



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2001-2002)

Rent og rikt hav

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. mars 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Havet

 Dette var havet.
 Sjølve ålvoret,
 veldigt og grått.
Men liksom hugen
 i einslege stunder
 brått opnar
glidande spegelsyn
mot gåtefulle djup –
 soleis kan òg havet
 ein blå morgontime
 opna seg
mot himmel og einsemd.
Sjå, blenkjer havet,
eg har òg stjernor
 og blåe djup.
Olav H. Hauge

1 Innledning

1.1 Et rent og rikt hav

Norge har alltid vært omgitt av et rikt hav. Vi har lange tradisjoner i å utnytte de rikdommene havet gir. Fiske og fangst har vært grunnlaget for bosettingen langs kysten. Lenge var havet den eneste transportåren for frakt av varer langs kysten. Havet ga kystbefolkningen muligheter for kontakt med andre deler av landet og med andre land, og ga mulighet for rekreasjon og økt livskvalitet. Havet og kysten preger vår kultur. Nærheten til havet var bakgrunnen for oppbyggingen av norsk skipsfart. Da det ble funnet olje i Nordsjøen rundt 1970, startet en helt ny tidsalder i utnyttelsen av rikdommene i havet.

Havet var også lenge et rent hav. Lenge trodde de fleste at havet tålte alt: At havet kunne ta i mot avfall og forurensning fra industri og annen næringsvirksomhet, fra bosetting og fra skipsfarten uten at det førte til skadevirkninger.

Det var også liten kunnskap om at havstrømmene førte forurensninger fra fjerne land til norskekysten, og at utslipp av miljøgifter i andre verdensdeler kunne føres helt nord til Svalbard. Først i de siste tiårene er vi blitt klar over at ikke bare elver, innsjøer og nære kystområder kan bli alvorlig forurenset, men at også miljøet i de åpne havområdene mange steder kan være truet.

Regjeringens visjon er å sikre et rent og rikt hav, slik at også fremtidige generasjoner skal kunne høste av de rikdommer som havet kan gi. Utfordringene er mange og store, men belønningen er også stor hvis vi lykkes. Både innenfor havbruk og fiskeri ligger det store muligheter for næringsutvikling fremover.

Meldingen legger opp til en langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av hav- og kystmiljøet. Langsiktig fordi mange av de tiltakene som foreslås bare kan få full effekt etter noe tid. Helhetlig fordi målet bare kan nås gjennom å vurdere alle belastninger og inngrep i sammenheng.

Norge har rettigheter til havområder med store olje- og gassressurser. Petroleumsvirksomheten har i de siste tiårene vært den viktigste bærebjelken i norsk økonomi. Olje og gass vil fortsatt være viktig i lang tid fremover, men er en ikke fornybar ressurs. Verdiskaping og velferd i Norge må imidlertid i tiden fremover baseres på videre utvikling og vekst også i andre næringer. Våre kyst- og havområder er blant verdens mest produktive områder for levende marine ressurser. Høsting av disse ressursene har ingen tidsbegrensning hvis vi forvalter dem i et langsiktig perspektiv. Havbruk har et stort potensial for videre næringsutvikling og verdiskaping i kyst-Norge.

Norsk sjømat skal konkurrere i et marked hvor forbrukerne blir stadig mer helse- og miljøbevisste. Forbrukerne vil være trygge på at den maten de spiser er sunn. Mat fra et rent hav er et stort konkurransefortrinn for Norge, men da må vi sørge for at forbrukerne føler seg overbevist om at produktene våre virkelig er rene og miljøvennlige: At de ikke inneholder farlige giftstoffer,

og at de ikke høstes på et vis som bidrar til en utpining av ressursgrunnlaget i havet.

Et godt havmiljø er en forutsetning for fremtidig næringsutvikling og bosetting basert på levende marine ressurser. Det er mange trusler og utviklingstrekk som kan hindre et godt havmiljø. Skal potensialet for verdiskaping utløses slik at bosetting og gode livsvilkår langs kysten sikres på lang sikt, må det derfor skje en vesentlig styrking av innsatsen for å sikre rene og produktive økosystemer langs kysten og i havet. Næringsutvikling, bosetting og miljø er gjensidig avhengige av hverandre. Det er derfor avgjørende at utviklingen av en helhetlig havmiljøpolitikk skjer i et samspill mellom myndigheter og næringslivet langs kysten.



Figur 1.1 Langs Norskekysten finner vi korallområder som dette i Saltstraumen. Her lever sjønelik, sjøanemoner, sjøstjerner, svamper og dødmannshåndkoraller.

Kilde: Erling Svensen

1.2 Formålet med denne meldingen

Formålet med denne meldingen er å

- legge frem overordnede mål for en helhetlig havmiljøpolitikk

- legge frem verktøy og prosesser for hvordan en slik politikk kan utvikles og gjennomføres på kort og lang sikt, herunder sikre en bedre koordinering mellom ulike sektorer og næringer
- legge frem forslag til ny politikk på områder av stor viktighet for havmiljøet.

Det overordnede målet er å legge grunnlaget for et rent og rikt hav bl.a. gjennom å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil utvikle *verktøy og prosesser* for å legge grunnlaget for en helhetlig havmiljøpolitikk, dvs. en politikk hvor summen av alle påvirkninger vurderes i sammenheng og baseres på kunnskap om økosystemenes struktur, virkemåte og tilstand. Hittil har ulike former for forurensning, beskatning av de forskjellige artene og ulike typer inngrep blitt vurdert og forvaltet relativt isolert. Regjeringen legger derfor opp til at fremtidig forvaltning skal være økosystembasert og sektorovergripende.

I kap. 2 foretas en gjennomgang av miljøtilstanden i våre hav- og kystområder og hvilke utfordringer en står overfor i tiden fremover. Kapitlet munner ut i en redegjørelse for hvordan Regjeringen mener at arbeidet med en helhetlig havmiljøforvaltning bør legges opp.

Den overordnede målsetningen kan bare oppnås dersom det legges opp til forsterket politikk på de områdene som har størst betydning for miljø- og ressurs situasjonen fremover. Det er mange viktige aktører som må bidra i dette arbeidet; statlige, regionale og lokale myndigheter, næringslivet og ulike organisasjoner som næringsorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner.

I kap. 3 blir det redegjort for hvilke tiltak Regjeringen mener bør iverksettes på utvalgte områder som ledd i en helhetlig havmiljøpolitikk. Kapittel 4 går nærmere inn på de internasjonale avtaler og prosesser som har betydning for miljøet og ressursene i hav- og kystområdene, og kap. 5 gjør rede for økonomiske og administrative konsekvenser.

Påvirkningen av det marine miljø er mangeartet, og meldingen omhandler ikke alle områder som det kunne vært naturlig å behandle i en melding om et helhetlig havmiljø. I kap. 1.3 er det foretatt en avgrensning av innholdet i meldingen hvor det bl.a. vises til stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

1.3 Avgrensning av innholdet i meldingen

Regjeringen har i denne meldingen ønsket å fokusere på en del områder og kilder hvor det er behov for ny politikk, og/eller som ikke er blitt behandlet grundig i tidligere stortingsmeldinger.

Utslipp av næringssalter fra husholdninger, landbruk og industri omtales ikke. Problemet med overgjødning er behandlet i St.meld. nr. 24 (2000–2001) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (RM). Det nasjonale resultatmålet på dette området er at utslippene av næringssaltene fosfor og nitrogen til eutrofi-påvirkede deler av Nordsjøen skal være redusert med omtrent 50 prosent fra 1985 og innen 2005. Reduksjonsmålet er nådd for fos-

for, men Norge har, i likhet med de andre Nordsjølandene, ikke nådd målet for nitrogen. Det nasjonale målet for utslipp av nitrogen vil bli vurdert etter Nordsjøkonferansen i mars 2002 hvor ministrene vil diskutere fremtidige mål på dette området. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om dette spørsmålet i neste RM.

Havmiljøet påvirkes av miljøgifter både fra landbaserte kilder, fra petroleumsvirksomheten og fra forurensede sedimenter i kyst- og fjordområder. Det er vedtatt ambisiøse mål for arbeidet med å redusere utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Blant annet skal alle utslipp av kjemikalier som utgjør en vesentlig trussel mot helse og miljø, stanses innen 2020, jf. bl.a. St.meld. nr. 58 (1996–97) og St.meld. nr. 24 (2000–2001) som også skisserer vedtatte strategier og virkemidler for å nå målene på dette området. Arbeidet med å redusere utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier fra landbasert virksomhet omtales ikke nærmere i denne meldingen. Utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier fra petroleumsvirksomheten har fått økt betydning for miljøtilstanden i havområdene. Meldingen inneholder derfor en beskrivelse av tiltak og virkemidler for å redusere denne belastningen på havmiljøet.

Opprydding etter tidligere tiders utslipp av miljøgifter til våre kyst- og fjordområder utgjør en særlig utfordring i arbeidet for et rent og rikt hav. Dette er et problemområde som byr på store juridiske, teknologiske og økonomiske utfordringer. For å sikre tilstrekkelig fremdrift i oppryddingen foreslår derfor Regjeringen i denne meldingen en helhetlig strategi for arbeidet fremover på dette området.

Når det gjelder skipstrafikken, har Regjeringen i denne meldingen valgt å fokusere på forebyggende tiltak for å redusere faren for skipsulykker som kan føre til oljeutslipp med derav følgende miljøskader. Videre behandles utslipp av ballastvann fra skip som kilde til introduksjon av fremmede arter. Andre forurensninger fra skipstrafikken som ulovlige utslipp av olje og kjemikalieutslipp er bl.a. beskrevet i St.meld. nr. 24 (2000–2001).

Meldingen behandler ikke problemet med forsøpling av havene og kystområdene. Dette temaet vil bli diskutert på Nordsjøkonferansen i mars, og Regjeringen vil komme tilbake til dette i neste RM. Når det gjelder friluftsliv, vises det til St.meld. nr. 39 (2000–2001). Klimaendringer som kan få betydning for tilstanden i havet, behandles heller ikke. Det vises her til St.meld. nr. 54 (2000–2001) Norsk klimapolitikk og til Regjeringens tilleggs melding som vil bli lagt frem i vår.

2 Utvikling av en helhetlig forvaltning av kyst- og havområdene

2.1 Dagens miljøtilstand og utviklingstrekk fremover

2.1.1 Miljøtilstanden

Det globale bildet: Miljøtilstanden i verdens kyst- og havområder blir stadig forverret, hovedsakelig som følge av landbaserte eller kystnære aktiviteter. Som regel er miljøskadene størst i kystnære og grunne farvann nær tett befolkede områder, der forurensningstilførslene er størst og inngrep, forstyrrelser og beskatning av levende ressurser mest omfattende. Det er også langs kysten og på kontinentalsoklene man finner både de mest produktive økosystemene og de viktigste høstbare bestandene og petroleumsressursene. Både fiskeriaktivitet og petroleumsvirksomhet er derfor konsentrert relativt nær kysten, hvor også skipstrafikken er størst. Gjennom vassdrag, havstrømmer og lufttransporterte forurensninger påvirkes havet også av landbaserte aktiviteter langt fra kysten. Denne påvirkningen er også størst i kystnære farvann, og særlig nær utløpet av elver som renner gjennom tett befolkede industri- og jordbruksområder. De åpne verdenshavene er langt mindre produktive, og også langt mindre påvirket av menneskelig virksomhet.

FNs ekspertgruppe for havmiljø (GESAMP) har identifisert forurensning fra landbaserte kilder, ødeleggelse av leveområder for marine arter, effekter av fiskeriene, og introduksjon av fremmede arter som hovedtrusler mot det marine miljø i global sammenheng. Menneskeskapte klimaendringer vil også kunne få alvorlige konsekvenser for havmiljøet, bl.a. gjennom temperaturendringer, endringer i de store havstrømmene, påvirkning på fiskerier og stigende havnivå.

Det regionale bildet: Trusselbildet varierer fra område til område. For Nordsjøen peker fiskeriene, organiske miljøgifter og næringssalter seg ut som de viktigste påvirkningsfaktorene. Også oljeforurensning, lokale utslipp av tungmetaller og organiske miljøgifter som bl.a. tributyltin (TBT) fra bunnstoff og introduserte arter, er identifisert som viktige påvirkningsfaktorer. Norskehavet og Barentshavet er generelt mindre påvirket. Her er det fiskeriene og langtransporterte tilførsler av organiske miljøgifter som påvirker de marine økosystemene mest. Lokale utslipp av miljøgifter som f.eks. TBT og et ekspanderende havbruk i kystområdene, er også viktige faktorer, mens oljeforurensning generelt er en potensiell trussel.

Boks 2.1 Miljøtilstanden

Nordsjøen

Miljøsituasjonen i Nordsjøen er blitt bedre når det gjelder tilførsler av tungmetaller fra landbasert virksomhet, oljeforurensning fra raffinerier og olje fra boreaktiviteten på sokkelen. I tillegg er tilførslene av fosfor

gått betydelig ned. Hele Nordsjøen er imidlertid fortsatt forurenset med organiske miljøgifter, mest i den sydlige delen, og for polyaromatiske hydrokarboner (PAH) og polyklorerte bifenyler (PCB) er det ingen tydelig nedgang. Det oppdages stadig flere syntetiske forbindelser i miljøet, og de økologiske effektene er stort sett ukjente. Overgjødning er først og fremst et problem i den sydlige delen av Nordsjøen, men det er også påvist overgjødningseffekter i fjorder fra svenskegrensen til Lindesnes. Ressurstilstanden i Nordsjøen er i dag preget av at flere av bunnfiskbestandene er utenfor sikre biologiske grenser. Torskebestanden står i fare for å kollapse i fiskerimessig forstand pga. historisk lav gytebestand og dårlig rekruttering.

Norskehavet og Barentshavet

Belastningene på Norskehavet og Barentshavet er lavere enn lenger sør. Det er imidlertid påvist organiske miljøgifter i fisk og sjøpattedyr fra langtransportert forurensning. Særlig i Barentshavet er det målt høye nivåer av organiske miljøgifter på dyr øverst i næringskjedene. I Barentshavet er loddebestanden for tiden i god forfatning, men har en bestandsdynamikk med store svingninger. Bestanden av norsk-arktisk torsk og kolmulebestanden er utenfor sikre biologiske grenser. Bestanden av norsk vårgytende sild er god og fortsatt økende.

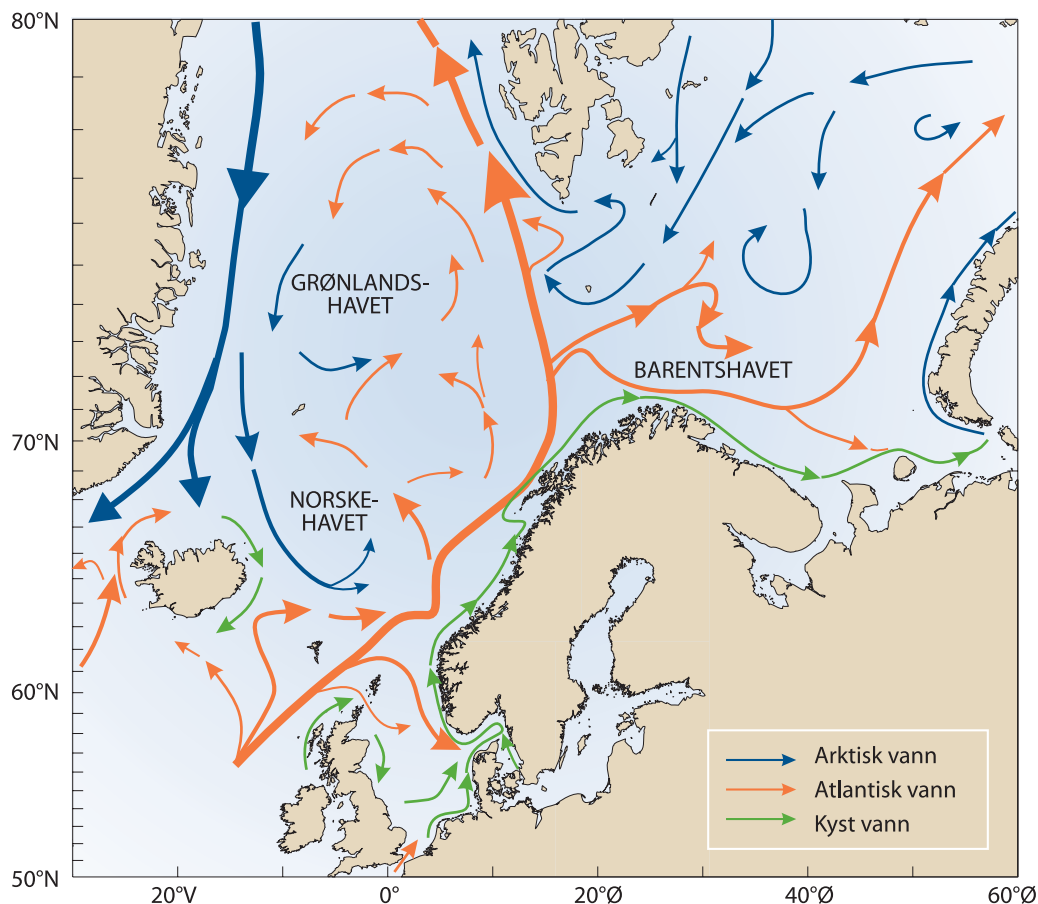
Kilde: OSPAR QSR 2000 Region I og II, ICES 2001

2.1.2 Et komplekst samspill mellom ulike påvirkninger

En rekke aktiviteter og utslipp påvirker miljøtilstanden i kyst- og havområdene. Den samlede belastningen på de marine økosystemene er derfor et resultat av vidt forskjellige påvirkningsfaktorer som overgjødning, kjemikalieutslipp, forurensete sedimenter, høsting av levende ressurser, introduksjon av fremmede arter og fysisk ødeleggelse av leveområder. I tillegg kommer forurensning som blir transportert inn i våre områder utenfra, og andre landsaktiviteter som påvirker økosystemene i våre områder, f.eks. gjennom fiske på felles bestander.

Tilstanden i norske havområder er derfor ikke bare avhengig av hvordan vi selv stiller oss, men også av hvilke forurensninger som kommer inn i norske områder med havstrømmer og vind, og av hvordan vi samhandler med andre nasjoner om felles ressurser.

Miljøtilstanden i havet bestemmes av en kompleks vekselvirkning mellom naturlig samspill og variasjon i økosystemene og menneskeskapte påvirkninger. Påvirkning på én komponent vil ha konsekvenser i andre deler av økosystemet, selv om effektene ofte kan være vanskelige å oppdage. Hvis nøkkelarter, dvs. arter som mange ledd er avhengige av, blir negativt påvirket, kan dette endre hele systemet.



Figur 2.1 Kartet viser strømsystemene i Nordsjøen, Norskehavet, Grønlandshavet og Barentshavet. Golfstrømmen, som strømmer inn i Norskehavet og nordover, fører til at hele Norskehavet og store deler av Barentshavet er isfritt og åpent for biologisk produksjon.

Kilde: Havforskningsinstituttet

2.1.3 De enkelte næringer og sektorer står overfor store utfordringer

Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet er blant verdens mest produktive havområder. Fiske og fangst sammen med fiskeoppdrett er helt avgjørende for inntektsgrunnlaget for samfunnene langs norskekysten. Fiskerinæringen er basert på fornybare, men ikke ubegrensede resurser. Det er derfor viktig å utvikle forvaltningstrategier som tar hensyn til økosystemet som helhet og hvordan fiskebestandene påvirkes av forskjellige miljøfaktorer og fiske. Et rent hav og en bærekraftig beskatning av de levende marine ressurser er en forutsetning for at verdiskapningen i fiskerinæringen skal opprettholdes og videreutvikles, og er dermed en viktig del av livsgrunnlaget for kystbefolkningen.

Beskatning medfører en endring i bestandenes og økosystemenes dynamikk. De fleste av våre økonomisk viktige arter er tilpassingsdyktige i forhold til ulike typer av påvirkning. Produktiviteten øker faktisk ved moderat beskatning ved at individuell vekst øker og fisken forplanter seg ved en lavere alder. Men når fiskepresset går over et visst nivå, er ikke bestanden lenger i stand til å tilpasse seg og man får overbeskatning. Bifangst er et problem både når det gjelder kommersielle fiskeslag og for enkelte bestander av sjøfugl og

sjøpattedyr. I tillegg kommer effekter på økosystemene i form av skade på sjøbunnen. I global sammenheng regnes overbeskatning av fiskeressurser som et vesentlig problem, og FNs matvare- og landbruksorganisasjon FAO har anslått at rundt 15–18 % av verdens fiskeressurser overfiskes. Dersom det ikke settes inn tiltak som reduserer overfisket, vil fangsten fra disse bestandene synke sterkt.

Dagens fiskeriforvaltning bygger på hovedprinsippet om en bærekraftig høsting basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning. Et hovedproblem er at den samlede globale fangstkapasiteten langt overgår de tilgjengelige ressursene. Denne overkapasiteten er kanskje den viktigste drivkraften bak overbeskatningen av fiskebestander. Også i Norge er overkapasitet et problem. Fiskeflåten er generelt for stor i forhold til ressursgrunnlaget.

Hele 90 % av det norske fisket foregår på bestander som er delt med andre land. Norske myndigheter kan således ikke fastlegge forvaltningen av disse bestandene alene, men må samarbeide med andre land om dette.

De sentrale miljøutfordringene for fiskeriforvaltningen er knyttet til forbedring av kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen, gjennomføring av økosystembasert forvaltning, inkludert føre var-prinsippet, begrensninger av bifangster og skader på viktige sjøbunnsområder, samt en mer effektiv håndheving av reguleringsbestemmelsene.

På 30 år har oppdrett av laks og ørret vokst frem til en næring med en eksportverdi på over 13 milliarder kroner. Norsk havbruksnæring er en næring i betydelig vekst og er svært viktig for utviklingen på kysten. Det er vår lange kystlinje og våre rene havområder som sammen med de ville laksebestandene er selve grunnlaget for norsk havbruk. Bare gjennom å ta vare på vårt rene havmiljø, kan vi sikre produksjon av trygge og gode matvarer. Derfor er det i norsk havbruksnærings interesse å sørge for gode oppvekstforhold for fisk og skalldyr langs norskekysten. Næringen har hatt til dels store miljøutfordringer som i betydelig grad har blitt løst gjennom utviklingen av næringen. Når det gjelder miljø, gjenstår det imidlertid fortsatt flere utfordringer. I første rekke gjelder dette oppdrettsanleggenes miljømessige påvirkning på det omkringliggende miljø, og rømming og spredning av lakselus.

Verdensmarkedet for fisk og annen sjømat er svært følsomt for rykter om forurensning, bl.a. radioaktiv forurensning. Selv om nivåene av radioaktiv forurensning i norske havområder er lave, representerer dette uønskede stoffer. Atomgjenvinningsanlegget i Sellafield er den viktigste kilden til radioaktiv forurensning i dag, men det er også fare for ulykker som kan føre til radioaktiv forurensning både fra atominstallasjoner, fra atomdrevne fartøy, og fra sjøtransport av radioaktivt materiale i Norges nærrområder. Internasjonalt arbeider Norge aktivt for å få redusert utslippene av radioaktiv forurensning til det marine miljø, og for å begrense faren for atomulykker som kan forurense norske havområder. Fiskerimyndighetene har en løpende kartlegging av fremmedstoffer i sjømat som ledd i det viktige arbeidet med å dokumentere at kvaliteten på norsk sjømat er god. Overvåking av havmiljøet er svært viktig i denne sammenheng.

Spredning av arter til områder der de ikke forekommer naturlig, har økt sterkt i omfang det siste tiåret. Samtidig har en sett stadig flere eksempler på at dette kan ha store effekter på økosystemer og naturlig forekommende arter,

og alvorlige konsekvenser for næringer som utnytter de levende ressursene. Eksempler fra norske farvann er innføring av den skadelige planktonalgen *Chatonella spp.* som trolig ble innført med ballastvann fra skip fra Asia, og spredningen av amerikansk hummer som kan fortrenge den stedegne bestanden. Selv om vi i norske farvann hittil har blitt forskånet for de mest dramatiske konsekvensene, fremtrer introduserte arter stadig klarere som en viktig trussel også hos oss. Det er derfor et påtrengende behov for å utvikle virkemidler som kan redusere uheldige effekter.

Et stort antall kjemikalier som vi vet er farlige for miljøet, og som også kan være helsefarlige, slippes fremdeles ut i mengder som gir grunn til bekymring. Selv om det er oppnådd betydelige reduksjoner i utslippene til våre hav- og kystområder av kjente miljøgifter, vil disse fortsatt finnes i naturen i konsentrasjoner som utgjør en trussel mot økosystemene. Dette skyldes at mange miljøgifter er lite nedbrytbare og lett kan lagres i næringskjedene i havet. De vil derfor utgjøre en belastning på økosystemene i mange tiår fremover, selv om nye utslipp stanses helt. Det er ikke mulig å fastsette trygge nivåer, eller tålegrenser, for miljøgifter i naturen. Derfor må utslippene av disse stoffene stanses helt.

Utslipp av miljøgifter til norske havområder skjer både gjennom lokale, landbaserte utslipp, utslipp fra petroleumsvirksomhet og gjennom utslipp fra skip, men også i vesentlig grad ved at de bringes til oss med luft- og havstrømmer etter utslipp i andre deler av verden. Dersom vi skal lykkes med å stanse tilførselene av miljøgifter til våre havområder, må løsningene finnes på et internasjonalt nivå, og innsatsen må derfor i stor grad rettes mot det internasjonale samarbeidet på dette området.

For de fleste kjemikalier mangler vi grunnleggende kunnskap om deres helse- og miljøegenskaper. Om deres effekter i miljøet, alene eller i samspill med andre stoffer, vet vi enda mindre. Langt større kunnskap om dette er nødvendig for å kunne få full oversikt over utfordringene. Av hensyn til miljøet er det spesielt viktig å kartlegge hvilke stoffer som er lite nedbrytbare og som lett lagres i næringskjedene, ettersom disse egenskapene gir stoffene potensial til å påføre miljøet langsiktige skadevirkninger av typen vi kjenner fra f.eks. PCB. Også såkalte hormonforstyrrende stoffer som kan påvirke evnen til reproduksjon hos fisk og andre dyr i havet, er det viktig å skaffe mer kunnskap om.

Utslipp over lang tid har ført til at sedimentene i en rekke kyst- og fjordområder i dag har svært høye konsentrasjoner av miljøgifter. Slik forurensning skader miljøet i de aktuelle områdene og legger også begrensninger på bruk av en rekke områder til fiske og oppdrettsvirksomhet. I tillegg utgjør forurensete sedimenter en trussel mot andre områder ved at miljøgiftene kan spres og forurense disse. Hittil er det lagt stor vekt på å stanse nye utslipp av miljøgifter. Dette arbeidet må fortsatt gis høy prioritet, men samtidig er det viktig å ta fatt på det omfattende oppryddingsarbeidet for å sikre en akseptabel miljøtilstand i alle norske kystområder.

Oljeforurensning i norske havområder kommer både fra operasjonelle og akutte utslipp fra petroleumsvirksomhet, skipstrafikk og landbaserte kilder. Petroleumsvirksomheten ekspanderer til stadig nye deler av våre havområder, også til kystnære og miljøfølsomme områder. Samtidig øker de operasjonelle utslippene av olje og kjemikalier uten at man har tilstrekkelig

kunnskap om de langsiktige miljøeffektene. Dette kan skape økende konflikt med fiskeriinteresser og miljøverninteresser. Det ligger en stor utfordring i å redusere de operasjonelle utslippene av olje og miljøfarlige kjemikalier, og i å bedre kunnskapen om effektene av utslippene. Det er også viktig å begrense arealkonflikter og faren for skader på ressurser og sårbare områder.

Skipstrafikken er en viktig kilde til akutte oljeutslipp ved ulykker og gjennom ulovlige utslipp. Akutte utslipp fra skipstrafikken skjer ofte nær land i sårbare områder. I fremtiden vil det bli fraktet store mengder råolje fra Nordvest-Russland med tankskip langs norskekysten. Sammen med den økte interessen for petroleumsvirksomhet i Barentshavet stiller dette omfattende krav til den forebyggende og skadebegrensende beredskapen og fordrer et nært samarbeid med russiske myndigheter på dette feltet. I Barentshavet er muligheten for en effektiv oljevernberedskap redusert i den mørke årstid. Det skjer en meget omfattende tankskipstrafikk knyttet til våre oljeraffinerier og oljeterminaler i Sør-Norge. Videre forventes en betydelig økning i skipstrafikken både fra Russland og de baltiske statene gjennom Øresund og Storebelt. På bakgrunn av den senere tids skipsforlis og den forventede økningen i miljøfarlige transporter av bl.a. olje langs norskekysten, er det nødvendig å styrke sikkerheten og beredskapen langs kysten.

På grunn av vår lange kyst og stedvis lave befolkningstetthet har vi i Norge fremdeles igjen natur i kyst- og strandsonen som er lite påvirket av menneskelig aktivitet. Også hos oss er det likevel betydelig press på arealene i kystsonen nær de tettest befolkede områdene. Konfliktene mellom ulike arealbrukere er økende. Også på havbunnen har vi satt tydelige spor. Det er anslått at mellom en tredjedel og halvparten av dypvannskorallrevene som finnes langs norskekysten, er skadet eller ødelagt som følge av bunntråling.

Viktige resultater er oppnådd både nasjonalt og internasjonalt for å beskytte hav- og kystområdene mot miljøskader. Det er foretatt betydelige reduksjoner i våre egne utslipp av miljøgifter og næringssalter, og internasjonalt er det satt i verk og det arbeides med globalt og regionalt regelverk for å redusere utslippene av forurensninger til havet. Likeledes er det gjort fremskritt både nasjonalt og internasjonalt for å bedre beskyttelsen av levende marine ressurser. Selv om mye er oppnådd, er det fortsatt store uløste problemer knyttet til både forurensning, fysiske inngrep og forvaltning av levende ressurser.

I kap. 3 gis det en nærmere omtale av hvilke utfordringer vi står overfor på de enkelte områdene, og av hvordan Regjeringen vil møte disse utfordringene fremover.

2.2 Behov for en mer helhetlig forvaltning

Gjennomgangen ovenfor viser at det er nødvendig å foreta en grundig vurdering av måten vi forvalter våre kyst- og havområder på dersom vi skal nå målet om et rent og rikt hav.

2.2.1 Behov for bedre samordning mellom ulike interesser

Bruken av kyst- og havområdene øker i dag i alle deler av verden, også i Norge. Antallet aktiviteter som påvirker havmiljøet vokser sterkt, og tiltak og

inngrep skjer ofte uten grunnlag i tilstrekkelig kunnskap om sammenhengene mellom belastningene og effektene på økosystemene. Med veksten i havbruksnæringen vil behovet for areal øke. Generelt er det økende aktivitet i kyst- og havområdene med derav følgende økt fare for konflikter vedrørende bruk av arealene. Petroleumsvirksomheten beveger seg nærmere land og inn i mer sårbare områder. Skipstrafikken langs norskekysten vil øke med derav følgende større fare for ulykker. Samtidig har vi fått ny kunnskap om hvor sårbart vårt hav- og kystmiljø er. Alt dette kan bety at konfliktene mellom ulike brukerinteresser vil øke i årene fremover.

Tradisjonelt har ulike former for forurensning, beskatning av ulike arter og ulike typer inngrep blitt vurdert og forvaltet relativt isolert og uten hensyn til at de aktuelle økosystemene og artene også utsettes for en rekke andre miljøpåvirkninger. Nasjonalt utformer hver sektor politikk som berører kyst- og havområdene. Denne politikken er i stor grad preget av sektor- og næringsinteresser. Den har også det til felles at den påvirker miljøet på en slik måte at det har betydning for mange andre legitime interesser. De fleste brukerne tar likevel i større eller mindre grad miljøhensyn, men det er liten koordinering mellom tiltakene i de forskjellige sektorene. Til sammen kan realiseringen av disse planene føre til at miljøet overbelastes og ressursene overutnyttes.

Det er ikke mulig eller hensiktsmessig at alle sektorer og brukere skal ha en fullstendig oversikt over hvordan deres aktiviteter påvirker andre sektorer og aktiviteter eller økosystemene i vid forstand. Det er derfor viktig at myndighetene legger til rette for at aktiviteter og inngrep i kyst- og havområdene skjer etter en helhetlig plan, hvor inngrep og påvirkning vurderes i sammenheng.

Også internasjonalt er det økende konfliktnivået og behovet for bedre samordning et aktuelt problem. EU har vedtatt et rammedirektiv for vann hvor nettopp behovet for en mer helhetlig forvaltning av vannressursene er fokusert. Landene skal utarbeide integrerte forvaltningsplaner med konkrete handlingsprogrammer for de enkelte vanddistrikt basert på miljøkvalitetsmål. Norsk oppfølging av direktivet beskrives i kap. 2.3.2.

Mange av de marine ressursene i havområdene under norsk jurisdiksjon er delt med andre land. De internasjonale avtalene angir overordnede mål for hvordan ressursene skal forvaltes. Prinsippet om bærekraftig bruk og en føre var tilnærming står sentralt. Mer presise mål for hvordan fiskebestander skal forvaltes, er imidlertid ikke utviklet i internasjonale avtaler.

Det er nødvendig at det etableres en overordnet koordinering av aktiviteter for å sikre en helhetlig forvaltning av våre hav- og kystområder. Alle sektormyndigheter og andre interesserte parter må samarbeide om en slik koordinert forvaltning. En helhetlig miljøvernpolitikk må møte både nasjonale og internasjonale utfordringer og sikre en god sammenheng mellom internasjonalt samarbeid og den nasjonale miljøverninnsatsen.

Videre er det behov for en gjennomgang av organiseringen av arbeidet på enkelte innsatsområder for å styrke effektiviteten. Et nærliggende eksempel er organiseringen av arbeidet med sikkerhet og beredskap langs kysten. Dagens organisering er fragmentert og lite helhetlig. En rekke myndigheter har ansvaret for ulike forebyggende tiltak, mens de reparerende tiltak er lagt

til andre myndigheter. Det er behov for en bedre samordning mellom ulike sektorer og nivåer i forvaltningen.

2.2.2 Det står mye på spill

Kyst- og havområdenes rike, biologiske mangfold og produksjon må forvaltes på en slik måte at de blir bevart for fremtidige generasjoner. Tapt mangfold kan sjelden rekonstrueres, og tapt produksjonsevne kan bare langsomt eller kanskje aldri bygges opp igjen. Dette bør være med på å bestemme rammevilkårene for all virksomhet som kan påvirke hav- og kystområdene negativt.

Tradisjonelt har hav- og kystområdenes verdi blitt vurdert ut fra de mulighetene for ressursutnyttelse de gir, enten dette dreier seg om uttak av olje eller fisk. Slike verdier kan la seg beregne, men boks 2.2 viser at det er knyttet en rekke verdier til det biologiske mangfoldet som ikke så lett lar seg verdsette i kroner. Det er bl.a. vanskelig å sette en pris på det som kan kalles de økologiske tjenestene.

Boks 2.2 Verdier knyttet til biologisk mangfold

–*Direkte bruksverdi* : Verdi som realiseres gjennom bruk av biologiske ressurser til f.eks. mat, medisiner, nytelsesmidler, kunst, klær, byggverk og brensel, samt bruk av natur til lek, rekreasjon, friluftsliv, turisme, undervisning og forskning.

–*Indirekte bruksverdi* : Verdi i form av livsbærende prosesser og økologiske tjenester som biologisk produksjon, jorddannelse, rensing av vann og luft, vannhusholdning, lokalt og globalt klima, karbonets, nitrogenets og andre stoffers kretsløp, økologisk stabilitet og miljøets evne til å dempe effekter av belastninger som forurensning, flom og tørke. Disse verdiene er en forutsetning for menneskelig eksistens og økonomisk aktivitet.

–*Potensiell verdi* : Verdi som ikke er utnyttet eller kjent. Slike verdier omfatter både direkte og indirekte verdier nevnt ovenfor og er bl.a. knyttet til bruk av uutnyttede genetiske ressurser både når det gjelder tradisjonell foredling og genteknologi for fremstilling av nye produkter med direkte bruksverdi.

–*Immateriell verdi* : Verdi som er etisk og moralsk forankret, f.eks. knyttet til ønsket om å vite at en art eksisterer, til kommende generasjoners muligheter og livskvalitet, og til ønsket om å ta vare på landskap og natur som del av vår kulturarv og opplevelsesverdi.

