



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
20. JUNI 2005	
Saksnr.	04/579-54
Arkivnr.	1

Deres ref  
04/579 Ø KnT

Vår ref  
200501982- /NES

Dato  
**27 JUNI 2005**

## Høring NOU 2005 5 Enkle signaler i en kompleks verden. Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling

Vi viser til brev fra Finansdepartementet, datert 16.3.2005, angående høring av *NOU 2005:5 Enkle signaler i en kompleks verden*.

Miljøvernforvaltningen hadde to representanter i utvalget som utarbeidet forslaget til indikatorer, men har likevel funnet det riktig å innhente synspunkter fra andre i Miljøverndepartementet (MD) og fra våre ytre etater.

MD har dels noen generelle merknader til tilnæringsmåten, dels noen merknader knyttet til de enkelte indikatorene.

### Generelle merknader

I utvalgets mandat er det fastsatt at "Forslag til indikatorer skal være koordinert med relevant internasjonalt arbeid på området, herunder i OECD, EU og Nordisk Ministerråd." MD mener at dette er et meget viktig hensyn, både fordi indikatorene som brukes i Norge skal være mest mulig sammenlignbare med indikatorer som brukes i andre land, men også fordi det vil bidra til bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser for produksjon av norske grunnlagsdata.

Utvalget har valgt å fokusere på et sett av indikatorer som belyser vår nasjonalformue (i vid forstand), og komponenter av denne. Videre er det understreket at ulike komponenter av nasjonalformuen ikke uten videre kan erstatte hverandre, og at det finnes et sett av kritiske ressurser som må overvåkes spesielt. Vi synes dette er en god måte å angripe problemet på, og har ingen innvendinger mot dette.

### *Globalformue vs. nasjonalformue*

Utvalget velger å tolke spørsmålet om bærekraftig utvikling som et spørsmål om vi forvalter vår ressursbasis, også kalt vår nasjonalformue, på en måte som gjør at den videreutvikles på en god måte som grunnlag for fremtidig velferd (s. 10). Samtidig vises det innledningsvis til rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) som lanserte begrepet bærekraftig utvikling i 1987, og som i stor grad peker på behovet for en global bærekraftig utvikling og hvor fokuset rettes mot de globale miljøutfordringene og fattigdomsbekjempelse.

I det faktiske indikatorsettet som er foreslått, er det en blanding av indikatorer som viser utviklingen i Norges bidrag til å løse globale miljø- og fattigdomsproblemer som grunnlag for en bærekraftig utvikling (for eksempel norske klimagassutslipp relatert til Kyoto-målet, bruk av helse- og miljøfarlige kjemikaler og norsk bistand), og indikatorer som peker direkte på forvaltning av Norges nasjonale formue og økonomiske utvikling (for eksempel petroleumskorrigert sparing, befolkning fordelt etter høyeste utdanning, andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet). Dette kan virke forvirrende, og det viser at det er problematisk å definere bærekraftig utvikling snevert relatert til nasjonalformuen. Når bærekraftig utvikling relateres til nasjonalformuen, bør det legges til et ledd som knytter seg til Norges ansvar for å bidra til en global bærekraftig utvikling. Dette kan for eksempel være at nasjonalformuen skal forvaltes slik at velferdsgrunnlaget for fremtidig generasjoner sikres, samtidig som Norge tar sitt ansvar for å bidra til en global bærekraftig utvikling. Dette medfører bl.a. at velferden i Norge sikres og utvikles, men at det samtidig åpnes for en frakobling mellom vekst og miljøpåvirkning.

