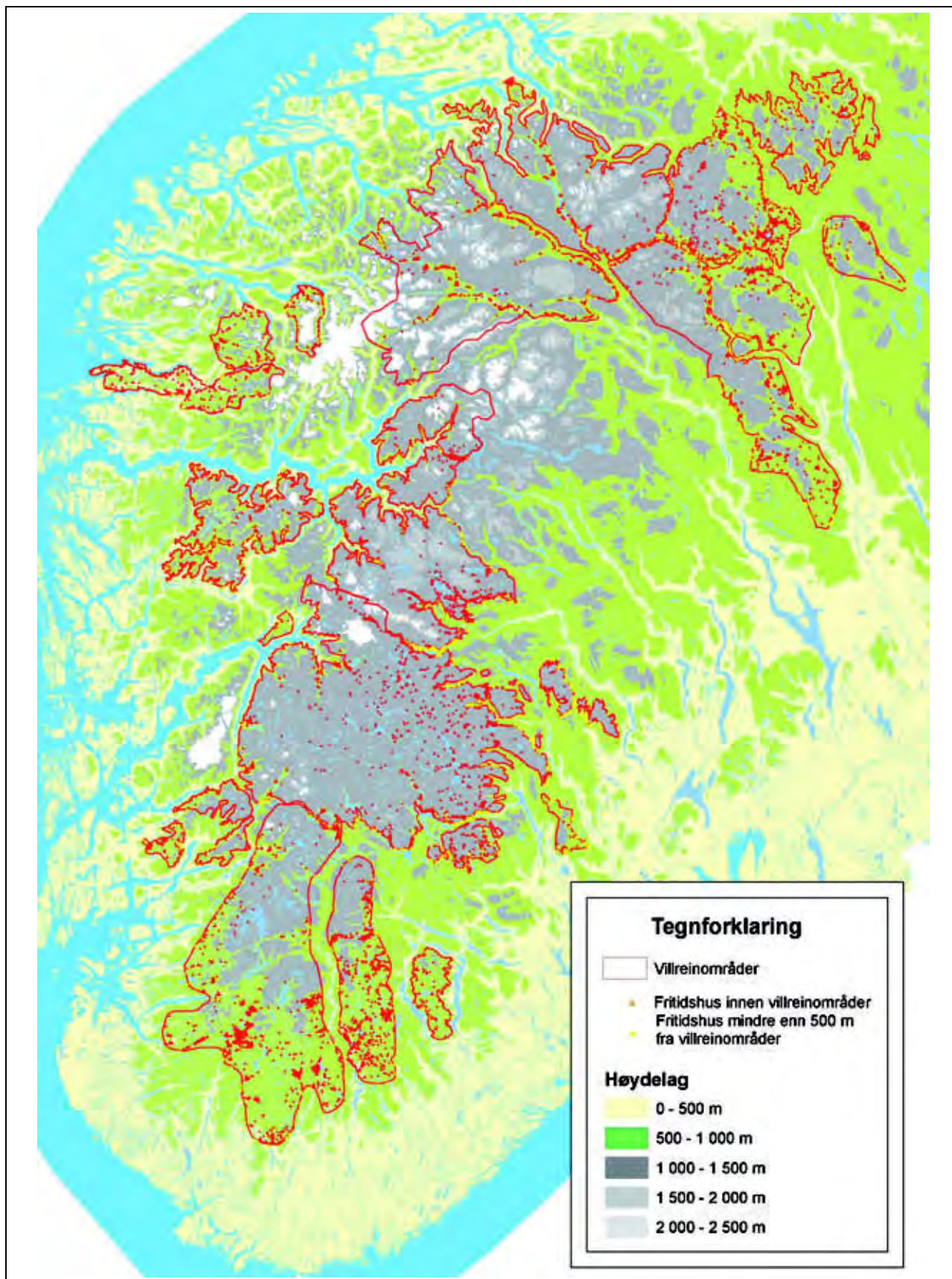
- Videreføre arbeidet med å sikre en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene.
- Stimulere til avklaring og sikring av reindriftens arealer gjennom regional og kommunal planlegging.
- Øke kunnskapsgrunnlaget om reindriftens arealbehov og virkningen av arealmessige endringer og inngrep.

Reindriften er en svært arealkrevende næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveger i mellom dem. Reindriftens interesser og behov må derfor synliggjøres og ivaretas i arealpolitikken. Plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å sikre en bærekraftig bruk av reinbeiteressursene. Reindriftsområdene går ofte på tvers av kommunegrensene, og det vil være ønskelig med regional planlegging eller statlige retningslinjer. Slike planprosesser må bygge på best mulig kunnskap om reindriften, og på andre interesser knyttet til utbygging eller vern. Kommuner med reindrift bør bygge sin arealforvaltning på oppdaterte kommuneplaner, der reindriftsinteressene og andre interesser er vurdert samlet.

Vindmølleparker er en ny utfordring i reindriftsområdene. Det er lagt opp til at kartlegging av områder som er viktige for reindriften skal inngå i plangrunnlaget for regionale planer for vindkraft.

I tillegg til plan- og bygningsloven, er reindriftsloven, fjelloven og Finnmarksloven sentrale for arealforvaltningen i reindriftsområdene. Regjeringen vil sørge for at arbeidet med å sikre reindriftens arealer blir videreført og prioritert høyt. I den forbindelse vil det bli fokusert spesielt på prosesser der forholdet mellom reindrift og miljø- og andre samfunnsinteresser blir nærmere belyst. Det er også behov for bedre kunnskap om reindriftens sårbarhet for klimaendringer, ulike typer inngrep og annen arealbruk.





Figur 5.4 Hyttebygging og i nærheten av villreinområder slik de er avgrenset i DN's villreinklient. Disse grensene vil kunne bli justert i tråd med oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Kilde: GAB grunneiendomsregister, Statistisk sentralbyrå og Direktoratet for naturforvaltning.





Figur 5.5 Vindkraftprosjekter i Norge, inkludert meldte prosjekter pr. mars 2007.

Kilde: Norges vassdrags- og energidirektorat.

### Boks 5.7 Nasjonale hensyn som skal ivaretas i kommunenes planlegging av fritidsbebyggelse:

1. Det skal trekkes klare grenser for områder med nasjonale interesser der hyttebygging bør unngås. Utbygging bør unngås i følgende områder:
  - Store sammenhengende naturområder uten større tekniske inngrep, i stor grad fjellområder/snau fjell.
  - Strandsonen, 100 metersbeltet langs sjøen.
  - Områder langs vann og vassdrag (50–100 metersbeltet).
  - Truete naturtyper med rikt biologisk mangfold, sjeldne eller unike økosystemer.
  - Leveområder for villrein og andre sårbare eller truete arter, randsoner inn mot leveområdene og viktige viltkorridorer.
  - Nærområder til nasjonalparker eller landskapsvernområder der hyttebygging vil gi press mot sårbare naturverdier.
  - Viktige friluftsområder og bymarker, sårbare landskap og regionalt viktige grøntdrag, viktige kultur- og naturlandskap.
  - Viktige reindriftsområder og landbruksområder.
  - Viktige kulturminner og kulturmiljøer.
  - Rasområder og øvrige fareområder.
  - Områder i nedslagsfelt for drikkevannskilder.
2. Kommuneplanen bør legge vekt på avklaring av følgende forhold:
  - Sikring av viktige landskaps-, natur- og kulturvernverdier og allmennhetens muligheter til ferdsel og flerbruk.
  - Næringsmessige mål, organisering og bruk av utbyggingsavtaler.
  - Antall, størrelse, standard og holdning til bruksendringer for de enkelte deler av kommunen.
  - Opprydding i eldre, ikke gjennomførte hytteplaner.
  - Løsninger for energibruk, vann/avløp, veger, parkering og motorferdsel m.v.
  - Aktiv deltakelse i planprosessene fra befolkning, hytteeiere, grunneiere, næringsliv og myndigheter.

### 5.3.6 En arealpolitikk som legger til rette for miljøvennlig vindkraftutbygging

Regjeringen vil:

- Legge til rette for økt utbygging av miljøvennlig vindkraft, og at denne skjer etter helhetlige og langsiktige vurderinger slik at konfliktene med andre hensyn er akseptable.
- Legge til rette for at plan- og konsesjonsprosessene blir mer effektive og forutsigbare for utbyggere og for samfunnet for øvrig

Regjeringen har som mål å tilrettelegge for økt utbygging av miljøvennlig vindkraft. Norge har naturgitte forutsetninger for å utnytte vind til produksjon av fornybar energi. Vindkraft gir økt forsyningssikkerhet og medfører ikke utslipp av klimagasser eller forurensende stoffer.

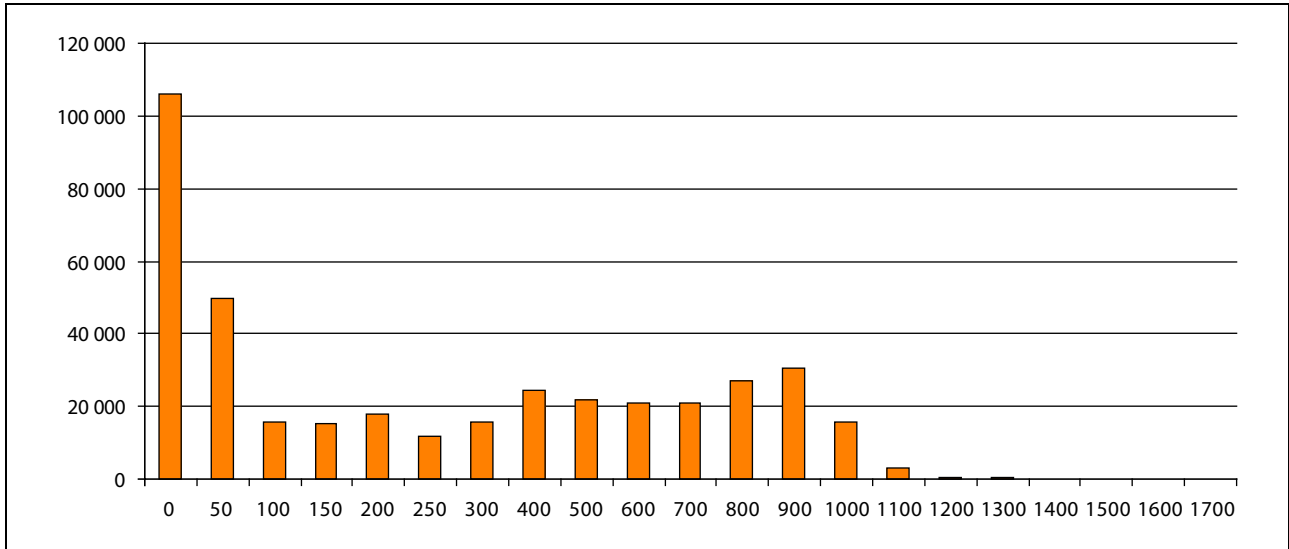
Miljøverndepartementet har i samarbeid med energimyndighetene utarbeidet retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraftanlegg. Hensikten med disse er å sikre at utbygging av vindkraft skjer etter helhetlige og langsiktige vurderinger, slik at konfliktene med andre arealbruksinteresser og miljø- og landskaphensyn er akseptable. Målet om lavest mulige miljø- og samfunnskostnader medfører at vindkraftutbyggingen generelt bør konsentreres om større anlegg der det er gode vindforhold og hensiktsmessig infrastruktur og der konfliktene med andre hensyn er akseptabel, jf. fig. 5.5.

Regjeringens strategi for en bærekraftig vindkraftutbygging forutsetter at det utarbeides regionale vindkraftplaner i regioner med sterke utbyggingsinteresser. Fylkeskommunene bør vurdere planbehovet i fylket i samarbeid med relevante aktører.

### 5.3.7 En nasjonal hyttepolitikk som sikrer miljø og omgivelser

Regjeringen vil:

- Innskerpe kravet om bedre og mer miljøbasert planlegging og utbygging av fritidsbebyggelse overfor kommuner og regioner.
- Forbedre kompetansen i kommuner og planleggingsmiljøer om god og miljøriktig fritidsbebyggelse.
- Redusere økningen av energiforbruk i fritidsboliger gjennom innføring av energikrav til hytter og nye hjemler for energistyring i kommunale arealplaner.



Figur 5.6 Antall fritidshus etter høyde over havet. Hele landet. 2006.

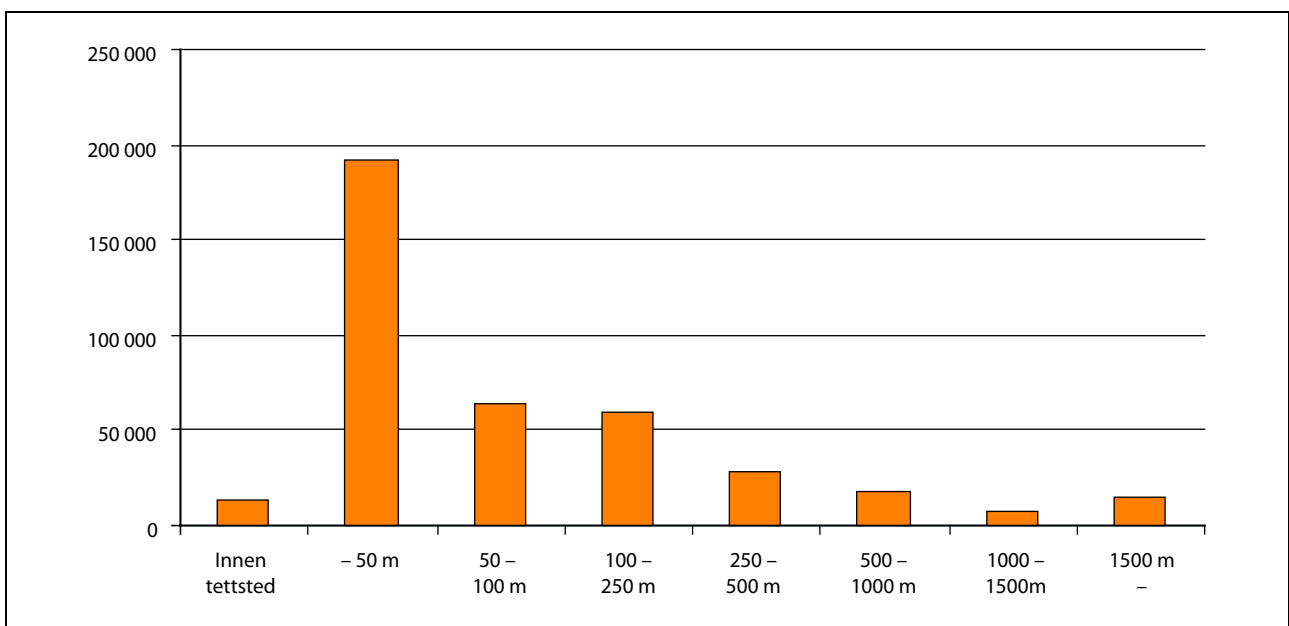
Kilde: Statistisk sentralbyrå. Datagrunnlag: GAB grunneiendomsregister.

Det er et nasjonalt mål at fritidsbebyggelsen ikke skal redusere store sammenhengende naturområder og viktige naturverdier, kulturmiljøer og verdifulle landskap. Utbyggingen av fritidsboliger skal skje med vekt på hensynet til ressursbruk og estetikk.

Kommunene har hovedansvaret for å gjennomføre en løpende planlegging, der politikken for fritidsbebyggelse blir avklart. Kommuneplanen er det viktigste styringsverktøyet for å sikre en langsiktig og miljøvennlig hyttebygging. Regjeringen har konkretisert prinsippene for en bærekraftig fri-

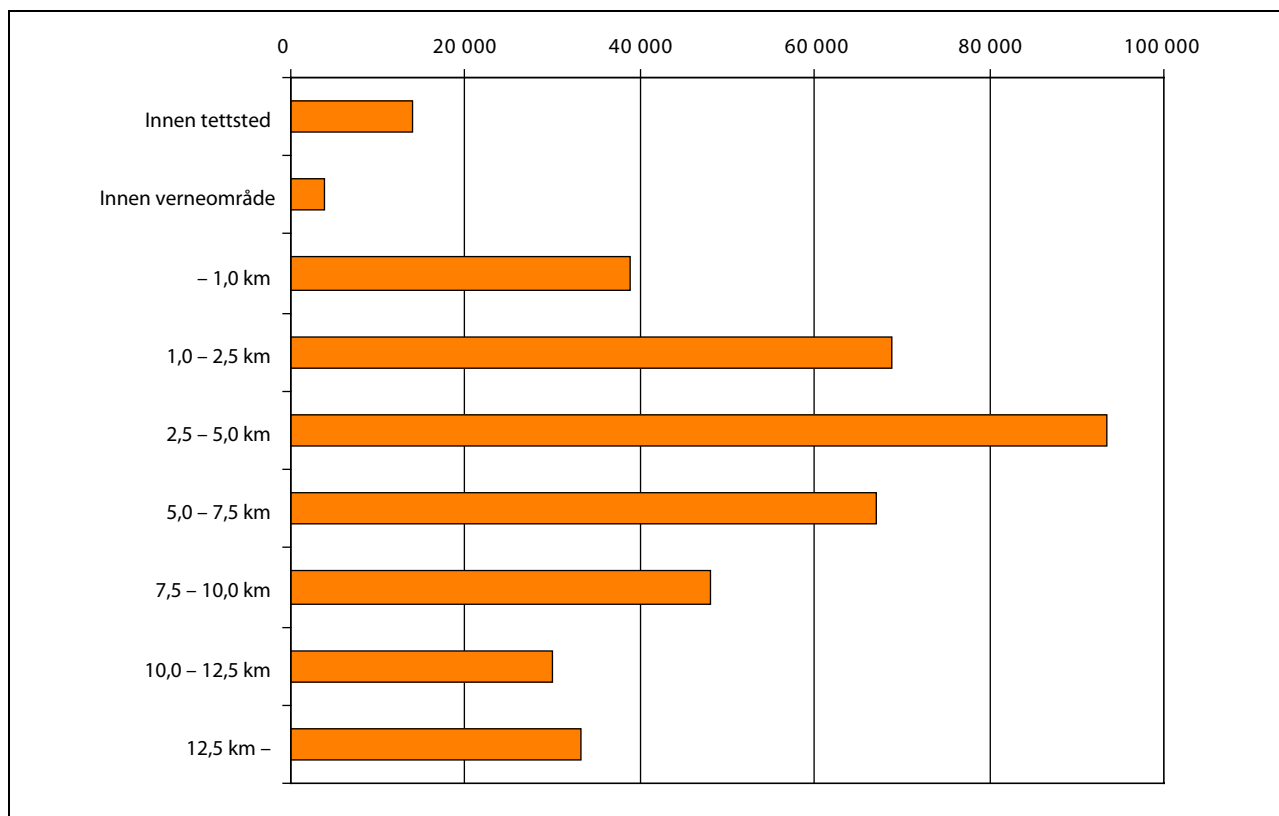
tidsbebyggelse i veilederen «Planlegging av fritidsbebyggelse» (Miljøverndepartementet 2005, T-1450), jf. boks 5.7.

Regjeringen vil stimulere til økt regional planinnsats for å sikre sårbare økosystemer, landskap og store sammenhengende naturområder mot uønsket hyttebygging. Slike regionale planer innebærer en konkretisering av nasjonale mål ved at det avgrenses konkrete områder og avklares konkrete prinsipper som vil gi føringer for kommunenes arealplanlegging. Det er viktig at kommunene tar del i slike planprosesser.



Figur 5.7 Antall fritidshus etter avstand fra veg.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Datagrunnlag: GAB grunneiendomsregister og nasjonal vegbase.



Figur 5.8 Antall fritidshus etter avstand fra verneområde.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Datagrunnlag: GAB grunneiendomsregister og nasjonal vernebase.

Regjeringen har innført energikrav for fritidsboliger over 150 m<sup>2</sup> tilsvarende boliger. For fritidsboliger mellom 50 og 150 m<sup>2</sup> er det innført minstekrav til isolasjon og tetthet. Endringene innebærer en vesentlig reduksjon i veksten i energiforbruket i fritidsboliger. Regjeringen vil innføre regler for mer miljøvennlig energibruk i hytteområder.

#### Status og utviklingen av fritidsboliger

Antall fritidsboliger nærmer seg nå 380 000. Antall ferdigstilte fritidsboliger har ligget relativt stabilt mellom 4000 og 5000 pr. år i perioden 2000–2005. I tillegg kommer utbygginger og forbedringer på eksisterende fritidsbebyggelse i omtrent samme omfang, samt utbygging av teknisk infrastruktur. Selv om hoveddelen av nye fritidsbygg er relativt store og har utbygd veg, vann, avløp og strøm, er fortsatt ca. en tredjedel av hyttene av lav eller middels standard. Gjennomsnittlig bruksareal har økt fra 75 m<sup>2</sup> i 2000 til 86,6 m<sup>2</sup> i 2005.

I perioden 2000–2004 var det en jevn nyetablering av fritidseiendommer på rundt 8 000 i året, som i 2005 økte til vel 12 000. Det etableres altså betydelig flere fritidseiendommer enn nye fritidsbygg. Dette skyldes en økning i antall regulerte,

fradelte fritidseiendommer klare for salg, og bruksendringer av eksisterende boliger, småbruk m.v.

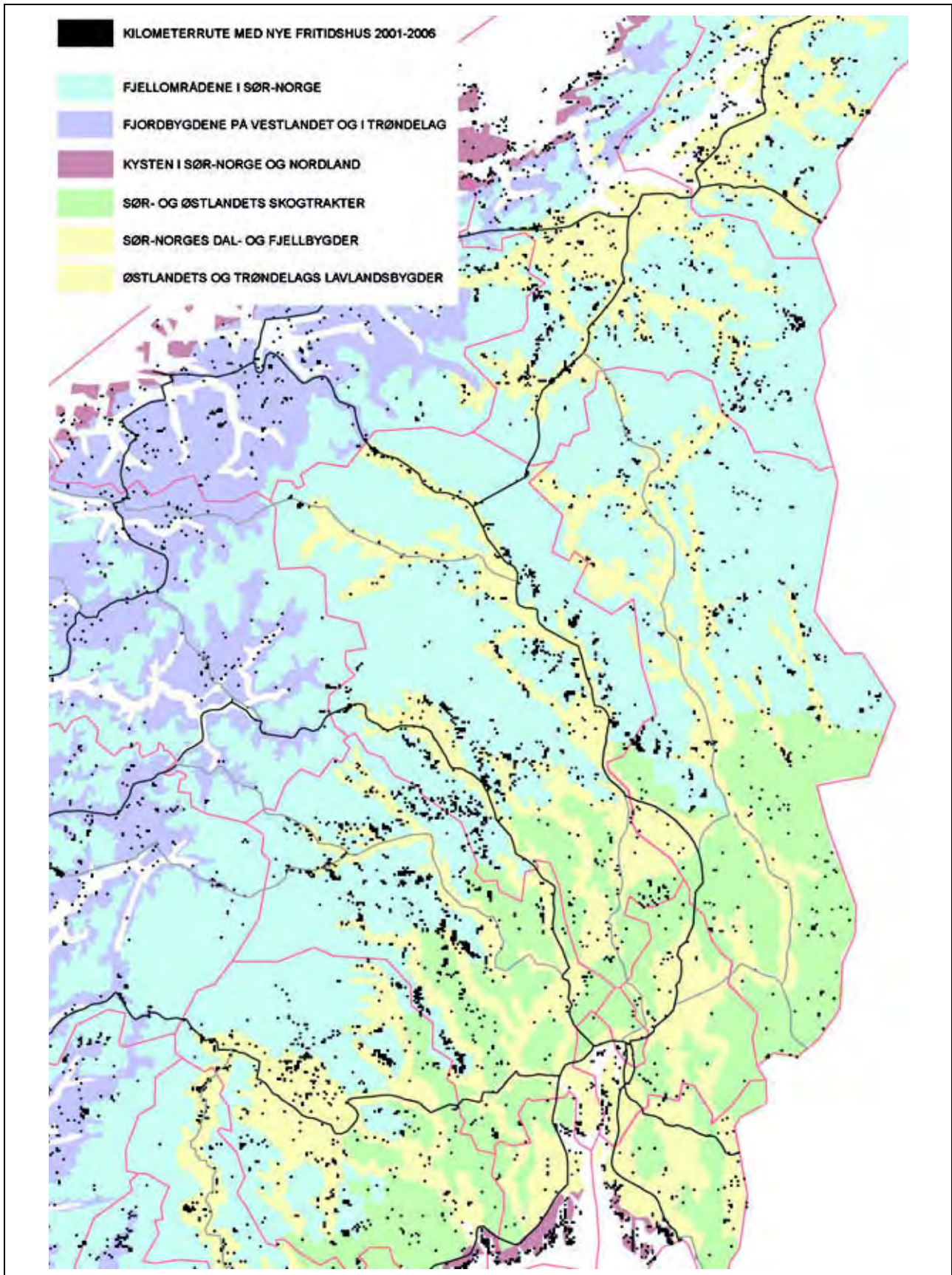
Over 100 000 fritidsbygg ligger ved sjøen. Relativt få fritidsbygg ligger over 1000 meter over havet, jf. figur 5.6.

Om lag halvparten av alle fritidshus ligger mindre enn 50 meter fra nærmeste veg registrert i vegbasen, jf. figur 5.7.

Nær 4 000 fritidshus befinner seg innenfor verneområder som er registrert i nasjonal vernebase, jf. fig. 5.8. Om lag halvparten av alle fritidshus ligger nærmere enn fem km. fra et verneområde. Ca. 3,5 prosent av fritidshusene ligger i et tettsted.

I fig. 5.9 er det lagt inn kilometerruter med fritidsbebyggelse i Øst-Norge. Ca. halvparten av landets hytter ligger innenfor kartutsnittet. De tre største hyttefylkene i landet er Oppland og Buskerud med ca. 40 000 fritidsboliger hver, og Hedmark med ca. 30 000 fritidsboliger. Det er betydelig økning i hyttebyggingen i disse områdene, noe som har sammenheng med relativt kort avstand fra hovedstadsområdet og tilrettelegging av større hytteområder i tilknytning til viktige turistsentra. Andelen nye hytter i fjellet øker i forhold til i strandsonen, der det er et svært begrenset antall





Figur 5.9 Kilometerruter med nye fritidshus 2001–2006 og jordbruksregioner – Sør-Øst-Norge.

Kilde/Kartgrunnlag: Norsk institutt for skog og landskap.

hyttetomter i akseptabel avstand fra hovedstadsområdet.

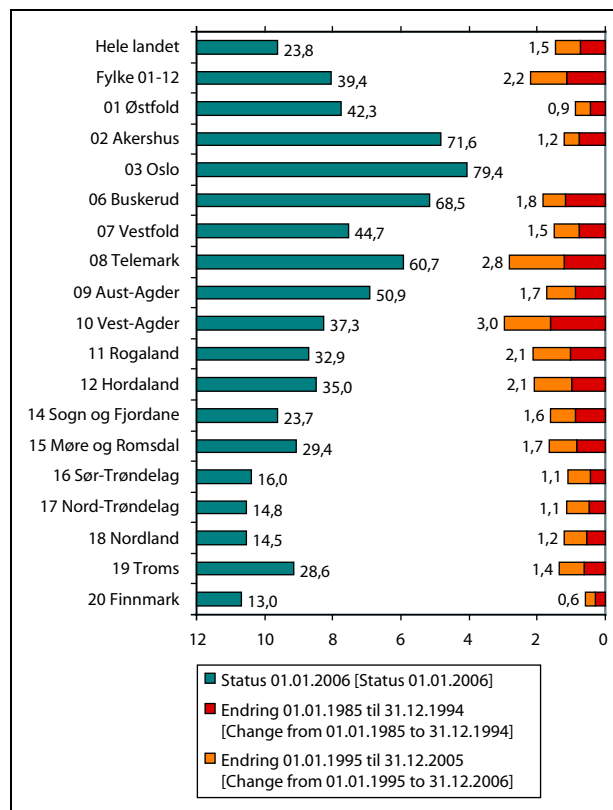
### 5.3.8 En tydeligere og mer langsiktig strandsonopolitikk

Regjeringen vil:

- Stanse nedbyggingen av strandsonen og legge opp til en sterkere geografisk differensiering i retningslinjene, der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen.
- Oppfordre kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn til en streng praksis ved behandlingen av plansaker og dispensasjoner i hundremetersbeltet langs sjøen.
- Innføre strengere regler for strandsonen i plandelen av plan- og bygningsloven.
- Videreføre ordningen med juridisk bistand til kommunene.
- Oppfordre kommunene til å fjerne stengsler i strandsonen.
- Sikre og tilrettelegge de mest attraktive områdene i strandsonen.

Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig igjen å oppfordre kommunene til en streng praksis ved behandlingen av plansaker og dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Statlige og regionale myndigheter må medvirke i arbeidet med å sikre nasjonale interesser i strandsonen, og eventuelt fremme innsigelser. Mange steder gjelder gamle planer som åpner for uheldig utbygging i strandsonen. Det er viktig at kommunene tar slike foreldete planer opp til revisjon. Ved utarbeidelse av planer for ny utbygging skal det legges særlig vekt på tilrettelegging for allmennhetens bruk og tilgjengelighet til strandsonen. Plansystemet skal om nødvendig tas i bruk for å bedre allmennhetens mulighet til ferdsel og bruk av strandsonen. Miljøverndepartementets avgjørelser i innsigelsessaker er et tydelig signal om en streng praksis i plansaker om utbygging i strandsonen. Departementet har siden Regjeringen tiltrådte i oktober 2005 behandlet mange innsigelsessaker om utbygging i strandsonen, og innsigelsene blir tatt til følge. Dessuten har departementet på eget tiltak innkalt flere saker til behandling, for å unngå uheldig bygging i strandsonen.

Forholdene vil variere fra sted til sted, ut fra både topografiske forhold, landskaps-, natur- og friluftsinnteresser, og hvor attraktivt området er for



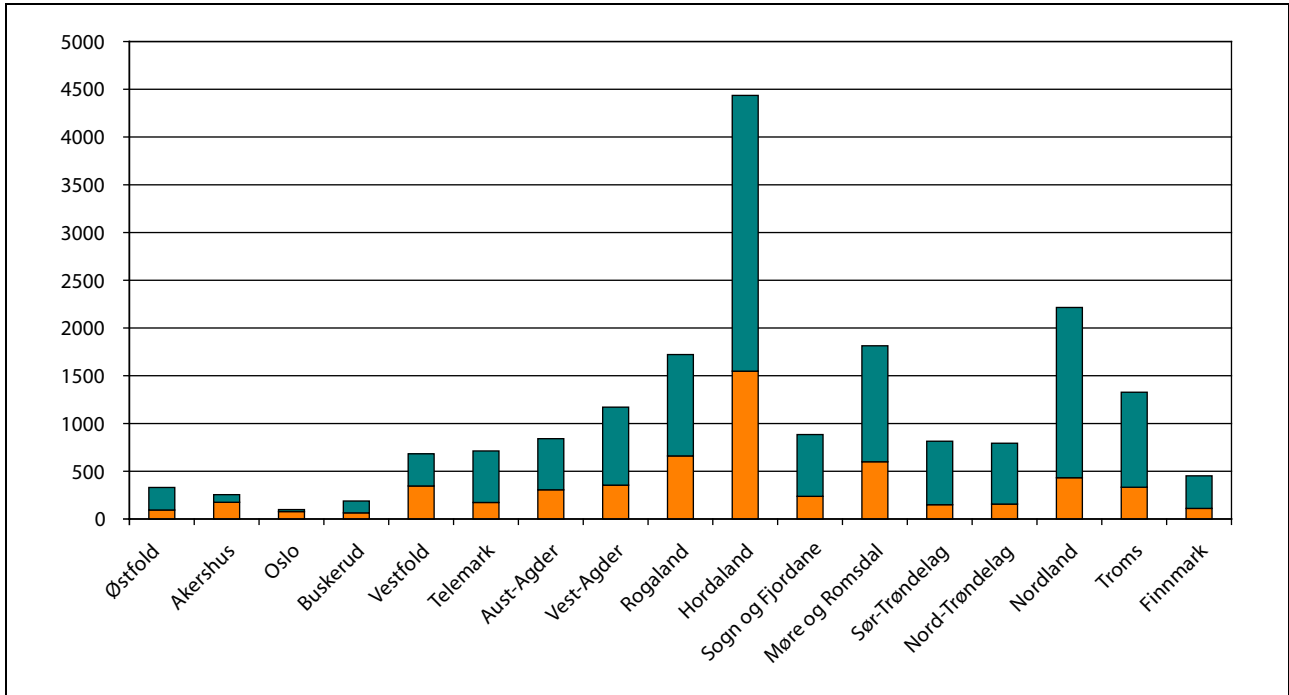
Figur 5.10 Andel kystlinje innenfor 100 meter fra bygninger, etter fylke.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

utbygging eller annen utnyttelse. Gjennom planleggingen skal kystsonen og strandarealene forvaltes ut fra lokale forhold og nasjonale hensyn. Fylkesplanlegging er et viktig virkemiddel for å vurdere strandsonen på et overordnet nivå og på tvers av kommunegrensene, og mange fylker har vedtatt egne fylkesdelplaner for kystsonen. Det forventes at fylkesdelplanene følges opp også av sektorene i plan- og enkeltsaker. Kommunene bør i kommuneplanen foreta overordnede avklaringer av arealdisponering og ressursutnyttelse i strandsonen. Der det likevel er aktuelt med utbygging, skal dette skje etter bevisst og langsiktig planlegging og ikke på grunnlag av enkeltvis dispensasjoner. Miljøvirkningene av eventuell ny utbygging skal gjennom planprosessen vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng.

Nye og strengere regler om strandsonen vil komme i forslaget til ny plandel av plan- og bygningsloven.

Regjeringen har gjeninnført ordningen med juridisk bistand til kommunene i arbeidet med strandsoneforvaltningen. Ulovlig stengsler som hindrer ferdsel langs sjøen er stadig et problem, og

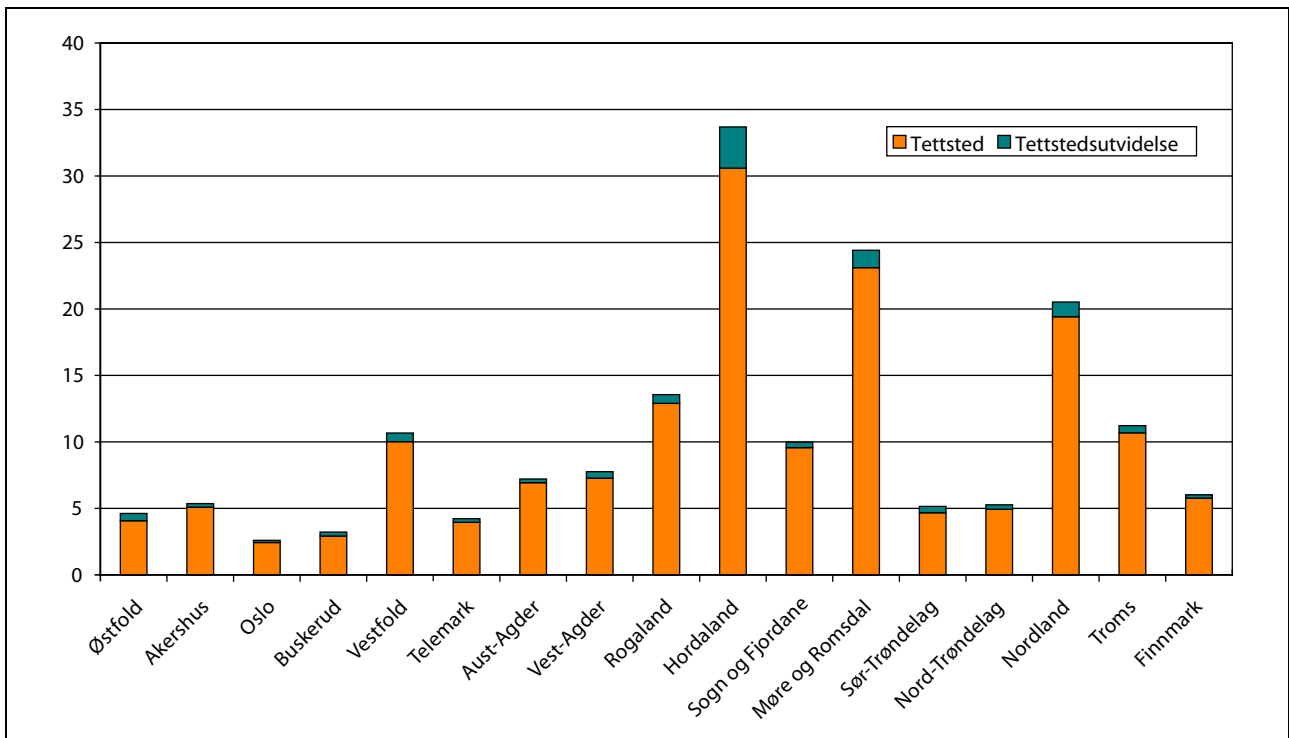


Figur 5.11 Bygging i strandsonen 1.1.2000 – 1.1.2006, fordelt på by og tettsted (nederst) og områder utenfor by og tettsted (øverst).

Kilde: KOSTRA/Statistisk sentralbyrå.

kommunene må fortsette oppryddingsarbeidet her. Arbeidet med å sikre, tilrettelegge og forvalte

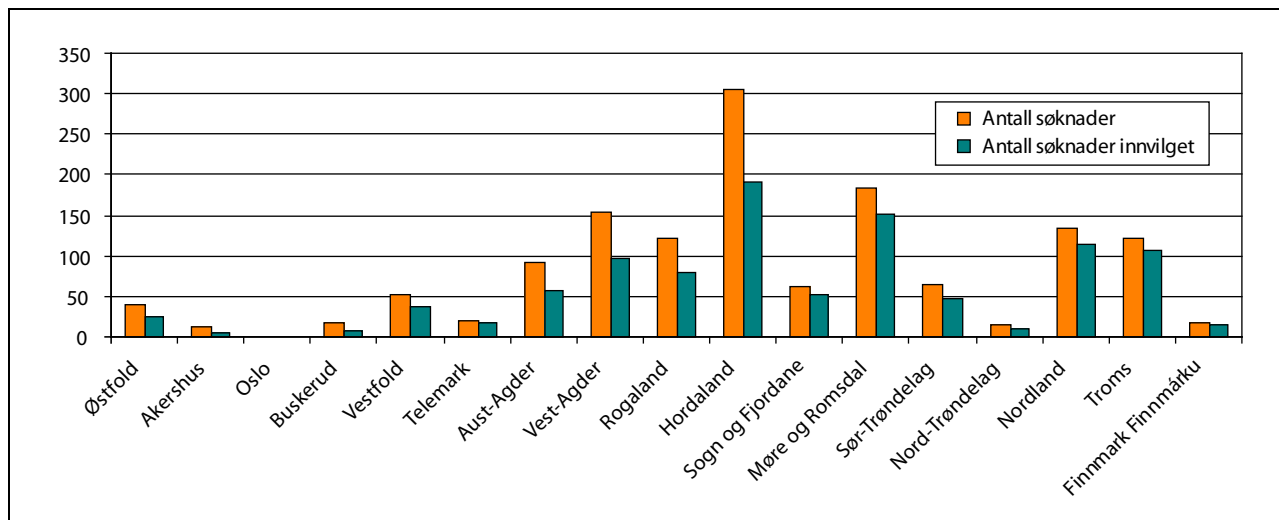
nye friluftsområder skal fortsette, jf. nærmere omtale under kap. 6.4 om friluftsliv.



Figur 5.12 Tettstedsareal og tettstedsutvidelse i strandsonen. Hele landet og fylker. 1.1.2006 og utvidelse 1.1.2000–1.1.2006. Km<sup>2</sup>.

Kilde: KOSTRA





Figur 5.13 Antall søknader om dispensasjon i strandsonen 2005, og andelen innvilget.

Kilde: KOSTRA

Som figur 5.10 viser, var 23,8 prosent av kystlinjas totale lengde mindre enn 100 meter fra nærmeste bygning pr. 1. januar 2006. For strekningen Halden til og med Hordaland er tilsvarende tall 39,4 prosent. I alt var det 447 000 bygninger innenfor 100 m fra kystlinjen pr. 1. januar 2006. Av disse var 110 000 boliger, 80 000 fritidsboliger, 175 000 naust eller garasje/uthus og 83 000 andre bygninger. Det var 280 000 bosatte i 100-metersbeltet pr. januar 2006.

I perioden 2001–2006 er det i KOSTRA registrert til sammen 18 738 nye bygninger i strandsonen. Ca. 30 prosent av disse ligger innenfor byer og tettsteder, jf. figur 5.11. Tallene sier ikke hvor mange av nybyggene som er bygd i områder planlagt for utbygging, og hvor mange som er resultat av dispensasjoner, gjenoppbygginger m.v. Tallene omfatter også bygninger i landbruket, som ikke omfattes av byggeforbudet i strandsonen.

Til tross for strenge regler, fortsetter nedbyggingen av strandsonen, jf. fig. 5.12. Byggepresset er særlig stort i Oslofjordområdet, på Sørlandskysten og i deler av Rogaland, Hordaland og Trøndelag. Også i andre deler av landet er det byggevirkosomhet ved sjøen.

Via kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) innhentes årlig opplysninger om antall dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. De siste tallene viser at det i 2005 ble gitt dispensasjon for 1011 nye bygninger, medregnet erstatningsbygg, mot 823 året før. Det ble i alt fremmet 1411 søknader om dispensasjoner i strandsonen, og andelen innvilgete søknader var på 72 prosent. I figur 5.13 er dispensasjonsbehandlingen vist fylkesvis.

### 5.3.9 En tydeligere politikk for vassdrag og vassdragsnære områder

Regjeringen vil:

- Oppfordre kommunene til å sikre miljøverdier og friluftsliv i vassdragsnaturen, gjennom innføring av byggeforbud nærmere innsjøer og vassdrag enn 50–100 meter.
- Bidra til bevaring av vassdragslandskapet som en ressurs for friluftsliv og for det biologiske mangfoldet og sikre mot forurensning og erosjon.
- Arbeide for å hindre nedbygging av vassdrag og vassdragslandskap i byer og tettsteder, samt åpne opp og restaurere vassdrag.
- Stimulere til at fylkeskommunene, i samarbeid med berørte fagetater, kommuner og andre relevante aktører, utarbeider fylkesvise planer for små vannkraftverk, som har til hensikt å sikre at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier ikke går tapt.
- Sikre et representativt utvalg av norsk vassdragsnatur i verneplan for vassdrag.

Norsk vassdragsnatur er unik. Vassdragene som landskapselementer med stor betydning for opplevelser og aktiviteter og som levested for planter og dyr, er en naturarv Norge har et internasjonalt ansvar for å verne om og forvalte.

Utbyggingspresset langs enkelte vann og vassdrag kan være like stort som i strandsonen langs sjøen, samtidig som det ofte er store friluftsliv-, natur- og kulturlandskapsinteresser knyttet til disse områdene. Vassdrag er ofte sentrale elementer i bymiljø og friluftsområder. Elveos og randsoner

langs vassdrag er blant de mest artsrike og bevaringsverdige med hensyn til landskapsøkologi og biologisk mangfold, men er i stor grad utsatt for nedbygging.

Det er behov for en mer offensiv, helhetlig og langsiktig arealpolitikk i og langs vassdrag. Det skal legges til rette for en økosystembasert og bærekraftig forvaltning til mest mulig glede og nytte for befolkningen. Det bør legges til rette for flerbruk, avveid mot hensynet til biologisk mangfold eller kommende generasjoners interesser. Spørsmål knyttet til bruk og vern av vannressursene vil fortsatt være en sentral del av norsk areal- og ressursforvaltning, og som naturlig inngår i nasjonale, regionale og lokale planer. Planlegging på tvers av kommune- og fylkesgrenser kan ofte være nødvendig

Svært mange kommuner har gjennom kommuneplanens arealdel innført byggeforbud langs vann og vassdrag. Byggeavstanden varierer etter lokale forhold og vassdragenes karakter, verdier og omgivelser. Alle kommuner bør i sine kommuneplaner fastsette nærmere byggegrensener langs vassdrag, ut fra vassdragenes verdi og omgivelsenes karakter. Det forventes at kommuneplanene følges opp ved behandlingen av detaljplaner og enkeltsaker.

Spesielt vannkraften har vært, og er, viktig for velferd og velstand, og for utviklingen av det moderne Norge. Regjeringen mener at det, innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, fortsatt er mulig å videreutvikle vannkraftressursene. Økt produksjon fra vannkraft kan oppnås ved nye

utbygginger – der konfliktene i forhold til andre viktige hensyn vurderes som akseptable – og gjennom en mer effektiv utnyttelse av de vannkraftressursene som allerede er utbygget.

Regjeringen ønsker å øke utnytte potensialet for små-, mini- og mikrokraftverk. For å sikre at slike utbygginger avveies mot andre viktige hensyn, legges det opp til at områder med verdier for natur, miljø og andre brukerinteresser kartlegges og belyses gjennom regionale planprosesser. Energimyndighetene har i samarbeid med miljømyndighetene utarbeidet miljøfaglige retningslinjer for utarbeiding av regionale planer for små vannkraftverk. Disse skal benyttes av energimyndighetene også der det ikke foreligger regionale planer.

Verneplan for vassdrag skal sikre et representativt utvalg av norsk vassdragsnatur. Gjennom verneplanen er 387 vassdrag/vassdragsområder vernet mot kraftutbygging. Rikspolitiske retningslinjer for vernete vassdrag skal bidra til at Stortingets mål for forvaltningen av de vernete vassdragene oppfylles, også i forhold til andre inngrep og tiltak som kan ødelegge verneverdiene. Regjeringen vil fremme en sak for Stortinget om vern av Vefsna.

Oppfølgingen av EUs rammedirektiv for vann er omtalt i kap. 8. Det skal utarbeides forvaltningsplaner for landets ni vannregioner innen 2015. For minst ett vannområde i hver vannregion skal den første forvaltningsplanen foreligge allerede i 2009. Forvaltningsplanene skal forankres i plan- og bygningslovens fylkesplanbestemmelser og vil gi rammer bl.a. for kommunal planlegging og forvaltning.

## 6 Bevaring av naturens mangfold og friluftsliv

Naturens mangfold er grunnlaget for menneskenes overleving, verdiskapning og trivsel. Natur består av både levende og ikke-levende elementer. Den biologiske delen av naturen er i utgangspunktet en fornybar ressurs i stadig utvikling. Det er derfor en prioritert oppgave å forvalte denne ressursen gjennom bærekraftig bruk, vern og rettferdig fordeling slik at den ikke reduseres for framtidige generasjoner.

Arter utrykkes globalt i stort tempo. FNs Tusenårsutredning, Millennium Ecosystem Assessment (2005), anslår at tapet av biologisk mangfold er opptil 1000 ganger høyere enn normalt. Også i Norge er arter utdødd. 285 arter vurderes som kritisk truet i Norsk Rødliste (2006) som totalt inneholder 3886 arter.

Tap av biologisk mangfold er irreversibelt. Tap av leveområder, menneskeskapte klimaforandringer, fremmede arter som forstyrrer økosystemer, overbeskatning og forurensning er viktige årsaker til at arter utrykkes. FNs Tusenårsutredning påpeker at i de seneste 50 årene har menneskene endret økosystemene raskere og mer ekstremt enn i noen annen sammenlignbar periode i men-

neskenes historie. Dette har konsekvenser for de valgmuligheter vi har i dag.

FN-utredningen legger vekt på bredden av verdier fra økosystemer, og introduserer betegnelsen økosystemtjenester, jf. boks 6.1. I tillegg til tradisjonell høsting fra naturen omfatter dette naturens livsbærende og regulerende prosesser og de kulturelle og estetiske verdiene. FN-utredningen viser at 60 prosent (15 av 24) av økosystemtjenestene er forringet eller brukes ikke-bærekraftig på globalt nivå.

Norge har som mål å stanse tap av biologisk mangfold innen år 2010, jf. boks 6.2. Dette er i samsvar med internasjonale målsetninger for området. I et globalt perspektiv er det nå en bred aksept for den nære sammenhengen mellom biologisk mangfold og bærekraftig utvikling. Høsten 2006 besluttet FNs Generalforsamling å integrere 2010-målet om tap biologisk mangfold inn under tusenårsmål 7. Dette bekrefter koblingene mellom naturens mangfold og fattigdomsbekjempelse som er understreket i regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid, jf. kap. 2.

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) er den sentrale internasjonale avtalen i arbeidet med å nå 2010 målet. Det er nødvendig med en målrettet innsats og et utstrakt tverrsektorielt samarbeid på både nasjonalt og internasjonalt nivå for å nå målet.

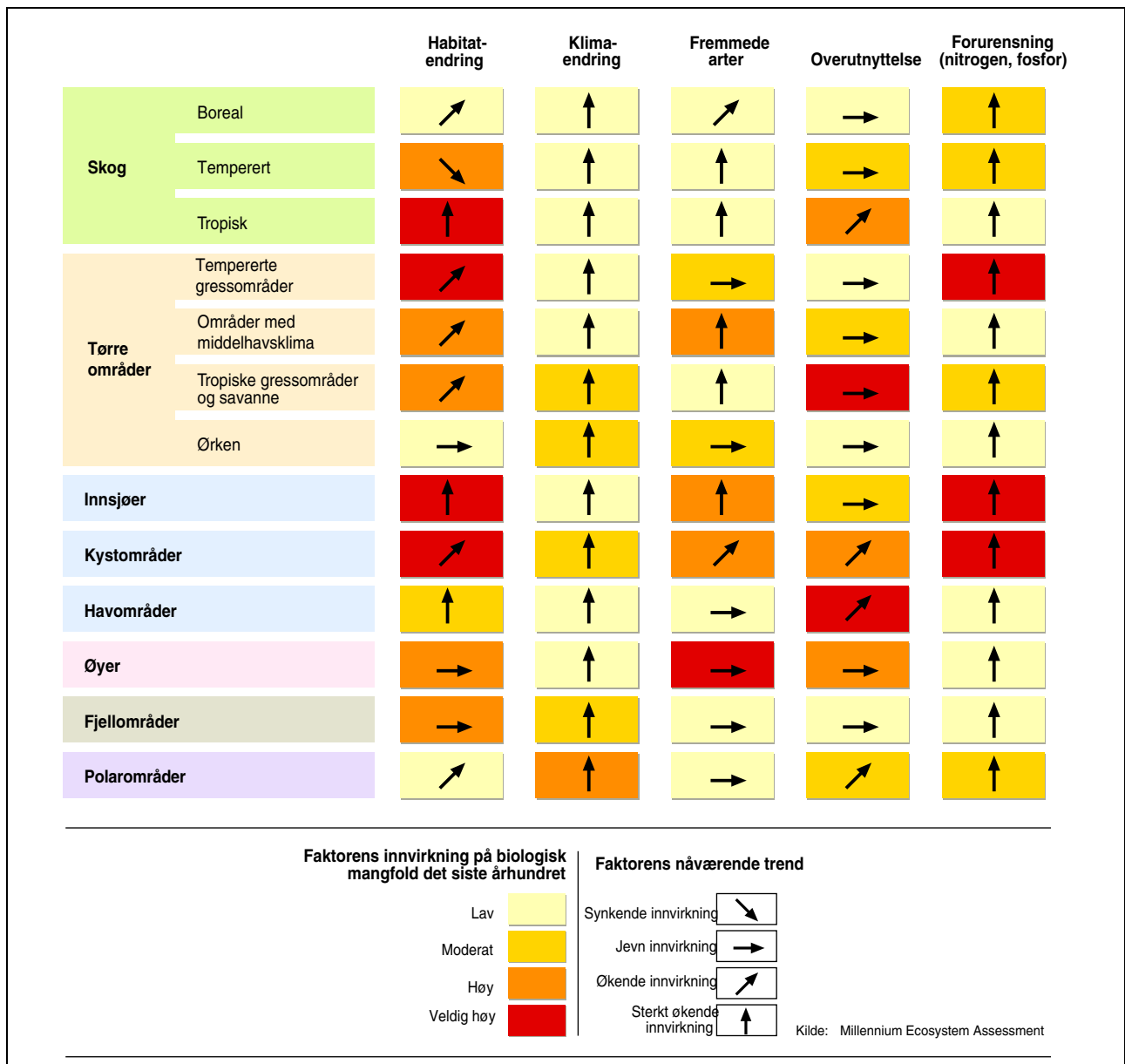
En rekke tiltak som skal lede fram til målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 ble lansert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Regjeringen er nå i ferd med å gjennomføre disse tiltakene, herunder utarbeiding av nytt lovverk, styrking av kartlegging og overvåking samt tiltaksplaner for truede arter. Ytterligere tiltak for å nå dette målet blir beskrevet nedenfor. I 2008 skal det presenteres en naturindeks for Norge, samtidig med en rapportering på status og framdrift for målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.

Friluftsliv er en del av norsk kulturarv, og er en kilde til trivsel, helse og forståelse av naturverdier. Allemannsretten, retten til fri ferdsel og opphold i utmark, utgjør fundamentet i norsk friluftslivstradisjon. Allemannsretten er tuftet på respekt for natu-

### Boks 6.1 Naturens mangfold og økosystemtjenester

Den biologiske delen av naturens mangfold kan deles opp i økosystemer, arter og gener (ref. CBD).

I et forvaltningsmessig perspektiv er det nødvendig å ta hensyn til det dynamiske samspillet som skjer i naturen. Det er nå økende oppmerksomhet om de *økosystemtjenester* naturen bidrar med. Hele spekteret av verdier og tjenester fra det biologisk mangfoldet må vurderes. (i) varer og produkter (eks. mat, fiber, medisiner) (ii) regulerende funksjoner (eks. klimaregulering, vannregulering) (iii) kulturelle verdier (eks. religiøse, undervisnings, kunst) og (iv) livsbærende støttefunksjoner (eks. jorddanning, pollinering, primærproduksjon).



Figur 6.1 Det biologiske mangfoldet i økosystemer påvirkes i varierende grad. Figuren viser effekter på ulike økosystemer av fem direkte påvirkningsfaktorer; i forrige århundre (gult – rødt) og hvordan trendene ser ut i dag (piler). Piler som går opp viser at den negative påvirkningen er økende eller sterkt økende.

Kilde: FN – Millennium Ecosystem Assessment

ren og hensynsfull opptreden både i forhold til miljøverdier, grunneiere og andre brukere.

