

# **Dokument nr. 3:4**

(2000–2001)

## **Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren**

## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren.

Riksrevisjonen, 6. november 2000.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor

## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	1
<b>2 Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1
2.1 Generelt .....	2
2.2 Oppfølging i industrisektoren .....	2
2.3 Oppfølging i avløpssektoren .....	2
2.4 Oppfølging i landbrukssektoren .....	3
<b>3 Departementenes kommentarer</b> .....	3
3.1 Miljøverndepartementet .....	3
3.2 Landbruksdepartementet .....	4
<b>4 Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	5
<b>5 Miljøverndepartementets svar</b> .....	6
<b>6 Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	8
<b>Vedlegg: Rapport</b> .....	9

# Miljøverndepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren

### 1 INNLEDNING

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 39 (1994–95) ble det gitt samtykke til ratifikasjon av OSPAR-konvensjonen, som bygger på Oslo-konvensjonen fra 1972 og Paris-konvensjonen fra 1974. OSPAR-konvensjonen er et miljør Samarbeid mellom 15 land. Formålet med samarbeidet er å forhindre og eliminere forurensning av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet.

Riksrevisjonen er gjennom sitt medlemskap i INTOSAI<sup>1</sup> deltaker i arbeidsgruppen for miljørevisjon. INTOSAI har bl.a. vedtatt retningslinjer for samarbeid om revisjon av internasjonale miljøavtaler. Danmark, Island og Norge har parallelt revidert deler av OSPAR-konvensjonen og det nasjonale regelverket. Samarbeidet har bidratt til å utvikle en tilnærmet felles framgangsmåte for revisjonen. Rapportene fra den danske og islandske revisjonen forventes høsten 2000 lagt fram for hhv. Folketinget og Alltinget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 205 (1998–99) at den ser positivt på Riksrevisjonens engasjement på miljøområdet, både nasjonalt og internasjonalt, da dette er viktige politiske satsingsområder hvor store offentlige ressurser blir brukt. Komiteen mente at det er viktig at Riksrevisjonen også på dette området foretar revisjonsarbeid på lik linje med andre revisjonsområder, og merket seg at Riksrevisjonen hadde inngått samarbeid med Danmark og Island om oppfølging av OSPAR-konvensjonen.

Ved å ratifisere OSPAR-konvensjonen har Norge påtatt seg å gjennomføre ethvert mulig tiltak som kan beskytte det aktuelle sjøområdet, og sørge for at den nasjonale politikken oppfyller bestemmelsene i konvensjonen. De generelle bestemmelsene er imidlertid utformet slik at de ikke stiller spesifikke krav til det nasjonale regelverket. Det er derfor opp til nasjonale myndigheter selv å utforme virkemidler for å etterleve konvensjonen, men det framgår bl.a. av konvensjonen at myndighetene i hvert land skal ha et system for å sette grenser for utslippene og et system for å kontrollere at utslippstillatelser overhol-

des. Reduksjoner i utslipp av næringssalter og miljøgifter er sentrale oppgaver innen samarbeidet.

Riksrevisjonen har undersøkt om forvaltningens systemer og bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende etterlevelse av OSPAR-konvensjonen. Det er satt fokus på hvilke systemer Norge har valgt for å hindre forurensning av havområdet, herunder systemer for kontroller, sanksjoner og rapportering. Det er lagt vekt på myndighetenes oversikt over vannforurensningen, fastsettelsen av mål, gjennomføringen av tiltak, og bruken av kontroller og sanksjoner.

Rapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse følger som trykt vedlegg. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var i brev av 19. april 2000 lagt fram for Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Kommentarene fra departementene er tatt hensyn til ved utarbeidelsen av den endelige rapporten. Ved Riksrevisjonens brev av 4. juli 2000 ble rapporten forelagt Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Miljøverndepartementet ble anmodet om å samordne svarene fra departementene. Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet har i brev av henholdsvis 26. juli og 18. august 2000 avgitt uttalelser til deler av rapporten. Departementenes merknader er gjengitt i kapittel 3.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til industri-, avløps- og landbrukssektoren og miljøproblemer knyttet til overgjødsling, dvs. utslipp av fosfor og nitrogen, og miljøgifter. Kartleggingen omfatter perioden 1995–98.

Det er gjennomført analyse av konvensjonsteksten, stortingsdokumenter, lover, forskrifter, regelverk og styringsdokumenter. To spørrelister er besvart av Miljøverndepartementet. Til sammen har dette dannet grunnlaget for utarbeidelsen av revisjonskriterier. For å bringe til veie opplysninger om hvordan aktuelle miljøbestemmelser er fulgt opp på de tre sektorene, er statistikk og offentlige evalueringer gjennomgått. I denne forbindelse ble det også gjennomført intervjuer med Miljøverndepartemen-

<sup>1</sup> The International Organization of Supreme Audit Institutions.

tet, SFT og Landbruksdepartementet. Spørreskjema ble sendt til samtlige fylkesmenn og kommuner for å kartlegge hvordan regionale og lokale forurensningsmyndigheter ivaretar sitt ansvar på området.

## 2.1 Generelt

Undersøkelsen viser at Norge har etablert et system for å sette grenser for utslippene og et system for å kontrollere at utslippstillatelser overholdes slik konvensjonen krever. Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen skjer for øvrig i tråd med prinsippet om sektoransvar, som innebærer at hver sektor skal gjennomføre miljøtiltak på sitt område.

Det opprinnelige målet i OSPAR-konvensjonen om at deltakerlandene skulle halvere næringssaltutslippene innen 1995 med 1985 som basisår, har blitt lempet på etter hvert som målene ble vanskelige å oppfylle. Målet om halvering av de norske fosforutslippene ble nådd i 1999 da utslippene var redusert med 49 % i området svenskegrensa til Lindesnes. Utslippene av nitrogen til sjøområdet som er påvirket av norske utslipp, dvs. svenskegrensa til Strøms-tangen fyr og i Indre Oslofjord, er redusert med 18 % i samme periode. Norge har satt ny frist til 2005 for å nå målet om halvering av nitrogenutslippene.

## 2.2 Oppfølging i industrisektoren

Undersøkelsen viser at det på industrisektoren er etablert et omfattende kontrollsystem, men til tross for dette synes det ikke som om myndighetenes reaksjoner på brudd på utslippstillatelsene har vært tilstrekkelige til å redusere omfanget av brudd i perioden 1995–98. Bedrifter som har fått utslippstillatelser, skal årlig rapportere til myndighetene om de klarer å overholde kravene i utslippstillatelsen. Det har vært en jevn økning fra ca. 240 landbaserte industri-bedrifter med utslippstillatelser i 1995 til ca. 430 bedrifter i 1998. Egenrapporteringen fra disse bedriftene viser at bruddene på utslippstillatelsene i gjennomsnitt lå på 57 % årlig. SFT og fylkesmennene gjennomfører risikobaserte kontroller av bedriftene. Undersøkelsen viser at om lag 40 %, av de 109 bedriftene som ble kontrollert av myndighetene i 1997 og de 131 som ble kontrollert i 1998, hadde brudd på utslippstillatelsene. For brudd på internkontrollforskriften er tallene også høye, med henholdsvis ca. 60 % i 1997 da 178 bedrifter ble kontrollert, og ca. 45 % i 1998 da 148 bedrifter ble kontrollert.

Kontrollsystemet består i hovedsak av to deler: Bedriftenes egenkontroll og myndighetenes kontroll av bedriften. Systemet med egenkontroll har en innebygget tosidighet. Strengte reaksjoner fra myndighetenes side kan føre til at bedriftene unnlater å rapportere avvik, og milde reaksjoner vil ikke alltid virke tilstrekkelig preventivt.

I undersøkelsen kom det fram at det gjennomgående benyttes milde reaksjonsmidler, fortrinnsvis

skriftlige pålegg om å utbedre forholdene, når brudd på utslippstillatelser avdekket. Forurensningsgebyrer og politianmeldelser er benyttet i mindre grad. At andelen brudd holder seg relativt stabilt på et høyt nivå, gjør at det kan reises spørsmål om bruk av strengere sanksjonsformer som første reaksjonsform vil være mer preventivt og derfor bør benyttes oftere.

Det stabilt høye nivået på brudd innen industrisektoren gjør at myndighetene også i større grad bør vurdere mer samordnet og variert bruk av juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Selv om OSPAR-konvensjonen anbefaler informasjon som virkemiddel for å spre kunnskap om beste miljøvernpraksis, synes dette virkemiddelet å være lite benyttet. SFT opplyste i intervju at tilsynet i liten grad gir informasjon til enkeltbedrifter om mulig mindre forurensende teknologi, rensløsninger, stimuleringsiltak, regelverk og strafferegler. Tilsynet opplyste at de er tilbakeholdne med å gi informasjon av frykt for å bli gjort ansvarlig for teknologivalg.

Når det gjelder resultatoppfølgingssystemet INKOSYS på industrisektoren, har et flertall av fylkesmennene opplyst at de ikke er tilfreds med brukervennligheten, veiledningen og opplæringen som er gitt. Lav brukervennlighet kan medføre risiko for svekket effektivitet, feilregistreringer i systemet og i neste omgang manglende styring og kontroll for overordnede myndigheter.

## 2.3 Oppfølging i avløpssektoren

Kommunene tar ifølge undersøkelsen ikke tilstrekkelig miljøansvar verken når de som eiere av avløpsanlegg stilles overfor miljøkrav fra Fylkesmannen, eller når de selv som forurensningsmyndighet kontrollerer separate avløpsanlegg. For årene 1997 og 1998 hadde hhv. 85 % og 55 %, av de 20 kommunale renseanleggene som ble kontrollert, brudd på utslippstillatelsene. Videre har utviklingen av internkontrollsystemer gått senere enn forutsatt. Alle kommunale renseanlegg skulle ha internkontrollsystemer innen utgangen av 1995, men så sent som i 1998 hadde 45 % av de 406 kommunene som ble kontrollert, ennå ikke ferdigstilt disse systemene.

Når det gjelder kommunenes rolle som forurensningsmyndighet, opplyser 57 % av kommunene at de ikke gjennomfører driftskontroller av separate avløpsanlegg, slik de gjennom forskrift er forpliktet til. Etter en ny forskrift som trer i kraft 1. januar 2001, får kommunene delegert større ansvar på avløpssektoren. Kommunene skal etter dette gi utslippstillatelser og føre tilsyn med avløpsanlegg på opptil 1000 personekvivalenter. I forhold til dagens bestemmelser, hvor kommunene har slik myndighet overfor anlegg på opptil 25 personekvivalenter, er dette en betydelig økning i kommunenes ansvar.

Den mildeste reaksjonsformen, skriftlige pålegg om forbedring, er ifølge undersøkelsen den som bru-

kes mest overfor kommunene i avløpssektoren. Forurensningsgebyrer er benyttet i mindre grad. Politianmeldelser er ikke benyttet av fylkesmennene i den fireårsperioden som her er undersøkt.

Fordi et forurensningsproblem ofte oppstår i en annen kommune enn der utslippene skjer, er det bestemt at Fylkesmannen skal se til at kommuner som er kilde til slik forurensning, iverksetter tiltak. Undersøkelsen viser at over halvparten av fylkesmennene sjelden griper inn overfor kommuner som har utslippsproblemer fra spredt bebyggelse.

## 2.4 Oppfølging i landbrukssektoren

Undersøkelsen viser at noen miljøtiltak i landbrukssektoren i minst grad har blitt iverksatt der behovet er størst. Tiltakene knyttet til jordarbeidingsmetoder er i mindre grad iverksatt innenfor de deler av landet som drenerer til «sårbart» område i Nordsjøen enn det er i resten av landet.

Mesteparten av tilskuddet til endret jordarbeiding (58 %) er ikke gått til områder hvor erosjonsrisikoen er størst. I forskriften for tilskuddsordningen forutsettes det at midlene i utgangspunktet skal gå til områder med høy erosjonsrisiko. For jordbruket er det utarbeidet et system for vurdering av miljørisiko som kategoriserer jordbruksarealer etter lav, midtels, stor og svært stor erosjonsrisiko. Tilskuddsordningen ble iverksatt i 1991, og fra 1994 er det årlig utbetalt i gjennomsnitt 93 mill. kroner til slike tiltak. Det er kommunene som behandler og avgjør søknader om tilskudd til endret jordarbeiding, og det kan stilles spørsmål om praksisen er i tråd med formålet med ordningen, og om forskriftens kriterier legges til grunn ved tildeling av midler. Det kan synes som om tilskuddsordningen ikke er forvaltet tilstrekkelig målrettet.

OSPAR-konvensjonen anbefaler bruk av «forurenser-betaler-prinsippet». Den som forurenser skal bære kostnadene forbundet med å hindre forurensning samt kostnader forbundet med kontrolltiltak. I landbrukssektoren fører uheldig miljøvernpraksis vanligvis ikke til økte kostnader, bare til reduksjon i tilskudd eller overføringer. En mer aktiv bruk av forurenser-betaler-prinsippet kan være et hensiktsmessig virkemiddel i arbeidet med å forhindre forurensning fra landbruket. Prinsippet har tidligere vært forsøkt gjennomført i forbindelse med avgift på kunstgjødsel, men avgiften ble tatt bort ved jordbruksoppgjøret for 1999. Det er lite trolig at dagens praksis følger «forurenser-betaler-prinsippet» slik det er definert i OSPAR-konvensjonen.

OSPAR-konvensjonen forutsetter at beste tilgjengelige teknologi benyttes for å redusere og forhindre forurensning. I landbrukssektoren er det utviklet teknologi som bedre utnytter næringsstoffene i husdyrgjødsel, men Landbruksdepartementet har ikke stilt krav om at denne teknologien skal brukes. Avrenning av næringsalter i forbindelse med bruk

av husdyrgjødsel kan være en vesentlig kilde til overgjødsling av vannforekomstene, og innen landbrukssektoren bør departementet vurdere om det skal stilles strengere krav til dette.

Undersøkelsen viser at det ikke er fremskaffet data om avrenning av fosfor og nitrogen fra landbrukssektoren siden 1996. Manglende oppdatert oversikt over miljøresultater vil gjøre det vanskelig for departementet å tilpasse tiltak og virkemidler på en hensiktsmessig måte.

## 3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

### 3.1 Miljøverndepartementet

I sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse presiserer Miljøverndepartementet at vedtaket om å redusere utslippene av næringsalter ble fattet som en anbefaling av den daværende Paris-konvensjonen allerede i 1988. Slike anbefalinger er ikke juridisk bindende. Departementet viser til at ingen land hittil har nådd målsettingen om å halvere utslippene av nitrogen. Når det gjelder miljøgifter, peker departementet på at det såkalte «generasjonsmålet» ble vedtatt i OSPAR-kommisjonen i 1998, og at det skal nås innen 2020. Det opplyses at departementet og SFT arbeider aktivt innenfor OSPAR for å få til konkrete tiltak på dette området.

Miljøverndepartementet minner om at reduksjonsmålet for fosfor i dag er nådd, og at målene om 50 % reduksjon i utslippene av fosfor og nitrogen har endret seg. Reduksjonsmålet for nitrogen er i dag forskjøvet til 2005.

Miljøverndepartementet mener at forholdene som påpekes i rapporten, har forholdsvis liten relevans for Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen. Hovedinntrykket til departementet er at revisjonen er en generell gjennomgang av forurensningspolitikken på områdene industri, avløp og landbruk.

Miljøverndepartementet kan ikke se at undersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål om myndighetenes kombinasjon av virkemidler for å iverksette miljøtiltakene i industri-, avløps- og landbrukssektoren er den mest hensiktsmessige. Det vises til at både SFT og fylkesmennene i undersøkelsen har uttalt tilfredshet med tilgjengelige virkemidler. Miljøverndepartementet mener videre at spørsmålet om virkemiddelbrukens hensiktsmessighet og bruken av dem først og fremst må vurderes ut fra de resultater som faktisk er oppnådd i forhold til konvensjonens mål og vedtak.

Miljøverndepartementet påpeker at sektormålsettingen for industrien er nær ved å bli oppfylt for nitrogen. Måloppnåelsen i 1999 var 71 %, mens sektormålsettingen er 75 %. Likeledes er de tallfestede målsettingene for miljøgifter nådd. Departementet mener derfor at bruddene på utslippstillatelsene som



er avdekket, ikke har noen direkte relevans for oppfølgingen av OSPAR-konvensjonen.

SFT fører et risikobasert tilsyn. Dette innebærer at etaten kontrollerer de virksomheter hvor sannsynligheten for og konsekvensen av brudd på regelverket er størst. Det er således ikke et statistisk representativt utvalg av norsk industri som er kontrollert. Ifølge departementet sier statistikken heller ikke noe om hvilke typer brudd det er snakk om, og hvorvidt det dreier seg om brudd som har miljømessige konsekvenser.

Miljøverndepartementet viser til undersøkelsen hvor det står at «selv om OSPAR-konvensjonen anbefaler informasjon som virkemiddel for å spre kunnskap om beste miljøvernpraksis, så synes dette virkemiddelet å være lite benyttet.» Departementet viser også til SFTs uttalelser under intervju om at «SFT er tilbakeholdne med å informere industribedrifter om ny teknologi som forurenser mindre og om regelverket som gjelder». Etter departementets oppfatning gir dette en noe feilaktig beskrivelse av situasjonen. Til Miljøverndepartementet har SFT opplyst at de i stor grad bruker informasjon som virkemiddel, bl.a. ved utgivelse av publikasjoner for tekniske løsninger for enkelte bransjer, og veiledninger basert på OSPAR- og EU-dokumenter. Det utarbeides også alltid informasjonsplaner i forbindelse med fastsettelse av nytt regelverk. Det SFT imidlertid er mer tilbakeholdne med, er å gi konkrete anbefalinger om valg av renseteknologi i forhold til enkeltbedrifter.

SFT har, ifølge Miljøverndepartementet, igangsatt en ressurs- og kostnadskrevende oppgradering av resultatoppfølgingssystemet INKOSYS.

Etter Miljøverndepartementets syn må det at kommunene ikke tar tilstrekkelig miljøansvar, verken som eiere av avløpsanlegg eller som forurensningsmyndighet, sees i lys av de signaler som har kommet den senere tid. Gjennom stortingsmeldinger er det gitt uttrykk for at staten skal være varsom med å detaljstyre kommunene. Dette har ført til at statlige forurensningsmyndigheter har forholdt seg mindre kontant til kommunene enn til næringslivet og annen privat virksomhet. Fristen for gjennomføringen av utslippstillatelser har i stor grad vært gjenstand for forhandlinger, noe som ifølge departementet har gitt gode resultater i form av omfattende tiltak og utslippsreduksjoner. Det vises til at kommunene har oppnådd en reduksjon i fosforutslippene på totalt 61 % i perioden 1985–98, og en reduksjon i nitrogenutslippene på 13 % i samme periode.

Miljøverndepartementet sier seg enig i at utslipp fra spredt bolig- og fritidsbebyggelse i noen områder representerer et betydelig bidrag til gjenstående lokale forurensningsproblemer. Dette har blitt tydeligere etter hvert som de store punktutslippene fra bl.a. kommunal sektor har blitt vesentlig mindre. Miljøverndepartementet er dessuten enig i at mange kommuner ikke har oppnådd ønskede og forventede

resultater i sin forvaltning av forurensningsloven på dette punktet. Miljøverndepartementet mener imidlertid at disse utslippene betyr lite for forurensningen i vannforekomster som er av nasjonal og regional (statlig) interesse.

Kommunenes selvstendige ansvar tilsier, etter Miljøverndepartementets oppfatning, at prioriteringen av forurensning fra spredt bebyggelse langt på vei bør være opp til kommunenes egen vurdering. Utvidelsen av kommunens tilsynsmyndighet til å gjelde avløpsanlegg opptil 1000 personekvivalenter blir gjennomført fordi departementet mener at gjenstående utslipp fra mindre avløpsanlegg i hovedsak kun bidrar til lokale forurensningsproblemer.

Miljøverndepartementet er ikke enig med Riksrevisjonen i at det høye omfanget av brudd på avløpssektoren tilsier at det må utvikles virkemidler som i større grad sikrer etterlevelse av miljøkravene. Miljøverndepartementet mener bruken av virkemidler må vurderes i forhold til de resultater som oppnås, og at det er for tidlig å vurdere bruken av virkemidler siden målsettingen om en halvering av nitrogenutslippene er forskjøvet til 2005.