2.2.3 Økosystemtilnærming til forvaltningen av hav- og kystmiljøet

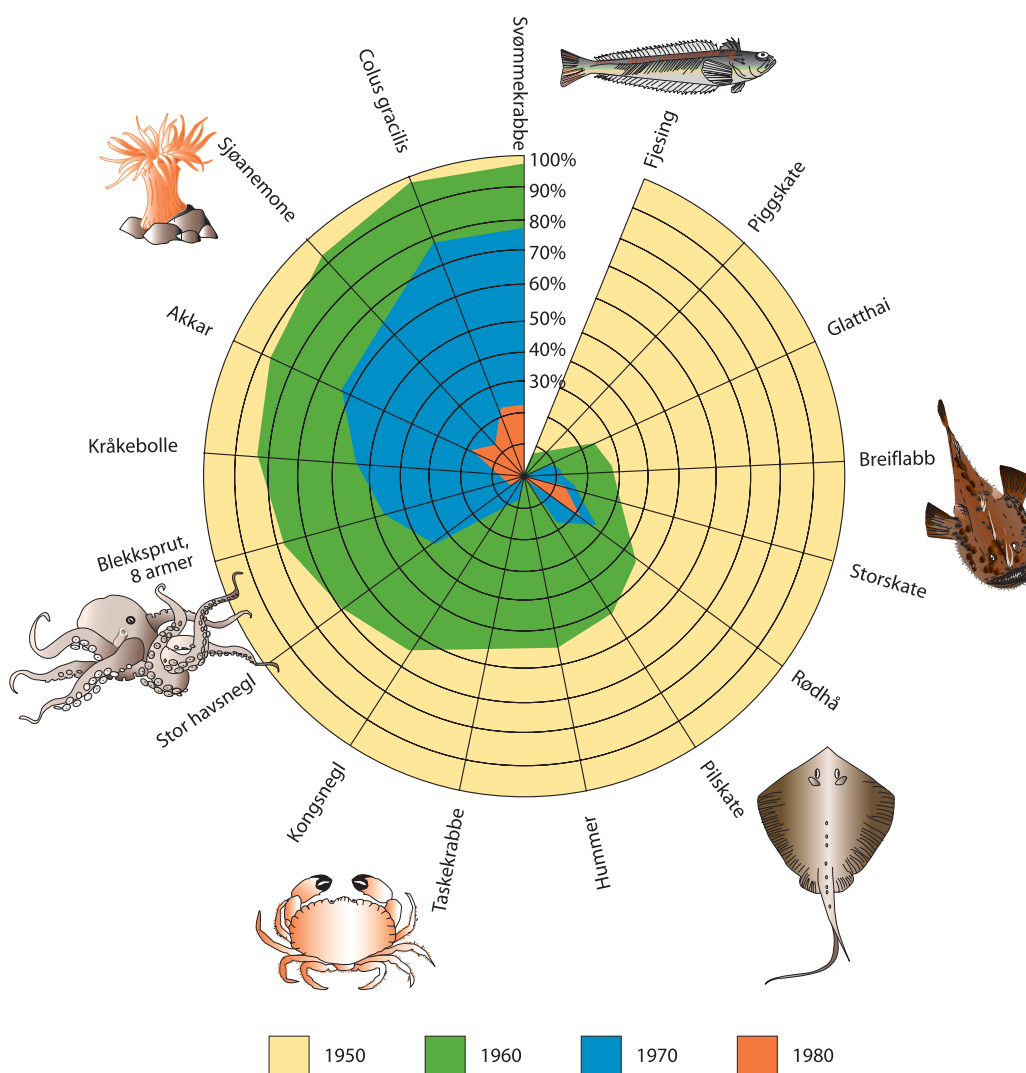
Regjeringen mener at samordning og koordinering mellom ulike myndigheter må styrkes dersom vi skal nå målsetningen om et rent og rikt hav. Regjeringen legger derfor opp til en helhetlig forvaltning av våre hav- og kystområder basert på en økosystemtilnærming. Dette er nødvendig for å kunne sikre at den samlede miljøpåvirkningen på lang sikt ikke blir større enn

at økosystemenes struktur, funksjonsmåte og biologiske mangfold kan bevares.

Med en økosystembasert forvaltning av havmiljøet menes en forvaltning som tar utgangspunkt i de rammebetingelsene økosystemet selv setter for opprettholdelse av produksjon og bevaring av biologisk mangfold. Begrepet «økosystemtilnærming» har blitt utviklet og innarbeidet i flere internasjonale avtaler i løpet av de siste ti årene og står bl.a. sentralt i oppfølgingen av konvensjonen om biologisk mangfold. I regi av denne konvensjonen er det også utviklet generelle kriterier for implementering av en økosystembasert forvaltning (Malawi-prinsippene) som Norge har sluttet seg til.

Boks 2.3 Økosystemtilnærming

Økosystemtilnærming til havforvaltning er en integrert forvaltning av menneskelige aktiviteter basert på økosystemenes dynamikk. Målsetningen er å oppnå bærekraftig bruk av ressurser og goder fra økosystemene og opprettholde deres struktur, virkemåte og produktivitet.



Figur 2.2 Biologisk mangfold i den sørøstlige delen av Nordsjøen. Figuren viser den relative nedgangen i forekomster av ulike fiskearter og bunndyr fra 1950 (ytterste sirkel) til 1980 (nær sentrum).

Kilde: Rumohr et al., 1998

I Bergen ble i 1997 fiskeri- og miljøvernministerne rundt Nordsjøen enige om en ytterligere integrering av tiltak innen fiskeri- og miljøvernforvaltningen gjennom utvikling og bruk av økosystemtilnærming. Det ble videre enighet om at en slik økosystemtilnærming skulle baseres på samarbeid mellom ulike sektormyndigheter, igangsettelse av nødvendig forskning, vurdering av effekter av menneskelig påvirkning på økosystemene og tilrettelegging for integrering av disse ulike aspektene. Myndighetene i landene rundt Nordsjøen ble bedt om å analysere fremdrift og gjenstående problemer med å gjennomføre en slik forvaltning og rapportere til den 5. Nordsjøkonferansen som skal holdes i Bergen i mars 2002.

Senere har prinsippet om økosystembasert forvaltning også blitt innarbeidet i arbeidet under OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav og i EUs nye rammedirektiv for vann.

Regjeringen vil bygge videre på dette grunnlaget og på andre globale og regionale konvensjoner og avtaler i arbeidet med å etablere rammene for en økosystembasert forvaltning av norske kyst- og havområder.

2.2.4 Sektoransvar og samordningsbehov

Det mangler fortsatt mye før en økosystemtilnærming til forvaltningen kan bli gjennomført som et overordnet grep på tvers av sektorene og ulike påvirkningsfaktorer. Sektoransvaret og næringenes egenansvar står sentralt i Regjeringens miljøvernpolitikk. I St.meld. nr. 24 (2000–2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, kap. 2, gis det en generell omtale av styringssystemet i miljøvernpolitikken.

Sektoransvaret innebærer at sektormyndigheter og næringer har et selvstendig ansvar for å legge miljöhensyn til grunn for virksomheter som påvirker miljøet i hav- og kystområdene, og at de derfor skal integrere miljöhensyn i egen forvaltning. I denne sammenheng er Fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet sentrale departementer med et særlig ansvar for sentrale virkemidler og politikk innenfor viktige sektorer som fiskeri, havbruk, petroleumsvirksomhet og sjøtransport. Forutsetningen for at sektoransvaret skal kunne gjennomføres i praktisk politikk er at det foreligger felles, nasjonale mål og en avklart ansvarsdeling mellom de ulike myndighetene.

Miljøverndepartementet har hovedansvaret for nasjonale mål, styringssystemer og resultatoppfølging i miljøvernpolitikken. Videre har Miljøverndepartementet en viktig koordineringsfunksjon i forhold til sektordepartementene. Gjennomføringen av en samordnet miljøvernpolitikk for hav- og kystområdene må forankres i dette styringssystemet.

2.3 Regjeringens opplegg for en helhetlig forvaltning

Regjeringen vil

- etablere en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet
- utarbeide helhetlige forvaltningsplaner for de kystnære sjø- og fjordområdene iht. EUs rammedirektiv for vann
- legge til rette for en langsiktig politikk med sikte på økosystembasert forvaltning av kyst- og havområdene, bl.a. basert på etablering av miljøkvalitetsmål for økosystemene.

Dette kapitlet omhandler den overordnede politikken som Regjeringen vil iverksette for å utvikle en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning. Etter Regjeringens mening er den generelle kunnskapen om Norges hav- og kystmiljø god nok til å starte prosesser for utvikling av helhetlige analyser og forvaltningsplaner som verktøy for en mer helhetlig forvaltning. Når det gjelder havområdene, vil Regjeringen i første omgang legge opp til en prosess med sikte på å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet. For kystområdene vil arbeidet skje som en del av oppfølgingen av EUs nye rammedirektiv for vann. Rammedirektivet som vil inngå i EØS-avtalen, stiller krav om utvikling av helhetlige forvaltningsplaner, bl.a. i de kystnære områdene. Parallelt med dette arbeidet vil Regjeringen forsere arbeidet med å bedre kunnskapsgrunnlaget, bl.a. overvåking og forskning, for å utvikle et mer omfattende og langsiktig system for økosystembasert forvaltning av menneskelige aktiviteter som påvirker hav- og kystmiljøet. Norge vil legge stor vekt på det videre internasjonale samarbeidet på dette området.

2.3.1 Helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet

Regjeringen tar sikte på at det skal etableres helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder som sikrer klare rammebetingelser for bruk og vern av kyst- og havområdene. Disse planene må ha bærekraftig utvikling som sentral målsetning, og forvaltningen av økosystemene må bygge på føre var-prinsippet og skje ut fra respekt for naturens tålegrenser. Viktige elementer vil være økosystemtilnærming, bl.a. gjennom etablering av miljøkvalitetsmål. I kap. 2.3.3 gis det en generell beskrivelse av opplegget for slike planer.

Arbeidet med å etablere økosystembaserte forvaltningsplaner for havområdene er et nødvendig tiltak for å sikre en mer koordinert forvaltning av havområdene og ressursene der. Det er derfor nødvendig å gå skrittvis frem og lære av erfaringer underveis. Regjeringen vil som et første skritt etablere en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet, der hensynet til miljø, fiskerier, petroleumsvirksomhet og sjøtransport vurderes samlet. Erfaringene med prosessen fra dette arbeidet vil danne grunnlag for en beslutning om å utarbeide tilsvarende helhetlige forvaltningsplaner for Norskehavet og Nordsjøen.

Det er mange årsaker til at Regjeringen ønsker å starte med Barentshavet og etablere rammer for fremtidig virksomhet i dette området som sikrer at miljøkvaliteten bevares. Dette havområdet er fortsatt relativt lite påvirket av menneskelig aktivitet. Det er et av verdens rikeste områder for fisk, sjøfugl og marine pattedyr som det er viktig å bevare for fremtidige generasjoner. Mange bestander er internasjonalt verneverdige. Økosystemene er i hovedtrekk kjente, men vi vet lite om hvordan forurensninger påvirker arter og systemer. Lave temperaturer og dravis gir lang nedbrytningstid for olje og kjemikalier som kommer ut i miljøet. Sammen med tidvis store bølgehøyder i mørketiden gir disse faktorene sterkt reduserte muligheter for effektiv bered-

skap mot akutt oljeforurensning. Svakere infrastruktur i Nord-Troms og Finnmark enn ellers i landet bidrar også til å svekke beredskapen.

Før åpningen av Barentshavet Syd for petroleumsvirksomhet i 1989 ble det gjennomført en konsekvensutredning. Dette var den første områdebaserte konsekvensutredningen iht. petroleumsloven av 1985 på norsk sokkel, og den førte bl.a. til at det ble pålagt tidsbegrensninger for leteboringen av hensyn til sårbare naturressurser. I henhold til lovverket omfattet utredningen kun konsekvenser ved leteboring og ikke ved eventuell produksjon.

Regjeringen mener at det bør utvikles bedre verktøy slik at det blir mulig å foreta en grundig avveining av de forskjellige interessene som knytter seg til Barentshavet. Dette kan best oppnås ved å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan basert på konsekvensutredninger for de enkelte sektorene. For petroleumsvirksomheten vil dette omfatte en konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet for området fra Lofoten og nordover. Parallelt vil det igangsettes arbeid med konsekvensvurderinger av bl.a. skipstrafikk, fiske og oppdrettsvirksomhet. Disse utredningene vil identifisere og vurdere problemene knyttet til den samlede menneskelige påvirkningen på havområdet. Hver sektor skal beskrive egen aktivitet og forventet utvikling, samt kartlegge konsekvensene på økosystemene og for andre samfunnsinteresser. I den forbindelse vil det være viktig å kartlegge kunnskapsbehov, sårbare områder mv.

Forvaltningsplanen skal omfatte hele Barentshavet. Konsekvensanalysen for petroleumsvirksomheten skal også omfatte en gjennomgang av eksisterende kunnskap om hele Barentshavet. Det er imidlertid ikke Regjeringens intensjon med dette å starte en prosess for å åpne Barentshavet Nord for petroleumsvirksomhet.

Hovedformålet med planen er å medvirke til konsensus om forvaltningen av havområdet mellom næringsinteressene, lokale, regionale og sentrale myndigheter, samt miljøvernorganisasjoner og andre interessegrupper, innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Myndighetenes helhetlige forvaltningsplan vil danne de overordnede rammene, men den må suppleres med sektorvise planer på mer detaljert nivå, f.eks. for petroleumsvirksomhet, fiskerier, sjøtransport osv.

Et nært samarbeid med Russland vil være nødvendig og viktig ved gjennomføring av konsekvensutredningene siden havområdet deles med Russland. Spørsmålet er allerede tatt opp i det bilaterale norsk-russiske miljøsamarbeidet og vil også bli tatt opp i den norsk-russiske fiskerikommisjon og i det norsk-russiske energi- og miljøforum.

Regjeringen vil opprette en styringsgruppe med representanter for de berørte departementene under ledelse av Miljøverndepartementet som skal koordinere utarbeidningen av den helhetlige forvaltningsplanen. Det er en forutsetning at myndigheter og andre interesserte parter i landsdelen trekkes inn i arbeidet, og Regjeringen vil sørge for å etablere prosesser som ivaretar dette på en hensiktsmessig måte. Fiske er en del av grunnlaget for samisk kultur i samiske kyst- og fjordstrøk som grenser mot Barentshavet. Sametinget vil derfor bli trukket inn i arbeidet.

Utarbeiding av forvaltningsplanen vil være et omfattende og krevende arbeid. Det må foretas en grundig avveining mellom de ulike interessene som vil bli avdekket gjennom de sektorvise konsekvensutredningene. Denne pros-

essen vil nødvendigvis ta noe tid, men Regjeringen tar sikte på å gi dette arbeidet høy prioritet slik at en helhetlig forvaltningsplan kan være på plass snarest mulig. Regjeringen vil orientere Stortinget om arbeidet gjennom stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (RM).

Det vil bli etablert et oppfølgingssystem for forvaltningsplanen som sikrer en hensiktsmessig oppdatering, bl.a. som følge av ny kunnskap som avdekkes gjennom overvåking og forskning. Planen skal gi rammebetingelser for virksomhet i området, og det er viktig at disse er mest mulig forutsigbare for de enkelte næringer.

Den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet vil som nevnt være den første helhetlige forvaltningsplanen for norske havområder. Planen som nå vil bli utarbeidet, må derfor betraktes som en førstegenerasjonsplan som også vil gi nyttige erfaringer for det videre arbeidet med slike planer, jf. kap. 2.3.3.

2.3.2 Helhetlig forvaltning av de kystnære sjø- og fjordområdene

En forpliktelse til å gjennomføre en mer helhetlig forvaltning av de kystnære sjø- og fjordområdene er allerede nedfelt i Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastleggelse av en ramme for fellesskapets vannpolitikk (rammedirektivet for vann). Direktivet skal bidra til å bevare, beskytte og forbedre vannforekomstene og vannmiljøet, og å sikre en bærekraftig vannbruk. En rekke direktiver og internasjonale konvensjoner er fastsatt med formål å beskytte vann og vannmiljø. Rammedirektivet danner en overbygning for alle disse direktivene og fastlegger rammene for hvordan forvaltningen av vann skal skje innenfor det europeiske fellesskapet. Direktivet betraktes som et av de viktigste regelverkene innen det europeiske fellesskapet for ivaretagelse av miljøet. Direktivet trådte i kraft 22. desember 2000 og skal iht. EØS-avtalen implementeres i norsk lovverk innen utgangen av 2003.

Vassdrag, grunnvann og kystvann ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen omfattes av direktivet, og gjennomføringen av direktivet vil derfor være et viktig element i forvaltningen av kystnære farvann. Hovedformålet i direktivet er å beskytte, og om nødvendig forbedre, vannkvaliteten innen 2015. All utnyttelse skal være bærekraftig over tid. Hvert land skal inndele sine vannforekomster i distrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner, såkalte nedbørfeltdistrikter. Direktivet krever at vannressursene kartlegges og overvåkes. Det skal fastsettes konkrete miljømål for vannforekomster, og innen 2009 skal det for hvert nedbørfeltdistrikt utarbeides en forvaltningsplan med et handlingsprogram for de tiltak som må gjennomføres for å oppfylle målene. Forvaltningen skal baseres på miljømål som er definert i forhold til både kjemiske og biologiske faktorer i vassdragene og i sjøområdene. Direktivet forutsetter at planer utformes gjennom en bred prosess med berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Gjennom arbeidet med å nå de oppsatte målene vil direktivet indirekte også få virkning overfor privates rettigheter og plikter. Forvaltningsplaner, vannkvalitetsutvikling, organisatoriske løsninger m.m. skal rapporteres til EFTAs overvåkingsorgan, ESA.

Direktivet sikter også mot å øke beskyttelsen av vannmiljøet mot forurensning fra miljøgifter. For prioriterte stoffer på en liste vedtatt av Europaparlamentet og Rådet skal det på fellesskapsnivå gjøres gjeldende harmoniserte

standarder for vannkvalitet og nødvendige utslippsbegrensninger og produkttiltak. Den første versjonen av denne listen med 33 prioriterte stoffer og stoffgrupper ble vedtatt i november 2001. Utslippene av de høyest prioriterte stoffene skal stanses i løpet av 20 år fra stoffene kommer på listen. Utslippene av de øvrige stoffene på listen skal reduseres progressivt slik at konsentrasjonene i miljøet kommer under kvalitetsstandardene som er under utarbeidelse for vann, sedimenter og biota.

Regjeringen ser på EUs rammedirektiv for vann som et viktig instrument for en mer helhetlig og økosystembasert forvaltning av kystnære områder, idet forvaltning av vassdragene og land- og sjøarealene i kystsonen ses i sammenheng og baseres på miljømål. Regjeringen arbeider med å avklare hvordan direktivet mest hensiktsmessig kan gjennomføres i Norge. Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet og Helsedepartementet samarbeider nå om å klargjøre hvordan ansvar, oppgaver og plikter skal fordeles og utføres. For å bistå departementene i dette arbeidet har det vært opprettet en direktoratsgruppe bestående av Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens næringsmiddeltilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt (Helseinstituttet), Fiskeridirektoratet, Kystdirektoratet og landbruksmyndighetene representert ved Landbruksdepartementet. Regjeringen tar sikte på i inneværende år å sende ut på offentlig høring en presentasjon av hvilke konsekvenser gjennomføringen av direktivet vil ha for Norge. I tillegg vil berørte myndigheter, fagmiljøer og organisasjoner bli bedt om synspunkter på forhold knyttet til administrative og faglige forhold ved gjennomføringen av rammedirektivet.

Regjeringen ønsker i høringsrunden spesielt å ta opp de kravene direktivet pålegger myndighetene å gjennomføre på kort sikt. Innen 2003 skal Norge være inndelt i nedbørfeltdistrikter, ansvarlige myndigheter skal være utpekt og implementering i norsk regelverk skal være gjennomført. Innen 2004 skal det være opprettet et register over alle områder innen hvert nedbørfeltdistrikt som krever særlig beskyttelse, samt at karakterisering av nedbørfeltdistriktene skal være gjennomført. I høringsdokumentet vil også de kravene direktivet pålegger myndighetene på lengre sikt og frem mot 2015, bli omtalt, men her er en rekke forhold fremdeles uavklarte. Dette dreier seg bl.a. om utforming av miljømål, fastsettelse av forvaltningsplaner, handlingsprogrammer og overvåkingsplaner.

Direktivets krav til gjennomføring av en helhetlig vannforvaltning med utgangspunkt i nedbørfelt vil få konsekvenser for dagens norske vannforvaltning. Dagens vannforvaltning er et resultat av særegne norske forhold. På mange områder fungerer vannforvaltningen godt, mens den kan oppfattes som fragmentert og lite optimal på andre områder. Oppfølgingen av direktivet vil bidra til en mer helhetlig og planmessig forvaltning av vannforekomstene med langt bedre beslutningsgrunnlag.

I arbeidet med å nå miljømålene skal det tas utgangspunkt i nedbørfelt, og direktivet krever administrative enheter som følger nedbørfeltgrensene og som vil gå på tvers av dagens kommune- og fylkesgrenser. Direktivet medfører at myndighetsforvaltningen skjer på tvers av etablerte skiller mellom myndigheter og forvaltningsetater på regionalt og nasjonalt nivå. Ansvarlig

myndighet på distrikts- og lokalnivå vil få en rekke viktige oppgaver, bl.a. i arbeidet med karakterisering, overvåking, planlegging og gjennomføring av tiltak. Direktivet krever en inndeling i distrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner.

Direktivet er et minimumsdirektiv og det enkelte land står i utgangspunktet fritt til å innføre strengere bestemmelser eller høyere ambisjonsnivå enn direktivets krav. Det angir et høyt ambisjonsnivå for utvikling av vannforekomster, men inneholder samtidig unntaksbestemmelser. Det enkelte lands myndigheter har et betydelig handlingsrom. I utgangspunktet kan oppfølging av direktivet utløse tiltak og restriksjoner på en rekke områder. Den nærmere konkretiseringen av miljømålene vil skje frem mot 2009 når forvaltningsplanene skal være utarbeidet og det konkrete beslutningsgrunnlaget skal foreligge i form av tiltak, nytte og kostnader.

2.3.3 Nærmere om arbeidet med en økosystembasert forvaltning av våre hav- og kystområder

Som nevnt ovenfor er det Regjeringens langsiktige mål å utarbeide helhetlige forvaltningsplaner for våre kyst- og havområder basert på tilstanden i økosystemene hvor det å unngå skade på økosystemenes evne til selvfornyelse settes i fokus. Forvaltningsplaner utarbeidet iht. vanddirektivet, jf. kap. 2.3.2, vil imidlertid ha en annen karakter og prosess enn de forvaltningsplanene som skal utarbeides for havområdene. Dette følger i hovedsak av at planene etter vanddirektivet må følge det systemet som direktivet fastlegger.

Det faglige grunnlaget må forbedres gjennom forskning på ulike belastninger og gjennom etablering av etterprøvbare miljøkvalitetsmål. Miljøovervåkingen må koordineres slik at det skaffes en best mulig oversikt over miljøstatus og endringer i miljøtilstanden.

Regjeringen forutsetter at de helhetlige forvaltningsplanene for havområdene blir utarbeidet, slik tilfellet også er for planene etter vanddirektivet, som en åpen prosess i samarbeid med berørte sektorer, næringer og andre interesser. Dette vil sikre konsensus om retningslinjene og redusere mulighetene for konflikter mellom forskjellige interesser.

Internasjonalt samarbeid vil stå sentralt både mht. forvaltning av felles havområder, som Nordsjøen, og gjennom erfaringsutveksling og felles videreutvikling av styringsverktøyene.

De helhetlige forvaltningsplanene for havområdene vil med utgangspunkt i de sektorvise konsekvensutredningene gi grunnlag for å etablere verneområder og gi generelle retningslinjer for virksomhet i havområdene. Planene bør også koordinere oppfølging av aktiviteter og tiltak og gi retningslinjer for overvåking av havmiljøet. Det bør imidlertid være sektordepartementenes ansvar å utarbeide spesifiserte forvaltningsplaner for hvordan de skal nå målene i den helhetlige planen og følge opp virksomheten i sin sektor. Departementenes miljøhandlingsplaner vil være sentrale her. På samme måte må det lokale nivået og næringene involveres. Forvaltningsplanene blir på denne måten et helhetlig og overordnet system hvor alle aktører deltar og har ansvar for mål og resultatoppnåelse på sitt respektive nivå.

Selv om planene ikke er forutsatt å få rettsvirkninger, er det en forutsetning at planene skal kunne gi forutsigbare rammebetingelser for aktiviteter

og tiltak. Dette må likevel ikke være til hinder for at betingelsene kan endres dersom det er nødvendig for å sikre at det ikke skjer vesentlig skade på miljøet. Det vil være et sentralt element i planene at de skal avdekke kunnskaps hull og peke på behov for forskning og tiltak.

2.3.3.1 Kunnskapsgrunnlaget

Vår kunnskap om de marine økosystemers struktur og virkemåte er fortsatt mangelfull. Kunnskap er nødvendig for å kunne foreta de riktige avveiningene og gjøre de riktige valgene.

Regjeringen vil

- sørge for en bedre nasjonal samordning av arbeidet som foretas av statlige institusjoner og private aktører vedrørende regelmessig tilstandsvurdering og rapportering om status, herunder vurdere om én institusjon bør ha et særskilt ansvar for å koordinere, samt se de levende marine ressurser og havmiljøet i sammenheng
- øke, sammenstille og bedre tilgjengeligheten til kunnskap om marine økosystemer ved å:
 - vurdere å gjennomføre prosjektet «Marin kartlegging og utvikling av arealdatabase for norske kyst- og havområder» (MAREANO)
 - stille krav til at relevante miljødata som fremkommer i offentlig finansierte forskningsprosjekter og gjennom offentlig pålagt overvåking, skal gjøres tilgjengelige
 - etablere nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, herunder etablere en nasjonal artsdatabank
- sørge for en koordinert datainnsamling og utredning av opprettelse av felles databaser for overvåking og forskning
- styrke og samordne arbeidet med overvåking av hav- og kystområdene innenfor eksisterende budsjettammer gjennom bedre koordinering av tilgjengelige personell og fartøyressurser, herunder vurdere en samlet rederidrift for alle norske hav- og fiskeriforskningsfartøy
- gjennomføre forskningsoppgaver i norske havområder for å øke kunnskapen om oppbygging, virkemåte og menneskelig påvirkning på disse økosystemene
- støtte gjennomføringen av et forskningsprogram om Nordsjø-økosystemet i samarbeid med EU og andre Nordsjøland for å bedre kunnskapsgrunnlaget for økosystemtilnærming til forvaltning.

Forskning gir kunnskap om og innsikt i økosystemenes struktur, virkemåte og sammenhenger med menneskelige aktiviteter og påvirkninger. Overvåking gir oppdatert informasjon om nåtilstanden i det fysiske, kjemiske og biologiske havmiljøet. Over tid er resultatet av overvåkingen tidsserier som dokumenterer endringer i havmiljøet, både naturlige og menneskeskapt. Kunnskap og innsikt fra forskning og informasjon fra overvåking danner grunnlaget for vurderinger av status, trender og prognoser om utviklingen i havet.

Bedre kjennskap til våre marine arter og habitater er en viktig forutsetning for en differensiert arealforvaltning. Internasjonalt er det mye oppmerksomhet på dette feltet, og land som Australia, Canada og USA gjennomfører store, nasjonale program for å kartlegge marine habitater i sine havområder.

Norge disponerer store sjøareal. Dette er områder vi til dels har svært mangelfull kunnskap om, men som vi samtidig har store forventninger til i forhold til muligheter for utnyttelse. Det blir derfor viktig å øke vår kunnskap generelt, samt klarlegge nærmere sammenhengene mellom det fysiske miljøet, artsrikdommen og de biologiske ressursene. Videre vil det være viktig for Norge å øke kunnskapen om potensiell utnyttelse av vårt biologiske mangfold.

En bredt sammensatt gruppe av direktorater og forskningsinstitusjoner har utviklet prosjektet MAREANO. Prosjektet omfatter nødvendige studier og kartlegging av dybdeforhold, bunntyper, geologiske forhold, forurensning og naturtyper, biologisk mangfold og marinbiologiske ressurser i utvalgte områder. Informasjonen skal gjøres tilgjengelig i en internettbasert marin arealdatabase (GIS). Videre vil databasen inneholde informasjon om eller pekere til andre informasjonskilder. Regjeringen vil vurdere MAREANO med sikte på at det skal bli en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for forvaltning av våre kyst- og havområder.

Norsk Marint Datasenter (NMD) er tillagt Havforskningsinstituttet (HI) og har en rolle i å samordne oversikt og lagring av marine miljødata. Det er viktig at data om marint miljø og levende ressurser som fremkommer gjennom forskningsprosjekter, blir gjort tilgjengelige for bruk i brede tilstandsvurderinger av de marine økosystemene. Det vil bli stilt krav til offentlig finansierte forskningsprosjekter at relevante miljødata som fremkommer i prosjektene, blir gjort tilgjengelige for bruk i slike tilstandsvurderinger.

Det vil i løpet av 2002 bli etablert en artsdatabank i Norge. Artsdatabanken vil bli plassert i tilknytning til universitetsmiljøet i Trondheim. Artsdatabanken skal samarbeide med eksisterende databaser og utgjøre en kvalitetssikret, allment tilgjengelig databank som bygger på disse. Artsdatabanken vil i de første årene arbeide med datatilgang og overfor Direktoratet for naturforvaltning foreslå reviderte, nasjonale rødlistor for arter.

Det er behov for en bedre samordning av arbeidet og utnyttelsen av resultatene fra overvåking av havmiljøet. Det gjennomføres nå betydelig overvåking av havmiljøet og levende marine ressurser av flere aktører som bare i begrenset grad er samordnet, og som ikke er en del av en overordnet felles nasjonal plan.

Følgende arbeid for samordning mellom ulike institusjoner er allerede i gang for overvåking av miljø- og ressurser:

- Høsten 2001 ble det etablert et samarbeid for marin overvåking og varslings ledet av HI, og med deltakelse fra Det norske meteorologiske institutt (DNMI), Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Norsk Polarinstitutt (NP), Statens strålevern og Nansen senter for miljø og fjernmåling (NERSC). Dette samarbeidet vil bidra til nasjonal samordning av havmiljøovervåkingen på tvers av de ulike etatene.
- Som del av arbeidet med nasjonalt program for kartlegging og overvåking av biologisk mangfold, skal det innen 2003 foreligge et samordnet opplegg for kartlegging og overvåking, som også omfatter omforente kriterier for verdiklassifisering av marine naturtyper.
- De kunnskapsinnhentende institusjonene i nordområdene har blitt enige om å arbeide for å etablere en samlet oversikt over og tverrfaglig tolkning av miljødata i nordområdene under navnet MONA. Dette er et av flere

verktøy som kan danne grunnlag for en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet.

De norske hav- og fiskeriforskningsfartøyene administreres i dag av en rekke forskjellige institusjoner. Det er et betydelig potensial for en mer kostnadseffektiv drift ved en bedre samordning av fartøyenes forskningsinnsats, som utnyttelse av tokttider m.m. Regjeringen vil derfor vurdere hvordan en samordnet rederidrift for alle norske hav- og fiskeriforskningsfartøyer skal gjennomføres. Siktemålet med organisasjonsendringen vil være høyere aktivitet innenfor samme kostnadsrammer. Utredningsarbeidet vil bli ledet av Fiskeridepartementet i samarbeid med berørte departementer.

Kvaliteten på havmiljøet påvirker økosystemene på forskjellige måter. Dette må vurderes ut fra naturlige svingninger og menneskeskapte påvirkninger. Det kan være hensiktsmessig at én statlig rådgivende institusjon har et særlig ansvar for å koordinere, samt se de levende marine ressurser og havmiljøet i sammenheng. Dette vil bli nærmere vurdert.

Norge og Island samfinansierte i 2001 FN-konferansen «Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem». Erklæringen fra konferansen peker på behovet for en mer økosystemrettet forvaltning av de levende marine ressursene. Det internasjonale råd for havforskning (ICES) har nyopprettet en rådgivende komite for økosystemer (ACE), og det er gjennom dette etablert en vitenskapelig rådgivingsmekanisme for økosystembasert forvaltning.

Regjeringen vil understreke sektorenes og næringenes egenansvar for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, og betydningen av at forskning om miljøkonsekvenser integreres som et sentralt tema i nasjonale forskningsstrategier for marin næringsutvikling.

En rekke institutter innenfor miljø- og fiskeriforskningen har lagt frem forslag til et program om verdiskaping og bærekraftig utvikling i den norske kystsonen som kan klarlegge premissene for økt verdiskaping. Regjeringen vil vurdere disse forslagene og ta stilling til hvordan disse initiativene kan følges opp.

Samordningen av det norske arbeidet med tilstandsvurdering og statusrapportering om havmiljøet vil være viktig for å gi kostnadseffektive bidrag til det internasjonale arbeidet. Samtidig gir det internasjonale samarbeidet oss en bredere og bedre beskrivelse og vurdering som øker forståelsen av miljøsituasjonen i våre egne havområder. Våre store marine økosystemer, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet, deles med andre land. Felles vurdering og forståelse av tilstanden i havmiljøet vil være en viktig forutsetning for et godt samarbeid basert på økosystemtilnærming til forvaltning av disse økosystemene.

2.3.3.2 *Utvikling av miljøkvalitetsmål*

Målsetningen om en helhetlig forvaltning av kyst- og havområdene forutsetter at det blir etablert mål for den tilstanden vi ønsker at økosystemene skal ha. Dette vil gjøre det mulig å styre påvirkningen og planlegge tiltak for å sikre et rent og rikt hav.

For å kunne fastsette miljøkvalitetsmål for kyst- og havområdene, er det nødvendig med god kunnskap om økosystemenes struktur, virkemåte og tilstand. Målene for ulike områder og økosystemer skal fastsettes i forhold til

miljøkvaliteten i et tilsvarende mest mulig upåvirket økosystem. For å sette mål for ønsket miljøkvalitet må man derfor vite hvordan miljøtilstanden er i tilnærmet uberørte områder. En integrert forvaltning der ulike påvirkninger vurderes i sammenheng stiller også store krav til kunnskap om samspillet mellom ulike former for menneskelig påvirkning og variasjoner i naturlige faktorer.

Norge har sammen med Nederland ledet arbeidet innenfor OSPAR med å utvikle kriterier og metoder for å fastsette marine miljøkvalitetsmål. I samarbeid med det internasjonale havforskningsrådet (ICES) skal det i første omgang utvikles slike mål for Nordsjøen. Det er foreslått mål for flere komponenter i økosystemet som til sammen vil bidra til å ivareta både økosystemenes produktivitet og mangfold. De første forslagene til konkrete miljøkvalitetsmål vil bli lagt frem til den 5. Nordsjøkonferansen.

Boks 2.4 Miljøkvalitet og miljøkvalitetsmål

Miljøkvaliteten i et økosystem er et uttrykk for systemets tilstand. Den omfatter både biologiske, fysiske og kjemiske forhold, inkludert resultatet av menneskelig påvirkning.

Miljøkvalitetsmål for et økosystem angir den ønskede tilstanden i systemet i forhold til et referansenivå. Referansenivået angir miljøkvaliteten i et tilsvarende mest mulig upåvirket økosystem.

2.3.3.3 Lokal forankring og sektoransvar

Regjeringen vil tilstrebe aktiv deltagelse fra alle berørte parter i forvaltningen av hav- og kystområdene, samtidig som forvaltningsansvaret skal legges på det lavest hensiktsmessige nivået. I de overordnede forvaltningsplanene vil Regjeringen legge rammene for forvaltning av de deler av miljøet som har nasjonal betydning, mens aktiviteter og ressurser som først og fremst har lokal betydning for miljøet, bør forvaltes lokalt.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med å utvikle en sektorovertgripende miljøvernpolitikk hvor det tilstrebes en helhetlig virkemiddelbruk på tvers av sektorene. Samtidig vil Regjeringen vektlegge informasjonsarbeid og tydeliggjøre nasjonale mål og prioriteringer for lokale myndigheter og næringsliv.

2.3.3.4 Internasjonalt samarbeid om en økosystembasert forvaltning

Det er en forutsetning for økosystembasert forvaltning av kyst- og havområdene at dette skjer gjennom et utstrakt samarbeid med andre land, og da særlig andre kyststater i våre nærområder. Regjeringen legger derfor stor vekt på internasjonalt samarbeid og forhandlinger. En generell omtale av det internasjonale havmiljøarbeidet er gitt i kap. 4.

I Nordsjø samarbeidet og innenfor OSPAR-konvensjonen vil Norge arbeide for at det gjennomføres nødvendige tiltak for å nå omforente miljøkvalitetsmål for Nordsjøen og andre havområder, og at det etableres en internasjonalt samordnet forvaltning basert på en økosystemtilnærming. Norge vil derfor fortsatt ha et høyt ambisjonsnivå innenfor OSPAR-konvensjonen og i

Nordsjø-samarbeidet og arbeide for en økosystemrettet tilnærming basert på felles miljøkvalitetsmål. Også i internasjonalt samarbeid om forvaltningen av levende ressurser vil Norge arbeide for en økosystemtilnærming basert på vitenskapelige råd. I forhandlinger om fiskekvoter med bl.a. EU og Russland ligger det en betydelig utfordring i å holde det samlede uttaket på et forsvarlig nivå.