Den økologiske dimensjonen av bærekraftig utvikling synliggjør særlig behovet for å legge til grunn et globalt perspektiv i forhold til en bærekraftig utvikling. Miljøressursene utgjør i stor grad elementer i menneskenes livsgrunnlag og velferd som ikke kan kompenseres gjennom en økning i andre ressurser. Målet om en bærekraftig utvikling stiller derfor særlige krav til forvaltning av økosystemene og de økologiske kretsløpene som vi har felles med dem som lever i dag og alle som kommer etter oss, nasjonalt og globalt. I noen tilfeller vil skader på miljøet vise seg å være ugjenkallelige når de først har skjedd. Miljøproblemer som særlig truer en bærekraftig utvikling er bl.a. global oppvarming, global spredning av miljøgifter og tap av biologisk mangfold, som utvalget også selv påpeker. Disse har en global karakter og det er i denne sammenheng ofte vanskelig å relatere indikatorene til nasjonalformuen. Utslipp i Norge kan ikke direkte relateres til utviklingen i naturtilstanden i Norge. For eksempel vil ofte de globale utslippene av miljøgifter påvirke miljøet i Norge mer enn våre nasjonale utslipp. Vi anslår for eksempel at langtransporterte utslipp av kvikksølv (som er en av de farligste miljøgiftene) til Norge, er over dobbelt så store som de samlede nasjonale utslippene. Stans i utslipp av miljøgifter i Norge innen 2020 (generasjonsmålet) er et av miljømålene regjeringen har lagt fram. At målet oppfylles medfører at Norge har fulgt opp sitt ansvar i forhold til en global bærekraftig utvikling, men vil ikke samtidig sikre at vår nasjonalformue/vår naturtilstand ikke blir forringet av langtransporterte miljøgiftutslipp.

I forhold til det foreslåtte indikatorsettet foreslår vi at de indikatorene som i hovedsak peker på Norges bidrag med hensyn til å forvalte "globalformuen" eller løse utfordringene knyttet til en global bærekraftig utvikling tydeligere skilles fra de indikatorene som er direkte relatert til forvaltning av nasjonalformuen. Indikatorene for forvaltning av nasjonalformuen er essensielle for å måle utviklingen i Norges velferdsgrunnlag. For bl.a. miljøgifter kan en

derfor på sikt vurdere å tilføye en indikator som peker direkte på forurensningstilstanden i Norge.

Vi slutter oss til at indikatorene er gjenstand for en prosess der en over noen år vil vinne erfaring med nytten av indikatorene i praktisk politikk.

## **Kommentarer til noen av indikatorene**

### ***Kommentar til temaområde 1: Klima, ozon og langtransporterte luftforurensninger***

#### ***Indikator 1: Norske klimagassutslipp relatert til Kyotomålet***

Indikatoren om norsk klimagassutslipp relatert til Kyotomålet oppfyller stort sett kriteriene utvalget har satt opp, men indikatoren er ikke veldig framtidsrettet. EU er i ferd med å etablere langsiktige klimamålsettinger på basis av en "tålegrense" på 2 graders temperaturøkning. Denne målsettingen ligger blant annet bak mandatet til Lavutslippsutvalget, som skal skissere scenarier hvor de nasjonale utslippene reduseres med 50–80 prosent innen 2050.

Klimaindikatorer bør heller ta utgangspunkt i en slik målsetting, framfor en kortsiktig målsetting om oppfyllelse av Kyotomålet fram til 2012.

I siste avsnitt på side 24 framgår at utslippene av CO<sub>2</sub> har økt med 9 prosent fra 1990 til 2003. Det bør kommenteres at utslippene har økt ytterligere etter 2003 og lå i 2004 11 prosent over 1990-nivået.

#### ***Indikator 2: Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet***

Indikatoren er det samme som et av de nasjonale nøkkeltallene for miljø, med en dekkende begrunnelse. Forsuringssituasjonen utvikler seg i riktig retning, men det kan i mange områder ta lang tid fra tålegrensen ikke lenger er overskredet til det ikke er skader på akvatisk fauna. En aktuell tilleggsparemeter/indikator vil derfor kunne være "areal med skader på fiskebestander". En oppdatert versjon av dette vil ventelig komme i løpet av sommeren 2005.