Resultatområdet er delt inn i fire underområder:

- Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder
- Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser
- Fremmede arter og GMO
- Friluftsliv

## 6.1 Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder

En aktiv forvaltning av naturens mangfold forutsetter fokus på å sikre leveområder slik at det biologiske mangfoldet gis en mulighet til å utvikle og tilpasse seg. Menneskeskapt klimaendring medfører et ytterligere press på naturen. For å forebygge effektene av klimaendring, er det viktig at det legges til rette for at de arter og bestander vi

### Boks 6.2 Strategiske mål for Naturens mangfold og friluftsliv

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 mangfoldet fortsatte utviklingsmuligheter.

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

Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.

har i dag gis rom for naturlig spredning der det er mulig, og at vi bygger opp under mangfoldets mulighet til å takle klimaendringer. Dette innebærer bl.a. at annen negativ påvirkning av naturens mangfold må reduseres så mye som mulig for å sikre at vi også i framtida kan høste av naturen og nyte godt av de tjenester som økosystemene leverer.

#### 6.1.1 Mål

Mål for Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder går fram av boks 6.3. Nasjonalt resultatmål nr. 4 omtales i kap. 5.

#### 6.1.2 Tilstand og måloppnåelse

Kunnskap om status og utvikling av naturmangfold og miljøverdier er et utgangspunkt for en aktiv og forutsigbar forvaltning. Siden 1999 har det vært drevet en systematisk *kartlegging av biologisk mangfold i kommunene*. Hovedvekten i denne kartleggingen har vært på naturtypekartlegging og viltkartlegging. Til nå er det lagt inn 251 kommuner med naturtypedata og 329 kommuner med artsdata i «Naturbasen» (<http://dnweb5.dirnat.no/nbinnsyn/>). Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold ble startet i 2003 med sju departementer og en referansegruppe med deltakelse fra flere direktorater, Kommunenes sentralforbund, Artsdatabanken, Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (Sabima) og Norges forskningsråd. Programmet har bidratt med metodeutvikling i tillegg til konkrete kartleggingsaktiviteter, og vært et viktig supplement til den øvrige kartleggingen av biologisk mangfold.

### Boks 6.3 Mål for Naturens mangfold og friluftsliv

*Underområde: Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder*

*Nasjonale resultatmål:*

1. Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.
2. I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes.
3. Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, opplevelsesverdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.
4. Jordressurser som har potensial for matkornproduksjon, skal disponeres slik at en tar hensyn til framtidige generasjoners behov.

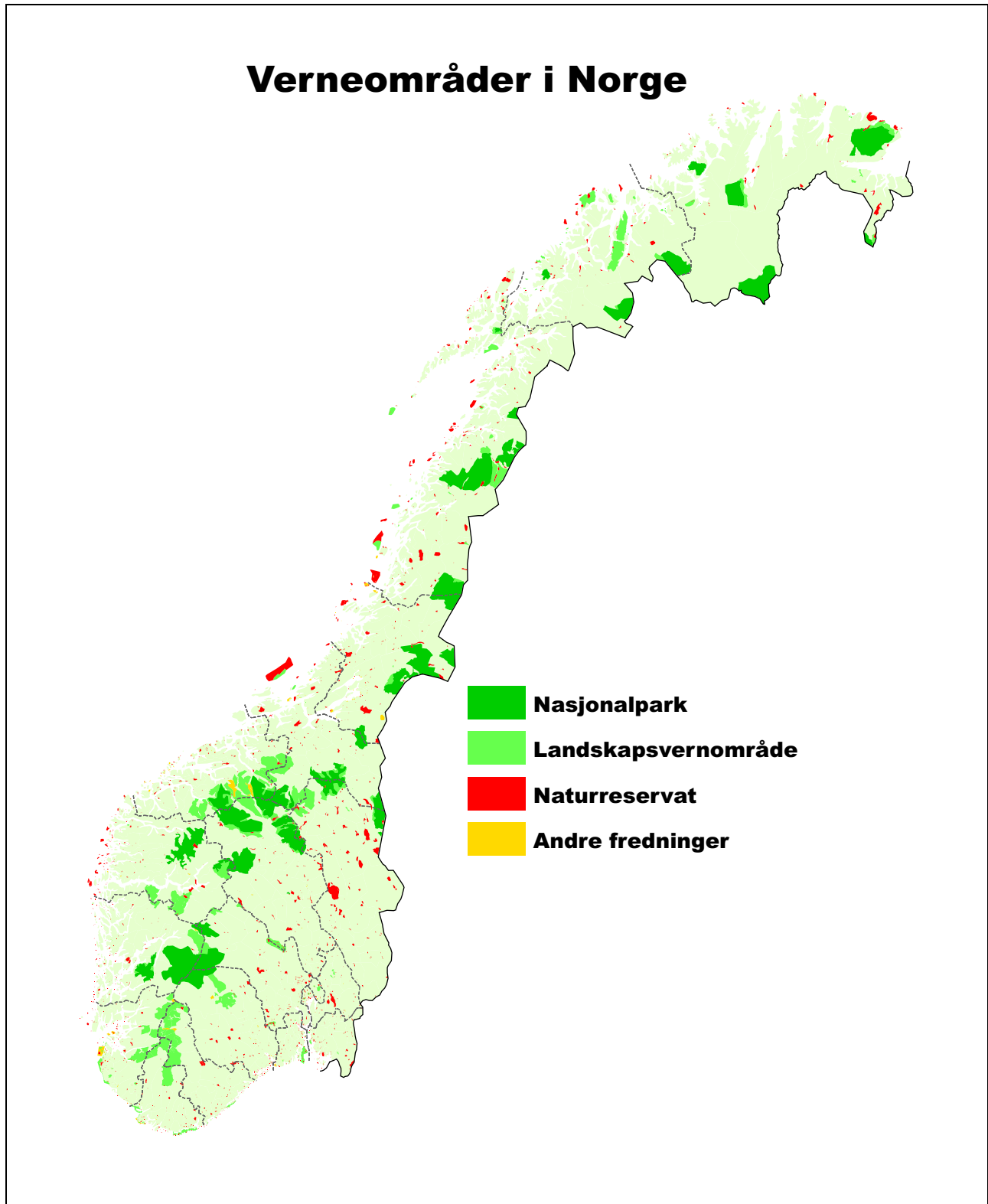
Sverige har gjennom flere år har hatt en stor innsats i arbeidet med å ta vare på det biologiske mangfoldet. Som et ledd i arbeidet med å evaluere Norges arbeid med bærekraftig utvikling ble bl.a. Sverige bedt om å foreta en evaluering av Norges innsats for det biologiske mangfoldet. Evalueringen viste at det trengs økt innsats hvis Norge skal nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.

#### 6.1.2.1 Kystens økosystemer

Det marine miljø er endestasjon for de fleste av de forurensningene som menneskelig aktivitet medfører. Der det er stor befolkningstetthet, som for eksempel rundt Oslofjorden, er det marine miljø mer påvirket enn i åpne havområder og i kystområder med liten befolkningstetthet. Økosystemene langs kysten påvirkes også av forurensningskomponenter som transporteres til områdene med havstrømmene.

Fysiske påvirkninger spenner fra konstruksjonsmessige endringer i kystsonen, påvirkning fra fiskeredskap til nedslamming blant annet som følge av økt avrenning fra land. Klimaendringer kan spores ved at marine arter endrer utbredelsesområde fordi vannet blir varmere. Høsting av levende marine ressurser påvirker også økosystemene.





Figur 6.2 Vernete områder i Norge pr. 1. januar 2007.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

Endringene som kan spores i kystens økosystemer skaper bekymring. Langs kysten fra Oslofjorden til langt nordover langs Vestlandet er for eksempel sukkertaren forsvunnet i store områder. Videre er store deler av stortareskogen beitet ned av kråkebolter fra Trøndelag til Vest-Finnmark. To dramatiske forhold som i første omgang synes å ha forskjellige årsaker, men hvor de bakenforliggende årsakene ikke er klarlagt. Tareskogen har stor betydning for blant annet kystnære fiskebestander som i kritiske faser av livet gjemmer seg i tareskogene.

Den store og økende bestanden av storskarv og gråhegre som registreres blant annet i Oslofjorden påvirker også de kystnære økosystemene. Disse økningene er et paradoks i forhold til den betydelige nedgangen i sjøfugl som registreres ellers. Høsten 2006 uttykte det nordiske miljøvernministermøtet bekymring over utviklingen i flere vestnordiske sjøfuglbestander. Ministrene tok derfor initiativ til en konferanse i 2007 om sjøfuglene i Vest-Norden med hensikt å få vurdert situasjonen og foreslå tiltak.

Økosystemene langs kysten er viktige for norsk næringsliv og bosetningene langs kysten. En del av de endringene vi ser i dag kan vise seg å være permanente. Vi vet ennå ikke nok om årsakene til den utviklingen vi nå observerer langs kysten, annet enn at det er flere forhold virker sammen – ikke minst er klimaendringene viktige. Regjeringen ønsker at Norge skal være en pådriver i arbeidet med en helhetlig forvaltning av Nordsjøen, jf. kap. 8.1.2.

#### 6.1.2.2 Områdevern

Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner. Fylkesvise/tematiske verneplaner (våtmark, myr, edelløvsskog, sjøfugl osv), nasjonalparkplanen (St. meld. nr. 62 (1991–92)), skogvernplaner og marin verneplan utgjør kjernen i vernearbeidet etter naturvernloven. For å sikre viktige naturområder rundt Oslofjorden utarbeides også egne verneplaner som et supplement til tidligere gjennomførte tematiske verneplaner. I tillegg kommer områder som er beskyttet med hjemmel i annet lovverk. Det gjenstår fem fylkesvise verneplaner, og 17 områder i nasjonalparkplanen, jf. vedlegg 3. Pr. januar 2007 er totalt 14,3 prosent av Norges landareal vernet etter naturvernloven (fig. 6.2). Den strengeste verneformen, naturreservater, utgjør 1,3 prosent av Norges landareal fordelt på 1790 områder. På Svalbard er 65 prosent av landområdene og 84 prosent av territorialfarvannet vernet. I marin verneplan vil også

relevant sektorlovverk bli benyttet der det er hensiktsmessig.

#### 6.1.2.3 Inngrepsfrie naturområder

Rundt år 1900 kunne om lag halvparten av Norges areal betegnes som villmarkspreget, det vil si mer enn fem km. fra tyngre tekniske inngrep. I dag har vi bare i underkant av 12 prosent igjen av slike naturområder. Mesteparten av Svalbard er i dag uberørt av tyngre tekniske inngrep, og om lag 98 prosent kan defineres som villmarkspregete naturområder. I et europeisk perspektiv er inngrepsfrie naturområder en unik ressurs i seg selv. I tillegg har det stor betydning for friluftsliv og naturopplevelse. Det er også enkelte arter, for eksempel villreinen, som i stor grad lever i de gjenværende inngrepsfrie områder (fig 6.3). Tekniske inngrep i eller inntil leveområdene kan få negative følger for villreinbestanden. Bygging av landbruksveger, i hovedsak skogsveger, var i perioden 1998 – 2003 årsaken til 80 prosent av reduksjonen i inngrepsfrie områder.

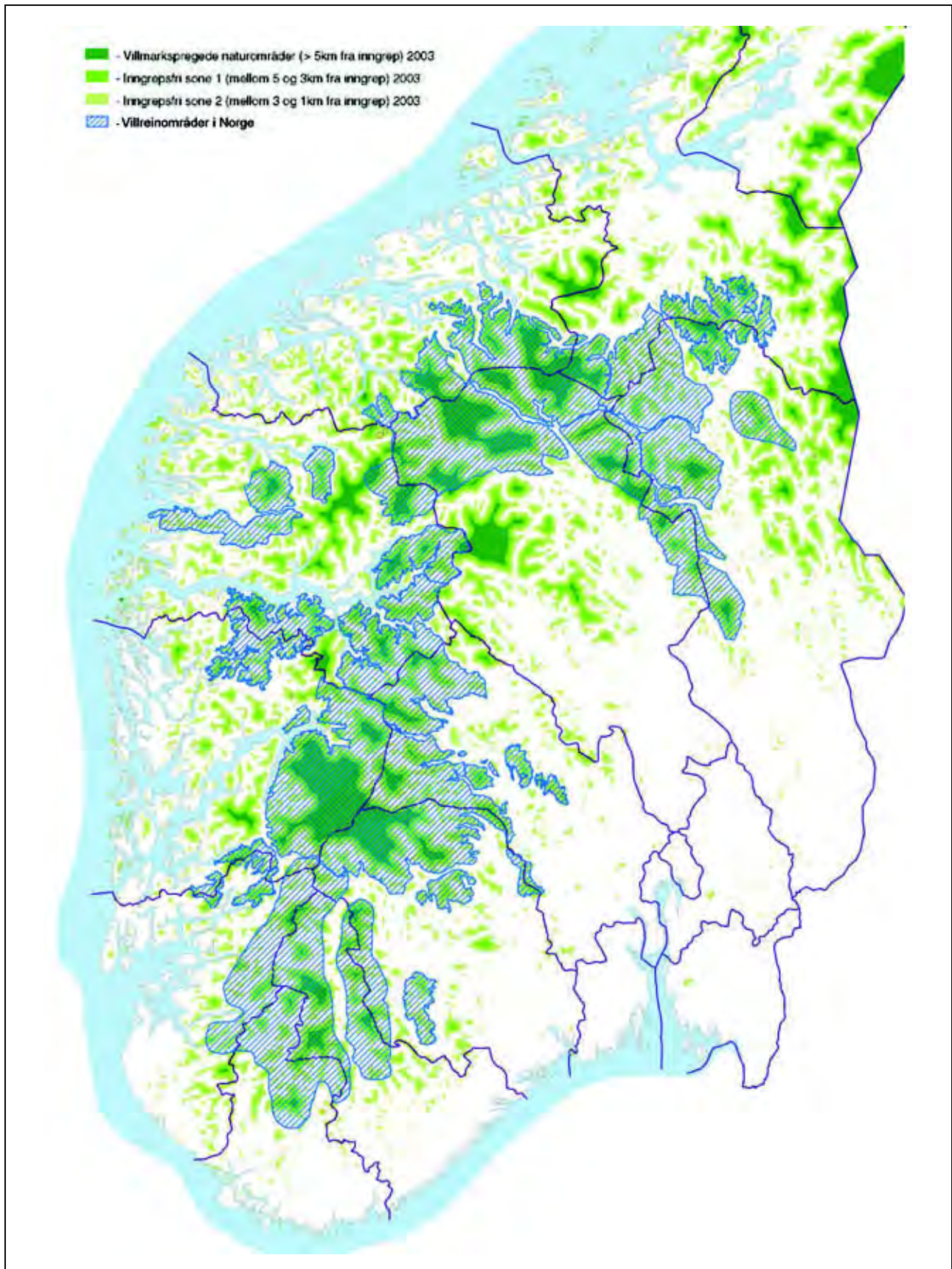
#### 6.1.2.4 Jordbrukets kulturlandskap

Jordbrukets kulturlandskap i Norge er svært variert og innholdsrikt. Ulike naturgitte forhold og topografiske forskjeller, har sammen med de ulike driftsformene ført til et svært variert jordbrukslandskap med et stort artsmangfold. Majoriteten av sterkt truede vegetasjonstyper i Norge er kulturpåvirket. Om lag 35 prosent av artene på den norske rødlista (2006) befinner seg i jordbrukslandskapet (jf. fig. 6.4).

Endringsprosesser, intensivert drift og nedlegging i landbruket pågår i ulikt tempo. I deler av Norge er det lite tilbake av jordbrukslandskap med gamle kulturmarker som er særlig verdifulle for biologisk mangfold. Norges to siste tilskudd til UNESCOs verdensarvliste, Vegaøyene og Vestnorsk fjordlandskap, preges begge av gammel jordbruksdrift basert på utmarkas og sjøens ressurser.

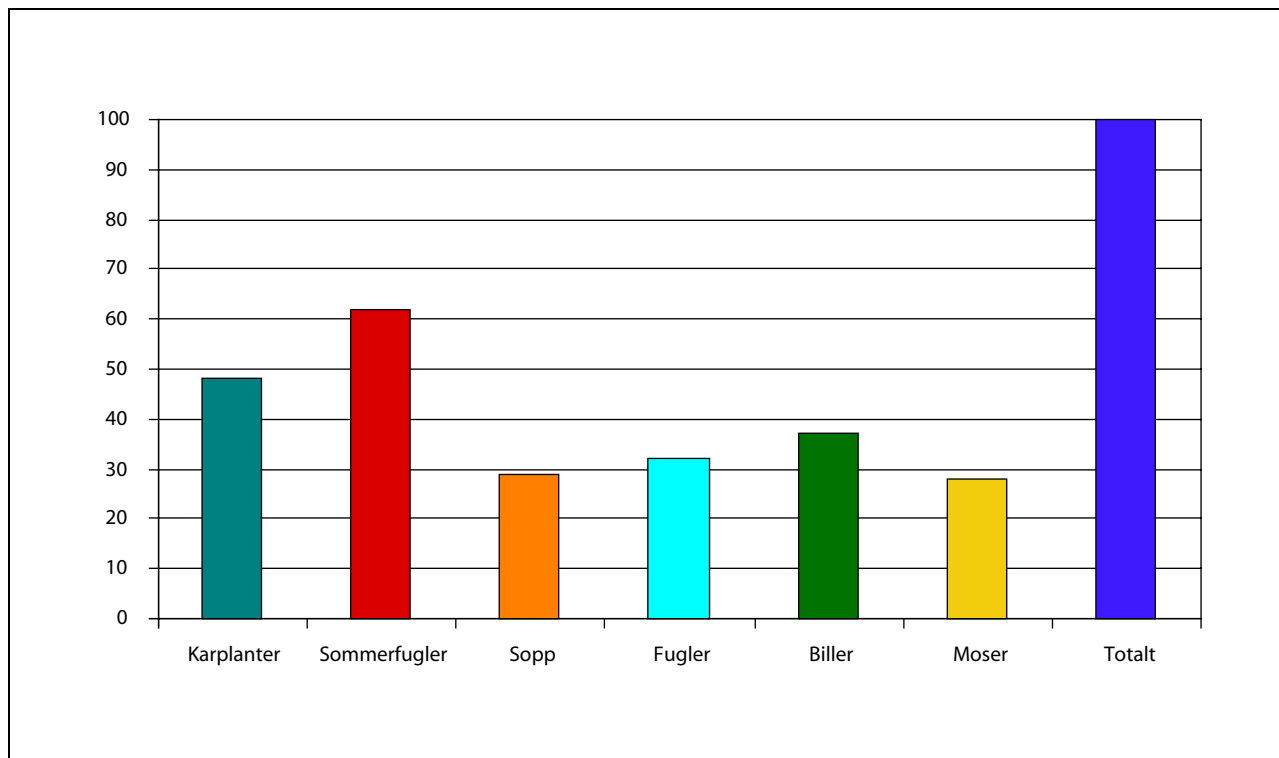
#### 6.1.2.5 Skog

Om lag en tredjedel av Norge er dekket av skog. Skogbruk representerer et stort verdiskapingspotensial, spesielt i distriktene. Dersom dagens tilvekst og avvirkingsnivå fortsetter, vil det bli en sterk økning i stående volum, mye eldre skog og mye død ved i skogene. Skog er et viktig livsmiljø for store deler av det biologiske mangfoldet, hele 48 prosent av artene på den norske rødlista fra



Figur 6.3 Villreinens leveområder er i stor grad sammenfallende med de største sammenhengende inngrepsfrie og villmarksprega områdene i Sør-Norge.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.



Figur 6.4 For noen artsgrupper er en stor andel av de kjente artene knyttet til jordbrukets kulturlandskap. Figuren viser hvor stor andel av disse artsgruppe dette gjelder. 35 prosent av artene på rødlista for 2006, er knyttet til jordbrukets kulturlandskap

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning etter data fra Artsdatabanken.

2006 lever i skog. Skogen er rik på kulturminner og viktig faktor for befolkningens helse gjennom friluftsliv og naturopplevelser. En bærekraftig forvaltning av skog forutsetter derfor gode skog- og miljødata.

Skog binder store mengder karbon. Skogen i Norge tar årlig opp om lag 25–30 mill. tonn CO<sub>2</sub>, som tilsvarer ca. 50 prosent av våre totale utslipp av klimagasser. Det samlede *lageret* av karbon i skogøkosystemet, dvs. i trær, myr og skogsjord, er omtrent 400 ganger større enn den årlige bindingen, tilsvarende i størrelsesorden 10 mrd. tonn CO<sub>2</sub>. Skog er et viktig element i det nasjonale og det internasjonale klimaarbeidet. En grunnleggende tilnærming vil være å prioritere klimatiltak i norsk skog som samtidig har positiv effekt for biologisk mangfold og andre miljøverdier i skog (se egen stortingsmelding om klimapolitikken våren 2007).

Pr. januar 2007 er ca 1,4 prosent av det produktive skogarealet i landet vernet.

### 6.1.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Utvikle en naturindeks for Norge, for å danne et bilde av utviklingstrekk i naturen, inkludert kulturlandskapet. En første versjon av naturindeksen skal presenteres i 2008 i sammenheng med en rapportering av status og framdrift for målet om å stoppe tapet av biologisk mangfold innen 2010 for Norge sammenliknet med relevante andre land.
- Styrke kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, ved å videreføre nasjonalt program for kartlegging og overvåking. Naturtyper på land og i kystsoner, truede arter og fremmede organismer som elementer i det kunnskapsbaserte forvaltningssystemet vil bli prioritert (jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001)).
- Styrke framdriften i arbeidet med frivillig skogvern og gjennomføre en naturfaglig evaluering av slikt vern i 2008.
- Gjennomføre eksisterende verneplaner.
- Sikre naturverdiene i vernete områder ved å utvikle forvaltningsplaner og gjennomføre skjøtselstiltak der det er nødvendig.





Figur 6.5 Vega er innskrevet på UNESCOs verdensarvliste på grunnlag av sin fremragende verdi som kulturlandskap, dvs. samspill mellom mennesker og natur.

Foto: Elisabet Haveraaen.

- Utvikle norsk vernepolitikk mer i tråd med EUs NATURA 2000 mht etablering av områder og tilhørende rapportering via det europeiske miljøbyrået (EEA).
- Leveområder for de truede artene skal sikres gjennom kommunal planlegging, basert på best mulig datagrunnlag. Inngrep i slike områder skal vurderes i forhold til virkningen de kan ha på den/de aktuelle arten(e).
- Endre regelverket for bygging av skogsveger slik at hensynet til inngrepsfrie naturområder blir ivaretatt i tråd med Soria Moria-erklæringen. Forberede oppfølging av dette ved å vurdere datakvaliteten for skogsveger og inngrepsfrie områder, samt skogbrukets behov for vegbygging og klarlegge konsekvenser og muligheter med sikte på endring i regelverket for tilskudd i 2007.
- Sikre en planlegging og saksbehandling ved bygging av skogsveger som ivaretar viktige områder for biologisk mangfold og områder med nasjonalt viktige verneverdier. Vektlegge åpenhet og medvirkning i planlegging og saksbehandling knyttet til skogsvegbygging.
- Arbeide for at hensynet til biologisk mangfold som en ressurs for bærekraftig utvikling og fatigdomsbekjempelse blir integrert i alle relevante internasjonale prosesser.
- Arbeide for å utnytte synergimuligheter mellom forvaltning av biologisk mangfold og klimatilpasningstiltak på nasjonalt og internasjonalt nivå, samt sikre effektiv kommunikasjon knyttet til effekter av klimaendringer på naturens mangfold.
- Bidra til videreutvikling av det internasjonalt forpliktende samarbeidet om biologisk mangfold, bl.a. ved å arrangere den femte Trondheimskonferansen knyttet til Konvensjonen om biologisk mangfold høsten 2007.
- Bidra til formalisering av et system for å sikre det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget for effektiv videreutvikling og gjennomføring av internasjonale konvensjoner om biologisk mangfold.
- Bidra aktivt til å sikre kommunikasjon og informasjon om biologisk mangfold, nasjonalt og internasjonalt, herunder bidra til etablering av nye mål for biologisk mangfold etter 2010.
- Arbeide for et aktivt Europeisk samarbeid om biologisk mangfold og om skog, samt å sikre effektivt samarbeid mellom det Paneuropeiske samarbeidet om biologisk mangfold

(PEBLDS) og Ministerkonferansen for beskyttelse av Europas skoger (MCPFE).

#### 6.1.3.1 Kunnskapsbasert forvaltning av biologisk mangfold

Kunnskap om det biologiske mangfoldet, og hvilke verdier det representerer, er en forutsetning for en aktiv, inkluderende og målrettet forvaltning.

Det har lenge vært en utfordring å registrere og formidle utviklingen for naturens mangfold i Norge. Mens noen arter og bestander i Norge går tilbake, er det andre som vokser. Med en *naturindeks* vil det være mulig å fange opp endringer i naturtilstanden på et tidlig stadium, slik at det er mulig å sette inn mottiltak. Naturindeksen vil være et verktøy for å måle utviklingen i norsk naturmangfold

En første versjon av «Naturindeks for Norge», som skal presenteres i 2008, vil i hovedsak måtte baseres på et eksisterende og begrenset datagrunnlag, mens framtidige versjoner bør bygge på en styrket og mer målrettet overvåking.

Det videre arbeidet med en naturindeks for Norge skal innrettes slik at indeksen etableres som et langsiktig måleverktøy i norsk miljøforvaltning som skal rapporteres regelmessig. Utviklingen av en naturindeks for Norge vil følges av en styrket innsats for kartlegging og overvåking av naturmangfoldet i årene framover.

Gjennom *kartlegging og overvåking* skal kunnskap og tilstandsutvikling for arter og naturtyper bygges opp og gjøres tilgjengelig. Dette er en forutsetning for å stanse tapet av biologisk mangfold. Nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold vil bli videreført i en ny periode fram til 2010. På sikt ønsker regjeringen å etablere det nasjonale programmet som et permanent kartleggings- og overvåkingsprogram for biologisk mangfold.

Kartleggingen gjennom MAREANO-programmet vil bidra til å styrke kunnskapen om havbunnen. Målet i forvaltningsplan Barentshavet om at havbunnen og dens biologiske, fysiske og kjemiske miljø i det sørlige Barentshavet fra Lofoten til grensen mot Russland skal kartlegges gjennom MAREANO-programmet innen 2010, og at områdene Troms II, Nordland IV og Eggakanten herunder skal prioriteres, står fortsatt ved lag.

Regjeringen vil fortsatt satse på å framskaffe god kunnskap om skog- og miljøverdiene både på nasjonalt plan og for den enkelte skogeiendom. Det legges derfor ned store ressurser i overvåking av skogens utvikling gjennom Landsskogtakseringen og Overvåkingsprogrammet for skogskader.

På eiendomsnivå framskaffes kunnskapen om skog- og miljøverdiene gjennom skogbruksplanlegging med miljøregistreringer (MiS). Det er til nå gjennomført miljøregistreringer av 40–50 prosent av det produktive skogarealet.

Det er laget veiledningsmaterieell som bidrar til at kommunene kan nyttiggjøre seg data fra MiS-kartleggingen. Veilederen kan brukes av kommunen i etterkant av MiS-kartlegging som hjelp ved *konvertering* av MiS-data til naturtypedata. Den kan også brukes som hjelp til *samordnet feltarbeid* ved at kommunen gir takstinstitusjonen i oppdrag å foreta naturtypekartlegging i tilknytning til MiS-kartlegging.

Miljødata fra både naturtypekartleggingen og MiS-kartleggingen skal være tilgjengelige over internett.

#### 6.1.3.2 Vern etter naturvernloven – etablering av nye verneområder

Norge har relativt store ubebodde arealer og store områder med naturlige økosystemer. Samtidig er spesielt produktive naturtyper under sterkt press. Det er derfor nødvendig å sikre et verneomfang og en representativitet som er tilstrekkelig ut fra faglige vurderinger og internasjonale forpliktelser. Regjeringen tar sikte på at de ulike verneplanene skal gjennomføres på grunnlag av vedtatt framdrift.

#### Skogvern

Skogvernarbeidet skal ha høy faglig kvalitet, og de viktigste områdene skal fanges opp i vernearbeidet. Arbeidet med systematiske naturfaglige registreringer i prioriterte skogtyper vil bli forsert, jf. St. meld. nr. 1 (2006–2007).

Satsingen på frivillig skogvern vil fortsatt være et hovedtiltak i skogvernarbeidet. Myndighetsbestemt vern kan om nødvendig brukes for å sikre nasjonalt eller internasjonalt viktige verneverdier. Våren 2007 pågår det arbeid med sikte på frivillig skogvern for ca. 80 områder. Regjeringen legger opp til å styrke framdriften i dette arbeidet og vil gjennomføre en naturfaglig evaluering av slikt vern. Det pågår også prosesser for vern av offentlig eid skog, på arealer eid av Statskog SF og Opplysningsvesenets fond.

#### Marint vern

Et rådgivende utvalg ga i 2004 en tilråding om hvilke områder som bør inngå i en nasjonal marin verneplan med hovedvekt på kystsonen. Forslaget

omfatter 36 områder innen seks ulike kategorier av marin natur, jf. vedlegg 3. Områdene utgjør et representativt utvalg av den marine naturen i kystsonen langs fastlands-Norge. Planen skal bestå både av områder vernet etter naturvernloven og områder beskyttet etter annet lovverk, og verneformålet for området skal være avgjørende for hvilket regelverk og restriksjonsnivå som anvendes. Arbeidet skal være slutført innen utgangen av 2008.

Det skal deretter gjennomføres en andre fase av det marine vernearbeidet. I denne fasen vil det eksisterende nettverket av beskyttede områder bli oppdatert iht. ny kunnskap, nasjonale målsetninger og relevante internasjonale prosesser og avtaler. Både de indre farvannene, sjøterritoriet og den økonomiske sonen vil bli vurdert. Arbeidet skal baseres på en faglig tilrådning. Det tas sikte på å utarbeide forvaltningsplaner for de marine verneområdene for å se til at verneverdiene ivaretas.

#### *Forvaltning og skjøtsel av verneområder*

Riksrevisjonens rapport om myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder (Dokument nr. 3:12 (2005–2006)) og Stortingets behandling av denne, viser at opp til 30 prosent av verneområdene i dag er truet, og at det er mangler ved forvaltningen av disse områdene. Som en direkte oppfølging har en arbeidsgruppe lagt fram en rapport om det videre arbeidet for bærekraftig bruk, forvaltning og skjøtsel av verneområdene. Arbeidsgruppen har pekt på at det må legges rammer for framtidig utvikling i verneområdene, og at det må iverksettes en rekke tiltak slik at verneverdiene ikke blir redusert eller ødelagt. Den understreker at forvaltningen av verneområdene må styrkes vesentlig, dersom verneområdene i Norge i større utstrekning også skal kunne brukes som ledd i næringsutvikling og verdiskaping. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag om oppfølging av denne saken, blant annet på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport, jf. B. innst. S. nr. 9 (2006–2007) Stortingets Energi- og miljøkomité.

#### *Internasjonale forpliktelser vedrørende områdevern*

Norge har sluttet seg til en rekke konvensjoner som gir føringer for beskyttelse av områder. Det mest omfattende programmet for områdevern er utviklet under Konvensjonen om biologisk mangfold. Naturvern er ikke omfattet av EØS-avtalen. Regjeringen vil likevel at Norge skal ta i bruk det beste fra EUs miljølovgivning, også der det ikke er

omfattet av EØS-avtalen, for å harmonisere norsk arbeid med naturvern i forhold til europeisk arbeid. EUs arbeid med å etablere NATURA 2000 er eksempel på et slikt område. Regjeringen sikter mot en harmonisering av eksisterende vernesystemer og tilhørende rapporteringer, med EUs systemer. Arbeidet med å melde inn områder til det europeiske *Emerald network* under Bern-konvensjonen vil være et ledd i dette arbeidet.

#### *6.1.3.3 Arealbruk utenom verneområdene*

##### *Skogbruk, skogsveger og ivaretagelse av viktige naturverdier*

De samlede miljøtilpasningene i skogbruk ivaretas gjennom skogeiernes egne miljøhensyn og gjennom offentlig skogpolitikk. Revisjonen av Levende skog (2006) innbærer enighet om at skogeierne skal forvalte fem prosent av arealet som biologisk viktige områder – i mange tilfelle gjennom ikkehogst av disse arealene. I tillegg til enighet om ny standard blir det opprettet et oppfølgingsorgan – Rådet for Levende Skog. Partene vil innen ett år gjennomføre en prosess for å få godkjent en FSC-standard (Forest Stewardship Council) bygd på den reviderte Levende Skog-standarden. Partene skal også innen to år utrede og vurdere bruken av utenlandske treslag i skogbruket.

Den nye skogbruksloven trådte i kraft 1. januar 2006. I medhold av denne fastsatte Landbruks- og matdepartementet sommeren 2006 en ny forskrift om bærekraftig skogbruk som utfyller og presiserer loven når det gjelder miljøhensyn, foryngelse og skogskader. På samme måte stilles det krav om miljøhensyn for tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Regjeringen har vedtatt at skogeierne skal kunne bruke skogfond med skattefordel for å dekke direkte utgifter til miljøhensyn i skogsdriften.

Soria Moria erklæringen fokuserer på at stadig færre områder er uberørt av tekniske inngrep, og at vi må gi sterkere beskyttelse til slike områder. I St. meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, heter det at det vil bli foretatt en gjennomgang av regelverket for tilskudd med sikte på å hindre tilskudd til vegbygging som kan gi tap av inngrepsfri natur (INON). Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet vil sammen forberede oppfølging av dette ved å vurdere datakvaliteten for skogsveger og INON, samt skogbrukets behov for vegbygging, og klarlegge konsekvenser og muligheter med sikte på endring i regelverket for tilskudd i 2007. Fra 2007 gis det 85 prosent skattefritak ved bruk av skogfondmidler til nye skogsveger, i mot-



setning til tidligere hvor det ikke ble gitt skattefordel for slike tiltak. Denne endringen er et incentiv for økt skogsvegbygging, noe som øker behovet for ivaretagelse av inngrepsfri natur og andre miljøverdier ved bygging av skogsveger.

Det pågår også et samarbeid mellom bl.a. Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet gjennom en arbeidsgruppe som vurderer behovet for eventuelle endringer i regelverk og saksbehandling for å ivareta viktige miljøverdier i forbindelse med planlegging og bygging av skogsveger. Gjennom de to nevnte samarbeidsprosessene skal det sikres at regelverk og saksbehandling for bygging av skogsveger ivaretar hensynet til inngrepsfrie naturområder i tråd med Soria Moria-erklæringen. Det skal også sikres at bygging av skogsveger og påfølgende hogster ikke ødelegger viktige leveområder for biologisk mangfold eller områder med nasjonalt viktige verneverdier. Det vil også bli vektlagt å sikre åpenhet og

medvirkning i saksbehandlingen knyttet til skogsvegbygging.

#### *Jordbrukets kulturlandskap*

Naturmangfoldet i jordbrukets kulturlandskap er knyttet både til produksjonsarealer, tiliggende arealer, og arealer hvor driften er opphørt. For å bidra til å nå målet om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010 må de viktigste av disse områdene derfor opprettholdes og forvaltes målrettet. Sektorer med viktige interesser og virkemidler knyttet til bestemte naturtyper har et særskilt ansvar for å iverksette tiltak som bidrar til å bevare truede arter. Se kap. 6.2.3 for nærmere beskrivelse.

Virkemidlene over jordbruksavtalen er viktig for å opprettholde jordbrukslandskapet som i dag blir drevet aktivt (se boks 6.4). For å sikre at også de spesielt verdifulle kulturlandskap i landbruket blir tatt vare på, er det i 2007 satt i gang arbeid med utvelgelse og oppfølging av disse (se kap. 5).

### **Boks 6.4 Miljøserting i Jordbruksavtalen**

De økonomiske virkemidlene knyttet til miljøtiltak i landbruket kommer i all hovedsak over Jordbruksavtalen. I jordbruksavtalen er satsingen organisert i et Nasjonalt miljøprogram, Regionale miljøprogram (et program for hvert fylke) og en kommunal satsing.

#### *Nasjonalt miljøprogram*

Det nasjonale miljøprogrammet har som hovedmål å:

1. Sikre at ulike landskapstyper opprettholdes og at verdifulle biotoper og kulturmiljøer ivaretas og skjottes
2. Bidra til at jordbruksproduksjonen fører til minst mulig forurensning og tap av næringsstoffer.

De økonomiske virkemidlene under Nasjonalt miljøprogram er Areal- og kulturlandskapstilskuddet, Beitetilskuddet, utmarksbeitetilskuddet, økologisk landbruk. Det nasjonale miljøprogrammet utgjør i overkant av 3,5 mrd kroner for 2007.

#### *Regionale miljøprogram*

Hvert fylke har egne mål, strategier og virkemidler/ordninger for å møte miljøutfordringene i sin region. Hver ordning er forankret i et av hovedområdene:

- Tiltak for å ta vare på kulturlandskapet, med de sentrale underområdene;
  1. tiltak for å styrke setring
  2. tiltak for aktivt beitebruk
- Tiltak for å redusere forurensinger

Regionale miljøprogram har en bevilgning på 390 millioner kroner for 2007.

#### *Kommunale miljømidler*

Gjennom ordningen Spesielle miljøtiltak i jordbrukets kulturlandskap (SMIL-ordningen) får kommunene 140 mill. kroner i 2007 til miljøtiltak i jordbrukets kulturlandskap. Dette kan både være tiltak for å redusere forurensning som for eksempel planting av kantvegetasjon eller fangdammer, eller det kan være kulturlandskaps- eller kulturminnetiltak som for eksempel istandsetting av verneverdige bygninger eller istandsetting og skjøtsel av biologisk viktige arealer. Dette er tiltak som krever enkeltsøknadsbehandling, og som har en klar tidsavgrenset horisont.

### Ferskvann

Biologisk mangfold i ferskvann er under press. Det er derfor nødvendig med et målrettet arbeid for å sikre det biologiske mangfoldet og de økosystemtjenester som produseres i tilknytning til nedbørsfelt, jf. omtale i kap. 8.1.

#### 6.1.3.4 Internasjonalt samarbeid

Konvensjonen om biologisk mangfold er det sentrale internasjonale rammeverket rundt arbeidet med å nå 2010-målet. FNs Tusenårsutredning, Millennium Ecosystem Assessment, har gitt et felles kunnskapsgrunnlag for det internasjonale arbeidet. Regjeringen vil arbeide for å formalisere et system som sikrer god kunnskap for internasjonale prosesser for biologisk mangfold. Samarbeidet mellom de forskjellige konvensjonene om biologisk mangfold er under konstruktiv utvikling. Aktivt samarbeid, fordeling av hovedansvar for utvalgte tema og harmonisering av rapportering bidrar til økt fokus på gjennomføring av forpliktelser under konvensjonene. Regjeringen vil fortsatt arbeide for effektiv harmonisering mellom de ulike avtalene.

Arbeidet med forvaltning av biologisk mangfold har flere grenseflater i forhold til annet internasjonalt arbeid. En av hovedutfordringene er å sikre at hensynet til biologisk mangfold integreres i sektorene på alle nivå. Det er særskilt prioritert å sikre et godt samspill mellom de tre Rio-konvensjonene, slik at synergieffekter knyttet til biologisk mangfold, forørkning, klimaendringer og tilpasninger effektivt kan utnyttes fra globalt til lokalt nivå.

Det er avholdt fire Trondheimskonferanser om biologisk mangfold. Konferansene har fokusert på bredden av problemstillinger under konvensjonen om biologisk mangfold, og spesielt lagt vekt på en tverrsektoriell dialog om biologisk mangfold med basis i best tilgjengelig vitenskapelig grunnlag. Det har vært lagt stor vekt på at konferansene skal spille inn til den pågående internasjonale debatten. 2010-målet og bruk av biologisk mangfold i kampen mot fattigdom vil stå sentralt i neste konferanse høsten 2007.

Arbeid på regionalt nivå er et konstruktivt bindeledd mellom globalt og nasjonalt arbeid. Under PEBLDS (den paneuropeiske biomangfold- og landskapsstrategien) har den Paneuropeiske region arbeidet med problemstillinger knyttet til implementering av konvensjonen om biologisk mangfold. PEBLDS og MCPFE (Ministerkonferansene for beskyttelse av Europas skoger) har sammen tatt opp utvalgte tema om biologisk mang-

fold i skog, og vil søke å videreføre dette i perioden hvor Norge har ledelsen av MCPFE. Neste ministerkonferanse finner sted høsten 2007. Det legges her opp til fokus på skog som råstoff til energiformål og skogens betydning for vannressursforvaltning.

## 6.2 Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser

FNs Tusenårsutredning understreker at vår påvirkning og bruk av økosystemer har bidratt til en vesentlig økning i levestandard og økonomisk utvikling, men at denne utviklingen også har ført med seg kostnader i form av forringelse av økosystemer og økt risiko for brå endringer i økosystemenes evne til å levere de varer og tjenester vi er avhengige av.

Den genetiske variasjonen i levende organismer er nødvendig for å sikre at arter kan utvikle og tilpasse seg til endrete forhold, bl.a. endrete klimatiske forhold. Menneskene har utnyttet den genetiske variasjonen i alle tider i forbindelse med foredling av planter og dyr. Muligheten for å utnytte naturlige organismers genetiske materiale har økt i takt med utviklingen innen bio- og genteknologi. Denne utviklingen har ført til at genetisk materiale har fått en økt verdi som «råvare» innenfor en rekke sektorer.

FNs organisasjon for fiskeri og landbruk (FAO) la nylig frem «The State of the World Fisheries and Aquaculture 2006». I følge denne rapporten er 75 prosent av verdens fiskebestander fullt utnyttet eller overbeskattet. Nordøst-Atlanteren hører med til de havområdene i verden som har flest bestander som er overbeskattet eller under oppbygning (46–60 prosent).

### 6.2.1 Mål

Mål for *Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser* går fram av boks 6.5.

### 6.2.2 Tilstand og måloppnåelse

Artsforvaltning innebærer ofte vurdering av et sammensatt trusselbilde. Fig 6.6 viser sammenhengen mellom lundefugl og sildebestander. Lundefuglenes næringstilgang påvirkes av sildebestander, som igjen påvirkes av klimaendringer og sildas gytebestand. Klimaendringene påvirker blant annet sjøtemperatur og saltholdighet. Tilstrekkelig kunnskap er en forutsetning for en målrettet forvaltning av arter. Sjøfuglovervåkningsprogram-

### Boks 6.5 Mål for Naturens mangfold og friluftsliv

*Underområde: Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser*

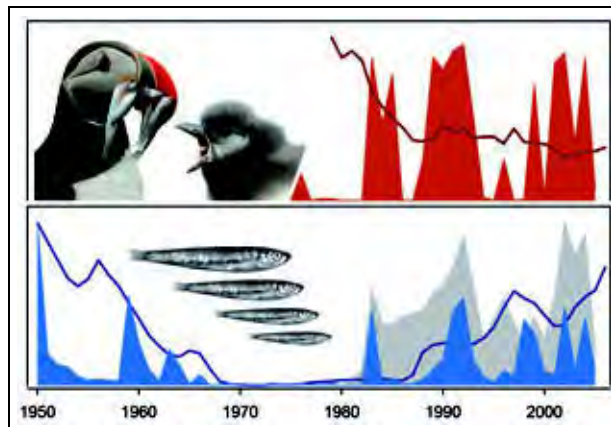
*Nasjonale resultatmål:*

1. Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utrykkes eller trues.
2. Truete arter og ansvarsarter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.

met SEAPOP tar hensyn til slike komplekse økologiske sammenhenger. Dersom enkelte eller noen få arter kan indikere økosystemendringer, vil vi raskere være i stand til å fange opp endringer i økosystemene. Kap. 8.1 gir en nærmere omtale av økosystemer knyttet til hav og kyst.

Artsdatabanken la i desember 2006 fram en ny offisiell *rødliste* for Norge, inkludert Svalbard. En rødliste er en oversikt over utdødde arter, truete arter og arter som i nær framtid kan bli truet. Norsk Rødliste 2006 er en oversikt over arter som vurderes til å ha begrenset levedyktighet i Norge over tid. Den nye rødlista er utarbeidet etter felles internasjonale standarder.

Norsk Rødliste 2006 inneholder totalt 3886 arter. Av disse er 84 utdødd fra norsk natur etter år 1800. Rødlista omfatter også 17 arter som er vurdert til kategori *Livskraftig* (LC) for de norske områdene, men som på globalt nivå er klassifisert som rødlistearter. For de øvrige 3785 artene på rødlista graderes sannsynligheten for utdøing over en periode på 100 år i fem kategorier: *Kritisk truet* (CR), *Sterkt truet* (EN), *Sårbar* (VU), *Nær truet* (NT) og *Datamangel* (DD). I kategorien *Kritisk truet* (CR), som gjelder arter som står i fare for å dø ut fra Norge i løpet av relativt kort tid, er det totalt 285 norske arter. Sannsynligheten for at disse er utdødd om tre generasjoner (for arten), minimum ti år, er vurdert til 50 prosent. I et noe lengre perspektiv er enda flere arter i faresonen. Kategorien *Sterkt truet* (EN) inneholder 764 arter, som løper en 20 prosent risiko for å dø ut i Norge de neste 20 årene. I kategorien *Sårbar* (VU) er det 939 arter.



Figur 6.6 Ungeproduksjonen til lundene på Røst (rødt areal) er i stor grad bestemt av tilgangen på velutviklet sild av samme årsklasse. Størrelsen på silda lundene bringer til sine unger (grått areal) er samtidig en god indikator på årsklassestyrken til sildeyngelen når de når oppvekstområdene i Barentshavet et par måneder senere (blått areal). Mye av variasjonen mellom år forklares av klimaendringer, men sildas årsklassestyrke påvirkes også av fiskerienes effekt på gytebestandens størrelse (blå kurve). De mange mislykkete hekkese-songene førte til rekrutteringssvikt og dramatisk nedgang i lundebestanden på Røst (rød kurve). Denne type overvåking er et av hovedelementene i det nye programmet SEAPOP: om sjøfugl, for et rikere hav.

Kilde: Norsk institutt for naturforskning og ICES Advice.

Disse har 10 prosent sannsynlighet for å være utdødd i Norge om 100 år.

I det vesentlige kommer arter på rødlista fordi de har en negativ bestandsutvikling, fordi aktuelle leveområder reduseres i areal, eller fordi de er naturlig sjeldne. 85 prosent av rødlisteartene trues av ulike typer arealendringer/arealbruk. Høyest forekomst av rødlistearter er det i skog med 1827 arter (48 prosent av rødlisteartene) og jordbrukslandskap med 1330 arter (35 prosent). Det lave antallet rødlistearter i havet (5 prosent) kan ha ulike årsaker. Det er blant annet pekt på mangel på kunnskap, økologiske forhold (for eksempel artenes store spredningsevne på grunn av havstrømmer, og at mange arter har pelagiske larver), samt at det er relativt få habitattyper med særegen kvalitet kombinert med arealmessig liten forekomst.

### 6.2.2.1 Forvaltning av fiskeressursene

Bærekraftig bruk av biologiske ressurser bygger på prinsippet om å høste av naturens overskudd slik at bestandene bevares for fremtiden. Dette medfører nødvendigvis at deler av den årlige produksjonen fjernes fra økosystemene.

Norsk fiskeriforvaltning legger føre-vår-prinsippet til grunn og er i økende grad basert på lang-

siktige forvaltningsstrategier. Slike forvaltningsplaner skal både ivareta hensynet til en ressursmessig forsvarlig forvaltning og bidra til stabile rammebetingelser for næringen. I den faglige rådgivningen som ligger til grunn for fastsettelsen av fangstkvotene for de enkelte bestandene, legges det betydelig vekt på å forankre denne i økosystembetragtninger. Det er imidlertid fortsatt behov for å videreutvikle grunnlaget og derved metodene

## Boks 6.6 Status for fiskebestander i havområder rundt Norge

### *Fiskebestandene i Barentshavet*

De pelagiske artene, lodde, sild og polartorsk, lever av dyreplankton. Mengdemessig er de samlet sett på et høyt nivå. Mens loddebestanden de siste tre-fire årene har vært svært liten, har det vært mye ungsild i Barentshavet, noe de rike årsklassene 2002 og 2004 i særlig grad har medvirket til. Økologien i Barentshavet er innrettet slik at når det er mye sild, så er det gjerne lite lodde. Bestanden av polartorsk har vært på et jamt høyt nivå de siste åra.

De viktigste bunnfiskene, som torsk og hyse, lever i hovedsak av annen fisk og bunnorganismer med unntak av de første par leveårene, hvor også de lever av plankton. Begge bestandene er i relativt god forfatning. Det har imidlertid de siste 4–5 årene vært et høyt ulovlig, uregulert og urapportert (UUU) fiske på disse bestandene, noe som har ført til at en betydelig andel utover kvoten har blitt fisket. Dette vil, om det vedvarer i samme omfang, særlig gå ut over torsken, som har rekruttert under middels i senere år. Hysa har hatt flere sterke årsklasser på rad og vil greie seg bedre til tross for et slikt overfiske. Den tredje viktige kommersielle bunnfisken i Barentshavet, blåkkeite, har lenge vært i dårlig forfatning, men situasjonen ser ut til å bedre seg noe fra år til år. Blant bunnfiskene er den nordlige seibestanden i god forfatning. Denne har stor utbredelse mot norskekysten og beiter bl.a. på sild.

### *Fiskebestandene i Norskehavet*

I sommerhalvåret er det stor planktonproduksjon i Norskehavet, og store mengder pelagisk fisk som sild, makrell og kolmule beiter på dette planktonet. Tilstanden til disse bestandene er god, og de er alle karakterisert av ICES (International Council for the Exploration of the Sea) til å ha god reproduksjonsevne. Det vil si at de er i stand til å produsere gode årsklasser dersom miljøbetingelsene er gunstige for overlevelse av yngel. Fiskeriene er kvoteregulert, med internasjonale avtaler for alle arter. Kolmulefisket anses imidlertid å være for intensivt, selv om bestanden er i god forfatning. En ny avtale mellom partene som fisker kolmule tar sikte på å gradvis redusere uttaket til et langsiktig bærekraftig nivå. Uerbestandene er generelt i dårlig forfatning, men indikasjoner i 2006 tyder på litt bedre rekruttering. For lange, brosme og blålange er beregningsgrunnlaget så dårlig at ICES ikke foreslår kvoter for disse bestandene. Det fisket som utøves på disse bestandene er delvis regulert med redskapsbegrensninger.

### *Fiskebestandene i Nordsjøen*

Tobis har en sentral rolle i økosystemet, siden den er viktig føde for flere fiskearter og for hval og sjøfugl. Både tobis, øyepål, torsk, hyse og nordsjøsild har hatt dårlig rekruttering i de siste fire-fem årene. Dette skyldes hovedsakelig endringer i de fysiske og biologiske betingelsene, men for tobis og torsk skyldes det også at det har vært fisket for mye. Gytebestandene av sild, brisling, hyse, makrell og sei er i relativt god forfatning, mens den er svært dårlig for torsk, rødspette og øyepål.

for en økosystembasert ressursforvaltning. Se boks 6.6 hvor status for de ulike havområdene er beskrevet.

I følge Artsdatabanken er 33 arter og 5 bestander av saltvannsfisk oppført på den norske rødlista. De fleste av disse er ikke-kommersielle arter som er i tilbakegang, men som man på grunn av mangel på data ikke kan sette i en bestemt kategori. Rødlista er en oversikt over arter vi bør være oppmerksomme på hvis det er ønskelig at vi skal ha levedyktige bestander i Norge i fremtiden. Bestandene av *kysttorsk*, *nordsjøtorsk*, *ål*, *vanlig uer*, *snabeluer*, *blålange*, *håbrann* og *pigghå* er alle oppført på den norske rødlista.

#### 6.2.2.2 Handlingsplaner for utvalgte, truede arter

Det er utarbeidet en handlingsplan for *fellrev* i 2003 og for *rød skogfrue*, *elvemusling* og *damfrosk* i 2006. Direktoratet for naturforvaltning har under arbeid handlingsplaner for *stor salamander* og *åkerrikse*. Det er også igangsatt arbeid med en handlingsplan for *dverggås*.

I Norsk Rødliste 2006 er disse artene gitt følgende vurdering: *fellrev* – kritisk truet, *rød skogfrue* – kritisk truet, *elvemusling* – sårbar, *damfrosk* – kritisk truet, *stor salamander* – sårbar, *åkerrikse* – kritisk truet, *dverggås* – kritisk truet.

#### 6.2.2.3 De store rovviltartene

Stortinget har gjennom behandlingen av St.meld. nr. 15 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 174 (2003–2004) fastsatt nasjonale bestandsmål for de fire store rovviltartene og for *kongeørn*. I 2006 ble den nasjonale målsettingen om 65 årlige ynglinger av *gaupe* nådd. For *jerv* ligger bestanden i 2006 over den nasjonale målsettingen (39 årlige ynglinger). Antall registrerte årlige ynglinger av *bjørn* har i perioden 1998–2003 variert mellom tre og seks. Det nasjonale målet på 15 årlige ynglinger innebærer en vesentlig økning i bjørnebestanden. For *ulv* er det påvist én yngling innenfor det fastsatte forvaltningsområdet for ynglende ulv i 2006. Videre hadde to familiegrupper tilhold på tvers av riksgrensen mellom Norge og Sverige.

I Norsk Rødliste 2006 er disse artene gitt følgende vurdering: *ulv* – kritisk truet, *bjørn* – sterkt truet, *jerv* – sterkt truet, *gaupe* – sårbar, *kongeørn* – nær truet.

Forvaltningsforskriften for rovvilt forutsetter en differensiert forvaltning mellom viktige beiteområder og viktige rovviltområder, og er i hovedsak fulgt opp i regionale forvaltningsplaner for rovvilt. Dette gir grunnlag for differensiert priorite-

ring av forebyggende tiltak og bestandsregulering, og bidrar til forutsigbarhet og langsiktighet for næringsdrift. Det legges økt vekt på at kvoter og lisenser fylles i viktige beiteområder, på effektiv skadefelling, samtidig som det legges vekt på kompenserende tiltak for næringsdrivende med beitedyr i ulvesonen/revir og andre prioriterte rovviltområder. Videre legges det vekt på at landbrukspolitiske og reindriftspolitiske virkemidler innrettes med rovviltpolitikken som en rammebetingelse. Statlige virkemidler samordnes og innrettes på en måte som gjør at de samlet bygger opp om og balanserer politiske mål om rovvilt, beitebruk og dyrevern. Dette gjelder bl.a. tilskudd til investeringer innenfor bygdeutvikling, regionale miljøprogram og spesielle miljøtiltak i jordbrukets kulturlandskap. Regjeringa vil bidra til å redusere unødvendig dyrelidelse og landbrukspolitiske virkemidler ses i sammenheng med miljøpolitiske virkemidler til forebyggende tiltak og bidrar til å sikre forsvarlig dyrevelferd på beite og redusere tap på grunn av rovvilt.