Felles forskningsoppgaver for å understøtte en økosystemtilnærming til forvaltningen av Nordsjøen vil bli prioritert i samarbeid med EU og andre Nordsjøland.

ICES gir råd om fastsetting av kvoter innenfor fiskeriforvaltningen. Innenfor en økosystembasert forvaltning vil det være behov for økt bruk av ICES som faglig rådgiver, som en vitenskapelig basert, statsnøytral instans.

2.3.3.5 Resultatoppfølging

Med utgangspunkt i bl.a. erfaringene med den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet vil Regjeringen legge opp til en jevnlig vurdering av utviklingen i de marine økosystemene og forvaltningen av disse systemene. En slik statusrapport skal omfatte forslag til tiltak, endrede prioriteringer og eventuell revisjon av målene. Prosessen skal involvere eksperter innenfor alle relevante fagområder. På grunnlag av vurderingene og anbefalingene vil Regjeringen foreta en gjennomgang av status og behovet for tiltak. Resultatene vil bli rapportert, og nødvendige tiltak forelagt Stortinget på en hensiktsmessig måte, f.eks. i meldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. Gjennomgangen vil bli tilpasset de rapporteringskravene som følger av rammedirektivet for vann og OSPAR-konvensjonen.

3 Utviklingstrekk og tiltak på utvalgte områder

3.1 Innledning

I dette kapitlet omhandles en del områder og kilder hvor det er behov for ny politikk og/eller som ikke er blitt behandlet utførlig i tidligere framlegg til Stortinget.

3.2 Petroleumsvirksomheten

Innledning

Petroleumsnæringen har over lang tid vært en betydelig bidragsyter til statens inntekter og den samlede verdiskapingen. På 1990-tallet var sektorens gjennomsnittlige andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) og av total eksportverdi på henholdsvis 14 og 34 %. For årene 2000 og 2001 var andelene vesentlig høyere, hhv. 23 og 47 %. Det skyldes i stor grad høyere oljepriser.

Helt siden man startet petroleumsvirksomhet på norsk sokkel for mer enn 30 år siden, har myndighetene vektlagt at virksomheten skal drives i sameksistens med andre næringer som også driver sin virksomhet i havområdene. Det har videre gjennom alle årene med petroleumsvirksomhet i Norge vært et viktig premiss at næringen skal drive innenfor forsvarlige miljørammer. Petroleumsvirksomheten beveger seg nå nordover og inn i mer kystnære og sårbare områder. I møte med utfordringer knyttet til denne utviklingen er det viktig å bygge på de erfaringene og det virkemiddelapparatet som er utviklet. Det er også viktig å sikre et solid beslutningsgrunnlag for petroleumsvirksomheten i havområdene fra Lofoten og nordover. Dette ønsker Regjeringen å gjøre, bl.a. ved å utarbeide en konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet i disse områdene.

Også teknologiutvikling vil være viktig for fremtidige utfordringer petroleumsvirksomheten står overfor. Dette gjelder så vel i forhold til lønnsomhet og sameksistens med andre næringer som i forhold til fremtidig virksomhet i mer sårbare områder. Fra oljeproduksjonen tok til på Ekofiskfeltet i 1971 og frem til i dag, har det foregått en betydelig teknologisk utvikling. Dette har gitt sikrere og mer miljøvennlige utbyggingsløsninger. Fortsatt fokus på miljø ved utvikling av nye, mer kostnadseffektive utbyggingsløsninger vil samtidig gi mindre utslipp til luft og sjø.



Figur 3.1 Sleipner-plattformen i Nordsjøen.

Foto: Statoil

3.2.1 Utslipp til sjø

Norske havområder forurenes av operasjonelle og akutte utslipp av olje og kjemiske stoffer fra landbaserte kilder, skipsfart og petroleumsvirksomhet. Det er beregnet at petroleumsvirksomheten bare bidrar med noen få prosent av de totale tilførslene av olje fra alle land til Nordsjøen, mens den største kilden er utslipp via de store, europeiske elvene og landavrenning. Også naturlig utlekking av olje fra undergrunnen er en betydelig kilde. Tilførslene fra land påvirker først og fremst områdene nær kysten, mens oljeutslippene fra skipsfart og petroleumsvirksomhet har større betydning i åpne havområder.

Utslipp av oljebasert borevæske var tidligere den viktigste kilden til oljeforurensning fra petroleumsvirksomheten. Borevæsken fulgte med som vedheng på den utborede steinmassen fra borehullene (borekaks) som ble sluppet ut på havbunnen rundt installasjonene. Dette førte til betydelig påvirkning av sjøbunnen, med store endringer i bunndyrsamfunnene. Rundt enkeltinstallasjoner ble det påvist endringer på opptil 100 km² sjøbunn. De store endringene i dyrelivet skyldtes først og fremst oljen i borevæsken. Utslipp av oljeholdig borekaks ble derfor forbudt på norsk sokkel i 1991. De gamle kakshaugene vil imidlertid fortsette å påvirke bunnområdene i lang tid, og industrien gjennomfører nå omfattende utredninger av hva som bør gjøres i denne sammenheng.

Figur 3.2 Figuren viser utslipp til sjø fra en petroleumsinstallasjon.

Kilde: Oljeindustriens Landsforening

De største oljeutslippene fra petroleumsvirksomheten kommer i dag fra utslippene av produsert vann. Oljefeltene inneholder både olje og vann, og etter hvert som oljemengden minker følger det med stadig mer vann. De fleste eldre felt produserer derfor betydelig mer vann enn olje. Dette vannet skilles fra oljen og slippes ut etter rensing. Med dagens renseteknikker er det hovedsakelig den dispergererte delen (oljedråper) av oljen som renses, ned til i gjennomsnitt 23 milligram olje per liter produsert vann. De renseteknikkene som benyttes, fjerner i liten grad de mest skadelige forbindelsene i oljen slik som fenoler og polyaromatiske hydrokarboner (PAH).

Boks 3.1 Alkylerte fenoler i produsert vann

Alkylfenoler er aromatiske bestanddeler i olje som delvis løses i produsert vann. Laboratorieforsøk ved Havforskningsinstituttet i 2000/2001 har vist at et utvalg alkylerte fenoler som finnes i produsert vann, kan ha alvorlige hormonforstyrrende effekter på torsk ved lave konsentrasjoner. Dette førte til endret hormonbalanse i fisken og reduksjon i mengden av melke og rogn. Dersom disse resultatene kan overføres til naturlige forhold og andre fiskearter, kan slike utslipp gi langtidseffekter på økosystemene og fiskeressursene i de havområdene hvor det slippes ut produsert vann.

De fleste miljøfarlige stoffer som slippes ut i driftsfasen, slippes ut i forbindelse med produsert vann. Det produserte vannet inneholder en lang rekke naturlige komponenter fra reservoarene, inkludert naturlig forekommende radioaktive stoffer, tungmetaller og andre miljøgifter, i tillegg til tilsatte kjemikalier. Det brukes i dag et stort antall kjemikalier i de forskjellige fasene av petroleumsvirksomheten. Om lag 98 % av stoffene som slippes ut, betraktes imidlertid som ikke eller lite miljøfarlige. Kjemikaliene slippes ut i forbindelse med boring og i det produserte vannet. Det slippes i tillegg ut mindre mengder kjemikalier ved klargjøring av rørledninger. Ettersom feltene blir eldre er det behov for tilsetning av flere typer og større mengder kjemikalier på grunn av økende vannproduksjon.

Det er vanskelig å fase ut miljøgifter som finnes som forurensninger i ellers lite miljøfarlige borekomponenter, som barytt, og naturlig i produsert vann. For borevæskene kan vektstoffene til en viss grad erstattes med stoffer som inneholder mindre miljøgifter. For produsert vann kan både forbedret renseteknologi og ny teknologi som fjerner utslipp av produsert vann, være aktuelle i fremtiden. Med unntak av kobber vil målsetningene for utslipp av prioriterte miljøgifter, jf. St.meld. nr. 58 (1996–97) (s 62–63) bli nådd for kjemikalier tilsatt produkter i petroleumssektoren.

I dag benyttes det relativt lite miljøfarlige borevæsker dersom borekaket (den utborede steinmassen) skal slippes ut. Utslippene er imidlertid ikke helt uten skadevirkninger, og i områder med korallrev kan selv utslipp av ren steinmasse være et problem fordi korallene kan skades av nedslamming. Det van-

ligste vektstoffet i borevæske, barytt, finnes i dag i bunnsedimentene helt inn i Skagerrak og ytre Oslofjord, og gir en indikasjon på hvordan finpartikulært materiale fra oljevirkosomheten spres i havområdene.

Det er svært liten kunnskap om hvilke langtidseffekter den kroniske påvirkningen fra utslippene kan ha. Regjeringen vil derfor styrke forskning og overvåking knyttet til langtidseffekter av utslipp, bl.a. gjennom at det settes i gang et forskningsprogram om langtidseffektene av petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø.

Etter hvert som en rekke felt på norsk sokkel skal stenges ned, er spørsmålet om disponering av utrangerte offshore-installasjoner blitt aktuelt. Dette er også et område hvor det har vært stor internasjonal oppmerksomhet. OSPAR-kommisjonen fattet i 1998 et vedtak som fastsetter et generelt forbud mot disponering av installasjoner til havs (etterlatelse og dumping). Det kan gis unntak for understellet på store stålinstallasjoner, store betonginstallasjoner og ellers i eksepsjonelle tilfeller, når en samlet vurdering viser at det er tungtveiende grunner for disponering i havet. I disse tilfellene skal det gjennomføres konsultasjoner med de øvrige traktatparter. (For en nærmere omtale av vedtaket vises det til St.prp. nr. 8 (1998–99). I tråd med OSPAR-beslutningen vil de fleste utrangerte installasjoner på norsk sokkel bli tatt til land for gjenbruk eller resirkulering. Regjeringen ser det som viktig at hensynet til miljøet og andre brukere av havet blir ivaretatt i disponeringssakene, og en hovedregel om ilandføring av installasjonene bidrar til at de aktuelle havområdene i størst mulig grad blir tilbakeført til sin opprinnelig tilstand.

3.2.2 Utviklingstrekk

Miljøutfordringene innenfor og mellom de ulike petroleumsprovinsene, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet, varierer.

Nordsjøen og Norskehavet

Nordsjøen er den eldste og mest modne petroleumsprovinsen på den norske kontinentalsokkelen. Med unntak av Skagerrak er hele Nordsjøen åpnet for petroleumsvirksomhet. Det har vært petroleumsaktivitet i dette havområdet i over 30 år. Olje- og gassproduksjonen i Nordsjøen utgjorde i 2000 vel 80 % av den samlede petroleumsproduksjonen på norsk sokkel. Potensialet for å gjøre store nye funn er imidlertid avtagende i denne provinsen.

For Norskehavet er utfordringene særlig knyttet til fiskeressurser, sjøfugl og korallrev. Områdene utenfor Lofoten, samt området utenfor Mørekynten, vurderes som særlig sårbare i denne sammenheng. For å møte disse utfordringene vil Regjeringen sette i verk ulike typer tiltak, herunder blokkspesifikke vilkår i forbindelse med konsesjonsrunder så vel som mer generelle utredninger og forskning.

I forbindelse med den 17. konsesjonsrunden ble det satt en rekke blokkspesifikke miljø- og fiskerivilkår. For flere av de utlyste områdene er det strenge begrensninger for seismiske undersøkelser og leteboring. Dette er gjort ut fra hensyn til sjøfugl og fiskebestandene. Samtidig er det både for lete- og produksjonsfasen satt svært strenge begrensninger i forhold til utslipp av produsert vann (nullutslipp av produsert vann), samt lagt begrensninger i

forhold til antall leteboringer som kan gjennomføres samtidig. I tillegg vil Regjeringen i forbindelse med 17. konsesjonsrunde mer generelt utvide den eksisterende biologiske overvåkingen av levende marine ressurser i Norskehavet for å kartlegge mulige effekter av petroleumsvirksomheten. Det blir foreslått et eget overvåkingsprogram, og en vil komme tilbake til de nærmere detaljer i den kommende petroleumsmeldingen. Myndighetene vil også be rettighetshaverne komme med forslag til et kartleggingsprogram for sjøfugl i forbindelse med eventuell plan for utbygging og drift.

Barentshavet

Barentshavet Syd ble åpnet i 1989, jf. St.meld. nr. 40 (1988–89) Åpning av Barentshavet Syd for letevirksomhet. Det er til nå boret 59 letebrønner. Erfaringene viser ifølge Oljedirektoratet at det ikke er mer komplisert å bore i Barentshavet enn andre steder på norsk sokkel. Områdene fra Lofoten og nordover inneholder imidlertid noen av verdens viktigste ressurser av fisk, sjøfugl og marine pattedyr. De fysiske og klimatiske forholdene gjør økosystemene svært sårbare for påvirkning. Regjeringen mener derfor at det bl.a. er behov for å gjennomføre en konsekvensvurdering av helårig petroleumsvirksomhet i havområdene fra Lofoten og nordover.

Barentshavet Nord (nord for 74° 30') er ikke åpnet for letevirksomhet. Et utredningsprogram for dette området ble fastsatt av Olje- og energidepartementet høsten 1991, men en konsekvensutredning av området er ikke foretatt. En stor del av utredningene som ble planlagt iht. utredningsprogrammet, ble likevel gjennomført, og disse er samlet i en sammenfatningsrapport.



Figur 3.3 Sjøfugler er sårbare overfor oljeutslipp. Områdene utenfor Lofoten og Mørekyten vurderes som særlig sårbare. Lundefugl – Værøy.

Foto: Bård Løken/NN/Samfoto

3.2.3 Tiltak

Regjeringen vil

- sikre at målet om nullutslipp til havs blir realisert
- sette i gang et forskningsprogram på langtidseffekter av petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø i samarbeid med industrien
- opprettholde et høyt sikkerhets- og beredskapsnivå i petroleumsvirksomheten
- foreta en konsekvensutredning av helårig petroleumsaktivitet i havområdene fra Lofoten og nordover. Inntil en slik plan er på plass, åpnes ikke Barentshavet ytterligere for petroleumsvirksomhet
- foreta en vurdering av petroleumsfrie fiskerisoner i områdene fra Lofoten og nordover.

Myndighetenes målsetning er å sikre en god balanse mellom hensynet til petroleumsaktivitet og miljø- og fiskerihensynene og at petroleumsvirksomheten blir integrert i en helhetlig sameksistensmodell med andre næringer og interesser også i de nordlige havområdene. Det har videre vært et mål å sikre at virksomhetens utslipp til sjø i minst mulig grad skal være til skade for det marine miljø. Dette er utfordringer petroleumsnæringen også vil møte i fremtidig virksomhet, og de er spesielt aktuelle i de nordlige havområdene.

Nullutslipp av mulig miljøfarlige stoffer til sjø

Norge har de siste 15–20 årene regulert petroleumsindustrien stadig strengere mht. bl.a. utslipp av olje og kjemikalier. Det stilles nå svært strenge krav til dokumentasjon av innhold av miljøfarlige stoffer i kjemikalier som planlegges brukt. Det stilles videre krav til hvilke og hvor store mengder kjemikalier som kan brukes og slippes ut fra hver enkelt offshoreinstallasjon og for hvert bruksområde. Operatørene har plikt til å redusere utslippene iht. spesifikke myndighetskrav og iht. deres egne dokumenterte planer. Kravene omfatter imidlertid ikke utslipp av naturlig forekommende miljøfarlige stoffer i produsert vann.

I St.meld. nr. 58 (1996–97) om Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling ble det etablert en målsetning om nullutslipp av olje og mulig miljøfarlige kjemikalier til sjø. Målet gjaldt umiddelbart for alle nye utbygginger, og for eksisterende felt ble det lagt opp til en trinnvis måloppnåelse. I 2000 rapporterte operatørene resultatene av en gjennomgang av eksisterende virksomheter og foreslo videre arbeid mht. å nå målet. Innen 2003 skal operatørselskapene rapportere foreløpig måloppnåelse for alle sine utslippsaktiviteter, og tiltakene skal være implementert innen 2005. Regjeringen vil sikre at målet om nullutslipp av miljøfarlige stoffer til havs blir nådd. Målet omfatter både olje og tilsatte og naturlig forekommende kjemiske stoffer i produsert vann. Målet forutsetter at det utvikles teknologi og settes i verk tiltak som gjør dette mulig. Regjeringen forutsetter at operatørselskapene på norsk sokkel prioriterer utvikling av teknologi som kan fjerne eller redusere slike utslipp. Ytterligere satsing på miljøforskning fra Regjeringens side, deriblant økt kompetanse knyttet til utfordringer som ligger i skjæringspunktet mellom petroleumsaktivitet, fiskeri og miljø, vil også være et viktig bidrag i nullutslippsarbeidet.

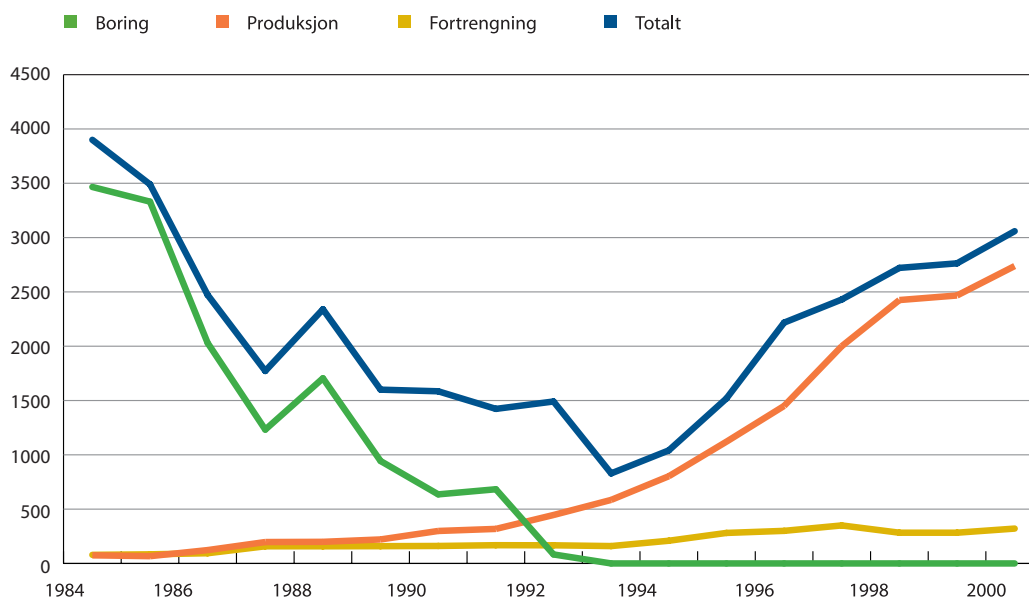
OSPAR-kommisjonen har vedtatt en anbefaling (som ikke er juridisk bindende) om produsert vann som sier at oljeinnholdet i vannet ikke skal overstige

40 mg/l, og at det fra 2006 ikke skal overstige 30 mg/l. Det gjennomsnittlige innholdet av dispergert olje i det produserte vannet som slippes ut på norsk sokkel, er i dag under 25 mg/l. Videre har anbefalingen en målsetning om at de totale mengdene olje som slippes ut via produsert vann, skal reduseres med 15 % for det enkelte land innen 2006 (med 2000 som utgangspunkt). Ut i fra dagens teknologi vil det være en stor utfordring for Norge å nå denne målsetningen.

Ny teknologi som kan bidra til at potensielle miljøbelastninger fra petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø reduseres ytterligere, er under utvikling. Dette gjelder både ny teknologi for bedre rensing av produsert vann og ny teknologi som reduserer vannproduksjonen eller fjerner utslippene av produsert vann. Hvilke teknologier som er aktuelle på ulike felt, vil være avhengig av en rekke feltspesifikke forhold. Mulighetene for valg av ny teknologi er normalt større ved nye utbygginger enn på eksisterende felt.

Reinjeksjon av produsert vann kan være et kostnadseffektivt tiltak på felt hvor vannet kan benyttes til trykkstøtte, men foreløpig reinjiseres bare ca. 9 % (i 2000) av det produserte vannet. Prognosene tilsier at denne prosenten vil øke, men neppe nok til å stanse økningen i utslippene som nå er på ca. 20 % per år. Separasjon av olje og produsert vann ved havbunnen er en ny teknikk som nå testes med hell på Trollfeltet. Dette kan bli et nytt viktig tiltak for å redusere utslippene av produsert vann. Separasjon nede i borehullet er også under utprøving, og vil kanskje være det mest effektive tiltaket hvis man finner frem til en teknologi som fungerer. En pilottest, som vil være nødvendig for videre utvikling og benyttelse av teknologien, vil trolig bli igangsatt på norsk sokkel i 2002/2003. Med disse løsningene skilles olje og vann, og bare olje tas opp på plattformen mens vannet tilbakeføres til reservoaret. Selv med slike teknikker vil det imidlertid fortsatt bli vann som må renses og slippes ut fordi de valgte teknikkene sjelden har 100 % virkningsgrad. Arbeidet med forbedrede renseteknikker må derfor fortsette parallelt med utvikling av andre teknikker.

Langtidseffekter av petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø



Figur 3.4 Operasjonelle utslipp av olje fra petroleumsvirksomheten på norsk sokkel.

Kilde: Statens forurensningstilsyn

Det er bred enighet om at kunnskapsgrunnlaget vedrørende langtidseffekter av utslipp til sjø har vært mangelfullt, og at innsatsen som gjøres på området burde organiseres på en mer hensiktsmessig måte. I St.meld. nr. 39 (1999–2000) om Olje- og gassvirksomheten ble det signalisert en mer samordnet og økt innsats for å bedre kunnskapsgrunnlaget om langtidseffekter av utslipp til sjø. En arbeidsgruppe med representanter fra forskningsmiljøene, berørte myndigheter og industrien har utredet hvor kunnskapsbehovet er størst, hvordan man kan koordinere ulike involverte instanser, og hvordan man kan samarbeide på en mer rasjonell måte enn tidligere.

Den bredt sammensatte arbeidsgruppen identifiserte forskningsområder innenfor problemstillingen langtidseffekter av utslipp til sjø fra offshoresektoren, hvor de mente det var særlig store forskningsbehov. I et rammenotat til Norges forskningsråd ble følgende områder satt opp i prioritert rekkefølge:

- Effekter i vannsøylen (vannmassene)
- Kobling mellom forskning og overvåking
- Spesielle forskningsoppgaver i Arktis
- Pågående utslipp av borekaks
- Langtidseffekter av akutte utslipp

Under hvert hovedpunkt ble det listet opp en del særlige viktige forskningsområder.

Regjeringen mener det særlig er nødvendig å øke kunnskapen om hvilke konsekvenser utslippene til sjø fra petroleumsvirksomheten kan ha på lang sikt. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger, vil Regjeringen i samarbeid med industrien igangsette et forskningsprogram i regi av Norges forskningsråd på langtidseffekter av petroleumsvirksomhetens utslipp til sjø. Dette vil bidra til å bedre myndighetenes beslutningsgrunnlag.

Akutte utslipp

Det er i de senere årene registrert en nedgang i de akutte utslippene av olje fra både skipsfarten og petroleumsvirksomheten. I 2000 ble det registrert totalt 203 akutte utslipp av olje fra petroleumsvirksomheten, tilsvarende en mengde på 35 m³. Tilsvarende tall for skipsfarten var 65 utslipp på totalt 272 m³. De akutte kjemikalieutslippene fra petroleumsvirksomheten har vært svakt økende i antall de siste årene og ligger i overkant av 100 utslipp, men mengdene er økende, fra 403 m³ i 1997 til 956 m³ i 2000. De fleste av utslippene gjelder imidlertid relativt lite miljøfarlige forbindelser.

De fleste alvorlige oljesøl i Norge har skjedd i forbindelse med skipshavarier nær kysten. Store, akutte utslipp fra petroleumsvirksomheten har ikke forekommet siden Bravo-ulykken i 1977. Dette skyldes bl.a. strenge krav til sikkerhet og bedre kontroll fra både myndigheter og operatørene. Et nytt og felles regelverk for helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten trådte i kraft fra 1. januar 2002. Dette gir tilsynsmyndighetene et bedre grunnlag for helhetlig styring og regulering, bl.a. når det gjelder å avveie de ulike hensynene knyttet til såvel det ytre miljø som til arbeidstakernes liv og helse.

Petroleumsvirksomheten beveger seg nå som tidligere nevnt, nærmere kysten og lenger mot nord. I Barentshavet vil en kombinasjon av lang mørketid, lave temperaturer og tidvis dårlig vær, kunne gjøre det svært vanskelig å drive effektive oljevernaksjoner, selv om værforholdene isolert sett ikke er vesentlig forskjellige fra de vi finner i Norskehavet. Naturlig nedbryting av olje og kjemikalier vil i tillegg gå senere enn lenger sør. For å forebygge akutte utslipp og stå rustet til å håndtere eventuelle akutte utslipp fra petroleumsvirksomheten, ser Regjeringen det som svært viktig at det blir opprettholdt et høyt sikkerhets- og beredskapsnivå i petroleumsvirksomheten.

Konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet for havområdene fra Lofoten og nordover

Konsekvensutredninger foretas for å sikre at myndighetene og rettighetshaver har et best mulig beslutningsgrunnlag for vurderingen av om og hvordan petroleumssaktivitet best kan foregå, og at de forskjellige interessegrupper og miljøer blir hørt før en beslutning treffes. Ved en konsekvensutredning vurderes tiltakets virkning på samfunnslivet, på natur og miljø til havs og på land og forholdet til andre næringer. Samtidig involveres berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og allmennheten generelt. Regjeringen mener det er særlig viktig å foreta en vurdering og interesseavveining for områder hvor petroleumssaktivitet kan kolliderer med viktige miljøinteresser. Dette gjelder bl.a. Barentshavet.

Forut for åpning av et område for petroleumsvirksomhet utreder myndighetene konsekvensene av letevirksomhet. Først utarbeides et utredningsprogram som berørte myndigheter og interesseorganisasjoner får anledning til å kommentere på. Etter dette fastsettes utredningsprogrammet av Olje- og energidepartementet. Etter at konsekvensutredningen er foretatt, sendes den på en bred høring. Dette inngår som en sentral del av beslutningsgrunnlaget for åpning. På bakgrunn av konsekvensutredningen treffes det videre beslutning om spesielle tiltak eller begrensninger på letevirksomheten

som vil gjelde i konkrete områder, eksempelvis borebegrensninger, utslippsbegrensninger, krav til anvendelse av spesiell teknologi m.m.

Deler av norsk sokkel ble åpnet for petroleumsvirksomhet på et tidlig tidspunkt uten at det ble foretatt noen helhetlig avveining av hvilke effekter aktiviteter og utslipp kunne ha på miljøet. I petroleumsloven av 1985 ble det tatt inn bestemmelser om at letevirksomhet skal konsekvensutredes før åpning av nye områder, mens anlegg og drift skal konsekvensutredes i forbindelse med eventuelle planer for utbygging og drift av det enkelte felt. Senere er det også åpnet for gjennomføring av regionale konsekvensutredninger fra operatørens side av eksisterende og påtenkt virksomhet.

Den første konsekvensutredningen før åpning av nye områder etter petroleumsloven av 1985 gjaldt letevirksomhet i Barentshavet Syd, og ble presentert i 1989. Allerede i 1980 var imidlertid deler av området åpnet, bl.a. de blokkene hvor Snøhvit ble funnet i 1984. For å få et bedre og mer helhetlig beslutningsgrunnlag, utover de feltspesifikke utredningene den enkelte rettighetshaver skal utføre knyttet til konkrete utbygginger, vil Regjeringen nå foreta en konsekvensutredning av helårig petroleumsvirksomhet i havområdene fra Lofoten og nordover. Denne utredningen må ses i sammenheng med de andre aktivitetene i området, og arbeidet med den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet.

Det er per i dag tildelt til sammen 25 utvinningstillatelser i Barentshavet, inkludert de sju utvinningstillatelsene som inngår i det samordnede Snøhvitområdet. De fleste letebrønnene er boret i eller like ved Hammerfest-bassenget. Totalt har letevirksomheten i Barentshavet kostet 28 mrd. kroner. Letingen har gitt to vesentlige funn; Snøhvitfunnet i 1984 (gass, kondensat og olje) og Goliat i 2000 (olje).

Det vil være naturlig at en konsekvensutredning av de nordlige havområdene bygger på den omfattende kartleggingen og de kunnskapene som foreligger. Samtidig er det viktig at det legges opp til en åpen prosess, hvor alle interesserte parter får god anledning til å bli hørt, bl.a. for å sikre at alle viktige temaer blir inkludert i utredningsarbeidet.

Hensikten med denne utredningen vil være å se konsekvensene av eksisterende og forventet fremtidig petroleumsaktivitet i de nordlige havområdene i sammenheng. Denne gjennomgangen vil legge grunnlaget for vurdering av rammebetingelsene for videre petroleumsaktivitet i området.

Når det gjelder videre petroleumsvirksomhet i de nordlige havområdene i tiden frem til konsekvensutredningen er ferdigstilt, vil det i denne perioden ikke tildeles nye utvinningstillatelser. For de områdene som allerede er tildelt, legger Regjeringen til grunn at arbeidet med konsekvensvurdering og helhetlig forvaltningsplan ikke skal berøre juridiske rettigheter i tildelte utvinningstillatelser.

Petroleumsfrie fiskerisoner

Myndighetene ønsker så langt som mulig å basere fremtidig petroleumsvirksomhet i havområdene fra Lofoten og nordover på den sameksistensmodellen som så langt har ligget til grunn for de ulike næringers felles bruk av havområdene. Det er et mål for Regjeringen at både petroleums- og fiskeressursene i disse områdene skal bidra til langsiktig verdiskaping i det norske samfunnet.

Likeledes er det et mål at det skal tas hensyn til sårbare ressurser slik at det sikres at all næringsvirksomhet skjer innenfor bærekraftige rammer. Vi har lang erfaring med en god sameksistens mellom petroleumsvirksomheten og fiskerinæringen, og myndighetene legger til grunn at dette også vil være situasjonen i nye områder for petroleumsvirksomhet. I den grad det skulle oppstå situasjoner der det synes umulig å oppnå god sameksistens mellom de to næringene, vil Regjeringen vurdere opprettelsen av petroleumsfrie fiskerisoner. Dette vil være sentrale elementer i den helhetlige forvaltningssplanen for Barentshavet. Den planlagte konsekvensutredning av helårlig petroleumsvirksomhet i områdene fra Lofoten og nordover vil i denne sammenheng være viktig bakgrunnsmateriale for den helhetlige forvaltningssplanen sammen med konsekvensutredningene for de andre sektorene.

3.3 Skipsfarten/sikkerhet og beredskap langs kysten

3.3.1 Trusler og utviklingstrekk

Sjøtransport er i utgangspunktet en sikker og miljøvennlig transportmåte. Bruken av havet og kysten som transportåre har stor betydning for næringsliv og bosetting langs hele kysten. Skipstrafikk er imidlertid en potensiell kilde til akutte oljeutslipp. Det er derfor viktig å sikre miljøet samtidig som det legges til rette for bruk av sjøtransporten.

Utslipp som følge av skipsulykker skjer ofte nær land. Norge har hittil unngått de store forurensningskatastrofene, men andre steder i verden har det skjedd ulykker med svært store miljøkonsekvenser. Den siste store ulykken var ulykken med tankskipet «Erika» utenfor Bretagne i Frankrike i desember 1999. Denne ulykken førte til utslipp av over 20 000 tonn tungolje, og opprenskingskostnadene beløp seg til nærmere 2 milliarder kroner.

Havariene av «Green Ålesund» ved Haugesund og «John R» nord for Tromsø i fjor vinter viste at risikoen for skipsulykker er stor også langs norskekysten, og det er forhold ved utviklingen innen skipstrafikken som kan føre til en økt risiko for skipsulykker. Når det gjelder petroleumstransport, må man regne med at denne trafikken vil øke i de nordlige områdene som følge av planer om økt petroleumsaktivitet i Barentshavet og Nordvest-Russland. I en rapport utarbeidet av Statens forurensningstilsyn (SFT) og et russisk forskningsinstitutt fremgår det at det er planer om en ukjentlig råoljetransport med skip fra og med 2005. Aktiviteten forventes å øke gradvis i årene fremover, og det er anslått at det i 2010 vil befinne seg 2–3 store tankskip langs kysten vår hver dag.

Det er rimelig å anta at den økte petroleumsaktiviteten også vil føre til en betydelig sjøtransport av lete- og produksjonsutstyr nordover. Norske forsyningsbaser og havner langs kysten vår kan få en rolle i denne transporten. Det er også tatt initiativ til å utvikle sjøtransporten som en attraktiv transportform til og fra Nordvest-Russland på mer generell basis, den såkalte «Nordlige Maritime Korridor» (NMK). Samlet sett vil dette kunne føre til økt transport – ikke bare langs kysten, men også til og fra havnene i Nord-Norge.

Det er i tillegg en mulighet for at det vil bli startet import av brukt atombrensel fra land i Vest-Europa til behandlingsanlegg i Russland, og hvor sjøtransport langs kysten av Norge er en mulig transportrute.

Den økte risikoen må møtes både gjennom forebyggende tiltak og gjennom en beredskap som kan begrense miljøskadene dersom en ulykke likevel inntreffer.



Figur 3.5 50 prosent av alle havertunger som fødes i Froan, utenfor Fosen i Trøndelag, får olje i pelsen i løpet av de tre første leveukene. Froan er Norges viktigste ynglelokalitet for havarter.

Foto: Morten Ekker

3.3.2 Tiltak for å øke sikkerheten og beredskapen langs kysten

Regjeringen vil

- utrede konsekvensene av en utvidelse av territorialfarvannet fra 4 til 12 nautiske mil med sikte på å fremme lovproposisjon til Stortinget snarest mulig
- etablere påbudte seilingsleder for skipstrafikk som representerer en miljørisiko
- arbeide for at det etableres internasjonale regler om plikt til å forhåndsvare risikobetonte transport. I påvente av internasjonale regler vil Regjeringen ta opp spørsmålet om varslingsavtale for slike transportert med Russland
- styrke den maritime trafikkrollen og overvåkingen
- vurdere hvordan slepebåtkapasiteten i Nord-Norge kan styrkes
- styrke oljevernberedskapen langs kysten ved å sørge for en bedre utnyttelse og samordning av private og statlige beredskapsressurser overfor større tilfeller av akutt forurensing
- legge til rette for en overføring av SFTs ansvar for statlig beredskap mot akutt forurensing til Kystverket.

Regjeringen mener det er viktig å prioritere gjennomføring av forebyggende tiltak slik at man kan unngå at ulykker med store miljøkonsekvenser inntreffer.

Utvidelse av territorialfarvannet og etablering av påbudte seilingsleder

I folkeretten er det nå en fast etablert adgang for kyststater til å bestemme at deres sjøterritorium kan strekke seg 12 nautiske mil ut fra kysten, og de aller fleste kyststater har nå 12 nautiske mil eller mer. I Europa er det, ved siden av Norge, bare Hellas som fremdeles har territorialfarvann på 4 nautiske mil.

I territorialfarvannet har kyststatene en mer omfattende adgang til å vedta bestemmelser med sikte på å forebygge ulykker enn det de har utenfor territorialfarvannet. En utvidelse av territorialfarvannet fra 4 til 12 nautiske mil vil bl.a. gi økt mulighet for kontroll med utenlandske skip. En utvidelse av territorialfarvannet åpner også for at man kan etablere påbudte seilingsleder lenger ut fra kysten enn man har mulighet for i dag.

Det er under ledelse av Utenriksdepartementet under utarbeidelse en konsekvensvurdering av en utvidelse av territorialfarvannet til 12 nautiske mil. Utredningen omfatter rettslige og økonomiske forhold, samt en del tekniske spørsmål. Dersom ikke konsekvensvurderingen avdekker forhold som må vurderes nærmere, tar Regjeringen sikte på å fremme lovproposisjon til Stortinget så snart dette arbeidet er ferdigstilt.

Regjeringen vil med hjemmel i havne- og farvannsloven etablere påbudte seilingsleder for trafikk som representerer en særlig miljørisiko. Fiskeridepartementet vil foreta en nærmere vurdering av risikonivået langs kysten og etablere seilingsleder, først for de områdene hvor det vurderes å ha størst risikoreducerende effekt. Seilingsleder for trafikk utenfor kysten av Nord-Norge må ses i sammenheng med en trafikkovervåking av dette området, jf. nedenfor.