### 3.2 Landbruksdepartementet

Landbruksdepartementet viser til at det i arbeidet med å redusere forurensning fra landbruket tas utgangspunkt i både internasjonale forpliktelser og nasjonale mål knyttet til lokale forurensninger. Virkemidlene for å redusere forurensning fra jordbruket blir derfor utformet på et bredere grunnlag enn forpliktelsene i OSPAR-konvensjonen. En viktig forutsetning for utformingen av virkemidlene er at forurensningsproblemene i Nordsjøen og norske vassdrag skulle løses på en samordnet måte.

Landbruksdepartementet uttaler, i forbindelse med omfanget av endret jordarbeiding og prioritering mht. erosjonsrisiko, at tiltakene ikke hadde ønsket geografisk treffsikkerhet i tiden fram til 1995. Departementet understreker imidlertid at målet i forskriften om endret jordarbeiding ble utvidet i 1996 med sikte på å redusere nærings saltavrenningen fra jordbruksarealer generelt, herunder avrenningen av nitrogen. Bakgrunnen for at forskriften ble endret i 1996, var ny kunnskap om tiltakenes effekter på avrenningen av nitrogen. Samtidig var det behov for styrket innsats for å redusere avrenningen av nitrogen. Reduksjon i nitrogenavrenningen er i mindre grad knyttet til erosjonsrisiko enn hva som er tilfellet for fosforavrenningen. Dette medførte at det ble viktigere enn tidligere med et stort tiltaksareal for å nå målene om redusert nitrogenavrenning fra jordbruksareal. Departementet mener derfor praktiseringen av ordningen «endret jordarbeiding» bør vurderes på grunnlag av forskriftsendringen i 1996, og at kommunene i dag praktiserer forskriften i samsvar med formålet.

Departementet legger til at ny miljøkunnskap om

ulike metoder i planteproduksjonen er viktig for en kostnadseffektiv miljøpolitikk i jordbruket. Departementet er derfor opptatt av løpende å justere forskriften om tilskudd til endret jordarbeiding. Etter hvert som jordsmonnskartleggingen blir gjennomført og kartmateriale om erosjonsrisiko blir mer tilgjengelig, gir det et sikrere grunnlag for forvaltningen av ordningen.

Landbruksdepartementet peker i sitt svarbrev på at mesteparten av tilskuddene til «endret jordarbeiding» gikk til området som har avrenning til sårbart område i Nordsjøen. Departementet viser til at 87 % av tilskuddene ble fordelt på det sårbare området, mot 13 % til områder utenfor sårbart område.

Når det gjelder prinsippet om at forurenseren skal betale, mener Landbruksdepartementet at hovedparten av miljøinvesteringene bæres av brukeren, som også fullt ut må dekke kostnader ved drift og vedlikehold av miljømessig betydning. Et eksempel er statlig finansieringsstøtte for istandsetting av gjødsellager, hvor støtten utgjør ca. 1/3 av godkjent kostnadsoverslag.

Når det gjelder tilskuddsformer som skal stimulere til bedre miljøpraksis, er det stor likhet mellom norske prinsipper og prinsipper som legges til grunn i andre land og i EU. Et viktig prinsipp er at det kan gis kompensasjon for noen økte utgifter og reduserte inntekter samt tillegg for å stimulere til mer miljøvennlig praksis.

Landbruksdepartementet minner om at det er knyttet forskriftsmessige krav om god miljøpraksis på viktige områder. Det gjelder bl.a. krav om obligatorisk gjødslingsplan og om tilstrekkelig spredeareal for husdyrgjødsel. Ved brudd på slike bestemmelser foretas trekk i tilskuddet som utbetales til brukerne. Trekket er på et slikt nivå at det ikke skal lønne seg å bryte bestemmelsen. I slike tilfeller vil det gjerne bli for komplisert administrativt sett å nytte reaksjonsmåter som direkte reflekterer forurensningens kostnad etter en streng tolking av «forurenser-betaler-prinsippet».

I forhold til kravet om beste tilgjengelige teknologi uttaler Landbruksdepartementet at kravet om kostnadseffektivitet i miljøtilpasningene forutsetter at tilpasningene kan foretas ut fra lokale forhold. Ulike naturgitte forhold, bl.a. jordsmonn og terreng, medfører at det må gis rom for ulike teknologiske løsninger. Husdyrgjødsel kan i dag spres på flere måter og ved bruk av ulik teknologi for å oppfylle bestemte miljøkrav. Landbruksdepartementet har derfor ikke gitt bestemmelser om bestemte teknologiløsninger. Andre prinsipper, bl.a. om kostnadseffektivitet, tilsier at departementet er forsiktig med å dirigere teknologiske løsninger.

Totale utslipp av fosfor og nitrogen fra landbruket til det sårbare området i Nordsjøen beregnes med TEOTIL-modellen, som administreres av SFT og NIVA. Departementet mener at beregningen av utslippstall for 1996 sammen med informasjon om til-

taksgjennomføringen i landbruket for etterfølgende år, fortsatt har god informasjonsverdi mht. tilpasning av virkemidler.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

I OSPAR-konvensjonen er det sentralt at landene skal ha et system for å regulere forurensende virksomhet og kontrollere at slike reguleringer følges. Undersøkelsen viser at Norge har etablert slike systemer. Undersøkelsen viser imidlertid at det forekommer omfattende brudd på utslippstillatelsene innen industri- og avløpssektoren. Riksrevisjonen er enig med Miljøverndepartementet i at virkemidlene bør vurderes i forhold til oppnådde resultater, men undersøkelsen viser at det kan stilles spørsmål ved effektiviteten i virkemiddelbruken.

Miljøverndepartementet påpeker at vedtaket i OSPAR-kommisjonen om å halvere næringssaltutslippene er fattet som en anbefaling og derfor ikke er juridisk bindende. Riksrevisjonen er innforstått med dette, men vil vise til at departementet har lagt målsettingene fram for Stortinget, jf. St. meld. nr. 64 (1991–92) Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene.

For å oppnå størst mulig miljøgevinst er det vesentlig at industribedrifter og kommunale avløpsanlegg følger opp miljøbestemmelser som fastsettes av statlige myndigheter. Når vedtak fattet med hjemmel i lov ikke følges opp, vil Riksrevisjonen understreke betydningen av at statlige myndigheter følger opp med nødvendige tiltak. Det kan også reises spørsmål om staten bør la det være opp til kommunenes egen prioritering om de skal følge opp de forvaltningsoppgaver som de er pålagt i forskrift om separate avløpsanlegg.

Miljøvernmyndighetene har til dels kraftige virkemidler tilgjengelig i form av kontroll- og sanksjonsordninger. Både SFT og et flertall hos fylkesmennene har uttrykt tilfredshet med sanksjonsmidlene de forvalter, men undersøkelsen viser at disse myndighetene i svært liten grad velger å ta alle virkemidlene aktivt i bruk når de avdekker brudd på miljøbestemmelsene. Det kan derfor stilles spørsmål om bruk av strengere sanksjonsformer som første reaksjonsform vil gi færre brudd på miljøbestemmelsene.

Riksrevisjonen ser det som positivt at SFT benytter informasjon som virkemiddel bl.a. gjennom publikasjoner om tekniske løsninger for enkeltbransjer og veiledninger basert på OSPAR- og EU-dokumenter. SFT er imidlertid noe tilbakeholden med å gi konkrete anbefalinger om renseteknologi overfor enkeltbedrifter. Selv om det ikke er myndighetenes ansvar å velge teknologiske løsninger for enkeltbedrifter, kan mer direkte informasjon om ulike teknologiske løsninger og hva som vurderes som beste miljøvernpraksis, hjelpe enkeltbedrifter med mindre



egenkompetanse til å følge opp miljøbestemmelser.

Miljøverndepartementet har opplyst at statlige forurensningsmyndigheter forholder seg mindre kontant til kommunene enn til næringslivet og annen privat virksomhet, fordi staten skal være varsom med å detaljstyre kommunene. Konkret har dette gitt seg utslag i at kravene i utslippstillatelsene til kommunale avløpsanlegg er gjort til gjenstand for forhandlinger. Riksrevisjonen kan vanskelig se at det er detaljstyring av kommuner når statlige myndigheter gir utslippstillatelser til kommunale avløpsanlegg. Det er videre grunn til å stille spørsmål ved praksisen til statlige forurensningsmyndigheter når det legges opp til en særbehandling av kommunene.

Riksrevisjonen har merket seg at det innen avløps- og industrisektorene hovedsakelig benyttes normative virkemidler, mens det innen landbrukssektoren brukes økonomiske virkemidler. Ifølge undersøkelsen er det noen svakheter ved myndighetenes styring med virkemiddelbruken og oversikt over miljøresultater som oppnås i landbrukssektoren. Det er usikkerhet knyttet til modellen for beregninger av samlet utslipp av fosfor og nitrogen fra landbrukssektoren. Modellen, som administreres av SFT og NIVA, skal si noe om de samlede resultatene av tiltakene, men det er ikke fremskaffet resultatall for næringssaltutslippene fra landbruket siden 1996. Riksrevisjonen stiller seg spørrende til Landbruksdepartementets påstand om at tallene fra 1996, sammen med informasjon om tiltaksgjennomføringen i landbruket, fullt ut er tilstrekkelig til å tilpasse virkemidlene til miljøutfordringene.

Landbruksdepartementet har konkludert med at tiltakene knyttet til endret jordarbeiding ikke har hatt ønsket geografisk treffsikkerhet, men departementet mener dette ble forbedret etter at forskriften fikk utvidet formål i 1996. For å oppnå reduksjoner i fosforutslippene er det vesentlig at midlene styres mot arealer med høy erosjonsrisiko, noe som vil konsentrere midlene mot et begrenset areal. For å oppnå reduksjoner i nitrogenutslippene er det derimot mer effektivt med et størst mulig tiltaksareal. For å nå reduksjonsmålene for både fosfor og nitrogen kreves ulik virkemiddelbruk og prioriteringer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tildelingskriteriene i forskriften i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til å redusere nitrogenutslippene.

Riksrevisjonen er enig med Landbruksdepartementet i at mesteparten av de utbetalte tilskuddene til «endret jordarbeiding» har gått til de områdene av landet som har avrenning til sårbart område i Nordsjøen. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at ordningen så langt ikke har vært tilstrekkelig for å oppnå ønsket grad av tiltaksgjennomføring innenfor sårbart område. Et sentralt tiltak i ordningen er å redusere høstpløyd areal. Beregninger fra SSB viser imidlertid at andelen kornarealer som fortsatt ble høstpløyd i 1997/98, var høyere innenfor sårbart område, enn andelen som ble høstpløyd i hele resten av

landet. Det kan være spesielle utfordringer knyttet til jordbruket i de aktuelle delene av landet som gjør at det har vært vanskelig å iverksette tiltakene i ønsket omfang. Det kan derfor stilles spørsmål om departementet bør vurdere andre virkemidler for å øke tiltaksgjennomføringen der behovene er størst.

Et sentralt prinsipp i OSPAR-konvensjonen er at forurenser skal bære kostnader forbundet med forurensning, samt kostnader forbundet med kontroll og begrensningstiltak. Riksrevisjonen er enig med Landbruksdepartementet i at statlige tilskudd kan være et positivt bidrag til å få iverksatt miljøtiltak, og ifølge undersøkelsen er tiltakene som skal redusere avrenning av nitrogen og fosfor, i hovedsak finansiert av slike tilskudd. Hensikten med «forurenser-betaler-prinsippet» er imidlertid at handlinger som fører til forurensning ikke skal lønne seg. Det kan derfor stilles spørsmål om det i større grad er mulig å innarbeide dette prinsippet som en del av virkemiddelapparatet også i landbrukssektoren.

## 5 MILJØVERNDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet som har innhentet kommentarer fra Landbruksdepartementet. Departementet har i brev av 9. oktober 2000 svart:

*«Det vises til brev av 25. september 2000 hvor Dokument nr. 3:X (2000–2001) til Stortinget i ovennevnte sak oversendes departementet til uttalelse.*

*Departementet har innhentet kommentarer fra Landbruksdepartementet, som er tatt inn i dette brevet i de fire siste avsnittene.*

*Departementet har følgende merknader til pkt. 4, «Riksrevisjonens bemerkninger», på side 10 og 11 i dokumentet.*

*I første avsnitt på side 10 heter det at det er sentralt i OSPAR-konvensjonen at landene skal ha et system for å regulere forurensende virksomhet og kontrollere at slike reguleringer følges. Undersøkelsen viser at det forekommer brudd på utslippstillatelsene innen industri- og avløpssektoren, og Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved effektiviteten i virkemiddelbruken.*

*Departementet vil bemerke at det sentrale i OSPAR-konvensjonen er at landene i fellesskap vedtar programmer og tiltak for å beskytte havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav. I den sammenheng mener departementet det er vesentlig å fremheve at Riksrevisjonen ikke har avdekket indikasjoner på at norske myndigheter ikke følger opp OSPAR-konvensjonens juridiske vedtak og anbefalinger.*

*Det er naturligvis en forutsetning for å kunne gjennomføre tiltakene nasjonalt at man har et system for å regulere og kontrollere forurensende virksomhet. OSPAR-konvensjonen har imidlertid in-*

gen spesifikke regler om kontroll eller sanksjoner, men det heter i en bestemmelse at myndighetene i de enkelte landene skal utarbeide et system for regelmessig overvåking og inspeksjon for å bedømme om tillatelser og reguleringer blir overholdt. Det sies ikke noe om hyppighet eller sanksjonsformer. Dette er opp til de enkelte landene, og her er det for Norges vedkommende forurensningsloven som setter rammen.

Departementet tar til etterretning at Rikrevisjonen mener at det kan stilles spørsmål ved effektiviteten i virkemiddelbruken, og dette er naturligvis et spørsmål som er gjenstand for kontinuerlig vurdering av forurensningsmyndighetene.

I annet avsnitt på side 10 heter det at Rikrevisjonen er innforstått med at vedtaket om å halvere næringsalltilførselene er fattet som en anbefaling som ikke er juridisk bindende, men viser til at departementet har lagt målsettingene fram for Stortinget, jf. St.meld. nr. 64 (1991–92) Om Norges oppfølging av Nordsjødeklarasjonene. Departementet vil her vise til at Stortinget også er orientert om at den nasjonale målsettingen på dette området er endret, jf. St.prp. nr. 1 (1998–99) og St.prp. nr. 1 (1999–2000) fra Miljøverndepartementet og St.meld. nr. 8 (1999–2000) om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. I Innst. S. nr. 256 (1999–2000) om sistnevnte melding har energi- og miljøkomiteens flertall gitt sin tilslutning til det nye nasjonale resultatmålet. Det vises for øvrig til våre tidligere kommentarer, gjengitt på side 6 og 7 i dokumentet.

I tredje avsnitt reiser Rikrevisjonen spørsmål om staten bør la det være opp til kommunenes egen prioritering om de skal følge opp de forvaltningsoppgaver som de er pålagt i forskrift om separate avløpsanlegg. Etter den nye forskriften om separate avløpsanlegg som trer i kraft fra 1. januar 2001, er kommunene som kjent gitt myndighet til å gi utslippstillatelser til og føre tilsyn med avløpsanlegg opptil 1 000 personequivallenter. Dette kan medføre noe ulik praksis i de enkelte kommunene. Det er imidlertid en overordnet politisk målsetting for Regjeringen å gi kommunene større myndighet på hele miljøvernområdet.

Når det gjelder bemerkningene vedrørende kontrollpraksis i fjerde avsnitt på side 10, vil departementet vise til at det er SFT, fylkesmannen og kommunene som fører kontroll med at regelverk og utslippskonsesjoner på forurensningsområdet blir overholdt. Ved brudd på regelverk/konsesjon vurderes ulike sanksjonsmuligheter, herunder forurensningsgebyr og politianmeldelse. Det er alltid en vurderingssak i hvor stor grad man skal ta i bruk strenge reaksjoner og tvang. Departementet vil overveie om det bør gis signaler til ytre etater om at strengere sanksjonsform som første reaksjonsform bør benyttes oftere.

Rikrevisjonen peker i femte avsnitt på at mer direkte informasjon om ulike teknologiske løsninger

og hva som vurderes som beste miljøvernpraksis kan hjelpe enkeltbedrifter med liten egenkompetanse til å følge opp miljøbestemmelser. Departementet vil vise til at SFT ser det som en viktig oppgave å gi generell veiledning om best tilgjengelige teknikker og beste miljøvernpraksis for ulike bransjer. SFT ser det likevel ikke som naturlig i sin rolle som myndighetsutøver å gi konkrete anbefalinger om valg av renseteknologi i forhold til enkeltbedrifter.

Når det gjelder forholdet til kommunene omtalt i sjette avsnitt, vil departementet fastholde at den praksis statlige myndigheter har anvendt i forhold til kommunene, har gitt gode resultater i form av omfattende tiltak og utslippsreduksjoner.

Tiltak i landbruket blir analysert og vurdert hvert år i forbindelse med jordbruksavtalen. Resultater fra forskning, undersøkelser og utredninger om virkemidler og tiltak, herunder potensialet for reduksjon av avrenning av næringsstoffer, gir i tillegg til årlige rapporter fra Statistisk sentralbyrå om resultatkontroll, grunnlaget for utformingen av virkemidler. Særskilte tiltaksanalyser gjennomføres også som grunnlag for utforming av virkemidler. Modellberegningen, som er omtalt i syvende avsnitt på side 10, brukes som grunnlag for nasjonal og internasjonal rapportering.

Det har vært foretatt flere tilpasninger i forskriften om endret jordarbeiding, som omtales i annet avsnitt på side 11. Landbruksdepartementet legger vekt på at tilpasninger i virkemiddelbruken skal skje på grunnlag av kunnskap som er dokumentert gjennom forskning og undersøkelser eller i utredninger. I de siste årene er det lagt økt vekt på tiltak som er effektive for å redusere avrenningen av nitrogen. Det gjelder fangvekster, lett høstharving og direkte-såing uten særskilt jordarbeiding. Landbruksdepartementet vil videreføre den årlige gjennomgangen av forskriften, herunder vurdere tildelingskriteriene og bruk av andre virkemidler, for å øke tiltaksgjennomføringen der behovet er størst.

I siste avsnitt på side 11 stiller Rikrevisjonen spørsmål ved om det i større grad er mulig å innarbeide prinsippet om at forurenseren skal betale (FSB-prinsippet) som en del av virkemiddelapparatet også i landbrukssektoren. Landbruksdepartementet opplyser at FSB-prinsippet nå legges til grunn for å redusere utslipp fra punktkilder, dvs gjødselkjellere, silo- og pressaftanlegg. Særskilt miljøtilskudd til utbedring av slike anlegg ble avskaffet 31.12.98. Brudd på bestemmelser om utslipp fra punktkilder behandles etter forurensningsloven.

Reaksjonsmåten med trekk i tilskott ved brudd på forskriftsmessige krav om god miljøpraksis, herunder obligatorisk gjødslingsplan og tilpasning av husdyrholdet etter spredearealet, anses å være i samsvar med FSB-prinsippet. Det er lagt vekt på å ha en reaksjonsform som er rask og administrativt billig. Landbruksdepartementet mener at bruken av FSB-prinsippet innen landbruket er på linje med an-

*vendelsen i andre Nordsjøland. Landbruksdepartementet følger med i virkemiddelutformingen i de andre landene bl.a. med sikte på effektiv vektlegging av ulike prinsipper for å redusere forurensningene fra landbruket.»*

## 6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen vil understreke at undersøkelsen viser at norske myndigheter har etablert de systemer som OSPAR-konvensjonen krever for å regulere forurensende virksomheter og kontrollere at slike reguleringer følges. Det kan imidlertid konstateres brudd på de kravene som er fastsatt av myndighetene som tiltak i gjennomføringen av konvensjonen, og det reageres i liten grad med strenge sanksjoner på slike brudd. Det kan derfor stilles spørsmål ved myndighetenes oppfølging av det nasjonale regelverket. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå vil overveie om det bør gis signaler til ytre etater om at strengere sanksjonsform som første reaksjonsform bør benyttes oftere.

I undersøkelsen framkom det at 57 % av kommunene ikke har gjennomført de kontrolloppgavene de har fått delegert fra staten. Departementet opply-

ser at det er en overordnet politisk målsetting for Regjeringen å gi kommunene større myndighet på hele miljøvernområdet. Riksrevisjonen minner om at departementet har det overordnede nasjonale ansvaret selv om myndigheten delegeres.