#### 6.2.2.4 Villaksforvaltningen

Forekomsten av den atlantiske villaksen er på et historisk lavt nivå. Norge er i dag ett av laksens kjerneområder og vi har gjennom dette et spesielt ansvar for å bevare og gjenoppbygge bestandene av en størrelse og sammensetning som sikrer mangfold innen arten og utnytter dens produksjonsmuligheter. Regjeringen legger opp til en forsterket politikk for vern og utvikling av de ville laksebestandene. Det er grundig redegjort for denne politikken i St.prp. nr. 32 (2006–2007) Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevasdrag og laksefjorder.

### 6.2.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Fortsette arbeidet med å utvikle en økosystembasert ressursforvaltning for å sikre at forvaltningen av de kommersielle marine artene ses i sammenheng og vurderes i forhold til økosystemet som helhet. Dette innebærer også at den tar hensyn til sårbare og truede arter og deres næringsbehov.
- Fastsette føre-var gytebiomassen på alle bestander som utnyttes kommersielt – særlig bestander som er under gjenoppbygging.
- Foreta en vurdering i løpet av 2008 av hva som kan gjøres på kort og lang sikt av de mest berørte myndigheter og sektorer for å ta vare på truede arter i Norge.

- Revidere den nasjonale rødlista i 2010, og videreutvikle grunnlaget for å vurdere påvirkningsfaktorer fram mot 2010.
- Videreføre arbeidet med å utarbeide, iverksette og følge opp handlingsplaner for utvalgte, truede arter.
- Utarbeide en plan for vern av leveområder for arter som er fredet etter naturvernloven i løpet av 2008.
- Styrke arbeidet med forvaltning av landbrukets genetiske ressurser ved det nye norske genressurssenteret, som skal utvikles til også å omfatte ville vekster og fisk.
- Etablere et globalt sikringslager for frø på Svalbard.
- Sikre at uttak av genressurser i Norge og i andre land, som foretas av norske borgere og virksomheter, skjer i overensstemmelse med Konvensjonen om biologisk mangfold.
- Arbeide for et effektivt internasjonalt regime om tilgang til og utbyttefordeling av genetiske ressurser, hvor noen elementer er av legalt bindende karakter.
- Videreføre arbeidet som brobygger mellom i- og u-land på dette feltet, samt arbeide for at urfolksinteresser og koblingen til tradisjonell kunnskap blir godt ivaretatt i arbeidet.
- Fortsette å arbeide for at leverandør-/opprikkelsesland av genetiske ressurser skal oppgis i internasjonale patentsøknader når søknaden bygger på slike ressurser.
- Utvikle og følge opp en handlingsplan for tropisk tømmer.
- Sikre laksebestandene gjennom ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder, tiltak mot rømt oppdrettslaks, bekjempelse av lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* og kalking av laksevassdrag.

### 6.2.3.1 Marine ressurser

Norsk fiskeriforvaltning arbeider kontinuerlig med å videreutvikle en økosystembasert forvaltning av ressursene, bl. a. gjennom å øke andelen kommersielt utnyttede bestander som kartlegges, overvåkes og høstes i tråd med formaliserte forvaltningsstrategier. Tiltak i fiskerisektoren sees også i stadig større grad i sammenheng med tiltak i andre sektorer på bakgrunn av forvaltningsplaner for havområdene våre (se kap. 8.1 Helhetlig hav- og vannforvaltning).

### 6.2.3.2 Oppfølging av Norsk Rødliste 2006

Regjeringen vil legge kunnskapsgrunnlaget i Norsk Rødliste 2006 til grunn i det videre arbeidet med å bevare truede arter. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å utarbeide, iverksette og følge opp handlingsplaner for utvalgte, truede arter. På kort sikt vil aktiviteter og tiltak knyttet til *dvergås* bli prioritert. Arbeidet med å sikre overlevelsen av artene *ulv*, *bjørn*, *jerv*, *gaupe* og *kongeørn* i Norge videreføres i tråd med Stortingets behandling av St.meld. nr. 15 (2003–2004) *Rovvilt i norsk natur*. Direktoratet for naturforvaltning skal utarbeide en plan for vern av leveområder for arter som er fredet etter naturvernloven.

Materialet i *Norsk Rødliste 2006* viser at rødlisteartene er knyttet til forskjellige naturtyper og at en stor del av rødlisteartene trues av ulike typer arealendringer og arealbruk. Sektorer med viktige interesser og virkemidler knyttet til bestemte naturtyper og arealer har et særskilt ansvar for å iverksette tiltak som bidrar til å bevare truede arter. Det vil bli lagt vekt på å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for å vurdere ulike påvirkningsfaktorer fram mot 2010.

Regjeringen vil i løpet av 2008 foreta en vurdering av hva som kan gjøres på kort og lang sikt av de mest berørte myndigheter og sektorer for å ta vare på truede arter i Norge. Hovedfokus vil være på arter som er klassifisert som kritisk truet og sterkt truet.

### 6.2.3.3 Genressurser

Utfordringen i genressursarbeidet er spesielt knyttet til utvikling av nytt regelverk både nasjonalt og internasjonalt. Bruk av genetisk materiale foregår i svært ulike situasjoner med ulike interesser involvert. Disse situasjonene reguleres av flere regelsett både nasjonalt og internasjonalt. Et av hovedmålene i FNs konvensjon om biologisk mangfold (CBD) er rettferdig fordeling av utbytte ved utnytting av genetiske ressurser, inkludert tilgang til genetiske ressurser. Plantegenetiske ressurser er spesielt behandlet i den Internasjonale plantegenetiske avtalen (ITPGRFA).

Som oppfølging av Verdenstoppmøtet i Johannesburg (2002) og det åttende partsmøtet til CBD (2006) foregår det nå forhandlinger om genressurser som skal fullføres innen 2010. Utviklingslandene er pådrivere for en juridisk bindende avtale om tilgang til genressurser og rettferdig fordeling. Norge vil videreføre rollen som brobygger mellom i- og u-land i arbeidet om genressurser, og arbeide for at urfolksinteresser og tradisjonell kunnskap



knyttet til bruk av genetiske ressurser blir godt ivaretatt. Utredning av spørsmål knyttet til bønders rettigheter (Farmers' rights) og bønders bidrag til bærekraftig bevaring av plantegenetiske ressurser er sentralt både i ITPGRFA og CBDs arbeid med genressurser.

Etablering av Svalbard Globale Frøhvelv i 2007 er et betydningsfullt bidrag i oppfølgingen av internasjonalt samarbeid. Sikringslageret vil være unikt i sitt slag. Det skal oppbevare dubletter som et tryggingstilbud til genbanker i en verden som er truet både av naturkatastrofer og ustabile samfunnsforhold, og vil være av særlig betydning for utviklingsland.

Norge har ansvar for å sikre sine genetiske ressurser. Den nasjonale forvaltningen av genetiske ressurser er styrket i 2006 med opprettelsen av Norsk genressurscenter hvor oppfølgingen av sektorprogrammene for kulturplanter, husdyr og skogtrær nå er samlet i en institusjon. Senteret skal ha fokus på bevaring og bruk av genetiske ressurser til husdyr, kulturplanter og skogtre, men skal og samarbeide med andre relevante sektorer.

#### 6.2.3.4 Tropisk skog

De tropiske skogområdene i Sørøst-Asia, Afrika og Latin-Amerika utgjør jordas kjerneområder både for biologisk mangfold og klimaregulering gjennom binding av karbon. Samtidig utnyttes store deler av disse skogressursene på en ikke-bærekraftig måte. Gjennom de siste 20 år har avskoging utradert nærmere 150 000 km<sup>2</sup>, tilsvarende nesten halvparten av Norges areal hvert år. 20 prosent av klimagassutslippene kommer ifølge FN's klimapanel (IPCC) fra avskoging. Ikke-bærekraftig og ulovlig hogst og handel med tropisk skog ødelegger også leveområdene for urfolk og fattige skogavhengige folkegrupper i deres tradisjonelle leveområder.

Regjeringen ønsker å få på plass en handlingsplan som stopper uønsket handel og demper vårt forbruk av tropisk tømmer som stammer fra ulovlig eller ikke-bærekraftig hogst. Regjeringen utreder handlingsrommet innenfor handelsregelverket med sikte på et forbud mot import av tropisk tømmer som stammer fra ulovlig eller ikke-bærekraftig hogst, eller tiltak overfor innkjøpsordninger og merkeordninger som i praksis vil stenge slikt tømmer ute fra det norske markedet. Norge vil også øke sin bistand til fattige land for å bidra til at hogst kommer under kontroll, og at ressursene forvaltes bærekraftig og sosialt rettferdig. Som ledd i en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, vil det bli utarbeidet

en veileder om offentlig innkjøp av tropisk tømmer. Regjeringen vil nasjonalt arbeide for å hindre omsetning av produkter som stammer fra ulovlig, sosialt uakseptabel eller ikke-bærekraftig hogst.

#### 6.2.3.5 Villaksforvaltning

Norge har et spesielt ansvar for å forvalte villaksen. St.prp. nr. 32 (2006–2007), gir grunnlaget for et bedre vern om villaksen gjennom ferdigstilling av ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Regjeringen legger til grunn at forvaltningsregimet for nasjonale laksevassdrag og laksefjorder skal følges opp. Bekjemping av fiske sykdommer og tiltak mot forsuring er viktige virkemidler for å bevare villaksen. Regjeringen vil som en del av arbeidet for å redde villaksen, videreføre arbeidet med bekjempingen av lakseparasitten *Gyrodactylus salaris*, og fortsette arbeidet med kalking for å redusere forsurningsskader, på et høyt nivå.

## 6.3 Fremmede arter og GMO

Spredning av organismer som ikke hører hjemme i naturen utgjør en økende trussel mot det biologiske mangfoldet. Introduksjon og spredning av fremmede organismer kan innebære en form for biologisk forurensning, og det kan derfor være relevant å bruke miljøprinsipper som *forurenser betaler* i forbindelse med opprydding. Cartagena-protokollen om GMO legger *føre-var-prinsippet* til grunn, krever forhåndsgodkjenning og legger opp til utvikling av regler for ansvar og erstatning for skader som skyldes GMO. I internasjonalt arbeid vedrørende fremmede arter legges det også vekt på å bruke *føre-var-prinsippet*.

### 6.3.1 Mål

Mål for *Fremmede arter og GMO* framgår av boks 6.7.

### 6.3.2 Tilstand og måloppnåelse

#### 6.3.2.1 Fremmede arter

Introduksjon og spredning av fremmede organismer er i dag en av de største truslene mot naturens mangfold. Fremmede, skadelige organismer er årsak til nærmere 40 prosent av utryddelser av dyrearter på jorda siden 1800-tallet. De nordiske landene har, gjennom et prosjekt i Nordisk Ministerråd, laget en oversikt over alle fremmede arter som siden år 1900 har blitt introdusert til regionen

### Boks 6.7 Mål for Naturens mangfold og friluftsliv

Underområde: Fremmede arter og GMO

Nasjonalt resultatmål:

Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene, skal ikke skade eller begrense økosystemenes funksjon.

(se fig 6.7). Disse dataene er brukt som en hovedindikator for trender når det gjelder fremmede, uønskete arter i siste Global Biodiversity Outlook fra konvensjonen om biologisk mangfold.

I Norge har vi opplevd betydelige miljøproblemer og kostnader som følge av introduserte fremmede arter (se boks 6.8).

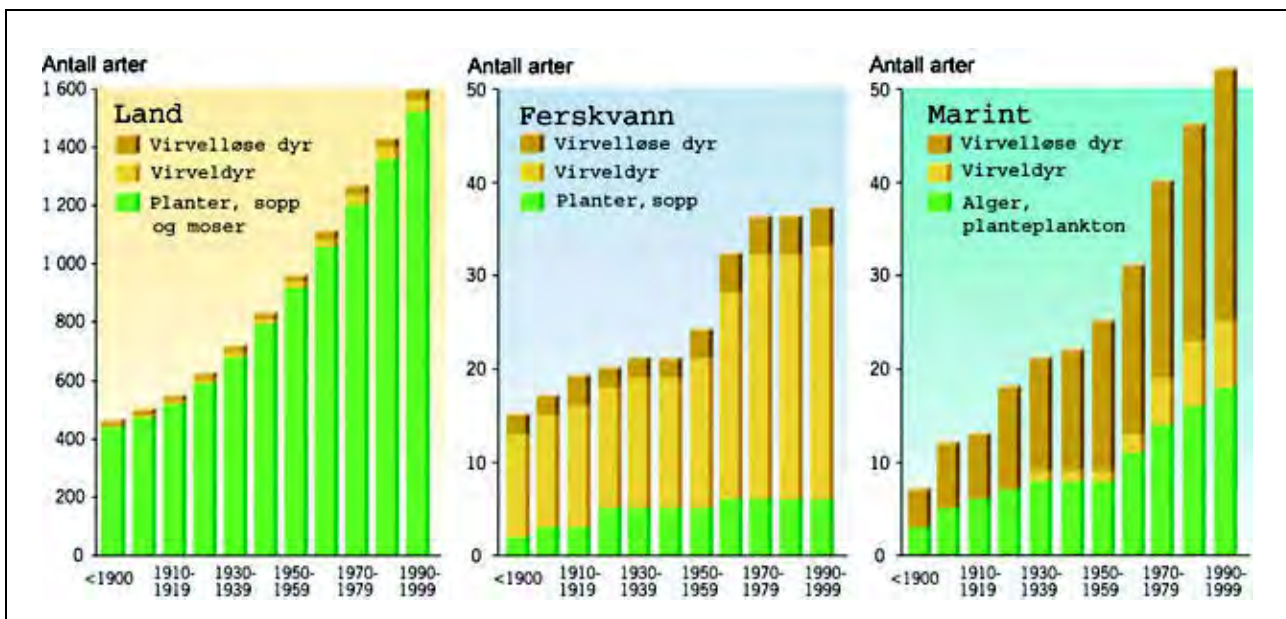
De globale menneskeskapte klimaendringene kan medføre at tidligere uproblematisk fremmede organismer får endrede levevilkår og utvikler seg til å bli problemarter.

#### 6.3.2.2 Genmodifiserte organismer (GMO)

Genteknologien gir en rekke muligheter innenfor bl.a. produksjon av mat, fôr og medisiner.

Det dyrkes stadig mer GMO i stadig flere land. Fra 1996 til 2005 økte arealet som ble brukt til å dyrke GMO fra 0 til 90 millioner hektar (900 000 kvadratkilometer), et område som er omtrent like stort som Tyskland og Frankrike til sammen (se fig. 6.8). Mer enn en tredjedel dyrkes i utviklingsland.

Samtidig vet vi foreløpig lite om hvordan genmodifiserte organismer (GMO) påvirker naturmangfoldet og helse. Det er også stor uenighet om bruk og regulering av GMO mellom de landene som produserer og eksporterer GMO og andre land. Cartagena-protokollen om GMO, som trådte i kraft i 2003, tar utgangspunkt i at handel med og bruk av GMO ikke skal skade biologisk mangfold eller helse og legger føre-var-prinsippet til grunn. Bare halvparten av verdens 10 største GMO-produserende land er parter til Protokollen. Utfallet av panelsaken som tre av verdens fem største GMO-produserende land anla mot EU viser at Cartagena-protokollen har liten gjennomslagskraft i WTO når så få GMO-produserende land er parter. Dette viser at det stilles strenge krav til vitenskapelig risikovurdering for restriksjoner på handel med GMO. Det blir derfor stadig viktigere å få bedre kunnskap om konsekvensene av GMO.



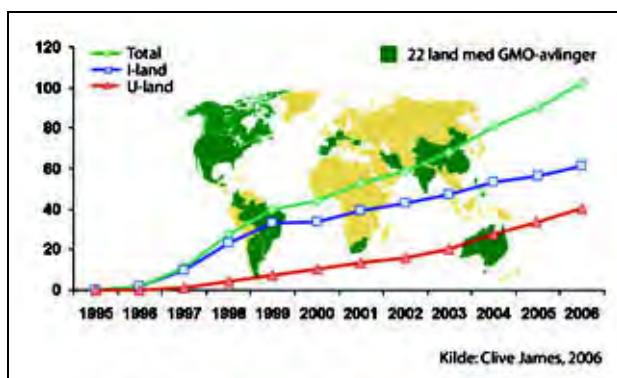
Figur 6.7 Antall fremmede arter som er registrert i ferskvanns-, marine og terrestre økosystemer i de nordiske land (Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island).

Kilde: NOBANIS (North European and Baltic Network for Invasive Alien Species).

### 6.3.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Følge opp den nasjonale innsatsen mot fremmede organismer gjennom oppfølging av ny «Tverrsektoriell nasjonal strategi mot fremmede organismer».
- Vurdere tiltak mot etablerte problemarter, bl.a. basert på Artsdatabankens liste over de fremmede artene som ventes å utgjøre en trussel mot stedegent biologisk mangfold.
- Kartlegge og overvåke fremmede organismer, samt etablere systemer for tidlig varsling om forekomster av nye fremmede organismer.
- Sørgе for at alle sektorer har et dekkende og hensiktsmessig regelverk på dette området innen 2010.
- Styrke kommunikasjons- og informasjonsarbeidet om miljø- og helsetruslene fra fremmede arter.
- Arbeide for harmonisering mellom handelsregelverk og miljøregelverk for å underbygge enkeltlands rett til å forhindre potensielt skadelige fremmede arter.
- Fortsatt føre en restriktiv GMO-politikk for å unngå eventuelle skader på biologisk mangfold og helse, herunder styrke forskning på konsekvensene av GMO og sikre ekspertise på miljørisikovurdering av GMO-søknader.
- Videreføre dagens GMO-tilpasning ved innlemmelse av EUs nye GMO-regler i EØS-avtalen.
- Arbeide for globale omforente regler for ansvar og erstatning for skader som skyldes



Figur 6.8 Økning i dyrkningsareal for genmodifiserte organismer i millioner hektar. Mellom 2005 og 2006 er økningen 13 prosent. En rekke av de 22 landene som har genmodifiserte avlinger har ikke tiltrådt Cartagenaprotokollen om GMO.

Kilde: Clive James 2006

#### Boks 6.8 Noen introduserte fremmede arter i Norge

- Lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* kom til Norge som blindpassasjer ved import av laksesmolt og regnbueørret fra Sverige til oppdrett i 1975. *Gyrodactylus* i norske vassdrag fører til årlige samfunnsøkonomiske tap i størrelsesorden 200–250 millioner kroner, og har hittil kostet det norske samfunnet mellom 3 og 4 milliarder kroner.
- Algen *Chattonella cf. verruculosa* forårsaket store tap for oppdrettsnæringen langs Sørlandskysten i 2001. Nær 1000 tonn oppdrettsfisk til en verdi av 25 millioner kroner døde. Algen kom første gang til Norge i 1998, og har trolig kommet til Europa fra Østen via ballastvann.
- Den sør-amerikanske minérflua *Liromyza huidobrensis* kostet gartnernæringen 40–50 millioner kroner i 2002. Arten kom til landet som blindpassasjer ved import av planter.
- Krepsdyret *Mysis relicta* ble i perioden 1969–74 satt ut for å skaffe næring til ørret i reguleringsmagasiner og dermed motvirke negative effekter av vassdragsregulering i ni sjøer i Midt-Norge. I Selbusjøen fikk tiltaket en utilsiktet negativ virkning ved at røyebestanden gikk ned som følge av næringskonkurranse mellom *Mysis* og røye. Grunneierne ble i høyesterett tilkjent 5 millioner kr i erstatning.
- Bioforsk har etter oppdrag fra DN utarbeidet en rapport som viser de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utilsiktet innførsel av skadegjørerne potettørråte *Phytophthora infestans* og amerikansk blomstertrips *Frankliniella occidentalis*. Rapporten viser at de årlige kostnadene ved potettørråte, inkludert både avlingstap og kostnader til bekjempelse og veiledning, utgjør mellom 55 og 65 millioner kroner.
- Når det gjelder amerikansk blomstertrips ligger de årlige samfunnsøkonomiske kostnadene på mellom 436 og 582 millioner kroner ved et avlingstap på 30–40 prosent.

GMO og for strengere krav til opplysninger om GMO-innholdet i følgedokumentasjonen til vareforsendelser over landegrensene.

- Arbeide internasjonalt for et krav om at såvarer som omsettes merkes som genmodifisert selv om GMO-innblanding er helt nede ved grensen for hva som kan avdekkes ved analyse. Dette er en viktig forutsetning for å kunne opprettholde tilgang på GMO-frie matvarer, såvarer og fôrvarer og at økobransjen fortsatt kan produsere GMO-fritt.

#### 6.3.3.1 Fremmede arter

En effektiv innsats for å redusere trusselen fra fremmede organismer krever en målrettet og koordinert tverrsektoriell innsats. Regjeringen vil legge fram en «Tverrsektoriell nasjonal strategi mot fremmede organismer» våren 2007. Strategien vil danne utgangspunkt for videre innsats på dette området. Styrket kartlegging og overvåking av fremmede arter, samt fokus på informasjon er sentrale elementer i arbeidet.

Under Konvensjonen om biologisk mangfold er det utviklet et sett med retningslinjer om fremmede arter. Samtidig er det nødvendig med et samspill med det internasjonale handelsregelverket for å aktivt kunne håndtere utfordringene. Både WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS) og Den internasjonale plantebevaringskonvensjon (IPPC) er sentrale instrumenter, og regjeringen vil stimulere til økt samarbeid mellom avtalene.

#### 6.3.3.2 Genmodifiserte organismer (GMO)

Norges GMO-regelverk og -politikk er blant de mest restriktive i verden. Dette skal videreføres nasjonalt og i internasjonale forhandlinger så vel som i utviklingssamarbeidet på matvaresikkerhets- og landbruksområdet, og i nødhjelp og matvareutdeling. Både genteknologiloven, EØS-avtalen, Cartagena-protokollen og WTO-regelverket stiller strenge krav til vitenskapelig risikovurdering for vedtak om godkjenning av eller forbud mot GMO. Vår restriktive GMO politikk er avhengig av forskning og kunnskap om miljøkonsekvenser av GMO og bistand fra faglig ekspertise i behandling av søknader. Norsk Institutt for genøkologi, som er et nasjonalt kompetansesenter for trygg bruk av genteknologi bidrar til å sikre dette. Regjeringen har sørget for at Vitenskapskomiteen for Mattrygghet også kan vurdere miljørisiko ved GMO.

EU har vedtatt nye regler om utsetting i miljøet av GMO, bruk av GMO til mat og fôr, merking og sporbarhet av GMO og sporbarhet av genmodifisert mat og fôr. Reglene har nærmet seg de norske reglene i betydelig grad. Regjeringen vil arbeide for å innlemme de nye reglene i EØS-avtalen, med videreføring av dagens GMO-tilpasning.

Regjeringens mål er at produsenter og forbrukere skal ha mulighet til å velge GMO-fritt. Norske bønder har signalisert at de ønsker GMO-frie produkter. For å sikre dette trenger vi blant annet internasjonalt forpliktende regler for å hindre uønsket spredning av GMO, og en nullgrense for merking ved innblanding av GMO i såvarer. I kontrolløyemed betyr dette at grensen for merking er lik deteksjonsgrensen.

Innblanding av ikke godkjent genmodifisert såvare kan få miljømessige konsekvenser. Genmodifisert såvare kan bare dyrkes i Norge dersom den er godkjent etter genteknologiloven. I dag er ingen GMO godkjent for dyrking i Norge. Det er liten erfaring med dyrking av genmodifiserte såvarer, og dermed også hvordan mengde genmodifisert frø i såvarer faktisk påvirker ferdige matvarer. Mattilsynet har fått delegert myndighet til å føre tilsyn med genmodifiserte såvarer. Dette omfatter også ikke godkjent, genmodifisert såvare. Selv om vi ikke dyrker GMO er vi avhengige av å importere både fôr og såfrø.

Uønsket innblanding av genmodifiserte produkter kommer ofte av at det ikke er gode nok tiltak som skal hindre utilsiktet innblanding. De fleste land som produserer genmodifiserte planter i dag, har ikke regler som skal hindre sammenblanding, såkalte *sameksistensregler*.

Mattilsynet skal utarbeide utkast til regelverk som skal hindre utilsiktet innblanding av genmodifisert materiale i konvensjonelle og økologiske avlinger. Regjeringen ønsker blant annet å bidra til at det utvikles regelverk som hindrer uønsket og utilsiktet innblanding av GMO slik at vi kan fortsette å importere GMO-fri mat, fôr og såvarer som etterspørres fra bønder, næringsmiddelindustri og forbrukere.

## 6.4 Friluftsliv

Friluftsliv er et felles gode som må sikres som kilde til god livskvalitet, økt trivsel, bedre folkehelse og bærekraftig utvikling. Friluftsliv gir gode naturopplevelser og økt miljøkunnskap og er et viktig bidrag til bærekraftig bruk og vern av natur- og kulturarven.



### Boks 6.9 Mål for Naturens mangfold og friluftsliv

*Underområde: Friluftsliv*

*Nasjonale resultatmål:*

1. Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen.
2. Barn og unge skal gis mulighet til å utvikle ferdigheter i friluftsliv.
3. Områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnlaget bevares.
4. 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 naturområder.

#### 6.4.1 Mål

Mål for *Friluftsliv* framgår av boks 6.9. Resultatmål 4 omtales i kapittel 5.

#### 6.4.2 Tilstand og måloppnåelse

Friluftslivets tilstand og utfordringer er behandlet i St. meld. nr. 39 (2000–2001) *Friluftsliv – ein veg til høgare livskvalitet*. Meldingen fikk bred tilslutning i Stortinget våren 2002. Hovedinnsatsen vil fortsatt rettes mot å gjennomføre tiltakene i meldingen.

Mange av friluftslivsmeldingens forslag er iverksatt og flere er under oppfølging. Dette arbeidet må imidlertid ses i lys av Regjeringens politiske plattform («Soria Moria-erklæringen»), der det ligger nye og høyere ambisjoner for friluftslivsarbeidet.

##### 6.4.2.1 Aktivitet

Friluftslivet har en sterk stilling i befolkningen. Dette gir seg utslag både i høy deltakelse i friluftslivsaktiviteter og en sterk tro på at friluftslivet representerer positive verdier. Samlet sett har den del av befolkningen over 16 år som utøver friluftsliv økt med om lag 5 prosentpoeng de siste 30 årene. Dette er gledelig og tyder på at en har lyktes med de tiltak som har vært satt inn. Imidlertid gir en synkende tendens i ungdommens deltakelse og

særlig nedgangen i de tradisjonelle aktivitetene, grunn til bekymring. Dette er en utfordring, både i et miljø- og folkehelseperspektiv.

Dette krever økt innsats i stimulerings- og motiveringsarbeidet, bl.a. i samarbeid med friluftslivets organisasjoner.

Friluftslivets år i 2005 ble en suksess. Arbeidet med å følge opp og utvikle de gode erfaringene fra dette prosjektet vil fortsette. Barn og unge er hovedmålgruppe for motiverings- og stimuleringsarbeidet, men de siste årene er innsatsen mot nye, viktige målgrupper som funksjonshemmete og etniske minoriteter trappet opp. Den positive måloppnåelsen knyttet til aktivitet er i avgjørende grad betinget av innsatsen til friluftslivets organisasjoner, der Friluftslivets Fellesorganisasjon (FRIFO) er en særlig mobiliserende ressurs.

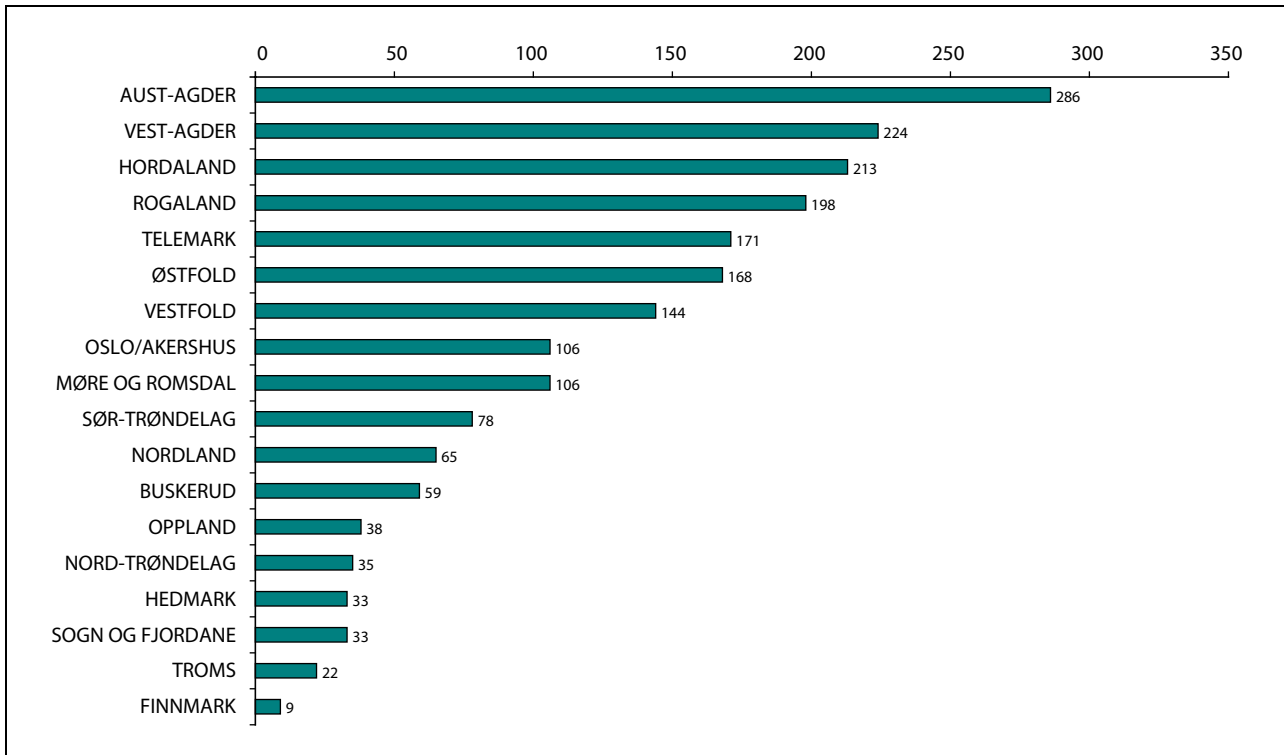
##### 6.4.2.2 Areal – sikring og forvaltning

Statlig sikring av friluftslivsområder er viktig for å gi allmennheten muligheter for rike naturopplevelser. Det er til nå sikret om lag 2 000 områder til friluftslivsformål ved kjøp eller avtaler om bruk av eiendom, jf. fig. 6.9. Flere områder er sikret ved omstillinger i staten, bl.a. ved overtakelse av forsvarseiendommer og fyrstasjoner.

Direktoratet for naturforvaltning har vurdert Forsvarets eiendomsportefølje for å identifisere eiendommer som fortsatt bør være i offentlig eie, av hensyn til allmenne friluftslivsinteresser. De to siste årene har det blitt stilt ekstra midler til disposisjon for statlig kjøp av et utvalg forsvarseiendommer. Direktoratet vil følge avhendingsprosessen tett og medvirke til å sikre ytterligere eiendommer i framtiden. Samtidig vurderes fyreiendommer med tanke på å ivareta allmenne friluftslivsformål.

Direktoratets samarbeid med Friluftsrådenes Landsforbund om sikring og tilrettelegging av friluftslivsområder har gitt gode resultater og vil bli videreført. Samarbeidet med flere av storbyene om å sikre viktig grønnstruktur har også vært til felles nytte. Det vil bli opprettholdt og vurdert utvidet til nye byer og tettsteder.

Miljøverndepartementet har gitt tilbud om å utvide skjærgårdsparken i Vest-Agder ved at inntil 3500 dekar nye friluftslivsarealer i kommunene Lyngdal, Farsund, Kvinesdal og Flekkefjord kan sikres gjennom frivillige avtaler mellom staten og aktuelle grunneiere. Det foreligger nå tilstrekkelig oppslutning om tilbudet for å kunne etablere den nye skjærgårdsparken. Det er fortsatt sterkt fokus på å hindre uheldig utbygging i strandsonen. Videre legges det til rette for allmennheten gjennom sikring, god arealplanlegging og juridisk



Figur 6.9 Pr. 30.11.2006 er det totalt sikret om lag 2000 statlige friluftslivsområder.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

bistand til kommunene. Strandsonearbeidet ble i 2006 fulgt opp med 2,5 mill. kroner til kystsonenettverk og juridisk bistand.

For å ivareta god tilgjengelighet, skjøtsels- og tilretteleggingsbehov arbeider fylkesmennene i samarbeid med friluftsråd og kommuner med å lage enkle planer for forvaltningen av de viktigste, statlig sikrede friluftsområdene. I tillegg er det utarbeidet helhetlige forvaltningsplaner som bl.a. omtaler behovet for tilrettelegging og skjøtselsnivå for de fleste områdene i Oslofjorden, skjærgårdsparkene på Sørlandet og Vestkystparken. Skjærgårdstjenesten er nå etablert langs hele kysten fra Østfold og t.o.m. Hordaland. Denne tjenesten er et resultat av et samarbeid mellom flere aktører, og statens medvirkning utgjør en viktig del av det økonomiske grunnlaget for denne virksomheten.

Landbruks- og matdepartementet tar ansvar for de skogarealene som staten eier. Gjennom LMDs støtte til Statskog SF gis det føringer for at selskapet aktivt skal legge til rette for friluftsliv på områder som ikke har forretningsmessig verdi for foretaket. Formålet med dette arbeidet er å øke verdien og tilgjengeligheten til friluftslivsaktiviteter på Statskogs arealer. Det er spesielt lagt vekt på tiltak rettet mot barn og unge.

Regjeringen har startet arbeidet med en egen lov for Osloomarka. Den nye loven vil gi mulighet til

å verne Osloomarka med utgangspunkt i friluftshensyn. Et utkast til en slik lov kan tidligst sendes på høring sommeren 2007.

### 6.4.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Sikre det juridiske grunnlaget for friluftslivets aktiviteter, herunder allemannsretten.
- Videreføre et høyt nivå på kjøp av attraktive friarealer og strandområder til allmennhetens bruk.
- Sikre at allmenn bruksrett og friluftsliv blir ivaretatt når Forsvaret skal avhende eiendommer med attraktive strandområder, og at de viktigste forblir i offentlig eie.
- Sikre allmenne interesser, herunder friluftsliv, i den framtidige forvaltningen av fyreiendommer under Kystverket.
- Fortsette ordningen med juridisk bistand til kommuner som har behov for det i arbeidet med beskyttelse av strandsonen.
- Fortsette samarbeidet med flere av storbyene om å sikre viktig grønnstruktur og vurdere å utvide ordningen.
- Prioritere tilrettelegging og drift av særskilte friluftsområder.



- Legge til rette for økt tilgjengelighet for ferdsel og rekreasjon i landbrukets kulturlandskap.
  - Arbeide for å øke verdi og tilgjengelighet til friluftaktiviteter på Statskogs arealer.
  - Legge fram et forslag til særskilt lovfestet vern av Osloområdet. Vern av øvrige bymarker behandles etter ny Plan- og bygningslov.
  - Sikre tilgangen til natur og legge til rette for økt fysisk aktivitet.
  - Følge opp arbeidet med friluftsliv og folkehelse – både fysisk aktivitet og psykisk helse.
  - Videreføre støtten til friluftslivets organisasjoner og deres arbeid.
  - Sikre den friluftspedagogiske kompetansen og aktiviteten i skolen.
- Øke samarbeidet med og tilbudet til funksjonshemmete og etniske minoriteter.
  - Prinsippene for universell utforming skal i økende grad bli lagt til grunn for nye tiltak på dette feltet – der det er relevant.

I innstilling til statsbudsjettet for 2006 heter det i energi- og miljøkomiteens innstilling blant annet:

«Komiteen imøteser at Regjeringen utreder hvordan de ulike departementenes rolle kan styrkes og avklares i en offensiv styrking av friluftslivet.»

Miljøverndepartementet har fulgt opp denne henstillingen overfor de aktuelle departementer. Resultatene av prosessen er innarbeidet i dette kapitlet.

## 7 Bevaring og bruk av kulturminner

«...det kulturelle mangfoldet er like viktig for menneskeheten som det biologiske mangfoldet er for naturen.»

«...menneskehetens felles arv må erkjennes og sikres til beste for dagens og morgendagens generasjoner.»

UNESCO (2001).

Kulturminner og kulturmiljøer representerer samfunnets felles verdier. De er unike og uerstattelige kilder til kunnskap og opplevelser og er miljø- og samfunnsressurser som kan gi grunnlag for lokal utvikling og kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping. Disse verdiene og mulighetene må forvaltes med respekt for dem som har levd før oss, med ydmykhet for kommende generasjoner og til glede og nytte for oss som lever i dag.

Med *kulturminner* menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med *kulturmiljøer* menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

I St.meld. nr.16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble det dokumentert at uerstattelige kulturminner var i ferd med å gå tapt. De helhetlige historiske miljøene begynner å bli et knapphetsgode. Dette er verdier som ikke kan gjenskapes.

Det ble også dokumentert at de mulighetene som ligger i denne type kulturarv ikke tas godt nok i bruk i dag. Ofte blir kulturminner sett på som en begrensning og ikke som den ressursen de i realiteten kan være.

Regjeringen vil videreutvikle kulturminnepolitikken ved å:

- Synliggjøre arbeidet med å sette i stand fredete kulturminner gjennom ti bevaringsprogrammer.
- Invitere regionene til å utvikle «geografiske pakker» der kulturarvens betydning for regioner og lokalsamfunn står i sentrum.
- Legge opp til at satsingene i hovedsak er gjennomført innen 2020, med milepæler for arbeidet i 2009, som skal være kulturminneår, og i

2014, som er 200-års jubileet for Grunnloven av 1814.

I tillegg vil regjeringen videreføre arbeidet med verdiskapingsprogrammet og kulturminnefondet og stimulere til at arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer blir integrert i kommuner og lokalsamfunn, blant annet gjennom Kulturminneåret 2009 og programmet Livskraftige kommuner, jf. kapitlene 3.4 og 5.1.

### Boks 7.1 Kulturminner og verdier

Kulturminner og kulturmiljøer er viktige deler av samfunnets kollektive hukommelse. Historiske bygninger, bymiljøer, landskap og arkeologiske spor er kilder til historien om samfunnets utvikling, om enkeltmenneskers liv og om hvordan mennesker har brukt og forholdt seg til naturen og samfunnet gjennom tidene. Kulturminner kan bidra til selvforståelse, selvutvikling, trivsel og tilhørighet. Kulturminner kan tilføre viktig kunnskap og perspektiver i arbeidet for et bedre og mer bærekraftig samfunn.

Bygningsmassen utgjør store deler av landets nasjonalformue. Gjenbruk i stedet for riving og nybygging vil redusere energiforbruk, utslipp og avfallsmengde og bidra til et mangfoldig nærmiljø.

Eksempler viser at lokalsamfunn som tar i bruk kulturarven skaper en rekke muligheter for befolkningen. Kulturarv kan være et konkurransefortrinn ved etablering av virksomheter, ved valg av bosted og ved utvikling av reiseliv, kunst og produkter som for eksempel håndverk, klær og matvarer. I mange land bidrar kulturminner positivt til den lokale økonomien. Med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer kan det bli skapt sosiale, kulturelle, miljømessige og økonomiske verdier.

## 7.1 Mål for bevaring og bruk av kulturminner

Mål for bevaring og bruk av kulturminner går fram av boks 7.2.

### 7.1.1 Nasjonale mål og satsinger

Ved behandlingen av St.meld. nr 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* sluttet et samlet storting seg til nasjonale mål for kulturminnepolitikken fram mot 2020. Målet er at viktige fredete og fredningverdige kulturminner skal være sikret og satt i stand innen 2020. Innen samme periode skal tapet av verneverdige kulturminner ned til et minimum.

Politikken som er nedfelt i stortingsmeldingen har seks satsingsområder:

- Bedre rammebetingelser for private eiere og fornyet fredningspolitikk.
- Staten tar ansvar for egne kulturhistoriske eiendommer.
- Kulturminner og kulturmiljøer skal gi grunnlag for verdiskaping og næringsutvikling.
- Økt kunnskap til alle.

### Boks 7.2 Mål for Bevaring og bruk av kulturminner

#### Strategisk mål:

Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og tas vare på som bruksressurser, og som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i et langsiktig perspektiv.

#### Nasjonale resultatmål:

1. Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimaliseres og skal innen år 2020 ikke overstige 0,5 prosent årlig.
2. Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå i 2020.
3. Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i varige vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, og et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være fredet innen 2020.

- Utvikling av offentlig forvaltning og styrket samarbeid med frivillige organisasjoner.
- Internasjonalt samarbeid.

En behovsanalyse utført av Riksantikvaren viser at for å nå de nasjonale målene, må de årlige rammene for å sikre, sette i stand og vedlikeholde fredete og fredningverdige kulturminner økes med 175 mill. kr årlig sammenlignet med nivået for 2005. Det mest optimale vil være en opptrapping over fire år, jf. St.meld. nr 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Uten en rask opptrapping vil behovet for istandsetting akselerere og gi betydelig økte kostnader. Beregninger som ligger inne i behovsanalysen viser at ved en manglende opptrapping må en vurdere å endre de nasjonale resultatmålene for kulturminner og kulturmiljøer allerede i 2009. Med utgangspunkt i de forpliktelsene som følger av kulturminneloven og internasjonale avtaler, vil det neppe være mulig å opprettholde fredningene på dagens nivå. Konsekvensene er at store kulturhistoriske verdier går tapt.

Gjennom stortingsmeldingen ble det også fastlagt at grunnkapitalen i kulturminnefondet gradvis skal økes, og at det skal etableres et verdiskapingsprogram som skal stimulere til at kulturminner blir tatt mer i bruk i utviklingen av lokalsamfunn og næringsliv. Programmet må ha en størrelse som gir en målbar og merkbar effekt på verdiskaping med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer. Verdiskapingsprogrammet startet opp i 2005.

## 7.2 Tilstand og måloppnåelse

Situasjonen for kulturminner og kulturmiljøer er fortsatt preget av stort forfall, skader og ødeleggelser. Utfordringene er som i 2005, da St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* ble behandlet, men en snuoperasjon er satt i gang og har gitt positive resultater. I 2006 tok regjeringen de første steg for å få på plass nødvendige rammebetingelser for en kulturminnesatsing:

- Rammene for å sikre og sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner er økt med 50 mill. kr årlig. Midlene gjør det mulig å starte systematisk arbeid med blant annet kulturminner i privat eie, stavkirker og teknisk industrielle kulturminner.
- Et rundskriv som omhandler dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak trådte i kraft 1. mars 2007. Hensikten med rundskrivet er å skape større forutsigbarhet for tiltakshavere og legge til rette for en forvaltningspraksis som fører til at

flere arkeologiske funn blir innrapportert til forvaltningen. Budsjettrammen for dekning av utgifter som følger av arkeologiske arbeider ved mindre private tiltak er økt med 5,5 mill. kroner årlig.

Ordningen med rett til fradrag for vedlikehold av våningshus på gårdsbruk og en valgfri ordning med regnskapslikning for fredete og bevaringsregulerte boliger, ble avvirket fra og med inntektsåret 2005. Konsekvensene av disse endringene og behovet for erstatningsregler i kulturminneloven blir nå utredet i samsvar med Stortingets vedtak (jf. Innst. S. nr. 227 (2005–2005)).

Det er satt i gang et verdiskapingsprogram på kulturminneområdet, se omtale kapitlene 2.2.3 og 7.3.6. Programmet skal få fram og spre kunnskap om hvordan kulturarven kan utvikle lokalsamfunnet og stimulere til bedre samarbeidsformer mellom privat, offentlig og frivillig sektor, samtidig som det også skal avdekke flaskehalsar for utviklingsarbeidet. Elleve pilotprosjekter og tre tema-prosjekter er plukket ut, nasjonale nettverk er etablert og en evaluering er i gang for å følge prosessene. I 2007 har programmet en ramme på om lag 20 mill. kroner, samt 1,5 mill. kroner til evaluering. Programmet utløser årlig tilsvarende økonomisk innsats fra regionale og lokale aktører. Hovedandelen av midlene går til å sikre, sette i stand og formidle kulturminner og til tiltak for å bruke kulturminnene i utviklingen av attraktive steder og næringsliv.

Kulturminnefondet, som ble opprettet i 2002, er pr. mars 2007 økt til 1 mrd. kroner. I perioden 2003–2006 er ca. 41,9 mill. kroner fordelt. I alt 245 prosjekter med beregnede prosjektkostnader på vel 166 mill. kroner har fått tilskudd. Kulturminnefondets bidrag til disse prosjektene er gjennomsnittlig 25 prosent av totalkostnaden i det enkelte prosjekt. Fra 2007 vil midlene til fordeling øke betydelig. Fondet er et viktig supplement til de statlige bevilgningene over Riksantikvarens budsjett og bidrar særlig til at kulturminner og kulturmiljøer av stor lokal og regional verdi blir satt i stand.

### 7.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil følge opp intensjonene i St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, og med dette sikre at forpliktelsene etter kulturminneloven blir ivarettatt og at Norge følger opp internasjonale konvensjoner.

I arbeidet med å sikre og sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner vil det bli lagt

vekt på synlige resultater. Kulturarvens betydning for regioner og lokalsamfunn vil stå i sentrum.

#### 7.3.1 Programmer for sikring av kulturminner

Riksantikvarens arbeid med å sette i stand fredete og fredningsverdige kulturminner, vil bli gjennomført i ti bevaringsprogrammer. Dette er kulturminner som både har nasjonal og lokal verdi. Programmene vil omfatte gjennomgang av kulturminnens tilstand og status og tiltak for sikring, istandsetting og vedlikehold. Med utgangspunkt i programmene vil inntil seks regioner bli invitert til samarbeid om å gjennomføre geografiske kulturminnepakker.

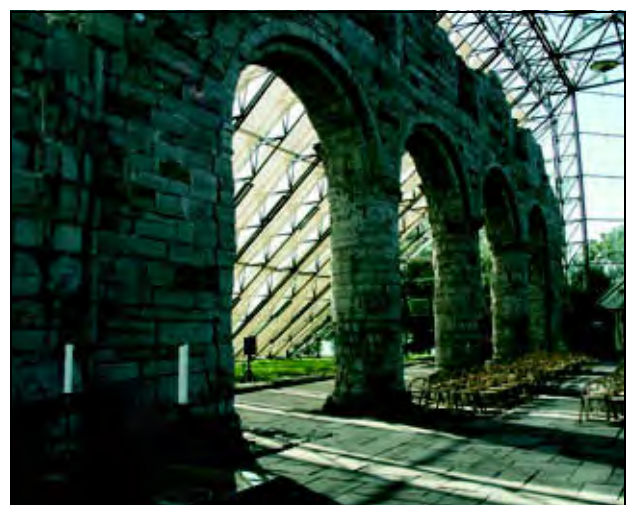
De ti programmene omfatter:

##### 1. Fredede kulturminner i privat eie

Regjeringen vil legge til rette for å at private eiere av fredede kulturminner får bedre betingelser. Både økonomien og dialogen mellom eierne og kulturminnemyndighetene skal bli bedre. Det er et mål at alle fredete bygninger i privat eie skal være satt i stand til ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020. Det er også et mål å få i gang en «istandsetningsaksjon» i åtte fylker.

##### 2. Samiske kulturminner

Regjeringen vil utarbeide en plan for å følge opp Sametingets prosjekt om samisk bygningsarv.



Figur 7.1 Domkirkeruinen på Hamar er et vellykket eksempel på kulturminner av nasjonal verdi som er sikret og som er blitt et viktig møtested i regionen.

Foto: Ronny Henriksen, Miljøverndepartementet.



Denne delen av kulturarven vil få større oppmerksomhet for å hindre at den forfaller og at verdier går tapt. Det er et mål at tilstanden på den fredete bygningsmassen skal være kartlagt og at det skal foreligge en plan for sikring og standsetting innen 2009. Kulturminnelovens bestemmelser om automatisk fredning av samiske bygninger som er eldre enn 100 år, reiser viktige utfordringer. Dette gjelder både hvilke bygninger som faller inn under lovens virkeområde og hvordan disse skal prioriteres.

### 3. Stavkirkene

Riksantikvarens stavkirkeprogram ble satt i gang i 2001 og skal gå fram til 2015. Målet er at alle de 28 stavkirkene da er satt i stand, 16 av dem innen 2009.

### 4. Verdensarven

Norge har nå til sammen syv steder på UNESCOs verdensarvliste. Norge arbeider med en revisjon av verdensarvlisten og tar sikte på å fremme en revidert liste i løpet av første halvår 2007.

Verdensarven får økende oppmerksomhet internasjonalt. Vestnorsk fjordlandskap ble i 2006 kåret til verdens beste reisemål blant verdensarvstedene av National Geographic Traveler Magazine, en rangering som henger høyt. Statusen som verdensarvområde stiller høye krav til forvaltningen av natur- og kulturverdiene.

Regjeringen vil at de norske verdensarvlokaltetene skal utvikles som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltning. Denne praksisen skal være godt kjent og skape forbilder for kommuner og lokalsamfunn over hele landet.

For *Bryggen i Bergen* er det langsiktige målet å sette i stand bygningsmiljøet til et ordinært vedlikeholds nivå. Det er blant annet et mål å få kontroll med overvann og grunnvannsheving.

*Bergkunsten i Alta* er spredt over et stort område med flere lokaliteter, og området trenger nye sikringstiltak. Målet er at det innen 2009 skal lages en samlet plan for sikring og formidling.

Det er et siktemål å utvide *Røros verdensarvområde* i løpet av to til fire år. Til nå er det bare bergstaden Røros som har vært innlemmet i verdensarven. Det utvidete området omfatter også gruveanleggene, infrastrukturen og jordbruksområder, og gir en ny mulighet for å forstå helheten og eksistensgrunnlaget for gruvesamfunnet. Arbeidet med å sette i stand gamle uthus som er viktige for bymil-

jøet fortsetter. I 2006 ble dette uthusprosjektet utvidet til Småsætran-området.

*Urnes stavkirke* skal restaureres og vil bli tilrettelagt som åpen byggeplass for besøkende. Istandsettingsarbeid har stor pedagogisk verdi og vil kunne bli en attraksjon.

Det er et mål at *Vestnorsk fjordlandskap* og *Vegaøyen* i 2009 skal ha helhetlige og lokalt forankrede forvaltningsplaner for natur- og kulturverdiene i områdene og en strategi for gjennomføring av tiltak.

Deler av *Struvemeridianens* anlegg skal i 2009 være tilgjengelig og tilrettelagt for publikum.

### 5. Tekniske og industrielle kulturminner

Målet er å sette i stand de ti prioriterte tekniske og industrielle kulturminnene (se boks 7.3) til normalt vedlikeholds nivå innen 2011, slik at den industrihistorien de forteller, kan formidles. Arbeidet med å sette disse kulturminnene i stand er i gang ved alle anleggene. Mange av anleggene har detaljerte tilstandsanalyser og tiltaksplaner som grunnlag for istandsettingen. Kraftstasjonsbygningen i Tyssedal er fullført og Klevfoss Cellulose- & papirfabrikk nærmer seg ordinær vedlikeholdsstandard. I 2009 vil Skjølingstad ha kommet langt i prosessen.

#### Boks 7.3 Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner

I 1994 la Riksantikvaren fram «Verneplan for tekniske og industrielle kulturminner». Planen omfattet 31 industrianlegg og industrimiljøer. Av disse blir nå ti anlegg prioritert for istandsetting:

1. Fetsund lenser, Fetsund
2. Skjølingstad Uldvarefabrik, Lindesnes
3. Klevfoss Cellulose- & papirfabrikk, Løten
4. Næs Jernverksmuseum, Tvedestrand
5. Norges Vassdrags- og industristadmuseum, Tyssedal
6. Norsk Fiskeriindustrimuseum/Neptun sildoljefabrikk, Melbu
7. Spillum Dampsag & Høvleri, Namsos
8. Norsk Trikotasjemuseum og Tekstilsenter, Salhus, Bergen
9. Follidal gruver, Follidal
10. Kistefoss-Museet, Jevnaker

### 6. Brannsikring av historisk trebebyggelse

Målet med programmet er å videreføre og styrke arbeidet med forebyggende brannsikring av tette trehusmiljøer i samsvar med målsettingen i St. meld. nr 41 (2000–2001) *Brann og eksplosjonsvern*. Kommunene har ansvaret for brannforebyggende arbeid og beredskap og skal ha oversikt over historiske bygninger og områder av spesiell verdi i kommunen. Eiere og brukere av kulturminnene har ansvaret for å sikre og bruke de enkelte bygningene i henhold til forskriftene. Riksantikvaren bidrar gjennom å delta i utvikling av tiltak og metoder for brannsikring. Stavkirkene skal ha høyt sikkerhetsnivå. Brannsikkerheten i inntil 50 tette trehusmiljøer skal økes, og enkle brannsikringstiltak i fredete bygninger skal gjennomføres.

### 7. Fartøy

Ca. 190 fartøy har en eller annen form for avtale om vern. 86 fartøy har status som verneverdige skip i skipsregistret. Målet med fartøyprogrammet er å sette i stand fartøy som kulturminner og finne en bærekraftig bruk, blant annet til undervisning.

Fartøyene Skibladner og Skånøvik er fredet i dag. Det utarbeides en nasjonal fartøyverneplan med forslag til hvilke fartøy som bør fredes.

Fartøyvernet og aktivitetene knyttet til fartøyvernsentrene utløser et betydelig engasjement og stor frivillig innsats. Programmet for fartøy, aktiviteter knyttet til fartøyvernsentrene, verdiskapingsprogrammet, handlingsplanen for kystkultur og kulturminnefondet inngår i en satsing for å styrke kystkulturen.