Etablering av varslingsavtaler for risikobetonte transport

Muligheten for fremtidig sjøtransport av atomavfall langs kysten av Norge til Russland krever en særlig oppmerksomhet. Dersom man skal kunne etablere en forhøyet beredskap på norsk side ved denne typen transport, fordrer det at man har et tidlig varsel om den enkelte transport. En godt utbygget kystovervåking vil ikke alene være tilstrekkelig i en slik sammenheng. Tilsvarende gjelder bl.a. ved slep av utrangerte fartøyer fra Russland.

Regjeringen vil arbeide for at det etableres internasjonale regler om plikt til å forhåndsvarsle risikobetonte transport. I påvente av internasjonale regler vil Regjeringen ta spørsmålet om varslingsavtale for risikotransporter opp med Russland, evt. ved en utvidelse av eksisterende varslingsavtaler.

Styrket maritim trafikkontroll

Kystverket er ansvarlig for sivil maritim trafikkontroll og overvåking. Gjennom denne virksomheten og etatens øvrige virksomhet er Kystverket et nasjonalt kontaktpunkt for informasjon til og fra skipstrafikken og besitter betydelig informasjon om skipstrafikken til og fra Norge og langs kysten.

Kystverket er bl.a. nasjonal samordningsmyndighet etter EU-direktiv 93/75 for registrering, lagring og distribusjon av alle meldinger angående fartøyers transport av farlig og forurensende last i norske farvann. Kystverket er også nasjonal koordinator for navigasjonsvarsler (NAVCO), og dermed del av et internasjonalt formidlings- og kommunikasjonssystem for varsling av hindringer i farvannet som kan være til fare for skipstrafikken. Kystverket har

gjennom sitt meldings- og informasjonssystem for skipsfarten, ShipRep, en rekke faktaregistre som skipsregister med nærmere 100 000 fartøyer, registre over farlig og forurensende lasttyper og klasser, norske havner, losbordingsteder, loser m.m. Kystverket har også inngått avtale med Forsvaret om tverretattlig samordning av meldings- og informasjonssystemet som gjelder losplikt og anløpsbestemmelsene.

Den maritime trafikkkontrollen ved Kystverkets trafikksentraler har frem til nå vært konsentrert om indre farvann hvor det er dokumentert en særlig høy risiko. Trafikksentralene fører kontroll med skipstrafikken og håndhever seilingsregler og gir nødvendig informasjon og veiledning til fartøyer som trafikkerer farvannene som dekkes av trafikksentralene. Fra 2003 vil også det siste av de fire mest risikoutsatte og trafikerte områdene på norskekysten, Rogaland, være underlagt Kystverkets maritime overvåking og trafikkontroll. Oslofjorden, Grenlandsområdet og Nord-Hordaland er allerede dekket av trafikksentraler. Kystverket har også en utvidelse av Fedje trafikksentralens ansvarsområde i Nord-Hordaland til vurdering, slik at denne også omfatter området Bergen havn og innseilingen fra sør gjennom Korsfjorden.

Kystverket er gitt ansvaret for og starter i 2002 utbyggingen av et nettverk langs hele kysten for mottak av AIS-signaler (A utomatisk I dentifikasjons-System for skip). Dette vil styrke den maritime trafikkkontrollen og overvåkingen, også i territorialfarvannet. AIS vil gi en bedret overvåking av skipstrafikken i de områdene som overvåkes av trafikksentralene i dag, og muliggjøre overvåking av fartøyer som seiler langs kysten med farlig eller forurensende last. Med AIS vil Kystverket dermed kunne overvåke den skipstrafikken som vil kunne pålegges å bruke de påbudte seilingsledene langs kysten.

Regjeringen vil gi utbyggingen av Kystverkets nettverk for mottak av AIS-signaler høy prioritet. Ved utbyggingen av Kystverkets AIS-nett vil det bli lagt opp til at Forsvaret og andre etater med behov for informasjonen fra AIS-nettet får tilgang til denne.

Overvåkingen av kyst- og havområdene berører mange etaters ansvarsområder. Også Forsvaret spiller en betydelig rolle når det gjelder maritim overvåking. En arbeidsgruppe under ledelse av Forsvarsdepartementet utreder hvordan en kan få en bedre samordning, og eventuelt videre utvikling, av landets samlede overvåkingsressurser, slik at de ulike sivile etaters og de militære behov kan dekkes på en effektiv måte. I tillegg til overvåking er det imidlertid også nødvendig at offentlige myndigheter har evne til å gripe inn med egnede tiltak, f.eks. i forbindelse med uhell med farlig last. I kraft av sin organisasjon og tilstedeværelse langs kysten kan Forsvaret yte betydelig bistand til det sivile samfunn i kystberedskapen. Regjeringen vil vurdere behovet for overvåking på grunnlag av arbeidsgruppens rapport.

Særlig om trafikkkontroll i Nord-Norge

Barentshavet og Norskehavet er blant verdens mest produktive havområder. Samtidig er de klimatiske forholdene og mørketiden i disse områdene et ekstra risikomoment for skipstrafikken i store deler av året. Som nevnt ovenfor er det også særlige utfordringer knyttet til den fremtidige sjøtransporten utenfor kysten av Nord-Norge. Det er viktig å være forberedt på denne

utviklingen. En kontroll og overvåking av trafikken vil være et viktig element for å forebygge ulykker.

Kystverket utreder for tiden grunnlaget for etablering av en trafikksentral for Nord-Norge. Muligheten for å utnytte den eksisterende overvåkingsinfrastrukturen som er etablert ved Forsvarets kystradarkjede i Nord-Norge, vil være et av flere elementer i en slik vurdering. Det må avklares hvordan radarkjeden kan nyttes i en sivil trafikkontroll. Dette har betydning for om man og eventuelt hvor man kan etablere en trafikksentral.

Regjeringen mener det bør legges opp til en maritim trafikkontroll på norsk side som legger et godt grunnlag for samarbeid med russiske myndigheter om ivaretagelse av sikkerheten og miljøet i de nordlige farvann. Kystverkets trafikksentraler vil være naturlige, operative enheter og kontaktpunkter i samarbeid om trafikkontroll. Regjeringen vil derfor gå videre med vurderingen av en trafikksentral for Nord-Norge.

Særlig om slepebåtkapasitet i Nord-Norge



Figur 3.6 KV Svalbard, som her ligger til kai i Molde, er Kystvaktens nyeste og mest moderne fartøy. Det skal settes inn i oppdrag i nordområdene, dvs. Barentshavet og områdene rundt Svalbard.

Foto: Lars Petter Skillestad, Forsvarets Mediesenter

Det er fra mange hold pekt på at slepebåtkapasiteten er et svakt punkt ved beredskapen mot akutt forurensing i Nord-Norge. Det vil være en fordel å knytte en slepebåtkapasitet opp til Kystverkets trafikkontroll.

Fra sommeren 2002 vil kystvaktskipet KV Svalbard settes i regulær tjeneste. Dette fartøyet vil særlig operere i de nordlige farvann, og kan slepe større fartøyer. Utvikling innen petroleumsvirksomheten i Barentshavet må

forventes å føre til at det også stasjoneres forsyningsskip med slepekapasitet i landsdelen. Dette vil bidra til en bedring av beredskapen.

Regjeringen vil foreta en nærmere vurdering av hvordan slepebåtberedskapen i Nord-Norge kan styrkes.

Sikkerhet i farvannene ved Svalbard

I tillegg til utfordringene knyttet til en sikker skipstrafikk utenfor Nord-Norge, har det vært stor oppmerksomhet knyttet til sjøsikkerheten ved Svalbard. På grunn av den egne lovgivningssituasjonen og infrastrukturen på øygruppen krever tiltak på Svalbard på dette området særskilt vurdering. For å få en samordnet plan for arbeidet med sjøsikkerhet i farvannene ved Svalbard, har det interdepartementale polarutvalget nedsatt en arbeidsgruppe under ledelse av Justisdepartementet. Arbeidsgruppen har som mandat å vurdere alle sider ved sikkerheten på sjøen, herunder eventuelle farvannstiltak. Gruppen er bedt om å utarbeide en oversikt over status i arbeidet som er utført eller pågår på ulike hold på området, og om å vurdere om det er behov for ytterligere tiltak, og eventuelt foreslå slike.

Den statlige beredskapen mot akutt forurensing

Det er viktig med en bedre organisering og samordning av arbeidet med sikkerhet og beredskap. Som et første skritt har Miljøverndepartementet samlet myndigheten og det statlige ansvaret for akutt beredskap etter forurensningsloven, som tidligere var delt mellom Sjøfartsdirektoratet og Statens forurensningstilsyn (SFT), og lagt dette til SFT. Sjøfartsdirektoratet inngår i SFTs aksjonsledelse som maritim rådgiver.



Figur 3.7 SFTs oljevernberedskap er i aksjon med lenser i Bleivika, Haugesund etter havariet med «Green Alesund» i desember 2000.

Foto: Statens forurensningstilsyn

Regjeringen mener det bør legges til rette for bedre koordinering av beredskapen mot akutt forurensning og Kystverkets forebyggende arbeid, hvor Kystverket har betydelige operative ressurser.

Det er allerede i dag etablert en samarbeidsavtale mellom Kystverket og SFT. SFTs oljevern fartøyer opereres av Kystverket og benyttes til daglig i Kystverkets fyr- og merketjeneste. Ved statlige aksjoner mot akutt forurensning overtar SFT det operative ansvaret for fartøyene. Kystverket har imidlertid ansvar for en rekke forebyggende funksjoner, ved siden av de allerede nevnte trafikksentralene. Dette gjør at Regjeringen mener at det er naturlig å se det operative ansvaret ved SFTs beredskapsavdeling i en organisatorisk sammenheng med Kystverket, jf. beskrivelsen ovenfor av Kystverkets rolle i trafikkontroll- og informasjonssammenheng.

Regjeringen mener derfor det vil være riktig å overføre SFTs ansvar for statlig beredskap mot akutt forurensning til Kystverket. SFTs beredskapsavdeling er i dag samlokalisert med Kystverket 1. distrikts sjøtrafikkavdeling for Oslofjorden i Horten. Den foreslåtte omorganiseringen vil derfor ikke medføre behov for en omlokalisering av SFTs beredskapsavdeling og kan gjennomføres uten tilføring av nye midler. SFT vil fortsatt ha myndigheten til å stille beredskapskrav overfor kommuner og privat virksomhet, herunder tilsynet med oppfølgingen av kravene.

Regjeringen vil styrke og effektivisere den statlige oljevernberedskapen i årene fremover. SFT utreder hvordan en kan få en bedre utnyttelse og samordning av de private og de statlige beredskapsressursene overfor større tilfeller av akutt forurensning. SFT er også i ferd med å analysere beredskapsbehovet for den nordlige landsdelen i lys av det endrede risikobildet.

3.4 Radioaktiv forurensning

3.4.1 Trusselbildet

Nivåene av radioaktiv forurensning i norske farvann er påvirket både av virksomhet som foregår i dag, og av tidligere utslipp. De største bidragene stammer fra prøvesprengningene på 1950- og 60-tallet, Tsjernobylulykken i 1986 og utslipp fra reprosesseringsanleggene for brukt kjernebrensel. I tillegg har ulike naturlig forekommende radioaktive stoffer blitt tilført norske farvann fra aktiviteter som petroleumsvirksomhet og gruvedrift.



Figur 3.8 Kartet viser transport av cesium via havstrømmene fra Sellafield. Transportveien er den samme som for technetium. Kartet viser også den transporttiden det tar fra cesium slippes ut fra Sellafield til det når de ulike områdene.

Kilde: Arctic Monitoring and Assessment Programme

Vel så viktig som den faktiske forurensningen er imidlertid faren for ulykker som kan føre til mer omfattende utslipp og forurensning av norske områder. Den største utslippsrisikoen er knyttet til atominstallasjoner og avfallslagre i Norges nærområder, men også atomdrevne fartøy og sjøtransport av radioaktivt materiale utgjør en fare for radioaktiv forurensning av norske farvann. Atomgjenvinningsanlegget i Sellafield er i dag den viktigste utslippskilden som påvirker norske farvann. De store mengdene flytende radioaktivt avfall som er lagret ved anlegget, utgjør også et meget stort utslippspotensial.

Av de ulike radioaktive stoffene som slippes ut fra Sellafield, er det utslippene av technetium-99 som berører norske interesser mest. Disse utslippene

økte kraftig på midten av 90-tallet og følger havstrømmene gjennom Nordsjøen og videre oppover langs norskekysten. Utslippene er målt langs vestkysten av Svalbard og inn i Barentshavet. Langs norskekysten har det vært en kraftig stigning i technetiumnivåene i havvann og i marine organismer som skalldyr og tang siden 1996. Britiske myndigheter legger opp til at utslippene skal fortsette på dagens nivå helt til 2006, og ytterligere økning i nivåene langs norskekysten kan ikke utelukkes.

Selv om technetiumnivåene i norske farvann er mangedoblet siden midten av 1990-tallet, er de fortsatt meget lave og representerer ikke noen umiddelbar fare for miljø eller helse. Det er imidlertid betydelig usikkerhet når det gjelder hvordan nivåene vil utvikle seg over tid i marine organismer.

Faren for større utslipp i forbindelse med ulykker eller terrorhandlinger mot atominstallasjoner antas å utgjøre en mer alvorlig trussel mot helse og miljø enn de regulære utslippene. I de senere årene har det vært størst fokus på risikoen knyttet til atomkraftverk, avfallslagre og utrangerte atomdrevne fartøyer i det tidligere Sovjet, og da særlig på Kolahalvøya. Etter hendelsene den 11. september i fjor er det imidlertid blitt klart at lagrene av flytende, høyaktivt avfall fra represseringen i Sellafield trolig utgjør en større trussel.

I likhet med utslippene fra Sellafield, er muligheten for frakt av atomavfall langs norskekysten gjenstand for sterk bekymring. Slik transport kan bli aktuell både i forbindelse med import av brukt atombrensel til Russland, og som en følge av planene om å skipe kjernebrensel mellom Japan og de vesteuropeiske represseringsanleggene gjennom Nordøstpassasjen, dersom disse blir realisert. Slik transport mellom Europa og Japan foregår i dag langs sørlige ruter, der det er stor motstand fra mange av kyststatene. Dette er trolig den viktigste grunnen til at aktørene nå vurderer en alternativ seilingsrute. Når det gjelder import av brukt brensel til Russland, er det foreløpig uklart om det blir aktuelt med sjøtransport fra vest gjennom norske farvann. Import av brukt brensel til Russland fra vesteuropeiske land vil være politisk svært kontroversielt og derfor lite sannsynlig. Transport over land fra tidligere sovjetstater og asiatiske land kan synes mer aktuell.

Sjøtransporter av kjernebrensel og høyaktivt avfall inneholder store radioaktivitetsmengder. Det er imidlertid strenge sikkerhetsregler for slike transport, og faren for større utslipp ved en ulykke synes å være liten. Dette har sammenheng med at det radioaktive materialet er i fast form og emballert i spesielle sikkerhetsbeholdere som skal tåle store påkjenninger. Det har ikke vært ulykker i løpet av de over 20 årene denne typen skipstransporter har foregått. Muligheten for forlis og ulykker vil likevel alltid være til stede. Uavhengig av den faktiske forurensningsfaren vil atomtransporter langs norskekysten dessuten kunne skape frykt for forurensning av havet og usikkerhet blant kystbefolkningen og konsumenter av sjømat.

Selv om nivåene av radioaktiv forurensning i norske havområder er lave og ikke utgjør noen direkte fare for miljø eller helse, er snarlige reduksjoner meget viktig. Det er usikkerhet om virkningene på lang sikt, og utslippene representerer et potensielt problem i markedsføringen av norsk sjømat. Verdensmarkedet for fisk og annen sjømat er svært følsomt både for realiteter og rykter om radioaktiv forurensning. Det er også økende fokus på «ren» mat

blant forbrukerne. Radioaktiv forurensning av havet er derfor sterkt uønsket og i strid med viktige norske næringsinteresser.

Ved større utslipp som følge av en ulykke eller terroranslag mot atominstallasjoner i Norges nærområder, er det atmosfærisk nedfall og konsekvenser for folkehelsen og landmiljøet som er den største bekymringen, men også forurensningen av det marine miljø vil kunne bli alvorlig.

Internasjonalt arbeider Norge aktivt for å få redusert utslippene av radioaktiv forurensning til det marine miljø, og for å begrense faren for atomulykker som kan forurense norske områder.

3.4.2 Tiltak

Regjeringen vil

- opprettholde presset på britiske myndigheter inntil utslippene av technetium -99 er stanset
- videreføre innsatsen under handlingsplanen for atomsaker
- arbeide for å styrke internasjonale avtaler og regelverk knyttet til transport av radioaktivt materiale
- styrke overvåkingen av radioaktiv forurensning i norske farvann
- hindre radioaktiv forurensning fra nasjonale kilder.

Press på britiske myndigheter i Sellafieldsaken

Regjeringen har lagt betydelig press på den britiske regjeringen for å få dem til å omgjøre miljødirektoratets beslutning om å fortsette utslippene av technetium-99 frem til 2006. Dette presset vil vedvare til utslippene er stanset. Regjeringen foretar også en vurdering av hvilket grunnlag Norge har i internasjonale konvensjoner for å reise sak mot britene. I denne sammenheng er det tatt kontakt med Irland, som i Sellafieldsaken har stevnet Storbritannia både under havrettskonvensjonen og OSPAR-konvensjonen. Regjeringen vil også fortsette å bruke samarbeidet mellom de nordiske miljøvernministrene til å skape et koordinert nordisk press på britene i Sellafieldsaken. Regjeringen vil videre benytte Nordsjøsamrådet, samarbeidet under OSPAR-konvensjonen og andre aktuelle fora til å legge politisk press på britiske myndigheter og styrke det internasjonale avtaleverket når det gjelder radioaktiv forurensning.

Handlingsplan for sikkerhet ved atomanlegg i Nordvest-Russland

Gjennom handlingsplanen for atomsaker bidrar Norge til arbeidet med å bedre atomsikkerheten og redusere faren for radioaktiv forurensning fra Russland og sentraleuropeiske stater. Prosjektene under handlingsplanen er bl.a. knyttet til håndtering av radioaktivt avfall fra opphuggingen av utrangerte atomubåter, bedring av sikkerheten ved kjernekraftverkene på Kola, ved Leningrad og i Litauen. Et prosjekt for modernisering og utvidelse av et renseanlegg for flytende radioaktivt avfall i Murmansk ble avsluttet i juni 2001. Dette prosjektet vil gjøre det mulig for Russland å slutte seg til Londonkonvensjonens forbud mot dumping av alle typer radioaktivt avfall til sjøs. Handlingsplanen omfatter også prosjekter med sikte på å styrke russiske miljøvern- og strålevernmyndigheter. Regjeringen vil videreføre innsatsen under handlingsplanen for atomsaker med særlig vekt på sikkerhet ved atominstallasjoner og håndtering av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel.

Forhindre utslipp fra sjøtransport av atomavfall

FNs havrettskonvensjon hindrer nasjonal lovgivning som tar sikte på å stanse skipsfart i den økonomiske sonen, selv om det dreier seg om frakt av miljøfarlige stoffer. I tillegg til politisk og diplomatisk arbeid for å unngå at slike transporter legges gjennom norske farvann, tar Regjeringen derfor sikte på å styrke internasjonale avtaler og regelverk med betydning for sikkerheten ved slike transporter, og å bedre farledssikkerheten og beredskapen nasjonalt. Norge har tatt opp spørsmålet om internasjonale krav til forhåndsvarsling og erstatningsansvar ved atomtransporter i FN's kommisjon for bærekraftig utvikling og på Det internasjonale atomenergibyråets (IAEAs) generalkonferanse. Regjeringen vil også ta opp denne saken på Nordsjøkonferansen i mars 2002. Regjeringen vil også ta opp med Russland spørsmålet om en utvidelse av eksisterende varslingsavtaler til å omfatte transport av råolje og atomavfall.

Når det gjelder tiltak for styrket sjøsikkerhet og beredskap langs kysten, vises det til omtalen i kap. 3.3. En rekke av tiltakene her vil bidra til å bedre sikkerheten dersom transport av atomavfall blir aktuelt i norske farvann.

Overvåke og dokumentere forurensningen

Det er etablert et omfattende overvåkingsprogram i regi av Statens strålevern for å dokumentere utviklingen når det gjelder radioaktiv forurensning i norske farvann. Den maritime delen skjer i et nært samarbeid mellom Statens strålevern og Havforskningsinstituttet. Denne overvåkingen er viktig for å kunne dokumentere utviklingen av forurensningsnivåene og identifisere kildene til radioaktiv forurensning av norske områder. Overvåkingen gir også grunnlag for å vurdere forurensningens mulige betydning for helse og miljø. At man til enhver tid har oppdatert og troverdig dokumentasjon av forurensningsnivåene, er også avgjørende når det gjelder å forebygge at ubegrunnede rykter og spekulasjoner fører til reaksjoner i markedene for fisk og annen sjømat. Overvåkingsprogrammet er under kontinuerlig utvikling og vil bli styrket ytterligere.

Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt foretar fortløpende analyser av forekomst av fremmedstoffer i sjømat, inklusive radioaktive stoffer. Resultatene legges inn i instituttets miljødatabase. Antall fiskeslag og annen sjømat, samt de parametre det analyseres for, utvides stadig. Dokumentasjon av forekomst av fremmedstoffer i sjømat er et viktig område for fiskerisektoren og et prioritert område for fiskeriforvaltningen. Sjømat skal være trygg mat. Instituttet har derfor over de siste årene fått tilført betydelige midler for å utbygge analysekapasiteten og styrke kompetansen innen dette feltet.

Nasjonale kilder

Overvåkingsprogrammet for radioaktiv forurensning skal også fange opp nasjonale kilder. Dette omfatter blant annet utslipp fra forskningsreaktorer, isotop-produksjon og sykehus. Som omtalt under kap. 3.2 inneholder det produserte vannet som slippes ut fra petroleumsvirksomheten også en del naturlig forekommende radioaktive stoffer (radium). Disse utslippene er ikke godt nok kartlagt på norsk sokkel. Selv om det i følge Statens strålevern ikke er grunn til å anta at naturlig forekommende radioaktivitet i produsert vann representerer noen vesentlig fare for helse eller miljø, er dette en problemstilling som forsterker nødvendigheten av å utvikle ny teknologi som reduserer de

totale utslippene av produsert vann fra norsk sokkel. Under oljeproduksjonen dannes det også avleiringer i rør og annet utstyr som kan inneholde oppkonsentrerte naturlig forekommende radionuklider i konsentrasjoner som gjør at avleiringene blir definert som lavradioaktivt avfall (scale). I påvente av et permanent deponeringsalternativ blir i dag mellom 200 og 300 tonn slikt avfall forsvarelig, men midlertidig lagret på oljebaser langs norskekysten. Regjeringen ser det som viktig at det blir etablert forsvarlig permanent lagring for dette avfallet på land.

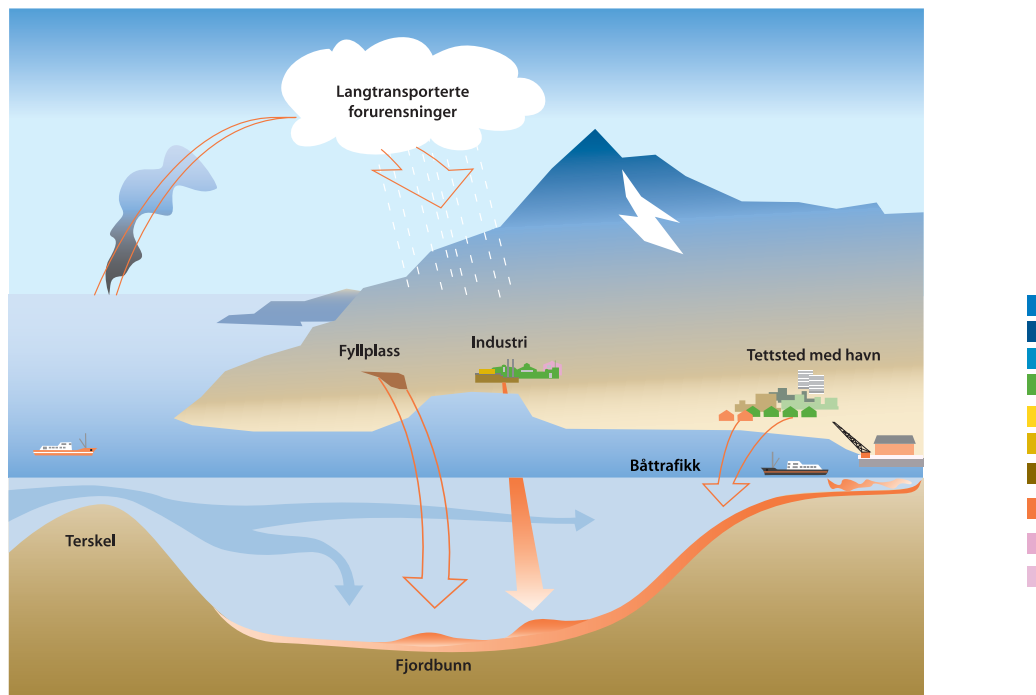
Prioritere arbeidet med å utvikle kriterier for beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning

Kriterier for hva som er akseptable nivåer av radioaktiv forurensning har hittil ensidig tatt utgangspunkt i forebygging av helseskader i befolkningen. Det har vært antatt at dette indirekte vil gi tilstrekkelig beskyttelse av andre deler av økosystemene. Det har i de senere årene vokst frem en økende erkjennelse internasjonalt om at denne antagelsen er feil. I flere internasjonale fora er det derfor tatt initiativ til å utarbeide kriterier for beskyttelse av miljøet mot radioaktiv forurensning. Slike kriterier vil være et viktig grunnlag for en økosystembasert tilnærming til radioaktiv forurensning av det marine miljø. Norske fagmyndigheter er en viktig pådriver i dette arbeidet.

3.5 Forurensede sedimenter i kyst- og fjordområder

Over lang tid er det blitt sluppet ut miljøgifter langs kysten, og sedimentene (løsmassene på sjøbunnen) er derfor svært forurenset i en rekke områder. Slik forurensning bidrar til både helse-, miljø- og samfunnsproblemer. Høye konsentrasjoner av miljøgifter utgjør en betydelig belastning på enkeltorganismer og økosystemer, og kan dermed skade det biologiske mangfoldet. Mennesker vil gjennom inntak av fisk og skalldyr fra forurensede områder utsettes for en risiko for å få helseskader som kreft, redusert immunforsvar, reproduksjonsforstyrrelser og skader på nervesystemet. I tillegg utgjør forurensede sedimenter en potensiell forureningskilde ved at miljøgiftene kan spres og forurense nye områder.

Forurensning av sjøbunnen begrenser mulighetene for å utnytte områder til fiske og oppdrettsvirksomhet. Miljøgifter er i dag skyld i at det er gitt kostholdsråd for over 800 km² av norskekysten. Forurensningen bidrar også til å redusere områders verdi som friluftsområde og som turistmål, og kan begrense eller fordyre utbygging i havneområder.



Figur 3.9 Terskelfjord med kilder til forurensning av sedimentene. I fjorder med undersjøiske terskler og dermed lav utskifting av vannmassene, vil utslipp av miljøgifter holdes tilbake og bli værende over lang tid. En stor del av norske fjorder er slike terskelfjorder, noe som gjør forurensning av sedimentene i fjorder til et særlig problem i Norge.



Figur 3.10 Områder belagt med kostholdsråd eller -restriksjoner. Dette er områder der miljøgiftinnholdet er så høyt at næringsmiddelmyndighetene har innført forbud mot omsetning og/eller råd om øvre grense for inntak av fisk og skalldyr.

Kilde: Statens næringsmiddeltilsyn/Statens forurensningstilsyn

Boks 3.2 Kostholdsråd og omsetningsrestriksjoner

I områder der fisk og skalldyr inneholder høye konsentrasjoner av miljøgifter, har Næringsmiddeltilsynet gitt råd om å begrense inntak av fisk og skalldyr (kostholdsråd) og innført restriksjoner på omsetning av fisk fra området. Det er i dag kostholdsråd i 26 havner og fjordområder i Norge. Omfanget av rådene varierer fra område til område. I de fleste områdene frarådes kun konsum av fiskelever og/eller muslinger, mens det i noen områder frarådes konsum av all fisk. I tillegg frarådes konsum av skalldyr i flere av disse områdene. I ett av områdene frarådes konsum oftere enn én gang i uken, mens de øvrige rådene gjelder alt konsum. For fem av områdene er det også innført omsetningsrestriksjoner. Det totale området med kostholdsråd er redusert fra 1 008 km² i 1991 til

ca. 840 km² i 2001, i hovedsak som følge av reduserte utslipp fra industrien. Det ble likevel gitt kostholdsråd i tre nye områder i 2001 som følge av at det er gjennomført undersøkelser i områder som tidligere ikke har vært undersøkt. Det er forventet at antall områder med kostholdsråd vil øke ettersom flere områder undersøkes.

3.5.1 Hvordan har problemet oppstått?

Tilførslene av miljøgifter har skjedd over lang tid, men hovedtyngden av utslippene har skjedd de siste 50 årene. I den senere tiden er utslippene av de alvorligste miljøgiftene vesentlig redusert, mens utslippene av andre helse- og miljøfarlige kjemikalier fortsatt er omfattende.

Industrien har vært den klart største utslippskilden, og store mengder miljøgifter er tilført norske fjorder fra bl.a. smelteverk, kjemisk industri, gruver og mekanisk industri. Selv om disse utslippene er redusert i de senere årene, er industrien fortsatt en betydelig kilde til utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Produkter, kloakk, avfallsdeponier, samferdsel mv. har også bidratt til forurensning av sedimentene, og slike diffuse utslipp utgjør en stadig økende andel av utslippene. I tillegg tilføres Norge store mengder miljøgifter fra andre land via luft- og havstrømmer.

Både private og statlige bedrifter, kommuner, ansvarlige for skipstrafikk og annen samferdsel, og private husholdninger er altså ansvarlige for de høye miljøgiftkonsentrasjonene i sedimentene i dag.

3.5.2 Hvilke områder er forurenset? Kategorisering av ulike typer områder

Det er gjennomført flere omfattende kartlegginger av forurensningsnivåer i sedimentene i Norge, jf. bl.a. SFT-rapport 98:11. Kartleggingene avdekker høye konsentrasjoner av miljøgifter nær sagt overalt hvor det letes i sedimentene i nærheten av industrivirksomhet og større befolkningskonsentrasjoner. Totalt har SFTs kartlegginger avdekket høye konsentrasjoner av miljøgifter i mer enn 100 områder.

Ulike typer områder krever ulike virkemidler og tiltak bl.a. ut fra hvor stort det forurensete området er, hvilken skade miljøgiftene gjør i området, i hvilken grad miljøgiftene spres til nye områder, hvilke teknologiske løsninger som er best egnet i området og hvor klare ansvarsforholdene er. I denne meldingen legges derfor en inndeling i fire kategorier til grunn, jf. boks 3.3. Inndelingen skal forenkle vurderingen av ulike tiltak og virkemidler i denne meldingen, men kategoriene er ikke tilstrekkelig presise til å utgjøre et nytt konkret verktøy i det videre arbeidet med forurensete sedimenter.

Boks 3.3 Kategorier av problemområder

–Høyrisikoområder: Mindre områder, høye konsentrasjoner av miljøgifter, ofte med spredningsfare og et lite antall ansvarlige.

–Havner: Middels store områder, relativt høye konsentrasjoner, spredningsfare, stort antall forurensete, men én hovedansvarlig for området

(havnemyndigheten).

–Hele kyst- eller fjordområder: Store områder, varierende konsentrasjoner (inkluderer bl.a. områder med høyrisikoområder og havner), mindre spredningsfare ut av området, stort antall ansvarlige.

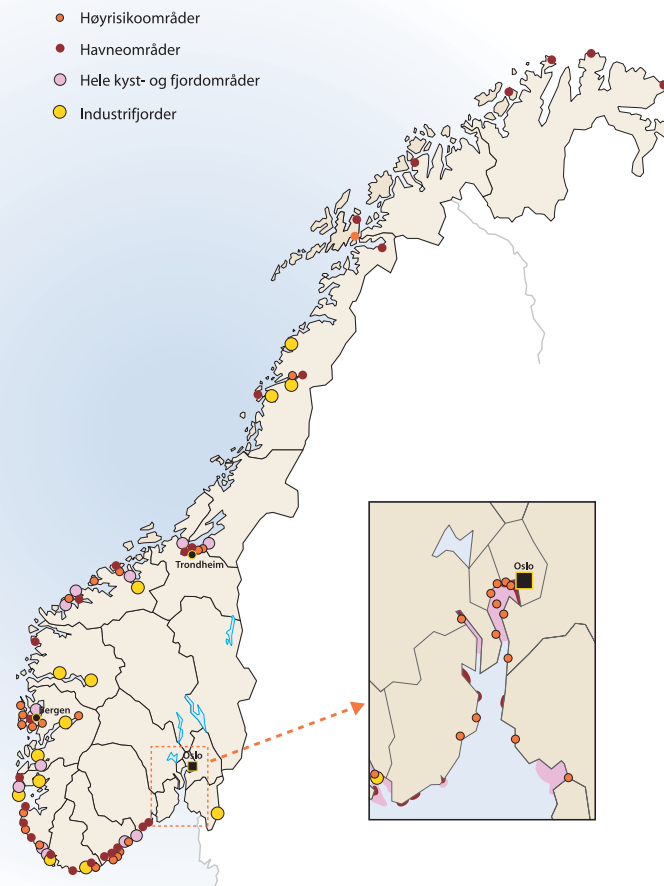
–Industrifjorder: Spesialtilfeller av fjordområder. Store områder, høye konsentrasjoner, mindre antall ansvarlige.

Høyrisikoområder kjennetegnes ved svært høye konsentrasjoner av miljøgifter på et mindre, avgrenset område. Ofte er det én eller et mindre antall virksomheter som er ansvarlige for forurensningen, og problemeier er oftere kjent i slike områder enn i større problemområder. De høye konsentrasjonene av miljøgifter bidrar til at faren for at miljøgifter spres til nye områder generelt er stor, selv om spredningsfaren varierer fra område til område avhengig av naturlige forhold og grad av menneskelig påvirkning. Gjennomførte kartlegginger har avdekket ca. 35 høyrisikoområder, hvorav ca. 15–20 områder antas å medføre spredningsfare. Det presiseres at tallene er usikre. Det store antallet punktkilder som må antas å kunne ha forårsaket denne typen forurensning, tilsier at antall høyrisikoområder kan være betydelig høyere enn det gjennomførte kartlegginger har avdekket.

Havneområder er ofte belastet med svært høye konsentrasjoner av miljøgifter, men er gjerne større enn de såkalte høyrisikoområdene. Forurensningsproblemene er også ofte mer sammensatte. I tillegg til selve havnevirk-somheten og skipstrafikken har gjerne industriutslipp og mer diffuse utslipp fra by eller tettsted bidratt til de høye forurensningsnivåene. Havnene representerer et spesielt problem fordi havnetrafikken fører til at miljøgiftene spres som følge av oppvirvling av sedimentene. Ofte tilfører bekker og elver sedimenter til havneområdet. For å holde skipsleia åpen er det derfor i mange havner kontinuerlig behov for mudring (fjerning av masser fra sjøbunnen), uavhengig av behovet for å rydde opp pga. forurensning. Det er til nå registrert svært forurensede sedimenter i ca. 36 havneområder i Norge, hvorav ca. 15–20 antas å medføre spredningsfare, og det er gitt kostholdsråd i 14 av områdene.

En rekke *fjorder og kystområder* er i sin helhet belastet med forhøyede miljøgiftsnivåer i sedimentene. Slike områder kjennetegnes ved en kompleks forurensningssituasjon med mange typer forurensning og kilder. Konsentrasjonene av miljøgiftene varierer både mellom og innen områder. En fjord kan omfatte både såkalte høyrisikoområder, havner og lavere miljøgiftsnivåer. De indre fjordområdene nær byer og tettsteder er typisk belastet med mer sammensatt forurensning fra flere kilder enn de ytre fjordområdene, hvor forurensningsproblemene i større grad har sammenheng med enkeltkilder. Gjennomførte kartlegginger har avdekket svært forurensede sedimenter i ca. 20 kyst- og fjordområder i tillegg til ovennevnte havner og høyrisikoområder.

Såkalte *industrifjorder* kjennetegnes ved at én eller få større industribedrifter er hovedkilden til forurensningsproblemene i hele fjorden, og at forurensningssituasjonen er relativt ensartet. I slike områder er ofte den ansvarlige kjent. I dag er 14 industrifjorder alvorlig forurenset med miljøgifter.