I tabeller (bl. a. tab. 1.1 og 5.1) og andre steder der indikator 2 omtales, oppgis det at temaet som indikatorsettet skal peke på er knyttet til "forsuring av vann og vassdrag". Etter vår oppfatning skal tema som denne indikatoren peker på være "Langtransportert luftforurensning" og vi ber om at dette rettes opp på de stedene i rapporten der dette forekommer. Forsuring av vann og vassdrag er ellers en av flere påvirkningsfaktorer som ligger inne i rammedirektivet for vann, og vil være relevant for hvilken klasse den enkelte vannforekomst vil bli klassifisert i. Dette blir fanget opp i indikator 4.

### ***Kommentar til temaområde 2: Biologisk mangfold og kulturminner***

Internasjonalt benyttes ofte omfang av vernet areal som indikator på biologisk mangfold. Utvalget av vernet areal i Norge er bare delvis basert på arealenes biologiske mangfold, og fordelingen av ulike natur- og vegetasjonstyper innenfor de vernet arealene er svært skjev. Vi er derfor enige i at omfanget av vernet areal neppe vil være den beste indikator for biologisk mangfold. Vi er også enige i at antall truede arter (rødlistearter) har betydelige svakheter som indikator på biologisk mangfold. Blant annet er mange av rødlisteartene sjeldne og ofte vanskelige å registrere. Svært sjeldne arter er også i stor grad underlagt

tilfeldigheter når det gjelder forekomst og overlevelse. Det er derfor valgt tre indikatorer for tema biologisk mangfold, en indikator for utvikling av fuglebestander på land og to indikatorer for økologisk status i vannforekomster (en indikator for ferskvann og en for kyst).

Vi har ingen innvendinger mot valget av disse tre indikatorene. Som de fleste indikatorer vil også disse ha sine sterkere og svakere sider og hvor velegnet de vil være, avhenger av kvaliteten på det datagrunnlaget de bygger på. Dette knytter vi noen kommentarer til nedenfor.

#### *Indikator 3: Antall hekkende fugl i økosystemer på land*

Når en benytter fugl som indikator, må en også være klar over at mange arter er trekkfugler, og at disse tilbringer store deler av året enten på trekk eller på overvintringsområder. Bestandene av slike arter vil derfor i stor grad kunne påvirkes av økologiske forhold og forandringer på trekklokalitetene og i overvintringsområder. Dette er det viktig å være klar over ved analyse av slike resultater.

Av denne grunn, men også av andre årsaker er ikke alle arter av fugl like godt egnet som indikator på bærekraftig utvikling, og det utvalg av fuglearter som gjøres må gjennomgås nøye. Det er imidlertid i denne sammenheng at denne indikatoren også har sin styrke; fordi økologien til de fleste fuglearter er relativt godt kjent, bedre kjent enn for de fleste andre artsgrupper. Dermed vil også nærmere analyse av indikatoren kunne si mye om bakgrunnen for eller årsaken til eventuelle forandringer.

Det foreligger pr. i dag ikke noen dataserier som er fullt ut tilfredsstillende for denne indikatoren.

Terrestrisk naturovervåkingsprogram (TOV) tar utgangspunkt i arealer som er svært lite påvirket av menneskelig aktivitet. TOV representerer derfor en lang tidsserie som vil være særdeles verdifull å måle andre serier opp mot, særlig dataserier som er oppstått fra lokaliteter med ulik grad av menneskelige inngrep og påvirkning. En indikator som skal fange opp biologisk mangfold i relasjon til bærekraftig bruk må imidlertid være rimelig landsdekkende og kunne fange opp et bredt spekter av areal typer og påvirkningsregimer. Utvalget påpeker også dette og viser i den sammenheng til at landsomfattende nettverk for registrering av fugl er under oppbygging i regi av Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS), og at disse systemene må sikres finansiering for at indikatoren skal få tilfredsstillende datagrunnlag.