### 8. Ruiner

Norge har ca. 90 ruiner etter middelalderbygninger. 45 av disse inngår i ruinprosjektet som skal gjennomføres i perioden 2006–2015. De 12–15 største anleggene vil bli prioritert. Det samme vil ruiner som engasjerer lokalmiljøet sterkt. Målet med programmet er å sikre, konservere og skjøtte ruinene og legge dem til rette for besøkende. Det skal legges opp til en bærekraftig bruk av ruinene, blant annet til undervisning, rekreasjon og som reise- og reiseresurs.

Det er et mål at alle anleggene i ruinprosjektet skal sikres ordinært vedlikeholds nivå og at systematisk tilsyn og vedlikehold etableres. Ti ruinanlegg er under arbeid, herunder Steinvikholm borggruin i Stjørdal kommune (se figur 7.2) og vesttårnet i St. Nikolas kirkeruin i Sarpsborg kommune.



Figur 7.2 Steinvikholm borggruin i Stjørdal kommune skal ha ordinært vedlikeholds nivå innen 2009.

Foto: Håvard Christiansen © Riksantikvaren

### 9. Bergkunst

Gjennom Bergkunstprosjektet er det dokumentert 482 bergkunstlokaliteter (989 felt) i Norge. Bergkunsten er truet av naturlig og menneskeskapt nedbryting, og det er registrert skader på 95 prosent av lokalitetene. Målet med det videre arbeidet er å utnytte utviklet kompetanse til å begrense eller forsinke skadene og å gjøre mer av bergkunsten bedre tilgjengelig. Dette skal gjøres gjennom dokumentasjon, konservering, skjøtsel og tilrettelegging.

### 10. Utvalgte arkeologiske kulturminner

Arkeologiske kulturminner fra før 1537 er automatisk fredet. Statusrapporter og beregninger viser at bestanden reduseres med omkring én prosent hvert år. Målet med programmet er å sørge for at et representativt utvalg av arkeologiske kulturminner fra ulike tidsepoker med deres egenart og variasjon blir sikret.

I 2009 vil et program for skjøtsel av arkeologiske kulturminner settes i gang. Kulturminner som det knytter seg stor lokal interesse til, vil bli prioritert.

Riksantikvaren utarbeider videre en plan for marinarkeologiske kulturminner. Planen tar opp blant annet forvaltningsstatus, forskningsstatus, oversikt over kulturminner og skipsvrak som grunnlag for å prioritere tiltak og sikring. Det er viktig å se tiltakene på det marinarkeologiske området i sammenheng med plan for kystkultur, jf. kap. 7.3.9.



Gjennomføringen av bevaringsprogrammene vil være avhengig av årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

### 7.3.2 Geografiske kulturminnepakker

Regjeringens mål er at mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal tas i bruk som verdier lokalt. Dette krever samarbeid mellom privat, offentlig og frivillig sektor på tvers av forvaltningsnivåene og gjennom en samordnet bruk av virkemidler. Regional forvaltning skal være sentral i arbeidet, både som utviklingsaktør og som regional myndighet etter kulturminneloven. I kraft av å være planleggings- og reguleringsmyndighet etter plan- og bygningsloven og som lokal landbruksmyndighet, har kommunene en nøkkelrolle når det gjelder bruk og sikring av kulturminner og kulturmiljøer.

For å få til en samlet innsats som kan gi størst mulig effekt for kulturminnene, for eierne og for samfunnet, vil regjeringen legge til rette for godt samspill mellom bevaringsprogrammene, verdiskapingsprogrammet og andre statlige virkemidler som er relevante for en bærekraftig utvikling. Inntil seks regioner vil bli invitert til å samarbeide om å gjennomføre geografiske kulturminnepakker. Hensikten er å få fram områder som går foran med å sikre sine fredete kulturminner, som gjør en innsats for kulturminner av lokal eller regional verdi og tar i bruk kulturarven til utvikling av lokal samfunnet. Regjeringen vil komme med invitasjon til regionene om dette.

### 7.3.3 Kirkene

Etter kirkeloven er det kommunene som har det økonomiske ansvaret for bygging, drift og vedlikehold av kirkene. Det er konstatert at mange kirker er preget av dårlig vedlikehold. Regjeringen følger nå opp Soria Moria-erklæringen og Stortingets behandling av St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* og utarbeider en strategi for å bidra til at kulturhistorisk kirker blir satt i stand. I 2005 ble det innført en ordning med rentekompen-sasjon for utgifter til å sette i stand kirker, herunder verneverdige kirker.

For å bidra til å sette de eldste kirkene i forsvarlig stand, vurderer regjeringen å gi investeringstilskudd fra staten til kommunene i et omfang på inntil 30 prosent av det det koster å sette kirkene i stand, med finansiering fra Opplysningsvesenets fond. Kultur- og kirke departementet vil komme tilbake til forslaget i forbindelse med revidert bud-

sjett for 2007. Riksantikvaren har et spesielt ansvar for å ta vare på stavkirkene, se omtale av bevaringsprogrammene i kap. 7.3.1. Samlet vil disse ordningene gi et bedre økonomisk grunnlag for å kunne ta vare på de kulturhistoriske verdiene som kirkene representerer. De ulike ordningene skal forvaltes og finansieres i henhold til sektoransvaret.

### 7.3.4 Statens kulturhistoriske eiendommer

Daværende Arbeids- og administrasjonsdepartement og Miljøverndepartementet tok i 2001 initiativ til et forprosjekt for å sikre en bedre forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer. Prosjektet er videreført i et hovedprosjekt ledet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hovedprosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer (SKE) innebærer blant annet at samtlige sektorer skal utarbeide sektorvise verneplaner for sine kulturhistoriske eiendommer. Regjeringen besluttet høsten 2006 å forlenge prosjektperioden til ut 2008.

Det foreligger nå syv landsverneplaner:

- «Landsverneplan for Forsvaret»
- «Vegvalg – nasjonal verneplan for veier, bruer og vegrelaterte kulturminner»
- «Historiske linjer – verneplan for Telenors bygninger og installasjoner»
- «Norske fyr – nasjonal verneplan for fyrstasjoner»
- «Neste stasjon – verneplan for NSBs bygninger»
- «Kulturminner i norsk kraftproduksjon»
- «Praktisk og praktfullt – Postens bygninger gjennom tidene».

Ved utgangen av 2006 var ytterligere ti landsverneplaner er under arbeid, herunder planer for Toll og avgift (Finansdepartementet), Bioforsk (Landbruks- og matdepartementet), Teatrene (Kultur- og kirke departementet), Arkivene (Kultur- og kirke departementet), Statsskog (Landbruks- og matdepartementet) og Avinor (Samferdselsdepartementet). Kystverket (Fiskeri- og kystdepartementet) videreutvikler verneplanen for fyrstasjoner til Landverneplan for maritim infrastruktur. Flere landsverneplaner er startet opp og vil være ferdige før 2009. Landsverneplanene vil bidra til ny kunnskap om sektorenes kulturminner og utviklingshistorie. Riksantikvaren vil gå igjennom planene og ta stilling til hvilke bygg og anlegg som bør fredes. Regjeringen vil komme tilbake til rutiner for sektorenes oppfølging og rullering av de sektorvise verneplanene.

### 7.3.5 Kulturminnefondet

Kulturminnefondet skal videreutvikles med utgangspunkt i de erfaringer som er framkommet gjennom arbeidet og i evalueringen av fondet i februar 2007. Fondet skal være en viktig samarbeidspartner i verdiskapingsprogrammet.

### 7.3.6 Verdiskapingsprogrammet

Verdiskapingsprogrammet skal videreutvikles. Første fase av programmet går ut 2010. På bakgrunn av erfaringene fra første fase vil det bli tatt stilling til videre omfang og innhold i programmet. Regjeringen vil at innsatsen i verdiskapingsprogrammet skal skape synergieffekter i samspill med andre statlige virkemidler, blant annet knyttet til småsamfunnsatsingen, omstilling av næringer, tiltak for sårbare kystsamfunn, fjellpolitikk og utvikling av attraktive steder. Dette vil skje blant annet gjennom et samarbeid mellom de aktuelle departementene, Innovasjon Norge og pilotprosjektene. Natur- og kulturarven kan være med som et viktig grunnlag for levende lokalsamfunn og verdiskaping. En forutsetning for verdiskaping og næringsutvikling basert på natur- og kulturarven, er at aktiviteten er bærekraftig slik at den ikke kommer i konflikt med verdiene som ligger i denne arven.

De elleve pilotprosjektene i verdiskapingsprogrammet, og som er vist i fig. 7.3, er:

- A – Det fraflyttede fiskeværer *Hamningberg* i Finnmark – nytt liv i bygningsmassen, kulturbasert reisemål og stor trivsel – både blant beboere og tilreisende.
- B – *Den verdifulle kystkulturen i Nordland* der en rekke kulturmiljøer i Vega og Lofoten er satt i stand med stort engasjement fra lokalbefolkningen. Dette har skapt ringvirkninger for lokalsamfunnene og næringslivet i kommunene. Nordland har utviklet en modell for hvordan man kan få til et regionalt kulturminneløft.
- C – *Norsk tradisjonsfisk* – utvikler og profilerer fiskeprodukter nasjonalt og internasjonalt med utgangspunkt i kulturarven.
- D – *Atlantehavsvegen Bud – Kristiansund* – stedsutvikling med rot i kulturarven.
- E – *Nærøysfjorden verdsarvpark* – lokalsamfunnets utfordringer og erfaringer med å være kåret til verdens beste reisemål blant verdensarvområdene.
- F – *Oddaprosessen.no* – pioner innen satsingen på industrihistoriske kulturminner som grunnlag for reiseliv og stedsutvikling.

- G – *Perler i Nordsjøløypa* – kulturarven gjøres levende gjennom kunst.
- H – *Porto Franco – Kristiansands kulturelle frihavn* som drivkraft i bylivet og inspirasjon til en levende kystkultur.
- I – *Hammerdalen i Larvik* – gjenbruk av historiske bygninger og samarbeid mellom næringsliv, et høgskolemiljø og kulturminneforvaltningen.
- J – *Oppland med Valdres og Nord-Gudbrandsdalen* – kulturarven er en viktig del av et livskraftig landbruk. Istandsetting av historiske bygninger og attraksjoner for hele regionen.
- K – *Pilgrimsleden* til Nidaros – markedsføres på linje med de andre store ledene i Europa. Merking, overnattingssteder og økt attraksjonsverdi står sentralt. Stadig flere mennesker vandrer langs leden.

### 7.3.7 Alles historie

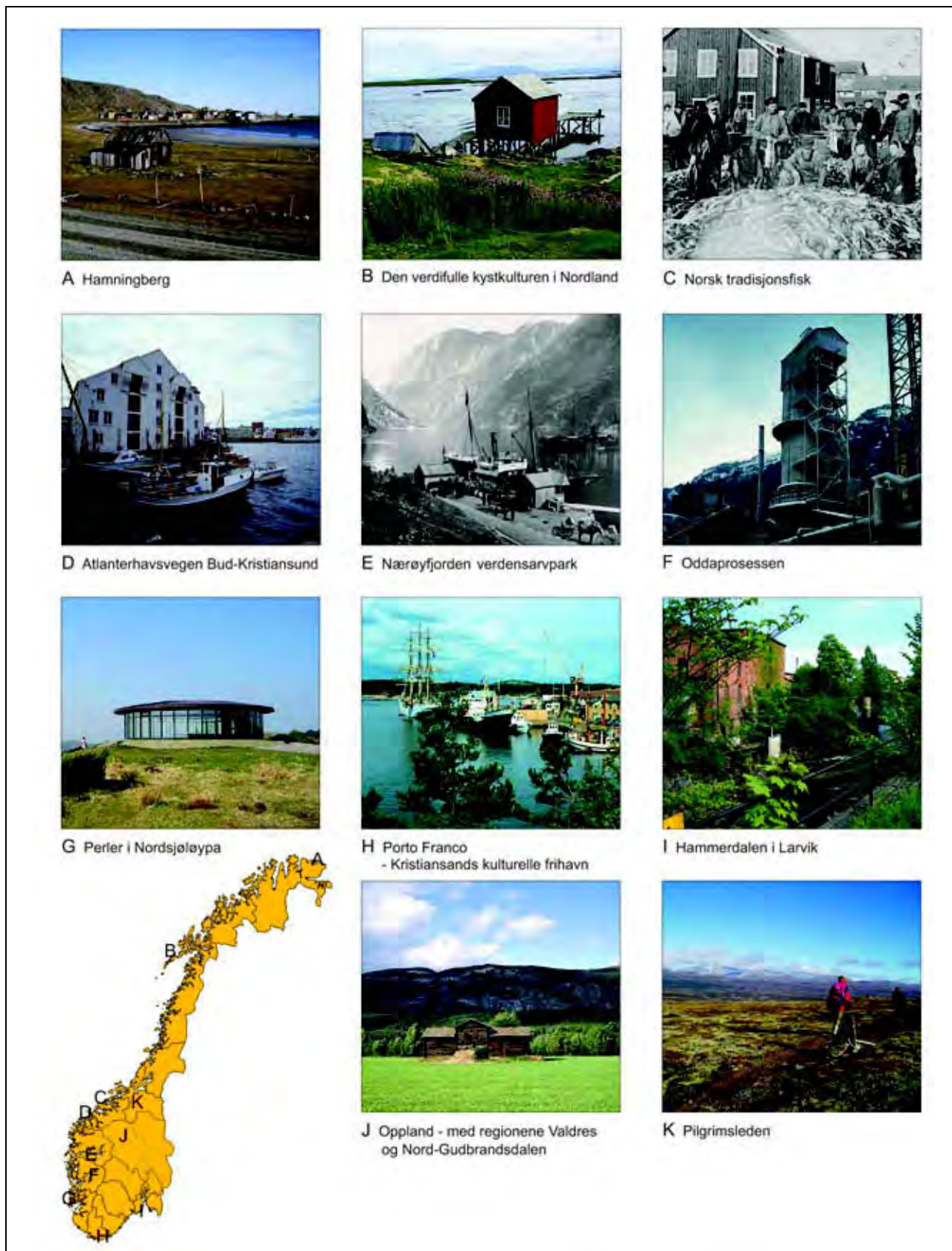
Kulturminner knyttet til blant annet kystkultur, industri, håndverk, folkelige bevegelser og frivillige organisasjoner har i for liten grad vært løftet fram i kulturminnepolitikken. Også kulturminner fra perioden 1850 fram til i dag har fått liten oppmerksomhet. Det vil i løpet av perioden 2007–2010 bli startet et arbeid med å få viktige kulturminner fra disse delene av historien fram og med å legge til rette for vern og bruk av dem. Dette vil bli gjennomført i samarbeid med aktuelle organisasjoner og aktører.

### 7.3.8 Landbrukets kulturminner

Regjeringen vil:

- Bidra til å gjennomføre en kartlegging av kulturhistorisk verdifulle bygninger og bygningsmiljøer på landbrukseiendommer som kan inngå som en del av gårdens miljøplan og være en ressurs for næringsutvikling og verdiskaping. Regjeringen tar sikte på å finansiere bidraget innenfor rammen av jordbruksavtalen.
- Bidra til utvikling av gode metoder for kartlegging av kulturminner i jordbrukets kulturlandskap og i skog og utmark.
- Målrette landbruksstøtten til kulturminner og kulturmiljøer i landbruket slik at disse kan settes i stand og skjottes.

Kunnskap om kulturminner og kulturmiljøer og hvilken tilstand de er i, er sentralt for få en god forvaltning av dem og for å målrette innsatsen for å ta vare på et representativt utvalg av landbrukssektorens kulturminner. Regjeringen legger opp til at



Figur 7.3 Verdiskapingsprogrammet for kulturminner – pilotprosjekter. Illustrasjoner fra de aktuelle områdene.

Foto: A: Birger Lindstad © Riksantikvaren, B: Ann Elin Bratset Miljøverndepartementet, C: Mittet Riksantikvarens arkiv, D: Arve Kjerheim © Riksantikvaren, E: Mittet Riksantikvarens arkiv, F: Lisen Roll © Riksantikvaren, G: Gode sirkler, H: © Vest-Agder fylkeskommune, I: Larvik kommune, J: Ukjent, K: Åse Bitustøl © Riksantikvaren.

landbrukssektoren gjennomfører en helhetlig kartlegging av kulturhistorisk verdifulle bygninger og bygningsmiljøer på landbrukseiendommer. Som ledd i prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer (SKE) skal Statskog utarbeide en landsverneplan og retningslinjer for forvaltning av sine bevaringsverdige eiendommer.

Landbruks- og matdepartementet støtter utvikling av et eget opplegg for registrering av kulturminner i skog. Dette er en del av MIS-prosjektet (miljøregistreringer i skog). Hensikten er både å utvikle en metode for å framskaffe en representativ oversikt over kulturminner i skog, og en operasjonell metode som kan benyttes i forbindelse med ordinær skogbruksplanlegging.

### 7.3.9 Handlingsplan for kystkultur

Regjeringen vil styrke innsatsen på kystkulturfeltet ved å sette i verk Handlingsplan for kystkultur. Handlingsplanen angir overordnede og strategiske tiltak for å sikre en god og målrettet satsing på kystkultur. Både bevaringsprogrammene og verdiskapingsprogrammet legger vekt på kystkulturen.

Handlingsplanen for kystkultur skal:

- Bidra til at kystkulturen i sterkere grad blir verdsatt som en sosial, kulturell, miljømessig og økonomisk ressurs
- Samordne sektorenes virkemidler for forvaltning, vern og bruk, formidling og dokumentasjon av kystkulturen og arbeide fram konkrete prosjekter og samarbeidstiltak.

Arbeidet med å sette i verk planen er et samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Miljøvern departementet med underliggende direktorater. Andre departementet, direktorater og frivillige organisasjoner skal inviteres med. Planen skal koordinere virkemidlene, den eksisterende innsatsen og aktivitetene og se disse i sammenheng. En satsing på kystkultur i henhold til handlingsplanen vil blant annet kunne gi gode synergieffekter i forhold til verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet. Videre vil planens dugnad for kystkulturen; fortellinger om kyst-Norge, ha en klar kobling til det pågående arbeidet med Kulturminneåret 2009. I handlingsplanen inngår også igangsetting av verneplaner, blant annet verneplan for fartøyer, jf beskrivelse av bevaringsprogrammene.

### 7.3.10 Kulturarven i det flerkulturelle Norge.

Innsatsen rettet mot den flerkulturelle kulturarven skal styrkes. Det videre arbeidet skal organiseres

som et større og samordnet prosjekt mellom kulturminneforvaltningen og museumssektoren, i samarbeid med minoritetenes miljøer. Prosjektet vil starte i 2008, som er utpekt som et år for kulturelt mangfold, og gå over en periode på fem til ti år.

### 7.3.11 Kunnskap og overvåking

Kulturminneforvaltningen skal ha et solid kunnskapsgrunnlag for sine beslutninger og for å gi innspill og delta konstruktivt i samarbeidsprosesser med andre samfunnssektorer. Forskning på, og overvåking av, kulturminner skal videreutvikles som grunnlag for å kunne følge med på hvordan kulturminnenes tilstand utvikler seg.

*Forskningen* på kulturminneområdet skal videreutvikles ved gjennomføring av forskningsprogrammet Miljø 2015. Det blir særlig viktig å utvikle ny kunnskap om hvilke konsekvenser verdiskapingsstrategien har for kulturminner og kulturmiljøer og hvilke effekter verdiskapingen har på samfunnet.

*Overvåking* er en forutsetning for å kunne dokumentere effekten av den nasjonale innsatsen og er viktig for å kunne forutse endringer som får konsekvenser for utformingen av kulturminnepolitikken. På sikt vil tilstanden på alle fredete bygninger bli systematisk vurdert. Overvåkingen av automatisk fredete kulturminner skal videreutvikles. Det arbeides med innovative metoder, blant annet kartlegging fra satellitt for å skaffe ny kunnskap om status og endringer på en rasjonell måte.

*Kulturminnedatabasen Askeladden* inneholder per mars 2007 222 846 enkeltminner fordelt på 101 298 lokaliteter. I løpet av 2007–2008 skal tilstanden for samtlige fredete bygninger i privat eie være ferdig registrert og lagt inn i denne databasen. Oversikten over tilstanden på eiendommene vil deretter bli systematisk oppdatert gjennom det løpende arbeidet med å sette i stand disse bygningene, et arbeid som skal gjennomføres fram mot 2020. Registreringen og tilstandsvurderingen som nå gjøres i prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer vil også bli lagt inn i Askeladden. Askeladden vil på sikt gi et nytt og bedre grunnlag for å følge med på utviklingen.

Foreløpig er Askeladden tilgjengelig for kommunene, men en publikumsutgave av Askeladden er under planlegging. I 2009 vil en prøveutgave av denne publikumsversjonen lanseres og testes ut i to utvalgte fylker.

Det vil bli etablert et *kunnskapsnettverk for kulturhistoriske eiendommer*. Målet er todelt. Nettverket skal for det første sikre at eiere og forvaltere av fredete og bevaringsverdige bygninger har god til-





Figur 7.4 Det vil bli etablert et kunnskapsnettverk for kulturhistoriske eiendommer. Nettverket skal sikre eiere og forvaltere av kulturhistoriske eiendommer god tilgang til kunnskap, og det skal bidra til at tradisjonelle håndverk holdes vedlike og videreutvikles.

Foto: Arve Kjersheim © Riksantikvaren

gang på kunnskap, rådgiving og håndverkstjenester, se figur 7.4. For det andre skal det bidra til at tradisjonelle håndverk holdes ved like og videreutvikles. Formidling av kunnskap og tjenester skal bli bedre. Videre driver Riksantikvaren opplæring av håndverkere knyttet til konkrete prosjekter som stavkirkeprogrammet. Som et ledd i arbeidet med å sette i stand fredete kulturminner, er målsettingen å arrangere systematisk og planmessig opplæring av håndverkere i mange fylker. Disse kompetansetiltakene er viktige for at den planlagte istandsettingen av kulturminnene skal kunne gjennomføres innenfor den tidsplanen som handlingsplanen har.

### 7.3.12 Kulturminneåret 2009

Regjeringen har utpekt 2009 som kulturminneår. Kulturminneåret 2009 skal åpne dørene inn til kulturarven og alle mulighetene den rommer. Regjeringen ønsker å stimulere til engasjement og oppmerksomhet rundt mangfoldet i kulturarven. Kulturminneåret 2009 skal markere at viktige deler av de uerstattelige kulturminnene er sikret og at både

offentlig og privat sektor, så vel som befolkningen, ser hvilke verdier kulturminnene rommer og tar dem i bruk.

En viktig forutsetning for å få dette til er at kulturminnene ikke blir ødelagt, men tatt vare på til glede også for de kommende generasjonene. Det er også viktig å synliggjøre verdiene som ligger i mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer, slik at de kan danne grunnlaget for kunnskap og opplevelser. Regjeringen ønsker derfor at samfunnet og kulturminnene skal bli i stand til å formidle de historiene kulturminnene rommer.

Regjeringen vil legge vekt på den betydningen kulturarven har i lokalsamfunnene. Det er der historiene har utspilt seg. Det er der kulturminnene ligger. Målet er at det enkelte lokalsamfunn skal kunne leve i og med kulturminnene.

De frivillige organisasjonene gjør en uvurderlig innsats i arbeidet for å ta vare på kulturminnene. For å få til et vellykket kulturminneår, må det frivillige arbeidet stå sentralt. Norges kulturvernforbund, som paraplyorganisasjon for de frivillige organisasjonene på kulturarvområdet, har tatt på seg hovedansvaret for planlegging, gjennomføring

og evaluering av Kulturminneåret 2009, innenfor rammene av det frivillige organisasjoner naturlig kan ha ansvaret for. Det er også avgjørende at forvaltningen og museene spiller en aktiv rolle både sentralt og lokalt. Det er derfor lagt opp til et samarbeid mellom Norges kulturvernforbund, Riksantikvaren og ABM-utvikling om Kulturminneåret 2009.

Kulturminneåret 1997 var svært vellykket og skapte engasjement over hele landet. Evalueringen av året viser at det er nødvendig å planlegge for aktiviteter også utover selve kampanjeåret. Disse erfaringene må man ta med seg i arbeidet med Kulturminneåret 2009, slik at man sikrer varige effekter og bidrar til at kommunene prioriterer arbeidet med kulturminner, og slik at det blir skapt nye samarbeidsrelasjoner i dette arbeidet.

### **7.3.13 Jubileumsåret 2014**

I 2009 skal det videre arbeidet fram mot jubileumsåret 2014 konkretiseres.

Målet er at 2014 skal bli en markering av at Norge som miljønasjon har fått satt i stand en hoveddel av sine fredete kulturminner.

### **7.3.14 Norge som miljønasjon**

Regjeringen har en ambisjon om at Norge skal være et foregangsland for miljø. På kulturminneområdet er en i ferd med å få god oversikt over status. En målrettet bruk av eksisterende virkemidler vil gjøre det mulig å gjennomføre de nasjonale miljømålene. Dersom opptrappingsplanen følges, vil Norge innen 2020 kunne være blant de første land i verden som får kontroll med tilstanden til hele den fredete bygningsmassen, og som kan gå over til et ordinært og mindre kostnadskrevenende vedlikehold. Det er derfor en realistisk ambisjon at Norge kan bli et foregangsland også i kulturminnepolitikken.



## 8 Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

Resultatområdet er delt inn i fem underområder:

- Helhetlig hav- og vannforvaltning
- Overgjødning og nedslamming
- Oljeforurensning
- Miljøgifter
- Avfall og gjenvinning.

### 8.1 Helhetlig hav- og vannforvaltning

Omfanget av aktiviteter som påvirker havmiljøet og vannforekomstene øker sterkt. Eksempler er økt oljeutvinning i havområdene både under mer ekstreme forhold (stadig lengre nord og på større havdyp) og mer kystnært (økt sårbarhet), i tillegg til økt sjøtransport av olje og gass langs kysten. Intensiv bruk av landområder fører til avrenning av næringssalter og partikler til kyst- og ferskvannsforkomster. Aktiviteter skjer ofte uten tilstrekkelig kunnskap om sammenhengene mellom belastningene og effektene på økosystemene. Samtidig får vi stadig ny kunnskap om hvor sårbare våre kyst-, hav- og vannmiljø er.

Til nå har belastninger på hav- og vannmiljøet som forurensning, beskatning av ulike arter, og ulike typer naturinngrep, blitt vurdert og forvaltet relativt isolert fra hverandre. Det har ikke vært tatt tilstrekkelig hensyn til at økosystemer og arter utsettes for en rekke forskjellige miljøpåvirkninger. Kombinasjonen av ulike påvirkninger kan samlet føre til at miljøet overbelastes og at ressursene overutnyttes.

Regjeringen mener derfor at arbeidet med en styrket, helhetlig forvaltning av våre hav- og kystområder og ferskvannsforkomster basert på en økosystemtilnærming må videreføres. Dette er nødvendig for å kunne sikre at den samlede miljøpåvirkningen på lang sikt ikke blir større enn at økosystemenes struktur, funksjonsmåte og produktivitet opprettholdes, og at det biologiske mangfoldet bevares.

#### 8.1.1 Mål

Mål for helhetlig hav- og vannforvaltning går fram av boks 8.1.

#### Boks 8.1 Mål for Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

*Underområde: Helhetlig hav- og vannforvaltning*

*Strategisk mål:*

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

*Nasjonale resultatmål:*

1. Det skal utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner for alle norske havområder innen 2015.
2. Det skal i samsvar med vannforvaltningsforskriften utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer for alle ferskvann- og kystområder, med utgangspunkt i vannregionene, innen 2015.
3. Det skal i samsvar med vannforvaltningsforskriften utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner med tiltaksprogram for minst ett vannområde i hver vannregion innen 2009.

#### 8.1.2 Tilstand og måloppnåelse

##### 8.1.2.1 Resultatmål 1. Omtale av arbeidet med helhetlige forvaltningsplaner for havområdene

St.meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)* ble lagt fram våren 2006.

Arbeidet med forvaltningsplanen for Barentshavet har gitt en modell for helhetlig og økosystembasert forvaltning. Det er nå startet opp arbeid med det faglige grunnlaget for en helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet. Det har i lengre tid

vært bekymring omkring tilstanden til økosystemene i Nordsjøen, jf. kap. 6.1.2. Regjeringen ønsker derfor at Norge skal være en pådriver i arbeidet med en plan for helhetlig og internasjonalt basert forvaltning av Nordsjøen. Et slikt arbeid må baseres på internasjonalt samarbeid mellom Nordsjølandene, bl.a. gjennom Nordisk ministerråd.

En økosystembasert tilnærming legges også til grunn i EU-kommisjonens forslag til en europeisk marin strategi, med forslag til direktiv om en ramme for fellesskapets aktivitet innen havmiljøpolitikk (havstrategidirektivet). Direktivet vil legge forholdene til rette for at andre europeiske land bidrar til en plan for helhetlig forvaltning av Nordsjøen.

OSPAR-konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren er basert på integrert, økosystembasert forvaltning. OSPAR vil stå sentralt i gjennomføringen av EUs marine strategi i det nordøstlige Atlanterhavet og vil også være en sentral mekanisme for utvikling av en plan for helhetlig forvaltning av Nordsjøen.

#### 8.1.2.2 Resultatmål 2 og 3. Omtale av arbeidet med rammedirektivet for vann

Det skal gjennomføres en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann i Norge. Målet er å beskytte, og om nødvendig forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann (herunder vannforekomster som brukes som drikkevann) og kystnære områder. Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen (vannforvaltningsforskriften), skal gjennomføre EUs rammedirektiv for vann i Norge og vil være et sentralt verktøy for å oppnå dette. Forskriften har som hovedmål at alle vannforekomster innen henholdsvis 2015 og 2021, skal oppnå «god tilstand» både med hensyn til forurensning og naturmangfold. Dersom arbeidet skulle vise at det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevenende å nå hovedmålet, gir forskriften anledning til å utsette måloppnåelsen eller å vedta mindre strenge miljømål.

For å gjennomføre forskriften er det opprettet ni vannregioner med en fylkesmann som vannregionmyndighet i hver region, jf. fig. 8.1. Avgrensningen av vannregionene er basert på naturfaglige kriterier og tar utgangspunkt i hele nedbørsfelt med tilhørende kystsoner.

Vannregionmyndigheten skal koordinere arbeidet med å gjennomføre forskriften. Sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner har innenfor sine ansvarsområder ansvar for å utrede

forslag til ulike typer tiltak og utrede premissene for fastsettelse av miljømål i tråd med forskriftens krav.

I hver vannregion skal det utarbeides en sektorovergripende forvaltningsplan med et tiltaksprogram. Aktuelle tiltak kan bl.a. være oppgradering av avløpsrensaneanlegg og avløpsnett flere steder i landet, revisjon av reguleringskonsesjoner for utbygde vassdrag, reduksjon i avrenningen av næringssalter fra landbruket og opprydding i forurensete sedimenter. Tiltak skal ikke gjennomføres dersom de samfunnsøkonomiske kostnadene er høyere enn nytten. For de mest utsatte områdene skal første forvaltningsplan foreligge i 2009. En forvaltningsplan med tiltaksprogram som dekker hele vannregionen skal foreligge innen 2015.

Som grunnlag for arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram stiller forskriften krav om at tilstanden i vannforekomstene skal kartlegges (karakteriseres). Forskriften stiller også krav om overvåking. Foreløpige resultater fra karakteriseringsarbeidet viser bl.a. at om lag halvparten av norske vannforekomster per i dag oppfyller kravene til god miljøtilstand.

Tilbakegangen av sukkertare, klimaendringer og vedvarende eutrofi-problemer understreker behovet for en overvåking som sikrer helhetlig og økosystembasert forvaltning av vannforekomstene. Vannforvaltningsforskriften, som gjennomfører EUs rammedirektiv for vann, stiller konkrete krav om overvåking av ferskvann, grunnvann og kystnære sjøområder. Dagens overvåking som gjennomføres i flere sektorer, må gjennomgående styrkes. Regjeringen vil utrede det framtidige overvåkingsbehovet.

#### 8.1.3 Virkemiddelbruk og tiltak

*Regjeringen vil:*

- Utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Norskehavet. Det tas sikte på å presentere denne i en stortingsmelding i 2009.
- At Norge skal være en pådriver i arbeidet med helhetlig forvaltning av Nordsjøen, blant annet gjennom nordisk samarbeid og i konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR).
- Sikre oppfølging av de konkrete handlingspunktene i slutterklæringen fra Gøteborgkonferansen om fiskerier og skipsfart.
- Sikre at det utarbeides helhetlige forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer for ferskvann og kystnære sjøområder i samsvar med forskrift om rammer for vannforvaltningen (vann-



Figur 8.1 Kart over de nye vannregionene.

Kilde: Forskrift av 15. desember 2006 om rammer for vannforvaltningen.

forvaltningsforskriften) og EUs rammedirektiv for vann, og i denne forbindelse:

- Sikre at det utarbeides helhetlige forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer i hver av de nye vannregionene innen 2015.
  - Legge til rette for gjennomføringen av forskriften i de nye vannregionene.
  - Legge til rette for lokalt samarbeid og interkommunale prosjekter som en del av dette arbeidet.
  - Legge til rette for at vassdrag med betydelige miljøutfordringer eller brukerkonflikter prioriteres i arbeidet i perioden fram til 2009.
  - Sikre at det gjennomføres en karakterisering av miljøtilstanden i alle norske vannforekomster innen 2009.
  - Utrede framtidig overvåkingsbehov i samsvar med vannforvaltningsforskriften.
- Styrke kystovervåkingen.

## 8.2 Overgjødning og nedslamming

Tilførsler av partikler og næringssalter til ferskvannforekomster og marine områder, kommer fra jordbruk, fiskeoppdrett, avløp og industri. I tillegg kommer bakgrunnsavrenning (naturlig avrenning) i vassdragene og langtransporterte tilførsler av partikler og næringssalter via havstrømmene. Slike tilførsler kan føre til skader på økosystemene i form av nedslamming og overgjødning (eutrofi-påvirkning). Dette kan gi uønskete virkninger som økt algevekst, oppblomstring av giftige alger, økt mengde partikler i vannet og på havbunnen, redusert sikt i vannmassene og oksygenmangel. Flere av disse forholdene vil kunne bidra til å endre det biologiske mangfoldet (for eksempel bortfall av sukkertare og/eller reduksjon av fisk og skalldyr). Det kan også gi seg utslag i hyppigere oppblomstringer av giftige alger, som i Vansjø i Østfold. Slike endringer i økosystemene kan få alvorlige konsekvenser for både kystfiske og kystsamfunn, samtidig som rekreasjonsverdiene reduseres og drikkevann blir ødelagt. Mildere klima med økt nedbør og endringer i flommønstre, bidrar også til økt partikkel- og næringssaltavrenning. For enkelte økosystemer (for eksempel tareskog) har endret klima i form av høyere vanntemperatur om sommeren en vesentlig negativ effekt.

### 8.2.1 Mål

Mål for overgjødning og nedslamming framgår av boks 8.2. Resultatmålet for overgjødning er fore-

slått endret, og utfordringene knyttet til arbeidet med å redusere tilførsler av næringssalter og partikler er foreslått delt i to nye resultatmål (resultatmål 1 og 2).

Resultatmålet for overgjødning ble første gang presentert i St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Senere er det varslet at målet om 50 prosent reduksjon av fosfor og nitrogen skal revideres. Bakgrunnen for dette er at mens det strategiske målet søker å sikre vannkvaliteten i alle ferskvannforekomster og alle marine områder i Norge, dekker det nasjonale resultatmålet for overgjødning kun Nordsjøområdet. Målet skulle vært nådd i 2005 og har videre vært knyttet til utslippsreduksjoner som de siste årene har vist seg å ikke være tilstrekkelige for å løse miljøproblemene knyttet til overgjødning.

Regjeringen foreslår derfor å innføre to nye nasjonale resultatmål for overgjødning jf. boks 8.2. Forslaget bygger på målsettingene i den nye vannforvaltningsforskriften, som gjennomfører EUs rammedirektiv for vann, og tar utgangspunkt i det forvaltningsregimet som er innført jf. omtale under

### Boks 8.2 Mål for Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

*Underområde: Overgjødning og nedslamming*

*Strategisk mål:*

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

*Nasjonale resultatmål:*

1. De nasjonale tilførslene av næringssalter og partikler til ferskvannforekomster og marine områder som er preget av overgjødning eller nedslamming, skal reduseres til et nivå som sikrer god økologisk tilstand for vannforekomstene innen 2021, i tråd med kravene i vannforvaltningsforskriften.
2. Ingen vannforekomster skal forringes (nedklassifiseres) som følge av økte tilførsler av næringsalter eller partikler, i tråd med kravene i vannforvaltningsforskriften.



8.1.2. Målene fokuserer på tilstanden i økosystemet (tilstandsmål), i motsetning til det tidligere 50-prosentmålet som var et rent reduksjonsmål. Der- som arbeidet skulle vise at det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskreven- de å nå hovedmålet i vannforvaltningsforskriften, gir forskriften mulighet til å utsette måloppnåelsen eller fastsette mindre strenge miljømål.

De nye målene er uttrykk for en mer helhetlig og systematisk politikk på overgjødslingsområdet. Målet krever gjennomføring av en rekke nye tiltak for å redusere tilførslene av fosfor og nitrogen, langt utover det som ville gjenstått for å oppnå det tidligere resultatmålet. I tillegg er det geografiske området vesentlig utvidet. Partikler er også fore- slått inkludert i de nye målene, da tilførsler av par- tikler kan være et mer omfattende problem enn man tidligere har antatt.

### 8.2.2 Tilstand og måloppnåelse

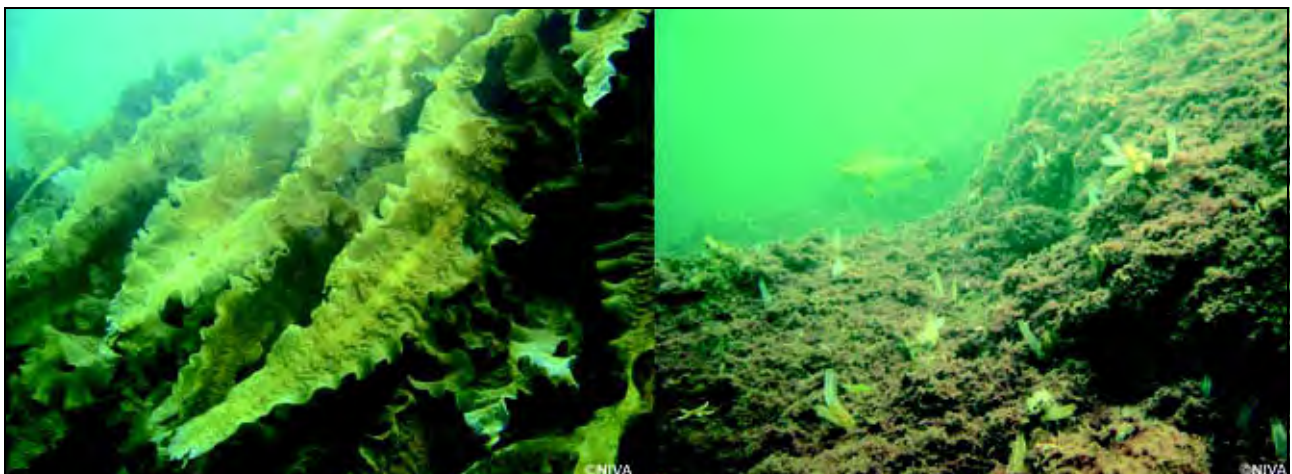
Overgjødning er fortsatt et betydelig foruren- ningsproblem i Norge. Resultatene fra grovkarak- teriseringen i henhold til EUs rammedirektiv for vann, viser at problemer med overgjødning omfat- ter omtrent like mange vannforekomster som for- suring og miljøgifter. Ferskvann med overgjøds- lingsproblemer finnes særlig i områder med stor befolkningstetthet eller i landbruksintensive områ- der. Viktige områder er lavlandet på Østlandet, spesielt området rundt Oslofjorden, i områdene rundt Stavanger, på Jæren, langs Trondheimsfjor- den og en del områder langs kysten av Nordland.

I de marine områdene er det særlig kyststrek- ningen fra svenskegrensen til Lindesnes som er

eutrofipåvirket. I ytre Oslofjord viser de åpne områdene ingen åpenbare tegn til eutrofiering, men mange lokale fjordarmer er påvirket. Eutrofi- ering forekommer også i mindre omfang i en del fjordområder både langs Vestlandet og i Nord- Norge. I 2001/2002 observerte forskere at sukkertaren hadde forsvunnet fra enkelte områder langs den norske Skagerrakkysten, jf. fig. 8.2. Senere undersøkelser har påvist omfattende bortfall av sukkertareskog. Det er anslått at omlag 90 prosent av sukkertaren er forsvunnet fra dette området og at omlag 50 prosent er blitt borte langs kysten av Rogaland og Hordaland. Sukkertaren er også sted- vis forsvunnet fra kystområdene i Sogn og Fjor- dane og Møre og Romsdal. Langs hele kyststrek- ningen har sukkertareskogen blitt erstattet med alger som bidrar til at partikler i vannmassene fes- ter seg og sedimenterer.

Sammen med ulike forskningsmiljøer arbeider miljømyndighetene med å kartlegge omfanget av fenomenet og årsakssammenhengene (Sukkertareprosjektet). Det ansees som sannsynlig at lang- varig økende eutrofiering og nedslamming fra par- tikler kombinert med klimaendringer er årsak til bortfallet av sukkertaren. Dette er alvorlig med tanke på at sukkertareskogen er viktig oppvekst- og næringsområde for blant annet fisk og skalldyr. Foreløpige undersøkelser tyder på at artsmangfol- det er sterkt redusert. Bortfallet av sukkertare kan få konsekvenser for blant annet kystfiske.

De viktigste tilførslene av næringsalter og par- tikler kommer fra jordbruk, fiskeoppdrett, kom- munalt avløp og industri (se fig. 8.3). Bakgrunnsav- renning, eller tilførsler som skyldes nedbør og naturlige prosesser i jordsmonn og berggrunn via

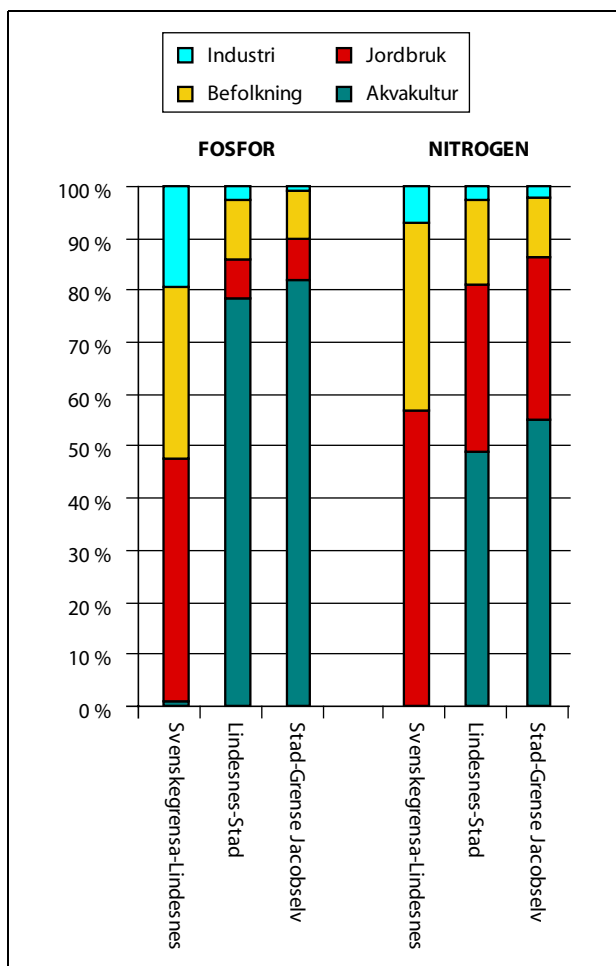


Figur 8.2 Bildene illustrerer hvor dramatiske endringene blir når tareskogen forsvinner. Til venstre er tareskogen frisk, med rikelig tilgang på skjulesteder og mat. Til høyre er tareskogen erstattet av trådforme- te alger, som ikke gir skjul for yngel og smådyr og der tilgangen på føde blir sterkt redusert.

Foto: Frithjof Moy, NIVA.

vassdragene, er også en betydelig kilde. De langtransporterte tilførslene av næringsalter fra den sørlige delen av Nordsjøen og Kattgat har i tillegg avgjørende betydning for vannkvaliteten i ytre Oslofjord og langs Skagerrakkysten. I tillegg bidrar nedfall av nitrogen fra atmosfæren. Klimaendringer i form av endret nedbørsintensitet og høyere temperaturer vil også kunne påvirke næringssaltavrenningen og partikkeltilførslene fra land. Milde vintre og mye nedbør de senere årene har sannsynligvis gitt økt jorderosjon, og dermed økt avrenning til både ferskvann og kystområder.

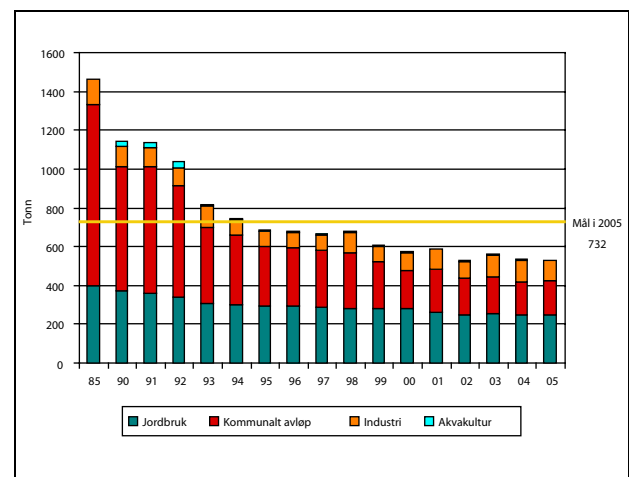
Det har de seneste tiårene vært gjennomført en rekke tiltak for å redusere tilførslene av både nitrogen og fosfor til områder som er mest påvirket av overgjødning. Dette har bidratt til forbedret vannkvalitet i flere ferskvannsføremster og i marine områder. Det har de siste årene vært særlig fokus på de mest belastete områdene i Sør-Norge.



Figur 8.3 Menneskeskapt næringssalttilførsler (prosent) for hhv. fosfor og nitrogen til ulike kyststrekninger pr. kilde i 2005.

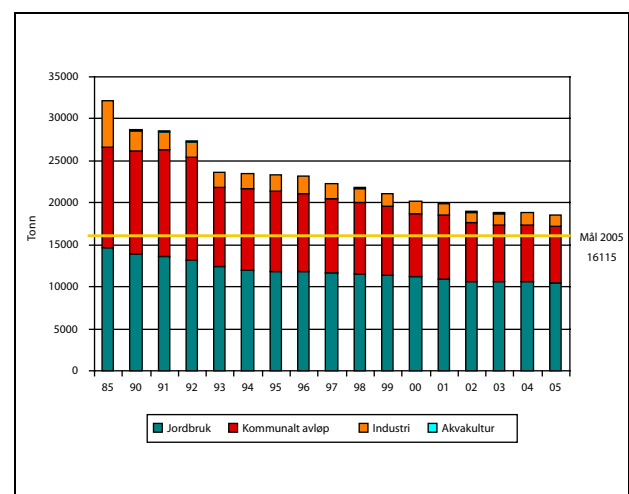
Datagrunnlag: Statens forurensningstilsyn og Norsk institutt for vannforskning (Tilførsler av næringsalter til Norges kystområder i 2005).

En stor del av innsatsen på overgjødslingsområdet de siste 15 årene har vært rettet mot å oppfylle målet i Nordsjødeklarasjonen om 50 prosent reduksjon av utslippene av fosfor og nitrogen til eutrofi-påvirkete deler av Nordsjøen. Som følge av dette var de menneskeskapt tilførslene av fosfor til kyststrekningen svenskegrensen-Lindesnes redusert med 64 prosent i perioden 1985–2005. Tilførslene av nitrogen ble redusert med 42 prosent i samme periode. Tabell 8.1 gir en oversikt over de prosentvise reduksjonene i tilførslene av fosfor og nitrogen til kystområdet svenskegrensen-Lindesnes for de ulike sektorene i forhold til opprinnelige sektormål. Figurene 8.4 og 8.5 viser hvordan



Figur 8.4 Utslipp av fosfor til kyststrekningen svenskegrensa-Lindesnes foredelt på ulike kilder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Norsk institutt for vannforskning.



Figur 8.5 Utslipp av nitrogen til kyststrekningen svenskegrensa-Lindesnes foredelt på ulike kilder.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statens forurensningstilsyn og Norsk institutt for vannforskning.



Tabell 8.1 Prosentvis reduksjon av tilførsler av fosfor og nitrogen til kystområdet svenskegrensen-Lindesnes i perioden 1985–2005 for de ulike sektorene og de opprinnelige sektormålene.

Sektor	Oppnådd reduksjon		Opprinnelig sektormål	
	Fosfor	Nitrogen	Fosfor	Nitrogen
Avløp	81	44	54	44
Landbruk	38	28	40	44
Industri	23	77	50	75
Total reduksjon	64	42	50	50

Kilde: Statens forurensningstilsyn og Norsk institutt for vannforskning og St.prp. nr. 1 (1996–97) for Miljøverndepartementet.

utslippene av fosfor og nitrogen på samme strekning fordeler seg på ulike kilder.

Til tross for betydelige reduksjoner i de menneskeskapte tilførslene av næringssalter viser overvåkingsresultater fortsatt lokale eutrofi-problemer, i tillegg til bortfall av sukkertare. Årsaken til dette er trolig at tilførselsreduksjonene i en del områder ikke har vært tilstrekkelige, samt økt avrenning fra land på grunn av milde vintre og økt nedbør i deler av landet de siste 20–25 årene. I tillegg viser overvåkingsresultatene for kystområdene at de langtransporterte tilførsler med havstrømmene har økt spesielt det siste tiåret. Ytterligere utslippsreducerende tiltak vil derfor være nødvendig for at både resultatmålet om god tilstand skal oppnås innen 2021 og resultatmålet om at ingen vannforekomster skal forringes (nedklassifiseres) som følge av økte tilførsler av næringssalter og partikler.

### 8.2.3 Virkemiddelbruk og tiltak

#### 8.2.3.1 Behov for tiltak og virkemidler

Regjeringen vil:

- Sikre gjennomføring av nødvendige lokale og regionale tilførselsreducerende tiltak for nitrogen, fosfor og partikler for å oppnå god tilstand i vannforekomstene i tråd med vannforvaltningsforskriften.
- Videreføre innsatsen for å bedre vannkvaliteten i Vansjø og evt. andre vannforekomster med særlig alvorlige og sammensatte problemer
- Sikre gjennomføringen av EUs avløpsdirektiv gjennom forurensningsforskriftens del 4 om

avløp og EUs nitratdirektiv gjennom forskrift om gjødselvarer og forskrift om gjødselplanlegging som nå integreres i arbeidet med gjennomføring av vannforvaltningsforskriften.

- Vurdere om det er grunnlag for å revidere den nåværende områdeinndeling i forurensningsforskriftens del 4 om avløp, da kravene til avløpsrensing følger av områdeinndelingen.

Det er i *ferskvann* behov for tiltak, særlig innen landbruket langs vassdrag i de sørlige deler av Østlandet, på Jæren, i sentrale deler av Trøndelag, og i eventuelt påvirkete områder også i Nord-Norge. Tiltaksbehovet omfatter også avløp fra bosetting i de vassdragene hvor dette kan gi uheldig påvirkning og føre til mindre god vannkvalitet. I områder som Vansjø-Hobølvassdraget og Jærvassdragene der det er særlige utfordringer knyttet til eutrofiering, synes ikke de gjennomførte tiltakene å ha ført til særlig bedringer i vannkvaliteten. Det er derfor et klart behov for å styrke arbeidet ytterligere på tiltakssiden, også i disse områdene, både innenfor landbruk og innenfor avløp.

I *marine områder* er det behov for tiltak i lokale fjordområder langs Skagerrakkysten og i de fjordområdene på strekningen Lindesnes – Stad som er påvirket av avløp og landbruksavrenning. Hvilke tiltak som skal gjennomføres vil bli vurdert nærmere for de enkelte områdene ved gjennomføring av vannforvaltningsforskriften, som gjennomfører EUs rammedirektiv for vann. I henhold til forskriften skal det utarbeides helhetlige forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer innenfor den enkelte vannregion jf. omtale under kap. 8.1.1.2 Helhetlig hav og vannforvaltning. Gjennomføringen av EUs avløpsdirektiv og nitratdirektiv, som er datterdirektiv under EUs rammedirektiv for vann, er fortsatt sentrale i forhold til å løse utfordringene knyttet til overgjødning i årene framover.

Regjeringen vil fortsatt prioritere arbeidet med nasjonale virkemidler og tiltak for å redusere belastningen på sukkertaren. Vi vet også at mye av tilførslene, både av næringssalter og partikler, er langtransporterte med havstrømmene. I tillegg bidrar nedfall av nitrogen fra atmosfæren. Regjeringen vil bruke resultatene fra sukkertarearbeidet i internasjonale fora for om mulig å få andre land til å bidra med utslippsreduksjoner som reduserer de langtransporterte tilførslene til Norge. Regjeringen vil i denne sammenheng ta initiativ i Nordisk Ministerråd og fortsatt være en pådriver i det regionale havmiljøarbeidet, spesielt innenfor OSPAR-konvensjonen (konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanter-

hav). For å sikre at det stilles tilstrekkelig strenge krav til avløpsrensing i alle deler av landet, bør det vurderes om det er behov for å revidere den nåværende inndelingen i normale, følsomme og mindre følsomme områder. Eventuelle nye tiltak innen avløpssektoren må ses i sammenheng med utslipp av næringssalter fra andre kilder.

Akvakultur bidrar også i økende grad til tilførsler av næringssalter på kyststrekningen Lindesnes-Grense Jakobselv. Dersom problemene med eutrofiering og nedslamming fortsetter å utvikle seg i områder på denne kyststrekningen, kan det bli aktuelt å gjennomføre ytterligere utslippsreduserende tiltak også i denne sektoren.