Miljøverndepartementet har tidligere opplyst at statlige myndigheter er mindre strenge i myndighetsutøvelsen overfor kommuner enn overfor næringslivet og annen privat virksomhet som forurenser. Riksrevisjonen mener det kan gi uheldige signaler overfor andre forurenserer når en offentlig kontrollmyndighet særbehandler annen offentlig virksomhet.

I undersøkelsen er det dokumentert at det ikke er fremskaffet samlede resultattall for reduksjoner av fosfor og nitrogenutslippene fra landbruket til vannforekomstene siden 1996. Riksrevisjonen forutsetter at modellen for beregning av nærings saltutslipp fra landbruket forbedres, og at oppnådde resultater i fremtiden legges til grunn for tilpassing av tiltak og virkemidler. Riksrevisjonen har merket seg at Landbruksdepartementet i den årlige gjennomgangen av forskrift om endret jordarbeiding vil vurdere tildelingskriteriene og bruk av andre virkemidler for å øke tiltaksgjennomføringen der behovene er størst.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Tore Haugen**

**Eivind Eckbo**

**Helga Haugen**

---

Therese Johnsen

Vedlegg

# Rapport

## Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren

### Innhold

	Side
<b>Sammendrag</b> .....	11
<b>1 Innledning</b> .....	12
1.1 Bakgrunn .....	12
1.2 Formål og problemstillinger .....	12
1.3 Avgrensning .....	12
1.4 Ansvarsforholdene .....	13
<b>2 Metoder og gjennomføring</b> .....	15
2.1 Dokumentanalyse .....	15
2.2 Intervjuer .....	15
2.3 Spørreundersøkelser .....	15
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	16
3.1 OSPAR-konvensjonen .....	16
3.1.1 Generelle bestemmelser .....	16
3.1.2 Punktutslipp og diffuse utslipp fra landbaserte kilder .....	17
3.1.2.1 System for utslippstillatelser og kontroll .....	17
3.2 OSPAR-konvensjonen og norsk lov- og regelverk .....	17
3.2.1 Forurensningslovens bestemmelser om teknologi og at forurenser betaler .....	18
3.2.2 Forurensningslovens bestemmelser om punktutslipp .....	18
3.2.2.1 System for utslippstillatelser og reguleringer .....	18
3.2.2.2 Kontrollsystemet på industri- og avløpssektoren .....	18
3.2.3 Jordlovens bestemmelser om diffuse utslipp .....	19
3.2.3.1 Kontrollsystemet på landbrukssektoren .....	19
3.2.4 Plantevernmidellovens bestemmelser om diffuse utslipp .....	21
3.2.5 Miljømål .....	21
3.3 Rapportering og styring .....	22
<b>4 Faktabeskrivelse</b> .....	24
4.1 Oppfølgingen av de generelle bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen .....	24
4.2 Oppfølging på industrisektoren .....	25
4.2.1 Virkemidler og tiltak .....	25
4.2.2 Kontrollpraksis .....	27
4.2.2.1 Myndighetenes inspeksjoner og systemrevisjoner .....	27
4.2.2.2 Bedriftenes egenkontroll .....	29
4.2.3 Reaksjoner på brudd .....	29
4.2.4 Rapporteringsordninger .....	30
4.3 Oppfølging på avløpssektoren .....	31
4.3.1 Virkemidler og tiltak .....	31

4.3.2	Kontrollpraksis .....	33
4.3.2.1	Fylkesmannens kontrollvirksomhet på avløpssektoren .....	33
4.3.2.2	Kontrollvirksomheten i kommunene: Tilsyn med separate avløpsanlegg .....	35
4.3.3	Reaksjoner på brudd .....	36
4.3.4	Rapporteringsordninger .....	38
4.4	Oppfølging på landbrukssektoren .....	38
4.4.1	Ansvarsdeling mellom miljø- og landbruksmyndighetene .....	39
4.4.2	Virkemidler og tiltak .....	39
4.4.2.1	Jordarbeidings tiltak knyttet til diffuse utslipp .....	40
4.4.2.2	Gjødslingstiltak for å redusere diffuse utslipp .....	41
4.4.2.3	Tekniske tiltak rettet mot punktutslipp .....	43
4.4.2.4	Plantevernmidler .....	43
4.4.3	Kontroller og reaksjoner på brudd .....	43
4.4.4	Rapporteringsordninger .....	46
4.5	Status .....	47
4.5.1	Fylkesmannens oppfølging .....	47
4.5.2	Overgjødsling .....	48
4.5.3	Miljøgifter .....	49
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b> .....	<b>50</b>
5.1	Oppfølgingen på industrisektoren .....	50
5.2	Oppfølgingen på avløpssektoren .....	51
5.3	Oppfølgingen på landbrukssektoren .....	51
	<b>Vedlegg 1: Dokumentoversikt</b> .....	<b>53</b>



## Sammendrag

OSPAR-konvensjonens formål er å forhindre og eliminere forurensning til det nordøstlige Atlanterhavet. Gjennom å ratifisere konvensjonen har Norge sagt seg enig i å følge konvensjonens prinsipper for å redusere den norske forurensningen til dette sjøområdet. Riksrevisjonen har undersøkt om forvaltningens valg av tiltak og bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende etterlevelse av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløp- og landbrukssektoren.

Det opprinnelige målet om halvering av nærings-saltutslippene innen 1995 med 1985 som basisår har blitt lempet på etter hvert som målene ble vanskelige å oppfylle. For miljøgifter er de tallfestede målsettingene nådd, men det er fremdeles behov for ytterligere reduksjoner for å nå målet om å stanse utslippene av miljøgifter innen en generasjon.

Det kan, på bakgrunn av det relativt høye omfanget av brudd på konsesjonene i industrisektoren, synes hensiktsmessig for myndighetene å vurdere en mer samordnet bruk av juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. I industrisektoren er det i hovedsak benyttet juridiske virkemidler gjennom konsesjonssystemet samt til en viss grad økonomiske virkemidler, for å iverksette miljøtiltak. I forhold til bruken av pedagogiske virkemidler viser undersøkelsen at SFT er tilbakeholdne med å informere industribedrifter om ny teknologi som forurenser mindre, og om regelverket som gjelder.

SFT benytter i hovedsak milde reaksjonsformer ved brudd på konsesjoner, fortrinnsvis skriftlige pålegg om å rette opp feilene. SFT mener dette er effektivt, selv om andelen brudd ikke reduseres. Kontrollsystemet er delvis basert på at bedriftene selv skal rapportere om brudd på miljøkravene. Streng reaksjoner på brudd kan imidlertid være til hinder for slik egenrapportering, og kan føre til at uheldige forhold holdes skjult. Kontrollsystemets oppbygging og virkemåte kan derfor hindre myndighetene i å benytte de tilgjengelige virkemidlene fullt ut.

Innenfor avløpssektoren har kommunene to rol-

ler; de opptrer som forurenser og som forureningsmyndighet. Undersøkelsen viser at kommunene ikke i tilstrekkelig grad ivaretar sitt ansvar for noen av disse rollene. Gjennom Fylkesmannens kontroll av kommunale avløpsanlegg er det avdekket en høy andel brudd på utslippskravene. I 1997 var det 85 % brudd, i 1998 var andelen sunket til 55 %. Det er også avdekket en høy andel brudd på bestemmelser om internkontroll. Så sent som i 1998 hadde ca. halvparten av kommunene ikke ferdigstilt internkontrollsystemene. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at ca. 57 % av kommunene ikke gjennomfører driftskontroller av separate avløpsanlegg, slik de som forureningsmyndighet gjennom forskrift er forpliktet til.

Noen miljøtiltak i landbrukssektoren er iverksatt i minst omfang der behovene og risiko for erosjon er størst. Noen av tiltakene knyttet til endret jordarbeiding er i mindre grad iverksatt innenfor området som har avrenning til sårbart område i Nordsjøen, enn det er i resten av landet. I tillegg har 58 % av dette tilskuddet ikke gått til de områdene hvor miljørisikoen er størst, dvs. områder som har stor og svært stor erosjonsrisiko. I forskriften for tilskuddsordningen «endret jordarbeiding» er det forutsatt at tilskuddene i utgangspunktet skal gå til områder med høy risiko for erosjon. Det er derfor nødvendig at departementet vurderer behovet for sterkere styring for å sikre at tilskuddene benyttes i områder hvor risikoen er størst for erosjon og vannforurensning.

Undersøkelsen viser at det ikke er fremskaffet data om avrenning av næringsalter fra landbrukssektoren siden 1996. Manglende oversikt over miljøresultater gjør det vanskelig for departementet å vurdere hva som er optimal tilpasning av tiltak og virkemidler i forhold til behovene. Det bør derfor vurderes å forbedre systemene som skal bidra til overordnet styring og kontroll av tiltak og virkemidler som skal redusere avrenningen av næringsalter fra landbrukssektoren.

## 1 Innledning

### 1.1 BAKGRUNN

OSPAR-konvensjonen er et folkerettslig forpliktede miljøsamarbeid om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet. Formålet med konvensjonen er å forhindre og eliminere forurensning til de sjøområder som omfattes av konvensjonen. Landene som har ratifisert konvensjonen, er enige om å gjennomføre alle tiltak som kan beskytte sjøområdet, og sørge for at deres nasjonale politikk er i tråd med bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen.

OSPAR-konvensjonen bygger på en revisjon og sammenslåing av Oslo-konvensjonen fra 1972 og Paris-konvensjonen fra 1974.<sup>1</sup> Norge var folkerettslig forpliktet til å følge disse foregående konvensjonene. Konvensjonen ble undertegnet i 1992 av miljøvernministrene fra 15 land<sup>2</sup>. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 39 (1994–95) ble det gitt samtykke til ratifikasjon av OSPAR-konvensjonen.<sup>3</sup> Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1995 og trådte i kraft i 1998.

Det høyeste beslutningsorganet innen samarbeidet er Kommissjonen, som er sammensatt av representanter for hvert land. Kommissjonen møtes vanligvis en gang i året. På møtene fattes det bindende vedtak som det enkelte land må følge opp så sant det ikke har reservert seg mot vedtaket. Det er åpnet for slik reservasjon i konvensjonstekstens artikkel 13. Under Kommissjonen er det to komiteer, en tiltakskomite og en overvåkningskomite. Hver komite har underliggende arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene under tiltakskomiteen foreslår tiltak mot ulike former for forurensning (for eksempel overgjødning og miljøgifter), og arbeidsgruppene under overvåkningskomiteen arbeider med overvåkning av forurensning.

### 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å vurdere hvordan Norge etterlever OSPAR-konvensjonen, og om forvaltningens bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende etterlevelse av OSPAR-konvensjonen når det gjelder overgjødning og miljøgifter fra landbaserte kilder.

Følgende problemstillinger er analysert:

*Systemer:* I hvilken grad har forvaltningen etablert systemer for etterlevelse av OSPAR-konvensjonen?

- I denne forbindelse vil det fokuseres på ansvarsfordeling og systemer for kontroller, sanksjoner og rapportering.

*Faktisk etterlevelse:* Hvordan er den faktiske etterlevelsen av bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen?

- Hvilke målsettinger er etablert for industri-, avløp- og landbrukssektoren?
- Er valg av tiltak og virkemidler tilstrekkelig for etterlevelse av OSPAR-konvensjonen?
- I hvilken grad blir kontroller og sanksjoner benyttet overfor forurensende virksomheter?
- I hvilken grad bidrar ulike rapporteringsordninger til overordnet styring og kontroll?

### 1.3 AVGRENSNING

Undersøkelsen er avgrenset til de bestemmelsene som kommer fram i konvensjonstekstens *generelle del* og bestemmelsene om *landbaserte utslipp*. OSPAR-kommisjonens løpende vedtak i form av beslutninger og anbefalinger undersøkes ikke.

I undersøkelsen ses det på i hvilken grad bestemmelsene i konvensjonsteksten er fulgt opp innenfor industri-, avløps- og landbrukssektoren. På hver sektor fokuseres det på miljøproblemene knyttet til overgjødning og miljøgifter. På industri- og avløpssektoren er undersøkelsen videre avgrenset til forurensningslovens konsesjonssystem og internkontrollforskriften samt forskrift om separate avløpsanlegg. På landbrukssektoren er den avgrenset til jordloven og plantevernmiddeelloven med tilhørende forskrifter. Kartleggingen gjelder for perioden 1995–1998.

Bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen favner vidt. Det vil derfor være tilfeller hvor tiltak som er nødvendige for å følge opp OSPAR-konvensjonen,

<sup>1</sup> Jamfør St.prp. nr. 99 (1971–72) om bekjempelse av havforurensning ved dumping fra skip og fly og St.prp. nr. 80 (1976–77) om bekjempelse av havforurensning ved utslipp fra land.

<sup>2</sup> Følgende land har undertegnet konvensjonen og deltar i OSPAR-samarbeidet: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige og Tyskland. I tillegg er EU-kommisjonen part i OSPAR-konvensjonen.

<sup>3</sup> Jf. Innst.S. nr. 163 (1994–95) og Stortingstidende (1994–95), s. 3610 og s. 3629.

samtidig oppfyller krav i andre internasjonale avtaler. Nordsjødeklarasjonene er et eksempel på dette, og vil bli omtalt i de tilfeller hvor dette er relevant for oppfølgingen av OSPAR-konvensjonen. Norge hadde etablert en rekke systemer og virkemidler før OSPAR-konvensjonen trådte i kraft. Disse blir gjennomgått der det har betydning for Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen.

juridisk bindende vedtak, og å harmonisere miljøpolitikken i tråd med formålet i konvensjonen.

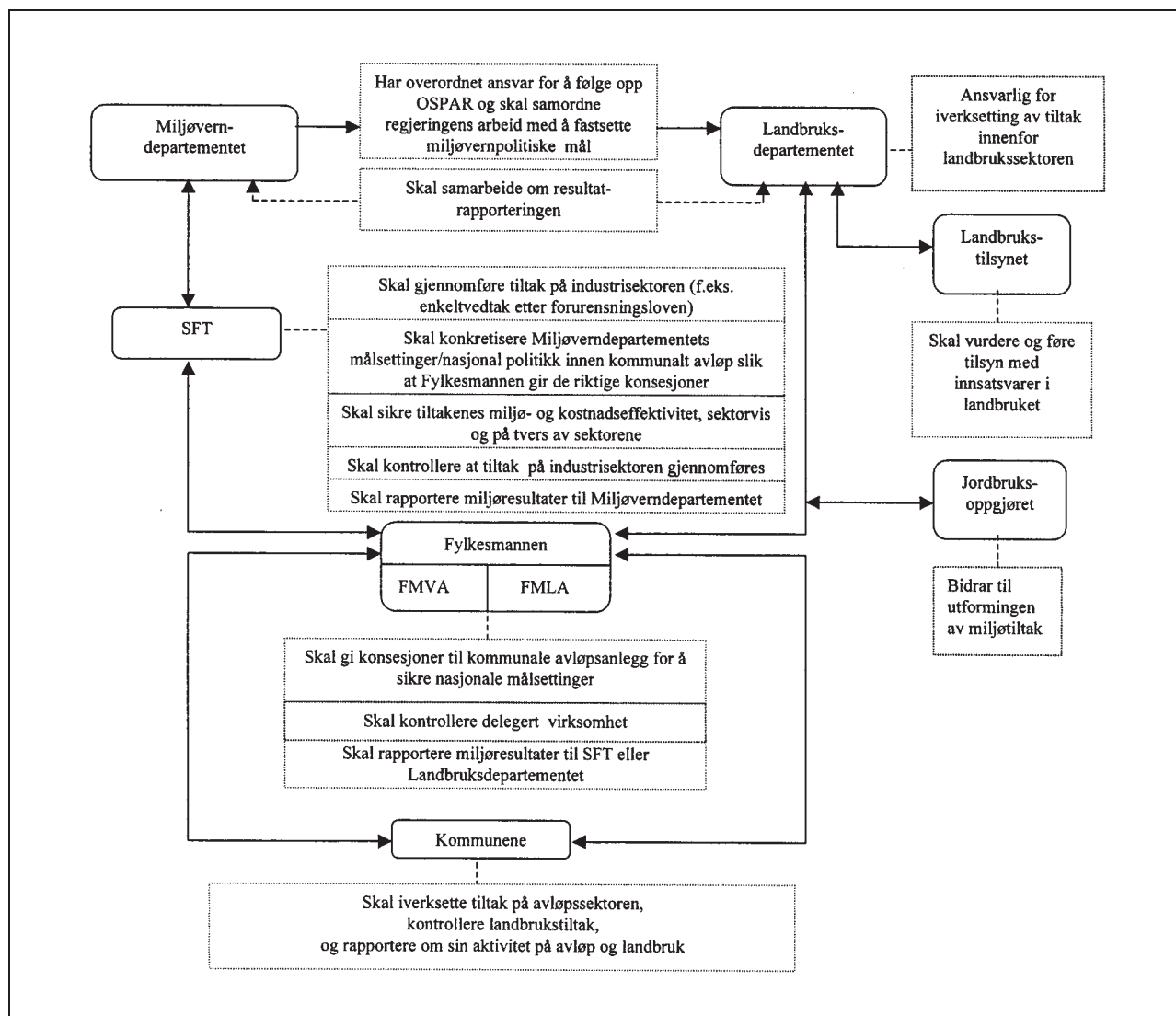
Det er ikke utviklet noen egne systemer for nasjonal oppfølging av OSPAR-konvensjonen i de tre sektorene. Eksisterende systemer for ansvarsfordeling og oppgaveløsning for miljøpolitikken i sektorene er lagt til grunn for å følge opp bestemmelsene i konvensjonen.

**1.4 ANSVARSFORHOLDENE**

Miljøverndepartementet har opplyst at det har et overordnet ansvar for å følge opp OSPAR-konvensjonen. I Norge skal OSPAR-konvensjonen følges opp av alle berørte sektorer. Ifølge departementet medfører ikke prinsippet om sektoransvar for gjennomføring av miljøpolitikken konflikter eller spesielle utfordringer. Departementet påpeker at Norge er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre de beslutningene som gjøres av OSPAR-kommisjonen som

*Miljøverndepartementet og SFT*

På industrisektoren og avløpssektoren er det Miljøverndepartementet som er overordnet fagdepartement. Statens forurensningstilsyn (SFT) er underlagt Miljøverndepartementet og står for den praktiske oppfølgingen av miljøpolitikken innenfor disse to sektorene. SFT er ansvarlig for å fastsette de vilkårene som er nødvendige for å gjennomføre tiltakene i forbindelse med OSPAR-konvensjonen, og skal i tillegg forberede tiltakene. SFT er også ansvarlig for gjennomføringen av tiltak der myndigheten er dele-



Figur 1 Ansvarsforholdene mellom sektormyndighetene på ulike nivå

gert til SFT, som for eksempel enkeltvedtak etter forurensningsloven. Miljøverndepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at SFT er ansvarlig for å iverksette og kontrollere at tiltak gjennomføres i forhold til større industribedrifter. SFT opplyste i intervju at tilsynet bl.a. er ansvarlig for å kvalitets-sikre de tiltakene som skal iverksettes gjennom å vurdere tiltakenes kost-nytte-effektivitet.

Miljøvernmyndighetene er tillagt ansvaret for å sikre egnede systemer for overvåkning av miljøtilstanden, og for å samarbeide med sektormyndighetene om resultatrapporteringen.<sup>4</sup>

#### *Landbruksdepartementet*

Landbruksdepartementet er ansvarlig for iverksettningen av tiltak i landbrukssektoren etter bestemmelser i OSPAR-konvensjonen. Ifølge Miljøverndepartementet er tiltakene bl.a. iverksatt med hjemmel i lov om plantevernmidler, i jordloven og gjennom jordbruksavtalen.<sup>5</sup> Landbruksdepartementet er ansvarlig for miljøvirkemidlene innenfor sin sektor.

#### *Statens landbrukstilsyn*

Landbrukstilsynet er underlagt Landbruksdepartementet og skal føre tilsyn med at innsatsvarer<sup>6</sup> i landbruket på kort eller lang sikt ikke fører til skade på mennesker, dyr, planter eller miljø, og at de har optimal nytteverdi. Landbrukstilsynet har bl.a. ansvaret for arbeidet med at risiko for helse og miljø ved bruk av plantevernmidler skal være lavt og akseptabelt. Det er Landbrukstilsynet som godkjenner plantevernmidler, og det blir i økende grad lagt vekt på de miljømessige egenskapene. Fare for forurensning av grunnvann og overflatevann blir særlig vurdert.<sup>7</sup>

#### *Jordbruksoppgjøret*

Ifølge Landbruksdepartementet er deres oppfølgingsansvar generelt rettet mot tiltak som er knyttet til jordbruksavtalen og andre ordninger som forvaltes av departementet. Miljømål for flere av tiltakene blir fastsatt i jordbruksforhandlingene. Landbruksdepartementet karakteriserer jordbruksoppgjøret som «*svært avgjørende*» og «*hovedarena*» for utformingen av miljøtiltakene i landbruket i dag.