Figur 3.11 Kartlagte områder med forurensede sedimenter. Områdene med forurensede sedimenter er delt inn i kategoriene høyrisikoområder, havneområder, hele kyst- og fjordområder og industrifjorder, basert på områdenes størrelse, konsentrasjon av forurensning, spredningsfare og antall problemeiere, jf. boks 3.3 Kategorier av problemområder. Områdeangivelsene er svært omtrentlige.

Kilde: Statens forurensningstilsyn

3.5.3 Særlige utfordringer i oppryddingsarbeidet

Gjennomførte kartlegginger har avdekket et stort behov for å gjennomføre tiltak i forurensede kyst- og fjordområder. Det er allerede gjennomført tiltak på flere steder, og på andre steder ligger det til rette for å starte oppryddingstiltak i dag. Generelt knytter det seg imidlertid en rekke utfordringer til gjennomføringen av oppryddingstiltak, både i form av kunnskapsmangler, teknologiske utfordringer, høye kostnader, og uklarheter i hvem som er ansvarlig for å gjennomføre og finansiere tiltakene. I tillegg er det en særlig utfordring å sikre varig effekt av oppryddingstiltak gjennom å hindre nye utslipp av miljøgifter.

Kunnskapsmangler knyttet til teknologiske løsninger, effekter av slike løsninger og effekter av miljøgiftene i miljøet utgjør en vesentlig utfordring i oppryddingsarbeidet. I det videre arbeidet er det behov for både å skaffe ytterligere praktisk erfaring fra ulike typer prosjekter, og å fremskaffe nærmere kunnskaper om de biologiske effektene av forurensningen. Årsaken er at det er gjennomført få større oppryddingstiltak i Norge, og at erfaringer fra andre land ikke alltid er overførbare til særnorske forhold. Samtidig mangler vi kunnskap om hvilken effekt en gitt reduksjon av mengden miljøgifter i vann og sedimenter vil ha på mengden miljøgifter i fisk og skalldyr. I Frierfjorden er f.eks. utslippene av dioksiner fra den største kilden i området redusert med mer enn 99 %, og innholdet av dioksiner i de øverste lagene av bunnsedimentene er redusert med ca. 50 % siden 1989. Det viser seg likevel at mengden miljøgifter i fisk og skalldyr i området fortsatt er for høye til at omsetningsrestriksjonene kan fjernes.

Det er gjennomført omfattende kartlegginger i de senere årene, og alvorlig forurensning er avdekket i en rekke områder. Det gjenstår imidlertid et betydelig behov for *ytterligere kartlegging* av mengden miljøgifter i sedimenter, fisk og skalldyr langs norskekysten. Det er bl.a. ikke gjennomført fullstendige kartlegginger med sikte på å avdekke behov for kostholdsråd i områder fra Hordaland til og med Nordland. Videre er det behov for mer detaljerte undersøkelser de fleste steder før konkrete oppryddingstiltak kan iverksettes. Gjennomførte undersøkelser er også begrenset mht. antall miljøgifter. I den senere tid er en blitt oppmerksom på stadig flere miljøgifter som kan ha alvorlige effekter på helse og miljø.

Gjennomføring av tiltak i større områder med forurensede sedimenter er *svært kostnadskrevende*, noe som i seg selv medfører en særlig utfordring. Beregninger antyder at det vil koste fra flere til et titalls milliarder kroner å rydde opp langs hele norskekysten, avhengig av hvilke krav man stiller til hvor rene sedimentene skal bli. Anslagene er svært usikre, ikke minst fordi vi i dag ikke har tilstrekkelig grunnlag for å si hvilke tiltak som vil måtte gjennomføres i de enkelte områder.

I tillegg til at kostnadene er svært omfattende er det ofte svært *uklare ansvarsforhold*, slik at fordelingen av kostnadene på ansvarlige også medfører en utfordring. I tillegg eksisterer i mange tilfeller ikke lenger aktørene som opprinnelig var ansvarlige for forurensningen.

En av de største utfordringene ved gjennomføring av oppryddingsprosjekter er *håndteringen av de store mengdene forurenset masse* som befinner seg på sjøbunnen. I Oslo havn skal det i en begrenset opprydding fjernes 780 000 m³ masse. Dersom en la denne massen på en fotballbane, ville «fyllingen» bli ca. 110 meter høy. I gjennomførte prosjekter har det ofte vist seg vanskelig å finne egnede områder for deponering av slik masse, og rensing av massene er teknologisk svært utfordrende.

Fortsatt slippes miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier ut fra norsk industri, fra produkter, avfallsdeponier, avfallsforbrenning og fra en rekke andre kilder. Dette betyr både at sedimentene i nye områder kan bli forurenset, og at nytten av eventuelle oppryddingstiltak i visse områder kan være begrenset. Parallelt med gjennomføring av oppryddingstiltak er det der-

for viktig å redusere nye utslipp både gjennom nasjonale tiltak og gjennom internasjonalt arbeid.

Boks 3.4 Aktuelle oppryddingstiltak

Når alle utslipp er stanset, vil *naturlig sedimentering* føre til at forurensningen dekkes av rent materiale. Det vil imidlertid under norske forhold ta 50–100 år å oppnå et tilstrekkelig dekke, og oppvirvling eller biologisk aktivitet kan forstyrre prosessen. Dette anses derfor ikke som tilstrekkelig i de fleste områder.

Tildekking gir en fysisk barriere som hindrer miljøgiftene i å lekke ut og organismer i å komme i kontakt med forurensningen. Dette er f.eks. gjennomført i Eitremsvågen, og kan være aktuelt flere steder, men er ikke egnet i grunne områder der sjøbunnen påvirkes av skipstrafikk eller fysiske inngrep. Tildekking er en relativt rimelig løsning, men krever overvåking under og etter at tiltaket er gjennomført.

Forurensede sedimenter kan behandles på stedet. Behandlingen omdanner miljøgiftene til mindre skadelige stoffer eller gjør giftene mindre tilgjengelige. Det foreligger lite erfaring fra slik behandling, og metodene anses å ha store begrensninger med dagens teknologi.

En *fjerning av de forurensede massene* på sjøbunnen kan løse problemet i det aktuelle området, men krever at de store mengdene masse enten renses eller at de deponeres på forsvarlig måte.

Urensede forurensede masser krever *særskilt deponering*. Det har ikke vært vanlig å deponere slike sedimenter på land, hovedsakelig fordi det er vanskelig å finne egnede arealer til deponier. Deponering av store mengder masse er kostnadskrevende.

Deponering i strandkantdeponi innebærer at forurensede masser legges i et avstengt område i sjøen nær land. Det er etablert flere slike deponier i Norge, bl.a. på Haakonsvern. Deponiene må overvåkes, og det legges restriksjoner på bruken av området. Mulighetene for å anlegge slike deponier avhenger av forholdene lokalt. Kostnadene varierer avhengig av hvilken barriere som må brukes og hvilken kvalitet en vil oppnå på det arealet som opparbeides.

I Norge har vi mange fjorder der det finnes relativt *dype bassenger*, ofte med oksygenfritt bunnvann og fravær av liv på bunnen og i de nærmeste vannmassene. Disse bassengene kan være egnet for deponering av forurensede masser. Ulempene er at deponiene kan være vanskelige å kontrollere, og at det vil være behov for overvåking i lang tid. Videre kan vannskifting og endring i vannkvalitet medføre at miljøgiftene blir mer tilgjengelige for marine organismer.

Rensing av forurensede sedimenter er en omfattende og kostnadskrevende prosess. Slike masser krever spesielle anordninger, og fordi forurensningen er fordelt på mange kornstørrelser, må det benyttes flere rensetrinn.

3.5.4 Mål: Hvor rent – hvor raskt?

Arbeidet med forurensede sedimenter er en del av miljøvernmyndighetenes samlede arbeid for å hindre at miljøgifter og andre helse- og miljøfarlige kjemikalier forårsaker skade på helse og miljø. For dette arbeidet, og også for arbeidet med forurensede sedimenter, er det vedtatt et langsiktig strategisk mål om at «konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser», jf. bl.a. St.meld. nr. 24 (2000–2001). For å sikre tilstrekkelig fremdrift på vei mot dette langsiktige målet er det vedtatt flere resultatmål for nye utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. I tillegg er det fastsatt et eget resultatmål for arbeidet med *tidligere tiders* forurensning om at «forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall o.l., skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer». Dette målet omfatter både forurensede områder på land, i ferskvann og på sjøbunnen. For forurensede sedimenter legger Regjeringen til grunn at målet innebærer at konsentrasjonene av miljøgifter fra tidligere tiders utslipp skal ned til et nivå som ikke gir alvorlige biologiske effekter eller alvorlige virkninger på økosystemet.

Regjeringen mener det hverken er riktig eller mulig å fastsette et mer presist miljøkvalitetsmål for alle sedimenter langs hele norskekysten. På *lang sikt* skal konsentrasjonene av miljøgifter i alle områder ned til null, jf. det strategiske målet. Men hvor mye konsentrasjonene av miljøgifter bør reduseres med på *kort sikt* vil måtte variere fra område til område. Dette vil avhenge av hvor forurenset området er i dag, hvor kompleks forurensningssituasjonen er, om miljøgiftene er tilgjengelige for organismene i området, om miljøgiftene kan spres til nye områder, hvilke krav økosystemene i området har til miljøet, og kostnadene ved å gjennomføre tiltak i området. I tillegg varierer behovet for rene områder til fiske og annen næringsvirksomhet mellom ulike områder.

EUs rammedirektiv for vann, jf. kap. 2.3.2, vil legge føringer også for arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter, selv om direktivet ikke på generelt grunnlag i dag gir svar på hvilke tiltak som bør gjennomføres i det enkelte område.

Regjeringen vil trekke opp en strategi som sikrer tilstrekkelig fremdrift i oppryddingsarbeidet i forhold til det allerede fastsatte strategiske og nasjonale resultatmålet, og til kravene i rammedirektivet for vann. I denne strategien vil Regjeringen peke på hvilke hensyn og prinsipper som skal legges til grunn ved vurdering av behovet for tiltak i de enkelte områder.

3.5.5 Strategi for arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter

Regjeringen vil

- hindre spredning av miljøgifter ved at det, der det er mulig ut fra dagens kunnskap, gjennomføres oppryddingstiltak i sedimentene i
 - avgrensede områder som skiller seg ut med sterkt forhøyede miljøgiftkonsentrasjoner (såkalte høyriskoområder) og
 - havner, der det er fare for spredning av miljøgifter
- sikre at det tas helhetlige grep regionalt overfor større fjord- og kystområder ved at det utarbeides fylkesvise tiltaksplaner
- skaffe økt kunnskap gjennom

- pilotprosjekter,
- forskning og overvåking, og
- opprettelse av et nasjonalt råd.

Det er gjennomført omfattende kartlegginger av miljøgifter i sedimentene langs store deler av norskekysten. Kartleggingene har avdekket store behov for gjennomføring av oppryddingstiltak en rekke steder. Det er også gjennomført enkelte oppryddingsprosjekter som har gitt viktige erfaringer, selv om det er knyttet stor usikkerhet både til tekniske løsninger, kostnader og effekter av tiltak. Regjeringen legger føre var-prinsippet til grunn for arbeidet med videre opprydding i forurensede sedimenter. Dette innebærer at tiltak ikke kan utsettes fordi det ikke foreligger full vitenskapelig sikkerhet om effektene av dagens forurensningsnivå eller av mulige tiltak. Den kunnskapen vi allerede besitter, bør altså nå omsettes til handling. Samtidig må det videre arbeidet også sikre utvikling av ny kunnskap. Det er behov for å legge en strategi både for gjennomføring av de tiltakene som kan settes i gang på bakgrunn av eksisterende kunnskap, og for å skaffe til veie den kunnskapen som er nødvendig for det langsiktige oppryddingsarbeidet.

Spredning av miljøgifter fra forurensede sedimenter til nye områder er uakseptabel forurensning, og Regjeringen legger til grunn at det er behov for relativt raskt å gjennomføre tiltak for å hindre slik spredning. Regjeringen legger derfor spesielt vekt på å komme frem til virkemidler som på kort sikt utløser de nødvendige tiltakene for å hindre slik spredning fra områder hvor vi har tilstrekkelig kunnskap til å gjennomføre tiltak. Dette krever gjennomføring av tiltak på avgrensede områder med høye miljøgiftkonsentrasjoner hvor det er oppnådd tilstrekkelig kontroll med eksisterende tilførsler av miljøgifter.

Regjeringen legger vekt på at det samtidig sikres tilstrekkelig fremdrift i oppryddingen også i områder uten spredningsfare, og at hittil ukjente forurensede områder avdekkes. Behovet for å gjennomføre oppryddingstiltak i slike områder vil variere fra område til område, og vil i større grad være avhengig av lokale hensyn, som friluftsliv, fiske og oppdrettsvirksomhet og annen arealutnyttelse, i tillegg til behovet for sikre en akseptabel miljøtilstand. Lokalkunnskap er nødvendig for å avdekke hittil ukjente forurensede områder, og Regjeringen legger vekt på at det tas helhetlige grep som sikrer at også nye områder avdekkes gjennom arbeid på lokalt og regionalt nivå. Regjeringen vil legge til grunn at det skal være rom for vurderinger lokalt og regionalt for prioritering av ulike tiltak i slike områder. Prioriteringene lokalt må imidlertid gjøres innenfor rammene og prinsippene som trekkes opp i denne meldingen.

Samtidig som eksisterende kunnskap skal omsettes til handling, legger Regjeringen stor vekt på å utvikle ny kunnskap, både gjennom forskning, utredning, overvåking, og gjennom virkemidler som sikrer utvikling og utprøving av ny teknologi.

Regjeringen legger på denne bakgrunn opp til en strategi som skal sikre både at konkret oppryddingsarbeid iverksettes ut i fra den kunnskapen som allerede foreligger, at hittil ukjente forurensede områder avdekkes, og at kunnskap om effekter av forurensningen, tiltaksgjennomføring og teknologiske løsninger videreutvikles. I hovedsak foreslås en kombinasjon av entydig statlig styring og initiativ fra lokalt og regionalt nivå. Med utgangspunkt i prin-

sippene beskrevet ovenfor, legger Regjeringen gjennom strategien opp til tre parallelle løp:

1. Hindre spredning av miljøgifter fra forurensede sedimenter ved at det, der det er mulig ut fra dagens kunnskap, gjennomføres tiltak i områder hvor det er fare for spredning av miljøgifter, herunder såkalte høyriskoområder og havner der dagens drift medfører spredning av miljøgifter.
2. Sikre at det tas helhetlige grep regionalt overfor større fjord- og kystområder ved at det utarbeides fylkesvise tiltaksplaner.
3. Skaffe økt kunnskap gjennom pilotprosjekter, forskning, overvåking og opprettelse av et nasjonalt råd for sedimentsaker.

Generelle virkemidler for å gjennomføre denne strategien beskrives i kap. 3.5.6 mens virkemidler for gjennomføring av de tre elementene i strategien, jf. ovenfor, beskrives i hhv. kap. 3.5.7, 3.5.8 og 3.5.9.

3.5.6 Generelle virkemidler

Regjeringen vil

- så langt det er mulig pålegge de ansvarlige for forurensningen å gjennomføre nødvendige oppryddingstiltak
- bidra med statlige midler til opprydding i områder der det ikke er mulig å identifisere de ansvarlige, eller der det ikke er rimelig å pålegge de ansvarlige de fulle kostnadene
- vurdere mulighetene for å etablere ulike betalingsordninger, herunder fond, som samler økonomiske bidrag fra ulike ansvarlige og eventuelt også statlige bidrag.

Ansvarsplassering og bruk av pålegg etter forurensningsloven

Forurenser betaler-prinsippet ligger til grunn for virkemiddelbruken på forurensningsområdet generelt, og skal også legges til grunn for arbeidet med opprydding i forurensede sedimenter. Ansvar for å forebygge, klarlegge og reparere forurensningsskade følger direkte av forurensningsloven. Den som har, gjør eller setter i verk noe som forurenser, eller som på annen måte har tilknytning til forurensningen, anses som ansvarlig. Dette gjelder også forurensede sedimenter. Så langt det er mulig vil pålegg etter forurensningsloven benyttes som virkemiddel for å sikre opprydding i områder med forurensede sedimenter.

Både den som opprinnelig tilførte området forurensningen, den som eier eller på annen måte har noe som kan føre til forurensning, og den som realiserer forurensningen i dag, kan pålegges å gjennomføre oppryddingstiltak. De steder der kildene til sedimentforurensningen er identifiserbare, og virksomheten fortsatt eksisterer, vil det som en hovedregel rettes pålegg mot den som har tilført forurensningen. Dette gjelder som hovedregel selv om utslippene i sin tid var kjente og lovlige.

Bruk av pålegg etter forurensningsloven om opprydding i forurensede sedimenter reiser imidlertid enkelte særlige problemer. Dette skyldes både at forurensningen er tilført sedimentene over lang tid og fra mange forskjellige kilder, og at det ofte vil være mange forurenserer som enten ikke eksisterer lenger eller av andre grunner er vanskelig å identifisere og stille til ansvar. De store kostnadene som knytter seg til gjennomføring av oppryddingstiltak i

forurensede sedimenter, medfører også en særskilt utfordring ved bruk av pålegg etter forurensningsloven. Forurensningsmyndighetene vil ved pålegg om gjennomføring av oppryddingstiltak forsikre seg om at tiltakene står i et rimelig forhold til de skader og ulemper forurensningen forårsaker. I vurderingen av hvem et pålegg kan rettes mot, vil det bl.a. legges vekt på den ansvarliges økonomiske bæreevne og hvilken skyld ulike ansvarlige har for forurensningen i et område.

Finansieringsordninger

Både private, kommunale og statlige virksomheter og etater kan pålegges å gjennomføre og/eller finansiere hele eller deler av oppryddingstiltak fordi de er ansvarlige for forurensningen etter forurensningsloven. I tilfeller der det ikke er mulig å identifisere noen ansvarlig som det er rimelig å rette noe krav om opprydding mot, vil staten måtte gjennomføre og finansiere de nødvendige oppryddingstiltak.

I enkelte områder er det mulig å lokalisere én enkelt ansvarlig etter forurensningsloven. Som hovedregel vil denne ansvarlige enten frivillig eller etter pålegg fra forurensningsmyndigheten gjennomføre og finansiere de nødvendige oppryddingstiltak i området. Et offentlig pålegg vil ikke være til hinder for at den eller de pålegget retter seg mot, i neste omgang krever deler av sine utgifter dekket av andre som senere kan identifiseres som ansvarlige for forurensningen. Oslo kommune har f.eks. i samarbeid med Naturvernforbundet vurdert mulighetene for et slikt erstatningssøksmål mot produsenter av stoffer som forurenser Oslo havn. I enkelte unntakstilfeller kan det være urimelig å pålegge den ansvarlige å bære de fulle kostnadene ved tiltaket. I slike tilfeller vil det være behov for statlige bidrag til gjennomføring av tiltaket.

I større forurensede områder vil det i de fleste tilfeller være mer enn én ansvarlig. I slike tilfeller bør alle de ansvarlige bidra økonomisk til gjennomføring av de nødvendige tiltakene i området. Dette kan gjennomføres enten ved at ulike ansvarlige frivillig arrangerer et samarbeid og selv fordeler kostnadene seg i mellom, eller ved at forurensningsmyndigheten pålegger de ulike ansvarlige å bidra økonomisk. I slike samarbeidsprosjekter kan det også være naturlig at staten bidrar med deler av finansieringen.

Regjeringen legger derfor til grunn at det vil være behov for statlige bidrag både i enkelte tilfeller der det ikke er rimelig å pålegge den eller de ansvarlige de fulle kostnadene ved nødvendige oppryddingstiltak, i tilfeller der det ikke er mulig å identifisere noen ansvarlige, og i tilfeller der det er rimelig at staten bidrar for å få gjennomført helhetlige oppryddingsprosjekter i større områder. Regjeringen vil komme tilbake til konkrete forslag til bevilgning i forslagene til statsbudsjett i årene fremover.

Organisering av betalingsordninger – fond

I Innst. S. nr. 295 (2000–2001) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand sier komiteens flertall at det «bør utredes hvordan næringslivet direkte og indirekte kan bidra til å bygge opp et oppryddingsfond «for gamle miljøsynder». Et slikt fond bør etableres i et samarbeid mellom myndighetene og næringslivet for å fjerne

miljøgiftene fra naturen eller begrense skadevirkningene.» På denne bakgrunn ble Regjeringen bedt «om å utrede ulike modeller og legge frem forslag om etablering av et opprydningsfond i samarbeid mellom myndighetene og næringslivet. Fondet skal benyttes til å rydde opp i gamle miljøsynder/fjerne miljøgifter fra naturen.»

Regjeringen legger til grunn at de ansvarlige for forurensningen hovedsakelig skal bære kostnadene ved oppryddingen. I tillegg vil det i ulike tilfeller kunne være nødvendig med statlige bidrag, jf. ovenfor. I de tilfellene hvor én ansvarlig bedrift skal bære de totale kostnadene ved et tiltak, anses det som mest hensiktsmessig at den enkelte bedrift direkte betaler for oppryddingstiltaket. I de fleste saker vil det imidlertid være flere ansvarlige som skal bidra til større oppryddingsprosjekter. I slike tilfeller vil det være behov for å opprette former for betalingsordninger. Regjeringen vil derfor vurdere nærmere mulighetene for å etablere ulike betalingsordninger, herunder fond, som samler økonomiske bidrag fra ulike ansvarlige, og eventuelt også statlige bidrag, på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Flere mulige betalingsordninger vil bli vurdert. En mulighet er å opprette et fond. Det kan opprettes et nasjonalt fond der alle ansvarlige etter pålegg fra forurensningsmyndigheten og eventuelle frivillige aktører bidrar økonomisk, og der fondet benyttes til gjennomføring av alle typer oppryddingstiltak i forurensete sedimenter. Et annet alternativ er at det opprettes egne fond for hvert område der de ansvarlige for forurensningen i det aktuelle området bidrar til et fond som benyttes til tiltak i området. Et slikt fond bør i så fall knyttes til de fylkesvise tiltaksplanene, jf. kap. 3.5.8.

Regjeringen vil også vurdere alternative finansieringsordninger for opprydding i tilfeller der den ansvarlige for forurensningen enten ikke kan identifiseres eller er betalingsudyktig. I USA er det f.eks. opprettet et «Superfund» som finansierer oppryddingstiltak i de tilfellene der den ansvarlige for forurensningen enten ikke kan identifiseres eller er insolvent. Inntektene til fondet kommer fra en avgift på petroleum og enkelte kjemikalier og fra en miljømotivert bedriftsinntektsskatt. Regjeringen er i utgangspunktet skeptisk til å øremerke bruken av inntekter fra avgifter til bestemte formål.

Statlige bidrag til opprydding kan enten gis som en engangsbevilgning der det er avkastningen som benyttes til gjennomføring av tiltak, eller som årlige bevilgninger til tiltak over statsbudsjettet. En engangsbevilgning der avkastningen benyttes til å finansiere oppryddingstiltak, vil redusere muligheten til å prioritere og bruke statsbudsjettet i den økonomiske politikken. Videre vil opprettelse av et slikt fond kunne komme i konflikt med grunnleggende prinsipper for statlig budsjettering som fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet, kontantprinsippet og ettårsprinsippet.

Det er altså en rekke spørsmål knyttet til etableringen av betalingsordninger som krever nærmere utredning. Regjeringen vil utrede disse spørsmålene nærmere og vil komme tilbake til Stortinget med sine vurderinger og eventuelle forslag.

3.5.7 Virkemidler for å hindre spredning

Hindre spredning av miljøgifter fra høyrisikoområder

For å sikre tilstrekkelig fremdrift i dette arbeidet legger Regjeringen opp til at det, der det er mulig ut fra dagens kunnskap, på relativt kort sikt skal gjennomføres tiltak mot såkalte høyrisikoområder med spredningsfare. Forutsetningen er hele tiden at det er oppnådd tilstrekkelig kontroll med eksisterende tilførsler av miljøgifter til områdene slik at ikke tiltakene om kort tid vil være bortkastet. I dag er det kun avdekket tre slike områder med spredningsfare hvor det antas å være oppnådd tilstrekkelig kontroll med nye tilførsler. Videre legges det opp til at det skal gjennomføres omfattende kartlegginger i forbindelse med utarbeidelse av fylkesvise tiltaksplaner, jf. kap. 3.5.8, som trolig vil avdekke ytterligere slike områder. Regjeringen legger opp til at tiltak overfor høyrisikoområder med spredningsfare gjennomføres så snart det er mulig og fortrinnsvis innen en femårsperiode etter at områdene er avdekket. Nærmere tidsfrister for opprydding i slike områder skal fastsettes på bakgrunn av de omfattende kartleggingene som skal gjennomføres, bl.a. gjennom fylkesvise tiltaksplaner, jf. kap. 3.5.8.

Pålegg med hjemmel i forurensningsloven vil være hovedvirkemiddelet for å sikre tilstrekkelig fremdrift i arbeidet med å stanse spredning av miljøgifter fra høyrisikoområder. Kildene til høyrisikoområder er ofte færre og lettere å lokalisere enn kildene til forurensning av større områder. Det vil imidlertid forekomme at den ansvarlige for forurensningen ikke lenger eksisterer. I slike tilfeller legger Regjeringen opp til at miljøvernmyndighetene skal sikre at det gjennomføres nødvendige tiltak.

Staten er selv som forurenser eller eier av forurenset område ansvarlig for opprydding i enkelte områder. Regjeringen legger til grunn at staten skal gå foran i arbeidet med opprydding i egne miljøsynder, og tar sikte på at nødvendige tiltak for å hindre spredning i statlige høyrisikoområder gjennomføres så snart som mulig og fortrinnsvis innen en femårsperiode etter at de er avdekket. Forutsetningen er også her at det er oppnådd tilstrekkelig kontroll med tilførselene i området, og at oppryddingen må ses i sammenheng med andre tiltak innenfor de fylkesvise tiltaksplanene.

Skipsverft og større småbåthavner er virksomheter hvor det ofte må forventes problemer knyttet til forurensning av sjøbunnen. Regjeringen ser det som viktig å få kartlagt omfanget av problemet med forurensete sedimenter knyttet til disse virksomhetene og at nødvendige oppryddingstiltak gjennomføres så raskt som mulig. Regjeringen legger derfor opp til en særskilt innsats overfor denne typen områder, og at forurensningsproblemer og behov for tiltak knyttet til skipsverft og større småbåthavner skal være avklart innen utgangen av 2005. For de områdene hvor den ansvarlige for forurensningen er kjent, vil pålegg etter forurensningsloven om opprydding være hovedvirkemiddelet.

Hindre spredning av miljøgifter fra havner

Forurensete sedimenter i havner representerer først og fremst et problem ved at miljøgifter fra slike områder spres når skipstrafikk virvler opp sedimentene. Fordi havneområder ofte er i aktiv drift med en viss tilførsel av miljøgifter også en tid fremover, vil det ikke alltid være hensiktsmessig å fjerne all foru-

rensning på kort sikt. Det er imidlertid viktig å hindre at havnedrift og skipstrafikk bidrar til at miljøgiftene spres til nye områder. Regjeringen vil derfor arbeide for at tiltak for å hindre oppvirvling av forurensede sedimenter i de mest forurensede havnene gjennomføres på relativt kort sikt, og fortrinnsvis innen en tiårsperiode. For alle havner legges det opp til at behovet for tiltak skal være avklart innen 2010, og at nødvendige tiltak for å hindre spredning deretter gjennomføres innen relativt kort tid, fortrinnsvis innen en femårsperiode. Dette er tiltak som bl.a. vil innebære mudring for å sikre tilstrekkelig seilingsdybde slik at sedimentene ikke virvles opp av båtenes propeller, regulering av havnetrafikken og eventuelt andre restriksjoner på aktiviteter i havnene. I en stor del av havnene ville det uansett være nødvendig å gjennomføre mudringstiltak i denne perioden for å sikre tilstrekkelig seilingsdybde i havneområdet.

På samme måte som med høyrisikoområder anses spredning av miljøgifter fra havneområder som aktiv og akutt forurensning. Regjeringen vil derfor sørge for at forurensningsloven gjøres gjeldende for denne typen forurensning, slik at pålegg kan rettes mot de ansvarlige for havnen. Som beskrevet i kap. 3.5.6 vil forurensningsmyndigheten ved pålegg om opprydding bl.a. legge til grunn vurderinger av rimeligheten ved tiltaket og de ansvarliges økonomiske bæreevne. Der det, bl.a. ut fra økonomisk bæreevne, ikke er rimelig å pålegge havnene de fulle kostnadene ved opprydding, vil det bli vurdert å gi statlige bidrag til gjennomføring av nødvendige tiltak.

3.5.8 Helhetlig grep som sikrer lokal forankring: Fylkesvise tiltaksplaner

Behovet for utvikling av fylkesvise tiltaksplaner

Mens det er nødvendig med konsentrert innsats overfor avgrensede høyrisikoområder og havner for å hindre videre spredning av miljøgifter, krever større fjordområder med mindre konsentrert forurensning en annen og mer sammensatt tilnærming.

Gode resultater av gjennomførte tiltak i sedimentene i et delområde vil ofte være avhengig av tiltak mot kilder på land eller tiltak i sedimentene i tilgrensende områder. Det vil være lite kostnadseffektivt å gjennomføre oppryddingstiltak i én del av et større fjordområde mens det samtidig pågår nye utslipp av miljøgifter til en annen del av samme område. På samme måte vil det ikke være hensiktsmessig å gjennomføre oppryddingsprosjekter i noen del av en fjord før alle områder med spredningsfare i samme fjord er sikret mot videre spredning. Regjeringen mener derfor det er behov for et verktøy som sikrer en helhetlig tilnærming der hele fjordområdet ses under ett.

Behovet for å rydde opp i de forurensede sedimentene bør vurderes lokalt eller regionalt. Noen steder vil det være behovet for å redusere belastningen på miljøet som er viktigst, mens det andre steder vil være betydelige økonomiske interesser knyttet til fiske og oppdrett som er det avgjørende. Hvilke hensyn som er viktigst lokalt vil være av betydning både for hvilke tiltak som må gjennomføres og rekkefølgen av tiltakene. En lokal forankring av arbeidet vil derfor være hensiktsmessig og vil kunne bidra til aktiv medvirkning fra lokale aktører med interesse og ansvar for å rydde opp. Det er videre behov for inngående kunnskap om forurensningsnivået, pågående utslipp og historisk kunnskap om tidligere tiders utslipp i de enkelte områdene i dette arbeid-

det. Slik kunnskap besitter ikke sentrale myndigheter og det anses heller ikke som hensiktsmessig at sentrale myndigheter fremover skal samle slik informasjon. Det er derfor stort behov for lokal deltakelse i dette arbeidet.

Regjeringen mener ut i fra dette at det er mest hensiktsmessig at arbeidet organiseres i form av fylkesvise tiltaksplaner.

Utarbeiding av fylkesvise tiltaksplaner

For å sikre en helhetlig tilnærming og lokal forankring tar Regjeringen sikte på at det skal utarbeides fylkesvise tiltaksplaner som skal se oppryddingen i det enkelte fjord- og kystområdet under ett, og gi det nødvendige grunnlaget for å treffe beslutninger om tiltak. Det legges opp til at de fylkesvise tiltaksplanene på sikt vil kunne inngå som en del av tiltaksplanene omtalt i EUs rammedirektiv for vann, jf. kap. 2.3.2. I fylker som har flere forurensede fjordområder, skal en «fylkesplan» bestå av delplaner for de enkelte fjordområdene og eventuelle forurensede kystområder.

Regjeringen tar sikte på at det i løpet av 2005 skal være utarbeidet fylkesvise tiltaksplaner for de mest forurensede områdene og innen 2009 for de resterende kyst- og fjordområdene. Statens forurensningstilsyn skal utarbeide en prioritert oversikt over fjordområder som det skal utarbeides tiltaksplaner for i det enkelte fylke i løpet av 2002. Forurensningsomfang og betydning for organismer og økosystem skal i hovedsak være kartlagt innen utgangen av 2004.

De fylkesvise tiltaksplanene skal inneholde forslag til hvilken miljøkvalitet som bør oppnås for fjordområdet som helhet, eventuelt differensiert for ulike deler av fjorden, bl.a. basert på en vurdering av muligheter og kostnader ved å rydde opp i forurensningsproblemene. Planene skal inneholde en oversikt over omfang og utbredelse av forurensningssituasjonen i fjorden, og hvilke problemer det skaper for miljøet og for brukerinteresser som fiskeoppdrett, fiske og fangst. Planene skal videre gi en oversikt over utslippskilder i nedbørsfeltet og deres betydning for forurensningssituasjonen. Også sedimentenes betydning som kilde til forurensning skal beskrives. I tillegg skal planene beskrive effekter og kostnader ved å gjennomføre ulike tiltak mot kildene og aktuelle løsninger for håndtering av forurensede sedimenter der disse må fjernes. Planene skal se opprydding i sedimentene i sammenheng med tiltak på land, angi hvem som er ansvarlig for å få tiltakene gjennomført, og inneholde en plan for finansiering av tiltakene.

Statens forurensningstilsyn vil utarbeide veiledere som vil kunne brukes i arbeidet med de fylkesvise tiltaksplanene, bl.a. på bakgrunn av erfaring med gjennomføring av helhetlige oppryddingstiltak i pilotprosjekter.

Det skal foretas en nærmere avklaring av organiseringen av miljøvernforvaltningen på regionalt nivå. Denne avklaringen vil være avgjørende for hvem som skal gjøres ansvarlig for utviklingen av de fylkesvise tiltaksplanene. Regjeringen vil derfor komme tilbake til den nærmere organiseringen av dette arbeidet. Det vil imidlertid være viktig med en åpen prosess der flest mulig aktører kan delta.

Det er i stor grad mangelfull kunnskap også lokalt/regionalt om hvilke områder som er forurenset, hvilke kilder som er eller har vært av betydning og hvem som er ansvarlige for forurensningen. Regjeringen vil derfor vurdere

behovet for statlige tilskudd til arbeidet med kartlegging, undersøkelser og utredninger som inngår som grunnlag for de fylkesvise tiltaksplanene.

De fylkesvise tiltaksplanene vil utgjøre et verktøy i det konkrete oppryddingsarbeidet innen de enkelte fjord- og kystområder. Planene vil være et utgangspunkt både for industri, kommuner og andre virksomheter som er ansvarlige for å gjennomføre tiltak og for vurdering av bruk av statlige midler og pålegg. Det vil fortsatt være Statens forurensningstilsyn som er ansvarlig for å gi pålegg etter forurensningsloven om gjennomføring av tiltak.

3.5.9 Virkemidler for å skaffe erfaring og bedre kunnskap

Pilotprosjekter

Det er få eksempler på oppryddingstiltak i forurensede fjorder eller større fjordområder, noe som innebærer at det finnes lite erfaringsmateriale og kunnskap om gjennomføring av helhetlige oppryddingsprosjekter. Det er behov for å utvikle både kunnskaper, erfaringer og veiledningsmaterieell for hele prosessen fra planlegging til tiltaksgjennomføring.

Det er bl.a. behov for å klargjøre metoder og utvikle verktøy i arbeidet med å identifisere kilder, vurdere risiko, fastsette mål og beslutte mest mulig kostnadseffektive tiltak for oppryddingen. Herunder er det behov for å utvikle metoder og verktøy for å vurdere konsekvensene av tiltak, å utvikle kriterier for når det er riktig å gjennomføre tiltak og å høste erfaring med bruk av ulike tekniske løsninger. Det er videre behov for å få erfaring med å se miljøproblemene i et fjordområde i sammenheng slik at de kan angripes systematisk, bl.a. ved at kilder på land og forurensede sedimenter ses i sammenheng.

Regjeringen foreslår derfor at det gjennomføres pilotprosjekter med sikte på å få økt kunnskap og erfaring med planlegging, organisering og gjennomføring av tiltak i fjordområder med forurensede sedimenter. Pilotprosjektene vil bestå av flere faser; nødvendige undersøkelser og beslutningsprosesser før tiltak iverksettes, tiltaksgjennomføringen, og evaluering av om tiltakene gir den ønskede effekten. På bakgrunn av de erfaringene og resultatene som oppnås gjennom pilotprosjektene mht. bl.a. metoder, kriterier for tiltak og organisering av arbeidet, skal det utarbeides rapporter og veiledningsmateriale som grunnlag for problemeiere og myndigheter i ulike områder til å angripe miljøproblemene på en rasjonell måte, både teknisk og økonomisk. Pilotprosjektene skal også fremskaffe erfaringer og kunnskap som kan legges til grunn i arbeidet med gjennomføring av fylkesvise tiltaksplaner. Et pilotprosjekt forventes å foregå over fem år.