### 8.2.3.2 Videre arbeid med sukkertare

Regjeringen vil:

- Videreføre arbeidet med sukkertaren, herunder i nærmeste framtid:
  - Utrede årsakssammenhenger og studier av effekter av bortfallet av sukkertare på resten av økosystemet
  - Kartlegge kilder for påvirkningsfaktorer, inkludert oversikt over aktuelle kilder og fordelingen av tilførsler mellom de ulike sektorene
  - Gjennomføre en analyse av nødvendige tiltak for å bedre situasjonen i sjøen.
- Når nødvendig kunnskap foreligger vil en gå videre med å:
  - Etablere en oversikt over eksisterende tiltak og vurdere behovet for og evt. nye tiltak som kan bidra til å redusere tilførselen av næringssalter og partikler til kystområdene innen de enkelte sektorene
  - Gjennomføre en felles/samlet tiltaksanalyse på tvers av sektorene
  - Gjennomføre en felles/samlet vurdering av behovet for nye nasjonale virkemidler for å realisere tiltakene på tvers av sektorene.

Sukkertareproblematikken er tverrsektoriell både mht. til påvirkning, årsakssammenhenger og behov for tiltak. Det er imidlertid behov for bedre kunnskap om årsakssammenhenger og påvirkningsfaktorer før arbeidet med tiltaksanalyser kan startes. Vi trenger også mer kunnskap om hvilke effekter bortfallet av sukkertare har på det øvrige økosystemet. Det er videre behov for å kartlegge kildene for de ulike påvirkningsfaktorene, og se på fordelingen av tilførsler mellom de ulike sektorene. Sukkertareprosjektet vil derfor bli videreført og kunnskap herfra bli lagt til grunn for ytterligere tiltak. Sektorene vil bli viktige i dette arbeidet.

### 8.2.3.3 Tiltak i jordbrukssektoren

Regjeringen vil:

- Gi fylkesmennene hjemmelsgrunnlag for å sette strengere miljøkrav til jordbruket i forurensete vassdrag og kystområder.
- Vurdere nye og forsterkede tiltak og virkemidler som kan bidra til å redusere miljøbelastningen fra nitrogen og fosfor.
- Videreutvikle regionale miljøprogram for å oppnå ytterligere reduksjoner av næringssaltavrenning.

Landbruks- og matdepartementet har satt i gang et arbeid med å gi fylkesmannen hjemmel til å fastsette forskrift om tiltak i de områdene og vassdragene der det er behov for ekstra tiltak. Eksempler på slike tiltak kan være forbud mot høstpløying, strengere krav til spredning av husdyrgjødsel og spredeareal, pålegg om etablering av fangdammer og kantvegetasjon m. m. Tanken er å skreddersy tiltak mot de største miljøutfordringene. Ved å gjøre det på denne måten kan man prioritere tiltak og tilpasse dette til forurensningssituasjonen i det enkelte område.

Regjeringen vil legge arbeidet med å redusere avrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen fra jordbruket inn som en del av oppfølgingen av vannforvaltningsforskriften, og som et ledd i de regionale miljøprogrammene i jordbruket.

Regjeringen vil vurdere hvordan ulike nye og forsterkede tiltak og virkemidler kan bidra til å redusere miljøbelastningene fra nitrogen og fosfor, for eksempel bedre veiledning gjennom økt innsats på FoU-prosjekter, redusert nitrogenmengde i før og økt bruk av injeksjonsteknologi. Regjeringen vil i første omgang satse på FoU-prosjekter, videreføring og fornying av økonomiske ordninger innenfor regionale miljøprogram og bruk av juridiske virkemidler.

## 8.3 Oljeforurensning

Oljeforurensning skyldes både akutte (ulovlige og ukontrollerte) utslipp og operasjonelle utslipp fra offshore-installasjoner, skip og landbaserte kilder. Konsekvensene av akutte oljeutslipp avhenger av mengde og type olje, årstid, hvor utslippet finner sted, vind og strømforhold og håndteringen av utslippet – inkludert hvor mye olje som blir samlet opp. Vi vet ikke nok om langtidsvirkninger av operasjonelle utslipp til sjø, spesielt virkninger på det biologiske mangfoldet og økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet.

### 8.3.1 Mål

Mål for oljeforurensning framgår av boks 8.3. Resultatmålet for oljeforurensning er språklig endret, og utfordringene knyttet til operasjonelle utslipp og akutt forurensning av olje er foreslått delt i to resultatmål (resultatmål 1 og 2). Endringen er i tråd med tilsvarende mål i den nylig vedtatte St. meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og Havområdene utenfor Lofoten* (forvaltningsplan).

### 8.3.2 Tilstand og måloppnåelse

#### Akutte utslipp

I 2005 var det registrert 109 akutte utslipp av olje og andre kjemikalier fra landbasert industrivirksomhet som til sammen utgjorde 144 m<sup>3</sup> (122 tonn). Dette er en sterk reduksjon sammenlignet med 2004. Det vises til St.prp. nr. 1 (2006 – 2007) for nærmere omtale av status for arbeidet med å redusere akutte utslipp av olje og kjemikalier.

Regjeringen vil peke på at FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) i desember 2006 vedtok opprettelsen av etablering av en seilingsled for fartøy over 5000 bruttotonn, med ikrafttredelse fra 1. juli 2007. Seilingsleden består av 8 påbudte trafikksepara-

sjonssystemer som er bundet sammen av 7 anbefalte seilingsleder og ligger om lag 30 nautiske mil fra kysten. Fiskeri- og kystdepartementet har innledet et arbeid med tanke på å etablere seilingsleder også langs øvrige deler av kysten. Arbeidet vil ses i sammenheng med helhetlige forvaltningsplaner for Norskehavet og Nordsjøen.

#### Operasjonelle utslipp

For landbaserte kilder finnes en god oversikt over driftsutslipp fra bedrifter med utslippstillatelse som årlig rapporterer sine utslipp til SFT. For utslipp av olje fra andre landbaserte kilder og driftsutslipp fra skipsfarten er tallgrunnlaget mangelfullt. Petroleumsvirksomheten på sokkelen rapporterer årlige sine utslipp til sjø til SFT, se kapittel 8.3.3.1.

### 8.3.3 Virkemiddelbruk og tiltak

#### 8.3.3.1 Petroleumsvirksomhetens nullutslippsmål

Petroleumsvirksomhet fører til utslipp av olje og kjemiske stoffer både ved at det benyttes kjemikalier ved utbygging, boring og drift, og ved at det slippes ut olje og andre naturlig forekommende kjemiske stoffer i vann fra reservoarene.

I 1997 ble nullutslippsmålet for utslipp til sjø fra petroleumssektoren innført. Nullutslippsmålet er et føre-var-mål som skal bidra til at utslipp til sjø av olje og miljøfarlige stoffer ikke medfører helse- eller miljøskade eller til økninger i bakgrunnsnivåene av olje eller andre miljøfarlige stoffer over tid. Utslipp av olje omtales under kapittel 8.3.2.

Målet gjaldt umiddelbart for alle nye, selvsten-dige utbygginger (f.o.m. 1997), mens det for eksisterende felt (utbygd før 1997) ble lagt opp til en trinnvis måloppnåelse. I 2000 rapporterte operatørene resultatet av en gjennomgang av eksisterende virksomheter og foreslo videre arbeid for å nå målet. I 2003 rapporterte operatørselskapene foreløpig måloppnåelse for alle sine utslippaktiviteter basert på både implementerte og planlagte tiltak. Nødvendige tiltak for å nå nullutslippsmålet skulle vært gjennomført innen utgangen av 2005.

#### 8.3.3.2 Definisjoner og mål

Nullutslippsmålet innebærer at det som hovedregel ikke skal slippes ut olje og miljøfarlige kjemikalier til sjø. Målet gjelder både tilsatte og naturlig forekommende miljøfarlige kjemiske stoffer, jf. boks 8.4. Føre-var-prinsippet skal legges til grunn ved vurderinger av utslipp av olje og miljøfarlige stoffer. Nullutslippsmålet skulle vært nådd for

### Boks 8.3 Mål for Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

#### Underområde: Oljeforurensning

#### Strategisk mål:

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

#### Nasjonale resultatmål:

1. Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre helse- eller miljøskade, eller bidra til økninger i bakgrunnsnivåene av olje eller andre miljøfarlige stoffer over tid.
2. Risikoen for helse- eller miljøskade som følge av akutt forurensning skal holdes på et lavt nivå og skal kontinuerlig søkes ytterligere redusert. Dette skal også være styrende for virksomhet som medfører fare for akutt forurensning.

både nye og eksisterende installasjoner innen 2005. Dette innebærer at fra 1. januar 2006 skal målet være oppfylt ved alle operasjoner offshore. I Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten er det lagt til grunn strengere krav enn for sokkelen for øvrig. Her skal det ikke forekomme utslipp til sjø ved normal drift, jf. boks 8.4. I Innst. S. nr. 225 (2005–2006) sier Stortinget at «det eksisterende nullutslippsregimet for havområdet utenfor Lofoten og Barentshavet må så langt det er mulig også gjelde landanlegg».

### 8.3.4 Status og måloppnåelse

Regjeringen vil:

- Prioritere substitusjon høyt for å sikre full utfasing av resterende tilsatte kjemikalier innen SFTs svarte og røde kategori.
- I 2009 vurdere måloppnåelse og behovet for ytterligere tiltak for å sikre at nullutslippsmålet nås for olje og naturlig forekommende stoffer i produsert vann fra petroleumsvirksomheten offshore.

Utslippene av tilsatte miljøfarlige kjemikalier (rød og svart kategori) er redusert fra 4160 tonn i 1997 til om lag 96 tonn i 2005 (over 97 prosent). Det ventes ytterligere reduksjon i utslippene av tilsatte miljøfarlige kjemikalier i 2007, jf. tabell 8.2. Petroleumssektorens prosentvise bidrag til de nasjonale utslippene til sjø var i 2004 på under tre prosent for alle miljøgiftene på prioritetslisten.

Målet om nullutslipp anses som nådd for tilsatte kjemikalier. Det skal imidlertid fortsatt være sterkt fokus på substitusjon (utskifting av kjemikalier med mindre miljøfarlige alternativer) for å sikre at også de resterende stoffene fases ut.

Bare tungtveiende tekniske eller sikkerhetsmessige hensyn kan gi aksept for utslipp av tilsatte miljøfarlige kjemikalier (rød eller svart kategori) på miljømyndighetens prioritetsliste.

Det skal i det videre arbeidet legges vekt på en helhetsvurdering av bruk og utslipp av tilsatte kjemikalier. Hvis bruk av en mindre mengde av et miljøfarlig stoff (rød kategori) kan gi utslippsreduksjoner av andre komponenter og dermed en samlet sett lavere miljørisiko, vil dette vurderes. Den

### Boks 8.4 Nullutslippsmål for petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø

#### Miljøfarlige stoffer

- Ingen utslipp, eller minimering av utslipp, av naturlig forekommende miljøgifter omfattet av resultatmål 1 for helse- og miljøfarlige kjemikalier, jf. tabell 8.3.
- Ingen utslipp av tilsatte kjemikalier innen Statens forurensningstilsyns svarte kategori (i utgangspunktet forbudt å bruke og å slippe ut) og Statens forurensningstilsyns røde kategori (høyt prioritert for utfasing ved substitusjon), jf. forskrift om utføring av aktiviteter i petroleumsvirksomheten (aktivitetsforskriften).

#### Andre kjemiske stoffer:

Ingen utslipp eller minimering av utslipp som kan føre til miljøskade av:

- Olje (komponenter som ikke er miljøfarlige)
- Stoffe innen Statens forurensningstilsyns gule og grønne kategori
- Borekaks
- Andre stoffer som kan føre til miljøskade.

#### Særskilte forutsetninger for petroleumsvirksomhet i Barentshavet

##### For utslipp til sjø under normal drift gjelder:

- Ingen utslipp av borekaks og borevæske. Borekaks fra topphull kan normalt slippes ut, under forutsetning av at utslippet ikke inneholder stoffer med uakseptable miljøegenskaper og bare i områder hvor potensialet for skade på sårbare miljøkomponenter vurderes som lavt.
- Ingen utslipp av produsert vann. Maksimum fem prosent av det produserte vannet kan ved driftsavvik slippes ut, under forutsetning av at det renses før utslipp.
- Ingen utslipp til sjø fra brønntesting.

lavere miljørisikoen skal imidlertid kunne dokumenteres før eventuelle utslipp kan aksepteres.

Målet for naturlig forekommende miljøfarlige stoffer i produsert vann er ikke nådd i samme grad som for tilsatte kjemikalier. Produsert vann inneholder rester av olje og kjemiske stoffer, både kjemikalier tilsatt i prosessen og naturlig forekommende kjemiske stoffer, jf. boks 8.5.

Utslippene av olje via produsert vann har økt fra 1998 tonn olje i 1997 til 2871 tonn i 2005, jf. fig 8.6. Utslippene av naturlig forekommende stoffer som omfattes av målet, (PAH, BTEX, fenoler) har i samme periode økt fra 928 tonn til 1965 tonn.

Det er et mål under OSPAR-konvensjonen at det totale utslippet av olje via produsert vann innen 2006 skal reduseres med minst 15 prosent sammenlignet med utslippene i 2000. På grunn av aldring av feltene på norsk kontinentalsokkel og øker mengdene produsert vann. Det har vært en økning på 39 prosent i utslipp av produsert vann i perioden 2000 – 2005. Skal OSPAR-målet nås må utslippene reduseres med 544 tonn i forhold til 2005 nivået. Operatørens prognoser for utslipp av produsert vann i 2007 tyder på en stabilisering av utslippene av olje via produsert vann på samme nivå som i 2005. Dersom dette legges til grunn må konsentrasjonen av dispergert olje i produsert vann reduseres med 3,7 mg/l fra 2005 til 2006 dersom OSPAR-målet skal nås. Tallene for 2006 foreligger først våren 2007, og vi kan derfor først da se om OSPAR-målet er nådd.

Mange av feltene hadde implementert tiltak for å redusere utslippene og nå nullutslippsmålet innen utgangen av 2005. Enkelte av de planlagte tiltakene har imidlertid krevd noe lengre tid å gjen-

nomføre. Endelig måloppnåelse for eksisterende felt vil derfor ikke kunne vurderes før i 2008–2009.

Prognosene viser imidlertid at utslippene av olje og naturlig forekommende stoffer via produsert vann vil fortsette å øke i perioden 2007 – 2011, for deretter å avta, jf. fig. 8.7. Utslippene av miljøfarlige stoffer med produsert vann er fortsatt betydelige. Det vil også være tilfelle etter at de beste tilgjengelige rensiltakene er satt i verk. Dersom ikke ytterligere tiltak iverksettes, vil vi derfor få en økning i utslippene av olje og naturlig forekommende stoffer i produsert vann. Den eneste mulige løsningen for å få en betydelig reduksjon av utslippene er per i dag reinjeksjon av vannet til trykkstøtte i de produserende formasjonene, eller injeksjon i en annen formasjon. Ny eller forbedret renseteknologi kan også bidra til å redusere utslippene til sjø.

Utslippene fra Gullfaks, Statfjord, Troll B og Troll C, utgjør i dag alene 77 prosent av de totale utslippene av produsert vann og 55 prosent av utslippene av dispergert olje. Disse feltene har nylig installert renseteknologi, og det vil derfor ikke være hensiktsmessig å vurdere ytterligere tiltak før det oppnås full effekt av de gjennomførte tiltakene i 2008–2009.

For nye felt, inkludert nye felt knyttet til eksisterende felt, kan det imidlertid planlegges for reinjeksjon eller injeksjon allerede i konseptfasen. De tekniske utfordringene og kostnadene vil da kunne være akseptable. Det var selskapene som på eget initiativ foreslo tilsvarende løsninger for alle nye felt i området Lofoten – Barentshavet. I en foreløpig vurdering for Statens forurensningstilsyn har Oljedirektoratet også konkludert med at injeksjon av produsert vann i de fleste tilfeller vil være mulig

Tabell 8.2 Utslipp fra petroleumssektoren av tilsatte kjemikalier i 1997 og 2005 i henhold til fargekategori, og prognoser for 2007 for kjemikalier i svart og rød kategori.

Utslipp 1997 (tonn)	Utslipp 2005 (tonn)	Prosentvis reduksjon 1997–2005	Utslipp prognose 2007 (tonn)	Prosentvis reduksjon 1997 – prog. 2007
105	3,12	97	1,67	98
4055	93	98	28,6	99
39873	10241	74		
90205	80104	11		

Kjemikalier som i utgangspunktet forbudt å bruke og slippe ut. Disse omfatter blant annet stoffer som står på miljøyndighetenes prioritetsliste.

Kjemikalier som er definert som miljøfarlige og som derfor skal prioriteres for utskifting med mindre miljøfarlige alternativer.

Kjemikalier som ut fra iboende egenskaper ikke defineres i svart eller rød kategori og som ikke er oppført på PLONOR-listen.

Kjemikalier som står på OSPARs PLONOR-liste. Disse kjemikaliene vurderes å ha ingen eller svært liten negativ miljøeffekt.



### Boks 8.5 Hva er produsert vann?

Produsert vann er vann som følger med oljen opp fra reservoarene eller er blitt injisert i reservoaret for utvinningsformål. Dette vannet finnes naturlig i reservoarene eller er blitt injisert i reservoaret for utvinningsformål. Med vannet følger både olje og stoffer som finnes naturlig i reservoarene og kjemikalier som er tilsatt i produksjonsprosessen. Produsert vann vil inneholde varierende mengder (feltavhengig) av olje og miljøfarlige stoffer.

Hoveddelen av de operasjonelle utslippene av olje fra petroleumsvirksomheten kommer i dag fra produsert vann (91 prosent). Etter hvert som oljemengden avtar produseres det med stadig mer vann. Flere eldre felt produserer derfor betydelig mer vann enn olje. På noen felt pumpes dette vannet tilbake i berggrunnen (reinjeksjon i den produserende formasjonen eller injeksjon i en annen formasjon), men på de fleste felt skilles vannet fra oljen og slippes ut etter rensing. De renseteknikkene som benyttes, fjerner i varierende grad naturlig forekommende stoffer og fjerner ikke tungmetaller eller radioaktive stoffer.

Miljøfarlige stoffer som slippes ut i driftsfasen, slippes i hovedsak ut i forbindelse med produsert vann. Det produserte vannet inneholder en lang rekke naturlige forekommende forbindelser fra reservoarene, inkludert radioaktive stoffer. Ukjente forbindelser i produsert vann som den såkalte UCM-fraksjonen (unresolved complex material) kan også inneholde miljøfarlige stoffer. Det brukes i dag et stort antall tilsatte kjemikalier i de forskjellige fasene av petroleumsvirksomheten. Om lag 98 prosent av de tilsatte stoffene som slippes ut, betraktes ikke som miljøfarlige.

også i Norskehavet og Nordsjøen. Det vil imidlertid være store variasjoner mellom prosjekter, bl. a. avhengig av reservoarforhold, avstand til reservoar for injeksjon, muligheter for modifikasjoner på eksisterende innretninger m.m.

Arbeidet med å redusere utslippene av miljøfarlige stoffer til sjø fra petroleumsvirksomheten er basert på eksisterende kunnskap om ulike kjemi-

kaliers egenskaper og deres helse- og miljøeffekter på kort og lang sikt. Vi vet imidlertid fortsatt for lite om langtidseffektene av utslipp av miljøfarlige stoffer fra petroleumsindustrien. Føre-var-prinsippet tilsier at en identifisert trussel mot helse eller miljø fra kjemikalier skal føre til tiltak for å redusere eller eliminere denne trusselen – selv om kunnskapsgrunnlaget er usikkert. Føre-var-prinsippet gir oss derfor en handlingsregel for å sette inn tiltak i situasjoner preget av vitenskaplig usikkerhet. Føre-var-prinsippet ligger også til grunn for arbeidet med å nå nullutslippsmålet. Re-injeksjon eller injeksjon er den sikreste løsningen for å nå nullutslippsmålet for produsert vann.

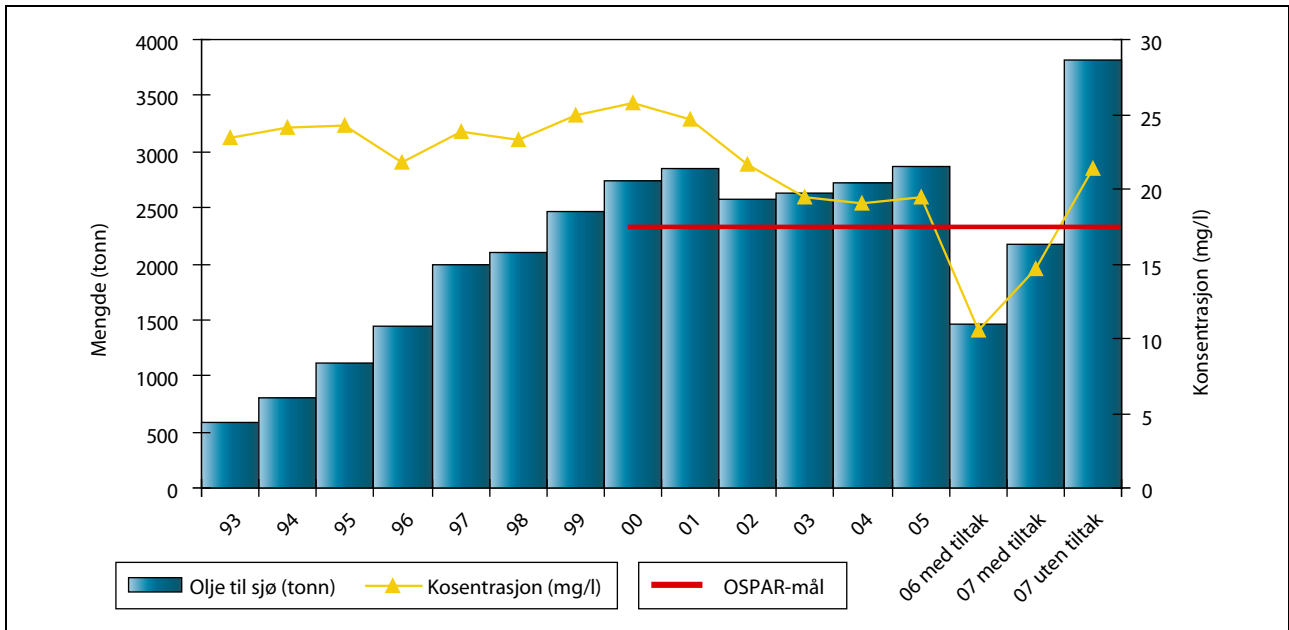
Løsningen som velges må ta utgangspunkt i en feltspesifikk helhetsvurdering, herunder miljømessige konsekvenser, sikkerhetsmessige forhold, reservoartekniske forhold og kostnadsmessige forhold. Miljømyndighetene skal i forbindelse med konsesjonsbehandling etter petroleumslovgivningen (PUD) og behandling av de enkelte søknadene etter forurensningsloven foreta en helhetlig vurdering av utslippene til sjø og luft.

Borekaks er knust steinmateriale fra boring etter olje og gass med noe rester av borevæske. Sammensetningen av borekaket avhenger av hvilke bergarter formasjonen består av og hvilken borevæske som er brukt under boringen. Ved petroleumsvirksomhet i Barentshavet skal borekaks og brukt borevæske reinjiseres i undergrunnen eller tas til land for behandling, jf. boks 8.4. Utslipp av borekaks fra topphullet (øverste del av brønnen som bores uten retur til ringen) vil kunne tillates dersom utslippet ikke inneholder komponenter med uakseptable miljøegenskaper og dersom utslippet skjer i områder hvor potensialet for skade på sårbare miljøkomponenter vurderes som lavt. Lengden på topphullet vil variere fra brønn til brønn, og kan være fra 100 til 1000 meter og genererer et kaksvolum på 50–200 m<sup>3</sup>. Borekaks fra topphullet sprer seg rundt borehullet i en relativt liten radius, maksimalt ut til 50 meter. Med dagens krav skal derfor ikke utslipp av borekaks som tillates fra topphullet medføre negative konsekvenser av betydning for det marine miljø.

### Radioaktive stoffer i produsert vann

Regjeringen vil:

- Kartlegge utslipp, tilførsler og nivåer av radioaktive stoffer (TENORM) i kyststrømmen og havområdene utenfor fra ulike kilder, inkludert petroleumsvirksomheten, og styrke kunnskapen om konsekvensene av disse utslippene

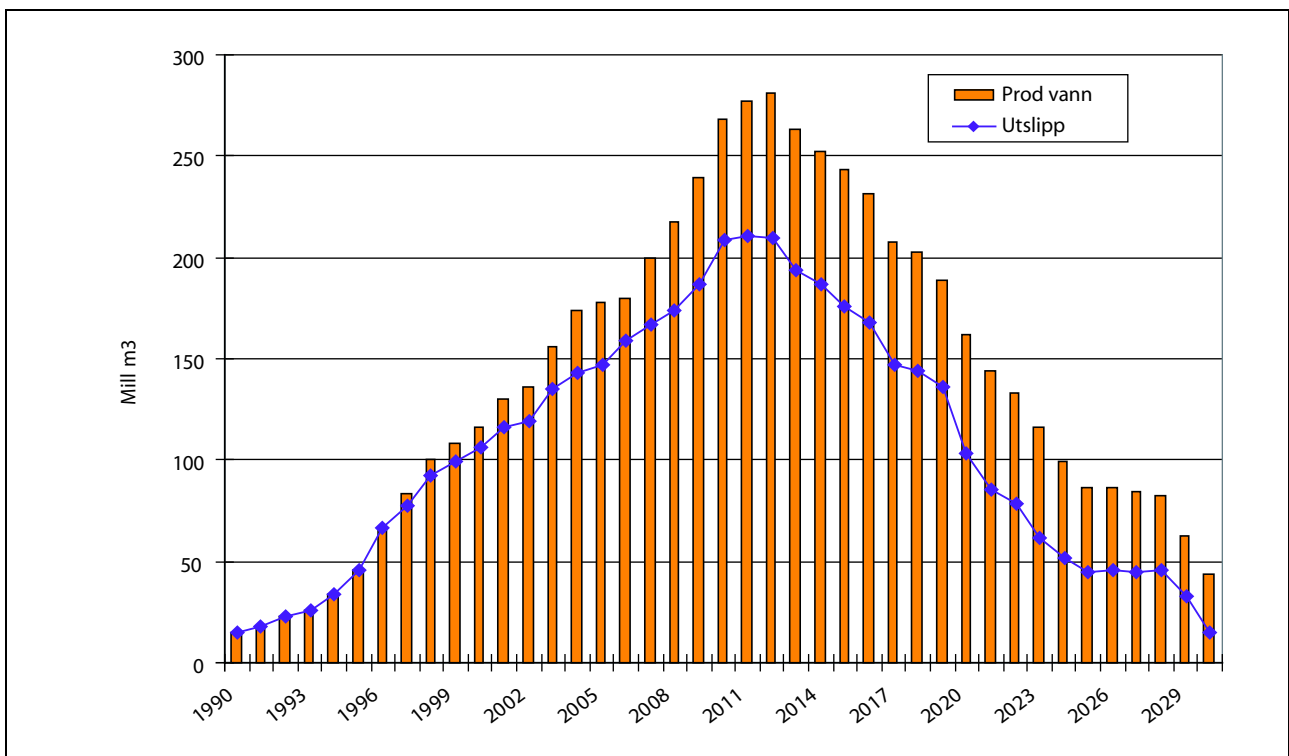


Figur 8.6 Utslipp av dispergert olje i perioden 1993–2005. Den horisontale (røde) linjen markerer 15 prosent reduksjon i utslippsmengde i forhold til utslipp i 2000.

Kilde: Statens forurensningstilsyn

- Innen 2009 utrede behovet for tiltak for å redusere utslippene av TENORM fra petroleumsvirksomheten.

Utslippene av naturlig forekommende radioaktive stoffer fra reservoarene med produsert vann er økende på norsk sokkel. Utslippene ventes fortsatt å øke i årene framover, som følge av økte utslipp av



Figur 8.7 Historiske tall og prognoser for utslipp av produsert vann på norsk sokkel

Kilde: Oljedirektoratet/Statens forurensningstilsyn

produsert vann. Stoffene som slippes ut omfatter radium med nedbrytningsprodukter og har stor radiologisk giftighet.

Gjennom OSPAR har Norge forpliktet seg til å forhindre radioaktiv forurensning av havet gjennom gradvise og vesentlige reduksjoner av utslipp. Målet er at nivåene av naturlig forekommende radioaktive stoffer i miljøet skal være nær bakgrunnsnivå. Som part i OSPAR skal Norge innen 2020 sørge for at utslipp av radioaktive stoffer blir redusert til nivåer der bidraget til konsentrasjoner i miljøet utover historiske nivåer som følge av slike utslipp er nær null.

Utslipp til sjø av radioaktive stoffer må ses i sammenheng med øvrige utslipp til sjø fra petroleumsvirksomheten.

Vi har begrenset kunnskap om hvordan utslippene vil utvikle seg, hvilken betydning de har og kan få for nivåene i miljøet, og om mulige effekter. Det vil derfor bli lagt vekt på å styrke kunnskapsgrunnlaget grunnlag for vurderinger av behovet for tiltak.

## 8.4 Miljøgifter

Kjemikalier finnes i alle produkter og inngår i de fleste industriprosesser. Samtidig er helse- og miljøfarlige kjemikalier en av de største miljøtruslene vi står overfor. Helse- og miljøfarlige kjemikalier kan framkalle ulike sykdommer som kreft og allergier eller skade forplantningsevne og arvestoff. De farligste kjemikaliene, miljøgiftene, brytes svært langsomt ned i naturen og hoper seg opp i næringskjedene. Miljøgiftene er derfor en alvorlig trussel mot biologisk mangfold, matforsyning og helse for kommende generasjoner.

Det er titusener av kjemikalier på det europeiske markedet, og disse inngår i tallrike kjemiske produkter og enda flere faste bearbejdede varer. For flertallet av disse kjemikaliene har vi liten eller begrenset kunnskap om deres helse- og miljøvirkninger.

Kjemikalieutslippene stammer fra gruvedrift, fra produksjon av råstoff og ferdigvarer i industrien, fra bruk av produkter i husholdningene, industri og arbeidsliv og fra avfallsbehandling. I tillegg mottar Norge betydelige langtransporterte tilførsler av miljøgifter via luft- og havstrømmer. Miljøgifter fra tidligere tider ligger mange steder som forurensninger i grunnen på land eller i bunnsedimenter i sjø og ferskvann.

Begrepet miljøgifter er nærmere beskrevet St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.*

Gjennom REACH-forordningen er EU nå i ferd med å legge om regelverket på kjemikalieområdet. Arbeidet i forhold til REACH er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 14 (2006–2007).

Når det gjelder plantevernmidler arbeider landbruks- og matmyndighetene for fortsatt å sikre at regelverk og forvaltning på plantevernmiddeområdet gir høy beskyttelse av helse og miljø. Det arbeides med å redusere både bruk og risiko ved bruk av plantevernmidler blant annet gjennom oppfølging av Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler (2004–2008). Arbei-

### Boks 8.6 Mål for Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

*Underområde: Miljøgifter*

*Strategisk mål:*

Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer skal ikke føre til helseskader, skader på økosystemer 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:*

1. Utslipp av enkelte miljøgifter (jf. prioritetslisten i tabell 8.3) skal stanses eller reduseres vesentlig innen 2005 og 2010.
2. 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 (dvs. innen 2020).
3. Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal minimeres.
4. Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres vesentlig. Spredning av andre helse- eller miljøfarlige kjemikalier skal reduseres på bakgrunn av en konkret risikovurdering.
5. Sedimenter (bunnsmasser i vann) som er forurenset med helse- eller miljøfarlige kjemikalier, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.

det og status på området er nærmere beskrevet i St.meld.nr.14 (2006–2007).

bare er et første skritt mot stans i utslippene innen 2020.

#### 8.4.1 Mål

Mål for redusert påvirkning fra helse- og miljøfarlige kjemikalier framgår av boks 8.6.

Miljøgiftene som omfattes av målet om å stanse utslipp av miljøgifter innen 2020 (generasjonsmålet) er de samme som er oppført på regjeringens prioritetsliste, og kriteriene i tabell 8.3. gjelder også for de miljøgifter som omfattes av 2020-målet. At målene omfatter de samme miljøgiftene, styrker innsatsen og gjør det tydelig at arbeidet med å redusere utslippene av de prioriterte miljøgiftene

#### 8.4.2 Tilstand og måloppnåelse

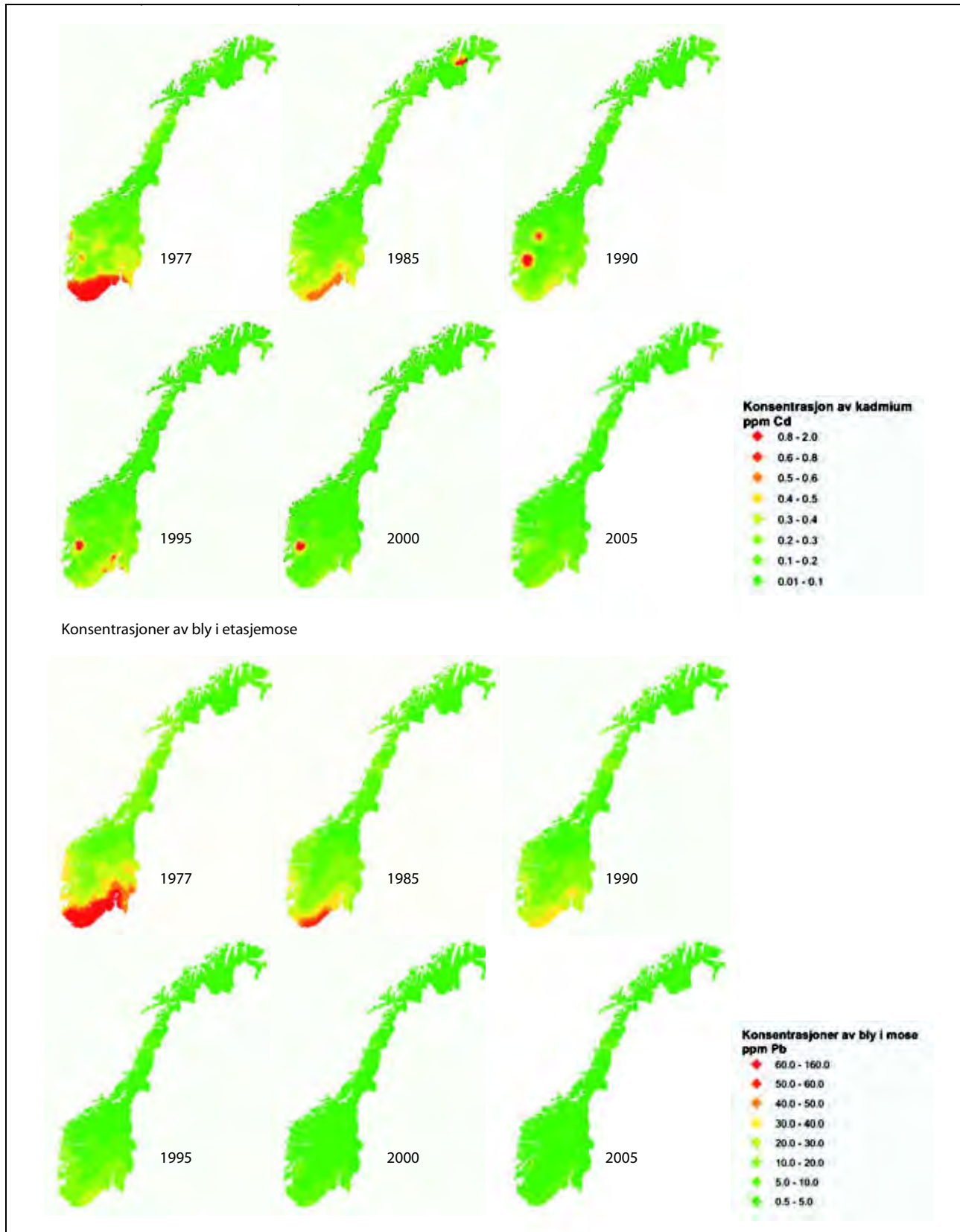
##### 8.4.2.1 Strategisk mål

Atmosfærisk nedfall av tungmetaller fra andre land i Europa er fremdeles en dominerende kilde for tilførsler av metaller som bl.a. bly, kadmium sink og arsen. Nivåene av disse metallene er fortsatt nedgående, men nedgangen fra 2000 til 2005 er mindre markert enn for tidligere femårsperioder, jf. fig. 8.8. Nedgangen har vært særlig stor for bly, og nedfallet på Sørlandet er nå mindre enn 10 prosent av hva det var i 1977. Utslipp fra smelteverk på Kola gir stadig et betydelig nedfall i Øst-Finnmark av

Tabell 8.3 Prioriterte kjemikalier som er omfattet av det nasjonale resultatmål 1 (Prioritetslisten).

<i>Prioritetslisten</i>		
Stans i utslipp innen 2005:	Reduseres vesentlig, senest innen 2010:	Reduseres vesentlig innen 2010 også dersom stoffene oppfyller et av kriteriene under:
Høyklorerte, kortkjedete parafiner	Bromerte flammehemmere	1. Lite nedbrytbare stoffer som hopper seg opp i levende organismer og som <ol style="list-style-type: none"> <li>har alvorlige langtidsvirkninger for helse, eller</li> <li>er svært giftige i miljøet.</li> </ol>
PCB	Dietylheksyltalat (DEHP)	
Pentaklorfenol	1,2 Dikloreten (EDC)	
Nonylfenol og nonylfenoletoksilater	Dioksiner og furaner	
Oktylfenol og oktylfenoletoksilater	PFOS-relaterte forbindelser	2. Svært lite nedbrytbare stoffer som svært lett hopper seg opp i levende organismer (uten krav til kjente giftvirkninger)
Enkelte tensider	Heksaklorbenzen	
	Høyklorerte mellomkjedete parafiner	3. Stoffer som gjenfinnes i næringskjeden i nivåer som gir tilsvarende grunn til bekymring
	Klorerte alkylbenzener (KAB)	
	Muskxylen	4. Andre stoffer, slik som hormonforstyrrende stoffer og tungmetaller, som gir tilsvarende grunn til bekymring
	Tetrakloreten (PER)	
	Triklorbenzen	
	Triklloreten (TRI)	
	PAH	
	Tributyltinnforbindelser	
	Trifenylytinnforbindelser	
	Bly	
	Arsen	
	Kadmium	
	Kobber	
	Kvikksølv	
	Krom	
	Perfluorinert oktansyre (PFOA)	
	2,4,6 tri-tert-butylfenol	
	Dodecylfenol m. Isomerer	
	Bisfenol A	
	Decametylcyklopentasiloxan (D5)	

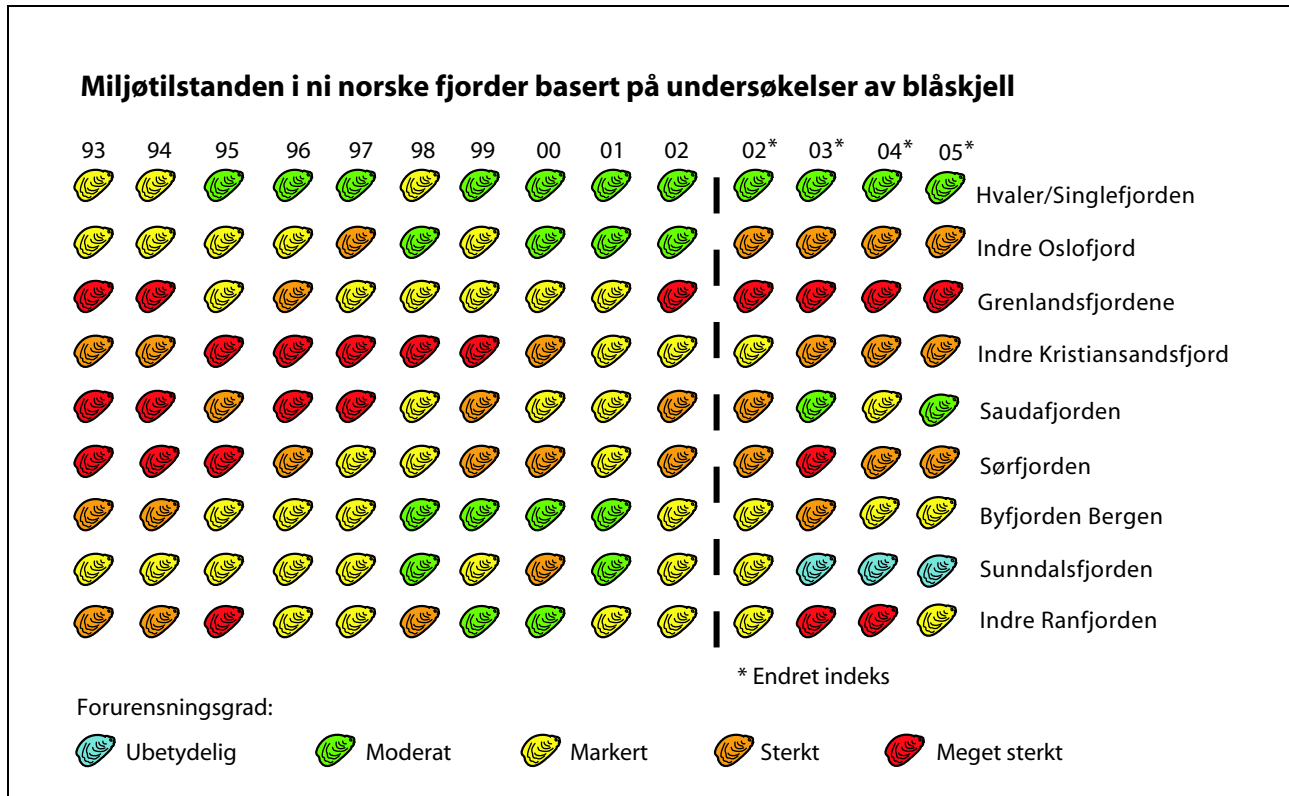
Kilde: Statens forurensningstilsyn.



Figur 8.8 Bly og kadmium i moser.

Kilde: Statens forurensningstilsyn, Norsk institutt for luftforskning og Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.





Figur 8.9 Miljøgifter i blåskjell. Miljøtilstanden i ni norske fjorder basert på undersøkelser av blåskjell.

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

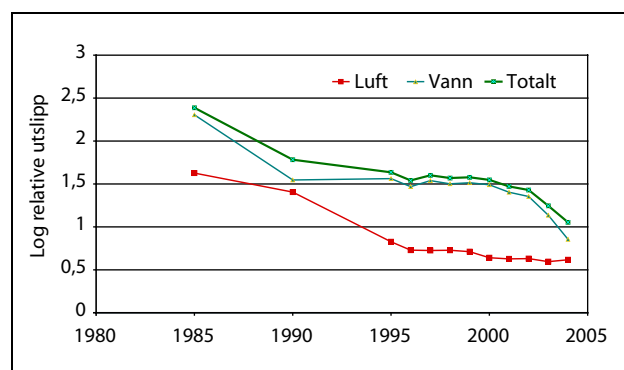
kobber og nikkel, og nedfallet av disse metallene viser en klar økning i 2005 sammenliknet med tidligere undersøkelser.

I 2002 ble beregningsmåten for indeksen for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten forbedret ved at den nye indeksen bygger både på flere miljøgifter og flere målestasjoner. Figur 8.9 viser at forurensningen i norske fjorder vedvarer. Flere av fjordene på Vestlandet viser likevel en bedring de senere år.

Figur 8.10 viser at totalindeksen er redusert med om lag 74 prosent fra 1995 til 2004, noe som tyder på at målet om vesentlig reduksjon av utslippene innen 2010 som helhet ligger an til å bli nådd. Den viktigste årsaken til reduksjonen det siste året er forbudet mot bruk av tinnorganiske stoffer særlig som bunnstoff til bruk på båter.

Som varslet i St. meld. nr. 14 (2006–2007) har det vært ønskelig å utvikle en indikator som bedre avspeiler måloppnåelse for målet om å minimere risiko for helse og miljø fra bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Statistisk sentralbyrå har i samarbeid med SFT utviklet en slik ny indikator og utviklingen vises i figur 8.11. Den gir ikke totalt et entydig bilde, men indikerer en svak økning i risi-

koen fra allergifremkallende stoffer og en mer vesentlig økning i risikoen fra miljøfarlige stoffer. En mer positiv utvikling kan ses for kreftframkallende, reproduksjons- og arvestoffskadelige stoffer (CMR-stoffer) som viser en nedgang. Resultatene må foreløpig tolkes med forsiktighet. Justeringer og forbedringer av elementer i modellen pågår i samarbeid mellom SFT og SSB.



Figur 8.10 Utvikling i totalindeks for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veiet etter farlighet for helse og miljø.

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

#### 8.4.2.2 Resultatmål 4, forurenset grunn

Resultatmålet innebærer at en skal hindre at mennesker, dyr og planter eksponeres for miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier fra forurenset grunn, og hindre avrenning av disse stoffene fra grunnen til omkringliggende resipienter og eiendommer.

Strategi og status for arbeidet med forurenset grunn er omtalt i St.prp. nr. 1 (2005–2006) og St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid*. Det er pr. 1.11.2006 359 kjente lokaliteter med påvist eller mistanke om alvorlig grunnforurensning.

Av de opprinnelig utpekte ca. 100 lokalitetene hvor det skulle gjøres tiltak innen 2005, er miljøproblemene i dag løst på alle lokalitetene unntatt en lokalitet på Raufoss. Denne lokaliteten omfatter 20–30 forurensete områder. For de alvorligst forurensete av disse ventes oppryddingsarbeidet å være avsluttet i løpet av 2007. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble det rapportert om gjenstående vurdering på fem lokaliteter på Herøya. For disse lokalitetene er det i 2006 konkludert med at gjenværende utlekking fra Herøya til fjorden er liten og at det ikke er behov for nye oppryddingstiltak. Omfattende overvåking vil pågå i lang tid for å avdekke eventuell framtidig utlekking fra området.

Av de opprinnelig utpekte ca. 500 lokalitetene hvor det skulle være gjennomført undersøkelser og eventuelle oppryddingsbehov skulle være klar-

lagt innen utgangen av 2005, gjenstår det nå bare arbeid ved to lokaliteter. Pålegg om kartlegging av disse lokalitetene (Bakarvågen og Bergene Holm Åmli) ligger til klagebehandling i henholdsvis Miljøverndepartementet og hos Sivilombudsmannen.

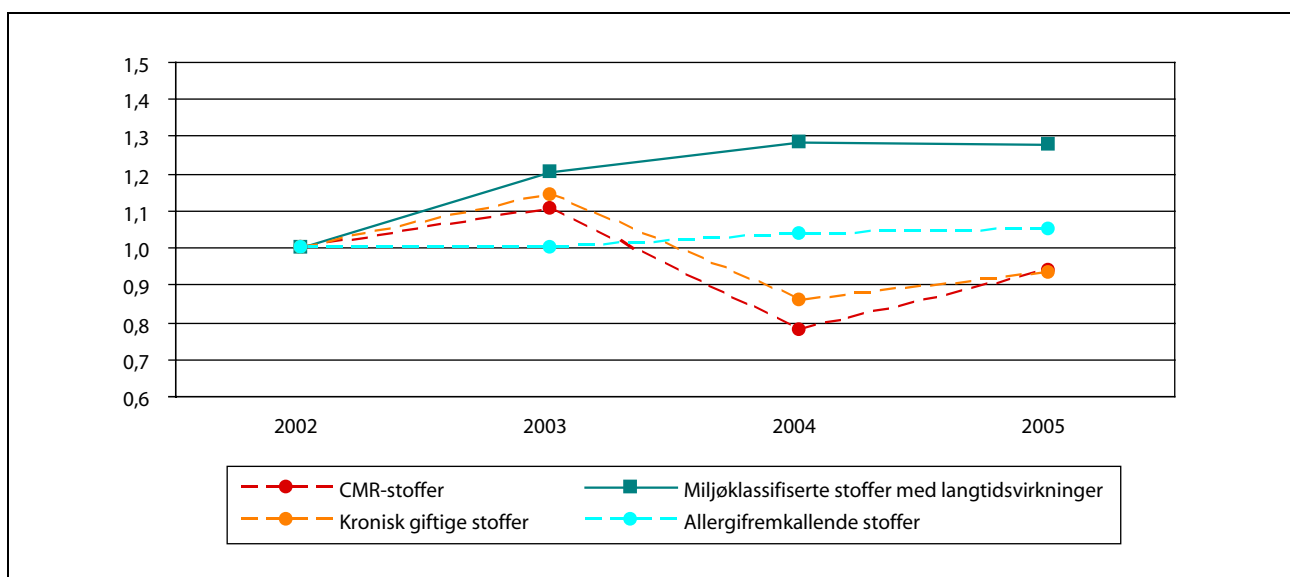
#### 8.4.2.3 Resultatmål 5, forurensete sedimenter

Målet omfatter forurensete sedimenter, dvs. forurensninger i bunnmassene i sjø og vann. Statens forurensningstilsyn har foreslått tre nye måleindikatorer for forurensningstilstanden i sedimentene. Regjeringen vil vurdere forslaget og eventuelt rapportere på grunnlag av disse i neste stortingsmelding om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

### 8.4.3 Virkemiddelbruk og tiltak

#### 8.4.3.1 Generelt

I St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* er det presentert virkemidler for å redusere risiko fra helse- og miljøfarlige kjemikalier og stanse utslippene av miljøgifter. I dette inngår virkemidler og tiltak for å stanse utslipp fra produkter, både under produksjon, bruk og når de blir avfall. Streng regulering av utslipp fra industri og prosessutslipp skal legges til grunn. Det skal videre ryddes opp i forurenset jord og sjøbunn. Virkemiddelbruken i kjemikaliepolitikken skal redusere risiko fra helse- og



Figur 8.11 Risikoindikatorer: Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer. 2002–2005, der 2002=1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

miljøfarlige kjemikalier generelt, mens det for miljøgiftene legges til grunn at alle utslipp skal stanses innen 2020, i tillegg til at utslippene skal reduseres vesentlig allerede innen 2010.

#### 8.4.3.2 Resultatmål 4, forurenset grunn

Av strategien for arbeidet med forurenset grunn, presentert i St.meld. nr. 21 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006), følger det at en i det videre arbeidet særlig skal prioritere oppfølging av steder der forurensningen medfører helserisiko for mennesker eller der forurensningen lekker til områder som er prioritert i forbindelse med arbeidet med forurenset sjøbunn. Det skal også tas hensyn til særlig sårbare grupper, som barn. Regjeringen vil sørge for at det innen 2012 er gjennomført tiltak på lokaliteter med utslipp til områder som er prioritert i arbeidet med forurenset sjøbunn og på steder hvor forurensningen kan medføre helserisiko for mennesker. Regjeringen vil innen utgangen av 2009 foreta en fornyet kartlegging av eiendommer som trolig har forurensning i grunnen.

Regjeringen la i St. meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en*

*tryggere fremtid* fram en handlingsplan for opprydding i barnehager og utendørs lekeområder. Her legges det opp til en kartlegging og opprydding av barns lekeområder i de 10 største byene og i fem store industriområder. I praksis vil det si at om lag 2000 barnehager skal undersøkes, og at de barnehagene der det er nødvendig skal ryddes. Undersøkelsene skal være gjennomført innen utgangen av 2008 og nødvendige tiltak skal gjennomføres innen sommeren 2010. Deretter vil Regjeringen lage en plan for de resterende barnehagene i Norge.

#### 8.4.3.3 Resultatmål 5, forurensete sedimenter

Regjeringen la i St.meld. nr. 14 (2006–2007) fram en handlingsplan for opprydding i forurenset sjøbunn. Handlingsplanen bygger på fylkesvise tiltaksplaner for de 17 høyest prioriterte områdene i Norge. Handlingsplanen legger opp til at oppryddingsarbeidet i de 17 prioriterte områdene gjennomføres i tre trinn, jf. tabell 8.4.

Hovedprinsippet i oppryddingsarbeidet er at forurenseren skal betale. Det vil imidlertid være tilfeller hvor det ikke er mulig å identifisere den

Tabell 8.4 Prioriterte områder for opprydding i forurensete sedimenter.

Trinn 1	
Hammerfest	Utbygginger vil gi kontroll med kilder og delvis opprydding langs land
Harstad	Planlagt mudring av havneområde
Farsund	Boligutbygging i tilknytning til mindre sedimentlokalitet
Kristiansand	Omfattende tiltak gjennomført. Videreføring i nye delområder
Oslo	Samordning av ny E18, utbygging av Fjordbyen og omlegging av havn
Trinn 2	
Bergen	Vesentlige, pågående kilder. Stanse mulig spredning fra delområder i sjø
Grenland	Sterkt forurenset og grundig dokumentert.
Sandefjord	Mulig spredningsområde i sjø. Behov for oppfølging av gjennomførte tiltak
Drammen	Avgrensede delområder med spredningsfare. Mulig tilgang på masser.
Trinn 3	
Tromsø	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre «hot-spot»
Ranfjorden	Kildesporing og -tiltak på land. Overvåket naturlig forbedring i sjø
Trondheim	Tiltak gjennomført, men behov for utredning av flere delområder
Sunnalsfjorden	Overvåket, naturlig forbedring
Ålesund	Kildekartlegging og -tiltak. Sedimenttiltak må vurderes på lengre sikt
Sørfjorden	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre «hot-spot»
Stavanger	Behov for nærmere utredning av ev. tiltak mot kilder og mindre «hot-spot»
Arendal	Overvåket, naturlig forbedring. Delområder vurderes ved ev. bruksendring

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

ansvarlige, eller det ville være urimelig å pålegge den ansvarlige de fulle kostnadene. Regjeringen vil derfor også bidra med statlige midler til oppryddingsarbeidet. Regjeringen legger samtidig til grunn at pålegg om undersøkelser og eventuelt opprydding overfor den eller de ansvarlige vil kunne benyttes i de fleste saker der tiltak anses nødvendig. Ved eventuelle pålegg om opprydding vil en vurdering av kostnader og nytte ligge til grunn.