#### *Fylkesmannen og kommunene*

Miljøvernavdelingene hos Fylkesmannen er underlagt miljøvernmyndighetene (SFT) og har en sentral rolle i den løpende oppfølgingen av kommunenes og sektorenes arbeid med miljøvern. Blant annet skal nasjonale miljømål formidles til lokalt og regionalt nivå, og statlige interesser på miljøvernområdet skal dokumenteres og presenteres. Fylkesmannens miljøvernavdelinger er tillagt oppgaver med oppfølgingen av tiltak i industri- og avløpssektoren. Miljøvernavdelingene er konsesjonsmyndighet og har kontroll- og tilsynsoppgaver overfor mindre industri. Fylkesmannen setter også rensekraft til kommunalt avløp og har kontroll- og tilsynsoppgaver overfor kommunene. Landbruksavdelingene hos Fylkesmannen er underlagt Landbruksdepartementet. Fylkesmannen skal ivareta de nasjonale målene i landbrukspolitikken og legge til rette for effektive og regionale tilpasninger. Næringsvirksomhet i landbruket skal kombineres med hensyn til natur, kultur og miljø på lang sikt.<sup>8</sup>

Kommunene er ansvarlige for å iverksette tiltak på avløpssektoren og skal gjennomføre kontroller av mindre avløpsanlegg. Kommunene er også pålagt å gjennomføre kontrolloppgaver for enkelte miljøtiltak på landbrukssektoren. Kommunene rapporterer til Fylkesmannen om sin virksomhet på avløps- og landbrukssektoren.

<sup>4</sup> St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

<sup>5</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>6</sup> Innsatsvarer er f.eks. plantevernmidler og kunstgjødsel.

<sup>7</sup> St.prp. nr. 1 (1998–99) Landbruksdepartementet

<sup>8</sup> St.prp. nr. 1 (1998–99) Landbruksdepartementet.



## 2 Metoder og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse<sup>9</sup>, spørreundersøkelser og intervjuer.

### 2.1 DOKUMENTANALYSE

Undersøkelsen bygger i stor grad på kartlegging og vurdering av konvensjonsteksten, stortingsdokumenter, lover, forskrifter, regelverk og styringsdokumenter. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet av disse kildene.

Dokumentanalysen omfatter gjennomgang av rapporter og skriv fra forvaltningen. Resultatrapporter og evalueringer som omhandler statistiske data og kvalitative vurderinger av miljøtiltakene, er gjennomgått.

Rapportene fra forvaltningen som omhandler kontrollaktivitetene til ytre etater og opplysninger om gjennomføring av miljøtiltak på avløpssektoren, bygger på ufullstendige opplysninger. Et problem er lav rapporteringsprosent fra Fylkesmennene til SFT for årene 1995 og 1996. For disse årene har i overkant av 2/3 av Fylkesmennene rapportert til SFT. Det er ikke mistanke om skjevrapportering, og det er derfor likevel grunn til å tro at den *prosentvise andelen* brudd også for disse årene er uttrykk for en generell tendens.

I rapporten gis opplysninger om kostnader for iverksatte tiltak i løpende kroneverdier.

### 2.2 INTERVJUER

Det er gjennomført intervjuer med sentrale myndigheter for industri-, avløp- og landbrukssektoren. Saksbehandlere i SFT og i Landbruksdepartementet ble intervjuet i juni 1999, og saksbehandlere i Miljøverndepartementet ble intervjuet i november 1999. Hensikten med intervjuene var å skaffe opplysninger om hvordan bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen er fulgt opp på de tre sektorene, og å få bedre innsikt i saksfeltet. Referater fra intervjuene er verifisert av virksomhetene.

### 2.3 SPØRREUNDERSØKELSER

Det er gjennomført spørreskjemaundersøkelser hos Miljøverndepartementet, Fylkesmennene og kommunene.

Spørreskjemaundersøkelsen i Miljøverndeparte-

mentet er i rapporten omtalt som «brev fra Miljøverndepartementet».<sup>10</sup> Hensikten med denne datainnsamlingen var å finne koblingen mellom OSPAR-konvensjonen og de norske tiltakene og virkemidlene som skal oppfylle konvensjonen. Spørsmålene var strukturert etter konvensjonens generelle bestemmelser og bestemmelser om landbaserte kilder. Det ble gitt åpne svarmuligheter. Ut fra disse dataene ble det kartlagt hvilke systemer og rutiner som skal ivareta Norges etterlevelse av OSPAR-konvensjonen med spesiell fokus på ansvaret for iverksetting, miljø- og kostnadseffektivitet, kontroll og rapportering.

Spørreskjemaundersøkelsene til alle Fylkesmennene og alle kommunene ble gjennomført i november og desember 1999. Siktemålet var å kartlegge og vurdere den *generelle oppfølgingen* av konvensjonen uten at regionale eller lokale variasjoner gav et skjevt bilde. Dataene innhentet fra fylkesmannsembetene og kommunene er derfor presentert som landsoversikter. Begge spørreskjemaene hadde lukkede svarkategorier som var testet ut på forhånd. I spørreskjemaet til Fylkesmennene var det også åpnet for utdypende kommentarer. Det kom inn svar fra 375 kommuner. Dette gir en svarprosent på 86. Samtlige (18) fylkesmannsembeter besvarte spørreskjemaet.

Hensikten med datainnsamlingen fra Fylkesmennene og kommunene var å kartlegge hvordan regionale og lokale forurensningsmyndigheter *ivaretar sitt ansvar* mht. forvaltningen av de tiltakene og virkemidlene som er valgt for å sikre Norges etterlevelse av OSPAR-konvensjonen. Spørreskjemaet til kommunene dekket i hovedsak avløpssektoren, men kartla også kommunenes oppfølging av oppgaver de er pålagt på landbrukssektoren. Spørreskjemaet til Fylkesmennene dekker alle de tre sektorene og inneholder i tillegg en generell del om hvordan Fylkesmannen følger opp sine oppgaver knyttet til vannforurensning.

For noen av spørsmålene til Fylkesmennene og kommunene er andelen ubesvarte høy. Grunnen til dette er at det var utsilings spørsmål i forkant fordi ikke alle forhold som ble tatt opp i spørreskjemaene var relevante for alle enhetene. For å unngå at andelen ubesvarte spørsmål skal påvirke helhetsbildet, er det benyttet gyldige prosenter og tall. Framstillingen i rapporten er da et uttrykk for fordelingen blant de som har svart, dvs. den reelle populasjonen for de forholdene som tas opp.

<sup>9</sup> For fullstendig liste over de skriftlige kildene vises det til vedlegg 1: Dokumentoversikt.

<sup>10</sup> Spørreskjemaet er besvart ved brev datert 22. mars 1999.



### 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene blir presentert i tre ledd. Først gjøres det rede for bestemmelsene som følger av at Norge har ratifisert OSPAR-konvensjonen.<sup>11</sup> Disse revisjonskriteriene er utledet av konvensjonens generelle bestemmelser og vedlegget som regulerer landbaserte utslipp.<sup>12</sup> Andre del av revisjonskriteriene omfatter norske lover og forskrifter som regulerer miljøpolitikken på de tre sektorene, samt miljømål for overgjødning og miljøgifter. Et sentralt siktemål er å klargjøre i hvilken grad bestemmelsene i OSPAR-konvensjonen er tatt inn i lov- og regelverket. Tredje del omfatter retningslinjer for rapportering og styring.

#### 3.1 OSPAR-KONVENSJONEN

##### 3.1.1 Generelle bestemmelser

*Formålet* med OSPAR-konvensjonen er at traktatpartene i samsvar med konvensjonens bestemmelser skal ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning.<sup>13</sup> For å oppfylle formålet skal nødvendige tiltak iverksettes for å beskytte sjøområdet<sup>14</sup> mot skadevirkninger av menneskelig virksomhet. Videre framgår det at landene hver for seg, eller i fellesskap, skal vedta programmer og tiltak og harmonisere sin politikk og sine strategier for å oppfylle formålet med konvensjonen.

OSPAR-konvensjonen inneholder følgende generelle bestemmelser som skal legges til grunn for å oppfylle formålet med konvensjonen:

<sup>11</sup> Jamfør St.prp. nr. 39 (1994–95) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet

<sup>12</sup> Jamfør avgrensningen i kap. 1.3.

<sup>13</sup> Jamfør artikkel 2.1

<sup>14</sup> Med «sjøområde» menes traktatpartenes indre farvann og territorialfarvann, havet utenfor som grenser til territorialfarvannet og som er underlagt kyststatens jurisdiksjon i den grad det er anerkjent av folkeretten. Begrepet gjelder også det åpne havet, herunder havbunnen og dens undergrunn i samtlige farvann innenfor følgende grenser: de deler av Atlanterhavet og Nordishavet og tilstøtende hav som ligger nord for 36 ° nordlig bredde og mellom 42 ° vestlig lengde og 51 ° østlig lengde, med unntak av Østersjøen og Beltene sør og øst for linjer trukket fra Hasenørehoved til Gniben Pynt, fra Korshage til Spodsbjerg og fra Gilbjerghoved til Kullen, og Middelhavet med tilstøtende hav til skjæringspunktet mellom parallellen på 36 ° nordlig bredde og meridianen 5 ° 36' vestlig lengde. Videre omfatter sjøområdet etter konvensjonen den del av Atlanterhavet som ligger nord for 59 ° nordlig bredde og mellom 44 ° vestlig lengde og 42 ° vestlig lengde (artikkel 1 i konvensjonen).



Figur 2 Kart over OSPAR-traktatens «sjøområde»  
Kilde: <http://www.ospar.org/eng/html/areamap.htm>

##### *Føre-var-prinsippet*

«Føre-var»-prinsippet går ut på at det skal treffes forebyggende tiltak. Slike tiltak skal iverksettes når det er rimelig grunn til bekymring for at stoffer eller energi som direkte eller indirekte tilføres det marine miljø, kan sette menneskers helse i fare, skade levende ressurser og marine økosystemer, skade omgivelsene eller forstyrre annen rettmessig bruk av havet. Tiltakene skal iverksettes selv om det ikke foreligger avgjørende bevis på en årsakssammenheng mellom handling og konsekvens.<sup>15</sup>

##### *Forurensner-betaler-prinsippet*

«Forurensner-betaler»-prinsippet går ut på at kostnadene ved å hindre forurensning, kontroll og begrensningstiltak skal bæres av forurensner.<sup>16</sup>

##### *Beste tilgjengelige teknologi og beste miljøvernpraksis*

Landene som har undertegnet OSPAR-konvensjonen skal vedta programmer og tiltak med eventuelle

<sup>15</sup> Jamfør artikkel 2, pkt. 2 a).

<sup>16</sup> Jamfør artikkel 2, pkt. 2 b).

tidsfrister for gjennomføring. Tiltakene skal fullt ut ta hensyn til den seneste teknologiske utviklingen og praksisen for å forhindre og eliminere forurensning fullstendig. Ved valg av programmer og tiltak skal traktatpartene definere anvendelsen av bl.a. «beste tilgjengelige teknologi<sup>17</sup>» og «beste miljøvernpraksis».<sup>18</sup>

«Beste tilgjengelige teknologi» defineres som «[...] seneste utviklingstrinn (som representerer det siste og beste på området) av prosesser, anlegg eller driftsmetoder som angir at det er egnet praksis til å begrense utslipp, avgivelser og avfall.» For å bestemme beste tilgjengelige teknologi generelt eller i en enkelt sak skal det tas spesielt hensyn til sammenlignbare prosesser, teknologiske fremskritt, økonomisk gjennomførbarhet, tidsfrister og art og mengde av de utslipp og avgivelser det gjelder.<sup>19</sup>

«Beste miljøvernpraksis» er i konvensjonen definert som «[...] anvendelse av den mest hensiktsmessige kombinasjon av miljømessige kontrolltiltak og strategier.» Når det i konkrete tilfeller skal bestemmes hva som er «beste miljøvernpraksis», bør landene legge vekt på formidling av informasjon og kunnskap om miljøkonsekvenser. Offentligheten og brukerne bør vite om de miljømessige konsekvensene av at bestemte virksomheter og produkter velges. Videre bør landene vurdere å benytte økonomiske virkemidler overfor virksomheter, produkter eller produktgrupper.<sup>20</sup>

Hva som er «beste tilgjengelige teknologi» og «beste miljøvernpraksis» vil forandre seg over tid. Det kan komme ny kunnskap til eller være økonomiske eller sosiale endringer som gjør at innholdet i begrepene må vurderes på nytt. Dersom bruken av beste tilgjengelige teknologi og beste miljøvernpraksis ikke fører til miljømessig akseptable resultater, må det settes i verk ytterligere tiltak og foretas en omdefinering av den beste miljøvernpraksisen.<sup>21</sup>

### 3.1.2 Punktutslipp og diffuse utslipp fra landbaserte kilder

Landene skal ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning fra landbaserte kilder i samsvar med konvensjonens bestemmelser.<sup>22</sup> Landbaserte kilder er definert som

«[...] punktkilder og diffuse kilder på land hvorfra utslipp av stoffer eller energi når sjøområdet via

vann, gjennom luften eller direkte fra kysten. Det omfatter kilder med tilknytning til forsettelig disponering under havbunnen som er tilgjengelig fra land via tunnel, rørledning eller på annen måte, og kilder med tilknytning til menneskeskapt konstruksjoner som er plassert i sjøområdet under en traktatparts jurisdiksjon, med annet formål enn å drive offshore-virksomhet.»<sup>23</sup>

Landene som har undertegnet OSPAR-konvensjonen skal kreve, hver for seg eller i fellesskap, at «beste tilgjengelige teknologi for punktkilder» og «beste miljøvernpraksis for punktkilder og diffuse kilder» benyttes når programmer og tiltak vedtas.<sup>24</sup> Konvensjonen fastsetter videre at landene skal treffe forebyggende tiltak for å redusere risikoen for forurensning forårsaket av ulykker.<sup>25</sup>

#### 3.1.2.1 System for utslippstillatelser og kontroll

Konvensjonen krever at myndighetene i hvert land skal ha et system for å sette grenser for utslippene og et system for å kontrollere at utslippstillatelsene overholdes. I konvensjonen heter det at utslipp fra punktkilder skal være nøye underlagt tillatelse eller regulering av myndighetene i landet. Tillatelser og reguleringer skal spesielt bidra til å gjennomføre avgjørelser Kommisjonen har fattet, og som har bindende kraft for det aktuelle landet.<sup>26</sup> Videre framgår det at myndighetene skal utarbeide et system for regelmessig overvåkning og inspeksjon for å bedømme om tillatelser og regulering blir overholdt.<sup>27</sup>

## 3.2 OSPAR-KONVENSJONEN OG NORSK LOV- OG REGELVERK

I dette delkapitlet blir det redegjort for hvor konvensjonens generelle bestemmelser og bestemmelser om landbaserte kilder er tatt opp i norsk lov- og regelverk. Miljøverndepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at disse delene av OSPAR-konvensjonen er ivaretatt gjennom *forurensningsloven, lov om plantevernmidler og jordloven*.<sup>28</sup> Miljøverndepartementet har opplyst at det også er utarbeidet en rekke forskrifter hjemlet i disse lovene som bidrar til oppfyllelse av målene i OSPAR, selv om disse ikke er vedtatt spesielt i den hensikt å gjennomføre OSPAR-vedtak. Departementet påpeker at som følge av Nordsjøerklæringene om reduksjon av tilførsler av miljøgifter og næringssalter og EØS-avtalen, er det vedtatt flere virkemidler som samtidig bidrar til oppfyllelse av OSPAR-konvensjonen.

<sup>17</sup> Ifølge originalteksten i OSPAR-konvensjonen benyttes begrepet «best available techniques» (BAT), mens dette er omtalt som «beste tilgjengelige teknologi» i den norske oversettelsen som er lagt fram for Stortinget. I ulike kilder benyttes «beste tilgjengelige teknikker» og «beste tilgjengelige teknologi» om hverandre. I denne undersøkelsen benyttes begrepet «beste tilgjengelige teknologi».

<sup>18</sup> Jamfør artikkel 2, pkt. 3 a-b)

<sup>19</sup> Jamfør bilag 1, pkt. 2.

<sup>20</sup> Jamfør bilag 1, pkt. 6 til konvensjonen.

<sup>21</sup> Jamfør bilag 1, pkt. 3 og 8 til konvensjonen.

<sup>22</sup> Artikkel 3.

<sup>23</sup> Artikkel 1, e)

<sup>24</sup> Vedlegg I, artikkel 1, pkt. 1.

<sup>25</sup> Vedlegg I, artikkel 1, pkt. 3.

<sup>26</sup> Vedlegg I, artikkel 2, pkt. 1.

<sup>27</sup> Vedlegg I, artikkel 2, pkt. 2.

<sup>28</sup> Departementet opplyste også om at OSPAR er implementert i sjødyktighetsloven, petroleumsloven og produktkontrollloven, men disse lovene omfattes ikke av denne undersøkelsen.

### 3.2.1 Forurensningslovens bestemmelser om teknologi og at forurenser betaler

#### *Krav til teknologi*

Forurensningsloven fastsetter bestemmelser om teknologi. I loven framkommer det at det skal tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og framtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold gir best resultat.<sup>29</sup>

OSPAR-konvensjonens bestemmelser om at «beste tilgjengelige teknologi» vil kunne endre seg over tid, er ivare tatt gjennom forurensningsloven § 18. Den åpner for at det kan foretas endringer i utslippstillatelser bl.a. når ny teknologi som fører til mindre forurensning, er utviklet. Slike endringer kan omgjøres både i forurenserens favør og disfavnør.

#### *Forurenser-betaler-prinsippet*

Dette prinsippet er behandlet i forurensningsloven § 2. Der heter det at kostnadene ved å hindre eller begrense forurensning og avfallsproblemer skal dekkes av den ansvarlige for forurensningen eller avfallet.

### 3.2.2 Forurensningslovens bestemmelser om punktutslipp

Formålet i forurensningsloven er at «loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.»<sup>30</sup> Loven fastsetter videre plikt til å unngå forurensning. Her framgår det at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning med mindre det er lovlig etter lovens § 8 som inneholder begrensninger i denne plikten.<sup>31</sup> En slik begrensning er at «vanlig forurensning» fra bl.a. jordbruket er tillatt etter forurensningsloven, med mindre det er fastsatt nærmere bestemmelser i forskrift.

#### *3.2.2.1 System for utslippstillatelser og reguleringer*

OSPAR-konvensjonen stiller krav om at utslipp fra punktkilder skal være underlagt tillatelser og reguleringer.<sup>32</sup> Miljøverndepartementet har opplyst at forurensningsloven § 7 om plikt til å unngå forurensning ivaretar dette kravet.<sup>33</sup> Konesjonssystemet etter forurensningsloven baserer seg på et generelt forbud som det kan dispenseres fra ved å gi utslippstillatelser.<sup>34</sup> I forbindelse med konsesjonsvedtak (vanligvis kalt utslippstillatelse) kan det fastsettes vilkår

«for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper.»<sup>35</sup> Dette innebærer at det både kan fastsettes utslippsgrenser, gis pålegg om konkrete forurensningsbegrensende tiltak og stilles krav om tiltak i resipienten.<sup>36</sup>

Forurensningsloven bestemmer at dersom det er mulig, skal forurensningsspørsmål søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner.<sup>37</sup>

OSPAR-konvensjonens bestemmelse om at partene skal treffe forebyggende tiltak for å redusere risikoen for forurensning forårsaket av ulykker,<sup>38</sup> er ivare tatt gjennom forurensningslovens *beredskapsplikt* for den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning.<sup>39</sup> Det skal sørges for nødvendig beredskap for å forhindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningene av forurensningen. Forurensningsmyndigheten kan gjennom forskrift eller enkeltvedtak fastsette at det for virksomhet som kan medføre akutt forurensning, skal legges fram en beredskapsplan til godkjenning.<sup>40</sup> Ansvaret for beredskap mot akutt forurensning er nærmere omtalt i statsbudsjettet for 1999 der det er satt som resultatmål at det innen 2000 til enhver tid skal være et akseptabelt beredskapsnivå i forhold til faren for akutt forurensning. Det framgår at kommunene etter forurensningsloven er pålagt beredskapsansvar mot akutt forurensning.<sup>41</sup>

#### *3.2.2.2 Kontrollsystemet på industri- og avløpssektoren*

Miljøverndepartementet har opplyst at OSPAR-konvensjonens krav om å utarbeide et system for regelmessig overvåkning og inspeksjon for å bedømme om utslippstillatelser og reguleringer blir overholdt, er ivare tatt gjennom SFTs kontroller. Kontrollvirksomheten omfatter kontroll av egenrapporter og inspeksjoner og revisjoner etter kriterier og planer. Sanksjonsmulighetene er hjemlet i forurensningsloven § 73.<sup>42</sup> Med hjemmel i denne paragrafen kan for-

<sup>29</sup> Forurensningsloven § 2 nr. 3.