Regjeringen legger opp til å bidra med statlig finansiering av deler av pilotprosjektene fordi disse prosjektene skal gi ny kunnskap og teknologiutvikling som har stor overføringsverdi til andre prosjekter. For å ivareta forurenser betaler-prinsippet forutsettes det imidlertid at ansvarlige for forurensningen innen pilotområdene også bidrar økonomisk til oppryddingen.

Regjeringen foreslår at det gjennomføres pilotprosjekter knyttet til fjordområder der arbeidet i utgangspunktet er kommet langt, og der det ligger til rette for snarlig og målrettet innsats for å redusere tilførslene fra forurensede sedimenter og gjenværende kilder på land, og der tiltakene vil ha stor overføringsverdi til andre områder.

Det er allerede gitt statlige bidrag til gjennomføring av et oppryddingsprosjekt i Sandefjordsfjorden. Begrunnelsen for bruk av statlige midler i dette området er at prosjektet skal bidra til utvikling av ny kunnskap og gi erfaringer som har stor overføringsverdi til andre områder. Formålet med dette prosjektet er å fremskaffe erfaringer med planlegging og gjennomføring av oppryddingstiltak, herunder vurdering av behandlingstilstand for forurensede sedimenter.

Forskning, utredning og overvåking. Opprettelse av nasjonalt råd for sedimentsaker

For å sikre en kostnadseffektiv gjennomføring av oppryddingen i forurensede sedimenter, er det som nevnt behov for mer grunnleggende kunnskap knyttet til bl.a. spredning, opptak og virkninger av miljøgiftene på økosystem og organismer. Regjeringen vil derfor prioritere midler til forskning, utredning og overvåking på dette området og vil komme tilbake med konkrete forslag i forslaget til statsbudsjett for 2003.

Kunnskapen og kompetansen om både effekter av forurensede sedimenter og mulige tiltak er i dag spredd på ulike deler av forvaltningen, forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler, miljøvernorganisasjoner, konsulentvirksomheter og industrien. Det er stort behov for å samle og bedre utnytte denne kompetansen. Regjeringen foreslår derfor at det opprettes et faglig råd som skal sammenstille kunnskap på dette området, og gi råd om gjennomføring av undersøkelser og tiltak.

Rådet skal følge med i utviklingen av ny kunnskap om forekomst og effekter av miljøgifter i sedimentene og om mulige tekniske løsninger som reduserer helse- og miljøproblemet ved slik forurensning. Rådet skal gi anbefalinger til forurensningsmyndighetene i saker som blir forelagt det eller som det selv tar opp. Det vil ikke bli lagt noen myndighet til å pålegge oppryddingstiltak til rådet. Det anses heller ikke som hensiktsmessig at et slikt råd forvalter tilskudds- eller større utredningsmidler.

Rådet bør bestå av representanter fra forskningsinstitutter, universiteter og høyskoler, miljøvernorganisasjoner, konsulentvirksomheter og industrien. Rådet bør videre ha et tett samarbeid med de ansvarlige for utvikling av fylkesvise tiltaksplaner.

Regjeringen vil komme nærmere tilbake til sammensetning, mandat og budsjett for et slikt råd.

3.6 Spredning av fremmede organismer og genmodifiserte organismer (GMO)

3.6.1 Trusselbildet

Spredning av arter til områder der de ikke forekommer naturlig har økt sterkt i omfang i det siste tiåret. Samtidig har en sett stadig flere eksempler på at dette kan ha store effekter på økosystemer og naturlig forekommende arter. Det er også rapportert om alvorlige konsekvenser for næringer som utnytter de levende ressursene. Eksempler fra norske farvann er den skadelige planktonalgen *Chattonella spp.* som trolig ble innført med ballastvann fra Østen og

amerikansk hummer som er ulovlig utsatt og nå kan fortrenge våre norske hummerbestander. Spredning av kongekrabbe etter utsetting på russisk side har gitt problemer for garnfisket i berørte områder og kan også ha alvorlige konsekvenser for økosystemene, jf. boks 3.5.

Introduksjoner av fremmede organismer i marint miljø er en svært alvorlig trussel mot arter og leveområder. Kunnskapene om marine organismesamfunn og habitater er begrenset, og marine økosystemer er ofte sammenhengende og med få naturlige spredningshindre. Disse faktorene gjør at en introduksjon ett sted lett kan spres videre og gi skadeeffekter i andre områder. Fremmede arter og bestander spres tilsiktet ved utsetting eller som «blindpassasjerer» på handelsvarer, utsatte arter eller transportmidler, f.eks. gjennom begroing eller utskifting av ballastvann på skip. Introduserte organismer i det marine miljø vil i praksis være omtrent umulig å bli kvitt.

Selv om vi i norske farvann hittil har blitt forskånet for de mest dramatiske konsekvensene av introduserte organismer, fremtrer introduserte arter stadig klarere som en alvorlig trussel også hos oss. Det er derfor et påtrengende behov for å utvikle virkemidler som kan forebygge ytterligere introduksjoner og avbøte skadelige effekter på kort og lang sikt.

Introduksjon og spredning av fremmede organismer vurderes nå som en av de alvorligste truslene mot biologisk mangfold. Under konvensjonen om biologisk mangfold er det utarbeidet retningslinjer med sikte på å unngå skadeeffekter av introduksjoner, og også i andre internasjonale fora er det utarbeidet protokoller, avtaler mv. I St.meld. nr. 42 (2000–2001) om biologisk mangfold er det gitt en beskrivelse av den generelle politikken på dette feltet.

Boks 3.5 Effekter av introduksjoner i marine miljøer

Det er dokumentert store effekter av introduksjoner i marine miljøer. I Svartehavet vokste f.eks. bestanden av en ribbemanet introdusert fra USA nærmest eksplosjonsartet og nådde på et tidspunkt rundt 900 mill tonn! Dette førte til at det tidligere rike fisket nesten opphørte. Selv om ribbemaneten nå har gått noe tilbake, er fiskeriene fremdeles påvirket av introduksjonen.

Fra norske farvann kjenner vi flere eksempler på introduksjoner av fremmede arter. Amerikansk hummer ble i 1999 funnet i Oslofjorden, sannsynligvis sluppet ut fra et parti levende importert hummer. Arten er også identifisert ved Ålesund. Amerikansk hummer vil kunne reprodusere i våre farvann, og den kan også krysse seg med vår europeiske hummer. Ved en eventuell hybridisering vil hannene være sterile i tillegg til at de vokser hurtigere og blir større og sterkere enn hanner av europeisk hummer. Dette vil på lang sikt kunne ødelegge den norske hummerbestanden. Det er imidlertid ennå ikke påvist at hybridisering har skjedd. Amerikansk hummer kan i tillegg være bærer av en parasittsykdom som er 100 % dødelig for europeisk hummer. Det er foreløpig ikke påvist smitte på de individene av amerikansk hummer som er funnet. Det er igangsatt to forskningsprosjekter for å undersøke spredningen av denne arten og mulige økologiske konsekvenser.

En annen introdusert art som har fått mye oppmerksomhet er kongekrabben. Denne arten ble satt ut ved utløpet av Murmanskfjorden på Kola på 1960-tallet, og har siden økt i antall og spredd seg inn i norske

farvann. Siden den første registreringen i Varangerfjorden i 1976 har bestanden vokst også på norsk side og spredd seg videre vestover. Kongekrabbens virkninger på økosystemene er dårlig kjent, men arten synes å ernære seg på bl.a. haneskjell, kråkeboller og andre bunnlevende arter. Dette kan føre til store økologiske endringer, herunder konkurranse med bunnfisk.

Japansk drivtang ble for første gang observert i Norge på Sørlandskysten i 1984. Den har nå spredd seg nordover til Sogn og Fjordane. Drivtangen ble sannsynligvis innført i Europa via franske østersdyrkere som importerte og satte ut japansk østers. Den lever i de øverste metrene i sjøsonen og kan bli flere meter lang. Den sprer seg lett ved at grener løsner og driver av gårde. Etablering av drivtangen har ført til at grunne bukter nesten har grodd igjen om sommeren. Dette hindrer lyset i å nå ned til bunnen og kan føre til at stedegne tangarter utkonkurreres. Drivtangen kan også være en plage i forhold til håndtering av fiskeredsaker og påhengsmotorer.

Planktonalgen (*Chattonella spp.*) som våren 2001 hadde en kraftig oppblomstring langs kysten av Sørlandet er med stor sannsynlighet introdusert til norske farvann via ballastvann fra Østen. Algen kan produsere gift under spesielle betingelser, men dette er ikke påvist i norske farvann. Det er likevel registrert fiskedød både i oppdrettsanlegg og i ville bestander. Masseoppblomstringer av algen synes å kreve overskudd av nitrater, noe som er vanlig i Skagerrak hvor menneskeskapte tilførsler er betydelige. Denne arten er særlig konkurransedyktig fordi den kan starte oppblomstringen tidligere om våren enn sine konkurrenter.



Figur 3.12 Amerikansk hummer ble funnet i Oslofjorden i 1999, sannsynligvis sluppet ut fra et parti med import av levende hummer. Arten vil kunne reprodusere i våre farvann, og den kan også krysse seg med vår europeiske hummer. (Bildet er tatt i Akvariet i Bergen.)

Foto: Gro van der Meeren, Havforskningsinstituttet

I tillegg til fremmede arter kan genmodifiserte organismer bli en betydelig potensiell trussel mot de marine økosystemene. Genmodifiserte organismer er mikroorganismer, planter, dyr og sopp som har fått endret sin genetiske kode ved bruk av gen- eller celledeteknologi. Gjennom slike endringer kan en oppnå nye egenskaper hos organismen som f.eks. bedret kuldetoleranse, økt veksthastighet eller produksjon av nyttige substanser. Teknologien har dermed potensiale til å kunne fremskaffe nyttige produkter innenfor medisin, matproduksjon, industri og lignende. Samtidig kan bruk av gen- og celledeteknologi føre til svært store skader på villevende arter og naturlige økosystemer der-

som genmodifiserte organismer spres i naturen. For eksempel vil fisk med økt kuldetoleranse kunne spres til nye områder og forstyrre artssammensetning og struktur i de berørte økosystemene, mens økt veksthastighet kan føre til at ville bestander av samme art blir utkonkurrert. Risikoen ved bruk av genmodifisering kan være vanskelig å vurdere, spesielt på lang sikt. I marine økosystemer er det i tillegg grunn til å legge vekt på at spredningspotensialet er stort og mulighetene for å bli kvitt introduserte organismer er små.

Norge har strenge bestemmelser for uttesting og bruk av genmodifiserte organismer, og legger vesentlig vekt på at bruken av slike organismer ikke skal medføre miljømessige skadevirkninger. Regelverket pålegger bl.a. trinnvis utprøving og utredning av miljøkonsekvenser før genmodifiserte organismer eventuelt kan settes ut eller brukes i f.eks. merdoppdrett. Det har, bl.a. av markedsmessige hensyn, hittil ikke vært noen interesse for å ta i bruk genmodifiserte marine organismer til oppdrett her i landet, men norske forskere har i det siste vært engasjert i utvikling av genmodifisert oppdrettsfisk i utlandet.

DNA-vaksiner er et nytt felt innen genteknologi der en ser for seg en rask utvikling. Både DNA-vaksinering og andre former for injeksjon av arvestoff («genterapi») kan reguleres etter genteknologiloven. Miljøverndepartementet har bedt Bioteknologinemnda om en grundigere vurdering av hvordan DNA-vaksiner og genterapi bør reguleres, og hvilken status DNA-injiserte organismer bør ha i forhold til regelverket.

3.6.2 Tiltak

Regjeringen vil

- begrense bruken av genmodifiserte marine organismer til spredningssikre, lukkede anlegg på land
- fortsatt gi høyeste prioritet til det internasjonale arbeidet med utvikling av regelverk og tiltak for bruk av genmodifiserte organismer der hensynene til etisk forankring, helse og miljø blir ivaretatt
- arbeide for ferdigstilling av et internasjonalt bindende regelverk for behandling av ballastvann under FNs sjøfartsorganisasjon IMO i 2003
- så snart som mulig iverksette nasjonale tiltak i tråd med IMOs frivillige retningslinjer og – så langt dette er kjent – det kommende IMO-regelverk for ballastvann, samtidig som implementering av det kommende IMO-regelverket forberedes
- arbeide for koordinerte felles tiltak mot ballastvann i alle Nordsjøland i påvente av det kommende IMO-regelverket
- etablere et program for overvåking av prioriterte, fremmede arter for å følge spredning og utvikling
- utarbeide en oversikt over fremmede arter i våre naboland som kan tenkes å overleve i norske hav- og kystområder som grunnlag for videre tiltak
- utvikle et system for risikoanalyser knyttet til ulike samfunnssektorer/næringer
- legge vesentlig vekt på å unngå skadevirkninger av kongekrabbe på økosystemene langs kysten.

Inntak og utslipp av ballastvann er i dag den aktiviteten som medfører størst risiko for utilsiktet introduksjon og spredning av fremmede marine organismer. De introduserte organismene kan lett spre seg videre i vannmassene, og

når de først har etablert seg, er det praktisk talt umulig å utrydde dem igjen. Regjeringen vil derfor prioritere tiltak overfor introduksjon og spredning av fremmede organismer gjennom ballastvann.

Introduksjon og spredning av fremmede arter via ballastvann skjer først og fremst via internasjonal skipstrafikk, og risikoen vil variere mellom ulike områder. Problemet må derfor løses gjennom et internasjonalt forpliktende regelverk. Et slikt regelverk for inntak, utslipp og behandling av ballastvann er under utarbeidelse med sikte på ferdigstilling av en egen konvensjon under FNs skipsfartsorganisasjon IMO i 2003. Ferdigstillingen kan imidlertid bli forsinket, og erfaringsmessig vil det ta flere år før en ny konvensjon er trådd i kraft og implementert av partene. Regjeringen vil arbeide med sikte på at konvensjonen skal tre i kraft snarest mulig.

Regjeringen vil i tillegg iverksette nasjonale tiltak i tråd med IMOs gjeldende retningslinjer. Det er bl.a. aktuelt å innføre krav om rapportering fra skip som tømmer ballastvann i norske farvann med sikte på at de kan pålegges å håndtere ballastvann og sedimenter så forsvarlig som mulig. Regjeringen vil også vurdere krav om utskiftning av ballastvann og etablering av mottaksanlegg på land. Det er videre behov for overvåking av introduserte arter og skadeorganismer og utveksling av slik informasjon med andre land i regionen.

Den naturlige spredningen av arter med havstrømmer og konkurransesituasjonen mellom havnene innebærer at regionale tiltak i Nordsjøregionen vil gi langt bedre effekt enn ensidige norske tiltak. Under den 5. Nordsjøkonferansen i mars 2002 vil Norge derfor foreslå at Nordsjølandene umiddelbart tar skritt for å redusere problemet med introduksjoner via ballastvann. Det legges opp til at Nordsjølandene skal vedta nasjonale og regionale tiltak innen utløpet av 2004. Norge vil også foreslå at Nordsjølandene bør vurdere å innføre særlig strenge krav for Nordsjøen når konvensjonen har trådt i kraft.

Det skal også utredes og iverksettes aktuelle tiltak mot andre mulige spredningsveier for marine fremmede organismer, bl.a. direkte eller indirekte spredning via skipsskrog, handel med importerte levende arter, ulovlig utsetting, havbeite og oppdrett.

Spredningen av kongekrabbe vestover langs Finnmarkskysten har de siste årene akselerert, jf. boks 3.5, noe som bl.a. også har gitt grunnlag for en viss næringsmessig utnyttelse. En arbeidsgruppe har lagt frem forslag med sikte på å bedre kunnskapen om denne artens økologiske effekter. I påvente av slik kunnskap vil Regjeringen legge opp til fortsatt kommersiell utnyttelse i de områdene der bestanden er tettest, samtidig som det skal legges vesentlig vekt på å unngå skadevirkninger på økosystemene langs kysten.

Det generelle regelverket overfor fremmede organismer vil bli gjennomgått av utvalget som skal fremlegge forslag til nytt lovgrunnlag for forvaltning av biologisk mangfold (Biomangfoldlovutvalget). Lovutvalget skal legge frem sin innstilling høsten 2003, og Regjeringen vil på grunnlag av utvalgets tilrådninger vurdere på hvilken måte regelverket skal styrkes.

Regjeringen vil legge vekt på at den genteknologiske utviklingen ivaretar hensynet til miljø, sikkerhet og etikk og følger internasjonale markedssignaler. Utvikling av marin genteknologi skal skje i tråd med Genteknologilovens bestemmelser, hvor bl.a. konkrete miljøvurderinger i det enkelte prosjekt og bruk av føre-var tilnærming i forhold til miljø og helse skal vurderes. Innen-

for disse rammene vil genteknologi kunne gi nye løsninger og ny næringsutvikling, bl.a. innen produksjon av vaksiner. Det har vært usikkert om dyr vaksinert med såkalte DNA-vaksiner skal betraktes som genmodifiserte organismer. Spørsmålet blir nå utredet i Bioteknologinemnda som også skal utrede behovet for reguleringer på dette feltet. Når det gjelder genmodifiserte marine organismer understreker Regjeringen at utsetting i havet eller i merder ikke vil være aktuelt fordi spredningspotensialet er stort og konsekvensene uforutsigbare. Eventuell fremtidig bruk må derfor kun tillates i spredningssikre, lukkede anlegg på land.

Norge har deltatt aktivt i det internasjonale arbeidet med å utvikle regler for handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer – Cartagenaprotokollen. I tillegg har norske myndigheter arbeidet aktivt i regionale fora for å beskytte marine økosystemer mot potensielle skadeeffekter av genmodifiserte organismer. Norske myndigheter har derfor bl.a. henvendt seg til USA og uttrykt bekymring mht. mulig godkjenning av såkalt «superlaks», ut fra hensynet til det marine miljø og våre ville laksebestander.



Figur 3.13 Genmodifisert laks vokser dobbelt så fort som vanlig oppdrettslaks. Norske myndigheter har henvendt seg til USA og uttrykt bekymring mht. mulig godkjenning av såkalt «superlaks», bl.a. ut fra hensynet til det marine miljø og våre ville laksebestander.

Foto: Aqua Bounty Farms/Scanpix

3.6.3 Beskyttelse, bruk og fordeling av marine genressurser

Regjeringen vil

- utrede generelle prinsipper og vilkår for uttak av marine genressurser som en del av Biomangfoldlovutvalgets arbeid med å utrede et nytt lovgrunnlag for samordnet forvaltning av biologisk mangfold
- utvikle og iverksette et lovverk for regulering av uttak av marine genressurser som ivaretar norske interesser og internasjonale avtaler innen

feltet.

Genressursene utgjør det biologiske grunnlaget for variasjonen mellom ulike arter og for variasjon i egenskaper som finnes innen den enkelte art. Genene er fundamentet for artenes tilpasning til ulike livsmiljøer slik det kommer til uttrykk i forskjellige varianter eller bestander, og de gir muligheter for foredling av arter og bestander som er domestisert. Genene er videre koder for produksjon av ulike proteiner med spesifikke og potensielt kommersielt interessante egenskaper. Både viltlevende arter og foredlede varianter representerer derfor verdifulle ressurser for videre avl, foredling og bioteknologisk produksjon. For artene og bestandene danner samtidig den genetiske variasjonen et grunnlag for å mestre endrede livsbetingelser, og utgjør således en forsikring for fortsatt overlevelse.

Fremveksten av norsk oppdrettsnæring illustrerer på en slående måte den økonomiske verdien av genressursene. Med grunnlag i foredling av et 20-tall av de mest attraktive ville bestandene av norsk laks er det skapt grunnlag for en eksportnæring som innbringer milliardverdier. Innenfor den marine sektor er det i tillegg sterk interesse for videre kartlegging og utnyttelse av genressurser. Også internasjonalt er det oppmerksomhet omkring disse utviklingsmulighetene, og det har i de siste årene vært økende interesse for kartleggingsvirksomhet langs norskekysten med hovedvekt på korallrevene. Det er antatt at bl.a. korallrevene med sin artsrikdom kan inneholde genressurser med stort kommersielt potensiale. Isolering av biologisk aktive stoffer eller annen bioteknologisk utnyttelse kan gi grunnlag for industriell utnyttelse innenfor bl.a. medisin, kosmetikk og næringsmiddelindustri som langt overstiger dagens norske verdiskapning innen marin bioteknologi. Det er imidlertid stort behov for utvikling av lovverket som regulerer marin bioprospektering, og Biomangfoldlovutvalget vil derfor utrede prinsipper og vilkår for uttak av genressurser, herunder de marine, i nær kontakt med havressurslovutvalget, jf. kap. 3.9.

I tillegg til bruk innen avl og tradisjonell bioteknologi gir genressurser muligheter for å endre arveegenskapene hos planter og dyr gjennom genmodifisering. Genmodifisering av frittlevende marine organismer har hittil ikke vært kommersielt interessant for norske firmaer, både på grunn av de potensielle skadeeffekter på miljøet og av hensyn til aksept og anseelse i markedene, jf. beskrivelsen under kap. 3.6.1.

Forvaltningen av marine genressurser er svakt utviklet og baserer seg i første rekke på kontinentalsokkeloven som korresponderer med bestemmelser i havrettstraktaten. Også andre deler av lovverket inneholder imidlertid bestemmelser som kan være relevante for uttak og bruk av disse ressursene. Biomangfoldlovutvalget, jf. kap. 3.6.2, skal utrede generelle prinsipper for uttak og vilkår for uttak av genressurser, herunder de marine. Det understrekes samtidig i utvalgets mandat at aktuelle sektorlover, slik som ny havressurslov, vil bidra til iverksettelsen av hovedprinsippene.

3.7 Marint vern og bærekraftig forvaltning av arealene i hav- og kystområdene

3.7.1 Trusselbildet

På grunn av vår lange kyststrekning og stedvis lave befolkningstetthet har Norge fremdeles natur igjen i kystsonen som er lite påvirket av menneskelig aktivitet. Presset på arealene i kystsonen er imidlertid økende. Eksempler på inngrep som ofte kan medføre skade er utfyllinger, bygging av havner og veier, mudring og dumping, masseuttak, nedslamming og legging av rørledninger.

Også på havbunnen utenfor kysten har mennesket satt tydelige spor. For eksempel er det anslått at mellom 33–50 % av dypvannskorallrevene som finnes langs norskekysten er helt eller delvis ødelagt, hovedsakelig som følge av bunntråling. Også petroleumsaktivitet fører med seg til dels betydelige fysiske inngrep i sjøbunnen. I fremtiden kan f.eks. mineralutvinning og uttak av gasshydrater fra havbunnen bli reelle trusler.

Kunnskapen om de marine økosystemene og deres sårbarhet for ulike påvirkning er mangelfull. Et godt eksempel er kråkebollenes nedbeiting av tareskogen langs store deler av kysten fra Trøndelag og nordover til Vest-Finnmark. Situasjonen har vært relativt stabil siden slutten av 1970-årene, og forskningsresultater tyder på at den kan bli langvarig. Vi vet imidlertid ikke om situasjonen skyldes naturlige svingninger eller menneskelig påvirkning, f.eks. i form av overbeskatning av arter som lever av kråkeboller.



Figur 3.14 Slike koraller finnes langs store deler av Norskekysten. Her ser vi sjøpiggsvin og sjøneliker på 15 meters dyp ved Bodø.

Foto: Erling Svendsen

3.7.2 En styrket marin arealforvaltning

Regjeringen vil

- etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper og naturverdier i norske kyst- og havområder
- beskytte gjenværende korallrev i norske farvann
- etablere en helhetlig og langsiktig plan for bærekraftig forvaltning av tarressursene og iverksette nødvendig forskning og mulige tiltak for gjenoppretting av tareskogen.

Noen sjøområder er spesielt viktige fordi de har en viktig funksjon som f.eks. gyteområder. Områder kan også representere stort biologisk mangfold eller viktige leveområder som korallrev, tareskoger og ålegressamfunn. Andre områder kan regnes som verdifulle fordi de har representative eller særegne naturkvaliteter vi ønsker å bevare for fremtiden. Andre igjen kan være leveområder for sjeldne eller truede arter.

All menneskelig virksomhet påvirker imidlertid miljøet i ulik grad. Spørsmålet blir hva vi kan eller ønsker å akseptere av negative konsekvenser i forhold til hva samfunnet får igjen i aktivitet. En bærekraftig forvaltning forutsetter at de totale inngrepene innenfor et gitt område ikke er større enn at økosystemene bevares.

Etablering av miljøkvalitetsmål vil være viktig i en slik sammenheng (jf. kap. 2.4.3). Slike mål vil sette en standard for hvilken grad av miljøpåvirkning som aksepteres innen de ulike områder.

Den forventede økningen i bruken av kyst- og sjøarealene, ikke minst innen fiskeri- og havbruksnæringen, vil stille store krav til avveininger mellom ulike brukerinteresser og miljøhensyn. Arealplanlegging i sjø vil være et viktig virkemiddel i denne sammenheng. For å kunne sikre bærekraftig bruk og veie de ulike interessene opp mot hverandre, må man ha kunnskap om økosystemet og om effektene av ulik bruk. Regjeringen vil derfor styrke marin kartlegging, sammenstilling og tilrettelegging av data som grunnlag for et slikt differensiert og kunnskapsbasert forvaltningssystem, jf. St.meld. nr. 42 (2000–2001) Biologisk mangfold og kap. 2.3.3.

En differensiert og bærekraftig arealforvaltning må baseres på kunnskap om økosystemet og konsekvensene av ulik bruk. Vi har ulike virkemidler for å skjerme naturen mot negativ påvirkning. Dette er virkemidler som er forankret i miljøvernlovgivningen og i sektorlovgivningen. Eksempler på marine beskyttede områder er trålfrie soner for hhv. fiske og taretråling, områder som er stengt for oljeboring deler av året, og områder vernet etter naturvernloven.

Plan- og bygningsloven vil være et sentralt virkemiddel for arealplanlegging i sjø innenfor grunnlinjen. Planlovutvalget jobber nå med en revisjon av loven. Utvalgets første delinnstilling foreligger allerede og andre delinnstilling vil foreligge ved førstkommende årsskifte. Det vil deretter bli lagt frem forslag til lovendringer.

3.7.3 Marine, beskyttede områder

Boks 3.6 Definisjon

Med marine, beskyttede områder menes områder hvor sjøbunn og/eller hele eller deler av den tilhørende vannsøylen er vernet etter naturvernloven eller gitt særskilt beskyttelse etter annet lovverk. Et marint beskyttet område kan også omfatte landareal i tidevannssonen. Marine beskyttede områder som er vernet etter naturvernloven, kalles marine verneområder.

Om lag 1 % av sjøarealet innenfor territorialgrensen er i dag vernet i medhold av naturvernloven. Dette er stort sett områder der verneformålet er knyttet til naturverdier på land, f.eks. landskap, sjøfugl eller våtmark.

Det er opprettet to marine beskyttede områder, korallrevene Sularevet og Iverryggen utenfor Trøndelagskysten, under korallrevforskriften hjemlet i saltvannsfiske-loven og lov om Norges økonomiske sone. Videre er det opprettet ett marint verneområde – korallrevet Selligrunden i Trondheimsfjorden – etter naturvernloven. Etablering av særskilte verneområder i henhold til naturvernloven vil fortsatt være viktig i arbeidet med å sikre det biologiske mangfoldet i Norge.

Arbeidet med en nasjonal marin verneplan er nå igangsatt, jf. St.meld. nr. 43 (1998–99) *Vern og bruk i kystsona* og Innst. S. nr. 168 (1999–2000). Planen skal sikre at et utvalg av representative, særegne, sårbare eller truede marine undersjøiske naturtyper og naturverdier blir sikret for fremtiden, bl.a. som referanseområder for forskning og overvåking. Områdene skal inkludere et representativt utvalg av marine naturtyper innen hver av de tre biogeografiske regionene langs norskekysten.

Det legges opp til at planen, som både vil omfatte områder som er vernet etter naturvernloven og områder som er beskyttet under annet lovverk, skal ferdigstilles i løpet av 2004. Det skal deretter gjennomføres en andre fase av det marine vernearbeidet (2004–2010). 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. Der det er hensiktsmessig skal det utarbeides forvaltningsplaner for å sikre at områdene forvaltes i tråd med verneformålet.

Under FNs havrettskonvensjon kan det gjennom Den internasjonale sjøfartsorganisasjon IMO opprettes egne klart definerte områder (PSSAs), der det kan iverksettes spesielle tiltak overfor skipsfarten for å hindre forurensning. Det er opp til det enkelte land å søke om slik status for aktuelle kystområder på grunnlag av områdenes sårbarhet og risiko for skader som følge av skipsfart.

Store deler av norskekysten er svært sårbare for uhell i skipsfarten, og miljøkonsekvensene av slike uhell kan bli svært store. Regjeringen vil derfor se nærmere på bruk av PSSAs som virkemiddel. Foreløpig er det kun to internasjonale områder, herunder Great Barrier Reef i Australia, som er erklært

som PSSAs under IMO, men det foreligger flere søknader, bl.a. en som omfatter Vadehavet i Nordsjøen.

3.7.4 Bedre beskyttelse av spesielt verdifulle eller truede naturtyper

I tillegg til de generelle virkemidlene i areal- og næringsforvaltningen vil Regjeringen styrke innsatsen for å beskytte korallrevene og videreutvikle arbeidet med vern og bærekraftig utnyttelse av tareskogene.

Korallrev



Figur 3.15 Myndighetene har i de senere årene iverksatt tiltak for å beskytte korallrevene. Steinbiten spiser ikke koraller, men oppholder seg nær revene.

Foto: Erling Svensen

Korallrev er trolig den mest sårbare marine naturtypen vi har. Det er anslått at mellom 30 og 50 % av alle korallrevene i norsk farvann er skadet eller knust, etter alt å dømme som følge av bunntråling. Havforskningsinstituttet får fremdeles rapporter fra fiskere om fortsatte ødeleggelser. Dette er alvorlig fordi korallrevene er verdifulle økosystemer med et særlig rikt biologisk mangfold. Korallrevene er av stor betydning både for fiskeriene, forskningen og som kilde til marine genressurser. Det er usikkert om ødelagte korallrev vil bygge seg opp igjen. Dette vil uansett ta svært lang tid – de eldste delene av revene er hundrevis til tusenvis av år gamle.

Norske myndigheter har først i de senere årene iverksatt tiltak for å beskytte korallrevene. Dette er gjort gjennom en forskrift om beskyttelse av korallrev under saltvannsfiskeloven og lov om Norges økonomiske sone. Forskrif-

ten forbyr bevisst ødeleggelse av korallrev og krever aktsomhet ved fiske i nærheten av kjente korallrev. Bruk av bunnetrål på to nærmere angitte spesielt verdifulle korallrev er også forbudt. I tillegg er et gruntliggende korallrev i Trondheimsfjorden midlertidig vernet etter naturvernloven.

For å sikre at korallrevforskriften blir overholdt skal det i løpet av 2002 lages en oversikt over alle kjente korallrev i norske farvann. Behovet for ytterligere beskyttelse av korallrevene vil bli vurdert i forbindelse med den marine verneplanen. Forskning knyttet til de norske korallrevenes forekomst, tilstand og økosystemfunksjon skal styrkes.

Det skal nedsettes og fastsettes mandat for en raskt arbeidende arbeidsgruppe med representanter fra berørte forvaltningsmyndigheter. Gruppen skal identifisere og foreslå tiltak som kan gi bedre beskyttelse av de gjenværende korallrevene.

Tareskog

Langs store deler av kysten fra Trøndelag til Vest-Finnmark er tareskogen nedbeitet av kråkeboller. Situasjonen har vært relativt stabil siden slutten av 1970-årene, og lokale fiskemuligheter er blitt sterkt redusert. En kjenner ikke til årsaken til denne situasjonen. Myndighetene har de siste 10–15 årene bidratt i flere sammenhenger til kartlegging av utbredelsen av kråkeboller og til forskning på forholdet mellom tare og kråkeboller, bl.a. gjennom forskningsprogrammet MARE NOR.

Spørsmålet om nedbeiting av tareskogen har blitt tatt opp i ulike sammenhenger, og det er nå nedsatt en arbeidsgruppe som skal gjennomgå hele problemkomplekset. Gruppens vurderinger og tilrådinger vil bli vurdert med sikte på rask oppfølging.

Tareskogen fra Rogaland til Sør-Trøndelag blir i dag utnyttet av alginatindustrien. Uttaket har hittil vært regulert fylkesvis gjennom åpning av områder med 5 års mellomrom. For å sikre bevaring og bærekraftig utnyttelse av tareskogen vil Regjeringen etablere en helhetlig og langsiktig forvaltningsplan for tareressursene i løpet av 2003, jf. St.meld. nr. 43 (1998–99). Målet er at en slik plan skal samordnes med verneplanene i fylkene. Det vil også være aktuelt å gi noen spesielt verdifulle og representative tareskogsområder beskyttelse under den marine verneplanen.



Figur 3.16 Langs store deler av kysten fra Trøndelag til Vest-Finnmark er tareskogen nedbeitet av kråkebolle.

Foto: Erling Svensen

3.8 Miljøtilpasning av havbruksnæringen

Norsk fiskeoppdrettsnæring har hatt en rivende utvikling siden den spede begynnelsen med oppdrett av laksefisk på 1970-tallet. I dag er dette en av våre viktigste eksportnæring, og også en viktig distriktsnæring. På 30 år har oppdrett av laks og ørret vokst frem til en næring med en eksportverdi på over 13 milliarder kroner. I 2000 ble det produsert 460 000 tonn laks og ørret. Oppdrett av laks og ørret utgjør fundamentet for norsk oppdrettsnæring, og representerer hoveddelen av produksjonspotensialet i mange år fremover. Samtidig

arbeides det med å legge til rette for andre former for havbruk. I 2000 ble det produsert 400 tonn kveite, 100 tonn torsk og 1 000 tonn skjell av forskjellige slag. En forutsetning for produksjon av trygg sjømat, er et rent og rikt hav.

Fiskeridepartementet har det overordnede og koordinerende ansvaret for forvaltningen av oppdrettsnæringen gjennom oppdretsloven. Forvaltningen skjer også gjennom flere andre myndigheter og lovverk, der fiske-sykdomsloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og plan- og byg-ningsloven er sentrale.

Fiskeridepartementets miljøpolitiske mål for havbruksnæringene er ned-felt i departementets miljøhandlingsplan for 2000–2004. Målsetningen er gjen-nom regelverksutforming og stimulans til grunnforskning å bidra til

- driftsformer som vektlegger sykdomsforebyggende arbeid
- effektiv og miljøvennlig bekjempelse av lakselus
- teknologi og driftsformer som minimaliserer utslipp og rømninger, og som ikke medfører negative effekter på det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet.

Viktige forutsetninger for den utviklingen oppdrettsnæringen har hatt i Norge har, i tillegg til våre ville laksebestander, vært de naturgitte fortrinnene landet har med en lang kyststripe og et rent hav med gode produksjonsmuligheter. Næringen er derfor utviklet med en teknologi som innebærer bruk av åpne merder, noe som innebærer at produksjonen skjer direkte i det marine øko-systemet. I tillegg til en forventet videre vekst i lakseoppdrettsnæringen, er andre havbruksnæringer som oppdrett av marin fisk, skjell og havbeite under utvikling. Det er knyttet store forventninger til at havbruksnæringene sam-men med fiskeriene kan bli en fremtidig bærebjelke i norsk økonomi. En forutsetning for den videre veksten er imidlertid en langt sterkere miljøtilpas-ning av næringene. Den største utfordringen i dag er å få løst problemene knyt-tet til lakselus og rømt oppdrettslaks.

Næringen selv har engasjert seg i arbeidet med å redusere miljøpåvirknin-gene fra oppdrett. Et viktig skritt var Norske fiskeoppdretteres forenings ini-tiativ til i samarbeid med de relevante myndighetene å få utarbeidet en nasjonal tiltaksplan mot rømming. Planen ble lagt frem våren 2000 og inneholder en rekke forslag til tiltak som krever oppfølging gjennom regelverksendringer, andre forvaltningstiltak samt tiltak som må gjennomføres av næringen selv. Næringen har også deltatt aktivt i utviklingen og oppfølgingen av nasjonal handlingsplan mot lus på laksefisk som ble utarbeidet i 1999 i regi av Statens dyrehelsetilsyn. Planen har vært revidert flere ganger.

3.8.1 Utfordringer

I takt med den voksende oppdrettsvirksomheten utover 80-tallet ble det klart at oppdrett hadde konsekvenser for miljøet i form av sykdomsspredning, anti-biotika og annen legemiddelbruk, utslipp av miljøgifter og rømming. I dag er flere av de tidlige miljøproblemene langt på vei løst eller vesentlig redusert. Ikke minst er forbruket av antibakterielle midler sterkt redusert, og opp-drettsnæringen står i dag for under 2 % av det samlede forbruket av antibiotika i Norge, mens ca. 18 % gikk til husdyr og kjæledyr.