Nødvendige tiltak i de større havnene skal være gjennomført innen 10 år, jf. St.meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav*. Oppryddingstiltak i *småbåthavner* skal som hovedregel samordnes med annen opprydding i nærområdet der småbåthavnen ligger. Regjeringen legger videre opp til at det i løpet av 2007 skal igangsettes undersøkelser av sjøbunn utenfor aktive og nedlagte skipsverft slik at forurensingstilstanden i sjøbunnen for de høyest prioriterte områdene skal være undersøkt og eventuelle behov for tiltak være avklart innen 2010.

I St. meld. nr. 12 (2001–2002) *Rent og rikt hav* ble det presentert tre hovedløp i arbeidet med opprydding i forurensete sedimenter: Gjennomføre tiltak i høyrisikoområder og havner med spredningsfare, utarbeide fylkesvise tiltaksplaner for større fjord- og kystområder med forurenset sjøbunn, samt skaffe økt kunnskap gjennom bl.a. pilotprosjekter og opprettelse av et nasjonalt råd for sedimentsaker. Alle elementer i de tre løpene er fulgt opp gjennom regjeringens handlingsplan for forurenset sjøbunn. Det er gjennomført og avsluttet fem pilotprosjekter. Nasjonalt råd for forurensete sedimenter ble opprettet for å sammenstille kunnskap og gi råd om gjennomføring av prosjekter. Arbeidet til nasjonalt råd for forurensete sedimenter ble avsluttet 30. juni 2006. Regjeringen vurderer nå en videreføring av et slikt rådgivningsarbeid.

Det vises til St. meld. nr. 14 (2006–2007) for en mer detaljert oversikt over virkemidler og tiltak når det gjelder miljøgifter.

## 8.5 Avfall og gjenvinning

Det overordnede målet med avfallspolitikken er å øke utnyttelsen av avfallet som en ressurs, samtidig som utslipp av klimagasser og miljøgifter fra avfallet minimeres. Regelverk, avgifter og andre virkemidler skal medvirke til at flere avfallsfraksjoner kan tas inn i kretsløpet og komme til nytte som råvarer.

For de fleste miljøproblemene som avfallet forårsaker, er det fastsatt egne resultatmål, blant

annet for utslipp av klimagasser, jf. kap. 9.1, og for miljøgifter, jf. kap. 8.4. Virkemiddelbruken på avfallsfeltet må derfor ses i sammenheng med virkemiddelbruken på disse områdene.

### 8.5.1 Mål

Mål for avfall og gjenvinning framgår av boks 8.7.

Stadig flere produkter inneholder helse- og miljøfarlige stoffer. Dette gjør at mengden farlig avfall fra slike produkter øker, se fig. 8.12. For å redusere risiko for helse og miljø fra farlig avfall vil Regjeringen redusere mengden farlig avfall som oppstår. Regjeringen foreslo i St. meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* en tilføyelse til det nasjonale resultatmålet for farlig avfall om at genereringen av ulike typer farlig avfall skal reduseres innen 2020 sammenlignet med 2005-nivå.

#### Boks 8.7 Mål for Rent hav og vann og et giftfritt samfunn

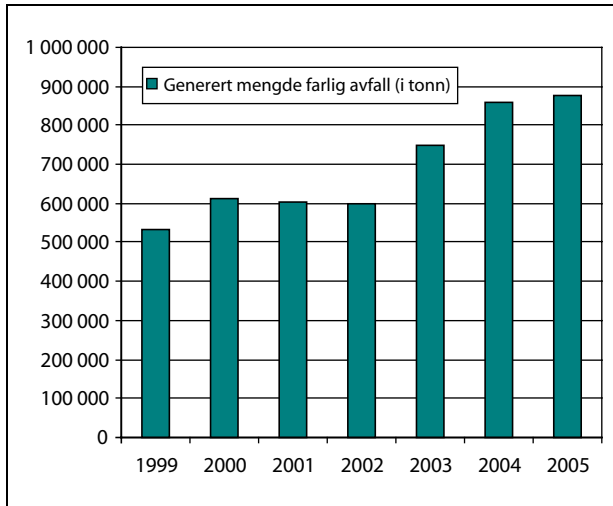
*Underområde: Avfall og gjenvinning*

*Strategisk mål:*

Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Avfallsproblemene skal løses gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres, og som gjenbrukes, gjenvinnes, forbrennes eller deponeres.

*Nasjonale resultatmål:*

1. Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.
2. Det tas sikte på at mengden avfall til gjenvinning skal være om lag 75 prosent i 2010 med en videre opptrapping til 80 prosent, basert på at mengden avfall til gjenvinning skal økes i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå.
3. Farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapitet. Genereringen av ulike typer farlig avfall skal reduseres innen 2020 sammenlignet med 2005-nivå.



Figur 8.12 Utviklingen i mengde farlig avfall over tid

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

Regjeringens innsats for å identifisere nye prioriterte typer farlig avfall kan likevel på kort sikt føre til at generert avfallsmengde øker.

### 8.5.2 Tilstand og måloppnåelse

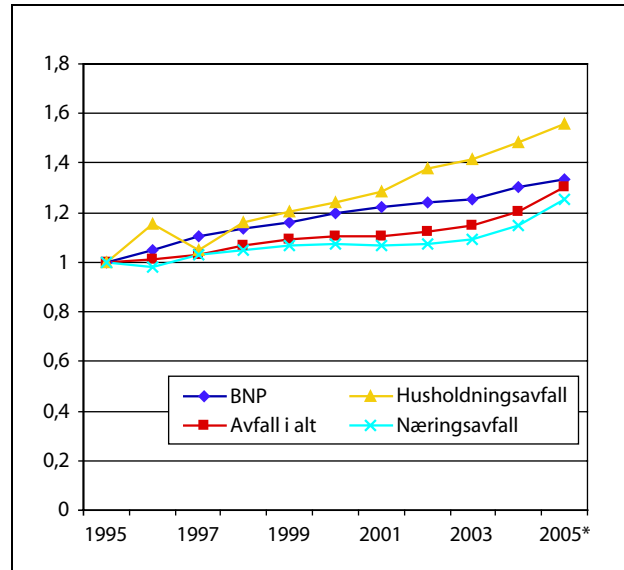
Omfanget av miljøproblemene fra avfall avhenger av både mengde og typen avfall, og ikke minst standarden på anleggene der avfallet behandles. Stadig skjerpete krav til sluttbehandlingsanlegg og bruk av mer miljøvennlig teknologi har bidratt til betydelig reduserte utslipp fra sluttbehandling av avfall. Samtidig går mer avfall til gjenvinningsformål.

Deponering av avfall medfører omfattende utslipp av klimagassen metan. Utslippene utgjør ca 2,2 prosent av de totale norske klimagassutslippene. Utslippene til luft fra forbrenning av avfall er vesentlig redusert, selv om mengden avfall til forbrenning har økt vesentlig siden 1990. Reduksjonene er størst for miljø- og helsefarlige komponenter, slik som dioksiner og tungmetaller.

#### 8.5.2.1 Resultatmål 1 – reduserte avfallsmengder

Målet innebærer at framtidig produksjon og forbruk skal gi mindre avfall enn i dag, og at denne forskjellen skal monne og vedvare over tid.

Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå viser en kraftig vekst i avfallsmengden de siste årene, og sterkere enn veksten i økonomien, jf. fig 8.13. Veksten er stor både for husholdningsavfall og næringsavfall, og innen et bredt spekter av avfallsfraksjoner. Noe av økningen skyldes trolig endrin-



Figur 8.13 Utvikling av BNP og avfallsmengder (indeksert 1995 = 100).

\* Tall for 2005 er foreløpige.

Kilde: Statens forurensningstilsyn og Statistisk sentralbyrå

ger i datagrunnlaget, men utviklingen gir likevel grunn til bekymring.

Både strengere krav til avfallsbehandling, miljøavgift på sluttbehandling av avfall og bruk av produsentansvar stimulerer til økt gjenvinning og avfallsreduksjon. Regjeringens satsing på miljø- og samfunnsansvar ved offentlige anskaffelser, omtalt i kapittel 4.3, og arbeidet med miljøteknologi, omtalt i kapittel 3.2, vil også gi positive effekter.

Med utgangspunkt i en nærmere analyse av grunnlaget for de økte vekstratene vil regjeringen følge utviklingen nøye.

#### 8.5.2.2 Resultatmål 2 – økt gjenvinning

Gjenvinning av avfall omfatter materialgjenvinning, biologisk behandling og avfallsforbrenning med energiutnyttelse. Materialgjenvinning kan for enkelte fraksjoner være å foretrekke, og innsamlet papir, papp og kartong fra husholdningene er gode eksempler her. Papiravfall som ikke er så godt sortert at det er rent nok for materialgjenvinning har et høyt energiinnhold og egner seg derfor godt for energiutnyttelse. Selv for avfall med lavt energiinnhold er energiutnyttelse en bedre utnyttelse enn deponering, fordi deponering vil medføre større utslipp av klimagasser.

Tall fra Statistisk sentralbyrå for 2005, jf. fig. 8.14, viser at om lag 69 prosent av vanlig avfall blir gjenvunnet. Av avfallet som blir gjenvunnet, går ca. 70 prosent til materialgjenvinning, inkludert kom-



postering, mens ca. 30 prosent blir energigjenvunnet.

### 8.5.2.3 Resultatmål 3 – trygg håndtering av farlig avfall

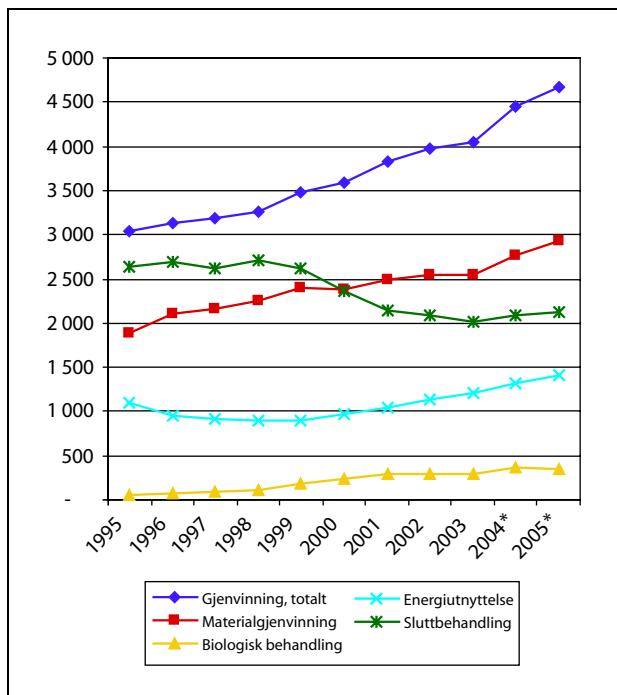
I alt 64 000 tonn farlig avfall ble håndtert på ukjent måte i 2005, jf. fig. 8.15 og 8.16. Dette er vel 16000 tonn mindre enn året før, men en økning på 4 prosent siden 1999. Økningen skyldes i hovedsak at nye avfallstyper ble regnet som farlige fra 1. januar 2003. Holder vi disse avfallstypene utenom, viser utviklingen en nedgang.

Ukjent håndtering kan bety at avfallet er gått til godkjent håndtering, men at det ikke er registrert. Det kan imidlertid også bety at avfallet er blitt håndtert på uforsvarlig vis eller havnet i naturen. Det antas at en del farlig avfall med ukjent håndtering har fulgt med avfallsstrømmen for ordinært avfall til sluttbehandling.

### 8.5.3 Virkemiddelbruk og tiltak

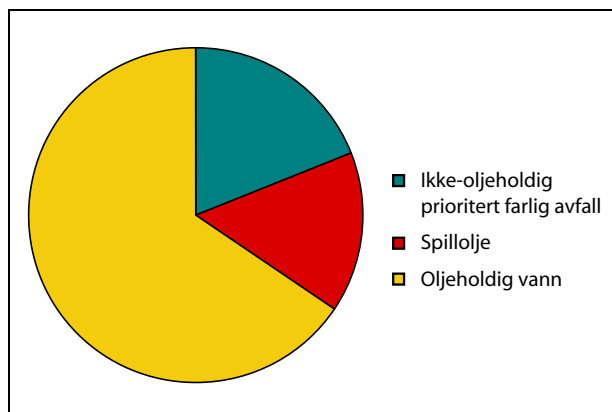
Regjeringen vil:

- Innføre krav om obligatoriske avfallsplaner i byggesaker som del av den kommunale saksbehandlingen
- Stimulere til økt energiutnyttelse av nedbrytbart avfall



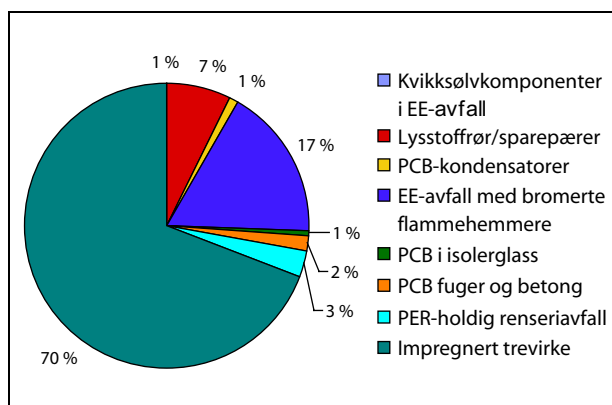
Figur 8.14 Avfallsmengder etter behandlingsform over tid.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå



Figur 8.15 Mengde farlig avfall på avveier i 2005, fordelt på hovedtyper

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå



Figur 8.16 Mengde ikke-oljeholdig farlig avfall på avveie i 2005, fordelt på avfallstype

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå

- Arbeide for vesentlig strengere internasjonale regler for kontroll med håndtering av utrangerte skip
- Videreføre en revidert strategi for økt innsamling av farlig avfall, herunder identifisere eventuelle nye prioriterte avfallstyper, forbedre statistikkgrunnlaget og legge til rette for økt innsamling av farlig avfall og EE-avfall fra forbrukere
- Bidra til fortsatt trygg bruk av avfallsprodukter, kompost og slam i landbruket gjennom styrket forskning og mulige tiltak for å redusere innhold av miljøgifter
- Øke utnyttelsen av fosforressurser som plantenæringsstoff i norsk landbruk, og holde kadmium i fosforholdig mineralgjødning under vedtatte grenseverdier.

Regjeringen tilstreber en avfallspolitikk som hindrer eller reduserer potensielle miljøproblemer fra avfall. Gjenvinning, herunder materialgjenvinning og forbrenning med energiutnyttelse, foretrekkes framfor sluttbehandling. Avfallspolitikken blir gjennomført i et samspill mellom en rekke ulike tiltak og virkemidler; lover og forskrifter, avgifter, tilskuddordninger, produsentansvarsavtaler og informasjonstiltak. Virkemidlene er rettet mot både kommuner og næringsliv, der de mest sentrale er forurensningsloven med forskrifter, konsekvenskrav til deponier og forbrenningsanlegg, avgift på sluttbehandling av avfall, samt returordninger for særskilte avfallstyper.

#### 8.5.3.1 Nye krav i avfallsforskriften om obligatoriske avfallsplaner i byggesaker.

Det vil bli innført nye krav om obligatoriske avfallsplaner i byggesaker i avfallsforskriften. Hittil har det vært opp til hver enkelt kommune å innføre avfallsplaner. I utkastet til nytt regelverk som har vært på høring foreslås det at avfallsplan blir gjort obligatorisk for rive- og rehabiliteringsprosjekter over 100 m<sup>2</sup> bruttoareal, nybygg som overskrider 300 m<sup>2</sup> bruttoareal og tiltak som generer mer avfall enn 10 tonn. Det settes et generelt krav om minimum 60 prosent kildesortering av bygg- og anleggsavfallet.

Innføring av krav om obligatoriske avfallsplaner vil få konsekvenser for blant annet treavfall fra byggenæringen. Krav om obligatoriske avfallsplaner vil ha positive effekter med hensyn til å styre bygningsavfallet vekk fra deponi og hindre ulovlig disponering. I strategi for behandling av nedbrytbart avfall er det lagt til grunn at det oppstår omkring 200 000 tonn treavfall årlig. Ved innføring av obligatoriske avfallsplaner i byggesaker kombinert med et deponiforbud vil dette avfallet kunne gå til alternativ behandling, mest sannsynlig forbrenning med energiutnyttelse.

I tillegg til krav om avfallsplaner innføres det krav om utarbeidelse av miljøsaneringsbeskrivelse for alle rivnings- og rehabiliteringstiltak over 100 m<sup>2</sup>. Dette gjøres for å sikre at bygget blir gjennomgått før riving, og at komponenter som vil bli farlig avfall blir identifisert, tatt ut separat og levert til godkjent avfallsmottak.

Høringsuttalelsene blir nå gjennomgått og vurdert. Det tas sikte på å vedta regelverket i 2007 eller så raskt det er praktisk mulig.

#### 8.5.3.2 Produsentansvar

For å sikre at kasserte produkter samles inn og tas forsvarlig hånd om når de ender som avfall, er det etablert flere returordninger. Returordningene er i hovedsak basert på produsentansvar. Produsentansvar er en strategi i den produktrelaterte miljøpolitikken med det mål å gi produsenter og importører ansvar for avfall fra egne produkter. På denne måten sikrer man reduksjon av avfall og helse- og miljøfarlige stoffer i avfallet, samtidig som man oppnår økt innsamling og gjenvinning av de kasserte produktene. Produsentansvaret er innført gjennom forskrifter og avtaler.

Det er i Norge etablert returordninger for batterier, dekk, elektriske og elektroniske produkter (EE), ulike typer emballasje, bilvrak og PCB-holdige isolerglassruter.

Produsenter og importører er gjennom de ulike forskrifts- og avtalebestemmelser pålagt en generell plikt til å sørge for at kasserte produkter samles inn og håndteres forsvarlig. Det er i stor grad opp til produsentene og importørene selv å bestemme hvordan dette skal gjøres, herunder hvordan retursystemet skal finansieres.

Resultatene som er oppnådd gjennom produsentansvarsordningene er gode. Norge er bl.a. det landet i verden som samler inn og tar forsvarlig hånd om mest elektrisk og elektronisk avfall pr. innbygger. I 2006 ble 110 000 tonn elektrisk og elektronisk avfall håndtert gjennom det etablerte retursystemet. Departementet ser likevel at det kan være nyttig å foreta en bred gjennomgang av de ulike ordningene. Det er over 10 år siden de første ordningene ble etablert og det er derfor naturlig å vurdere hvorvidt det er sider ved de ulike ordningene som kan gjøres bedre og mer effektive.

#### 8.5.3.3 Stimulere til økt energiutnyttelse av avfall

Det er innført støtteordninger for omlegging til mer miljøvennlig energiproduksjon som har spesiell betydning for organisk avfall. Gjennom statsforbundet Enova kan det gis investeringsstøtte til bygging av anlegg for avfallsbasert kraft- og varmeproduksjon. Behovet for slike anlegg vil øke ved innføring av et forbud mot deponering av nedbrytbart avfall.

Det kan i noen tilfeller være naturlig å se avfallspolitikk og landbrukspolitikken i sammenheng. Økt samarbeid mellom den kommunale avfallssektoren og jordbruket, der jordbruket blir mottaker av matavfall for biogassproduksjon, vil på sikt kunne bidra til reduksjon av norske klimagassutslipp.

#### 8.5.3.4 Trygg bruk av avfallsprodukter og utnyttelse av fosforressurser i landbruket

Landbruks- og matsektoren er storprodusenter av organiske produkter basert på planter og dyr. Derfor dannes også store mengder organisk avfall. Kompost og slam fra avløpsanlegg kan benyttes som jordforbedringsmiddel og gjødsel i landbruket. Det er viktig å finne trygge og miljøvennlige måter å håndtere og utnytte dette avfallet. Avfall kan i mange tilfeller utnyttes ved gjenvinning som energikilde og som jordforbedringsmiddel.

God kunnskap om og kontroll på de stoffene som tilbakeføres til jordbruksjorda er viktig fordi det er av stor betydning å ikke få opphoping av tungmetaller og organiske giftstoffer i matjorda. Det trengs mer forskning for å skaffe kunnskap om konsentrasjoner av miljøgifter og effekter av disse i det organiske materialet som tilbakeføres til jorden.

Gjenvinning av fosfor fra avløpsslam, mat- og slakteriavfall er et eksempel på gjenbruk av en ikke-fornybar ressurs og fullfører kretsløpet ved å føre fosforet tilbake til jorda. Fosfor i en egnet form er en begrenset ressurs, samtidig som fosfor på avveie kan føre til forurensningsproblemer i vassdrag og innsjøer. Norsk landbruk må derfor anstrenge seg for å utnytte denne ressursen best mulig. I mineralgjødsel er det ikke mistanke om andre utilsiktede miljøfarlige stoffer enn kadmium. Norge har i dag en grenseverdi på 100 mg kadmium pr kg fosfor, og disse grenseverdiene skal ikke overskrides.

#### 8.5.3.5 Internasjonalt arbeid

##### *En ny konvensjon for opphugging av skip*

Nitti prosent av all opphugging av utrangerte skip skjer i asiatiske land, blant annet i India, Bangladesh, Pakistan og Kina. Skipsvrak inneholder ofte miljøgifter som PCB, tungmetaller, TBT (antibegroingsmiddel) og asbest. I dag er det utilstrekkelig kontroll med slike kjemikalier når skip hugges opp. Regjeringen ønsker derfor vesentlig strengere internasjonale regler for denne virksomheten. Et norsk ukast til en ny konvensjon ble lagt fram for International Maritime Organisation (IMO) i mars 2006. Det foreslås her blant annet at opphuggingsanleggene må godkjennes for å kunne ta imot skip, samtidig som skip bare kan gå til godkjent opphuggingssted.

#### 8.5.3.6 Strategi for økt innsamling av farlig avfall

Statens forurensningstilsyn har i perioden 2004–2006 gjennomført en strategi for farlig avfall som

ble presentert i St. meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Målet har vært å øke innsamlingen av farlig avfall og å redusere mengden farlig avfall som oppstår. Innsatsen har særlig vært rettet mot 12 typer farlig avfall.

I løpet av strategiperioden har Statens forurensningstilsyn gjennomført flere nasjonale kontrollkampanjer i samarbeid med fylkesmennene, blant annet knyttet til regelverket for PCB-holdige isolerglassruter og PCB-holdige småkondensatorer. Det er i ettertid registrert økt innsamling av både PCB-holdige ruter og PCB-holdige småkondensatorer.

Strategien vil bli revidert og videreført i 2007. Hovedmålsettingen vil fortsatt være økt innsamling av farlig avfall og reduksjon av mengden farlig avfall som oppstår. Strategien vil bli sett i sammenheng med St. meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid*. Det vil blant annet arbeides videre med å identifisere nye prioriterte typer farlig avfall.

Regjeringen vil utrede hvordan informasjon om farlig avfall kan bli gjort bedre tilgjengelig. Det vil også bli vurdert om det skal presiseres i avfallsforskriften at det skal være gratis for husholdninger å levere farlig avfall til kommunale mottak. Behov for endring av dagens mengdebegrensning vil også bli vurdert, da denne begrensningen kan være til hinder for forsvarlig innsamling av enkelte kategorier farlig avfall. I dag har kommunene plikt til å ta imot inntil 400 kg farlig avfall fra husholdningene pr. år.

#### 8.5.3.7 Elektrisk og elektronisk avfall

Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) inneholder farlige stoffer og klassifiseres som farlig avfall. Siden 1999 har innsamling og behandling av EE-avfall vært regulert gjennom forskrift og er produsentenes ansvar. Figur 8.17 viser utviklingen i innsamlet mengde EE-avfall per person i perioden 1999–2005 viser utviklingen i total innsamlet mengde i samme periode. Gjennomføringen av WEEE-direktivet (waste electrical and electronic equipment) har blant annet ført til opprettelsen av et EE-register og pliktig medlemskap i et returselskap for alle produsenter av EE-produkter. EE-registeret vil informere om returordningen slik at flere ansvarlige blir medlem i returselskap. Det antas at dette vil øke innleveringen av EE-avfall slik som lysstoffrør, sparepærer og produkter med plastkomponenter med bromerte flammehemmere.

### 8.5.3.8 Avfallsdefinisjonene

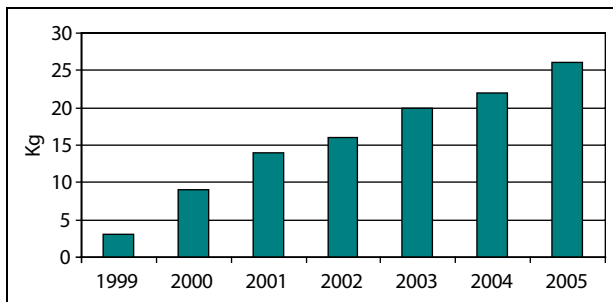
I 2004 ble begrepene «forbruksavfall» og «produksjonsavfall» i forurensningsloven erstattet av henholdsvis «husholdningsavfall» og «næringsavfall». Dette førte til en innsnevring av kommunens lovpålagte renovasjon, dvs. det avfallet kommunen har enerett og plikt til å samle inn, og en tilsvarende utvidelse av området for konkurranseutsatt avfallsbehandling. Avfall som ikke kom fra husholdningene, men som i art og mengde lignet husholdningsavfall ble ved lovendringen konkurranseutsatt. Dette dreide seg i første rekke om avfall fra servicebedrifter, samt kommunale, fylkeskommunale og statlige institusjoner.

Da lovendringen ble vedtatt, varslet regjeringen at det på bakgrunn av anmodning fra Stortinget ville bli foretatt en evaluering av lovendringen når loven hadde virket i to år. Følgende områder skulle spesielt vurderes:

- Endringer i renovasjonsavgiften for forbrukerne.
- Kostnader for næringslivet – spesielt i distriktene.
- Endring i transportmønsteret.

Statens forurensningstilsyns evaluering av lovendringen viser at endringen ikke har hatt merkbar effekt på prisutviklingen av de kommunale renovasjonsgebyrene. Årsaken til veksten i gebyrsatsene antas å være nye og strengere behandlingskrav for avfallet, generell kostnadsvekst og en jevn vekst i mengden avfall.

Definisjonsendringen har bidratt til å øke konkurransen om behandling av avfall ytterligere. Mange kommunale og interkommunale avfallsselskap har opprettet egne datterselskap for å møte konkurransen med de private innsamlerne. Statens forurensningstilsyns evaluering tyder på at omleggingen av regelverket i begrenset grad har ført til skifte av renovatør for næringslivskundene, og at de private renovatørene i liten grad har overtatt de fristilte næringsabonentene. Det har heller ikke vært mulig å påvise vesentlige endringer i transportmønsteret som følge av lovendringen. Det henger trolig sammen med at det har vist seg at lovendringen fikk mindre betydning enn forventet da den ble innført.



Figur 8.17 Innsamlet mengde EE-avfall pr. person fra 1999–2005.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå.

### 8.5.3.9 Avgift på sluttbehandling av avfall

Avgiftssatsene på sluttbehandling av avfall ved forbrenning og deponering er justert for å reflektere en utvikling i kunnskapen om miljøkostnadene ved de ulike behandlingsformene.

## 9 Et stabilt klima og ren luft

### 9.1 Klimaendringer

Utslipp av klimagasser vil kunne føre til at gjennomsnittstemperaturen ved jordoverflaten øker. En slik temperaturøkning vil kunne endre nedbørmønstre og vindsystemer, forflytte klimasoner og heve havnivået. Det fryktes at ekstreme værforhold vil kunne tilta med temperaturøkningen. Disse endringene kan få store konsekvenser både for naturlige økosystemer og for samfunnet (se boks 9.1).

#### 9.1.1 Mål

Mål for reduserte utslipp av klimagasser framgår av boks 9.2.

#### 9.1.2 Tilstand og måloppnåelse

Klimagassutslippene har steget med 8,5 prosent fra 1990 til 2005, jf. fig. 9.1. I 2005 var det en svak nedgang i utslippene i forhold til året før, men det er ikke grunnlag for å anta at dette er starten på en ny trend. Tall fra det norske utslippsregnskapet, som Statistisk sentralbyrå utarbeider i nært samarbeid med Statens forurensningstilsyn, viser at utslippene igjen kommer til å øke.

De samlede norske klimagassutslippene var på 54 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2005. Dette er en vekst på 8,5 prosent siden 1990. Mesteparten av veksten skjedde i perioden fram til 1999, mens utslippene etter dette har vært ganske stabile. I 2005 lå utslippene bare 0,3 prosent over 1999-nivået. Etter 2005 er det imidlertid ventet at utslippene vil stige igjen (se nedenfor).

De tre utslippskildene industri, olje- og gassvirksomhet og veitrafikk stod for henholdsvis 29, 25 og 18 prosent, til sammen 72 prosent, av det samlede klimagassutslippet i 2005, jf. fig. 9.2. Det er imidlertid også andre viktige utslippskilder; landbruket var ansvarlig for 8 prosent av utslippene, innenriks sjøfart og fiske for 7 prosent, mens luftfart og andre mobile kilder sto for drøyt 5 prosent. Øvrige utslippskilder som f.eks. boligoppvar-

#### Boks 9.1 Drivhuseffekten, klimaendringer og FNs klimapanel

Jordens gjennomsnittstemperatur er ca. 15°C. Uten en naturlig drivhuseffekt ville temperaturen vært ca. 34 °C lavere og jorden ville vært ubeboelig. Drivhuseffekten består i at ulike gasser i atmosfæren absorberer varmestråling og dermed bidrar til å varme opp atmosfæren og jordens overflate. Den naturlige drivhuseffekten skyldes vann-damp (H<sub>2</sub>O), skyer, karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lystgass (N<sub>2</sub>O) og ozon (O<sub>3</sub>) i atmosfæren. Drivhuseffekten forekommer altså naturlig, men økt opphopning av gasser og partikler i atmosfæren som har evne til å absorbere varme og som skyldes menneskelige aktiviteter, vil gi økt drivhuseffekt. Det er dette som utgjør klimaproblemet og som til daglig omtales som drivhuseffekten. FNs klimapanel (IPCC) har lagt frem en betydelig dokumentasjon på at jordens klima er i endring, og det er bred enighet om at økningen i konsentrasjonene av drivhusgasser i atmosfæren i hovedsak skyldes menneskeskapt utslipp. Menneskenes aktiviteter har også tilført atmosfæren drivhusgasser som ikke forekommer der naturlig. Den menneskeskapt økningen i konsentrasjonene av drivhusgasser har ført til en endret strålingsbalanse for jord/atmosfæresystemet og en forsterket drivhuseffekt. Dette vil etter all sannsynlighet føre til en global oppvarming og et annerledes klima. Økningen i atmosfærens CO<sub>2</sub>-konsentrasjon betyr mest (ca. 60 prosent) for den *menneskeskapt forsterkingen* av drivhuseffekten. De menneskeskapt utslippene av CO<sub>2</sub> skyldes først og fremst bruk av fossile brensler og avskoging i tropiske strøk.



### Boks 9.2 Mål for Et stabilt klima og ren luft

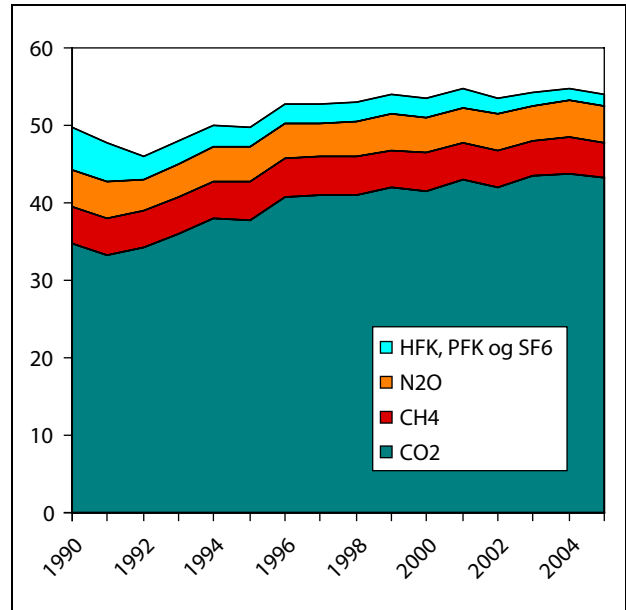
*Underområde: Klimaendringer*

#### Strategisk mål:

Konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet i tråd med artikkel 2 i Klimakonvensjonen. Den globale middeltemperaturen skal ikke stige mer enn 2 °C.

#### Nasjonalt resultatmål:

Norge skal overholde forpliktelsen i Kyoto-protokollen om at klimagassutslippene i perioden 2008–2012 ikke skal være mer enn 1 prosent høyere enn i 1990.



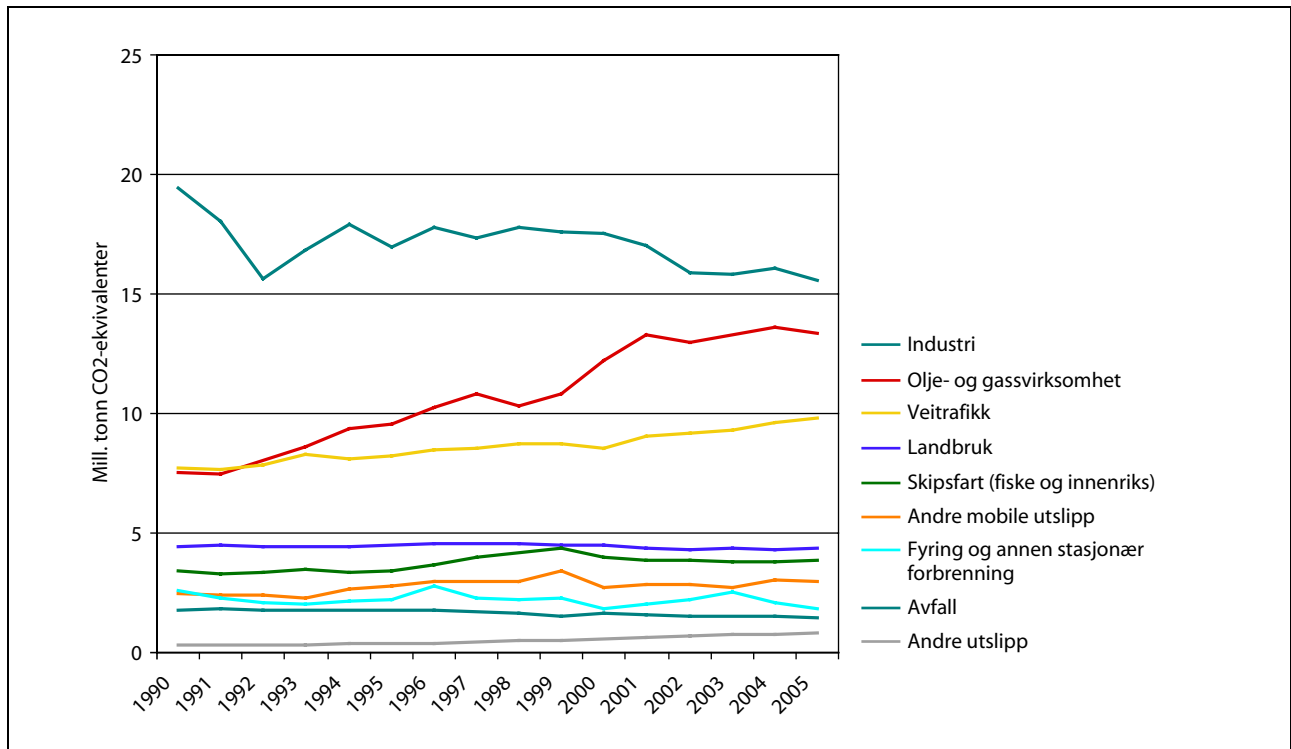
Figur 9.1 Utvikling i klimagassutslipp. 1990–2005. Millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå.

ming og avfallsdeponering utgjorde til sammen nær 8 prosent av utslippene.

Utslipp fra *landbasert industri* har blitt redusert med 20 prosent eller nesten 4 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter siden 1990. Årsaken til at de samlede klimagassutslippene fra industrien likevel er redu-

sert til tross for produksjonsvekst i viktige næringer, er nedgang i utslipp av gassene PFK (perfluorkarboner) og SF<sub>6</sub>, som er viktige innen produksjon av aluminium og magnesium. Utslippene av disse er betydelig redusert på grunn av konkrete tiltak,



Figur 9.2 Utslipp av klimagasser etter kilde. 1990–2005\*. Mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå.

som for eksempel overgang til mindre forurensende produksjonsteknologi og bedre prosessstyring, men også fordi en bedrift med høye SF<sub>6</sub>-utslipp er blitt lagt ned.

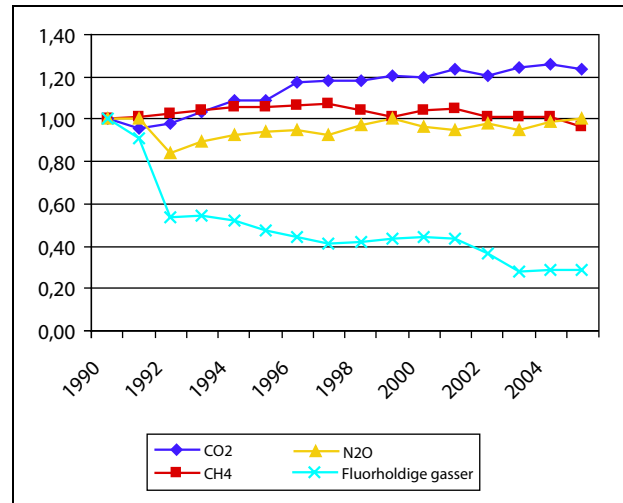
Utslippene fra *olje- og gassvirksomheten* har økt betydelig siden 1990. Utslippene har økt med 78 prosent, mens samlet produksjon av olje og gass har økt 205 prosent fra 1990 til 2005. Mens gassproduksjonen stadig øker, har imidlertid oljeproduksjonen gått ned de siste årene. I toppåret 2001 var oljeproduksjonen 98 prosent høyere enn i 1990.

Utslippene fra *veitrafikken* har vokst med 27 prosent i perioden 1990–2005. Spesielt bidro utslippene fra vare- og godsbiler som økte med 50 prosent i perioden. Utslippene fra personbiler har økt med 7 prosent, mens kjørte kilometer har økt med omtrent 25 prosent. Det betyr at det har vært en energieffektivisering i personbilparken. Både bensin- og dieslbiler er blitt bedre, mens overgang til flere dieslbiler så langt har hatt mindre betydning. I 2005 var bare 6 prosent av personbilene dieseldrevne, men disse kjøres mer og stod for over 15 prosent av kjørelengden

Fra 2004 til 2005 var det en nedgang i klimagassutslippene på 1,4 prosent, jf. fig. 9.3. Denne nedgangen hadde to hovedårsaker: redusert forbruk av fyringsoljer, trolig på grunn av høye oljepriser, og nedgang i utslipp fra deler av utslippsintensiv industri, på grunn av produksjonsnedgang i disse næringene. Oljeforbruket i husholdningene og i deler av industri og næringsliv varierer avhengig av blant annet svingende olje- og strømpriser og temperaturer, slik at utslippene knyttet til disse utslippskildene varierer en del fra år til år. Vi har ingen holdepunkter for å konkludere med at nedgangen fra 2004 til 2005 er starten på en nedadgående trend.

Klimagasser er en samlebetegnelse på de seks gassene som omfattes av Kyoto-protokollen, karbondioksid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lystgass (N<sub>2</sub>O) og de tre fluorholdige gasstypene HFKer, PFKer og svovelheksafluorid (SF<sub>6</sub>). CO<sub>2</sub> utgjorde i 2005 nesten 80 prosent av de samlede klimagassutslippene, mens metan og lystgass stod for til sammen 17 prosent. De fluorholdige gassene stod for 3 prosent av utslippene i 2005.

Første del av FN's klimapanel (IPCC) fjerde hovedrapport ble lagt fram 2. februar 2007. Rapporten beskriver observerte klimaendringer til nå og hva som kan ventes av klimaendringer framover i dette århundret. (Delrapport 2 ble presentert i april og delrapport 3 vil bli presentert i mai, mens Synteserapporten som vil gi et mer journalistisk sammendrag av delrapportene vil bli ferdigstilt i november 2007.)



Figur 9.3 Utslipp av klimagasser. 1990–2005\*. Indeks 1990=1,0.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå.

I rapporten slås det fast at det svært sannsynlig er menneskelig aktivitet som er årsak til den største delen av oppvarmingen de siste 50 år. De viktigste årsakene er brenning av olje, kull og gass (CO<sub>2</sub>), utslipp fra landbruk (metan og lystgass) og endret arealbruk, der avskoging i u-land bidrar til en betydelig økning i de globale utslippene av CO<sub>2</sub>.

Oppvarmingen er entydig og dokumentert gjennom observasjoner av luft- og havtemperatur, is- og snøsmelting og stigning i havnivå. Den globale middeltemperaturen har økt særlig mye siden 1970-tallet, og hastigheten på temperaturøkningen er økende. Gjennomsnittsendringene de siste 50 år er dobbelt så stor som de siste 100 år og illustrerer at også hastigheten i klimaendringene nå øker.

Temperaturen i Arktis stiger dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet. Jordens overflate-temperatur har økt med 0,75 grader de siste 100 år, og havnivået har steget med 17 cm. Oppvarmingsbidraget fra økt solaktivitet anslås nå å utgjøre bare 20 prosent av bidraget fra menneskelig aktivitet.

Det ventes en økning i gjennomsnittstemperaturen på 1,1–6,4 grader de kommende 100 år, med en størst sannsynlig økning på 1,8–4 grader. Havnivået ventes å stige ytterligere 19–58 cm, avhengig av klimagassutslipp og avsmelting på Grønland og i Antarktis. Arktisk havis ventes å kunne forsvinne om sommeren innen slutten av dette århundre. Sammen med generelt minkende snødekke vil dette gi ytterligere absorpsjon av varme og forsterke temperaturøkningen. Fortsatt temperaturstigning vil kunne redusere både havets og landjordas evne til å absorbere karbon – som igjen har en selvforsterkende effekt. Det antas videre at en

**Boks 9.3 Klimaendringene avdekker kulturminner**

Figur 9.4

Foto: Ragnar Bjørnstad, Oppland fylkeskommune.

Klimaendringer fører til nedsmelting av breer og snøfonner. Blottlegging av kulturminner og gjenstander som gjennom mange tusen år har vært beskyttet av isens konserverende kulde, vitner om stor menneskelig aktivitet på og rundt mange breer og snøfonner.

På snøfonner og isbreer i høyfjellet har reinen, før som nå, oppholdt seg i varme perioder sommerstid. Det har mange steder vært drevet jakt og fangst på reinen når den har oppholdt seg i slike områder.

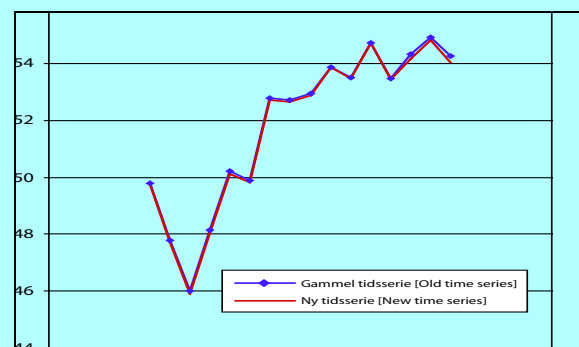
De fremsmelte kulturminnene og funnene er i seg selv unike, men de kan også være et nytt og viktig kildemateriale for klima- og snøforskere. De arkeologiske funnene som har vært konserverer i isen i opptil mange tusen år, består mange steder av organisk materiale som lar seg datere, slik som pilskaft, skremmepinner (som ledet reinen mot fangstgravene - se bilde til venstre), skinnsko, trespader, beinpiler (bildet nedenfor til høyre) m.m.

Detaljerte studier av det arkeologiske materialet, hvor en blant annet ser på dateringer, utbredelse i tid/rom og den menneskelige bruken av breene/fonnene over tid, kan bidra til bedre og mer detaljert forståelse av klima- og snøutvikling i et langtidsperspektiv.



Figur 9.5

Foto: Espen Finstad, Oppland fylkeskommune.



Figur 9.6

Foto: John Olsen

### Boks 9.4 Om tilbakeregning av tall

Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen pålegger industrilandene et strengt regime for beregning og rapportering av utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser. Slike utslippstall er basert på mer eller mindre sikre beregninger, og klimaavtalen ber derfor landene stadig å videreutvikle metoder for beregning av utslipp. Ny forskning fører stadig til at beregningsmetodikken forbedres, slik at utslippstallene må beregnes på nytt for alle år. Når vi går inn i Kyoto-perioden, vil det få økt betydning at slike rekalkuleringer gjøres og at landene gjennomfører dem uavhengig av om de fører til økte eller reduserte utslipp.

De samlede klimagassutslippene i perioden 1990–2005 er i de nyeste beregningene redusert med gjennomsnittlig 0,1 prosent per år i forhold til tidligere, jf. fig. 9.4. Det gir i praksis helt marginale endringer i forhold til oppfyllelsen av forpliktelsen i Kyoto-protokollen. Den viktigste endringen gjelder metan fra avfallsdeponigass, som i hele perioden nå er 7–10 prosent lavere enn tidligere beregnet. Også forbrenningsutslippene av metan fra oljeraffinerier er noe lavere enn før. For 2003 og 2004 er dessuten utslippene fra kysttrafikk redusert pga. reviderte tall for drivstoffbruk. Disse



Figur 9.7 Utslipp av klimagasser i Norge. Sammenlikning mellom ny og gammel tidsserie 1990–2005\*. Millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Kilde: Statens forurensningstilsyn/Statistisk sentralbyrå.

reduksjonene motvirkes noe av at noen utslipp innen trefordeling og oljeraffinering som ikke tidligere ble beregnet nå er inkludert. I tillegg er det flere mindre ned- og oppjusteringer for alle gassene.

større andel karbon vil forbli i atmosfæren og gi større bidrag til klimaendringen enn tidligere antatt. Det ventes mer ekstremt vær, hetebølger og nedbørsperioder.

I Norge vil årlig nedbørmengde kunne øke med 5 – 20 prosent, mest langs kysten fra Vestlandet og nordover. På Østlandet og Sørlandet ventes mer nedbør høst og vinter og tørrere somre. Årlig middeltemperatur ventes å stige med 2,5 til 3,5 grader, mest i innlandet og i nord. Vintrene vil bli mildere, med minimumstemperaturer 2,5 til 4 grader over dagens nivå. Sommerens maksimumstemperaturer ventes å stige med 2 til 3 grader, mest på Sørlandet.

#### 9.1.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Norge er etter Kyotoprotokollen forpliktet til å sørge for at de årlige klimagassutslippene i perioden 2008–2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn 1

prosent høyere enn i 1990. I 1990 var utslippene 52,1 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Protokollen åpner imidlertid for at land, som et supplement til nasjonale tiltak, kan gjennomføre utslippsreduksjoner og/eller kjøpe kvoter i andre land.

For en gjennomgang av de nasjonale klimavirkemidlene og tilhørende klimatiltak vises til en egen stortingsmelding om klimapolitikken.

## 9.2 Nedbryting av ozonlaget

Ozonlaget beskytter mennesker, planter og dyr mot skadelig ultrafiolett stråling. Svekket 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 landjorden.



### Boks 9.5 Mål for: Et stabilt klima og ren luft

*Underområde: Nedbryting av ozonlaget*

*Strategisk mål:*

Alt forbruk av ozonreduserende stoffer skal stanses.

*Nasjonale resultatmål:*

1. Det skal ikke være forbruk av halon, alle typer klorfluorkarboner (KFK), tetraklormetan, metylkloroform og hydrobromfluorkarboner (HBFK).
2. Forbruket av metylbromid skal være faset ut innen 2005.
3. Forbruket av hydroklorfluorkarboner (HKFK) skal være stabilisert fra 1995 og faset ut innen 2015.

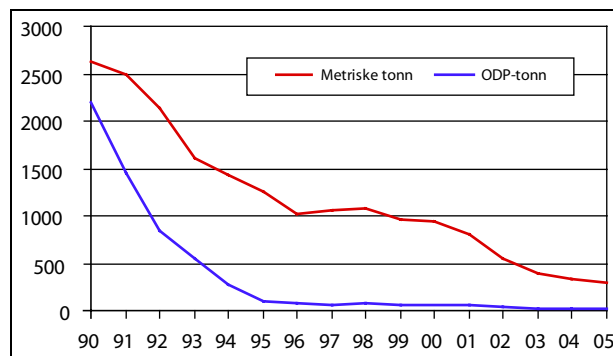
#### 9.2.1 Mål

Mål for utfasing av ozon-nedbrytende stoffer framgår av boks 9.5.

#### 9.2.2 Tilstand og måloppnåelse

Målinger verden over har vist at ozonlaget har blitt redusert de siste 20 årene. Den største ozonreduksjonen er observert over Antarktis. Det er hevet over tvil at svekkelsen av ozonlaget har sammenheng med utslipp av industrielt framstilte fluor-, klor- og bromholdige stoffer som KFK, HKFK og metylbromid, og som i atmosfæren reagerer med ozon under gitte temperaturmessige betingelser. Dersom alle land følger kravene i Montreal-protokollen, med alle vedtatte endringer, ventes det at ozonlaget vil komme tilbake til sitt opprinnelige nivå rundt 2050, det vil si tilstanden før 1980. Forutsetningen er at andre forhold som kan påvirke ozonreduksjonen, som for eksempel klima, er holdt konstant.

Norge har overholdt forpliktelsene under Montrealprotokollen om ozonreduserende stoffer. Norge har ingen produksjon og kun begrenset import av de ozonreduserende stoffene som omfattes av resultatmål 1 i boks 9.5. Det ble i desember 2002 innført en ny forskrift som samlet regelverket om ozonreduserende stoffer og som implementerte kravene i EUs forordning av 2000 om stoffer som bryter ned ozonlaget. Forordningen legger blant annet opp til en raskere reduksjon i importen



Figur 9.8 Import av ozonreduserende stoffer til Norge i perioden 1990–2005.

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

av HKFK og metylbromid enn det som følger av Montreal-protokollen og tidligere EU-regelverk. Importen av HKFK skal ifølge forordningen utvikles 20 år tidligere enn det som følger av Montreal-protokollen. Regulering av alle de ozonreduserende stoffene i Montreal-protokollen er nå regulert i norsk lovverk gjennom forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) kapittel 8. Forskriften implementerer både kravene under Montreal-protokollen og EU-forordningen.

Figur 9.8 viser at importen av ozonreduserende stoffer til Norge ble redusert med mer enn 99 prosent i perioden 1990 til 2005 vektet etter ozonreduserende evne (ODP-tonn). Dette skyldes generell stans i importen av halon og KFK fra henholdsvis 1994 og 1995. 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 2005 var forbruket av metylbromid nesten helt eliminert, mens forbruket av HKFK var redusert til 78 prosent under et basisnivå som tilsvarer HKFK-forbruket i 1989 pluss 2 prosent av KFK-forbruket i 1989 målt i ODP-tonn, jf. resultatmål 2 og 3. Norge ligger godt an til å nå utfasingsmålene for ozonreduserende stoffer både under Montreal-protokollen og EU-forordningen.

#### 9.2.3 Virkemiddelbruk og tiltak

*Regjeringen vil:*

- Arbeide aktivt for å videreutvikle rammebetingelser som kan gjøre det lettere for utviklingsland og land i Øst-Europa å oppfylle eksisterende forpliktelser og eventuelt ta på seg nye forpliktelser under Montreal-protokollen.



- Arbeide videre under Montreal-protokollen for å hindre at fremskyndet utfasing av ozonreducerende stoffer fører til økt bruk av HFK og andre stoffer som bidrar til forsterking av drivhuseffekten.

Bakgrunnen for de gode reduksjonsresultatene for ozonreducerende stoffer i Norge er en kombinasjon av styringseffektive virkemidler der forskrifter, informasjon, frivillige tiltak og samarbeid mellom myndighetene og bransjene har stått sentralt. Også forskningsmiljøene har bidratt.

Det nasjonale arbeidet er nå rettet mot kontroll med at retningslinjene blir fulgt og overvåking av konsentrasjonen av ozon-nedbrytende stoffer og ozonlaget. Norge har iverksatt en ordning med lisensiering for import og eksport av ozonreducerende stoffer, slik det fra 1. januar 2000 er lagt opp til under Montreal-protokollen.

Utfordringene internasjonalt ligger nå spesielt på oppfølging av forpliktelsene for utviklingslandene. Disse forpliktelsene startet å løpe fra og med 1999. Et viktig element i denne forbindelse er det multilaterale ozonfondet, der Norge bidrar. Det er også fokus på oppfølging av sentral- og østeuropeiske land som har hatt manglende overholdelse av sine forpliktelser. Norge har blant annet bidratt økonomisk til et prosjekt i regi av Verdensbanken for full utfasing av KFK-produksjon i Russland. Regjeringen vil arbeide for å videreutvikle rammebetingelser for utviklingsland 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.

### 9.3 Langtransporterte luftforurensninger

Forsuring forårsaket av utslipp av svoveloksider ( $\text{SO}_x$ ), nitrogenoksider ( $\text{NO}_x$ ) og ammoniakk ( $\text{NH}_3$ ) er en av de største truslene mot det biologiske mangfoldet i Norge. Ferskvannsfisk i områder av Sør-Norge er særlig utsatt. Kombinasjonen av flyktige organiske forbindelser (VOC) og nitrogenoksider gir bakkenært ozon som ved høye konsentrasjoner kan gi helseskader og skader på vegetasjon, avlinger og materialer. Tilførsel av nitrogenoksider og ammoniakk kan medføre overgjødning. Langtransportert luftforurensning bidrar også til høye konsentrasjoner av helseskadelige partikler i luft.

Utslipp fra andre europeiske land og internasjonal skipsfart er hovedårsaken til at nedfall av svovel og nitrogen i Norge overskrider naturens tåle-

grenser for forsuring. Miljøproblemene fra langtransportert grenseoverskridende forurensning kan derfor bare løses på en effektiv måte gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Norge har påtatt seg ambisiøse internasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner. Den største utfordringen er knyttet til å redusere årlige utslipp av  $\text{NO}_x$  med nærmere 30 prosent innen 2010, i tråd med forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Dette innebærer at Norge må gjennomføre vesentlige nye tiltak innenfor flere sektorer. Regjeringen har med den nye avgiften på  $\text{NO}_x$ -utslipp og bruk av andre virkemidler lagt til rette for at Norge skal overholde  $\text{NO}_x$ -forpliktelsen.