<sup>30</sup> Forurensningsloven § 1.

<sup>31</sup> Forurensningsloven § 7.

<sup>32</sup> Jamfør kap. 3.1.2.1.

<sup>33</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>34</sup> Forurensningsloven § 11 første ledd

<sup>35</sup> Jamfør omtale av konsesjonssystemet i NOU 1995:4, Virkemidler i miljøpolitikken.

<sup>36</sup> Resipient: Deler av naturen som mottar utslipp av forurensninger. Hovedtypene av resipienter er luft, jord og vann. Resipientene kan være mer eller mindre naturlig avgrenset, som for eksempel en innsjø, en elv, et landområde, luftrommet over Oslo, osv. I denne rapporten er fokus rettet mot resipienten vann. En resipient har en viss normaltilstand kjennetegnet bl.a. ved bestemte former for plante- og dyreliv som inngår i et økologisk system. Tilstanden i resipienten kan beskrives ved visse målbare forhold, som for eksempel fiskemengden i vann, surhetsgraden i vann, algemengden i vann, m.m. (Kilde: Aschehoug og Gyldendahls Store norske leksikon; Førund og Strøm, Miljø og ressursøkonomi [Universitetsforlaget, 1980]).

<sup>37</sup> Forurensningsloven § 11 tredje ledd.

<sup>38</sup> OSPAR-konvensjonens vedlegg I, artikkel 1, pkt 3.

<sup>39</sup> Forurensningsloven § 40.

<sup>40</sup> Forurensningsloven § 41.

<sup>41</sup> St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet.

<sup>42</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.



urensningsmyndighetene ilegge forurensningsgebyr inntil vilkåret er oppfylt eller som et engangsbeløp.

Forurensningsgebyr kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Forurensningsgebyret skal ilegges den ansvarlige for overtredelsen.<sup>43</sup> Dersom tilsynsmyndigheten mener at en virksomhet har brutt bestemmelsene for utslipp, beredskapsplan, pålegg eller lignende, kan tilsynsmyndigheten anmelde virksomheten til politiet. Forurensningsloven § 78 fastsetter nærmere bestemmelser om hva som medfører straffeanvar for forurensning.

#### *Særlige regler om avløpsanlegg mv.*

Avløpsanlegg er nærmere definert som anlegg for transport og behandling av avløpsvann.<sup>44</sup> Det er videre bestemt at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Ved private avløpsanlegg er eier av den eiendommen som anlegget først ble anlagt for, ansvarlig for drift og vedlikehold.<sup>45</sup>

#### *Forskrift om utslipp av separate avløpsanlegg*

Forskriften om utslipp av separate avløpsanlegg er hjemlet i forurensningsloven og gjelder små utslipp av avløpsvann fra bebyggelse som ikke er tilknyttet det kommunale avløpsnett, og som istedenfor skal tilknyttes et separat avløpsanlegg. Det er kommunen som avgjør søknad om utslippstillatelse. Det heter videre at avgjørelser skal tas ut fra hensynet til brukerinteressene, og at resipientens naturlige tilstand ikke skal påvirkes i vesentlig grad. Det er kommunen som skal kontrollere anlegget og godkjenne at det tas i bruk. Kommunen skal senere foreta driftskontroll av anlegget.

Eieren av avløpsanlegget er ansvarlig for at anlegget drives og vedlikeholdes i henhold til tillatelsen. Kommunen har myndighet etter forurensningsloven §§ 48–51 til å føre tilsyn med at forskriften følges, og å treffe enkeltvedtak etter bestemmelsene i forskriften. Det samme gjelder myndighet til å gi pålegg om endring eller opphør av lovlig utslipp etter forurensningsloven § 18 når kommunen har gitt tillatelse.

Kommunen, eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, kan fastsette forurensningsgebyr i medhold av forurensningsloven § 73. Forurensningslovens kapittel 10 om straff kommer til anvendelse dersom forskriften eller vedtak truffet i medhold av forskriften blir overtrådt.

#### *Internkontrollforskriften*

Miljøverndepartementet har opplyst at OSPAR-konvensjonens krav om forebyggende tiltak for å redu-

sere risiko for ulykker er ivaretatt gjennom internkontrollsystemet.<sup>46</sup> Internkontrollforskriften er hjemlet i forurensningsloven og fastsetter plikten til internkontroll.<sup>47</sup> I formålsparagrafen framgår det bl. a. at forskriften skal fremme et forbedringsarbeid i virksomheten innen vern av det ytre miljøet mot forurensning og bedre behandling av avfall slik at målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen oppnås. Det skal utarbeides planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Virksomhetene er pliktige til å iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av forurensningsloven med forskrifter. Tilsynsmyndighet skal føre tilsyn med, og gi veiledning om, gjennomføring og etterlevelse av forskriften. Bestemmelsene om straff og andre reaksjonsmidler i forurensningsloven kommer også til anvendelse ved overtredelse av bestemmelser i forskriften.

SFT og Direktoratet for naturforvaltning har utarbeidet Retningslinjer for Fylkesmannens virksomhet på miljøområdet (Basisdokumentet), som gjaldt fra 1. januar 1997. I Basisdokumentet framgår det at Fylkesmannens miljøvernnavdeling (FMVA) sine kontroll- og tilsynsoppgaver må rettes inn mot systematisk resultatoppfølging og bruk av internkontrollsystemet. Det er FMVA som skal sørge for at kommunene leverer dokumentasjon av tilstrekkelig kvalitet. Videre framgår det at tilsynsmyndighetene skal påskynde utviklingen av internkontrollsystemer i virksomhetene og i økende grad basere tilsynet på systemrevisjoner og verifikasjoner. FMVA gjøres oppmerksom på kommunenes to roller; på den ene siden som forurenser, dvs. med ansvaret for drift av avløpsanlegg, og på den andre siden med ansvaret som myndighetsutøver. Som myndighetsutøver på avløpssektoren har kommunene bl.a. tilsynsoppgaver overfor separate anlegg som kommunen ikke eier selv. Internkontrollforskriftens intensjon mht. ytre miljø er å regulere forurensende virksomhet. Kontroll i medhold av forskriften skal derfor rettes mot kommunen som forurenser. Det framgår at alle kommuner skal ha etablert internkontroll for det ytre miljøet senest 31. desember 1995. Det påpekes i Basisdokumentet at det er viktig at FMVA benytter de virkemidlene forurensningsloven gir for å sikre at de forurensende virksomhetene, og spesielt de kommunale virksomhetene, etterlever kravene.

### **3.2.3 Jordlovens bestemmelser om diffuse utslipp**

#### *3.2.3.1 Kontrollsystemet på landbrukssektoren*

Miljøverndepartementet har opplyst at det i Norge er utarbeidet et system for regelmessig *overvåkning og inspeksjon* for å bedømme om tillatelser og regule-

<sup>43</sup> Forurensningsloven § 73.

<sup>44</sup> Forurensningsloven § 21.

<sup>45</sup> Forurensningsloven § 24.

<sup>46</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>47</sup> Internkontrollforskriften av 1996–12-06 nr. 1127.

ringer for utslipp til vann eller luft blir overholdt i landbrukssektoren i tråd med OSPAR-konvensjonens krav. Det norske systemet for overvåkning og inspeksjon baserer seg på Fylkesmannens og kommunenes kontroll hjemlet i lover og forskrifter.<sup>48</sup>

Et av formålene med *jordloven* fra 12. mai 1995 er at forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og ta hensyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor. For å sikre dette kan Landbruksdepartementet med hjemmel i *jordloven* gi forskrifter om drift som tar sikte på å forhindre erosjon og regulere bruk og lagring av gjødsel og andre innsatsvarer i produksjonen.

Tvangsgebyr kan fastsettes når brudd mot selve loven eller vedtak etter loven er oppdaget. Loven åpner også for at tvangsgebyr kan fastsettes på forhånd og økes så lenge det ulovlige forholdet fortsetter, eller at det forfaller ved hvert brudd. Noen av tiltakene som skal bidra til å oppfylle OSPAR-konvensjonens bestemmelser på landbrukssektoren, er utarbeidet som forskrifter hjemlet i *jordloven*. Fem av disse forskriftene er ulike tiltak som alle skal bidra til å redusere diffuse utslipp av næringsalter fra jordbruket.

*Forskrift om investeringsstøtte til miljøtiltak (av 22/5 1998 nr. 558)*

Formålet med forskriften er å verne jordbruksområder, hindre erosjon, arealavrenning og forurensning fra jordbruket og øke naturlig grønnstruktur i kulturlandskapet gjennom å gi investeringsstøtte til miljøtiltak. Virkeområdet er støtte til tiltak enten som enkelttiltak eller fellestiltak, og omfatter både tekniske miljøtiltak, miljøplantninger og økologiske rensetiltak. Fylkesmannen skal føre kontroll med de tiltakene som får støtte, og kan gi pålegg om tilleggsarbeid og utbedringer dersom dette er nødvendig for at tiltakene skal fungere som forutsatt. Fylkesmannen kan dessuten kreve tilskuddet og investeringslånet innløst, helt eller delvis, dersom det avdekkes forhold som er i strid med forutsetningene for støtten.

*Forskrift om tilskudd til endret jordarbeiding m.m. (av 19. juni 1998 nr. 671)*

Formålet med dette tilskuddet er å unngå jordarbeiding om høsten og stimulere til tilsåing med vegetasjon for å redusere erosjon og arealavrenning fra jordbruksareal. I utgangspunktet skal tilskuddet gis til områder med høy risiko for forurensning. Kommunene prioriterer mellom søknader og innstiller til Fylkesmannen om utbetaling. Før utbetaling skal kommunen gjennomføre kontroll etter retningslinjer fra Statens Kornforretning. Fylkesmannen skal se til at kontrollen blir gjennomført, og kan kreve hele tilskuddet tilbakebetalt dersom betingelsene for å inn-

vilge tilskudd ikke er innfridd. I forbindelse med tilskudd til endret jordarbeiding med mer skal det legges opp til stikkprøvekontroll. Minimum 20 % av søkerne skal kontrolleres.<sup>49</sup>

*Forskrift om husdyrgjødsel (av 26/11 1998 nr. 1093)*

Forskriften er hjemlet i *jordloven* og i forurensningsloven. Formålet med forskriften er å sikre at husdyrgjødsel utnyttes best mulig som ressurs for plan-teproduksjon og samtidig ikke forurenser vannforekomster. Før gjødsellager tas i bruk skal det være kontrollert og godkjent av Fylkesmannen. I det enkelte tilfelle kan Fylkesmannen gi pålegg om tiltak som finnes nødvendige for å forebygge, begrense, eller stanse forurensning som er i strid med forskriften. Ved manglende spredeareal skal Fylkesmannen gjøre vedtak om trekk i produksjonstilskuddet. Trekets størrelse fastsettes av Landbruksdepartementet. Ved overtredelse av forskriften eller vedtak truffet i medhold av denne forskriften kan Fylkesmannen, eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, fastsette forurensningsgebyr til staten i henhold til forurensningsloven § 73.

*Forskrift om gjødslingsplanlegging (av 18/8 1995 nr. 1213)*

Formålet med denne forskriften er å gi grunnlag for kvalitetsmessig god avling, begrense avrenning til vassdrag og tap til luft av næringsstoffer fra jordbruksarealer. Dette skal sikres gjennom at brukeren lager en plan for ulike typer gjødsel, det vil si mineralgjødsel, husdyrgjødsel, slam og annen organisk og uorganisk gjødsel. Forskriften gjelder alle landbrukseiendommer som er berettiget til produksjonstillegg, jf. generell forskrift om produksjonstillegg i jordbruket. Kommunen skal kontrollere at gjødslingsplan foreligger og at den tilfredsstillende av krav som forskriften setter. Søkeren plikter å gi de nødvendige opplysninger og å godta de kontrolltiltak som blir satt i verk. Det kan gis trekk i produksjonstilskuddet dersom forskriften ikke følges.

*Forskrift om tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder (av 4/12 1996 nr. 1465)*

Hovedformålet med forskriften var å redusere erosjon fra erosjonsutsatte arealer i kornområdene. Videre var det et formål å gi grunnlag for å prøve ut og utvikle miljøvennlig og ekstensiv planteproduksjon på erosjonsutsatte arealer som i dag benyttes til korndyrking eller annen produksjon med åpen åker. Fylkesmannen skulle føre kontroll med og følge opp de tiltak som fikk omstillingsstøtte og påse at vilkår i

<sup>48</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>49</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.



forskrift og i kontrakt var oppfylt før utbetaling av årlig arealtillegg. Tilskuddet kunne kreves tilbakebetalt helt eller delvis, dersom det var avdekket forhold som var i strid med forutsetningene for støtten. Fylkesmannen kunne gi pålegg om tilleggsarbeid og utbedringer for å gi tiltaket tilfredsstillende utforming. Krav om tilbakebetaling fra fylkesmannen skulle rettes mot den bruker som hadde mottatt tilskuddet. Forskriften gjaldt fra 1. januar 1996 til 31. desember 1999.

### 3.2.4 Plantervernmidlovens bestemmelser om diffuse utslipp

*Lov om plantervernmidler mv.* av 5. april 1963 gjelder for plantervernmidler og stoff og preparat (kjemiske produkt) til forskjellig bruk.<sup>50</sup> Landbruksdepartementet kan delegeres ansvaret for å føre tilsyn med at loven og tilhørende forskrifter blir overholdt. Departementet kan gi nærmere forskrifter om tilsynet. Den som med vilje eller av uaktsomhet bryter loven eller forskrifter gitt i medhold av loven kan bli straffet med bøter. Medvirkning til brudd blir straffet på samme måte.<sup>51</sup>

*Forskrift om plantervernmidler (av 23/2 1999 nr. 166)*

Plantervernmidler skal godkjennes av Statens landbrukstilsyn (Landbrukstilsynet). Alle som produserer, importerer eller forhandler plantervernmidler må foreta de registreringer som Landbrukstilsynet finner nødvendig for en effektiv kontroll. Landbrukstilsynet og Tollvesenet fører tilsyn med at forskriftene overholdes. Overtredelse av forskriften kan medføre inndragelse av autorisasjonsbevis og for øvrig straffes med bøter.

### 3.2.5 Miljømål

#### *Overgjødning*

Når tiltak velges skal det i størst mulig grad tas utgangspunkt i hvor miljøeffekten er størst og kostnadene minst ved å redusere utslippene. De mest effektive tiltakene skal derfor velges uavhengig av sektorgrensene.<sup>52</sup>

Målsettingene om reduksjon av næringsalter har blitt endret de senere årene. Utslipptet av næringsalter til utsatte deler av Nordsjøen skulle halveres i tidsrommet 1985–95.<sup>53</sup>

Målsettingen om halvering av næringsaltutslippene er senere omtalt og nærmere konkretisert i budsjettproposisjonene fra Miljøverndepartementet. I budsjettproposisjonen for 1997 framgår det at resul-

tatmålet for overgjødning og utslipp av organiske stoffer er at det på avløpssektoren i hovedsak skal være ryddet opp innen år 2000.<sup>54</sup> Det ble videre satt som et resultatmål at utslippene av næringsalterne fosfor og nitrogen til «utsatt område» av Nordsjøen skal reduseres med 50 % *så raskt som mulig* regnet fra 1985. Ifølge proposisjonen har ny kunnskap om kostnader og effekter gjort det nødvendig med en ny og fullstendig gjennomgang av tiltaksanalysen på tvers av sektorene.<sup>55</sup> For dette resultatmålet er det derfor fastsatt *foreløpige sektormål* for reduksjoner i utslippene basert på kostnadseffektivitetsberegninger. Sektortallene er i forhold til 100 % utslipp for hver enkeltsektor, mens de totale tallene viser de samlede reduksjonsmålene. De *foreløpige* sektormålene var som følger:

*Tabell 1 Reduksjonsmål for fosfor og nitrogen fordelt på sektorene*

Sektor	Fosfor	Nitrogen
Landbruk .....	40 %	44 %
Avløp .....	54 %	44 %
Industri .....	50 %	75 %
Totale reduksjoner .....	50 %	50 %

Kilde: St.prp. nr. 1 (1996–97) Miljøverndepartementet

I budsjettproposisjonen for 1999 er målsettingen om 50 % reduksjon av fosfor og nitrogen i forhold til 1985 forskjøvet til 2005. Det framgår videre at Norge har endret sin definisjon av sårbart område for nitrogen. Som en følge av dette må det regnes ut nye sektorvise reduksjonsmål for nitrogen. De sektorvise reduksjonsmålene for fosfor er ikke endret ut fra det som kommer fram i proposisjonen.<sup>56</sup>

Målsettingene i budsjettproposisjonene fra Landbruksdepartementet har stort sett ligget fast uten store endringer de senere årene. I budsjettproposisjonen for 1998<sup>57</sup> framgår det at det bl.a. er en målsetting å registrere og dokumentere miljøtilstand og miljøtilpasninger mht. erosjon og tap av næringsalter, miljøgifter og spredning av pesticider<sup>58</sup>. Det er videre en

<sup>54</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) fra Miljøverndepartementet.

<sup>55</sup> Tiltaksanalysen er SFT rapport nr. 92:14 Nordsjødeklarasjonen, tiltak for å redusere næringsalter tilførselene. Når det senere i denne rapporten refereres til «tiltaksanalysen» er det rapporten fra SFT det vises til.

<sup>56</sup> St.prp. nr. 1 (1998–99) Miljøverndepartementet.

<sup>57</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98), jf. også St.prp. nr. 1 (1998–99) og St.prp. nr. 1 (1999–2000) Landbruksdepartementet.

<sup>58</sup> Pesticider er giftstoffer. De produseres både i naturen selv og kunstig av mennesker, henholdsvis naturlige og syntetiske pesticider. Mange planter utvikler giftstoffer – nettopp for å beskytte seg eller avskrekke deres naturlige fiender. I forskerkretser er det imidlertid ikke enighet om betydningen av naturlige pesticider. Skillelinjen mellom de naturlige pesticider dannet i plantene og de syntetiske pesticider er ikke skarp, da mange pesticider er kopier av naturlig produserte stoffer. Ved vurdering av pesticider er det kanskje viktigste momentet viten om hvordan pesticidene opptas i den menneskelige organisme.

<sup>50</sup> Jamfør § 1.

<sup>51</sup> Lov om plantervernmidler § 18.

<sup>52</sup> St.meld. nr. 64 (1991–92) Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene.

<sup>53</sup> St.meld. nr. 46 (1988–89), Miljø og utvikling.

målsetting å øke kunnskapene om miljø i forvaltningen og næringen for å fremme en sikker og rask omstilling til mer miljøvennlig drift på høyt prioriterte områder, bl.a. plantevern og bruk av gjødsel.

### Miljøgifter

Norge har i hovedsak nådd de tallfestede reduksjonsmålene som er satt gjennom Nordsjødeklarasjonene og nasjonale beslutninger for en rekke navngitte miljøgifter. Utslippene er likevel ikke tilstrekkelig redusert. Målet med arbeidet i forlengelsen av den 4. Nordsjøkonferansen i Esbjerg i 1995 er å sikre et bærekraftig sunt og friskt økosystem i Nordsjøen ved bruk av «føre-var-prinsippet». Målet skal oppnås gjennom å «[...] *kontinuerlig redusere utslippene av miljøgifter som et ledd i arbeidet mot målet om at miljøgiftutslippene skal stanse innen en generasjon (25 år).*»<sup>59</sup> Det endelige målet er at miljøgiftkonsentrasjonen i miljøet skal være nær bakgrunnsverdier for naturlig forekommende stoffer og nær null for menneskeskapte/syntetiske stoffer.