Hekkefugltakseringen til Norsk Ornitologisk Forening er på mange måter velegnet som datagrunnlag, men som påpekt av utvalget har også den svakheter, blant annet når det gjelder omfang (geografisk) og representativitet.

Det foreligger standardiserte tellinger og fangstresultater fra flere av våre fuglestasjoner fra flere år tilbake. Også dette arbeidet er basert på frivillig innsats. En svakhet med slike data vil, i det minste for noen arter, være at en ikke nødvendigvis har god nok kunnskap om hvorfra de trekkende fuglebestandene rekrutteres. I regi av TOV er det foretatt en analyse av anvendeligheten av slike data, og som er rapportert i *Bestandsovervåking ved standardisert fangst og ringmerking ved fuglestasjonene. (NOF Rapportserie nr. 3-2004, NOF Trondheim 2004)*. Rapporten konkluderer med at slike data vil være nyttig som supplement til en eventuell ekstensiv landsdekkende overvåking (se nedenfor).

Som nevnt over så arbeides det i dag med å etablere en landsdekkende ekstensiv overvåkning av fuglebestander. Foreløpig er det igangsatt i tre fylker. Først når en slik overvåkning er på plass, med årlige registreringer i et større geografisk representativt nettverk, vil det være mulig å vurdere data fra denne indikatoren på en tilfredsstillende måte.

*Indikator 4 og 5: Vannforekomster med god eller svært god økologisk status i henholdsvis ferskvann (elver og innsjøer) og kystvann*

Vi vurderer at disse indikatorene er godt egnet som indikatorer for bærekraftig bruk, jf. utvalgets kommentarer om tilhørighet til rammedirektivet for vann og internasjonal sammenlignbarhet. Det vil være kostnadseffektivt å velge indikatorer som kan bidra til å dekke viktige behov for forvaltningen og som er kommuniserbare overfor et bredt publikum. Utvalget foreslår en årlig oppdatering av indikatorsettet, mens det hvert 6 år skal rapporteres i henhold til rammedirektivet for vann. Det er enda ikke avklart om det nasjonalt skal være en hyppigere rapportering basert på overvåkningsdata, men vi vil understreke at disse indikatorene krever en omfattende overvåking. Etter vår oppfatning vil en årlig oppdatering av disse indikatorene verken være hensiktsmessig eller kostnadseffektiv.

Disse indikatorene kan fremstilles på flere måter. Den foreslåtte fremstillingsmåten med andel vannforekomster klassifisert i god økologisk status eller bedre, synes fornuftig ut fra målet om at alle vannforekomster minst skal nå denne klassen (dvs. 100 prosent) senest 15 år etter at direktivet trådte i kraft. En annen måte å fremstille samme figur på er å beregne andelen på bakgrunn av vannforekomstenes areal. Det gir en kvantitativ riktigere fremstilling enn antall vannforekomster. Grunnlaget for å beregne en arealmessig andel er allerede etablert gjennom NVEs vassdragsregister og DNS fjordkatalog (alt kystvann fra fjæresteinen og ut til grunnlinjen).

Indikatoren kan også komprimeres til å vise ferskvann og kystfarvann i samme figur med sidestilte stolper. Inndelingen i regioner (Øst-, Vest-, Midt- og Nord-Norge) synes fornuftig, men i forurensningssammenheng er vi mer vant med å inndele landet etter havområdene: Skagerrak, Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet. Vi ser behov for at disse regionbegrepene bringes i samsvar med hverandre.

For indikator 5 trekkes det en konklusjon om at det sannsynligvis vil bli bedre status på Skagerrakkysten. Her er situasjonen med bortfall av sukkertareskogen foreløpig så alvorlig at en slik konklusjon ikke bør trekkes nå.