#### 9.3.1 Mål

Mål for reduserte utslipp av langtransporterte luftforurensninger framgår av boks 9.6.

Resultatmålene reflekterer forpliktelsene Norge har påtatt seg for de nevnte stoffene i protokoller under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning, inkludert Gøteborgprotokollen.

#### 9.3.2 Tilstand og måloppnåelse

##### 9.3.2.1 Utvikling i forurensningsbelastning og miljøtilstand

Det internasjonale arbeidet på dette området foregår innenfor rammen av ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning som ble vedtatt i 1979. Fem protokoller som retter seg mot miljøproblemene forsuring, overgjødning og bakkenært ozon er i dag i kraft under konvensjonen. Protokollene har gitt en vesentlig reduksjon i forurensningsbelastningen i områder i Norge der naturens tålegrenser for forsuring er overskredet. De største forbedringene har skjedd på Østlandet.

Den nyeste protokollen, om reduksjon av forsuring, overgjødning og bakkenært ozon (Gøteborgprotokollen), trådte i kraft 17. mai 2005. Denne regulerer landenes årlige utslipp av svoveldioksid ( $\text{SO}_2$ ), nitrogenoksider ( $\text{NO}_x$ ), ammoniakk ( $\text{NH}_3$ ) og flyktige organiske forbindelser (VOC). De maksimale utslippsnivåene i protokollen skal overholdes innen 2010.

EU vedtok høsten 2001 Parlaments- og rådskonklusjon 2001/81/EF om nasjonale utslippstak for visse forurensende stoffer til luft. Direktivet omfatter de samme stoffene som Gøteborgprotokollen. Også direktivets utslippstak skal overholdes innen 2010. EFTA/EØS-landene vurderer nå om direktivet bør innlemmes i EØS-avtalen.

**Boks 9.6 Mål for:  
Et stabilt klima og ren luft**

*Underområde: 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:*

1. De årlige utslippene av svoveldioksid (SO<sub>2</sub>) skal maksimalt være 22 000 tonn f.o.m. 2010.
2. De årlige utslippene av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>) skal maksimalt være 156 000 tonn f.o.m. 2010. Fram til 2010 skal de årlige utslippene ikke overstige nivået i 1987 (dvs. 218 000 tonn).
3. De årlige utslippene av flyktige organiske forbindelser (VOC) skal maksimalt være 195 000 tonn f.o.m. 2010. Fram til 2010 skal de årlige utslippene ikke overstige nivået i 1988 (dvs. 252 000 tonn). De årlige utslippene av VOC fra hele fastlandet og norsk økonomisk sone sør for 62. breddegrad skal ikke overstige 70 prosent av nivået i 1989 (dvs. 191 000 tonn).
4. De årlige utslippene av ammoniakk (NH<sub>3</sub>) skal maksimalt være 23 000 tonn f.o.m. 2010.

Selv med full effekt av Gøteborgprotokollen og EUs direktiv om nasjonale utslippstak, ventes tålegrensene for forsurening fortsatt å være overskredet i deler av Norge etter 2010, særlig i Agder-fylkene og Rogaland. Det ble, i forbindelse med forhandlingene om Gøteborgprotokollen, beregnet at dette vil gjelde om lag 7 prosent av Norges areal. Til sammenligning var andelen areal med overskridelser anslått å være om lag 30 prosent i 1980, 20 prosent i 1990 og 13 prosent i 2000.

Siden Gøteborgprotokollen ble undertegnet i 1999 er det skjedd flere forbedringer i beregninger

av transport og avsetning av forurensninger og i beregning av overskridelser av tålegrensene. De viktigste endringene er at modellene for beregning av spredning og avsetning av forurensninger er forbedret, og beregningene skjer på en mer detaljert skala. Videre tar beregningene av avsetning hensyn til at forurensninger avsettes forskjellig, avhengig av hva slags vegetasjon som finnes. Man har også fått mer nyansert kunnskap om tålegrenser for ulike økosystemer, og om utstrekningen av økosystemer.

De nye måtene å beregne avsetning og overskridelser på, har ført til at tallene for areal med overskridelser av tålegrensene for bl.a. forsurening i Europa er oppjustert og at overskridelsene tilsynelatende er større nå enn før 1999. Dette gjelder også for Norge. Nyere internasjonale beregninger indikerer at tålegrensene for forsurening var overskredet for 42 prosent av arealet i Norge i 1980, 29 prosent i 1990 og 23 prosent i 2000. Andelen ventes redusert til 11 prosent i 2010 med full effekt av Gøteborgprotokollen og EUs direktiv om nasjonale utslippstak. Dette innebærer at forsureningsbelastningen er større enn det vi tidligere har antatt, men at de relative forbedringene, som følge av de internasjonale avtalene, fortsatt vil være like store som tidligere antatt.

Alle nasjonale målinger av tilførsler og tilstand i Norge bekrefter at det har skjedd en forbedring, at overskridelsene av tålegrensene for forsurening har avtatt og at vannkvaliteten er endret. De største endringene fant sted på 1980- og spesielt på 1990-tallet. Overvåkingen viste at svovel i vann på Sør- og Østlandet avtok med rundt 20 prosent på 1980-tallet, med rundt 50 prosent på 1990-tallet, mens de etter 2000 har avtatt med 15 prosent eller mindre. For hele perioden 1980–2005 har svovel avtatt med om lag 70 prosent.

De gjenstående overskridelsene av tålegrensene for forsurening nødvendiggjør ytterligere reduksjoner i tilførslene av nitrogen og svovel. Selv om belastningen reduseres til nivåer som er under tålegrensene for skade, 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 tilførslene av forurensninger er redusert til et akseptabelt nivå. For en nærmere beskrivelse av de økologiske effektene av langtransportert luftforurensning vises det til St.meld. nr. 25 (2002–2003) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Helseeffektene av luftforurensninger er beskrevet under temaet lokal luftforurensning.

### 9.3.2.2 Internasjonale forpliktelser og utslippsutvikling

Norges utslippsforpliktelser i Gøteborgprotokollen, utslipp i 2005 samt utslippsreduksjoner som kreves fram mot 2010 er gjengitt i tabell 9.1. Forpliktelsene omfatter utslipp fra stasjonære og mobile kilder på land, stasjonære kilder på sokkel innenfor norsk økonomisk sone, utslipp fra skip i innenriksfart og fiske i norske farvann, samt utslipp fra fly i trafikk mellom norske flyplasser.

Figur 9.9 viser utviklingen i perioden 1985–2005 i norske utslipp av SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC (målt som VOC unntatt metan – nmVOC) og NH<sub>3</sub> for de kilder som omfattes av Gøteborgprotokollens forpliktelser for disse stoffene. Figuren viser også forventet utslippsnivå fram mot 2020, basert på framskrivinger av økonomisk aktivitet og teknologisk utvikling som ble presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007. For NO<sub>x</sub> er framskrivingen korrigert slik at denne er i samsvar med oppdaterte historiske utslipp av NO<sub>x</sub>.

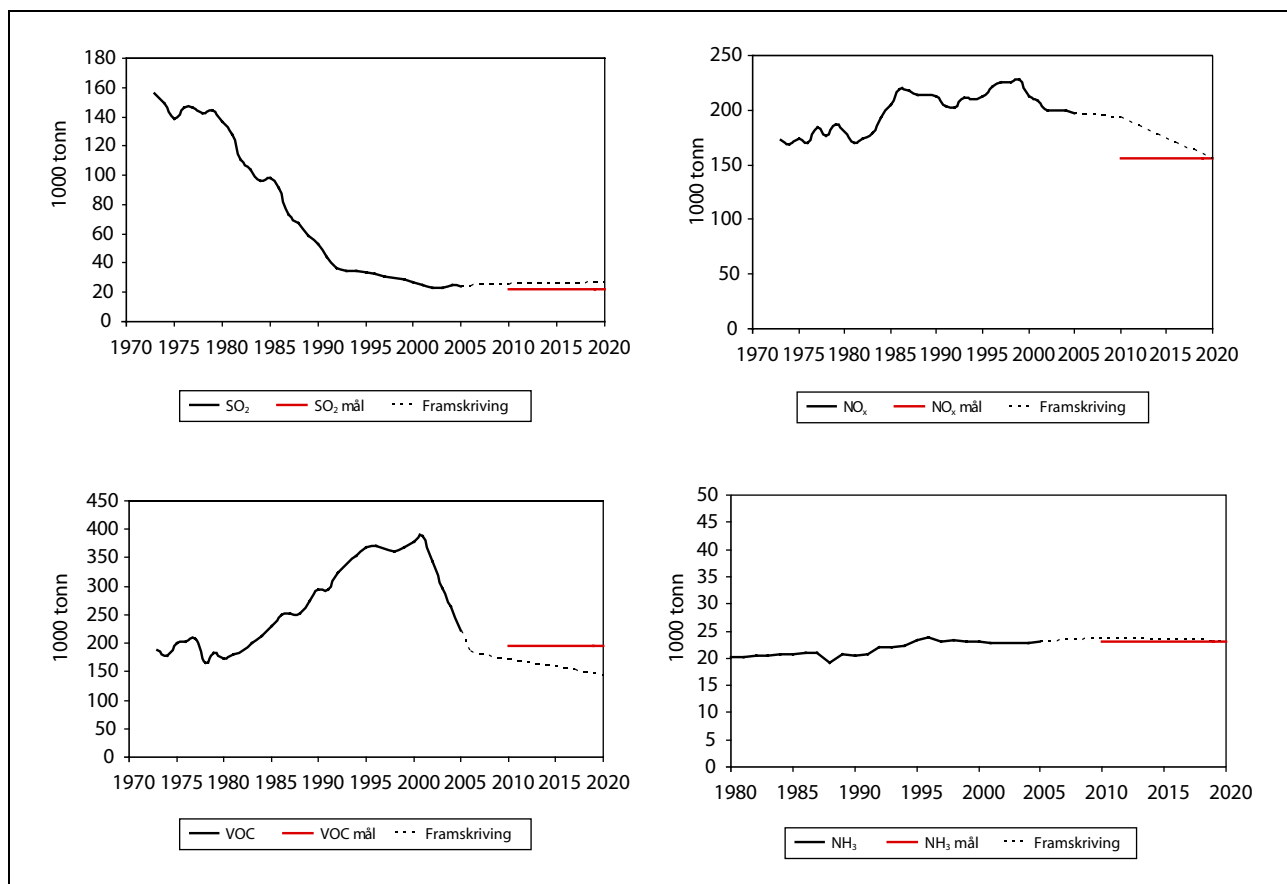
Utslippene av SO<sub>2</sub> i Norge er betydelig redusert siden begynnelsen av 1980-tallet, og var i 2005 på 24 000 tonn. Dette er en nedgang på 4 prosent

Tabell 9.1 Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen, utslipp i 2005 og nødvendige utslippsreduksjoner.

	Utslippstakforpliktelse f.o.m. 2010 (tonn)	Utslipp 2005 (tonn)	Reduksjonsbehov 2005–2010
SO <sub>2</sub>	22 000	24 000	8 %
NO <sub>x</sub>	156 000	197 000	21 %
NH <sub>3</sub>	23 000	23 000	0 %
VOC	195 000	222 000	12 %

Kilde: Gøteborgprotokollen, Statistisk sentralbyrå.

fra 2004. I framskrivingene i Nasjonalbudsjettet for 2007 legges det til grunn en liten utslippsvekst, til 25 400 tonn i 2010 og 26 600 tonn i 2020. Veksten skyldes i hovedsak økt aktivitet i prosessindustrien og økt oljeforbruk. Det legges opp til at forpliktelsen i Gøteborgprotokollen om et maksimalt årlig utslipp av SO<sub>2</sub> på 22 000 tonn fra 2010 skal overholdes gjennom skjerpete utslippskrav til prosessindustrien i hht. en avtale mellom Miljøverndepartementet og Norsk Industri. Norge overholder for-



Figur 9.9 Utslipp og framskrivinger for SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, VOC, NH<sub>3</sub>.

Kilde: Statens forurensningstilsyn, Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet.

pliktelsen i svovelprotokollen av 1994 om et årlig utslipp på maksimalt 34 000 tonn innen 2000.

I 2005 var utslippene av NO<sub>x</sub> 197 000 tonn. Som følge av ny kunnskap om utslippsfaktorene for skip, er utslippstallene for NO<sub>x</sub> nedjustert for perioden 1990–2005, i forhold til de utslippstall som tidligere er presentert for disse årene. Det var en liten nedgang i NO<sub>x</sub>-utslippene fra 2004 til 2005. Med de virkemidlene som var til rådighet før NO<sub>x</sub>-avgiften ble innført, er det anslått at de årlige utslippene av NO<sub>x</sub> vil bli redusert til om lag 193 000 tonn i 2010 og 156 000 tonn i 2020. Dette samsvarer med framskrivningene i Nasjonalbudsjettet for 2007 med korreksjoner som følger av bl. a. de nye utslippsfaktorene for skip. I forhold til utslippsframskrivningene som ble lagt fram i Nasjonalbudsjettet 2007 er NO<sub>x</sub>-utslippene for 2010 nedjustert med om lag 11 000 tonn.

Det er særlig utslippene fra vegtrafikken som ventes å bli redusert som følge av strengere utslippskrav til nye kjøretøy. Utslippene fra petroleumsvirksomheten ventes også å bli redusert fram mot 2010, og ventes halvert innen 2020. Innen enkelte andre sektorer ventes utslippene å øke som følge av økt aktivitet. Det må gjennomføres vesentlige nye tiltak innenfor flere sektorer for at Norge skal overholde forpliktelsen i Gøteborgprotokollen om et maksimalt årlig utslipp av NO<sub>x</sub> på 156 000 tonn fra 2010.

Norge er i NO<sub>x</sub>-protokollen av 1988 forpliktet til innen 1994 å stabilisere de årlige NO<sub>x</sub>-utslippene på nivået fra 1987 (dvs. 218 000 tonn). I 2005 lå NO<sub>x</sub>-utslippene 21 000 tonn under denne forpliktelsen.

De samlede norske utslippene av VOC økte med 32 prosent fra 1990 til 2001. Fra 2001 til 2005 ble utslippene redusert med 43 prosent. Dette bekrefter en ny trend med reduksjon i utslippene. I 2005 var utslippene av VOC 222 000 tonn. Forpliktelsen under VOC-protokollen av 1991 hadde effekt fra 1999 og tilsvarer et maksimalt årlig utslipp på 252 000 tonn. Norge overholdt denne forpliktelsen i 2005.

Utslippene av VOC forventes ytterligere redusert i årene fremover. Utslipsreduksjonene skyldes i første rekke de krav som i 2001 ble stilt til utslipp av VOC fra bøyelasting og lagring av råolje på sokkelen. Det er ventet at tiltakene som er gjennomført eller vedtatt iverksatt er tilstrekkelige til også å overholde Norges VOC-forpliktelse i Gøteborgprotokollen innen 2010.

Norge har i VOC-protokollen av 1991 en egen utslippsforpliktelse for hele fastlandet samt den økonomiske sonen sør for 62. breddegrad. Utslip-

pene for dette området var i 2005 svakt høyere enn nivået som følger av forpliktelsen. Foreløpige vurderinger av utslippene for senere år og foreliggende framskrivninger tyder på at Norge overholder denne forpliktelsen f.o.m. 2006. Gøteborgprotokollen inneholder ingen egen utslippsforpliktelse for dette geografiske området.

Utslippene av ammoniakk (NH<sub>3</sub>) økte med om lag 13 prosent fra 1990 til 2005, til 23 000 tonn. Dette er samme nivå som Norges utslippsforpliktelse i Gøteborgprotokollen fra 2010. Landbruket er den største kilden til utslipp av ammoniakk og sto i 2005 for knapt 90 prosent av de norske utslippene. Utslipsveksten skyldes imidlertid overgang til bruk av kjøretøy med treveis katalysator, mens utslippene fra landbruket har vært relativt stabile. Ved siden av reduserte utslipp av bl. a. NO<sub>x</sub> og VOC gir de første årsklassene av kjøretøy med bruk av katalysator noe økte utslipp av ammoniakk.

Landbruks- og matdepartementet har innarbeidet Gøteborgprotokollens krav til utforming av husdyrrom og gjødsellager for ekstra store svine- og fjørfebesetninger i forskrift om gjødselvarer m.v., av organisk opphav. Nyere utslippskrav til kjøretøy er utformet slik at ammoniakksutslippene ikke forventes å øke. Det er ventet at de samlede norske utslippene av ammoniakk vil endre seg lite fram mot 2010 og 2020 uten nye tiltak.

### 9.3.3 Virkemiddelbruk og tiltak

*Regjeringen vil:*

- Iverksette nødvendige tiltak og virkemidler for at Norge skal overholde utslippsforpliktelsen for nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>) i Gøteborgprotokollen innen 2010. De viktigste virkemidlene vil være:
  - Gjennomføre avgiften på utslipp av NO<sub>x</sub>, avtaler knyttet til avgiftsfritak og andre virkemidler på en slik måte at tilstrekkelige utslipsreduksjoner oppnås
  - Fastsette nye utslippskrav etter forurensningsloven
  - Innføre miljødifferensiert årsavgift for kjøretøy med tillatt totalvekt opp til 7,5 tonn, med utgangspunkt i hvilke avgasskrav (Euro-krav) de ulike kjøretøyene oppfyller. Euro-kravene stiller blant annet krav til maksimalt utslipp av NO<sub>x</sub>.
- Delta aktivt i arbeidet med å evaluere og revidere Gøteborgprotokollen med sikte på å oppnå ytterligere miljøforbedringer i Norge.

- Delta aktivt i arbeidet med å følge opp EUs tematiske strategi for luftforurensning.
- Videreføre initiativene Norge har tatt i IMO for å revidere regelverket for utslipp til luft fra skip. Norge vil legge vekt på å utvikle internasjonale regler som på en effektiv måte kan redusere utslipp som bidrar til overskridelse av kritiske belastninger for økosystemer og menneskers helse.
- Følge opp EMEPs strategi for overvåking av langtransportert luftforurensning.

### 9.3.3.1 Oppfølging av Norges NO<sub>x</sub>-forpliktelse i Gøteborgprotokollen

Norge er et av de land som har stått i første rekke i arbeidet med å utvikle forpliktende internasjonale avtaler om reduksjon av langtransportert luftforurensning. Som mottaker av slike forurensninger, vil Norge ha vesentlig nytte av at andre land overholder sine forpliktelser på dette området. Det er derfor særlig viktig at Norge selv overholder forpliktelsene i Gøteborgprotokollen.

Norges største utfordring ved oppfølging av Gøteborgprotokollen er knyttet til å redusere de årlige utslippene av NO<sub>x</sub> i et omfang som er tilstrekkelig til å overholde protokollens forpliktelse innen 2010. Som det framgår foran, var de samlede NO<sub>x</sub>-utslippene i 2005 på 197 000 tonn. Utslippene ventes redusert til 193 000 tonn i 2010 uten effekten av NO<sub>x</sub>-avgiften. I henhold til Gøteborgprotokollen skal Norge redusere de årlige utslippene til maksimalt 156 000 tonn innen 2010. Dette nødvendigvis en reduksjon i årlige utslipp på om lag 41 000 tonn, dvs. om lag 20 prosent i forhold til utslippene i 2005. NO<sub>x</sub>-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen er ambisiøs, og de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til å innfri forpliktelsen vil være store. Regjeringen legger derfor opp til mest mulig kostnads- og styringseffektive tiltak og virkemidler.

Innenriks sjøfart og fiske står for tilsammen 37 prosent av norske NO<sub>x</sub>-utslipp. Analyser utarbeidet av Statens forurensningstilsyn sammen med andre berørte etater, viser at tiltak her er de rimeligste, og en betydelig del av utslippsreduksjonene bør derfor skje i disse sektorene. I tillegg peker analysene på kostnadseffektive NO<sub>x</sub>-tiltak i industrien i fastlands-Norge og enkelte tiltak på energianleggene på kontinentalsokkelen. Disse kildene står for hhv. om lag 9 og 24 prosent av de norske NO<sub>x</sub>-utslippene. I følge tiltaksanalysen framstår tiltakene i petroleumssektoren offshore gjennomgående som mer kostnadskrevenne enn de tiltak som er vurdert for skip og fartøy. Det kan

også være nødvendig å redusere utslippene i andre sektorer.

Utslippene av NO<sub>x</sub> er i dag regulert på ulike måter. Det stilles krav til utslipp gjennom utslippstillatelser etter forurensningsloven. Utslippene fra kjøretøy er regulert gjennom kjøretøyforskriftene til vegtrafikkloven. Disse kravene blir skjerpet i tråd med utviklingen av EUs regelverk på området. Vektårsavgiften, som ilegges alle kjøretøy og kombinasjoner av kjøretøy med tillatt totalvekt 7,5 tonn og over, består av en vektgradert og en miljødifferensiert del. Den miljødifferensierte årsavgiften graderes ut fra vekt og utslippskrav. Kravene følger kjøretøyforskriftens Euro-klassifisering som stiller krav til maksimalt utslipp av bl.a. NO<sub>x</sub> og partikler pr. kWh. Lav-NO<sub>x</sub>-brennere tas i bruk ved installering av nye gassturbiner på sokkelen. FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) har vedtatt regelverk som bl.a. stiller krav til NO<sub>x</sub>-utslipp fra skip som er bygget eller oppgradert fra og med 1. januar 2000. Effekten av disse virkemidlene inngår i de foreliggende utslippsframskrivningene.

I tråd med Stortingets vedtak, innførte Regjeringen 1. januar 2007 avgift på utslipp av NO<sub>x</sub>. Avgiften omfatter framdriftsmaskineri med samlet installert effekt på mer enn 750 kW, motorer, kjeler og turbiner i energianlegg med samlet innfyrt effekt på mer enn 10 MW, og fakler. Avgiften er anslått å dekke om lag 55 prosent av de norske NO<sub>x</sub>-utslippene. Det er vedtatt økonomiske kompensasjoner for enkelte berørte næringer. Stortinget vedtok at det på nærmere angitte betingelser kan gis avgiftsfritak dersom det inngås avtale med staten om utslippsreduksjoner, jf. Budsjettinnst. S. nr. 1 (2006–2007). En forutsetning er at en avtale må gi minst samme miljøeffekt som avgiften over tid.

Miljøverndepartementet er i dialog med de berørte næringsorganisasjonene om innholdet i mulige avtaler. Regjeringen legger vekt på at avtaler skal inneholde forpliktelser om utslippsreduksjoner som er tilstrekkelige til at Norge samlet sett overholder NO<sub>x</sub>-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen.

Avgiften er for 2007 satt til 15 kr/kg NO<sub>x</sub> som slippes ut. Tiltaksanalysene som er gjennomført kan tyde på at det er behov for å øke avgiftssatsen fram mot 2010 for å sikre at NO<sub>x</sub>-forpliktelsen overholdes. Regjeringen vil følge utviklingen nøye for å sikre at avgiften, kompensasjonstiltakene og eventuelle avtaler bidrar til tilstrekkelig måloppnåelse.

Forurensende utslipp fra industri og energiproduksjon faller innenfor virkeområdet til forurensningsloven. Gjennom EØS-avtalen gjelder også EUs Rådskildirektiv 96/61/EF av 24. september 1996 om integrert forebygging og begrensning av foru-



rensning (IPPC-direktivet) for disse kildene. I henhold til direktivet skal nye anlegg pålegges å benytte beste tilgjengelige teknikker (BAT) allerede fra starten, mens eksisterende anlegg skal ta i bruk BAT innen høsten 2007. Statens forurensningstilsyn og fylksmannens miljøvernmyndigheter arbeider med endringer i utslippstillatelsene til de virksomheter som omfattes av IPPC-direktivet.

Regjeringen tar sikte på å miljødifferensiere årsavgiften for kjøretøy med tillatt totalvekt opp til 7,5 tonn i 2008. Differensieringen kan ta utgangspunkt i hvilke avgasskrav (Euro-krav) kjøretøyene oppfyller.

### 9.3.3.2 *Oppfølging av Norges øvrige utslippsforpliktelser i Gøteborgprotokollen*

På bakgrunn av framskrivninger av utslipp synes det som om de virkemidler som er vedtatt eller varslet overfor utslippene av SO<sub>2</sub> og VOC vil være tilstrekkelige til å overholde Norges utslippsforpliktelser i Gøteborgprotokollen innen 2010. Framskrivninger av utslippene av ammoniakk tyder også på at Norge vil kunne overholde denne forpliktelsen uten vesentlige nye tiltak og virkemidler. Både for SO<sub>2</sub> og ammoniakk vil Regjeringen følge utslippsutviklingen nøye og fortløpende vurdere behovet for å endre virkemiddelbruken.

### 9.3.3.3 *Utvikling av nye avtaler*

Det pågår nå arbeid med å vurdere effektene av Gøteborgprotokollen. Flere norske fagmiljøer er sentrale i dette arbeidet. Styringsorganet for Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning ventes i desember 2007 å ta stilling til om det skal startes forhandlinger med sikte på å revidere protokollens forpliktelser. Styringsorganet skal også vurdere om det skal settes i gang arbeid med å regulere landenes utslipp av partikler som bidrar til helseskader.

Regjeringen vil videreføre Norges aktive deltakelse i arbeidet under Konvensjonen om langtransportert luftforurensning, bl.a. arbeidet med å evaluere og forberede en mulig revisjon av Gøteborgprotokollen. Norge vil i arbeidet med revisjon av Gøteborgprotokollen legge vekt på få til en avtale som kan omfatte flest mulig av landene i Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia.

Norge vil utvikle overvåkingen av langtransportert luftforurensning i tråd med strategien til Samarbeidsprogrammet for overvåking og måling av de langtrekkende luftforurensningene i Europa (EMEP).

Gøteborgprotokollen og de andre protokollene under Konvensjonen om langtransportert luftforurensning omfatter ikke internasjonal sjøfart. Samtidig bidrar internasjonal sjøfart vesentlig til avsetning av svovel og nitrogen i Norge. Det er under FNs sjøfartsorganisasjon IMO vedtatt krav som innebærer at utslippene av svovel og nitrogen fra skip vil reduseres noe. Det er anslått at utslippene fra internasjonal sjøfart i europeiske farvann i 2010 vil være nesten like store som summen av utslippene fra kilder som omfattes av Gøteborgprotokollen. Regjeringen arbeider innenfor IMO for å utvikle et mer effektivt regelverk for å redusere utslippene til luft fra sjøfarten.

Eus tematiske strategi for luftforurensning fastsetter foreløpige mål for 2020 for beskyttelse av helse og miljø, og viser hvilke utslippsreduksjoner som er nødvendige i EU-området for å nå målene, se nærmere omtale under temaet lokale luftforurensninger.

Kommisjonen skal følge opp målene i strategien med konkrete forslag til endringer av bl.a. Parlaments- og rådsdirektiv 2001/81/EF om nasjonale utslippstak (NEC-direktivet) og tar sikte på å legge fram forslag til revidert direktiv i 2007. Det skal også vurderes å ta inn utslippstak eller andre former for regulering av utslippene av partikler (PM<sub>2,5</sub>) for å redusere langtransportert partikkelforurensning.

Norge følger arbeidet med oppfølging av den tematiske strategien gjennom deltakelse som observatør i styringsgruppen for Kommisjonens «Clean Air for Europe»-program (CAFE) og i ulike arbeidsgrupper under programmet. Norge deltar i ekspertgruppen som forbereder det faglige grunnlaget for revisjon av NEC-direktivet.

## 9.4 Lokal luftkvalitet

Generelt er den lokale luftkvaliteten i Norge god, men i byer og tettsteder kan lokale luftforurensninger i perioder gi helse- og trivselsproblemer. En relativt stor del av befolkningen, særlig i større byer og nær trafikkerte veier, er utsatt for luftforurensning som kan øke risikoen for framskyndet død og helseplager, slik som luftveisinfeksjoner, lungesykdommer og kreft. Kildene til forurensningen er både norske utslipp og tilførsler fra andre land.

### 9.4.1 Mål

Mål for forbedret luftkvalitet framgår av boks 9.7.

### Boks 9.7 Mål for: Et stabilt klima og ren luft

*Underområde: Lokal luftkvalitet*

*Strategiske mål:*

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

*Nasjonale resultatmål:*

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

#### 9.4.2 Tilstand og måloppnåelse

De nasjonale målene for luftkvalitet gjelder for hele landet. Det er i 2005 gjort beregninger av luftkvaliteten i Oslo og Trondheim. Beregningene viser at de nasjonale resultatmålene for svevestøv ( $PM_{10}$ ) og benzen overskrides. Målinger fra andre byer viser også overskridelser av målet for  $PM_{10}$ . For  $NO_2$  viser beregninger at få personer i 2005 var utsatt for overskridelser av det nasjonale målet. Det kan imidlertid bli vanskelig å overholde målet i 2010. Målet for svoveldioksid ( $SO_2$ ) vurderes til i stor grad å være nådd i Norge. Målet for benzen vil sannsynligvis nås i 2010 uten ytterligere tiltak. Gjennomførte eller planlagte tiltak for å overholde forurensningsforskriftens krav til luftkvalitet vil bidra til bedre luftkvalitet i byene. For å nå det nasjonale målet for svevestøv i 2010 må det imidlertid iverksettes ytterligere tiltak.

I det følgende gjennomgås status og prognoser for oppnåelse av de enkelte resultatmålene. Modellberegningene innebærer en viss grad av usikkerhet.

##### 9.4.2.1 Svevestøv

Beregninger for Oslo viser at over 230 000 mennesker (ca. 46 prosent av befolkningen) bor i områder som utsettes for overskridelser av det nasjonale målet for svevestøv for 2010. Beregningene viser at hovedkildene til overskridelsene er vedfyring og veitrafikk. Veinært bidrar veitrafikk med 73 prosent av konsentrasjonsnivået, vedfyring med 15 prosent, og langtransportert svevestøv med 10 prosent. Siden 2003 har veitrafikkens andel økt med tre prosent og langtransportbidraget gått ned med tre prosent.

For Trondheim viser beregninger for 2005 at mer enn 20 000 personer bor i områder som utsettes for konsentrasjoner over nasjonalt mål for 2010.

Selv om framskrivninger viser reduksjon av svevestøvkonsentrasjoner, vil det bli vanskelig å nå det nasjonale målet for svevestøv i 2010 uten ytterligere tiltak eller at styrken i de eksisterende tiltakene økes. De fleste som blir utsatt for overskridelser av det nasjonale målet i 2010 vil først og fremst være bosatt i sentrumsnære byområder og langs de mest trafikkerte hovedveiene.

Tabell 9.2 viser beregning av antall personer hhv. eksponert for og forventet eksponert for konsentrasjoner over nasjonalt mål for svevestøv for 2005 og 2010 for Oslo og Trondheim (med eksisterende politikk, basisframskrivning).

##### 9.4.2.2 Nitrogendioksid

Beregninger viser at i 2005 ble rundt 600 personer utsatt for konsentrasjoner over nasjonalt mål for  $NO_2$  i Oslo. Dette er rundt 10 prosent av tilsvarende tall i 2003. Årsak til denne nedgangen er at små endringer i konsentrasjonene i modellberegningene kan gi store utslag i beregnet antall personer utsatt for overskridelser. Beregninger for Trondheim i 2005 viser at rundt 40 personer ble utsatt for eksponering over nasjonalt mål. Usikkerheten i beregningene er stor. Rundt 97 prosent av

Tabell 9.2 Antall personer henholdsvis eksponert for og forventet eksponert for konsentrasjoner over nasjonalt mål for svevestøv for 2005 og 2010 (med eksisterende politikk, basisframskrivning) for Oslo og Trondheim.

	Oslo	Trondheim
2005	235 800	20 900
2010	66 000	8 600

Kilde: Norsk institutt for luftforskning.

konsentrasjonsnivået i begge byene er forårsaket av veitrafikk. Målinger viser et relativt stort antall overskridelser av det nasjonale målet i Oslo, samt overskridelser i Trondheim og Bergen. Overskridelsene er målt langs noen få veier med stor trafikk. På grunn av forventet trafikkvekst, høye utslipp fra tunge kjøretøy og langtransporterte bidrag kan nivåene av NO<sub>2</sub> øke noe fremover mot 2010. Det kan derfor være vanskelig å nå det nasjonale resultatmålet for NO<sub>2</sub> i 2010 uten at det iverksettes tiltak utover det som allerede er vedtatt. Dette gjelder spesielt for Oslo.

#### 9.4.2.3 Svoveldioksid

Utslippene av SO<sub>2</sub> i Norge er betydelig redusert siden 80-tallet. Konsentrasjonene av SO<sub>2</sub> generelt er lave. SO<sub>2</sub>-målet vurderes i stor grad å være nådd i Norge. Årstallet i målet er tatt ut, men målet videreføres.

#### 9.4.2.4 Benzen

Beregningene for 2005 viser at rundt 45 000 personer utsettes for overskridelser av det nasjonale målet for benzen i Oslo. Dette er en reduksjon på 60 prosent siden 2003. Nedgangen i konsentrasjonen skyldes lavere utslipp fra veitrafikken. I Trondheim er det beregnet at rundt 500 personer utsettes for overskridelser av det nasjonale målet, se tabell 9.3. Hovedkildene til overskridelsene i disse byene er veitrafikk (70–80 prosent) og vedfyring. Det ventes at allerede vedtatte krav til drivstoff og avgasser vil føre til at nasjonalt mål for benzen nås i 2010.

### 9.4.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Redusere utslippene fra de største kildene – samferdselssektoren og vedfyring.
- Utarbeide en handlingsplan for lokal luftkvalitet.

Tabell 9.3 Antall personer utsatt for overskridelser av nasjonalt mål for benzen for 2010.

	Oslo	Trondheim
2003	114 900	700
2005	45 100	500

Kilde: Norsk institutt for luftforskning, Statens forurensningstilsyn, Statistisk sentralbyrå, Oslo kommune og Trondheim kommune.

#### 9.4.3.1 Redusere utslipp fra de største kildene – samferdselssektoren og vedfyring

Lokal luftforurensning er et miljøproblem som reduserer livskvaliteten og har negative helseeffekter for en stor del av befolkningen. Luftforurensning rammer alle, men sårbare grupper av befolkningen er særlig utsatt for økte plager og forkortet levetid. Utslipp fra transport og vedfyring står for en stor del av den lokale luftforurensningen. Framskrivninger viser at partikkelutslippene (inkludert veistøv) fra kjøretøy vil gå ned, men ikke raskt nok til å nå det nasjonale målet for 2010. Det er noe usikkerhet knyttet til om utslippene av NO<sub>2</sub> vil bli redusert på tilsvarende vis. Ny renseteknologi for kjøretøy har medført at NO<sub>x</sub>-utslippene går ned, mens NO<sub>2</sub>-konsentrasjonene er stabile.

#### Vedfyring

Utslippene fra vedfyring består blant annet av svevestøv, PAH-forbindelser og dioksiner. For å redusere utslippene vil regjeringen vurdere å innføre en statlig støtteordning til aktuelle kommuner. Ordningen vil bl.a. kunne omfatte tilskudd til utskifting til nye rentbrennende ovner, samt til installering av renseteknologi for å redusere utslippene, som for eksempel etterbrennerplater eller pipehatter. Å skifte ut gamle ovner med nye rentbrennende kan gi en reduksjon i svevestøvutslipp fra den enkelte ovn opp mot 80 prosent. I tillegg vil tiltakene øke energieffektiviteten knyttet til vedfyring. Ordningen vurderes avgrenset til kommuner som omfatter større tettsteder eller byer hvor forurensningen fra vedfyring er betydelig.

#### Samferdselssektoren

Luftforurensning fra vegtrafikk består av eksos og partikler fra asfaltslitasje. Konsentrasjonene av svevestøv og NO<sub>2</sub> er høyest langs de mest trafikerte veiene og i byer og tettsteder. Strengere avgasskrav til kjøretøyparken har de siste 10–15 årene redusert de lokale utslippene vesentlig. Likevel er det tidvis høy luftforurensning i de største byene. Framskrivninger viser derfor behov for ytterligere utslippsreduksjoner i samferdselssektoren.

#### Øke piggfriandelen

Økt andel piggfrie vinterdekk er et svært effektivt tiltak for å redusere asfaltslitasje, og det har også effekt på støynivået. Innføring av piggdekkavgift er et av virkemidlene kommunene kan ta i bruk for å

redusere svevestøvkonsentrasjoner. Piggdekkavgiften har vært effektiv og ført til reduksjon av svevestøv fra vegtrafikken i Oslo, Trondheim og Bergen. I 2006 kjørte henholdsvis 81 og 65 prosent av bilene i Oslo og Trondheim med piggfrie dekk. Det er beregnet at antall personer som utsettes for overskridelser over nasjonale mål for svevestøv vil bli redusert med henholdsvis 72 og 59 prosent fra 2005 til 2010 dersom piggfriandelen i Oslo og Trondheim økes til henholdsvis 85 og 75 prosent. Oslo kommune har et mål om 90 prosent piggfriandel.

Statens forurensningstilsyn har vurdert at det nasjonale målet for PM<sub>10</sub> for 2010 kan nås flere steder hvis piggdekkbruken reduseres til et minimum i kombinasjon med andre tiltak. Effektene på piggdekkstøv og trafikksikkerhet må imidlertid vurderes nærmere før det oppfordres til en høyere piggfriandel enn 90 prosent og før eventuelle nye virkemidler tas i bruk.

#### *Hastighetsreduksjon*

Samferdselsmyndighetene har igangsatt forsøk med hastighetsreduksjoner på strekninger i Oslo med høy svevestøvforurensning. Dette har vist seg å være et svært effektivt tiltak. Forsøk med nedsatt vinterhastighet på Rv 4 i Oslo har for eksempel redusert svevestøvet med om lag 40 prosent. Redusert kjørehastighet reduserer støvproduksjon og mengden støv som virvles opp. Vurderinger viser at en reduksjon av hastighet til maks. 60 km/t på alle veier som i dag har høyere fartsgrense vil gi et vesentlig utslag på antall eksponerte for svevestøv, spesielt i Oslo. Regjeringen vil derfor vurdere om hastighetsreduksjon er et tiltak som kan gjennomføres på flere strekninger og i flere byer.

#### *Renere bilpark*

Bilparkens sammensetning har betydning for utslippene av lokalt forurensende stoffer. Nye krav til drivstoff og utslipp, samt forbedret kjøretøyteknologi gir lavere utslipp per kjøretøy og kan til en viss grad veie opp for økt biltrafikk. Dette gjelder spesielt for partikler. Regjeringen vil legge til rette for en mer miljøvennlig transport (se kapittel 5 om Bærekraftig areal- og transportpolitikk).

Regjeringen har satt i gang et større arbeid med å legge om bilavgiftene i mer miljøvennlig retning. Første fase har vært omlegging av engangsavgiften for å favorisere biler med lavt CO<sub>2</sub>-utslipp. Dieslbiler kom generelt gunstigere ut av omleggingen enn bensinbiler. Dette skyldes at dieslbiler gjennomgående har lavere CO<sub>2</sub>-utslipp enn ben-

sinbiler. Arbeidet med å legge om bilavgiftene i en mer miljøvennlig retning vil fortsette. Det tas blant annet sikte på å differensiere årsavgiften etter lokale utslipp. For eksempel kan det differensieres etter hvilke avgasskrav (EURO-krav) som oppfylles. EURO-kravene stiller krav til maksimalt utslipp av blant annet NO<sub>x</sub> og partikler. Siden dieslbiler gjennomgående har noe høyere utslipp av lokalt forurensende stoffer enn bensinbiler, vil dette delvis kunne motvirke den favoriseringen av dieslbiler som en CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften gir. Gjennomgående forurenser eldre biler mer enn nye biler. Årsavgiften vil derfor kunne bli høyere for eldre biler enn for nyere biler. Gjennom forventet utskifting av gamle biler vil utslippene av partikler og NO<sub>x</sub> kunne bli redusert.

Dieslbiler har generelt høyere utslipp av partikler enn bensinbiler. Dette gjelder både for den eksisterende bilparken og for de fleste nye biler som selges i dag. Nye Euro-krav til utslipp fra dieslkjøretøyer vil på sikt medføre at dieslbiler slipper ut nesten like lite som bensinbiler. Miljøvernmyndighetene vil se nærmere på mulighetene for å redusere partikkelutslipp fra dieslkjøretøy.

Samferdselsmyndighetene har utarbeidet kriterier for miljøklassifisering av lette kjøretøy som ledd i arbeidet med å stimulerer til valg av kjøretøy som forurenser mindre. Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen om å videreutvikle systemet.

#### *Lavutslippssoner*

For at kommunene skal ha flere virkemidler til disposisjon vil regjeringen vurdere å gi kommunene hjemmel i vegtrafikkloven til å etablere lavutslippssoner. En lavutslippssone er et geografisk avgrenset område der tunge kjøretøy som ikke oppfyller et spesielt utslippskrav må betale en avgift for å kunne trafikkere sonen. En ordning med lavutslippssoner kan minne om piggdekkavgiften, men retter seg utelukkende mot tunge kjøretøy. Samferdselsdepartementet har bedt Statens vegvesen om å utrede et avgiftssystem og andre praktiske sider ved ordningen.

Samferdselsdepartementet har også tatt initiativ overfor Oslo kommune og uttrykt et ønske om å få etablert et tungtransportnett i Groruddalen.

#### *Vinterdrift*

God vinterdrift av veier er viktig for å gi god effekt av tiltak, slik som redusert hastighet og bruk av piggfrie dekk. Dette er både statlige og lokale aktører ansvarlig for. Regjeringen vil utvikle bedre ruti-

ner og metoder for vinterdrift for å legge til rette for bruk av piggfrie dekk. Se også omtale av piggfrie dekk i kapittel 9.5.3.8.

#### 9.4.3.2 Oppfyllelse av kravene i forurensningsforskriften – kommunenes ansvar

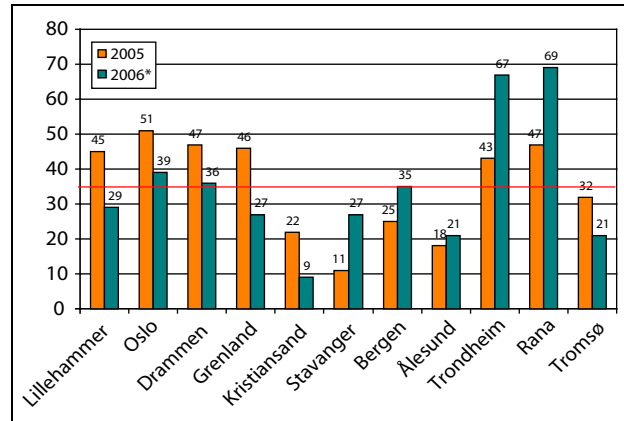
Bestemmelser om lokal luftkvalitet i forurensningsforskriften er det sentrale virkemidlet for å bedre den lokale luftkvaliteten. Forskriften gir kommunene myndighet til og ansvar for å sørge for at de som bidrar til overskridelser av grenseverdiene samarbeider om utredning og iverksetting av tiltak.

I forskriften stilles det konkrete krav til luftkvaliteten. Fra 2005 gjelder grenseverdier for stoffene CO, SO<sub>2</sub> og svevestøv (PM<sub>10</sub>). I flere kommuner overholdes ikke kravet til PM<sub>10</sub>. Tiltak som er planlagt i kommunene vil redusere antallet overskridelser, men det er neppe tilstrekkelig for at alle kommuner skal tilfredsstillere forskriftskravene. Figur 9.10 viser situasjonen ved den målestasjonen i byene med flest antall overskridelser i perioden 2005–2006. Målinger av NO<sub>2</sub> viser at Oslo, Bergen og Trondheim ligger noe over grenseverdien for årsmiddel som gjelder fra 2010. Det vil være nødvendig å gjennomføre tiltak for å sikre at grenseverdiene blir overholdt.

For at forskriftens krav skal overholdes, må kommunene og ansvarlige anleggseiere forsterke gjennomføringen av tiltak eller innføre nye tiltak. Statens forurensningstilsyn følger opp kommunenes arbeid med forskriften bl.a. gjennom direkte dialog med aktuelle kommuner og anleggseiere. Det er viktig med et godt samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter for både å vurdere og iverksette effektive og nødvendige tiltak og virkemidler. Det tas sikte på ytterligere oppfølging av lokale myndigheter og anleggseiere.

#### 9.4.3.3 Partikler og helse

Både nasjonalt, regionalt og internasjonalt har fokuset på partikler økt de siste årene. Verdens helseorganisasjon (WHO) mener at partikler er den forurensningskomponenten i luft som sterkest påvirker menneskers helse. Det er også sterke indikasjoner på at eksponering for svevestøv er mer helseskadelig enn tidligere antatt, og at langtidseksponering for selv lave konsentrasjoner kan ha negative helseeffekter. WHO har konkludert med at det ikke finnes en nedre terskel for svevestøveksponering i uteluft som påviselig ikke bidrar til økt sykkelighet og dødelighet. I de senere årene



Figur 9.10 Antallet overskridelser av forskriftens krav til PM<sub>10</sub> i 2005–2006. Den røde vannrette linjen viser antall tillatte overskridelser iht. forskriftskravene. Årsaken til de store overskridelsene så langt i 2006 i Trondheim og Rana skyldes anleggsarbeid og utslipp fra industrien i Mo i Rana.

\*) 2006-dataene gjelder for perioden 1. januar til 30. september. Kristiansand har kun data frem til 31. mai, mens Tromsø har under 50 prosent datadekning.

Kilde: Norsk institutt for luftforskning, Statens forurensningstilsyn og de kommunene som vises i figuren.

har det blitt et større fokus på mindre partikler (partikler som er mindre enn 2,5 µm (PM<sub>2,5</sub>)). Bakgrunnen for dette er at studier har vist at disse partiklene er sterkere assosiert med alvorlige helsevirkninger ved eksponering over lengre tid enn grovere partikler, selv om begge fraksjoner medfører økt dødelighet ved økende konsentrasjoner. Dette har medført at EU nå er i ferd med å utarbeide nye krav til konsentrasjoner og utslipp av PM<sub>2,5</sub>. Regjeringen vil vurdere et nasjonalt mål for PM<sub>2,5</sub> i arbeidet med handlingsplanen for luftkvalitet.

#### 9.4.3.4 Handlingsplan for lokal luftkvalitet

Det er et behov for å intensivere arbeidet med luftforurensning og å iverksette mer omfattende tiltak. Det er også behov for å se ulike tiltak og virkemidler som påvirker luftforurensningen mer samlet. Miljømyndighetene vil derfor, i samarbeid med samferdselsmyndighetene og andre relevante sektormyndigheter, utarbeide en handlingsplan for å bedre den lokale luftkvaliteten. Handlingsplanen skal synliggjøre både internasjonalt, nasjonalt og lokalt arbeid for å redusere luftforurensning, ta for seg utfordringene for å nå de nasjonale målene for luft og identifisere nye og/eller styrke eksisterende tiltak og virkemidler. Handlingsplanen vil synliggjøre statlig oppfølging og dialog med kom-



munene og andre anleggseiere om arbeidet med lokale myndigheters gjennomføring av kravene til luftkvalitet i forurensningsforskriften. Handlingsplanen skal fokusere på de viktigste kildene til luftforurensning – vegtrafikk og vedfyring – og inneholde konkrete forslag til nye tiltak og styrket innsats for å redusere utslippene på kort og lengre sikt. Relevante tiltak og virkemidler omtalt foran og i kap.5 Bærekraftig areal- og transportpolitikk vil inngå i handlingsplanen. Arbeidet med handlingsplanen vil starte våren 2007.

#### 9.4.3.5 EUs strategi for redusert luftforurensning – Clean Air for Europe

EU har vedtatt en langsiktig strategi for å beskytte mot negative helse- og miljøeffekter av luftforurensning. Strategien fastsetter mål for beskyttelse av helse og miljø, samt identifiserer nødvendige tiltak og virkemidler for å nå målene. Det er til sammen fem mål for helse og miljø for 2020 (se boks 9.8). Sammen med framleggelsen av strategien presenterte EU-kommisjonen et direktivforslag om luftkvalitet og renere luft for Europa. Direktivforslaget inneholder bl.a. et forslag om nye bestemmelser om de mindre partiklene (PM<sub>2,5</sub>). Direktivforslaget inneholder krav til målinger av PM<sub>2,5</sub> og en målverdi og/eller grenseverdi for PM<sub>2,5</sub> for å hindre de høyeste konsentrasjonene av PM<sub>2,5</sub>. Det tas også sikte på å fastsette et mål om å redusere den generelle eksponeringen for PM<sub>2,5</sub> på bybakgrunnsnivå. Den endelige utformingen av direktivet og fastsettelse av grenseverdi og mål er til behandling i EU.

## 9.5 Støy

Støy bidrar til mistrivsel og svekket helsetilstand. Støy forstyrrer blant annet nattesøvn, og hindrer kommunikasjon, konsentrasjon og læring. Det er påvist at støy kan gi kortvarige fysiologiske forandringer som er typiske for psykisk stress. Stress kan være en medvirkende årsak til forskjellige helseplager, for eksempel muskelspenninger og muskelsmerter, som er svært vanlige årsaker til sykmelding og uførhet. Det foreligger også en rekke undersøkelser som viser økt risiko for forhøyet blodtrykk og utvikling av hjertesykdom.

Ressurssvake grupper er særlig utsatt for støy. Boliger i støybelastete områder er ofte mindre attraktive og dermed rimeligere enn boliger i områder som er lite utsatt for støy. Personer med dårlig økonomi har mindre mulighet til å flytte vekk fra støybelastete områder selv om de plages av støyen.

### 9.5.1 Mål

Mål for reduksjon av støy framgår av boks 9.9.

### 9.5.2 Tilstand og måloppnåelse

Støy er et miljøproblem som rammer svært mange mennesker i Norge i dag. Om lag 1,7 millioner mennesker er utsatt for et gjennomsnittlig støynivå over 50 dB ved boligen sin<sup>1</sup>, og bortimot en halv

<sup>1</sup> Omfatter kun støy fra fly, jernbane, industri og annen næringsvirksomhet, samt vegtrafikk. For veg er det bare tatt med de som er utsatt for nivåer over 55 dB.

### Boks 9.8 Clean Air For Europe – EUs strategi for redusert luftforurensning

Det er til sammen fem mål for helse og miljø for 2020:

Helse:

- Redusere antall tapte leveår forårsaket av svevestøveksponering.
- Redusere antall akutte dødsfall forårsaket av ozoneksponering.

Miljø:

- Redusere arealet av økosystemer hvor det er overskridelser av tålegrense for forsuring.
- Redusere arealet av økosystemer med overskuddsdeponering av nitrogen.

- Redusere arealet av økosystemer i skogsområder eksponert for bakkenær ozon.

Strategien fastsetter mål for utslippsreduksjoner av de viktigste gassene og partikler (PM<sub>2,5</sub>) som er ansett som nødvendige for å kunne oppnå de fem målene i 2020. Strategien lister også opp en rekke tiltak for å forbedre luftkvaliteten. De viktigste av disse er:

- Harmonisering og revisjon av eksisterende luftkvalitetsdirektiver
- Revisjon av direktivet om nasjonale utslippstak for visse forurensende stoffer til luft
- Integrere hensynet til luftkvalitet i andre sektorer.

### Boks 9.9 Mål for: Et stabilt klima og ren luft

*Underområde: Reduksjon av støy*

#### Strategisk mål

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

#### Nasjonale resultatmål

1. Støyplagen skal reduseres med 10 prosent innen 2020 i forhold til 1999<sup>1)</sup>.
2. Antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå skal reduseres med 30 prosent innen 2020 i forhold til 2005<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Beregnet uten befolkningsvekst.

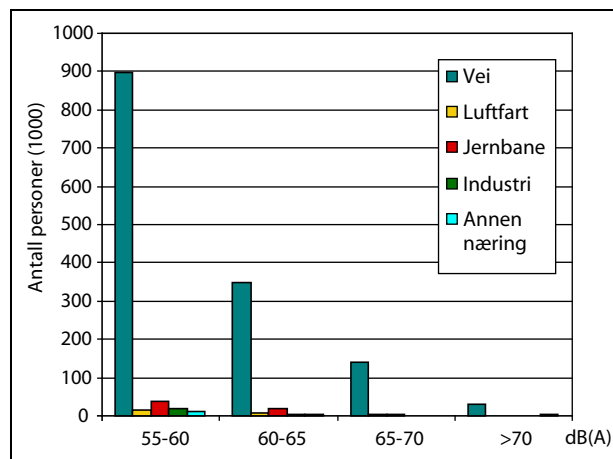
<sup>2)</sup> Det nasjonale målet om reduksjon i antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå, tar utgangspunkt i overordnede beregninger av antall støyutsatte boliger der beregningene er foretatt med skjematisk fasadedemping uten hensyn til ventiler i fasade

million av disse er plaget eller sterkt plaget av støyen (se figur 9.11 og 9.12).

Utviklingen i støysituasjonen i Norge måles med en støyplageindeks (SPI). Indeksen tar hensyn til ulikheter i støynivåer, måleenheter og støykildenes egenskaper. Den tar utgangspunkt i hvor mye støy fra de ulike kildene folk utsettes for, og hvor plagsom støyen oppleves. Støyplageindeksen (SPI) er knyttet til støyplage ved bolig, men støy kan også være betydelig kilde til plage og redusert trivsel utenom eget boligområde.

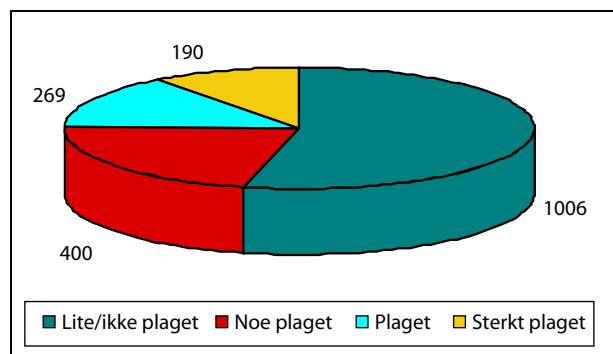
Til tross for at beregninger viser nedgang i støyplage fra jernbane og luftfart i perioden 1999–2006, er den totale støybelastningen i Norge økt med ca 3 prosent innenfor samme periode. Dette skyldes at støyplagene fra veitrafikk, som står for størstedelen av støyplagen, økte med ca 8 % i perioden (figur 9.13).