I budsjettproposisjonen for 2000 framgår det at målet må operasjonaliseres nærmere, og at dette gjøres innenfor OSPAR-samarbeidet. Videre heter det at Norge ønsker at det skal settes ambisiøse mål i arbeidet, og at Norge har en sentral rolle i prosessen innenfor OSPAR-samarbeidet med å lage et system for å peke ut kjemikalier som skal omfattes av målet. Listen over kjemikalier skal være ferdig i løpet av 2000. Innen 2003 skal OSPAR-kommisjonen fastsette tiltak for å stanse utslippene av kjemikaliene. Det framgår videre at Norge leder et arbeide med å etablere et felles rapporteringssystem for utslipp av kjemikalier, som bl.a. kan benyttes i rapporteringen til den 5. Nordsjøkonferansen.<sup>60</sup>

Hovedmålet om å stanse miljøgiftutslippene er brutt opp i mer konkrete resultatmål. Blant annet er det satt som resultatmål at utslipp av enkelte miljøgifter skal stanses eller reduseres vesentlig innen år 2000, 2005 og 2010.<sup>61</sup> Det framgår videre at risiko for at utslipp og bruk av kjemikalier som forårsaker skade på helse og miljø, skal reduseres vesentlig.<sup>62</sup>

For 1998 ble det satt som resultatkrav at SFT skal sørge for at utslipp og bruk av kjemikaliene på prioritetslisten reduseres. SFT skal i samråd med de øvrige nordiske land utarbeide kriterier for uønskede egenskaper som grunnlag for arbeidet med miljøgifter innenfor OSPAR-samarbeidet. SFT skal sikre at næringslivet overholder eksisterende regelverk bl.a. gjennom forsterket kontroll og informasjon. Det for-

ventes at SFT utarbeider en plan for hvordan forsterket kontroll kan bli et mer sentralt virkemiddel i kjemikaliearbeidet.<sup>63</sup>

### Prioriterte områder

Miljøutfordringene knyttet til å redusere og forhindre utslipp av miljøgifter og næringssalter har ulik geografisk prioritet. Tiltak vedrørende miljøgifter har samme prioritet over hele landet, mens tiltak som skal redusere utslipp av næringssaltene fosfor og nitrogen, har ulik geografisk prioritet avhengig av avrenningen til det som er definert som eutrofipåvirket<sup>64</sup> område<sup>65</sup> i Nordsjøen. Eutrofipåvirket område er i dag definert til det marine området fra svenskegrensa til Lindesnes (Skagerrakområdet). *Norske utslipp* av nitrogen har en vesentlig betydning for eutrofipåvirkningen innenfor området fra svenskegrensa til Strømstangen fyr (Hvaler/Singlefjorden) og i Indre Oslofjord. I enkelte fjorder med begrenset vannutskiftning er det uønskede effekter av fosfor- og nitrogenkonsentrasjoner pga. utslipp fra norske kilder. I tillegg er enkelte ferskvannsføremønstre i alle landsdelene vurdert til å ha dårlig eller meget dårlig tilstand. De ytre *kystlinjene* langs Vestlandet og nordover er upåvirket av overgjødning.<sup>66</sup>

## 3.3 RAPPORTERING OG STYRING

Kravet om rapportering til Kommisjonen er gitt i OSPAR-konvensjonens bestemmelser i artikkel 22. Miljøverndepartementet har opplyst at det ikke er noen spesielle rapporteringsrutiner fra SFT til departementet for resultater av OSPARs programmer og tiltak. SFT er ansvarlig for å rapportere resultater direkte til Kommisjonen. SFTs rapportering inngår i OSPAR-kommisjonens årsrapporter som også oversendes Miljøverndepartementet til orientering.<sup>67</sup>

For at Norge skal kunne rapportere inn til OSPAR-kommisjonen forutsettes det etablering av et *nasjonalt system* for rapporteringer om de tiltakene som iverksettes. Det er denne delen av rapporteringen som blir gjennomgått i denne undersøkelsen. Departementet har opplyst at det nasjonalt er etablert rutiner om rapportering av utslipp en gang per år for ca. 450 bedrifter med utslippstillatelse. På landbrukssektoren skal det rapporteres årlig i forkant av jordbruksforhandlingene fra Fylkesmannen og kommunenes kontroll. Hovedrapporteringen skal gå igjennom Jordsmonnsovervåkningsprogrammet.

<sup>59</sup> SFTs virksomhetsplan for 1998.

<sup>64</sup> Eutrofipåvirkning betyr overgjødning, som er for store utslipp av næringssalter og partikler, jf. St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, s. 56.

<sup>65</sup> Også kalt «sårbar område».

<sup>66</sup> St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>67</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>59</sup> St. prp. nr. 1 (1996–97), St. prp. nr. 1 (1997–98), St. prp. nr. 1 (1998–99) og St. prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet

<sup>60</sup> St. prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet.

<sup>61</sup> Jamfør prioritetsliste, tabell 3.5.1, s. 144 i St. prp. nr. 1 (1997–98) fra Miljøverndepartementet.

<sup>62</sup> St. prp. nr. 1 (1997–98), St. prp. nr. 1 (1998–99) og St. prp. nr. 1 (1999–2000) Miljøverndepartementet.

Når det gjelder kommunalt avløp, har departementet opplyst at kommunene årlig skal rapportere til Fylkesmannen som igjen rapporterer til SFT gjennom databasen SESAM.<sup>68</sup>

*Økonomireglementet med funksjonelle krav* fastsetter nærmere krav om rapporteringer. Ifølge funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten er det departementet som har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter følger lover, regler og instruksjer, og at de har etablert forsvarlige interne kontrollrutiner. Til grunn for rapporteringen legger virksomhetene den informasjonen departementet trenger for å kunne foreta overordnet styring og forberede budsjettforslag med tilhørende rapportering til Stortinget.

Departementet skal videre se til at virksomhetenes oppgaveløsning og virkemiddelbruk analyseres slik at det kommer fram om virksomhetens aktiviteter fører til måloppnåelse. Det framgår også at evalueringer som gjennomføres, kan omfatte hele eller deler av en eller flere virksomheters aktiviteter. Evalueringer omfatter også tilskuddsordninger. Hyppigheten av evalueringene varierer med ordningenes betydning og om årsrapporter gir grunn til å tro at faktiske forhold er endret. Det framgår at jo mindre presist de årlige resultatene er beskrevet, jo viktigere er det med mer omfattende evaluering. Et fagdepartement kan overlate til underliggende organer, forskningsinstitutter og lignende å samle inn og sammenstille informasjonen.

#### *Fylkesmannens oppfølging*

Fylkesmannens miljøvernavdeling (FMVA) har en viktig rolle i å se til at de statlige målene nås. FMVA skal videre ha oversikt over utslipp og avrenning av næringssalter og organiske stoffer i fylket, samt over tilstand og utvikling i vannforekomstene som påvirkes av utslippene. Når Fylkesmannen fastsetter krav om utslippsreduksjoner, skal de være forankret i de statlige målene og så langt som mulig begrunnes ut fra en kombinasjon av lokal og regional nytte for resipientene. Kriteriet for å gjennomføre det enkelte tiltaket er at nytten vurderes som høyere enn kostnaden.<sup>69</sup>

Når det gjelder kommunalt avløp, skal FMVA stille miljøkrav og funksjonskrav i stedet for krav til teknisk utførelse. Anleggseier skal selv ha ansvaret for å finne tilfredsstillende tekniske løsninger. I FMVAs arbeid med å stille miljøkrav og funksjonskrav overfor kommunalt avløp vil myndigheten til å gi utslippstillatelser være et hensiktsmessig verktøy. Videre heter det at FMVA skal ha oversikt over miljøtilstanden i områder med spredt bebyggelse. Dersom utslipp fra spredt bebyggelse er til hinder for at nedstrømskommuner kan nå sine mål, eller dersom utslippene klart bryter med kravene som er stilt til øvrige utslipp i området, skal FMVA signalisere til kommunene at tiltak må gjennomføres.<sup>70</sup>

I løpet av 1998 skal det være utarbeidet fylkesvise miljøstatusrapporter i alle fylker. Rapportene vil være et viktig bidrag i arbeidet med å gi sentrale målgrupper tilgang på informasjon om miljøtilstanden og utviklingen av den. Målet er å formidle kunnskap som kan bidra til større forståelse og oversikt over hva som skjer med miljøet nasjonalt og lokalt innenfor en global forståelsesramme. Rapportene bør utgis hvert fjerde eller femte år.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>69</sup> Retningslinjer for Fylkesmennenes virksomhet på miljøområdet (Basisdokumentet, gjelder fra 1. januar 1997).

<sup>70</sup> Retningslinjer for Fylkesmennenes virksomhet på miljøområdet (Basisdokumentet, gjelder fra 1. januar 1997).

<sup>71</sup> Retningslinjer for Fylkesmennenes virksomhet på miljøområdet (Basisdokumentet, gjelder fra 1. januar 1997).



## 4 Faktabeskrivelse

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av Norges praksis i oppfølgingen av OSPAR-konvensjonen i industri-, avløps- og landbrukssektoren. Hvordan Norge følger opp OSPAR-konvensjonens *generelle* bestemmelser presenteres først. Deretter følger en gjennomgang av *hver av de tre sektorene*. Hvordan er oppfølgingen av de tiltakene som skal bidra til å oppfylle OSPAR-konvensjonen, og hvordan brukes de tilgjengelige virkemidlene? Hva som gjøres for å kontrollere virksomheter som forurenser, og hvilke sanksjoner som tas i bruk når brudd blir oppdaget, er også sentralt. Under omtalen av hver enkelt sektor beskrives bruken av rapporteringsordninger som skal sikre overordnet styring og kontroll. Faktadelen avsluttes med en beskrivelse av hvordan Fylkesmannen ivaretar sine oppgaver i forbindelse med forurensning til vann, og en beskrivelse av status for overgjødning og miljøgifter.

### 4.1 OPPFØLGINGEN AV DE GENERELLE BESTEMMELSENE I OSPAR-KONVENSJONEN

#### *Miljøverndepartementets oppfatning av formålet i OSPAR*

Ifølge Miljøverndepartementet er formålsbestemmelsen i OSPAR svært omfattende, og det er ikke slik at landene i praksis legger opp til å «ta ethvert mulig skritt for å forhindre og eliminere forurensning». Departementet oppfatter formålet i konvensjonen som en generell retningslinje og målsetting, ikke som et absolutt krav.

Departementet skiller mellom de generelle forpliktelsene i konvensjonen og forpliktelser som legges til grunn i vedtakene. Departementet mener det er åpnet for et nasjonalt skjønn i form av at landene kan avvike fra de generelle prinsippene dersom det er behov for det, uten at slike avvik kan sees på som brudd på konvensjonen i juridisk forstand.

#### *Føre-var-prinsippet*

«Føre-var-prinsippet», slik det er definert i OSPAR-konvensjonen, omtales ikke i forurensningsloven, jordloven eller lov om plantevernmidler. Miljøverndepartementet har opplyst at det er viktig å skille mellom en generelt forebyggende miljøvernpolitikk og det som i dag omtales som «føre-var-prinsippet». OSPAR-konvensjonen fokuserer mest på det forebyggende elementet i «føre-var-prinsippet», slik at formuleringen i OSPAR-konvensjonen har mye til

felles med det som generelt kalles forebyggende miljøvernpolitikk. Kjernen i «føre-var-prinsippet» er imidlertid en rettesnor om at det skal tas beslutninger om tiltak når fare for alvorlig skade truer, selv om det ikke foreligger full vitenskapelig dokumentasjon på årsaksammenhenger. Generelt ligger «føre-var-prinsippet» innenfor rammen av en forebyggende miljøvernpolitikk, men en forebyggende miljøvernpolitikk omfatter mye mer enn kjernen i «føre-var-prinsippet»<sup>72</sup>. Departementet påpekte i intervju at forebyggende miljøvernpolitikk alltid legges til grunn, og kjenner ikke umiddelbart til enkeltsaker der prinsippet er brutt.

Risikoen for skader på grunn av miljøgiftutslipp anses større enn risikoen for skade på grunn av næringssaltutslipp. For næringssalter føres det en resipientorientert politikk. Dette betyr at rensekraft settes ut fra hvor store utslipp vannforekomstene i det aktuelle området kan tåle og ut fra tiltakenes kostnadseffektivitet.<sup>73</sup> For miljøgifter har departementet som utgangspunkt at sjøen ikke tåler miljøgifter, og at slike utslipp så langt det er mulig skal stanses eller reduseres vesentlig. Begrunnelsen for dette er bl.a. at miljøgifter er farlige selv i små mengder og brytes sakte ned i miljøet. For miljøgifter er det med andre ord fare for irreversible miljøskader, mens det for næringssalter er mer tidsbegrensede skader. Departementet opplyser imidlertid at det alltid er en diskusjon om hva som bør være nivået på næringssaltkonsentrasjonen i sjøen.

Innenfor de tre sektorene industri, avløp og landbruk er det, ifølge Miljøverndepartementet, vanskelig å konkretisere hvordan en forebyggende miljøvernpolitikk er håndtert i praksis. Miljøverndepartementet opplyste at det ideelt sett kunne være ønskelig å gå lenger i å konkretisere forebyggende miljøvernpolitikk innenfor de tre sektorene, men at det er nødvendig å skille mellom hva som er ideelt og hva som er praktisk mulig.

#### *Forurenser-betaler-prinsippet*

Dette prinsippet er nedfelt i retningslinjene i forurensningsloven § 2, og er et generelt prinsipp i forurensningspolitikken. Norge har ikke lagt prinsippet fullt ut til grunn innenfor landbrukssektoren siden det ytes økonomiske tilskudd fra staten for å begren-

<sup>72</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

<sup>73</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.



se forurensningen fra sektoren. Departementet viser imidlertid til at det foretas trekk i tilskuddet til en bonde som ikke har oppfylt miljøkrav, og at slike trekk etter departementets oppfatning er å anse som oppfølging av forurenser-betaler-prinsippet på landbrukssektoren.

### *Beste tilgjengelige teknologi og beste miljøvernpraksis*

Miljøverndepartementet har opplyst at «beste tilgjengelige teknologi» ligger som en norm for de utslippskrav som gis. Utslippskravene blir fastsatt ut fra hvilke utslipp beste teknologi vil gi. Den enkelte bedrift kan eventuelt velge en annen teknologi som oppfyller kravene. En bedrift får aldri pålegg om å investere i en bestemt teknologi.

Ny teknologi utvikles kontinuerlig, og det er viktig å sikre at denne kunnskapen tas med i det løpende arbeidet med å forhindre og eliminere forurensning. Ifølge Miljøverndepartementet blir myndighetenes krav til forurensende virksomhet alltid satt i forhold til hva som er kjent, tilgjengelig og teknisk og økonomisk mulig på det tidspunktet tillatelsen blir gitt. Krav til nye virksomheter kan derfor bli strengere enn de krav som gjelder for eksisterende virksomheter, og det vil være forskjeller mellom virksomheter fordi konsesjonene er gitt på forskjellig tidspunkt.

Miljøverndepartementet har opplyst at en eksisterende tillatelse kan omgjøres. Utslippstillatelser omgjøres ettersom politikk, teknologiske muligheter osv. utvikler seg, f.eks. ved at SFT gjennomgår krav for en hel bransje eller gruppe av tillatelser. Fordi den som innehar konsesjonen har krav på rimelig forutsigbare rammebetingelser, er det grenser for når myndighetene kan gjøre om en eksisterende tillatelse i skjerpene retning. Dersom myndighetene vurderer å gjøre om en tillatelse, må det gjøres en ny avveining mellom rensebehovet på den ene siden og kostnadene en endring vil medføre for virksomheten som forurenser på den andre siden. Forurensningsloven § 18 om endringer av utslippstillatelser benyttes i denne anledning, og den benyttes kontinuerlig i behandlingen av industrisaker, ifølge SFT. Normalt benyttes den i skjerpene retning, men det forekommer også lettelse i bedriftenes konsesjoner. SFT opplyste at det for industri er ca. 150 saker hvert år der det foretas endringer i utslippstillatelsene. SFT tar gebyrer som registreres for hver endring som foretas etter § 18. Det er derfor mulig å si hvor mange endringer som er gjort i utslippstillatelsene. Det er vanskeligere å tallfeste hvor mange saker som er henholdsvis lempende eller skjerpene.

For å få næringslivet til å ta miljøansvar og for å utvikle miljø som et konkurransekriterium gir Miljøverndepartementet støtte til utvikling av miljøteknologi. Statens miljøfond er en låneordning som forvaltes av SND, som kan gi støtte til prosjekter som

forbedrer miljøteknologi. Støtte til prosjekter som skal bidra til reduksjon av klimautslipp har vært prioritert, men det er også mulig å søke støtte til tiltak som skal redusere andre typer utslipp. Konsesjonssystemet blir benyttet for å sikre at teknologien blir anvendt. Gjennom informasjon forsøker myndighetene å formidle et generelt synspunkt om at virksomheter bør være tidlig ute med å ta i bruk miljøvennlig teknologi.

Når det gjelder avløpssektoren, har departementet opplyst at det i Norge ikke stilles krav om bruk av verken beste tilgjengelige teknologi eller beste miljøvernpraksis for å begrense næringssaltutslipp fra kommunalt avløp. Dette forklares med at Norge fører en resipientorientert politikk. SFT har utarbeidet statlige minimumskrav til rensing, og Fylkesmannen kan gi konsesjoner som gir pålegg til kommunene i henhold til en resipientorientert politikk.<sup>74</sup> Det er således opp til den enkelte anleggseier å velge en teknologi som oppfyller renskravene.

Landbruksdepartementet er ansvarlig for å sikre bruk av beste tilgjengelige teknologi og beste miljøvernpraksis innenfor sin sektor.<sup>75</sup> Landbruksdepartementet har imidlertid opplyst i intervju at det ikke stilles krav om bruk av beste tilgjengelige teknologi eller beste miljøvernpraksis innenfor landbrukssektoren slik det generelt er definert i OSPAR-konvensjonen. Departementet viser til at det på internasjonalt nivå ikke kan konkretiseres hva som er beste tilgjengelige teknologi eller beste miljøvernpraksis, men at det er opp til det enkelte land å finne fram til hva som egner seg best. Årsaken er at landbruket pga. naturgitte forhold er svært forskjellig fra land til land, og at teknologi og miljøvernpraksis vil variere avhengig av dette. Norge legger vekt på kostnadseffektivitet, og ifølge Landbruksdepartementet vil kostnadseffektivitet være relatert til teknologi og miljøvernpraksis. Miljøtiltak rettet mot gjødslingspraksis kan redusere mengden av næringssalter tilført jordsmonnet (jf. omtalen av miljøtiltakene i landbrukssektoren i kap. 4.4.2).

## **4.2 OPPFØLGING PÅ INDUSTRISEKTOREN**

### **4.2.1 Virkemidler og tiltak**

#### *Kostnadseffektivitet*

Miljøverndepartementet har opplyst at spørsmålet om kostnadseffektivitet når det gjelder utslippstillatelser på industrisektoren, er overlatt til bedriften selv. Myndighetene stiller krav til utslippenes størrelse, og bedriftene må selv velge den mest kostnadseffektive måten å nå målet i utslippstillatelsen på. I tillegg har de fleste industribedrifter utslipp via

<sup>74</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

<sup>75</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999.

kommunalt avløpssystem. Utslippene fra disse bedriftene vil således også bli redusert som følge av tiltakene på kommunale renseanlegg.

#### *Normative virkemidler*<sup>76</sup>

Det mest sentrale virkemiddelet innen industrisektoren er forurensningsloven og dens konsesjonssystem.<sup>77</sup> Dette systemet er ment å ivareta OSPAR-konvensjonens krav om at myndighetene skal ha et system for å regulere forurensende virksomhet og gi utslippstillatelser på industrisektoren. Industribedrifter som driver virksomhet som forårsaker forurensning, skal ifølge forurensningsloven ha utslippstillatelse.<sup>78</sup> Det er i dag om lag 1600 bedrifter med utslippstillatelser. En slik tillatelse kan omfatte krav til produksjonsmengde, forbruk av råvarer, utslipp til vann og luft, avfall og støybegrensninger.<sup>79</sup>

Bedriftenes internkontroll er også et virkemiddel til å nå målene i miljølovgivningen om å verne det ytre miljøet mot forurensning, og kan bidra til å oppfylle OSPAR-konvensjonens formål. Ifølge SFT er avvikene som avdekkes i internkontrollene, ofte av formell karakter, for eksempel at en virksomhet ikke har tilgjengelig alle forskrifter som berører virksomheten. Brudd på internkontrollregelverket fører derfor ikke automatisk til belastning på miljøet. Det som kan karakteriseres som miljøkriminalitet, er alvorlige avvik med fare for miljøkonsekvenser når de er utført med tilstrekkelig grad av skyld. Det blir, ifølge SFT, ofte misvisende å omtale alle avvik i forhold til internkontrollforskriften som miljøkriminalitet.