Som en generell kommentar til indikator 4 og 5:

I følge de angitte kriteriesettene skal det angis om det er god eller dårlig status enten som nivå eller som trend. For indikator 4 og 5 bør det vurderes om andre framstillinger enn prosentvis andel innsjøer eller marine arealer med god eller svært god økologisk status er det beste målet. I følge kriteriene skal indikatoren være følsom for relativt små forandringer. En slik prosentvis fordeling - uten noen grenseverdi for hva som er akseptabelt - kan fort bli så robust at det må relativt store forandringer til for å se endring.

### ***Kommentar til temaområde 3: Naturressurser***

Som indikator for bærekraftig bruk av naturressurser er det foreslått to indikatorer innenfor to temaer, effektivitet i ressursbruken og forvaltning av fornybare ressurser. De to foreslåtte indikatorene er:

- *Samlet energibruk per enhet BNP*
- *Anbefalt kvote, vedtatt kvote og fangst av norsk-arktisk torsk*

Vi har ingen innvendinger til disse indikatorene.

### ***Kommentar til temaområde 4: Helse- og miljøfarlige kjemikalier***

#### ***Indikator 8: Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene***

Det er svært viktig at det er indikator(er) knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier i et indikatorsett for bærekraftig utvikling. Vi mener likevel at den foreslåtte indikatoren er for smal og i for liten grad er knyttet til risikobildet/forurensningssituasjonen. Dette til tross for at det er svært vanskelig å konkretisere den samlede risiko fra et stort antall stoffer. Det er derfor behov for å videreutvikle den foreslåtte indikatoren slik at den blir bedre egnet til å si noe om langtidsvirkninger på helse- og miljø, og hvordan vi oppfyller mål og internasjonale forpliktelser knyttet til miljøgifter.

Det pågår et samarbeid mellom Produktregisteret, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Statens forurensningstilsyn (SFT) hvor datagrunnlag og utvalg av stoffer utvikles for å vise utviklingen i bruk av stoffer som har langtidsvirkninger i miljøet, og kan fange opp risikoreduksjon på en bedre måte. Det blir lagt vekt på å utnytte statistikk fra Produktregisteret og nasjonal statistikk fra SSB som er egnet for å si noe om utviklingen i bruk av de valgte kjemikaliene. Kjemikaliene er valgt ut på grunnlag av arbeidet med klassifisering og merking i EU og listen over prioriterte kjemikalier i *St. meld. Nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Det bør vurderes om resultatene fra dette arbeidet kan brukes.

I forhold til bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier kan det være hensiktsmessig å utvikle en indikator som kan oppdeles i henholdsvis bruk i husholdninger, offentlig virksomhet og næringsliv. Produkter som inneholder helse- og miljøfarlig kjemikalier er ofte importert. Dersom en slik indikator viser en positiv utvikling vil det peke på reduserte utslipp fra forbruk i Norge som bidrar til en global bærekraftig utvikling. I det videre arbeidet bør det også vurderes om man i tillegg bør utvikle en indikator som direkte peker på forurensningstilstanden i Norge.

Utvalget har konkludert at datamaterialet som foreligger er for ufullstendig til å kunne inkludere en indikator som viser direkte virkning på naturmiljøet og menneskenes helse. Siden temaet er viktig, anbefaler utvalget at grunnlaget for å utvikle indikatorer på dette feltet styrkes, for eksempel via systematiske overvåkingsprogrammer for innhold av miljøgifter i organismer. Vi har notert oss at utvalget finner at Miljøverndepartementet bør være ansvarlig for dette arbeidet.

Utvalgets konklusjoner knyttet til helse- og miljøfarlige kjemikalier faller godt sammen med miljøvernforvaltningens syn. Vi mener implementeringen av overvåkingskravene i EUs

skisserte tiltak for mer effektiv ressursforvaltning i NOU 2004:22 "Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle":

"Samfunnets mål om bærekraftig bygging og forvaltning samt mål om god økonomisk forvaltning innebærer **optimal ressursutnyttelse og minimal forurensning**. Arealeffektiv bruk av og lengre levetid for bygninger vil være et viktig bidrag til dette ved at materialbruk reduseres (færre kvadratmeter som bygges, sjeldnere rivning eller ombygging) og ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold reduseres .....