Veitrafikk er den desidert viktigste kilden til støyplager i Norge. Beregninger viser at veitrafikken stod for 78 prosent av kartlagt plage i 2006 (figur 9.14). Jernbane og luftfart sto for 4 prosent hver, mens industri og annen næringsvirksomhet bidro med til sammen 7 prosent. Resten av støyplagene skyldtes bygg og anlegg, skytebaner og motorsportbaner med til sammen 7 prosent.



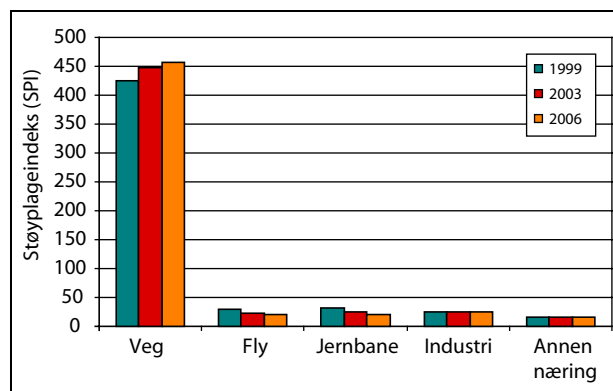
Figur 9.11 Antall personer utsatt for døgnekvivalente støynivåer over 55 dB i 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Statens forurensningstilsyn.



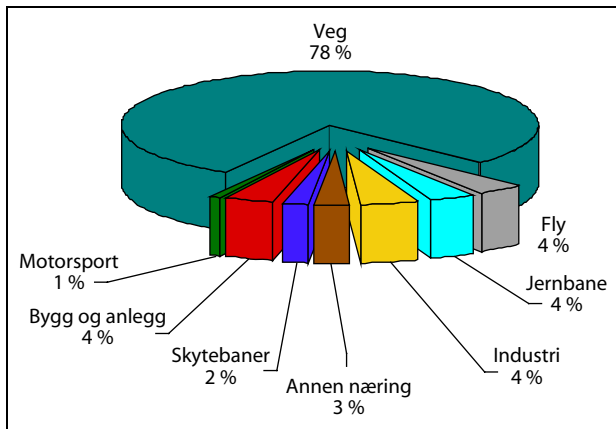
Figur 9.12 Antall støyplagede i Norge fordelt på plagegrad i 2006. Veitrafikk gjelder per 2005.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Statens forurensningstilsyn.



Figur 9.13 Utviklingen i støyplage i Norge 1999–2006 fra veg, fly, jernbane, industri og annen næring. Veitrafikk gjelder per 2005.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Statens forurensningstilsyn.



Figur 9.14 Fordeling av støyplage etter ulike kilder (i støyplageindeksen SPI), 2006. Støy fra kildene bygg- og anlegg, motorsportbaner og skytebaner er hentet fra tidligere beregninger (SFT, 2000). Data fra veitrafikk er fra 2005.

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Statens forurensningstilsyn

### 9.5.3 Virkemiddelbruk og tiltak

Regjeringen vil:

- Innføre nye nasjonale mål for reduksjon av støy.
- Gjennomføre en handlingsplan mot støy for perioden 2007–2011, som blant annet omfatter:
  - styrket FoU-satsning som grunnlag for nye virkemidler og tiltak som reduserer støyen ved kilden.
  - økt satsning på tiltak som kan settes i verk på kort sikt

#### 9.5.3.1 Evaluering og justering av det nasjonale målet for støy

Det nasjonale resultatmålet om at *Støyplagen skal reduseres med 25 prosent innen 2010 i forhold til 1999* ble fremmet i St. meld. nr. 8 (1999–2000) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Det ble samtidig bestemt at «det vil bli foretatt en evaluering og eventuell justering av målet i 2005 for å sikre at det er i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå». Med bakgrunn i dette er det foretatt en ny gjennomgang av status og scenarier for utviklingen fremover, samt en ny vurdering av potensialet ved ulike tiltak og virkemidler.

Evalueringen viser at det vil være svært vanskelig å oppnå en vesentlig reduksjon i støyplagen innen 2010. Årsakene til dette er at flere kildetiltak som vil kunne bidra sterkt til støyreduksjon, som støysvake vegdekker og støysvake bildekk, ikke vil kunne utvikles og gjennomføres på så kort sikt.

Det var i 1999 forutsatt at en betydelig del av støyreduksjonen skulle oppnås ved hjelp av mer støysvake kjøretøy og bildekk. Fremgangen på dette er blant annet avhengig av utviklingen av internasjonale reguleringer, og denne utviklingen har gått langsommere enn forutsatt. Samtidig har man ikke kommet langt nok med utvikling og utprøving av støysvake vegdekker nasjonalt, og det er i dag usikkerhet knyttet til støyegenskaper ved ulike typer bildekk på norske veier.

Regjeringen mener det er viktig å opprettholde et mål for redusert støyplage for å forbedre livskvaliteten for mange mennesker og foreslår et nytt mål om 10 prosent reduksjon i støyplage innen 2020 (i forhold til 1999). Dette er et ambisiøst mål som forutsetter en betydelig styrket innsats nasjonalt og en betydelig utvikling internasjonalt. En slik ambisiøs målsetting krever tiltak som i vesentlig omfang reduserer støyen ved kilden. Det forutsetter både at det utvikles og gjennomføres kilderettede tiltak nasjonalt, og at det internasjonalt utvikles og stilles krav om mer støysvake bildekk og kjøretøy. Tiltak som reduserer støyen ved kilden gir effekt for flere støyutsatte til langt lavere kostnader enn tiltak som fasadeisolering og støyskjerming.

Risikoen for helseskader antas å være størst for de som er mest støyutsatte. Tiltak for de mest støyutsatte vil også kunne bidra til å redusere sosiale forskjeller i utsatthet for støy. Regjeringen går derfor inn for at det gjennomføres en ny satsning spesielt for å bedre forholdene for de mest støyutsatte, og vil innføre et nytt mål for dette, jf. boks 9.9. Målet er knyttet til de som er utsatt for over 38 dB innendørs. Det er i dag om lag 46 000 personer som er utsatt for et slikt støynivå.

Totalt kostnader for å nå ovennevnte forslag til mål er anslått til om lag 2 mrd. kroner. Dette inkluderer også kostnader for skjerping av tiltaksgrensen i forurensningsforskriften, som er anslått til 1,4 mrd. kroner (se nedenfor).

Regjeringen vil i første omgang øke satsingen på tiltak som kan settes i verk på kort sikt og samtidig sikre grunnlaget for den langsiktige satsingen. Det legges opp til at målene følges opp gjennom handlingsplaner, og regjeringen legger nå fram en handlingsplan for perioden 2007–2011. Det vil bli foretatt en evaluering av de nasjonale målene i 2011. Ved evalueringen i 2011 skal det legges vekt på dokumentasjon om helseeffekter, og det tas sikte på å ytterligere styrke innsatsen for de mest støyutsatte i neste handlingsplanperiode.

Regjeringen tar også sikte på å fastsette et eget mål for reduksjon av søvnforstyrrelse. Vi har per i dag lite data for støy om natten, og det er også et

klart behov for mer kunnskap om dose-respons-sammenhenger mellom transportstøy og søvnforstyrrelse. Regjeringen vil derfor øke satsingen på FoU for å dekke disse kunnskapsbehovene. Grunnlag for en ny målsetting skal framskaffes tidlig i den første handlingsplanperioden, med sikte på å fremme et mål med tilhørende tiltak i handlingsplanen for neste periode.

#### 9.5.3.2 Handlingsplan mot støy 2007–2011

I Soria Moria-erklæringen varslet Regjeringen at den ville utarbeide en strategisk handlingsplan for å redusere støyproblemene. Handlingsplanen som nå legges fram gir føringer for støyarbeidet de nærmeste fem årene. I det videre oppsummeres det viktigste innholdet i handlingsplanen. Det vises for øvrig til egen publikasjon fra Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Handlingsplanen fokuserer på de viktigste støykildene: vegtrafikk, fly, jernbane, industri og annen næring. Det er de ulike sektordepartementene som har hovedansvaret for å sikre reduksjon av støyplage innenfor sin samfunnssektor. I perioden 2007–2011 satses det spesielt på tiltak for å redusere støyen for de som er utsatt for de høyeste støynivåene, og på forskning og utvikling knyttet til kilderettete tiltak. Det er blant annet et stort behov for forskning og utprøving av støysvake vegdekker, og måling av støy fra ulike typer bildekk på norske veier. Det er også behov for å finne hensiktsmessige måter å stimulere bruken av blant annet støysvake bildekk og kjøretøyer på.

#### 9.5.3.3 Tiltak for de mest støyutsatte

For å sikre at målet om 30 prosent reduksjon av antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå nås, tar regjeringen sikte på å skjerpe tiltaksgrensen for innendørs støy i forurensningsforskriften.

I dag har anleggseier plikt til å gjennomføre støyreduserende tiltak hvis anlegget bidrar vesentlig til at det gjennomsnittlige støynivået innendørs over døgnet overskrider 42 dB (beregnet med lukkede ventiler). Det er gjennomført tiltak på om lag 2900 boliger til en kostnad på i overkant av 800 mill. kroner som følge av forskriftskravet. Fasadetiltak som er gjennomført for å innfri kravet har i gjennomsnitt gitt en støyreduksjon på 7 dB hos beboerne.

Regjeringen tar sikte på å endre tiltaksgrensen til 42 dB beregnet med *åpne ventiler*, med frist for tiltaksgjennomføring 1.1.2020. Dette innebærer en

betydelig skjerpelse av kravet. For de fleste kilder vil beregning med åpne ventiler gi en forskjell på om lag 2 dB sett i forhold til dagens beregning med lukkede ventiler.

Samlet er endringen anslått å kreve tiltak ved 5–6000 boliger og kostnadene er anslått til om lag 1,4 milliarder kroner. Det er vurdert at det må gjøres tiltak knyttet til om lag 3250 boliger langs riks- og fylkesveger, 1200 boliger langs kommunal veg, 880 langs jernbane og 500 boliger utsatt for flystøy (sivil og militær flytrafikk). Kostnadsanslaget er basert på erfaringstall fra gjennomføring av fasadetiltak. En kombinasjon av flere kilderettete tiltak, som redusert fart, støysvake vegdekker, støysvake bildekk og kjøretøyer, vil også kunne være effektivt og gi støyreduksjon for flere personer til lavere samlede kostnader. Forslaget om skjerping av forskriftskravet vil bli konsekvensutredet.

#### 9.5.3.4 Støyhensyn i arealplanlegging

Det er svært viktig å legge til rette for en langsiktig arealdisponering som *forebygger* støyproblemer. Forebygging gjennom riktig arealbruk er sannsynligvis det mest kostnadseffektive tiltaket i forhold til støy.

Miljøverndepartementet fastsatte i 2005 en ny retningslinje for behandling av utendørs støy i arealplanlegging (T-1442). Retningslinjen er veiledende, og skal legges til grunn av kommunene, regionale myndigheter og berørte statlige etater ved planlegging og behandling av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. Vesentlige avvik kan imidlertid gi grunnlag for innsigelse til planen fra statlige myndigheter, bl.a. fylkesmannen. Regjeringen vil følge utviklingen av nybygging i støysoner, og vurdere behov for utvikling av ytterligere virkemidler.

#### 9.5.3.5 Støysvake vegdekker

Potensialet for støyreduksjon ved kilden ved økt bruk av støysvake vegdekker er betydelig. Vi mangler imidlertid erfaringsgrunnlag i Norge for å bedømme bestandighet og varighet av støysvake vegdekker, og støyeffekten av vegdekkene. I Norden har vi også utfordringer knyttet til blant annet frostsprengning og drenering av drengasfalt, samt gjentetting av porene på grunn av asfaltstøv fra piggdekkbruk. Regjeringen vil derfor øke satsingen på utvikling og utprøving av støysvake vegdekker ved å videreføre og styrke prosjektet «miljøvennlige vegdekker». Regjeringen vil også delta i internasjonalt samarbeid om FoU på tynndekker og vegbanetekstur og i internasjonalt samarbeid

om utvikling, utprøving og vurdering av andre typer støysvake vegdekker.

Videre tar regjeringen sikte på at det skal legges støysvake vegdekker på et utvalg støybelastete strekninger. Dette forutsetter at FoU-arbeidet gir tilfredsstillende resultater mht vegdekkenes egenskaper og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

#### 9.5.3.6 Kjøretøy og bildekk

Krav til støy fra kjøretøy og bildekk reguleres i EU og internasjonalt. For å få til en betydelig reduksjon av støy fra kjøretøy og bildekk i Norge, må kravene som stilles internasjonalt være tilstrekkelig ambisiøse. Regjeringen vil arbeide for strengere støykrav til kjøretøy og bildekk i internasjonale fora. Regjeringen vil videre styrke FoU-arbeidet og utrede virkemidler for å fremme bruk av de mindre støyende bildekkene.

#### 9.5.3.7 Fart

En reduksjon av gjennomsnittsfarten på 5–10 km/t kan redusere støynivåene med 1–2 dB, avhengig av tungtrafikkandelen. Dette er et lite kostnadskrevenne tiltak som også gir lavere partikkelutslipp til luft, bedre framkommelighet for gående og syklende, og færre og mindre alvorlige ulykker. Regjeringen vil derfor vurdere å sette ned fartsgrensene til 30 og 40 km/t på et utvalg veier i byer og tettbygde strøk, vurdere mer bruk av fartsgrense 60 km/t på enkelte innfartsårer til de største byene og fremme utvikling og bruk av teknikker som gjør at fartsgrensene i større grad overholdes.

#### 9.5.3.8 Høyere piggfriandel

Økt piggfriandel vil gi redusert støy. Høyere piggfriandel gir også mindre vegdekkeslitasje og mindre tiltetting av drengsfalt, og gir dermed bedre mulighet for å bruke mer støysvake vegdekker. Regjeringen vil arbeide for høyere piggfriandel i byene gjennom å vurdere virkemidler som fremmer høyere piggfriandel og å påvirke kommunene til å benytte virkemidler som fremmer høyere piggfriandel, for eksempel piggdekkavgift.

#### 9.5.3.9 Jernbane

Fortsatt utskifting av gammelt materiell vil sannsynligvis gi støyreduksjon på lengre sikt. For passasjertog er det i dag planlagt en betraktelig utskifting og oppgradering som vil gi stor effekt, spesielt rundt de større byene.

Hyppigere sliping av jernbaneskinnene gir redusert støy. I dag slipes vanligvis ca. 400 km skinner i året som en del av det vanlige vedlikeholdet. Det legges opp til hyppigere skinnesliping og ekstra hyppig sliping på strekninger gjennom tettbygde områder. Utskifting av bremseklosser vil kunne redusere bremsestøy fra godstog. Regjeringen vil derfor følge opp internasjonal forskning og delta i utprøving av nye bremseklosser, samt foreta en samfunnsøkonomisk vurdering av utskifting av bremseklosser på godstog og utrede virkemidler for å øke utskiftingen.

#### 9.5.3.10 Luftfart

Regjeringen vil delta i internasjonale fora for å følge utviklingen av ny teknologi for å redusere flystøy og arbeide for strengere krav.

Regjeringen vil også vurdere muligheten for innføring av prosedyrer som reduserer støy ved utvalgte flyplasser. Videre vil regjeringen følge den internasjonale utviklingen av tekniske systemer og hjelpemidler til bruk ved inn- og utflyging for å redusere støybelastningen.

#### 9.5.3.11 Industri

Støy fra industri reguleres etter forurensningsloven. Miljøvernmyndighetene vurderer å regulere blant annet støy fra mekaniske verksteder og puklverk gjennom en ny forskrift om forurensning fra virksomheter med industrielle aktiviteter. Dette vil føre til at langt flere bedrifter enn i dag får spesielle støykrav.

#### 9.5.3.12 Skytebaner og skytefelt

Regjeringen vil utrede potensialet for støyreduksjon ved konsesjonsbehandling av eksisterende skytebaner og skytefelt, og om det eventuelt er andre måter å gjennomføre støyreduksjon ved skytebaner og skytefelt.

#### 9.5.3.13 Bygg og anlegg

Regjeringen vil utarbeide en veileder til kommunene og byggherrer som beskriver de mest støyende aktivitetene ved forskjellige typer bygg- og anleggsvirksomhet og hvordan kravsettingen til støy bør være i en byggekontrakt, herunder eventuelle spesielle krav til prosjekter som ligger nært bebyggelse.



#### 9.5.3.14 Helseeffekter av støy – FoU

Det er et klart behov for mer data for støy om natten og kunnskap om dose/responsammenhenger mellom transportstøy og søvnforstyrrelser. Det er videre viktig med forskning som vil øke kunnska-

pen om helseeffekter av støy. Regjeringen vil styrke FoU-satsingen for å dekke disse kunnskapsbehovene. Innen første halvår 2011 skal det fremlegges en rapport om helseeffekter av støy som grunnlag for evalueringen av støymålene.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen har som mål at Norge skal bli et foregangsland i miljøvernpolitikken. De økonomiske og administrative konsekvensene av nye tiltak kan bare i begrenset grad fastslås nå. Etter hvert som forslag konkretiseres, vil konsekvenser for kommuner, næringsliv og andre berørte parter bli utredet nærmere. Den årlige budsjettmessige oppfølgingen av tiltak i årene framover vil være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen. Regjeringen vil vurdere tiltakene i Stortingsmeldingen opp mot øvrige prioriterte formål i de ordinære budsjettprosessene. En foreløpig vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av noen viktige forslag i meldingen er gitt nedenfor.

### *En bedre samordnet areal- og transportpolitikk.*

For å bidra til redusert transportbehov og for å legge grunnlag for en bedre utbygd kollektivtrafikk, vil regjeringen stimulere kommunene til en bedre samordning av areal- og transportpolitikken. Her vil det blant annet være aktuelt med et mer forpliktende samarbeid mellom stat og kommune. På lokalt plan vil det kunne bli behov for økte ressurser til administrasjon og planlegging, uten at det er mulig å konkretisere dette i dag. Økonomiske konsekvenser for øvrig vil være avhengig av hvordan utgifter fordeles mellom statlige og kommunale/fylkeskommunale myndigheter.

### *Miljø og verdiskaping*

Forslag til satsing på miljøteknologi med budsjettmessige konsekvenser vil bli behandlet i den ordinære budsjettprosessen. Eventuelle budsjettmessige konsekvenser av arbeidet med verdiskapingsprogram for verneområdene vil bli behandlet i den ordinære budsjettprosessen.

### *Oppfylle den norske forpliktelsen etter Kyoto-protokollen*

Tiltakene mot utslipp av klimagasser skal bidra til at Norge skal oppfylle sine forpliktelser etter Kyoto-protokollen. Klimatiltakene vil bli nærmere

beskrevet i stortingsmeldingen om klimapolitikken våren 2007.

### *Tiltak med sikte på å stanse tapet av biologisk mangfold*

Norge har sluttet seg til FN's mål om å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.

Dette er et ambisiøst mål, og oppfølgingen vil berøre en rekke aktører, som offentlige myndigheter, næringer, forskere og fagmiljøer. Innsatsen de kommende årene rettes i første rekke mot å vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å redde de mest utsatte artene fra utryddelse. Kostnader kan ikke fastslås i dag men vil bli avklart i forbindelse med de årlige budsjettprosessene.

### *Kulturminnevern*

Regjeringens arbeid med kulturminner, slik det er beskrevet i kapittel 7, dekkes innenfor dagens bevilgningsnivå på kapitlene 1429 Riksantikvaren og 1432 Norsk kulturminnefond.

### *Tiltak med sikte på å redusere forurensning av ferskvanns- og sjøområder*

Regjeringen går inn for at det utarbeides helhetlige forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer for ferskvann og kystnære sjøområder. Planene skal baseres på kartlegging og overvåking av vannkvaliteten i området som vannregionen omfatter. Som ledd i arbeidet er det etablert ni vannregionmyndigheter som dekker hele landet. Arbeidet med forvaltningsplanene vil strekke seg over flere år. Omfang og fordeling av kostnader er ikke avklart men vil bli behandlet i de årlige budsjettprosesser.

### *Tiltak med sikte på å redusere lokal luftforurensning og støy*

Regjeringen vil utarbeide en handlingsplan for lokal luftkvalitet. Planen skal omhandle de viktigste kildene til lokal luftforurensning; veitrafikk og vedfyring, og inneholde konkrete forslag til nye tiltak og styrket innsats for å redusere utslippene på kort og lengre sikt. Det er kommunene som gjen-

nom forskrift om lokal luftkvalitet har ansvar for og myndighet til å bedre den lokale luftkvaliteten. Statens forurensningstilsyn er tilsynsmyndighet for forskriften og følger opp kommunenes arbeid. Økonomiske og administrative konsekvenser av handlingsplanen vil bli omtalt i planen. Regjeringen vil vurdere eventuelle behov for økte midler til oppfølging av planen mot øvrige prioriterte formål gjennom den ordinære budsjettprosessen.

Når det gjelder tiltak mot støy, vil utgifter dekkes innenfor berørte departementers budsjetttram-

mer, eventuelt fremmes som satsingsforslag i budsjettprosessen.

Miljøverndepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 4. mai 2007 om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand blir sendt Stortinget.

---

**Vedlegg 1****Nasjonale nøkkeltall for miljøpolitikken**

Målene for miljøpolitikken skal følges opp gjennom et fåtall nasjonale nøkkeltall. Nøkkeltallene skal på en representativ måte vise utviklingen i miljøtilstanden og hvilke faktorer og samfunnssektorer som påvirker miljøtilstanden innenfor hvert resultatområde, og dokumentere om de nasjonale målene i miljøpolitikken nås. De nasjonale nøkkeltallene reflekterer ikke tiltak som settes i verk, med mindre målene er tiltaksorienterte.

De nasjonale nøkkeltallene er sentrale i stortingsmeldingene om Regjeringens miljøpolitikk og

rikets miljøtilstand. De er også viktige i andre sammenhenger, blant annet på internettportalen «Miljøstatus i Norge» og i 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 tas hensyn til tilgjengelighet og kostnader forbundet med dette, noe som kan medføre at nøkkeltall må vurderes endret.

Tabell 1.1 Resultatområde 1: Bevaring av naturens mangfold og friluftsliv

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 1.1</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 mangfoldet fortsatte utviklingsmuligheter. Alle skal ha mulighet til å drive friluftsliv som helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig aktivitet i nærmiljøet og i naturen for øvrig. Norge har som mål å stanse tapet av biologisk mangfold innen 2010.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Areal av inngrepsfrie naturområder.</li> <li>2. Endringer i områder med viktige økologiske funksjoner på landskapsnivå.</li> <li>3. Inngrep i svært viktige leve- og funksjonsområder for arter og bestander.</li> </ol>

Tabell 1.2 Resultatområde 1 – Underområde 1: Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 1.1.1</i>	
Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Areal vernet etter naturvernloven fordelt på sju hovednaturtyper (skog, myr og våtmark, kulturlandskap, fjell, ferskvann, kyst og hav).</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.1.2</i>	
I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Areal av hver av de truede naturtypene (jf. RM 1999).</li> <li>2. Areal av hver av de hensynskrevende naturtypene (jf. RM 1999).</li> </ol>

Tabell 1.2 Resultatområde 1 – Underområde 1: Bærekraftig bruk og beskyttelse av leveområder

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 1.1.3</i>	
Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, opplevelsesverdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tilstand og utvikling for de nasjonal prioriterte kulturlandskapene.</li> <li>2. Tilstand og utvikling i jordbrukets kulturlandskap.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.1.4</i>	
Jordressurser som har potensial for matkornproduksjon, skal disponeres slik at en tar hensyn til framtidige generasjoners behov.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antall dekar dyrka og dyrkbart areal som er omdisponert, fordelt på kommuner og fylker.</li> </ol>

Tabell 1.3 Resultatområde 1 – Underområde 2: Bærekraftig bruk og beskyttelse av arter, bestander og genressurser

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 1.2.1</i>	
Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utrykkes eller trues.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antall arter/bestander der høsting er den vesentligste årsak til at arter eller bestander er eller kan bli sterkt redusert.</li> <li>2. Årlig rapportert uttak av utvalgte marine bestander i forhold til bestandsstørrelser og ICES kvotebefalinger.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.2.2</i>	
Truede arter og ansvarsarter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antall arter som endrer kategori i rødlista som følge av menneskelig aktivitet fordelt etter trusselfaktor.</li> <li>2. Bestandssituasjonen for utvalgte tiltakskrevende arter.</li> </ol>

Tabell 1.4 Resultatområde 1 – Underområde 3: Fremmede arter og GMO

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 1.3.1</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"> <li>1. Antall arter som er innført til Norge og som etablerer seg eller sprer seg i selvreproduserende bestander.</li> <li>2. Menneskeskapt spredning av utvalgte arter og bestander som har effekter på økosystem.</li> </ol>



Tabell 1.5 Resultatområde 1 – Underområde 4: Friluftsliv

Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 1.4.1</i> Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Befolkningens deltagelse i friluftsliv.</li> <li>2. Holdninger til og kunnskap om allemannsrett, ferdselskultur, bruk av kart og kompass m.m.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.4.2</i> Barn og unge skal gis mulighet til å utvikle ferdigheter i friluftsliv.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Barn og unges deltagelse i friluftaktiviteter.</li> <li>2. Andel av barn i barne- og ungdomsskolen som drar på leirskole pr. år.</li> <li>3. Barnehager og skoler (barnetrinnet) med minimum en dag i uka ute i naturpregede områder («grønnstruktur») i byer og tettsteder.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.4.3</i> Områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnlaget bevares.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Andel av arealet i 100 meters beltet langs kysten fra svenskegrensa til og med Hordaland som er tilgjengelig.</li> <li>2. Totalarealet av offentlige friluftsområder<sup>1)</sup> i den enkelte kommune og sett i forhold til befolkningsgrunnlaget.</li> <li>3. Omfang av arealer med dokumenterte friluftsinnteresser sett i forhold til befolkningsgrunnlaget.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 1.4.4</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 naturområder.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Andel av boliger, skoler og barnehager som har trygg tilgang på leke- og rekreasjonsareal (minst 5 dekar) i en avstand på 200 meter.</li> <li>2. Andel av boliger, skoler og barnehager som har tilgang på nærturterreng (større enn 200 dekar) i en avstand på 500 meter.</li> </ol>

<sup>1)</sup> Offentlige friluftsområder som stat, kommune eller interkommunale organer (friluftsråd) har skaffet seg rådighet over gjennom kjøp eller avtale, og som tilrettelegges for allmennhetens bruk.

Tabell 1.6 Resultatområde 2: Bevaring og bruk av kulturminner

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 2</i> Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser, og som grunnlag for kunnskap, opplevelser og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i et langsiktig perspektiv.	

Tabell 1.6 Resultatområde 2: Bevaring og bruk av kulturminner

Strategisk mål	Nøkkeltall
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 2.1</i>	
Det årlig tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimaliseres og skal innen år 2020 ikke overstige 0,5 prosent årlig.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prosentvis økning av registrerte arkeologiske kulturminner.</li> <li>2. Tallet på kommuner med vedtatt kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø.</li> <li>3. Prosentvis årlig tap av SEFRAK-registrerte bygninger.</li> <li>4. Prosentvis årlig tap av registrerte arkeologiske kulturminner.</li> <li>5. Andel registrerte arkeologiske kulturminner uten nye skader.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 2.2</i>	
Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå i 2020.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Andel av fredete bygninger og anlegg med ordinært vedlikeholds nivå.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 2.3</i>	
Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i varige vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, og et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer skal være fredet innen 2020.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Økning av tallet på fredninger innenfor svakt representerte grupper.</li> </ol>

Tabell 1.7 Resultatområde 3: Rent hav og vann og et giftfritt samfunn  
Helhetlig hav- og vannforvaltning

Strategisk mål	Nøkkeltall
Mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 3.1</i>	
Det skal sikres en vannkvalitet i ferskvannsforkomster og i marine områder som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Andel vannforekomster som tilfredsstillende vannforvaltningsforskriftens mål om god tilstand.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 3.1.1</i>	
Det skal utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner for alle norske havområder innen 2015.	Det vil ikke være nasjonale nøkkeltall for dette målet.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.1.2</i>	
Det skal utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer for alle ferskvanns- og kystområder, med utgangspunkt i vannregionene, innen 2015.	Det vil ikke være nasjonale nøkkeltall for dette målet.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.1.3</i>	
Det skal, i samsvar med vannforvaltningsforskriften, utarbeides helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer for minst ett vannområde i hver vannregion innen 2009.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antall helhetlige og økosystembaserte forvaltningsplaner med tiltaksprogrammer som er utarbeidet for vannområdene i forhold til totalt antall vannområder.</li> </ol>

Tabell 1.8 Resultatområde 3 – Underområde 2: Overgjødning og nedslamming

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 3.2</i>	
Det skal sikres en vannkvalitet i ferskvannsforkomster og i marine områder som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.	1. Andel vannforekomster som tilfredsstillende vannforvaltningsforskriftens mål om god tilstand.
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 3.2.1</i>	
De nasjonale tilførslene av næringssalter og partikler til ferskvannsforkomster og marine områder som er preget av overgjødning eller nedslamming, skal reduseres til et nivå som sikrer god økologisk tilstand for vannforekomstene innen 2021, i tråd med kravene i vannforvaltningsforskriften.	1. Reduksjon i tilførsler av næringssalter til vannforekomstene som fortsatt preges av overgjødning.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.3.2</i>	
Ingen vannforekomster skal nedklassifiseres (forringes) som følge av økte tilførsler av næringsalter eller partikler.	1. Andel vannforekomster som har god tilstand (ikke preget av overgjødning).

Tabell 1.9 Resultatområde 3 – Underområde 3: Oljeforurensning

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 3.3</i>	
Det skal sikres en vannkvalitet i ferskvannsforkomster og i marine områder som bidrar til opprettholdelse av arter og økosystemer og som ivaretar hensynet til menneskers helse og trivsel.	1. Andel vannforekomster som tilfredsstillende vannforvaltningsforskriftens mål om god tilstand. 2. Nøkkeltall for marine områder vil bli utviklet.
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 3.3.1</i>	
Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre uakseptabel helse- eller miljøskade, eller bidra til økninger i bakgrunnsnivåene av olje eller miljøskadelige stoffer over tid.	1. Utslipp av olje med produsert vann og fortrenningsvann.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.3.2</i>	
Risikoen for helse- eller miljøskade som følge av akutt forurensning skal holdes på et lavt nivå og skal kontinuerlig søkes ytterligere redusert. Dette skal også være styrende for virksomhet som medfører fare for akutt forurensning.	2. Antall og mengde akutte oljeutslipp fra offshorvirksomhet, skipsfart og landbasert virksomhet.

Tabell 1.10 Resultatområde 3 – Underområde 4: Miljøgifter

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 3.4</i>	
Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige stoffer skal ikke føre til helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikalier i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bly (Pb) og kadmium (Cd) i moser.</li> <li>2. Miljøgifter i blåskjell.</li> </ol>
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 3.4.1</i>	
Utslipp av enkelte miljøgifter (jf. prioritetslisten i vedlegg 2) skal stanses eller reduseres vesentlig innen 2005 og 2010.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indeks for utslipp av kjemikalier på prioritetslisten veiet etter farlighet.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 3.4.2</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 (dvs. innen 2020).	
<i>Nasjonalt resultatmål 3.4.3</i>	
Risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø skal minimeres.	
<i>Nasjonalt resultatmål 3.4.4</i>	
Spredning av miljøgifter fra forurenset grunn skal stanses eller reduseres vesentlig. Spredning av andre helse- eller miljøfarlige kjemikalier skal reduseres på bakgrunn av en konkret risikovurdering.	<p><i>For tilstand:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antall kjente lokaliteter med alvorlig grunnforurensning<sup>1)</sup> i Norge.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 3.4.5</i>	
Sedimenter (bunnmasser i vann) som er forurenset med helse- eller miljøfarlige kjemikalier, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.	<p><i>For tilstand:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nøkkeltallene på feltet er til vurdering.</li> </ol>

<sup>1)</sup> Lokaliteter som er kjent av miljømyndighetene der det finnes, eller er grunn til å tro at det finnes, miljøgifter med spredningsfare eller andre helse- og miljøfarlige kjemikalier med spredningsfare, der det ut fra risikovurdering er behov for ytterligere tiltak.

Tabell 1.11 Resultatområde 3 – Underområde 5: Avfall og gjenvinning

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 3.5</i>	
Det er et mål å sørge for at skadene fra avfall på mennesker og naturmiljø blir så små som mulig. Avfallsproblemene skal løses gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som genereres, og som gjenvinnes, forbrennes eller deponeres.	1. Antall av totalt generert mengde avfall som går til sluttbehandling.
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 3.5.1</i>	
Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.	1. Total mengde avfall generert pr. år sett i forhold til økonomisk vekst målt i BNP.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.5.2</i>	
Det tas sikte på at mengden avfall til gjenvinning skal være om lag 75 prosent i 2010 med en videre opptrapping til 80 prosent, basert på at mengden avfall til gjenvinning skal økes i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå.	1. Antall av totalt generert mengde avfall som går til sluttbehandling.
<i>Nasjonalt resultatmål 3.5.3</i>	
Farlig avfall skal tas forsvarlig hånd om og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet. Genereringen av ulike typer farlig avfall skal reduseres innen 2020 sammenlignet med 2005-nivå.	1. Mengde spesialavfall med ukjent disponering. 2. Mengde spesialavfall som eksporteres til sluttbehandling.

Tabell 1.12 Resultatområde 4: Et stabilt klima og ren luft

Resultatområde 4 – Underområde 1: Klimaendringer

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 4.1</i>	
Konsentrasjonen av klimagasser skal stabiliseres på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimasystemet i tråd med artikkel 2 i Klimakonvensjonen. Den globale middeltemperaturen skal ikke stige mer enn 2 °C.	1. Global middeltemperatur målt som tiårs middeldverdier. 2. Norsk middeltemperatur målt som tiårs middeldverdier.
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.1.1</i>	
Norge skal overholde forpliktelsen i Kyotoprotokollen om at klimagassutslippene i perioden 2008–2012 ikke skal være mer enn 1 prosent høyere enn i 1990.	1. Totale nasjonale utslipp av CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, SF <sub>6</sub> , PFK, HFK («Kyotogassene») målt i CO <sub>2</sub> -ekvivalenter.

Tabell 1.13 Resultatområde 4 – Underområde 2: Nedbryting av ozonlaget

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 4.2</i>	
Alt forbruk av ozonreduserende stoffer skal stanses.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Totalozon over breddegradsbånd 55–80 grader nord.</li> <li>2. Klorforbindelser i atmosfæren veiet etter ozonreduserende evne (ODP-verdi).</li> </ol>
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.2.1</i>	
Det skal ikke være forbruk av halon, alle typer klorfluorkarboner (KFK), tetraklormetan, metylkloroform og hydrobromfluorkarboner (HBFK).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Importert mengde av ozonreduserende stoffer.</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.2.2</i>	
Forbruket av metylbromid skal være stabilisert fra 1995 og være faset ut innen 2005.	
<i>Nasjonalt resultatmål 4.2.3</i>	
Forbruket av hydroklorfluorkarbon (HKFK) skal være stabilisert fra 1995 og være faset ut innen 2015.	

Tabell 1.14 Resultatområde 4 – Underområde 3: Langtransporterte luftforurensninger

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 4.3</i>	
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.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Areal med overskridelse av tålegrensene for forurensning – vann.</li> <li>2. Areal med skade på fiskebestander.</li> </ol>
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.3.1</i>	
De årlige utslippene av svoveldioksid (SO <sub>2</sub> ) skal maksimalt være 22 000 tonn f.o.m. 2010.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utslipp av svoveldioksid (SO<sub>2</sub>).</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.3.2</i>	
De årlige utslippene av nitrogenoksider (NO <sub>x</sub> ) skal maksimalt være 156 000 tonn f.o.m. 2010. Fram til 2010 skal de årlige utslippene ikke overstige nivået i 1987 (dvs. 218 000 tonn).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utslipp av nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>).</li> </ol>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.3.3</i>	
De årlige utslippene av flyktige organiske forbindelser (VOC) skal maksimalt være 195 000 tonn f.o.m. 2010. Fram til 2010 skal de årlige utslippene ikke overstige nivået i 1988 (dvs. 252 000 tonn). De årlige utslippene av VOC fra hele fastlandet og norsk økonomisk sone sør for 62. breddegrad skal ikke overstige 70 prosent av nivået i 1989 (dvs. 191 000 tonn).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utslipp av NMVOC.</li> </ol>



Tabell 1.14 Resultatområde 4 – Underområde 3: Langtransporterte luftforurensninger

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.3.4</i>	
De årlige utslippene av ammoniakk (NH <sub>3</sub> ) skal maksimalt være 23 000 tonn f.o.m. 2010.	1. Utslipp av NH <sub>3</sub> .

Tabell 1.15 Resultatområde 4 – Underområde 4: Lokal luftkvalitet

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 4.4</i>	
Lokale luftforurensningsproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.	
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.4.1</i>	
Døgnmiddelkonsentrasjonen av svevestøv (PM <sub>10</sub> ) skal innen 2005 ikke overskride 50 µg/m <sup>3</sup> mer enn 25 dager pr. år og innen 2010 ikke mer enn 7 dager pr. år.	<p><i>For tilstand:</i></p> <p>1. Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 7 dager med overskridelser av 50 µg/m<sup>3</sup> svevestøv pr. år.</p> <p><i>For påvirkning:</i></p> <p>1. Kildefordeling<sup>1)</sup> av PM<sub>10</sub>-utslippene i soner med overskridelse<sup>2)</sup>, på dager med overskridelse.</p>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.4.2</i>	
Timemiddelkonsentrasjonen av nitrogendioksid (NO <sub>2</sub> ) skal innen 2010 ikke overskride 150 µg/m <sup>3</sup> mer enn 8 timer pr. år.	<p><i>For tilstand:</i></p> <p>1. Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 8 timer med overskridelser av 150 µg/m<sup>3</sup> nitrogendioksid pr. år.</p> <p><i>For påvirkning:</i></p> <p>Kildefordeling<sup>1)</sup> av NO<sub>2</sub>-utslippene i soner med overskridelse<sup>2)</sup>, på dager med overskridelse.</p>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.4.3</i>	
Døgnmiddelkonsentrasjonen av svoveldioksid (SO <sub>2</sub> ) skal innen 2005 ikke overskride 90 µg/m <sup>3</sup> .	<p><i>For tilstand:</i></p> <p>1. Antall målte overskridelser av 90 µg/m<sup>3</sup> svoveldioksid midlet over et døgn i løpet av et år.</p>
<i>Nasjonalt resultatmål 4.4.4</i>	
Årsmiddelkonsentrasjonen av benzen skal innen 2010 ikke overskride 2 µg/m <sup>3</sup> som bybakgrunnsverdi.	<p><i>For tilstand:</i></p> <p>1. Antall bosatte i områder utsatt for mer enn 2 µg/m<sup>3</sup> benzen pr. år på bybakgrunnsnivå.</p> <p><i>For påvirkning:</i></p> <p>2. Kildefordeling<sup>1)</sup> av benzenutslippene i soner med overskridelse<sup>2)</sup>, på dager med overskridelse.</p>

<sup>1)</sup> Bidrag til konsentrasjonen

<sup>2)</sup> Problemområdene i samme sone skal sees under ett

Tabell 1.16 Resultatområde 4 – Underområde 5: Støy

Strategisk mål	Nøkkeltall
<i>Strategisk mål 4.5</i>	
Støyproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas.	
Mål	Nøkkeltall
<i>Nasjonalt resultatmål 4.5.1</i>	<i>For tilstand:</i>
Støyplagen skal reduseres med 10 prosent innen 2010 i forhold til 1999 <sup>1)</sup> .	1. Støyplage i Norge (støyplageindeksen – SPI).
	<i>For påvirkning:</i>
	2. Antall personer utsatt for ulike støynivåer utendørs, fordelt på ulike kilder.
<i>Nasjonalt resultatmål 4.5.2</i>	
Antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå skal reduseres med 30 prosent innen 2020 i forhold til 2005 <sup>2)</sup> .	

<sup>1)</sup> Beregnet uten befolkningsvekst.

<sup>2)</sup> Det nasjonale målet om reduksjon i antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå, tar utgangspunkt i overordnede beregninger av antall støyutsatte boliger der beregningene er foretatt med skjematisk fasadedemping uten hensyn til ventiler i fasade

**Vedlegg 2****Prioritetslisten for kjemikalier som omfattes av nasjonalt resultatmål for helsefarlige kjemikalier**

Tabell 2.1 Prioriterte kjemikalier som er omfattet av nasjonalt resultatmål 3.4.1 for helse- og miljøfarlige kjemikalier (Prioritetslisten).

Stans i utslipp innen 2005:	Reduseres vesentlig, senest innen 2010:	Reduseres vesentlig innen 2010 også dersom stoffene oppfyller et av kriteriene under:
Høyklorerte, kortkjedete parafiner PCB Pentaklorfenol Nonylfenol og nonylfenoletoksilater Oktylfenol og oktylfenoletoksilater Enkelte tensider	Bromerte flammehemmere Dietylheksylftalat (DEHP) 1,2 Dikloreten (EDC) Dioksiner og furaner PFOS-relaterte forbindelser Heksaklorbenzen Høyklorerte mellomkjedete parafiner Klorerte alkylbenzener (KAB) Muskxylen Tetrakloreten (PER) Triklorbenzen Triklloreten (TRI) PAH Tributyltinnforbindelser Trifenylyltinnforbindelser Bly Arsen Kadmium Kobber Kvikksølv Krom Perfluorinert oktansyre (PFOA) 2,4,6 tri-tert-butylfenol Dodecylfenol m. Isomerer Bisfenol A Decametylcyklopentasiloxan (D5)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lite nedbrytbare stoffer som hopper seg opp i levende organismer og som <ol style="list-style-type: none"> <li>a. har alvorlige langtidsvirkninger for helse, eller</li> <li>b. er svært giftige i miljøet.</li> </ol> </li> <li>2. Svært lite nedbrytbare stoffer som svært lett hopper seg opp i levende organismer (uten krav til kjente giftvirkninger)</li> <li>3. Stoffe som gjenfinnes i næringskjeden i nivåer som kan gi tilsvarende grunn til bekymring</li> <li>4. Andre stoffer, slik som hormonforstyrrende stoffer og tungmetaller, som gir tilsvarende grunn til bekymring.</li> </ol>

Kilde: Statens forurensningstilsyn.

**Vedlegg 3****Gjenstående verneplaner: a) fylkesvise verneplaner, b) nasjonalparkplanen og c) marine verneområder****a) Fylkesvise verneplaner**

- verneplan for myr i Finnmark,
- verneplan for edellauvskog i Sogn og Fjordane,
- verneplan for sjøfugl i Møre og Romsdal og
- verneplanene for rike lauvskoger i Troms og i Finnmark
- verneplan for Oslofjorden (delplaner for Buskerud, Østfold og Oslo og Akershus)

**b) Nasjonalparkplanen**

Finnmark:	Goahtteloubbal (inntil Reisa nasjonalpark i Troms), Øvre Anarjohka (utvidelse)
Troms:	Kvenangsbotn/Navitdalen, Sjørdalen/Isdalen, Treriksrøysa
Nordland:	Visten/Lomsdal, Sundfjordsfjella, Tysfjord/Hellemo, Sjunken/Mistfjord
Sør-Trøndelag:	Hyllingsdalen, Sylane
Sogn og Fjordane:	Naustdal/Gjengedal, Ålfotbreen, Breheimen/Mørkridsdalen
Oppland:	Ormtjernkampen (utvidelse), Breheimen/Mørkridsdalen
Hedmark:	Sølen
Østfold:	Ytre Hvaler

**c) Marine verneområder, forslag fra rådgivende utvalg***Kategori 1 – Poller*

Spesielle områder som er klart avgrenset gjennom grunne terskler. Forholdsvis urørte og sårbare og med betydelig vitenskapelig verdi. Aktuelt verneformål å ta vare på den helhet og de særpreg områdene har, inklusive plante- og dyreliv. Særlig vil bevaring av tersklene som styrer vannutvekslingen og dermed de fysiske og kjemiske rammebetingelsene være viktig.

Tabell 3.1

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Framvaren	Meget særegen poll med naturlig oksygenfritt bunnvann og uberørte sedimenter, vitenskapelig viktig nasjonalt og internasjonalt.	Vest-Agder
Lurefjorden og Lindåspollene	Meget spesielle områder med stor vitenskapelig verdi, og hvor Lindåspollene er forholdsvis urørt.	Hordaland
Borgenfjorden	Særegent pollsystem med betydelig vitenskapelig verdi, artsrikt område.	Nord-Trøndelag
Kaldvåg fjorden og Innhavet	Særegent område med stor spennvidde og spesiell under vannstopografi.	Nordland

Tabell 3.1

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Rossfjordstraumen	Meget særpreget helhetlig pollsystem med vitenskapelig verdi, sjeldent. Genetisk distinkt sildestamme.	Troms

*Kategori 2 – Strømrike områder*

Også disse områdene er generelt forholdsvis urørte, klart avgrensede og spesielle områder med betydelig vitenskapelig verdi. Aktuelt verneformål er knyttet til å ta vare på de spesielle geologiske strukturer og det rike dyrelivet i områdene, herunder korallrev og bløtkoraller. Beskyttelse mot tekniske og fysiske inngrep som kan endre de geologiske og fysiske forhold, herunder bunnlandskap og vannstrøm, vil være viktig.

Tabell 3.2

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Rødberg	Spesielt område med korallrev, viktig forsknings- og undervisningslokalitet.	Sør-Trøndelag
Skarnsundet	Område med rik fauna, blant annet koraller. Flere arter her fins grunnere enn normalt, viktig for forskning og undervisning.	Nord-Trøndelag
Tautraryggen	Spesielt område med blant annet verdens grunneste kjente Lophelia-korallrev, viktig for forskning.	Nord-Trøndelag
Saltstraumen	Meget spesielt område med verdens sterkeste malstrøm. Unikt område, stort forskningspotensial.	Nordland
Rystraumen	Relativt grunt og strømrikt område med rikt dyreliv, mye brukt til forskning.	Troms

*Kategori 3 – Spesielle gruntvannsområder*

Områdene er generelt større, og i større grad gjenstand for næringsmessig bruk enn områdene i kategori 1 og 2. Aktuelt verneformål er knyttet til de spesielle bunnforholdene og det tilhørende rike og mangfoldige plante- og dyrelivet karakteristisk for naturtyper i grunne områder og tilknyttede dypere områder. Behovet for restriksjoner kan variere mellom og innen områdene. Giske, Gaulosen og Grandefjæra inneholder allerede vernede våtmarksområder av internasjonal betydning (Ramsar-områder).

Tabell 3.3

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Giske	Spesielt gruntvannsområde med mye sandbunn og tareskog. Mange arter med sydlig utbredelse. Deler av området har Ramsar-status. Alternativt område til Giske: Uksnøy.	Møre og Romsdal
Remman	Meget spesielt undersjøisk platå ut mot storhavet, med storvokst tareskog. Viktig for forskning og undervisning.	Møre og Romsdal
Gaulosen	Særegent gruntvannsområde dannet av elvedelta, relativt uberørt. Rikt dyreliv på bunnen preget av brakkvann. Ramsar-område.	Sør-Trøndelag
Kråkvågsvaet – Grandefjæra – Bjugn fjorden	Stor spennvidde og biologisk produksjon. Store grunne arealer med sand og skjellsand, rik bløtdyrfauna. Egnert for langtidsovervåking og forskning sammen med Froan – Sularevet.	Sør-Trøndelag
Borgan – Frelsøy	Spesielt gruntvannsområde med karakteristisk geomorfologisk utforming. Rikt og produktivt plante- og dyreliv. Eksisterende vern dekker en del av behovet.	Nord-Trøndelag

*Kategori 4 – Fjorder*

Fjorder er en spesiell naturtype i internasjonal sammenheng. Verneverdiene i områdene er først og fremst knyttet til fjordbunnen og plante- og dyrelivet på og ved bunnen, samt de dypere liggende vannmasser hvor omfanget av eksisterende inngrep er lite.

Tabell 3.4

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Ytre Hardangerfjord	Omfatter moreneterskel med rikt og mangfoldig dyreliv, samt dypbasseng innenfor med spesielle arter.	Hordaland
Korsfjorden	Stor spennvidde i naturtyper, godt undersøkt og viktig for forskning og undervisning. Egnet som referanseområde.	Hordaland
Sognefjorden	Enestående naturfenomen som verdens dypeste fjord, vitenskapelig svært interessant. Verneformål knyttet til fjordbunn og dypere liggende vannmasser.	Sogn og Fjordane
Dalsfjorden	Omfatter trangt sund og indre poll. Pollen har bunn med fin sand, oksygenfritt bunnvann. Rik fastsittende hardbunnsfauna i Svesundet.	Sogn og Fjordane
Vistenfjorden	Indre del har meget spesielle naturtyper med overgang fra poll til spesielle innsjøer med saltvann på bunnen, undersjøiske grotter. Overlapper med nasjonalparkplanen. Ytre del er representativ for en mindre fjord i landsdelen.	Nordland
Nordfjorden i Rødøy	Spesiell fjord med grunn terskel og bratte fjellsider. Indre halvdel inngår i Saltfjellet – Svartisen nasjonalpark.	Nordland
Tysfjorden	Komplekst og representativt fjordsystem med stor spennvidde og partier dypere enn 700 m, genetisk særegen hummerbestand. Indre deler omfattes av nasjonalparkplanen. Variert geologi, spektakulært fjellandskap også undersjøisk.	Nordland
Indre Porsangerfjord	Særegen fjord, bassenger med kaldt vann og høyarktiske dyrearter. Omfatter eksisterende verneområder, bl.a. våtmarksområde av internasjonal verdi (Ramsar-område). Særlig vitenskapelig verdi.	Finnmark

*Kategori 5 – Åpne kystområder*

Områdene omfatter et vidt spekter av naturtyper som dels er spesielle i internasjonal sammenheng, herunder skjærgårdsområder og tareskog. Verneverdiene er knyttet til det undersjøiske landskapet, sjøbunnen og planter og dyr på bunnen, og representativiteten og mangfoldet av naturtyper innen hvert område. Behovet for restriksjoner varierer mellom og innen områdene.

Tabell 3.5

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Jærstrendene	Løsmasse- og moreneavsetninger ut til 30–40m dyp. Preges av stor fysisk dynamikk pga. bølger og strøm, og utgjør et krevende miljø for et spesialisert dyreliv. Deler av området har Ramsar-status.	Rogaland
Stad	Svært eksponert kystområde. I motsetning til landet ellers, har området sunket etter siste istid. Sunkne torvavsetninger.	Sogn og Fjordane
Griphølen	Stor spennvidde i naturtyper, omfatter strømrikt og produktivt dypområde, svært rikt dyreliv, særegen og mangfoldig skjærgård, kupert undersjøisk landskap. Vitenskapelig viktig.	Møre og Romsdal



Tabell 3.5

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Karlsøyvær	Stor spennvidde i naturtyper, representativt for åpne kystområder. Vesentlige deler av gruntvannsområdet er allerede vernet som naturreservat med Ramsar-status.	Nordland
Ytre Karlsøy	Stor spennvidde i naturtyper og med spesielle kvaliteter. Representativt kystområde.	Troms
Lopphavet	Stor spennvidde, dyp renne med bratte undersjøiske vegger, korallrev, overgangssone varmt/kaldt vann. Flere eksisterende naturreservat. Egnert for langtidsovervåking og forskning.	Finnmark

#### Kategori 6 – Transekter kyst-hav og sokkelområder

Flere av områdene har betydelige arealer utenfor 4 nautiske og dels også 12 nautiske mil. Områdene omfatter arealer med betydelig næringsvirksomhet, bl.a. viktige fiskefelt hvor det drives bunntråling. Områdene har stort mangfold og spennvidde i naturtyper og i hovedsak god vanngjennomstrømning. Verneverdiene er derfor i hovedsak knyttet til bunnen og organismer som lever i tilknytning til bunnen. I deler av områdene (poller, brakkvannsområder) vil også organismer i vannmassene kunne inngå.

Tabell 3.6

Område	Aktuelt verneformål	Fylke
Østfold	Stort mangfold av naturtyper og dyre- og planteliv både på dypt og grunt vann, spesielle poller med sjeldne kransalgarter. Flere korallrev. En rekke eksisterende naturreservat. Ytre deler inngår i nasjonalpark Hvaler. Øra naturreservat i indre del er Ramsar-område. Viktig for forskning og undervisning.	Østfold
Transekt fra Tromøya	Dekker et variert utsnitt av Skagerakkysten, endemorenen Raet og brakkvannsområdet utenfor Nidelva. Strekker seg ned mot dypet i Norskerenna. Flere eksisterende verneområder i indre deler. Egnert for langtidsovervåking og forskning.	Aust-Agder
Froan – Sularevet	Representativt utsnitt fra den indre del av midtnorsk sokkel. Stor spennvidde og særegne kvaliteter knyttet til sterkt eksponerte og grunne områder i Froan og det store korallrevet på Sularyggen. Indre del omfattes av allerede eksisterende vern etter naturvernloven, og har Ramsar-status.	Sør-Trøndelag
Iverryggen	Korallrev, beskyttet mot bunntråling. Ligger i sin helhet utenfor 12 nautiske mil fra kysten.	Utenfor Nord-Trøndelag
Transekt fra Andfjorden	Representativt utsnitt fra kyst til dyphav hvor sokkelen er på det smaleste. Stort mangfold i undersjøiske naturtyper og særegne kvaliteter som rennen i kontinentalskråningen i Bleiksdypet. Inneholder korallrev. Meget rik fauna på dypt (500 m) vann. Egnert for langtidsovervåking og forskning.	Nordland og Troms
Transekt fra Tanafjorden	Representativt utsnitt fra fjord til åpent hav. Flere naturreservat allerede, hvorav Tanamunningen representerer en av landets største våtmarker (Ramsar-område). Alternativt område til Tanafjorden: Kongsfjorden.	Finnmark
Røstrevet	Verdens største kjente kaldtvannskorallrev, beskyttet mot bunntråling. Ligger som Iverryggen utenfor 12 nautiske mil.	Utenfor Nordland

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Kopi- og distribusjonsservice  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern  
0314 OSLO  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)  
Telefon: 22 18 81 00  
Telefaks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: © Erlend Haarberg/NN/Samfoto

Trykk: PDC Tangen, Aurskog - 04/2007



241 379  
Trykksak