#### *Økonomiske virkemidler*

OSPAR-konvensjonens anbefaling om at landene bør vurdere å benytte økonomiske virkemidler overfor virksomheter for å sikre «beste miljøpraksis», er fulgt opp på industrisektoren. Myndighetene benytter bl.a. økonomiske virkemidler for å stimulere bedrifter til å ta miljøansvar. SFT opplyste at det inntil

1998 ble stilt *teknologimidler* til rådighet for bedrifter, dvs. økonomisk bistand til bedrifter som sto foran dyre investeringer for å omstille bedriften til mer miljøvennlig teknologi. Midlene har eksistert siden begynnelsen av 1990-tallet, men i 1998 opphørte ordningen.

SFT opplyste at *EMAS-registrering* også kan ses som et økonomisk virkemiddel som får bedrifter til å ta miljøansvar.<sup>80</sup> EMAS-registrering innebærer at en bedrift forplikter seg til en grundig egenkontroll. En slik registrering kan indirekte betraktes som et økonomisk tiltak som øker incentivene til å redusere utslippene, fordi det kontrollvolum SFT legger ned i EMAS-registrerte bedrifter, er mindre enn for ikke EMAS-registrerte virksomheter. For å illustrere dette uttalte SFT: «Noen bedrifter kan føle det som om de nesten rykker ned en gebyrklasse for systemrevisjon»<sup>81</sup>. Siden gebyrets størrelse for systemrevisjon avspeiler SFTs kontrollvolum og faktureres den enkelte bedrift, vil en reduksjon i kontrollvolum være kostnadsbesparende for bedriften.<sup>82</sup>

På industrisektoren er det etablert rutiner for at forurensende virksomhet selv bærer kostnadene ved konsesjonsbehandling og kontroller. Utgiftene til både behandling av nye konsesjonssøknader, søknader om endring i konsesjoner, inspeksjoner og systemrevisjoner belastes bedriftene som blir kontrollert gjennom kontrollgebyrer. Dette skjer i henhold til forskrift.<sup>83</sup>

Gebyrsatsene for behandling av nye konsesjonssøknader spenner fra 17 600 til 99 500 kroner.<sup>84</sup> For endringer i konsesjonen må bedriften betale fra 4 700 til 40 800 kroner avhengig av om det er små eller vesentlige endringer. Gebyrsatsene for inspeksjoner varierer utfra hvilken kontrollklasse en bedrift er plassert i. Satsen for en inspeksjon er i kontrollklasse 4 satt til 4 000 kroner, mens den for en bedrift i kontrollklasse 1 er satt til 17 700 kroner. Ved systemrevisjoner utført av SFT skal bedriften betale:

Høy gebyrklasse: .....	188 000 kroner
Middels gebyrklasse:.....	120 000 kroner
Lav gebyrklasse: .....	71 300 kroner
Ekstra lav gebyrklasse: .....	39 500 kroner

<sup>76</sup> Som utgangspunkt for beskrivelsen av hvilke virkemidler som benyttes på sektorene vil det her benyttes tre kategorier: normative, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Oppdelingen er hentet fra T. Eckhoff (1983), kap. 2 «Oversikt over påvirkningsmåtene». Der er det delt opp i fysiske, normative, økonomiske og pedagogiske påvirkningsmidler. Fysiske påvirkningsmidler tas ikke med pga. liten relevans i denne sammenheng. Med normative virkemidler menes generelt forbud og påbud, og i forhold til industrisektoren er det mest aktuelt å se på lover og forskrifter som har til hensikt å regulere virksomheten til den enkelte bedrift slik at det tas miljøhensyn. Med økonomiske virkemidler menes her tilskuddsordninger, avgifter eller andre ordninger som gjør det økonomisk gunstig for den enkelte bedrift å gjennomføre miljørettede tiltak. Med pedagogiske virkemidler menes her informasjon, kurs, opplæring, veiledning og rådgivning.

<sup>77</sup> Jamfør kap. 3.2.2.

<sup>78</sup> Jamfør forurensningslovens §§ 7 og 11.

<sup>79</sup> SFT Fakta 95:05 INKOSYS Industri Kontroll System.

<sup>80</sup> EMAS er en forkortelse for Eco-Management and Audit Scheme. Bedrifter som innfører EMAS lover å foreta en kartlegging av bedriftens miljøpåvirkninger, innføre et miljøstyrings-system, sikre at lover og regler på miljøsidene overholdes, sette seg mål i form av et miljøprogram, gjennomføre miljørevisjoner for å sikre at miljøstyringssystemet virker, iverksette tiltak for å oppnå kontinuerlige forbedringer på miljøsidene samt være mer åpne og informere publikum ved å gi ut en miljøreddegjørelse (SFT-Fakta nr. 7, 1998).

<sup>81</sup> Se del 4.2.2.1. Myndighetenes inspeksjoner og systemrevisjoner» for en nærmere redegjørelse for kontrollklassene.

<sup>82</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

<sup>83</sup> Forskrift om innkreving av gebyrer til statskassen for SFTs konsesjonsbehandling og kontroll av forurensende virksomhet med konsesjonsplikt.

<sup>84</sup> Satsene er hentet fra forskriften som trådte i kraft 31. januar 1996.

### Pedagogiske virkemidler

Formidling av informasjon om miljømessige konsekvenser vil være sentralt i myndighetenes arbeid med å formidle hva som er «beste miljøvernpraksis». SFT opplyste i intervju at tilsynet i liten grad gir informasjon til enkeltbedrifter om mulig mindre forurensende teknologi, renseløsninger, stimulerings tiltak, regelverk og strafferegler. I den grad det blir gitt slik informasjon, skjer det ikke i nært samarbeid med næringslivet. Tvert imot er SFT tilbakeholden med å gi informasjon av frykt for å bli gjort ansvarlig for teknologivalg.

SFT informerer og veileder bedrifter om internkontrollsystemer. Det gjennomføres bl.a. kurs i internkontrollforskriften for å sikre at konsesjonsbetingelsene overholdes.

SFT mente de også hadde gjennomført tiltak som kunne ses som incitamenter for den enkelte bedrift til å redusere forurensningen ut over gitte krav. SFT opplyste at det i avviksrapporten som utformes etter hver bedriftskontroll, med redegjørelse for kontrollresultatene, er tatt med et nytt punkt. Under dette punktet kan det gis ros for handlinger, men ikke for en tilstand. SFT gir også ros i rapporten hvis bedriften har satt seg ambisiøse mål, dvs. mål utover kravene i konsesjonen. Hver enkelt avviksrapport sendes til den kontrollerte bedriften. Disse rapportene er for øvrig tilgjengelige for offentligheten. SFT mente at dette kunne ha markedsføringsverdi for den enkelte bedrift.

### 4.2.2 Kontrollpraksis

OSPAR-konvensjonens krav om at traktatpartene skal utarbeide et system for å bedømme om tillatelser og reguleringer for utslipp til vann blir overholdt,

er ivarettatt gjennom forurensningsloven.<sup>85</sup> Et kontrollsystem er til for å avdekke i hvilken grad tiltak blir iverksatt som forutsatt, samtidig som det vil kunne virke forebyggende.

Kontrollvirksomheten på industrisektoren består av:

#### 1 Myndighetenes inspeksjoner og systemrevisjoner:

*Inspeksjoner* består av førstegangskontroll og oppfølgingskontroll av driften på rensanlegg, rutiner for prøvetaking og analyser. Inspeksjoner er vanligvis uanmeldte.

*Systemrevisjonene* er omfattende og varer gjerne ca. en uke. Revisjonene innebærer intervjuer av ansatte på ulike nivåer, inspeksjon av anlegg og rensutstyr, gjennomgang av relevante rutiner og prosedyrer, måling av utslipp og lignende. SFT stiller da med to-tre representanter. Systemrevisjonen er så ressurskrevende for bedriften at den varsles i god tid.

#### 2 Bedriftenes egenrapportering

Det er særskilte rutiner for gjennomføringen av de forskjellige formene for kontroller. Nedenfor følger en beskrivelse av de rutinene som er utarbeidet for å gjennomføre kontroller på industriområdet og en oversikt over kontrollpraksis mht. omfanget av kontroller og brudd på bestemmelsene.

#### 4.2.2.1 Myndighetenes inspeksjoner og systemrevisjoner

SFT har utarbeidet risikovurderinger som legges til grunn for kontroller og systemrevisjoner. Bedrifter plasseres i kontrollklasser ut fra størrelsen på utslippene og resipientens tåleevne etter følgende kriterier:<sup>86</sup>

Bedrifter som har:	Klassifiseres under:
Betydelige utslipp, svak resipient eller betydelige utslipp, middels resipient .....	Kontrollklasse 1
Middels utslipp, svak resipient eller betydelige utslipp, god resipient .....	Kontrollklasse 2
Middels utslipp, middels resipient eller lite utslipp, svak resipient .....	Kontrollklasse 3
Middels utslipp, god resipient eller lite utslipp, middels resipient .....	Kontrollklasse 4

Hvilken kontrollklasse bedriften er plassert i er bestemmende for type inspeksjon og hvor hyppig bedriften blir inspisert av forurensningsmyndigheten. Når bedriften er inspisert, skal forurensningsmyndigheten registrere eventuelle overskridelser.<sup>87</sup>

Overskridelser kan føre til at bedriften blir plassert i en strengere kontrollklasse. De bedriftene som

rapporterer store overskridelser, skal ha en rask tilbake melding, eventuelt også bli kontrollert, slik at forholdet så snart som mulig bringes i orden. SFT krever at alle avvik fra krav skal rettes opp.

Følgende bestemmelser for *kontrollhyppighet* skal legges til grunn i de ulike kontrollklassene:<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Jamfør kap. 3.2.2.

<sup>86</sup> Jamfør prosedyre nr.: KA-K7201.

<sup>87</sup> Rundskriv fra SFT (TA 902/92)

<sup>88</sup> Prosedyre nr.: KA-K7201

	Hyppighet for inspeksjon:	Hyppighet for systemrevisjon:
Kontrollklasse 1	årlig	hvert 3.-6. år
Kontrollklasse 2	annet hvert år	hvert 3.-6. år
Kontrollklasse 3	annet hvert år	–
Kontrollklasse 4	sporadisk	–

Av tabell 2 framgår det at det totale antallet kontroller per år overfor landbasert industri har gått ned fra 1995 til 1998. I 1995 ble det foretatt 243 kontroller, mens det i 1998 var sunket til 180. Kontroller hvor internkontrollsystemer har vært tema har også blitt redusert, fra 178 i 1997 til 148 i 1998. For kontroller av faktiske utslipp var det derimot en økning fra 109 i 1997 til 131 i 1998.

Tabell 2 Oversikt over SFTs kontroller av utslippstillatelser, internkontrollforskriften og totalt, 1995–1998

År:	Antall kontroller med tema «faktiske utslipp»:*	Antall kontroller med tema «internkontroll»:**	Totalt antall kontroller, landbasert industri:**
1995 .....	–	–	243
1996 .....	–	–	215
1997 .....	109	178	221
1998 .....	131	148	180

Kilde: INKOSYS, SFT.

\* Dataregistrering av kontrollområde/tema ble først iverksatt fra og med 1997.

\*\* Totalt antall kontroller for landbasert industri utgjør ikke summen av kontroller av faktiske utslipp og kontroller av internkontroll. Grunnen til dette er at det ved kontroller av landbasert industri også foretas kontroller av flere andre forhold. Ved den enkelte kontroll SFT utfører foretas prioritering mellom disse hovedkategoriene: Internkontroll, prosesanlegg (herunder faktiske utslipp), produksjon/forbrukavfall, spesialavfall, kjemikalier og beredskapsplikt. For hver av disse hovedkategoriene finnes det også underpunkter som kan kontrolleres av SFT.

Antall avvik i forhold til bedriftenes utslippsgrenser for hele perioden er på et relativt høyt nivå, se tabell 3. Både i 1997 og 1998 har rundt 40 % av de kontrollerte bedriftene avvik i forhold til sine utslippsgrenser.

Tabell 3 Oversikt over brudd på utslippstillatelser, 1995–1998 (Gjelder bare konsesjonsbelagt landbasert industri)

År	Avvik/brudd mht. faktiske utslipp:	
	Antall	%
1995 .....	45	–*
1996 .....	49	–*
1997 .....	41	37,6 %
1998 .....	54	41,2 %

Kilde: INKOSYS, SFT.

\* Dataregistrering av totalt antall kontroller på området, ble først iverksatt fra og med 1997. Det er derfor ikke mulig å beregne prosenter for årene 1995 og 1996. Prosenttallene for 1997 og 1998 er i forhold til antallet kontroller på området «faktiske utslipp».

Også i forhold til internkontrollforskriften avdekket det mange avvik gjennom SFTs kontrollvirksomhet.<sup>89</sup> I tabell 4 framgår det at det i 1997 ble avdekket 60 % avvik i forhold til internkontrollforskriften. Året etter var andelen avvik redusert til ca. 45 %.

Tabell 4 Oversikt over brudd på internkontrollforskriften, 1995–1998 (Gjelder bare konsesjonsbelagt landbasert industri)

År	Avvik/brudd i fht. internkontroll:	
	Antall	%
1995 .....	26	–*
1996 .....	71	–*
1997 .....	107	60,1%
1998 .....	66	44,6 %

Kilde: INKOSYS, SFT.

\* Dataregistrering av totalt antall kontroller på området, ble først iverksatt fra og med 1997. Det er derfor ikke mulig å beregne prosenter for årene 1995 og 1996. Prosenttallene for 1997 og 1998 er i forhold til antallet kontroller på området «internkontroll».

Både i forhold til utslippsgrenser og internkontrollforskriften ser vi at antall avvik har økt fra 1995 til 1998. For de faktiske utslippene er økningen likevel liten, og i 1997 var det også en midlertidig tilbakegang. Avvik i forhold til internkontrollforskriften har hatt en sterkere økning. Ved en sammenlikning av antall avvik for de ulike årene blir det et hopp i antall avvik etter innføringen av de nye forskriftene i 1997, men SFT understreket i intervju at dette ikke skyldes at praksisen er blitt dårligere – men at kravene er blitt strengere. Fra 1997 til 1998 er det en markant nedgang, noe som kan indikere at den nye forskriften var blitt bedre kjent for industribedriftene.

Riksrevisjonen har undersøkt i hvilken grad Fylkesmannen mener industribedriftene i fylket har tilfredsstillende internkontrollsystem. Undersøkelsen gjelder for industribedrifter som Fylkesmannen er konsesjonsmyndighet for. Halvparten (ni) har oppgitt at industribedriftene i ganske stor grad har tilfredsstillende internkontrollsystem. Den andre halvparten har oppgitt at industribedriftene i begrenset grad har tilfredsstillende internkontrollsystem. Ingen svarte «i stor grad» eller «i liten grad».

<sup>89</sup> Forskriften ble revidert i 1996/97, og det er ifølge SFT vanskelig å sammenligne situasjonen før og etter endringen. Dette skyldes endringer i krav som stilles til rapportering. Det er langt lettere å måle avvik opp mot den nye og reviderte forskriften.



#### 4.2.2.2 Bedriftenes egenkontroll

I tillegg til forurensningsmyndighetenes kontroller (inspeksjoner og systemrevisjoner) bygger systemet i industrisektoren også på bedriftenes egenkontroll. Egenkontrollen baserer seg på driftskontrollprogrammet som fastsettes i utslippstillatelsen. Hver bedrift med utslippstillatelse skal avgi rapport for hvert år innen 1. mars det påfølgende år.<sup>90</sup>

Bedriftene skal rapportere om følgende tre hoveddeler:

- Del 1:* Rapportering i forhold til konkrete krav i den enkelte utslippstillatelse
- Del 2:* Rapportering av avvik, dvs. beskrivelse av forhold som avviker fra krav i den enkelte utslippstillatelse
- Del 3:* Rapportering av samlede årlige utslipps- og avfallsmengder for hele bedriften, dvs. utslippstall per kalenderår for utvalgte enkeltkomponenter og avfall.

Når det gjelder bedriftenes egenrapportering, viser tabell 5 at omfanget brudd på faktiske utslipp ligger jevnt i hele perioden rundt gjennomsnittet på 56,5 %. Rapporteringen skjer gjennom bedriftenes årsrapporter. Omfanget brudd som rapporteres inn av bedriftene selv, er dermed høyere enn det som avdekkes gjennom myndighetenes kontrollvirksomhet.

Tabell 5 Oversikt over brudd rapportert av bedriftene selv, 1995–1998  
(Gjelder bare konsesjonsbelagt landbasert industri)

År	Bedrifter som selv har rapportert ett eller flere avvik	
	Antall	%
1995 .....	138	57 %
1996 .....	166	58 %
1997 .....	194	52 %
1998 .....	252	59 %

Kilde: SFT

#### Forholdet mellom myndighetskontroll og egenkontroll

Systemet, som er etablert for å fange opp manglende etterlevelse av utslippstillatelser, bygger på bedrifters egenrapportering og myndighetenes kontroll av bedriften. Dette systemet kan medføre at brudd i forhold til utslippstillatelser ikke alltid oppdages. Grunnen til dette er at myndighetene både må markere avvik fra konsesjonskravene når de får kjennskap til slike, samtidig som de må stimulere bedriftene til å rapportere egne avvik (egenrapportering) og til å gjennomføre tiltak og innføre systemer for å unngå liknende forhold i fremtiden. For strenge reaksjoner

kan føre til at bedriftene unnlater å rapportere avvik, og at uheldige forhold holdes skjult.

For å unngå at forhold holdes skjult, er det ifølge SFT viktig at bedrifter ikke får registrert avvik for samme brudd to ganger. SFT understreket at dette ikke innebærer at de overser betydningsfulle avvik. I retningslinjene til SFT er det imidlertid ikke satt som et formelt krav at slike avvik blir registrert i kontrollrapportene i det hele tatt, det legges opp til en skjønnsvurdering. Dersom et avvik er meldt skriftlig til SFT og behandlet av SFT, eller et avvik er meldt til SFT som en del av egenrapporteringen, bør forholdet ifølge retningslinjene ikke karakteriseres som avvik i kontrollrapporten. Forholdene bør i stedet komme fram under «andre forhold».<sup>91</sup> Avvikene registreres av SFT slik at de har en oversikt over forholdene, men tallene fremkommer ikke spesifisert i de årlige tilsyns- og kontrollrapportene fra SFT.

SFT opplyste at store bedrifter gjennomgående er svært profesjonelle i sin atferd, og gir beskjed hvis de bryter betingelsene. SFT mener strenge reaksjoner fra deres side ikke fører til noe dårligere samarbeidsklima.

#### 4.2.3 Reaksjoner på brudd

Nedenfor følger en beskrivelse av hvilke sanksjonsmuligheter myndighetene har til å reagere på brudd som oppdages på industrisektoren, før det gis en oversikt av hva som er den faktiske bruken av de ulike sanksjonsformene. SFT opplyste under intervju at deres viktigste reaksjonsvirkemiddel overfor avvik fra regelverket er å påpeke plikten til å utføre korrigerende tiltak. SFT mente tilbakemeldingene fra de kontrollerte virksomhetene og SFTs stikkprøvekontroller av disse viser at å påpeke plikten til å utføre korrigerende tiltak som virkemiddel er enkelt og effektivt. I de tilfeller hvor korrigerende tiltak ikke igangsettes, gir SFT bedriftene forurensningsgebyr. Andre sanksjoner innenfor industrisektoren er politianmeldelser eller driftsstans.<sup>92</sup>

Størrelsen på forurensningsgebyrene kan fastsettes skjønsmessig, men de bør settes så høyt at fortsatt overtredelse ikke lønner seg. Et vanlig beløp er 1 000 kroner per dag. Vanlig størrelse på gebyrene er fra 10 000 kroner og oppover. Forurensningsgebyrer kan være engangsgebyrer eller dagsgebyrer.<sup>93</sup>

Kontrollrapporten skal sendes den kontrollerte virksomheten sammen med et følgebrev. I følgebrevet beskrives plikten til å utføre korrigerende tiltak overfor avvik/brudd på utslippstillatelsen. Virksomheten blir bedt om å sende SFT informasjon om gjennomførte tiltak innen en gitt frist. Dersom ikke fristen overholdes, følges dette opp med purrebrev og ny frist som «kan inneholde opplysninger om at

<sup>91</sup> Retningslinje nr. KA-K7208

<sup>92</sup> Jamfør pkt. 3.2.2.