Selv om næringen har kommet langt på flere områder når det gjelder fore-byggende tiltak både i forhold til miljø og fiskehelse, gjenstår fremdeles viktige miljøutfordringer. De største miljøutfordringene i dag er konsekven-

sene rømt oppdrettsfisk og spredning av lakselus har for villaksen. Rømt oppdrettslaks er en reell risikofaktor for villaksen ved genetisk innblanding, konkurranse og annen påvirkning. Lakselus er særlig en trussel for den utvandrede smolten som ikke overlever dersom infeksjonsnivået av lus blir for høyt. En undersøkelse fra Sognefjorden sommeren 2001 viste at rundt 90 % av smolten fra alle vassdrag i fjordsystemet døde som følge av denne ene faktoren. Dessuten representerer rømt oppdrettslaks en økning i potensielle verter for lakselusa. En rapport om bestandssituasjonen på vestlandet gir klare indikasjoner på at påvirkning fra oppdrett i disse oppdrettsintensive områdene har hatt negativ betydning for de ville laksebestandene.

Også på andre områder er det fortsatt miljøutfordringer. Dette gjelder særlig utslipp fra notimpregnering og bruk av antiparasittmidler mot lakselus. Det er også fortsatt et forbedringspotensial vedrørende utslipp av kjemikalier, øvrige legemidler og organisk materiale. Utslipp av næringssalter og organisk materiale kan medføre regionale overgjødningseffekter i takt med den økende veksten i næringen. Tilgang til marine førråstoffer og konkurranse om arealer er andre sentrale utfordringer for havbruksnæringen.

Videre vekst og utvikling av havbruksnæringen forventes å skape nye miljøutfordringer, f.eks. i form av nye sykdommer. En særlig utfordring er knyttet til at mange av problemene øker i takt med veksten i næringen. På mange områder kreves derfor stadig bedre og mer effektive tiltak for å redusere den totale påvirkningen fra næringen. Oppdrett av nye arter reiser nye utfordringer, hvor vi har behov for økt kunnskap om mulige konsekvenser for villlevende marine arter og det marine økosystemet. Vi vil for marine arter f.eks. ikke ha et miljømessig skille mellom vekstfase og reproduksjonsfase.

Den offentlige infrastrukturen og støtteapparatet rundt næringen må være tilpasset næringens behov, og styrkes i takt med de nye utfordringene mattrygghet, miljø og fiskehelse stiller. Havbruksnæringens vekst i løpet av 1990-årene har ikke vært fulgt opp med en tilsvarende satsing på forvaltningsapparatet. Som et første ledd i en nødvendig oppgradering blir havbruksforvaltningen og arbeidet med å sikre trygg sjømat styrket i 2002, både sentralt og regionalt.

3.8.2 Tiltak

Regjeringen vil

- sikre at hensynet til miljø blir en grunnleggende premis for den videre utvikling og vekst i havbruksnæringen
- forsterke innsatsen for å redusere problemene med rømning og lakselus
- utarbeide retningslinjer for miljøtesting av legemidler til bruk i oppdrett.

Miljøhensyn – et grunnleggende premis for videre næringsutvikling

Regjeringen vil understreke det store potensialet som ligger i den videre utviklingen av havbruksnæringen, og den betydningen næringen vil ha for norsk økonomi og distriktpolitikken i fremtiden. En viktig intensjon med denne meldingen er å bidra til å sikre de fortrinn Norge har for slik vekst gjennom en helhetlig og langsiktig politikk for å opprettholde og sikre et rent

havmiljø. Samtidig må vi også sikre at næringene utvikles på en bærekraftig måte.

En bedre miljøtilpasning av næringen vil både være viktig av hensyn til miljøet og av hensyn til næringen selv. Det er økende fokus på miljøkonsekvensene knyttet til oppdrett både nasjonalt og i de markedene der norske oppdrettsprodukter omsettes. For å sikre markedsandeler på sikt vil det være viktig at miljøhensynene inngår som en integrert del av en langsiktig strategi for næringsutvikling. Regjeringen vil derfor iverksette en målrettet og prioritert innsats for å bedre næringens miljøtilpasning. Dette vil inngå som en del av det pågående arbeidet i Regjeringens havbruksutvalg hvor de langsiktige strategiene for utviklingen av havbruksnæringen skal nedfelles.

Det skal også legges særlig vekt på prioritering av miljøhensyn i forvaltning, ved utvikling av regelverk og rammebetingelser og i havbruksforskningen. For å oppnå reelle miljøforbedringer er samarbeidet med næringen av avgjørende betydning.

Forvaltning . Regjeringen går inn for en videre styrking og oppgradering av havbruksforvaltningen. Dette vil også være viktig for å kunne gjennomføre viktige tiltak på miljøsidan. I tillegg til økte ressurser vil det være viktig å se på muligheten for effektivisering av dagens forvaltningsordninger.

Utvikling av regelverk og rammebetingelser . Regjeringen vil legge vekt på at næringens rammebetingelser i større grad skal stimulere til en bærekraftig utvikling. Dels vil nye miljøbestemmelser være aktuelle, dels skal miljøkonsekvensene av bestemmelser og tiltak for næringsutvikling utredes bedre og vektlegges i langt større grad. Fiskeridepartementet forbereder også arbeidet med en helhetlig gjennomgang av oppdrettsloven med sikte på å legge frem forslag til en ny havbrukslov. En ny havbrukslov skal gi grunnlag for en aktiv forvaltning for å fremme næringsutvikling i havbrukssektoren som også ivaretar hensynet til miljø, biologisk mangfold, bærekraftig arealbruk i kystsonen og mattrygghet.

Det vil i 2002 bli utarbeidet en ny tildelingsforskrift for marine arter som bedre vil ivareta behovet for smittemessig organisering av anlegg og lokaliteter, generasjonsadskillelse m.m. Det vil også bli igangsatt forskningsaktiviteter med sikte på å utvikle lokaliseringkriterier som sikrer optimal utnyttelse av kysten og samtidig hindrer smittespredning og genetisk interaksjon mellom oppdrettsorganismer og ville bestander.

Forskning . Styrking av kunnskapsgrunnlaget er en nødvendig forutsetning for en bærekraftig utvikling av eksisterende og nye havbruksnæringer. Det er derfor nødvendig at forskning om miljøeffekter integreres i all havbruksforskning. Gjennom næringens egne FoU-midler ytes det nå støtte til nødvendig forskning på interaksjoner mellom villfisk og oppdrettsfisk.



*Figur 3.17 Dette bildet er fra et oppdrettsanlegg for laks i Jarbotnfjord i Finnmark.
Foto: Stein Johnsen/Samfoto*

Særlige tiltak for å redusere rømning og lakselus

Regjeringen vil starte en målrettet 3-årig innsats for å få gjennomført effektive tiltak mot lakselus og rømning. Basert på de eksisterende handlings- og tiltaksplanene mot rømning og lakselus skal det innen høsten 2002 lages en forpliktende og prioritert gjennomføringsplan for tiltak som skal innføres i løpet av de neste tre årene. Det er i første rekke behov for å iverksette allerede identifiserte tiltak i de aktuelle handlingsplanene, men også behov for å vurdere nye tiltak i lys av kunnskapsutviklingen de siste årene. Dette er også områder hvor effekten av tiltak avhenger av veksten i næringen, noe som krever en stadig fokus på forskning og utvikling av nye tiltak og ny teknologi. Arbeidet skal skje i samarbeid mellom de ansvarlige myndigheter og næringen.

Når det gjelder lakselus, har man i Trøndelagsregionen sett at godt samarbeid mellom næringen og veterinær- og fiskerimyndighetene om felles regionale avlusninger av oppdrettslaks har redusert lakselusproblemet kraftig. En slik samlet offensiv skal også gjennomføres i de andre regionene som del av en mer intensiv oppfølging av handlingsplanen mot lakselus. Informasjon om og oppfølging av regelverket skal styrkes, og det skal innføres strengere reaksjoner ved regelbrudd, herunder tilbaketrekking av konsesjoner ved alvorlige eller gjentatte overtredelser.

I handlingsplanen mot rømning er en rekke aktuelle tiltak identifisert. Viktige tiltak som allerede er besluttet iverksatt, er innføring av et system for teknisk typegodkjenning av oppdrettsanlegg (TYGUT) og internkontroll etter både oppdretts- og fiskesykdomsloven. Nye forskrifter skal utarbeides med sikte på ikrafttredelse i løpet av 2003. I tillegg skal drifts- og sykdomsforskriften endres og følgende nye tiltak vil da være aktuelle: Bedre driftsrutiner

under ulike risiko-operasjoner på anleggene, krav om propellbeskyttelse, bedre overvåking av merdene, bedre rutiner for sleping av merder og bedre regelverk knyttet til ventemerder og håndtering av fisk i tilknytning til slakteriene. Tiltakene vil bidra til å nå den politisk vedtatte målsetningen om at rømt oppdrettsfisk ikke skal utgjøre noen trussel mot villaksen i 2005.

Som del av havbruksnæringens miljøtilpasning er det aktuelt å vurdere å innføre merking av oppdrettslaks. Regjeringen ønsker derfor å følge opp og supplere foreliggende kunnskap om merking av oppdrettslaks og utrede økonomiske og andre konsekvenser av en slik ordning. Utredningen vil bli gjennomført i samarbeid mellom havbruks- og miljøvernmyndighetene i dialog med berørte næringer. Viktige momenter i arbeidet vil være å se på mulighetene for merking i forhold til flere formål som identifisering av rømt oppdrettsfisk, markedsmessig sporbarhet mv., og å gi en samfunnsmessig kost/nytte vurdering. Arbeidet vil bli gjennomført slik at et beslutningsgrunnlag kan foreligge i løpet av 2003.

Miljøtilpasning av legemidler

For å beskytte det marine biologiske mangfoldet må bruken av legemidler i næringen være mest mulig miljøtilpasset. Legemidler som benyttes i oppdrettsnæringen, slippes også ut i det marine miljø og kan påvirke viltlevende organismer. Regjeringen tar derfor sikte på å utarbeide retningslinjer for miljøtesting av legemidler til bruk i oppdrettsnæringen. Dette vil bidra til at fremtidens legemidler er tilpasset det marine miljø samtidig som en får sammenlignbare resultater for ulike legemidler. I tillegg skal det legges vekt på alternative metoder som er mer miljøvennlige, f.eks. bruk av leppefisk til avlusing, benyttes når det er mulig.

Andre tiltak

Miljøskadelige stoffer . Kobberutslipp fra notimpregnering er et forurensningsproblem, og en av to hovedkilder for kobberutslipp til vann i Norge. Norge har ikke nådd målet om reduksjoner i kobberutslipp til vann fra den forrige Nordsjødeklarasjonen, og med dagens praksis og forventet vekst i oppdrettsnæringen må dette problemet forventes å øke i fremtiden. Miljøvernmyndighetene vil i 2002 forby utslipp av kobber og andre miljøgifter fra anlegg som behandler og vasker oppdrettsnøter, noe som vil bidra til utvikling og bruk av miljøvennlige alternativer. Alternativet til impregnering er mekaniske metoder hvor spyling og tørking av nøter inngår. Noen oppdrettere har på frivillig basis satt i gang forsøk med bruk av en såkalt «miljøtrommel». Denne kan anvendes på firkantmerder i stålanlegg, og erfaringene så langt har vært positive. Miljøtrommelen gir også bedre muligheter for kontroll av hull i nota.

Substitusjonsplikten, som innebærer at hvis mulig skal et mer miljøvennlig produkt benyttes, skal også anvendes for annen kjemikaliebruk i oppdrettsnæringen.

Organiske utslipp fra oppdrettsnæringen . Regjeringen legger vekt på at næringens rammebetingelser skal stimulere til en bedre miljøtilpasning. I forbindelse med et mulig nytt system for produksjonsregulering vil det stilles krav til at næringsutøverne selv driver miljøovervåking av sine anlegg iht. godkjente metoder. Informasjon fra denne typen overvåking vil gi mulighet for å

lage prognoser om og vurdere lokalitetenes bæreevne, og vil være nyttig i forhold til tilretteleggingen for videre vekst i næringen, kystzoneplanlegging m.m. For eksempel kan det være aktuelt å prioritere skjell dyrking i områder med høye næringssaltkonsentrasjoner.

Arealbruk. En videre vekst i havbruksnæringene vil medføre økt behov for egnede arealer. Det skal etableres gode tverrsektorielle prosesser for å unngå konflikter i forhold til miljøhensyn og andre nærings- og brukerinteresser som ferdsel og friluftsliv. For å oppnå en effektiv og mest mulig bærekraftig arealbruk, skal også mulighetene for å kombinere oppdrett av flere arter på samme lokalitet vurderes. Dette er bakgrunnen for at man i Trøndelag nå har startet et prosjekt hvor samlokalisering av laks og skjell, samt også laks og torsk, skal prøves ut for å få kunnskap om hvilke eventuelle effekter dette kan ha. Prosjektet følges derfor opp av et overvåkingsprogram for å kartlegge mulige smittehygieniske konsekvenser og driftstekniske forhold. Om dette viser seg forsvarlig, vil det også bidra til å øke verdiskapningsgrunnlaget gjennom en kostnadssparende driftsoptimalisering.

3.9 En bærekraftig fiskeriforvaltning

3.9.1 Fiskeressursene og fiskeriene

Fiske og fangst sammen med fiskeoppdrett er helt avgjørende for inntektsgrunnlaget for samfunnene langs norskekysten. Samlet omsetning fra fiskeriene var i 2001 11,4 mrd. kroner (førstehåndsverdi) og eksportverdien ca. 20 mrd. kroner.

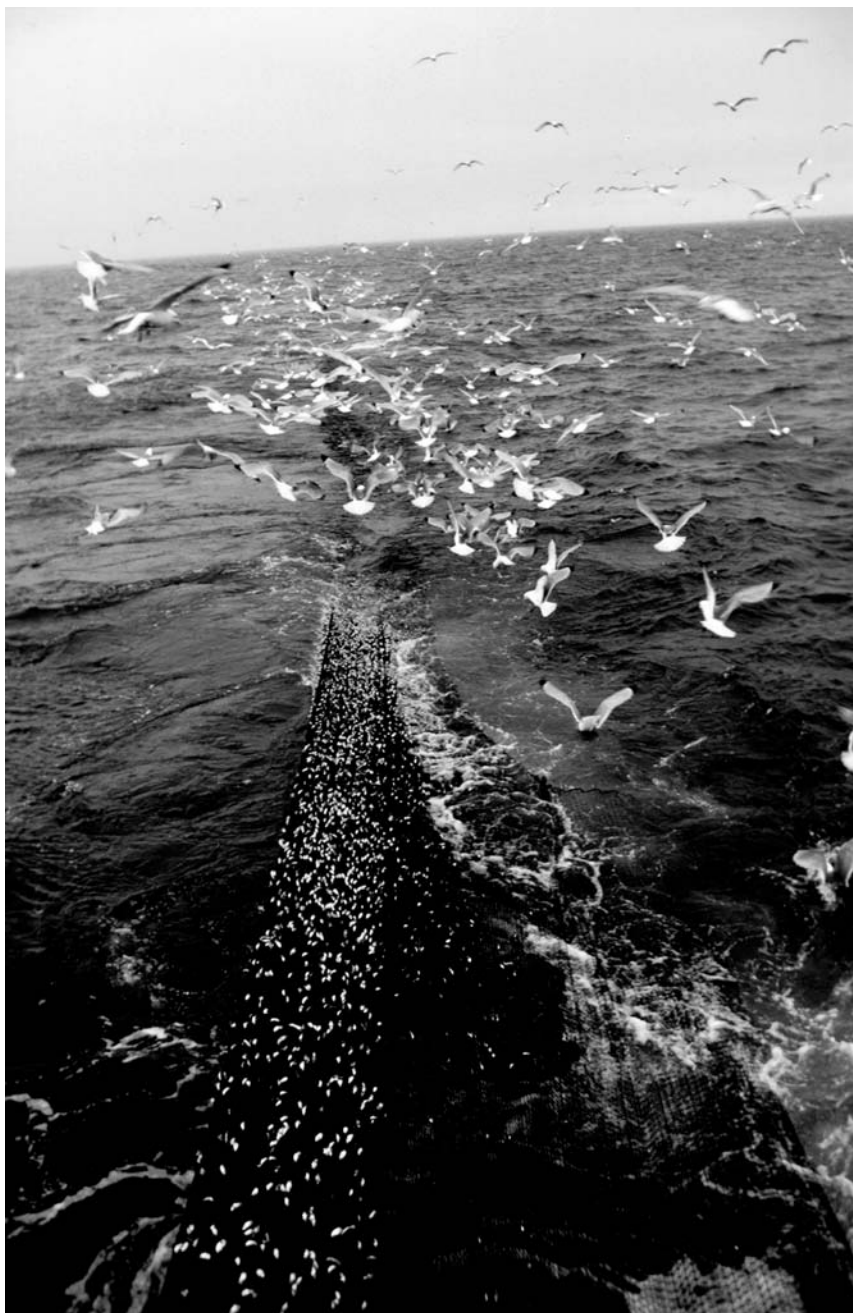
Fiskerinæringen er basert på fornybare, men ikke ubegrensede ressurser. Det er derfor viktig å utvikle forvaltningsstrategier som tar hensyn til økosystemet som helhet og hvordan fiskebestandene påvirkes av forskjellige miljøfaktorer og fiske. Et rent hav og en bærekraftig beskatning av fiskeressursene er en forutsetning for at verdiskapningen i fiskerinæringen skal opprettholdes og videreutvikles, og dermed avgjørende for livsgrunnlaget for kystbefolkningen. Fisket er også en del av det materielle grunnlaget for samisk kultur i kyst- og fjordstrøk.

Årlig registreres det i Norge landinger fra ca. 80 bestander av ulike fiskeslag. Av disse har 28 arter økonomisk betydning. Gjennomsnittsfangsten i det norske fisket fra rundt 1960 og frem til i dag ligger på rundt 2,5 mill. tonn årlig. Fangstmengdene har alltid vekslet fra år til år og viser periodiske variasjoner som gjenspeiler vekslinger i fiskebestandenes størrelse og tilgjengelighet. De norske fiskeriene foregår i hovedsak i Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet og langs hele kysten. I Nordsjøen er fiske etter sild og brisling i tillegg til makrell, torsk, hyse, hvitting, øyepål og tobis dominerende. I Norskehavet er de viktigste artene norsk vårgytende sild, kolmule, makrell, sei, lange, blålange og brosme. Fisket i Barentshavet domineres av bunnfiskartene torsk, sei og hyse i tillegg til rekefiske og fiske etter lodde.

For alle de viktigste fiskebestandene som høstes gis det vitenskapelige råd til forvaltningen om uttaket basert på størrelsen av den enkelte bestand. Rådgivningen gis av det internasjonale råd for havforskning (ICES). Både rådgivning og forvaltning skal baseres på en føre var-tilnærming for å sikre en balansert og bærekraftig næringsutøvelse som også beskytter ressursg-

runnlaget og det biologiske mangfoldet. En slik forvaltning skal i tillegg baseres på en økosystemtilnærming.

Økt kunnskap om mangfoldet av marine organismer og hvordan de enkelte arter og bestander på forskjellig nivå i næringskjeden gjensidig påvirker hverandre, kan gi grunnlag for økt verdiskaping og en styrket forvaltning av alle marine ressurser på en måte som bl.a. ivaretar hensynet til det biologiske mangfoldet. Vi høster i dag bare et fåtall arter i dette mangfoldet. Fremtidig verdiskaping basert på marine ressurser kan ta mange former og høyst sannsynlig også innbefatte arter som i dag ikke utnyttes. Arbeidet med å beregne hvordan bestander på ulike nivå i næringskjeden virker inn på hverandre, samt hvordan dette påvirker høstingspotensialet på de enkelte bestandene, vil gi grunnlag for mer optimale høstingsstrategier på ulike fiskebestander, pattedyr mv. Økt interesse for å bruke alle deler av råstoffet, avskjær osv., til fôr i fiskeoppdrett og annen dyreproduksjon, samt økt bruk av bioteknologi for utnyttelse av det marine råstoffets særegne egenskaper, har ført til at en i nær fremtid ser for seg en 100 % utnyttelse av det råstoffet som høstes. Økende press fra et således økende marked for mat, fôr og spesialprodukter, stiller økende krav til at ressursforvaltningen og ressursuttaket bygger på prinsippet om en bærekraftig økologisk basert forvaltning. Regjeringen vil legge dette til grunn i den videre utvikling av høstingen av alle typer levende marine ressurser.



Figur 3.18 Lodde fiskes med snurpenot eller trål, som her i Barentshavet.

Foto: Kjell Karlsen/NN/Samfoto

3.9.2 Tiltak

De sentrale miljøutfordringene for fiskeriforvaltningen er knyttet til forbedring av kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen, implementering av nye prinsipper i utformingen av ressursforvaltningen (økosystembasert forvaltning og implementering av føre var-prinsippet), fiskerireguleringene samt reduksjoner i bifangster, og en mer effektiv håndheving av reguleringsbestemmelsene. I tillegg er det viktig å få redusert fangstkapasiteten slik at denne kommer mer i samsvar med det ressursgrunnlaget som kan ventes å være

tilgjengelig i årene fremover. Regjeringen vil i vårsesjonen 2002 komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag om opprettelse av et strukturfond. Dette sammen med at det etableres ordninger for tilpasning av flåtestørrelsen til ressursgrunnlaget i alle deler av fiskeriene, vil legge til rette for bedret balanse mellom ressurs og beskatningstrykk.

På bakgrunn av dette vil Regjeringen

- bedre kunnskapsgrunnlaget for en bærekraftig fiskeriforvaltning ved å:
 - stimulere utvikling av ny og mer effektiv overvåkingsmetodikk gjennom utnyttelse av moderne teknologi for å imøtekomme økende krav til overvåking av ressursene og økosystemene
 - gjennomføre beregninger som viser konkrete sammenhenger mellom næringsinntak og bestandsstørrelser mellom de forskjellige nivåene i de marine næringskjedene, for derigjennom å få økt kunnskap om slike samspill i det marine økosystemet
- styrke fokus i fiskerireguleringene ved å:
 - etablere forvaltningsmål (mål-referanseverdier) for de ulike bestandene
 - videreutvikle en føre var-tilnærming til reguleringene
 - videreføre arbeidet med å implementere en økosystembasert forvaltning
 - implementere teknologiske og fangststrategiske ordninger for ytterligere reduksjon av uønsket bifangst
- bedre kontrollen med ressursuttaket ved å:
 - styrke kystvaktens arbeid og feltkontrollen
 - styrke informasjonsarbeid rundt betydningen av å overholde reguleringsbestemmelser
 - styrke arbeidet for å skaffe pålitelige mål for totalt uttak av beskattede bestander (inklusive utkast og bifangst)
 - vurdere innføring av et generelt forbud mot utkast
- Gjennomføre institusjonelle tiltak
 - igangsette arbeidet med en ny havressurslov
 - styrke arbeidet innenfor ICES med utvikling av en føre var-tilnærming til ressursforvaltningen
 - klargjøre ansvar i faglig rådgivning om tilstanden og tiltak i hav- og kystmiljøet.

3.9.3 Fiskets innvirkning på ressursene og det biologiske mangfoldet

I global sammenheng er overbeskatning av fiskeressurser et problem. FNs matvare- og landbruksorganisasjon FAO har anslått at rundt 15–18 % av verdens fiskeressurser overfiskes, og dersom det ikke settes inn tiltak som reduserer dette overfisket, vil utbyttet fra disse bestandene synke sterkt. Mellom 47 og 50 % er fullt utnyttet, dvs. det er ikke mulig å ta ut mer fiskeressurser uten negative effekter. Rundt 25–27 % av fiskeressursene er enten underutnyttet eller moderat beskattet, og det er på disse bestandene det er potensial for å øke uttaket i årene fremover.

Globalt sett er det et hovedproblem for fiskeriforvaltningen at fangstkapasiteten langt overgår de tilgjengelige ressursene. Denne overkapasiteten er kanskje den viktigste drivkraften bak overbeskatningen av fiskebestander.

Også i Norge er dette et problem. Fiskeflåten er generelt for stor i forhold til ressursgrunnlaget.

Beskatning medfører en endring i bestandenes og økosystemenes dynamikk. De fleste av våre økonomisk viktige arter er tilpasningsdyktige i forhold til ulike typer av påvirkning. Produktiviteten øker faktisk ved moderat beskatning ved at individuell vekst øker og at fisken forplanter seg ved en laver alder. Men når fiskepresset går over et visst nivå, er ikke bestanden lenger i stand til å tilpasse seg og man får overbeskatning.

De fleste fiskebestandene har store naturlige svingninger som er knyttet til naturgitte forhold som temperatur, strømforhold, klimatiske faktorer, interaksjoner mellom arter m.m. Beskatning reduserer bestandene og medfører at artenes alderssammensetning og vekst endres og at relasjoner mellom artene i økosystemer påvirkes. Det er vanskelig å skille mellom menneskelig påvirkning og påvirkning fra naturgitte forhold når fiskebestander vokser eller minker. Bedre kunnskap om slike forhold er en forutsetning for en bærekraftig ressursforvaltning. En god bærekraftig forvaltning er avhengig av at man er i stand til å tilpasse beskatningen av bestanden til naturgitte svingninger i bestandsgrunnlaget.

Mange av de viktigste bestandene i våre farvann er sårbare for overbeskatning av forskjellige grunner; noen lever lenge og blir sent kjønnsmodne, noen har variabel rekruttering og rekruttering som varierer med fluktuasjoner i havklima.

Overbeskatning av en fiskebestand kan medføre at den reduseres så sterkt at den ikke kan fiskes på over lengre tid. Nye årsklasser blir da ekstremt små og gytebestanden forblir stabil på et lavt nivå over lang tid. I våre farvann har vi hatt slike kollapser for norsk vårgytende sild, nordsjøsild og nordsjømakrell. Slike kollapser utvikles svært raskt hos sterkt beskattede bestander og kan få langvarige konsekvenser for bestandene. Kollapsen i bestanden av norsk vårgytende sild på slutten av 1960-tallet medførte at den endret sitt vandringsmønster og ikke var tilgjengelig i fangstbare mengder i 20 år. I tillegg ble næringstilgangen for andre arter i økosystemet (f.eks. torsk, sei, vågehval og sjøfugl) radikalt endret. Et møysommelig oppbyggingsarbeid ga her gode resultater, og bestanden av norsk vårgytende sild er i dag i god forfatning og gir grunnlag for et rikt fiske. I dag gir imidlertid beskatningstrykket for bl.a. nordsjøtorsk, kolmule og blåkveite grunn til bekymring.

I mange fiskerier er det et innslag av andre arter eller uønskede størrelsesgrupper av målarten, såkalt bifangst. Noen har økonomisk verdi mens andre utgjør en ulempe i næringsutøvelsen. Bifangstproblemet er mangslunget og omfatter bl.a. bifangst av yngel og småfisk, av truede arter eller hardt overbeskattede bestander, og av fugl og sjøpattedyr.

Fangst av yngel og fisk under minstemål er et problem i mange fiskerier. Feltstenging, ristteknologi og maskeviddereguleringer er i dag innført for å redusere skadevirkningen av dette bifangstproblemet. Rekefisket i Barentshavet og i norske fjorder har lenge vært regulert med tanke på å unngå store bifangster av yngel av torsk, hyse og uer. Slike problemer har også stått sentralt i forbindelse med reduksjonen i bunnfiskbestandene i Nordsjøen. Det arbeides nå med å etablere redskapsteknologiske løsninger for å redusere bifangst av yngel, bl.a. i industritrålfisket i Nordsjøen som er rettet mot tobis

og øyepål, og hvor fangstene i perioder har stort innslag av rekrutter fra arter som hyse, hvitving og kolmule. Aktuelle tiltak på dette området er dynamiske og kunnskapsbaserte tids- og områdereguleringer basert på resultatene fra en systematisk overvåking. Til tross for klare og effektive norske tiltak, er det fremdeles et ukjent tap (dødelighet) i mange bestander som resultat av seleksjon i redskap, slipp av levende fisk i notfiske etc. Utkast av bifangst av økonomisk viktige arter er forbudt i Norge. For å styrke kontrollen og oversikten med bifangstproblemet vil regjeringen vurdere om dette forbudet bør utvides til å gjelde alle arter. Dette betyr i så fall at all fangst må landes, noe som også innebærer rapportering.

I noen fiskerier er bifangst av sjøpattedyr og sjøfugl et betydelig problem. I garnfiske på kysten vikler sel og niser seg inn i redskapen. Også sjøfugl som alke, lunde, storskarv, toppskarv og lomvi er utsatt. Dette påfører dyrene lidelse og fiskerne tap. Bifangst av sjøfugl er et problem også i linefisket, men her er det gjort fremskritt i utvikling av teknologi og tiltak som minsker problemet. Et effektivt og billig tiltak er å ta i bruk «Fugleskræme», et produkt som er utviklet i samarbeid mellom forskning og næring. Det er imidlertid en viss treghet i å få alle til å bruke denne slepeinnretningen.

I de senere årene har det blitt forsket mye for å finne ut hvordan ulike fiskeredskaper og fiskemetoder påvirker arter og artenes leveområder. I områder hvor tråling pågår med høy frekvens vil habitater kunne endres permanent. Tråling i områder med korallrev har vist betydelige skader på revene. Korallrevene er bygget opp gjennom hundreder av år og utgjør et viktig habitat for en lang rekke fiskearter og andre organismer. Det er fra norsk side satt inn tiltak for å verne disse habitatene. Det viktigste er fredning av områder langs kysten der man har kartlagt slike rev. Revene har trolig stor økologisk betydning og det er viktig at kartleggingsarbeidet fortsetter, og at man kontinuerlig vurderer nødvendige vernetiltak.

Tapte garn medfører både praktiske og økonomiske konsekvenser for fiskeren selv, en skjult beskatning av fiskeressurser, og en forsøplingsfaktor. Det har i flere år vært gjennomført opprensning av tapte garn, og en arbeidsgruppe med representanter fra fiskerimyndigheter og næringen skal foreslå tiltak som kan redusere problemet. Oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag vil bli gitt høy prioritet.

3.9.4 De internasjonale rammene for ressursforvaltningen

Hele 90 % av det norske fisket foregår på bestander som er delt med andre land. Norske myndigheter kan således ikke fastlegge forvaltningen av disse bestandene alene, men må samarbeide med andre land om dette.

De overordnede globale rammene for forvaltningen av marine ressurser og miljø er fastlagt i FNs havrettskonvensjon av 1982. Konvensjonen gir kyststatene adgang til å opprette økonomiske soner på maksimalt 200 nautiske mil (370 kilometer) og gir kyststatene suverene rettigheter over naturressursene der. Havrettskonvensjonen angir prinsipper for hvordan regionale og nasjonale regimer skal organiseres og hvilke hensyn som skal tas i disse. Det skilles mellom forvaltningen innenfor og utenfor de økonomiske sonene. Innenfor sonen har kyststaten plikt til å sørge for at forvaltning og bevaring av fiskeressursene er basert på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskap og at

ressursene ikke står i fare for å bli overbeskattet. Dette fordrer en betydelig innsats i utvikling av kunnskap i forhold til forvaltning og bruk av havmiljøet.

FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio i 1992 satte havspørsmålene på dagsordenen og førte til et regime for forbedret forvaltning av bestander som befinner seg både i nasjonale soner og i internasjonalt farvann gjennom FN-avtalen om fiske på det åpne hav (1995). Avtalen presiserer og styrker havrettskonvensjonen på vesentlige punkter. Gjennom avtalen får føre var-prinsippet en folkerettslig forankring når det gjelder forvaltningen av fiskerier og bestemmelser for oppfølging av prinsippet. Avtalen nedfeller også en plikt for statene til regionalt samarbeid om fiskeriforvaltning, og vilkårene for å håndheve fiskerireguleringer styrkes. Avtalen trådte i kraft i desember 2001 og har vist seg viktig for utviklingen av nyere prinsipper for marin ressursforvaltning og for iverksetting av slike i praktisk politikk. Avtalen har også vært viktig i forhold til utviklingen av regionalt fiskerisamarbeid.

FAOs fiskerikomité (COFI) spiller en viktig global rolle i utviklingen av normer for god fiskeriforvaltning. Parallelt med utviklingen av de folkerettslige avtalene på området, ble det i regi av FAO utarbeidet en adferdskodeks for ansvarlig fiske (International Code of Conduct for Responsible Fisheries) som ble vedtatt i 1995. Denne fastslår en rekke prinsipper for moderne fiskeriforvaltning, herunder hensynet til økosystemet fiskeriene skjer i.

Det er utviklet en rekke handlingsplaner for å iverksette kodeksen. En internasjonal handlingsplan for å bekjempe ulovlig, uregulert og urapportert fiske (såkalt IUU fiske) ble vedtatt i mars 2001. Etter norsk påtrykk åpner handlingsplanen for bruk av svartelisting av fartøy som har vært engasjert i IUU-fiske og forbud mot omsetning av fangster som er tatt på ulovlig vis. Tidligere har det vært vedtatt internasjonale handlingsplaner i forhold til bifangster av sjøfugl i linefisket, i forhold til vern og forvaltning av hai, og for å redusere overkapasiteten i fiskeflåten.

Handels- og miljøspørsmål settes i stadig tettere sammenheng, og dette er ikke uproblematisk verken i forhold til bestemmelsene i WTO-regelverket eller internasjonale miljøavtaler. Blant annet har en rekke saker som berører adgangen til bruk av handelstiltak for å beskytte miljøverdier vært behandlet i WTOs tvisteløsningsorgan. På dette området vil det fra norsk side bli fokusert på å få klarlagt nærmere de positive og negative miljøeffektene av økt handelsliberalisering i tillegg til å se nærmere på eventuelle miljøskadelige subsidier.

Det er viktig at handelssystemet fremmer produksjon og bruk av miljøvennlige varer og tjenester. Bruk av miljømerking kan påvirke produksjons- og forbruksmønstre i en bærekraftig retning. Åpenhet er viktig for å unngå at miljømerking blir brukt i proteksjonistisk øyemed. Miljømerking av produkter og behov for globale retningslinjer for dette ble blant annet diskutert på verdenstoppmøtet om miljø og utvikling i Rio i 1992. Bruk av miljømerking kan også begrunnes ut fra forbrukerens rett til miljøinformasjon, jf. Århuskonvensjonen. FNs miljøprogram (UNEP) er gang med utvikling av faglige retningslinjer for miljømerking, og Norge støtter dette arbeidet.

Livsløpsvurderinger av produkter er et viktig hjelpemiddel for å kunne dokumentere et produkts miljøvennlighet og kan også bidra til identifikasjon av gode miljømerkekriterier. FNs miljøprogram arbeider for å få enighet om

metodespørsmål for livsløpsanalyser. Norge vil også støtte dette arbeidet, og videre fremme utvikling av kriterier for livsløpsvurderinger for sjømatprodukter i FAO. Nasjonale sektormyndigheter og næringer har her et viktig ansvar.

I forhold til handel med truede dyrearter er samarbeidet under konvensjonen om internasjonal handel med truede plante- og dyrearter (CITES) sentral. Dyr og planter kan føres opp på en av tre lister (appendikser) avhengig av graden av truethet og handelens betydning i den sammenheng. CITES har ført en rekke hvalarter på listene. Vågehval er listet på appendiks I. Norge har reservert seg mot dette da det foreligger vitenskapelig grunnlag for at en slik listeføring ikke er berettiget. Innenfor CITES arbeides det nå med å etablere et grunnlag for også å kunne listeføre kommersielle fiskebestander som kan anses som truet. Dette har en fra norsk side stilt seg skeptisk til, bl.a. fordi dynamikken i marine økosystemer innebærer store og hyppige svingninger i bestandene som er ulik fra hva man kjenner fra landdyr. Det er derfor stor tvil om de kriterier og prosesser som CITES benytter er egnet for slike bestander. Dessuten har man allerede forvaltningsregimer for de levende marine ressursene som ivaretar bevaringshensynet. Det arbeides nå i CITES med en gjennomgang av eksisterende kriterier. Norge deltar aktivt i dette arbeidet både gjennom FAO og CITES for å sikre at kriteriene får en utforming som er hensiktsmessig.

3.9.5 Forvaltningsregimet for bestandene i norske havområder

Norsk fiskeriforvaltning bygger på hovedprinsippet om en bærekraftig høsting basert på en best mulig vitenskapelig rådgivning. Det er et mål å forvalte de marine økosystemene slik at en sikrer en balansert og bærekraftig næringsvekst og i tillegg ivaretar vernebehovene.