Et godt verdibevarende vedlikehold vil bidra til både samfunnet og eiernes mål om **ivaretagelse av våre felles ressurser og kapital** og bidra til at brukernes effektivitet, trivsel og helse blir best mulig ivaretatt.<sup>1</sup>"

Oversikt over vedlikeholdstilstand på fredete bygg er en viktig indikator for bærekraften i den fredete bygningsmassen. I tillegg er det en indikator på i hvilken grad et planlagt og forebyggende vedlikehold tillater oss å beholde byggene som kilde til kunnskap over lengre tid og dermed bevarer kunnskap om tradisjonelle bygningsmaterialer og byggteknikker som har viktige kvaliteter som bidrar til å redusere det samlede forbruk av ressurser.

Rapportering vil skje i form av tallangivelse av antall eller prosentandel fredete bygg fordelt på følgende kategorier tilstandsgrader<sup>2</sup>:

Tilstandsgrad (TG)	Hovedbetydning (NS 3424)	Tiltaksbehov
TG 0	Ingen symptomer	Ingen tiltak nødvendig
TG 1	Svake symptomer	Ordinært vedlikeholdsbehov
TG 2	Middels kraftige symptomer	Moderat utbedring nødvendig
TG 3	Kraftige symptomer	Store utbedringer nødvendig

Alle (fredete) bygg er registrert i Kulturminnebase og i tilstandsdelen av basen vil alle bygg registreres med en overordnet tilstandsgrad. Denne informasjonen er basert på empirisk innrapportering fra fylkeskommunene og vil levere datagrunnlaget for bærekraft indikatoren.

Videre vil denne rapporteringen også være i tråd med nasjonalt resultatmål nr. 2 for kulturminneforvaltningen<sup>3</sup>.

#### *Irreversibel avgang av biologisk produktive arealer*

Areal er en kritisk ressurs i naturressursforvaltningen. Utvalget har derfor påpekt ønske om en indikator som fanger opp irreversibel avgang av biologisk produktive arealer. Vi er enige med utvalget i at det er et sterkt behov for å utvikle en indikator på dette felt.

En slik indikator må etter vår mening fange opp et *bredt spekter av typer arealer av biologisk verdi*. I dag har vi statistikk over avgang av jordbruksareal, men ikke over andre typer biologisk produktivt areal eller andre areal typer av biologisk verdi. Jordbruk og biologisk

<sup>1</sup> Side 38 – 39 kap. 1.3.3. Uthevelser foretatt av oss.

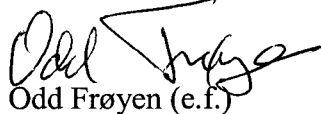
<sup>2</sup> NS 3423 "Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige bygninger".


<sup>3</sup> 2. Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholds nivå i 2020.

mangfold konkurrerer ofte om arealressurser, slik at bare å benytte jordbruksareal eller produktivt areal vil gi et feil bilde av utviklingen. Vi er enig med utvalget i at det må igangsettes virksomhet som kan gi et statistisk grunnlag for ulike typer arealer av biologisk verdi.

Avslutningsvis vil vi bemerke at utvikling av indikatorer for bærekraftig utvikling er viktig for å kunne synliggjøre helhetlige utviklingstrekk i Norge knyttet til bærekraftbegrepet. Miljøforvaltningen bidrar gjerne med å framskaffe tallgrunnlag og i arbeidet med ytterligere utvikling av aktuelle indikatorer på miljøområdet.

Med hilsen

  
Odd Frøyen (e.f.)  
avdelingsdirektør

  
Øystein Nesje  
seniorrådgiver