Det er etablert en rekke bilaterale avtaler om samarbeid om ressursforvaltning, hvorav avtalene med Russland om ressursforvaltningen i Barentshavet og med EU om ressursforvaltningen i Nordsjøen er de viktigste. Virksomheten under disse bilaterale samarbeidsordningene og andre bi- og trilaterale avtaler redegjøres for i årlige meldinger til Stortinget.

Årlige forhandlinger om kvotefastsettelse skjer med utgangspunkt i rådgivning fra ICES. ICES har utført et arbeid for å utvikle føre var-tilnærmingen i FN-avtalen fra 1995 til operativ rådgivning, og har siden 1998 gitt råd til forvaltningen på en slik basis (se boks 3.7). Det er fastsatt visse grenseverdier for størrelse på gytebestand og fiskedødelighet som skal sikre at bestandene holdes innenfor sikre biologiske grenser. Disse grense-referanseverdiene er basert på statistiske beregninger over historiske observasjoner. Det tas hensyn til usikkerhet i beregningene ved å bruke de såkalte «føre var-referanseverdiene». Med utgangspunkt i disse verdiene er det utviklet et system for å dempe uttaket fra bestandene når gytebestandene nærmer seg minimumsverdiene.

Det arbeides innenfor ICES med å utvikle «mål-referanseverdier» for de enkelte fiskebestander. Mål-referanseverdier vil bidra til økonomisk gode beskatningsstrategier og til at bestandsstørrelsene ikke kommer ned mot grenseverdier.

En rekke fiskebestander har et utbredelsesområde som rekker over flere lands jurisdiksjon. Den Nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC)

mandatområde dekker de åpne havområdene i Nordøst-atlanteren. For norsk vårgytende sild, kolmule og makrell er det forhandlet et eget regionalt arrangement mellom de berørte kyststatene, mens den internasjonale komponenten av bestanden forvaltes av NEAFC. Med FN-avtalen om fiske på det åpne hav (1995) har slike regionale avtaler fått økt betydning, ikke minst i forhold til håndheving av reguleringsbestemmelser. NEAFC har således iverksatt et omfattende opplegg for satellittovervåking av fiskeriene i Nordøst-atlanteren. Det nordatlantiske området dekkes av en tilsvarende organisasjon (NAFO). I tillegg deltar Norge også i arbeidet under konvensjonen for bevaring av levende marine ressurser i Antarktis (CCAMLR), i Den internasjonale hvalfangstkommisjonen (IWC), i Den nordatlantiske sjøpattedyrkommisjonen (NAMMCO), i Den sørøstatlantiske fiskerierorganisasjonen (SEAFO) og i Den internasjonale konvensjon for bevaring av atlantisk tunfisk (ICCAT).

Boks 3.7 Implementering av en føre var-tilnærming

I 1998 begynte ICES å ta i bruk nye referansepunkter for å imøtekomme behov for en *føre var-tilnærming* i rådene om nivå for ressursuttak. Disse nye referansepunktene brukes for å betegne om fiskebestander er innenfor eller utenfor trygge biologiske grenser. Det er også utviklet referansepunkter for å angi om ressursuttakene kan sies å være i tråd med føre var-prinsippet eller ikke.

Føre var-referansepunktene skal ivareta den usikkerheten som ligger i beregninger av bestandsstørrelse og den effekten som ressursuttak har på fiskebestandene.

Det opereres med følgende referansepunkter:

Gytebestander : Grenseverdien (B_{lim}) er den størrelsen av gytebestanden hvor rekrutteringen antas å bli svekket eller bestandsdynamikken ukjent dersom gytebestanden kommer lavere enn grenseverdien. Føre var-referansepunktet (B_{pa}) er et nivå på gytebestanden som innebærer liten risiko for at den faktisk er under B_{lim} .

Ressursuttak : Grenseverdien F_{lim} angir en fiskedødelighet hvor bestanden på lang/mellomlang sikt vil bli redusert til et nivå der det kan forventes rekrutteringsproblem. En fiskedødelighet under F_{pa} innebærer lav risiko for at den faktiske fiskedødeligheten er over F_{lim} . Hvis en bestand etter disse retningslinjene er definert å være utenfor trygge biologiske grenser, vil rådgivningen vanligvis antyde alternative beskatningsnivåer (F) for å bringe gytebestanden over føre var-nivået (B_{pa}) over kortere eller lengre tid.

Det at en bestand er utenfor sikre biologiske grenser innebærer at størrelsen på gytebestanden, og derigjennom tilveksten og høstingspotensialet, ligger under bestandens produksjonspotensial. Dette får bl.a. økonomiske konsekvenser for fiskeriene.

Det arbeides nå i ICES med utvikling av mål-referanseverdier (target reference points). Disse angir optimal beskatning av bestander som stabiliserer det langsiktige utbyttet og bidrar til at bestandsstørrelser ikke kommer ned mot grenseverdier. Fastsetting av mål-referanseverdi for den enkelte bestand må bl.a. ses i lys av en fler-bestandsforvaltning.

Forhandlingene med andre land om forvaltning av delte bestander er ofte meget vanskelige, fordi det dreier seg om fordeling av knappe og verdifulle ressurser. For enkelte bestander, bl.a. kolmule, har partene ikke maktet å bli enige om fordelingen av det anbefalte fiskeuttaket. Mangelen på avtale har ført til at det totalt sett er blitt fisket mer enn anbefalt. Dette har bidratt til at en rekke bestander nå er sterkere beskattet enn ønskelig. Dette betyr igjen at det økonomiske utbyttet fra fiskeriene er lavere enn det kunne vært.

Når en har fastsatt nivået for kommende års uttak gjennom internasjonale forhandlinger, er det en nasjonal prosess for å fordele ressursene som er tilgjengelige for norske fiskere.

Overkapasitet i fiskeflåten er en utfordring med flere dimensjoner. For å bidra til å redusere fangstkapasiteten i fiskeflåten er det innført enhetskvoteordninger ¹⁾ for flere sentrale fiskerier i havfiskeflåten. Den 3. mai 2001 fikk Fiskeridepartementet hjemmel av Stortinget til å innføre «spesielle kvoteordninger», dvs. frivillige drifts- og strukturordninger også for kystflåten. Det arbeides nå i Fiskeridepartementet med utforming av et forskriftsverk for disse ordningene som kan gi grunnlag for redusert overkapasitet og styrket driftsgrunnlag i alle deler av den norske fiskeflåten.

Fiskeridepartementet tar sikte på å utvikle et nytt lovverk til erstatning for någjeldende saltvannsfiskelov, der bl.a. departementets sektoransvar for havmiljøspørsmål skal komme tydeligere frem enn i dag. Det vil i den forbindelse bli satt ned et lovutvalg. Lovutvalget vil bli bedt om å vurdere en utvidelse av lovens fokus fra utøvelsen av fiske og til dels fangst, til også å omfatte andre levende marine ressurser, herunder bl.a. tang og tare og per i dag ikke-kommersielle organismer som plankton, bunnlevende organismer mv. Dette for at man i fremtiden skal ha et regelverk som er bedre egnet enn dagens til å sikre det marine biologiske mangfoldet. Lovutvalget vil videre bli bedt om å vurdere intergreringen av bl.a. miljørettslige forpliktelser Norge har påtatt seg, og i den forbindelse vil FNs havrettskonvensjon av 1982 være sentral. Lovutvalget vil også ta for seg utøvelsesregelverket og annet som i dag reguleres av saltvannsfiskeloven. Arbeidet i dette lovutvalget vil foregå i nært samarbeid med Biomangfoldlovutvalget.

3.9.6 Kontroll med ressursuttaket

En ansvarlig fiskeriforvaltning forutsetter en effektiv ressurskontroll. En omfattende fiskeriaktivitet og det faktum at norsk fiskerijurisdiksjon favner enorme havområder, innebærer at vi står overfor store kontrolloppgaver.

Ressurskontrollens hovedoppgave er å gi informasjon om det faktiske uttaket av all fisk og fangst innenfor områdene for norsk fiskerijurisdiksjon gjennom registreringsordninger og kontroll, og å bidra til etterlevelse av de til enhver tid gjeldende reguleringer av fisket. Ressurskontrollens miljømessige betydning ligger dermed primært i pålitelig informasjon om årlige fangster som sammen med forskningens bestandsanalyser for øvrig danner

¹⁾ Egenfinansiert ordning for å redusere antall deltagende fartøy i en adgangsregulert flåtegruppe hvor fangstkapasiteten overskrider tilgjengelig kvotegrunnlag i overskuelig fremtid. Ved at et fartøy tas ut av fiske kan kvotene til det utatte fartøyet overføres til et annet fartøy for en tidsavgrenset periode. Det gjenværende fartøyet vil således få økt sitt kvotegrunnlag uten at det totale ressursuttaket påvirkes.

grunnlaget for beregningen av fiskebestandenes størrelser og fastsettelse av de årlige totalkvoter for bestandene.

Satellittsporing av fiskefartøy ble iverksatt for norske fartøy 1. juli 2000. Ordningen inngår i ressurskontrollarbeidet og innebærer at fiskerimyndighetene får kunnskap om fiskefartøyenes posisjon, fart og kurs. Det er inngått avtaler om satellittsporing med alle stater som har adgang til å fiske i norske farvann.

Kontroll med ressursuttaket på felles fiskebestander forutsetter også et nært samarbeid mellom de berørte statene. Det er inngått avtaler om samarbeid på kontrollområdet med Russland, EU, EUs enkelte medlemmer og en rekke andre stater. Utenlandske fartøy som vil fiske i områder underlagt norsk fiskerijurisdiksjon gjør dette etter tillatelse og med plikt til å rapportere fangster til norske myndigheter.

Norge arbeider aktivt i internasjonale organisasjoner og på bilateral basis for å få kontroll med uregulert fiske på det åpne hav.

Hovedutfordringen er å etablere en ressurskontroll som er tilstrekkelig effektiv i forhold til å forhindre ulovligheter i form av kvoteomgåelser, fiske i stengte områder og ulovlig utkast. Videre er det en utfordring, i samarbeid med havforskningen, å skaffe frem pålitelige opplysninger om omfanget av fangster som dumpes på havet eller som omsettes utenfor de lovpålagte kanaler og dermed faller utenfor statistikken over fiske og fangst.

3. mai 2001 ble det gitt en redegjørelse for Stortinget om ulovligheter, kontroll og tiltak i fiskerinæringen. Det ble gitt en orientering om ressurskontrollapparatet, omfanget av ulovligheter og hvilke skritt som er tatt for å styrke kontrollen med ressursene i fiskeriforvaltningen. Ressurskontrollen er forsterket gjennom en bred innsats bl.a. i form av økning av bemanningen, utvidet kontrolladgang og adgang til strengere reaksjoner på brudd på fiskerilovgivningen. Arbeidet med holdninger og etikk innad i næringen ble også sterkt vektlagt. Det ble videre konstatert et ytterligere behov for innsats innen denne delen av fiskeriforvaltningen.

4 Sektorovergripende internasjonalt havmiljøsamarbeid

Norge har sterke interesser knyttet til hvordan havområdene og ressursene i havet forvaltes. Norge har jurisdiksjon over og ansvar for et havområde seks ganger større enn landarealet. Videre er Norge en netto mottaker av forurensninger fra andre land, både via hav- og luftstrømmer. Vår lange og utsatte kystlinje gir grunn til bekymring for en mulig økning av miljøfarlige transporter av bl.a. olje og atomavfall langs norskekysten. Det er derfor nødvendig med et sterkt norsk engasjement i prosessene der internasjonale rammebetingelser for forvaltningen av havområder og naturressurser fastlegges. Det internasjonale havmiljøarbeidet er av stor betydning for Norge.

Internasjonale avtaler innebærer en rekke forpliktelser. Både av hensyn til miljøet og Norges troverdighet i internasjonalt samarbeid, ser Regjeringen det som meget viktig at Norge innfrir sine forpliktelser iht. inngåtte avtaler. Regjeringen vil også arbeide for å styrke etterlevelsesmekanismene i internasjonale miljøkonvensjoner, herunder mekanismer for sanksjoner og ansvar/erstatning.

Havmiljøspørsmål diskuteres i en rekke internasjonale fora, både globalt og regionalt. Alle de pågående internasjonale prosessene med betydning for havmiljøet fordrer også at norske posisjoner i ulike fora er samkjørte og basert på en gjennomarbeidet og helhetlig nasjonal havmiljøpolitikk. I dette kapitlet gis en oversikt over de viktigste (generelle) internasjonale avtaler og prosesser med betydning for havmiljøet, og norske prioriteringer i forhold til dette arbeidet.

4.1 Det globale samarbeidet

Regjeringen vil

- fortsatt legge FNs havrettskonvensjon til grunn som den overordnede rettslige ramme for alle tiltak i marin sektor
- fremme forslag om å styrke debatten om hav- og havrettsspørsmål i FN
- videreføre erfaringer og mål fra bl.a. Nordsjø samarbeidet inn i det globale samarbeidet i forbindelse med verdenstoppmøtet i Johannesburg
- bidra til å styrke gjennomføringen av UNEPs globale handlingsplan om beskyttelse av det marine miljø mot landbaserte aktiviteter (GPA)
- fortsatt arbeide aktivt innenfor IMO for å bedre miljøregelverket knyttet til skipsfarten.

FNs havrettskonvensjon (HRK) av 1982 utgjør den overordnede rettslige ramme for alle nasjonale, regionale og internasjonale tiltak i marin sektor. Konvensjonens del XII omhandler vern og bevaring av det marine miljø mot forurensning, mens del V–VII omhandler bevaring og forvaltning av naturressurser, herunder biologisk mangfold. HRK gir en rekke bestemmelser med sikte på å motvirke havforurensning fra forskjellige kilder og å fremme internasjonalt samarbeid på området. Den inneholder forpliktelser til å vedta nasjonalt regelverk for å motvirke havforurensning og til å medvirke til at det også

fastsettes regionale og globale regler for dette formål. Statene skal videre etterleve forpliktelser etter andre miljøavtaler på en måte som er forenlig med prinsippene og målene i konvensjonen. En styrking og utvikling av havrettskonvensjonens system vil være et hovedhensyn fra norsk side også i det videre arbeidet med de internasjonale havrettsspørsmål.

HRK trådte i kraft i 1994 og siden den gang har FNs generalforsamling hatt en årlig drøftelse og vurdering av gjennomføringen av konvensjonen og andre utviklingstrekk på havrettsområdet. Drøftelsen er basert på en årlig rapport fra Generalsekretæren. FNs generalforsamling er det viktigste forumet for utvikling av global politikk på havrettsområdet og er foreløpig det eneste forum med et så omfattende mandat. Det er et uttrykt behov for en sterkere koordinering mellom ulike internasjonale organer og forhandlingsprosesser som arbeider med hav og havrettsspørsmål. I 1999 vedtok generalforsamlingen en resolusjon som etablerte en uformell konsultasjonsprosess for en prøveperiode på tre år. Prosessen skal legge til rette for generalforsamlingens debatt og særlig ta sikte på å identifisere områder der samarbeid og koordinering kan forbedres. Det siste møtet i konsultasjonsprosessen finner sted i april 2002, og den 57. generalforsamling høsten 2002 skal foreta en evaluering av prosessen og vurdere dens fremtid. Norge vurderer nå alternativer for hvordan havspørsmålene best kan håndteres innenfor FN-systemet, herunder at spørsmålene legges til en av hovedkomiteene under generalforsamlingen, eller at det etableres en spesialkomite for hav- og havrettsspørsmål.

FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio i 1992 satte havspørsmålene på dagsordenen, bl.a. gjennom vedtakelsen av kapittel 17 i Agenda 21, som omhandler forvaltningen av hav- og kystområdene. I august/september 2002 vil 10 års jubileet for Rio-konferansen bli markert med en konferanse – «The World Summit on Sustainable Development» – i Johannesburg i Sør-Afrika. I prosessen som leder frem mot toppmøtet vil det bli foretatt en gjennomgang av utviklingen og oppnådde resultater siden 1992, herunder av kapittel 17 av Agenda 21, samtidig som man identifiserer nye utfordringer. Fra norsk side legges det til grunn at mye er oppnådd siden 1992, men at det fortsatt er stort behov for bedre implementering av inngåtte avtaler og programmer, og for bedre koordinering av ulike internasjonale prosesser. Regjeringen vil sørge for at resultatene fra Nordsjøkonferansen bringes inn i forberedelsene til Johannesburg-møtet. Dette gjelder særlig operasjonaliseringen av økosystembegrepet, som er beskrevet tidligere i meldingen (jf. kap. 2.2.3), ballastvannproblematikken, forbud mot utsetting av såkalte GMOer i det marine miljø og radioaktive utslipp. Videre vil det fra norsk side i den videre forberedelsesprosessen til Johannesburg-møtet bli lagt vekt på behovet for å sikre full gjennomføring av havrettskonvensjonen, og å styrke havrettsdebatten i FN.

Et av de viktigste resultatene av Agenda 21 på havmiljøsidene var vedtakelsen i 1995 av en global handlingsplan om beskyttelse av det marine miljø mot landbaserte aktiviteter (GPA), som står for om lag 80 % av forurensningene til det marine miljø. Planen som er utviklet i regi av UNEP, er ikke juridisk bindende, men fastsetter mål og tiltak på globalt, regionalt og nasjonalt nivå. En første oppfølgingskonferanse for planen ble avholdt i Montreal i Canada i november 2001. Konferansen vedtok en ministerdeklarasjon hvor statene forplikter seg til å styrke gjennomføringen av handlingsplanen. Møtet ga også støtte til videreutvikling av en egen plan for avløpsvann og kloakk

(Strategic Action Plan on Municipal Wastewater), som blir sett på som et meget stort helse- og miljøproblem i en rekke utviklingsland.

Regjeringen anser GPA for å være et balansert og praktisk program for å gjennomføre tiltak i forhold til landbaserte aktiviteter, og ser derfor ikke behov for en egen global konvensjon på dette området. Norge vil fortsatt ta aktiv del i arbeidet med gjennomføringen av GPA, søke å kanalisere bistandsmidler til prosjekter som bidrar til oppfyllelsen av planen, og samtidig bidra til å styrke de internasjonale finansieringsmulighetene. Norge har allerede tatt til orde for en generell styrking av UNEP's rolle, autoritet og finansielle situasjon. En slik styrking av UNEP vil også være verdifull i forbindelse med gjennomføringen av GPA og av UNEPs Regional Seas Programme.

FNs skipsfartsorganisasjon IMO har vedtatt flere globale konvensjoner som bidrar til å beskytte havmiljøet. En hoveddel av dette arbeidet foregår i IMOs miljøkomite (MEPC) knyttet til oppfølgingen av MARPOL-konvensjonen om forurensning fra skip. I oktober 2001 vedtok IMO en ny konvensjon om kontroll av skadelige bunnstoffs-systemer på skip. Konvensjonen krever at miljøgiften tributyltin (TBT) ikke påføres skip etter 1. januar 2003, og at TBT ikke er til stede på skipsskroget etter 1. januar 2008. Det er avgjørende at konvensjonen trer i kraft raskt, og Regjeringen tar sikte på å ratifisere konvensjonen så snart som mulig. Det pågående IMO-arbeidet med en ny konvensjon om ballastvann er omtalt under kap. 3.6.2.

4.2 Prioriterte saker i det regionale samarbeidet og i det bilaterale samarbeidet med Russland

Regjeringen vil

- fortsatt være en pådriver i det regionale havmiljøarbeidet
- som vertskap for Nordsjøkonferansen i mars 2002 sette fokus på bl.a. en økosystembasert forvaltning av havmiljøet, utslipp av ballastvann og radioaktive utslipp
- søke å bidra til at Russland blir part til OSPAR-konvensjonen, og slutter seg til det globale forbudet mot dumping av alle typer radioaktivt avfall under Londonkonvensjonen
- kreve at den britiske regjering umiddelbart sørger for å redusere utslippene av technetium-99 til havet vesentlig
- arbeide for styrking av det internasjonale regelverket om transport av radioaktivt avfall, og søke å få på plass bilaterale avtaler om notifikasjon av slik transport i forhold til berørte land.

De viktigste regionale fora på dette området er OSPAR-konvensjonen (konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav), Nordsjøkonferansene, samarbeidet under Arktisk råd og det bilaterale samarbeidet med Russland. Også i Nordisk Ministerråd (nordisk hav- og luftgruppe) og i Barentssamarbeidet står havspørsmål på dagsordenen. Norge har i 2002 formannskapet for det nordiske regjeringssamarbeidet, og det norske formannsprogramsprogrammet fremhever behovet for beskyttelse av hav, kyst og ferskvann. Det vil fra norsk side bl.a. bli satt fokus på hvordan nordisk samhandling og initiativ kan styrke arbeidet på havmiljøområdet.

I det regionale samarbeidet vil Regjeringen prioritere tiltak mot forurensende utslipp, skipstransport og andre aktiviteter som påvirker norske

havområder. Avtaler knyttet til miljøgifter og radioaktive stoffer vil bli særlig prioritert.

Arbeidet innenfor OSPAR-konvensjonen har stor betydning for norske havområder, da samarbeidet dekker både landbaserte utslipp, dumping av avfall til havs, utslipp fra offshoreaktiviteten og vern og bevaring av økosystemer og biomangfold. OSPAR-kommisjonen har vedtatt ambisiøse strategier for miljøgifter, radioaktive stoffer, for bekjempelse av eutrofiering, for bevaring av økosystemer og biologisk mangfold, og for miljømål i offshorevirksomheten.

Norge skal være vertskap for den femte Nordsjøkonferansen i Bergen i mars 2002, og har således et særskilt ansvar for innholdet i denne konferansen. En hovedutfordring blir å få til en konkretisering/operasjonalisering av prinsippet om en økosystembasert forvaltning av Nordsjøen, i tråd med vår nasjonale gjennomføring. I dette arbeidet vil fastsettelse av miljøkvalitetsmål på en rekke områder (f.eks. for sjøfugl og truede arter og habitater) og fastsettelse av prinsipper for god forvaltning være viktig. Konferansen vil også være en mulighet til å få fokus på aktuelle spørsmål slik som miljøfarlige transporter i Nordsjøen, utslippene fra Sellafield og reguleringer av utslipp av ballastvann. Samtidig kan konferansen fungere som en regional forberedelse til toppmøtet i Johannesburg.

Fra norsk side har en ved en rekke anledninger tatt spørsmålet om utslippene fra Sellafield opp med britiske myndigheter. Gjennom OSPAR og Nordsjøkonferansene vil Regjeringen kreve at den britiske regjering umiddelbart sørger for å redusere utslippene av technetium-99 til havet vesentlig. Som nevnt i kap. 3.4.2 foretar Regjeringen også en vurdering av hvilket grunnlag Norge har i internasjonale konvensjoner for å reise sak mot britene.

For nordlige havområder vil fremtidig utvikling når det gjelder utnyttelse av naturressursene i russisk territorialfarvann og på russisk sokkel, være viktig. Uttak av marine ressurser og økt petroleumsaktivitet med tilhørende behov for transport vil ha innvirkning på det marine miljø. Havmiljøspørsmål generelt og beredskap mot oljeforurensing spesielt er derfor høyt prioriterte tema under den blandete norsk russiske miljøvernkommissjon, som har samarbeidet siden 1988. Havmiljøgruppen under kommisjonen har gjennomført prosjekter om konsekvensvurderinger, bistand til russisk implementering av regelverk under OSPAR og samarbeid om kriterier for overvåking av nordlige havområder. Norge har en oljevernberedskapsavtale med Russland fra 1994. Under denne avtalen samarbeides det bl.a. om å gjennomføre felles beredskapsøvelser og å vurdere risiko og virkninger på miljøet av økt petroleumsvirksomhet i nordområdene. Norsk støtte til tiltak for å bedre russisk oljevernberedskap vil fortløpende bli vurdert. Arbeidet med en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet vil være en viktig sak i det videre samarbeidet med Russland.

Under Arktisk Råd har havmiljøspørsmål vært et sentralt tema. Norge tok i sin tid initiativet til opprettelsen av arbeidsgruppen for beskyttelse av det arktiske marine miljø (PAME), som bl.a. har utarbeidet retningslinjer for offshore olje- og gassvirksomhet i Arktis og en regional handlingsplan for beskyttelse av det marine miljø, basert på den globale planen (GPA). Norge har ansvaret for arbeidet med skipsfartsspørsmål i PAME og utarbeidet i 2000 en rapport

om miljøkonsekvenser av skipsfart i Arktis. Miljøovervåkingsprogrammet AMAP har vært viktig for prioritering av tiltak mot forurensning i nordområdene. Regjeringen vil fortsatt prioritere arktisk forskning og overvåking, og tar sikte på fortsatt å bidra til å sette Russland i stand til å slutte seg til internasjonale miljøavtaler, spesielt protokollen fra 1998 om persistente organiske forbindelser (bl.a. PCB) i regi av UN-ECE.



Figur 4.1 Dominerende transportveier i atmosfæren for kjemikalier til Arktis. Hovedkilden til miljøgifter i nordområdene er langtransporterte forurensninger, men også lokale kilder bidrar. Svalbard og havområdene rundt er spesielt utsatt fordi atmosfæriske forhold og Golfstrømmen fører forurensninger fra de store industrialiserte sentra i Sentral-Europa og fra østkysten av Nord-Amerika til dette området.

Kilde: Norsk Polarinstitutt

Miljøsam arbeidet i den euro-arktiske Barentsregionen (Barentssamarbeidet) har til nå i beskjedent grad omhandlet havmiljøspørsmål. Barentssamarbeidet representerer imidlertid en mulighet til å oppnå større tilfang av ressurser i Russlandsarbeidet enn ved bilateralt arbeid alene. Regjeringen vil ta initiativ til en kartlegging av planer og tiltak mot forurensning av Barentshavet, med sikte på avdekking av samarbeidsbehov.

Norge vil arbeide for at Russland skal slutte seg til OSPAR-konvensjonen, som geografisk dekker havområdene utenfor Nordvest-Russland. Dette vil kunne få betydning for både landbaserte kilder på russisk side og for offshor-aktivitet i Barentshavet. Russland har laget en nasjonal handlingsplan for å beskytte havområdene i nord mot landbaserte kilder, basert på anbefalingene i den globale planen (GPA). Tiltakene som planen inneholder, vil kunne bidra til Russlands deltakelse i OSPAR.

Russland har ikke sluttet seg til det globale forbudet mot dumping av alle typer radioaktivt avfall under Londonkonvensjonen (om dumping av avfall til havs av 1972 med protokoll av 1996). Norge har sammen med USA bistått Russland med byggingen av et behandlingsanlegg for flytende radioaktivt avfall i Murmansk, slik at de kan bli i stand til å tilslutte seg dette dumpeforbudet. Japan har gitt økonomisk støtte til et tilsvarende anlegg i Vladivostokområdet. De tekniske forutsetningene for russisk tilslutning til dumpeforbudet skulle nå være oppfylt. Regjeringen vil gjennom det bilaterale samarbeidet med Russland arbeide for å få fortgang i en slik tilslutning, som russiske myndigheter varslet at de ville gjøre i forbindelse med åpningen av anlegget i Murmansk i juni 2001.

Planene om frakt av atomavfall langs norskekysten er gjenstand for sterk bekymring i kyst-Norge, spesielt i nord. Slik transport kan bli aktuell i to ulike sammenhenger. For det første kan en åpning for import av brukt atombrensel til Russland føre til transport av slikt brensel fra Europa til Nordvest-Russland for videre transport og repressering f.eks. i Mayak. For det andre har det lenge foregått transport av høyaktivt avfall (HLW) og MOX-brensel sjøveien mellom Japan og represseringssanleggene i Sellafield og La Hague. Disse transportene kan eventuelt omdirigeres til den nordlige sjøruten og dermed passere norskekysten. I samarbeid med andre berørte stater vil Regjeringen markere tydelig overfor de impliserte land at transporter av atomavfall og kjernebrensel langs norskekysten er sterkt uønsket. Samtidig vil Norge arbeide aktivt for strengere internasjonale reguleringer, inkludert et effektivt erstatningsregime og krav om forhåndsvarsling av sjøtransport av radioaktivt materiell. I påvente av at internasjonale reguleringer kommer på plass vil Regjeringen søke å få på plass bilaterale avtaler om notifikasjon av slik transport.

Etablering av marine beskyttede områder er i økende grad tema i internasjonale og regionale fora. Mange av truslene mot de marine naturverdiene representerer felles internasjonale utfordringer, samtidig som de marine økosystemene utgjør en større helhet på tvers av landegrensene. Regjeringen ser det derfor som viktig å utvikle internasjonalt samarbeid innenfor relevante internasjonale fora også på dette området. Særlig viktig er OSPAR-konvensjonen der partene i 2000 vedtok et eget arbeidsprogram for utvikling av et system av marine beskyttede områder. Norge ønsker å bidra aktivt i dette arbeidet. I nordområdene er samarbeidet under Arktisk Råd om et nettverk av verneområder (CPAN) særlig relevant. Det er bestemt at dette arbeidet skal fokusere på marint vern. Norge har vært en hovedbidragsyter i dette arbeidet, som følges opp nasjonalt bl.a. gjennom vern av Bjørnøya med tilgrensende territorialfarvann, og planer for nye verneområder på Svalbard.

5 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

5.1 Økonomiske konsekvenser

Generelt

Utgangspunktet for Regjeringens forslag til helhetlig havmiljøpolitikk er at tiltak for å sikre et rent og rikt hav skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme. På kort sikt er det aktuelt å iverksette tiltak som vil føre til direkte merkostnader for staten, kommunene og næringslivet, men på lengre sikt vil disse kostnadene føre til en sikring av miljøkvalitetene i våre kyst- og havområder. Et godt havmiljø er en forutsetning for fremtidig næringsutvikling og bosetting basert på utnytting av levende marine ressurser.

Bedre kunnskapsgrunnlag

Bedring av kunnskapsgrunnlaget er viktig i Regjeringens opplegg for en økosystembasert forvaltning av hav- og kystområdene, og bedre overvåking, kartlegging og forskning står sentralt. Det vil skje en styrking og effektivisering av arbeidet på dette området, og det vil bli iverksatt tiltak for å bedre samordningen av eksisterende innsats. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettene.

Det vil bli satt i gang et forskingsprogram i samarbeid med oljeindustrien med sikte på å klarlegge langtidseffektene av oljevirkens utslipp til sjø. Programmet vil ha en kostnadsramme på 90–120 mill. kroner fordelt på seks år, og industrien forventes å bidra med 2/3. Resten av kostnadene vil bli fordelt på Olje- og energidepartementet, Fiskeridepartementet og Miljøvern-departementet.

EUs rammedirektiv for vann

Det er i dag vanskelig å vurdere omfanget av merkostnadene ved gjennomføring av tiltak som utløses av direktivet. Nasjonalt er det satt i gang et omfattende arbeid med å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av direktivet, og Norge deltar også aktivt i de arbeidsgruppene som EU-kommisjonen har opprettet i forbindelse med landenes gjennomføring av direktivet. Regjeringen vil komme tilbake til dette i Miljøvern-departementets budsjettproposisjoner i årene fremover.

Forurensede sedimenter i kyst- og fjordområder

Gjennomføringen av oppryddingstiltak skal i utgangspunktet finansieres av de ansvarlige forurenserne. Strategien vil derfor først og fremst medføre økonomiske konsekvenser for statlige og kommunale etater og virksomheter samt private virksomheter som har bidratt til forurensning av kyst- og fjordområder. I tillegg vil det være behov for statlige bidrag i tilfeller der det ikke

finnes noen ansvarlig forurensere, og for å sikre gjennomføring av helhetlige oppryddingsprosjekter i større fjordområder.

Svært usikre anslag tilsier at det vil koste fra flere til et titalls milliarder kroner å gjennomføre full opprydding langs hele kysten. Kostnadene vil imidlertid avhenge av hvor store områder som det må ryddes opp i, og en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal inngå i vurderingen av behovet for oppryddingstiltak i det enkelte området. Det foreligger ikke anslag på den totale nytten ved opprydding langs hele norskekysten. Opprydding forventes imidlertid å gi stor nytte i form av reduserte miljøproblemer og gjennom redusert helsebelastning ved mindre eksponering for miljøgifter gjennom fisk- og skalldyr. Områder der det blir ryddet opp vil på sikt kunne benyttes til fiske og oppdrettsvirksomhet. Rene fjorder vil bidra til å sikre norske eksportinteresser på dette området.

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil ligge til grunn for pålegg om opprydding og for igangsetting av statlig finansierte oppryddingstiltak, slik at det vil legges til grunn at den samfunnsøkonomiske nytten ved tiltakene skal overstige kostnadene ved oppryddingstiltakene.

Samlet forventes tiltakene som utløses av strategien å være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

5.2 Administrative ressurser/ konsekvenser

Staten

Arbeidet med å utvikle en langsiktig politikk med sikte på økosystembasert forvaltning av kyst- og havområdene vil medføre en del arbeid i en rekke departementer og etater. På kort sikt vil ressursinnsatsen særlig gjelde utvikling av en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet og forvaltningsplanene for kystnære områder iht. EUs rammedirektiv for vann.

Forslaget om å overføre ansvaret for den statlige beredskapen for akutt forurensning fra Statens forurensningstilsyn til Kystverket innebærer at ansvaret for oppryddingstiltak ved akutt forurensning legges til den sivile etat som har hovedansvaret for å forebygge skipsulykker. Dette antas å medføre en administrativ effektivisering samtidig som det fører til at behovet for forebyggende og reparerende tiltak i større grad blir vurdert samlet.

Regionalt nivå

Utarbeidelsen av fylkesvise tiltaksplaner for oppryddingen i forurensede sedimenter vil kreve noe administrative ressurser på regionalt nivå. Det samme gjelder utarbeidelsen av handlingsplaner for de enkelte nedbørfeltene slik EUs rammedirektiv for vann krever. Det tas sikte på størst mulig samordning av arbeidet med utarbeidelse av disse to planene slik at tiltaksplanene for opprydding i sedimentene på sikt kan inngå i planene for oppfyllelse av rammedirektivet.

Kommunene

Kystkommunene kan etter hvert få oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsplanene i den grad forvaltningen gjelder ressurser og aktiviteter som først og fremst har lokal betydning.

5.3 Distriktsmessige konsekvenser

Et rent og rikt havmiljø er en av de viktigste forutsetningene for fiskeri- og havbruksnæringen, og dermed for bosetting og sysselsetting i kyst-Norge. De distriktsmessige konsekvensene av en styrket miljøpolitikk for kyst- og havområdene vil derfor være positive.

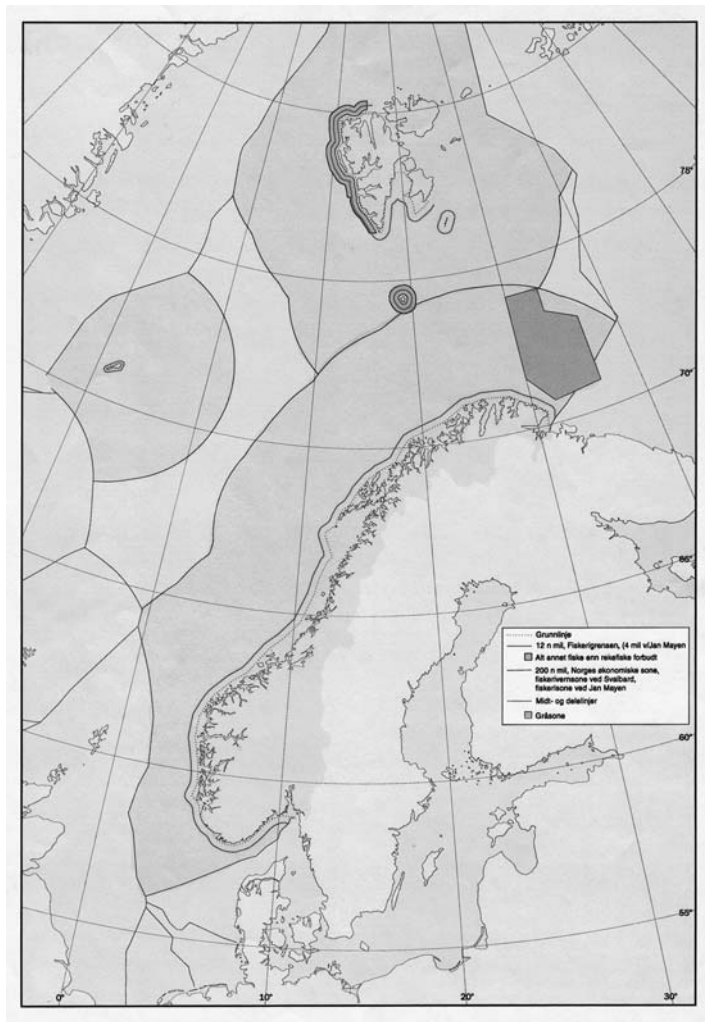
Miljøverndepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. mars 2002 om rent og rikt hav blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Kart over norske havområder



Figur 1.1

Kilde: Statens kartverk