<sup>93</sup> SFT-prosedyre nr.: KA-A6025, pkt 7.

<sup>90</sup> Rundskriv fra SFT (TA 902/92)

bruk av forurensningsgebyr vil bli vurdert dersom ikke fristen overholdes». <sup>94</sup> Dersom tilbakemeldingen ikke er mottatt innen den nye fristen, skal SFT fatte vedtak om forurensningsgebyr. Vedtaket innebærer at gebyret vil begynne å løpe dersom tilbakemeldingen ikke er mottatt innen en gitt frist (som gjerne settes to-tre uker fram i tid). Dersom det vurderes som nødvendig, kan SFT fatte enkeltvedtak om å gi informasjon og varsle om gebyr allerede som første reaksjon (i følgebrevet til kontrollrapporten). <sup>95</sup>

Politianmeldelser er ifølge SFT et viktig virkemiddel overfor alvorlige tilfeller av miljøkriminalitet. SFT opplyste at de derfor alltid vurderer om de skal anmode politiet om etterforskning av alvorlige avvik som oppdages under kontrollene. I mange tilfeller kan også andre politianmelde en virksomhet. Ifølge SFT ber politiet da alltid SFT om å vurdere saken. Politianmeldelser er en ressurskrevende reaksjonsform. SFT opplyser at det alltid vurderes hvilke reaksjonsformer som gir størst mulig miljøgevinst innenfor den ressursrammen som er til disposisjon.

SFT har redegjort for eksempler på avvik som medfører at virksomheten bør følges opp spesielt. <sup>96</sup> To slike typer avvik trekkes spesielt fram:

- Overtredelser som har framkalt en fare for forurensning

- Overtredelser som har resultert i forurensende utslipp eller helse/miljøskader

For disse to hovedtypene bør det, ifølge retningslinjene, vurderes å gå til politianmeldelse hvis en virksomhet driver konsesjonspliktig virksomhet uten å ha konsesjon, hvis det er grunn til å tro at bedriften med hensikt har gitt villedende informasjon til SFT, eller hvis viktige opplysninger av betydning for miljøet er feilaktige eller holdt tilbake.

Hvor ofte de enkelte formene for sanksjoner brukes skal fremkomme i databasen INKOSYS, hvor alle kontroller skal registreres. I tabell 6 framgår det i hvilken utstrekning SFT benytter sanksjonsmidlene.

Oversikten viser ingen entydige trender. For bruken av alle sanksjonsformene viser tabellen at det er svingninger fra år til år, uten at disse endringene går i en bestemt retning. Det går imidlertid klart fram at den mest brukte sanksjonsformen fra SFT overfor industribedrifter er skriftlig påpeking av plikt til å rette opp avvik. Denne sanksjonsformen har i perioden 1995–98 vært relativt stabil på gjennomsnittlig 243 per år (fra 225 til 265). Både forurensningsgebyr og politianmeldelser er relativt lite benyttede sanksjonsformer med et gjennomsnitt på hhv. 3,5 og fire ganger i den aktuelle perioden.

Tabell 6 Oversikt over antall reaksjoner/sanksjoner, 1995–1998 (landbasert industri)

År	Skriftlig påpeking av plikt til å rette opp		
	avvik <sup>97</sup>	Forurensningsgebyr	Politianmeldelser
1995 .....	246	2	9
1996 .....	222	7	1
1997 .....	265	5	3
1998 .....	238	0	3

Kilde: INKOSYS, SFT.

I vurderingen av dagens system med sanksjonsmuligheter innenfor industrisektoren, uttrykte SFT tilfredshet med de hjemlene de per i dag forvalter. Riksrevisjonens undersøkelse til Fylkesmannen viser også at det er en overveiende andel som mener virkemidlene tilknyttet tilsynsfunksjonen på industrisektoren er effektive. Fylkesmannen i seks av 18 fylker mener at virkemidlene er effektive, mens 11 mener de er nokså effektive. Bare en svarte at de er mindre effektive. Ingen svarte at virkemidlene ikke er effektive.

<sup>94</sup> SFT-notat «Størrelse av forurensningsgebyr/tvangsmulkt», SFT-Prosedyre nr.: KA-A6025, pkt. 7.

<sup>95</sup> Jamfør prosedyre nr. KA-A6025, pkt. 4.

<sup>96</sup> I vedlegg til KA-K7104. Prosedyre nr.: KA-K7104 omhandler «Registrering og klassifisering av kontroller».

#### 4.2.4 Rapporteringsordninger

På industrisektoren er det etablert en felles database, INKOSYS, som inneholder informasjon om iverksettelsen av miljøtiltakene. Både SFT og Fylkesmannen foretar kontroller av bedrifter/virksomheter og rapporterer til INKOSYS. I denne databasen registreres informasjon om

- alle utslippstillatelser som gis og en oversikt over hvilke krav som er stilt til den enkelte bedrift
- kontroller som er utført av SFT
- årlige utslipp og avfallsmengder fra industrien

<sup>97</sup> Antall skriftlige påpekninger er for hele perioden større enn totalt antall kontroller overfor konsesjonsbelagt industri. Dette skyldes at det kan gis flere påpekninger per kontroll.

Opplysningene blir benyttet til å målrette kommende års kontrollvirksomhet og til å utarbeide årlige oversikter over kontrollresultater. SFT får årlig inn rapporter fra Fylkesmannen om overtredelser innen industri.

SFT mente det ble gjort systematiske undersøkelser av i hvilken grad sanksjonene medfører forbedret atferd ved at evalueringsskjemaene som fylles ut etter hver kontroll blir registrert i INKOSYS. Her er det m.a.o. mulig å følge bedriftens historikk og se eventuell bedring over tid.

#### *Fylkesmannens vurdering av INKOSYS*

I Riksrevisjonens undersøkelse til Fylkesmannen framkom det at samtlige har installert INKOSYS. Fylkesmannen i 17 av 18 fylker svarte at de legger inn alle eller de fleste data fra fylkets industrisaker i INKOSYS. En svarte at det i fylket kun legges inn data fra fylkets industrisaker i begrenset grad og ikke konsekvent.

Når det gjelder kvaliteten på informasjonen som legges inn i INKOSYS, har flesteparten opplyst at dokumentasjonsmaterialet fra bedriftenes egenrapportering var uendret etter at systemet ble innført. Fylkesmannen i ni fylker opplyste at kvaliteten var like bra som før, og tre mente den var like dårlig som før. I undersøkelsen framkom det også at fire mente dokumentasjonsmaterialet fra bedrifter var blitt bedre etter innføringen av INKOSYS. Fylkesmannen i to fylker svarte ikke på spørsmålet.

Databasesystemets brukervennlighet, kvalitet, tilgjengelighet på brukerveiledninger og opplæring av brukerne vil kunne påvirke om systemet virker som forutsatt. Kartleggingen av oppfatningen av brukervennligheten til databasesystemet INKOSYS viser at et flertall ikke er tilfreds. En Fylkesmann mente brukervennligheten til INKOSYS var dårlig, og ni har opplyst at brukervennligheten var mindre god. Fylkesmannen i åtte fylker mente brukervennligheten var nokså god. Ingen ga uttrykk for at den var god.

Det ble videre foretatt kartlegging av hvordan Fylkesmannen vurderer brukerveiledningen som er utarbeidet for INKOSYS. Også her er det et flertall som har opplyst at de ikke er tilfreds. Fylkesmannen i ni fylker svarte nei på spørsmål om det for INKOSYS er utviklet en god, oppdatert og lett tilgjengelig brukerveiledning. Det var åtte som svarte ja på spørsmålet. En Fylkesmann besvarte ikke dette spørsmålet.

Fylkesmannen ble i spørreundersøkelsen bedt om å gi en vurdering av om opplæringen som tilbys fra SFT for INKOSYS, er tilstrekkelig. 12 av 18 svarte at den ikke er tilstrekkelig, fem svarte at opplæringen er tilstrekkelig, mens en Fylkesmann ikke svarte på dette spørsmålet.

### 4.3 OPPFØLGING PÅ AVLØPSSEKTOREN

OSPAR-konvensjonens bestemmelser om «beste miljøvernpraksis» anbefales i konvensjonen stimulert ved hjelp av økonomiske incentivordninger og informasjon foruten lover og regler. Det blir her gitt en presentasjon av hvordan norske myndigheter har benyttet slike virkemidler for å oppfylle målsettingene på avløpssektoren.

#### 4.3.1 Virkemidler og tiltak

Norsk avløpspolitikk fra tidlig på nittitallet dreide seg i stor grad om bygging av mer avanserte renseanlegg for å møte de nye rensekravene.<sup>98</sup> Kravene til bygging av anlegg for fjerning av nitrogen og omfanget av tilskudd ble redusert i perioden 1995–98. Det vil her bli gitt en kronologisk gjennomgang av utviklingen på avløpssektoren, fra tiltaksanalysen gjort av SFT i 1992 til den faktiske bygging av renseanlegg og bruk av økonomiske virkemidler for å stimulere bygging av renseanleggene.

#### *Grunnlaget for valg av tiltak – SFTs tiltaksanalyse*

SFT gjennomførte i 1992 en tiltaksanalyse for utslipp av nitrogen og fosfor til vann for å møte de nye kravene fra Nordsjødeklarasjonen om halvering av utslipp.<sup>99</sup> I rapporten foreslo SFT at det skulle investeres 2 700 mill. kroner i kommunal sektor i perioden 1991–1995. Det skulle bygges 54 nye fosforrenseanlegg og anskaffes renseanlegg for nitrogenfjerning på i alt 29 anlegg. I tillegg skulle eksisterende anlegg bli utbedret og avløp fra spredt bebyggelse bli redusert.<sup>100</sup>

Det ble foreslått at de største renseanleggene for nitrogenfjerning skulle være klare innen utgangen av 1996, mens de mindre anleggene skulle ferdigstilles i 1998.<sup>101</sup> SFT kalte byggingen av de store renseanleggene for nitrogenfjerning «etappe en» og byggingen av de mindre anleggene «etappe to».<sup>102</sup> SFT

<sup>98</sup> Avløpsanlegg deles inn i tre grupper etter renseprinsipp: mekanisk, kjemisk eller biologisk. Prinsippene kan også kombineres. De enkleste er de mekaniske, som har slamavskillere, sil eller andre fysiske hindre som kan fjerne de største partiklene fra vannet. Dette er mest benyttet i små, separate avløpsanlegg i spredt bebyggelse. Det neste trinnet er de kjemiske anleggene, der kjemikalier tilsettes for å fjerne blant annet fosfor. Den tredje typen er biologiske avløpsanlegg. Her fjernes lett nedbrytbart organisk stoff, for eksempel nitrogen, ved hjelp av mikroorganismer.

<sup>99</sup> SFT – Rapport 92:14. Nordsjødeklarasjonen er nå innlemmet i OSPAR-konvensjonen.

<sup>100</sup> SFT – Rapport 92:14, s.16–17. I tillegg til de fire nevnte tiltak anbefalte SFT ytterligere to tiltak som en del av pakken på kommunal sektor: sanering av ledningsnett og tilknytning av randzonebebyggelse. Disse to er ikke del av revisjonen og er derfor ikke omtalt videre i rapporten.

<sup>101</sup> SFT-rapport nr. 92:14. De minste renseanleggene har kapasitet på mellom 10 000 og 30 000 pe og de største har en kapasitet på mer enn 30 000 pe.

<sup>102</sup> Brev fra SFT av 5. mai 1998.



trakk fram at man på denne måten kunne høste erfaring og bygge opp kompetanse som gjorde byggingen av de neste renseanleggene mer effektiv og med minsket risiko for feilinvesteringer.

På midten av nittitallet arbeidet Miljøverndepartementet med en konkretisering av arbeidet knyttet til opprydding på avløpssektoren innen år 2000. Kommunene mente det var et samlet investeringsbehov på om lag sju milliarder kroner i perioden 1995–2000 for å gjennomføre planlagte oppryddingstiltak.<sup>103</sup>

#### *Økonomiske virkemidler for bygging av renseanlegg*

For å stimulere til rask bygging av renseanlegg har sentrale myndigheter gitt øremerkede tilskudd til aktuelle kommuner. Innenfor kommunalt avløp har det vært benyttet statlige tilskudd på opp til 70 % for å rense nitrogen. For kommuner som har større totale rensekostnader per abonnent enn landsgjennomsnittet, kunne det gis tilskudd til 10–20 % av kostnadene ved bygging av fosforfjerningsanlegg.<sup>104</sup> Endelig kan det nevnes at kommunene fikk tilskudd til forsøksvirksomhet knyttet til nitrogenfjerning.<sup>105</sup> Miljøverndepartementet påpekte i intervju at ordningen med tilskudd til kommunale avløpsanlegg nå er avvirket. Miljøverndepartementet opplyser at det i tillegg til tilskudd direkte til renseanlegg har blitt gitt støtte til NORVAR, som er et kompetansesenter for kommuner, og at det har vært etablert låneordninger i kommunalbanken for bygging av renseanlegg.<sup>106</sup>

Som tabell 7 nedenfor viser, ble det fram til 1995 gjort store investeringer. I 1996 var det et markert fall i investeringene, og den samme tendensen var ventet for 1997. Andelen dekket av staten var ganske jevn i hele perioden.

*Tabell 7 Investeringer og tilskudd i avløpssektoren (i millioner kroner)<sup>107</sup>*

År/periode	Investeringer	Statlige tilskudd
1985–1990 .....	4 262	1 064
1991–1995 .....	5 926	1 702
1996* .....	297	70
Prognose 1997 .....	350	74,5
<b>Totalt .....</b>	<b>10 835</b>	<b>2 910,5</b>

Kilde: St.prp. nr. 1 (1996–1997) fra Miljøverndepartementet, side 73.

\* Investerings- og tilskuddstallene ble oppgitt som foreløpige tall.

<sup>103</sup> St.prp. nr. 1 (1996–1997) fra Miljøverndepartementet.

<sup>104</sup> NOU 1995:4: 222.

<sup>105</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

<sup>106</sup> Tidligere har departementet gitt økonomisk støtte til MIK-prosjektet (Miljøvern i kommunene), som har bidratt til at kommuner ansetter miljørådgivere.

#### *Revurdering av behovet for og effekten av nitrogenfjerningsanlegg*

I 1994 gjennomførte SFT en undersøkelse hvor blant annet kostnadseffektiviteten av tiltakspakken ble vurdert.<sup>108</sup> Utvalget anbefalte å fortsette satsingen med bygging av nitrogenrensetrinn på de største renseanleggene. Utvalget anbefalte likevel at SFT skulle oppdatere tiltaksanalysen i 1995 for å forbedre grunnlaget for prioritering av de videre tiltakene i perioden framover. Miljøverndepartementet vurderer nå om det skal gjennomføres en analyse på tvers av sektorene.<sup>109</sup>

Byggingen av renseanlegg ble forsinket i forhold til planen. Hovedgrunnen var debatten blant forskere på feltet om *nytt* av slike anlegg.<sup>110</sup> Det har bl.a. vært en diskusjon om hva som er å betrakte som «sårbar» område. I kjølvannet av «algekatastrofen» ble det for eksempel gitt pålegg om rensing, men ifølge departementet viste senere overvåkning at området likevel ikke er å anse som «sårbar».<sup>111</sup> I tillegg var det en viss uenighet mellom stat og kommune om finansiering av renseanlegg for nitrogenfjerning. Ulike kommuner tok derfor opp med staten om det er riktig å pålegge fjerning av nitrogen på renseanlegg når det ikke lenger er fast vitenskapelig grunnlag for effektene.<sup>112</sup>

Som en konsekvens av nyttedebatten endret myndighetenes *styringssignaler* seg. Dette innebar både at kravene til rensing har blitt redusert i noen tilfeller, og at tilskuddene har blitt redusert. SFT opplyste at flere krav Fylkesmannen hadde stilt til kommuner om renseanlegg for nitrogenfjerning, ble opphevet av Miljøverndepartementet i 1997. Noen steder er det Fylkesmannen selv som har redusert kravene, med den begrunnelse at den nasjonale forurensningspolitikken har blitt endret. SFT opplyste at tilsynet har omgjort vedtak truffet av Fylkesmannen hvor SFT har ment at de pålagte tiltak ikke har ønsket effekt. SFT presiserte at en resipientorientert politikk skal legges til grunn også på avløpssektoren. Dersom et tiltak ikke gir effekt, skal det ikke gjennomføres.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Tabellen omhandler bare investeringer som har fått tilskudd fra Miljøverndepartementet. Det foretas også investeringer på avløpssektoren uavhengig av støtte fra Miljøverndepartementet, jf St. prp. Nr. 1 (1996–1997).

<sup>108</sup> Omtalt i NOU 1995:4, Virkemidler i miljøpolitikken, se side 234.

<sup>109</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

<sup>110</sup> Dette er blant annet drøftet i St.prp. nr. 1 (1996–1997) fra Miljøverndepartementet.

<sup>111</sup> Behovet for å rense bort nitrogenet avhenger av geografisk beliggenhet. I Indre Oslofjord har alle de store renseanlegg blitt pålagt å rense nitrogen fordi departementet mener at dette vil være et vesentlig bidrag til å forbedre vannkvaliteten lokalt. Det er en vitenskapelig diskusjon om hva som er «sårbar» område for utslipp av næringssalter.

<sup>112</sup> Både SFT og Miljøverndepartementet har overfor Riksrevisjonen trukket fram at overvåkningsresultater ikke har vist sikre effekter av å rense bl.a. nitrogen.

<sup>113</sup> En resipientorientert politikk har fokus på resipientens beskaffenhet og kostnadseffektiviteten av tiltakene.



### *Status for byggingen av renseanlegg*

SFT opplyste i intervju at Lillehammer fikk det første anlegget i landet med nitrogenfjerningstrinn i drift. I Indre Oslofjord er to store renseanlegg med nitrogenfjerning ferdigstilt: VEAS, som dekker Asker, Bærum og deler av Oslo, og Nordre Follo renseanlegg ved Ås i Akershus. Renseanlegget knyttet til hovedflyplassen på Gardermoen står også ferdig.

Ifølge SFT gjenstår det nitrogenfjerningsanlegg til utsatte områder på Østlandet og noen sekundærrenseanlegg på sørlandskysten.<sup>114</sup> De store renseanleggene for nitrogenfjerning på Bekkelaget i Oslo og RA-2 i Skedsmo i Akershus er blitt sterkt forsinket.<sup>115</sup> Begge tilhørte første etappe, men de vil bli ferdigstilt først i 2000 og 2001. Pålegg om bygging og krav om ferdigstillelse av nitrogenfjerningstrinn ved de andre store anleggene med avrenning til Hvaler-Singlefjorden vil bli trukket ut noe i tid, til nærmere 2005, og vil utgjøre andre etappe. Nitrogenfjerningstrinnene ved renseanleggene på vestsiden av Ytre Oslofjord er tidligere varslet utsatt inntil videre. Dette er Stortinget informert om.<sup>116</sup> Departementet oppsummerte med at seks anlegg er gitt pålegg om renseanlegg for nitrogenfjerning, fire av disse er i ordinær drift, og resten skal være ferdig nærmere 2005.<sup>117</sup>

### *Normative virkemidler*

Konsesjonssystemet er en viktig del av virkemiddelbruken på avløpssektoren. Som en del av konsesjoner til utslipp fra kommunale renseanlegg og separate avløpsanlegg kan det stilles krav til hvor mye nitrogen og fosfor anlegget får slippe ut i sjøen. Rensekravene for nitrogen og fosfor ble lagt til grunn i konsesjoner og dannet dermed bakgrunnen for renseanleggene som skulle bygges.

SFT opplyste i intervju at den enkelte kommune skal utarbeide hovedplan for avløp der hele avløpssektoren blir sett under ett. I tilknytning til hovedplanen skal alle kommuner ha en tiltaksplan. Hovedplanen for avløpssektoren er en oppfølging av forurensningslovens bestemmelse om at et forurensningsspørsmål for et større område skal løses under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner.<sup>118</sup>

I Riksrevisjonens undersøkelse i kommunene kom det fram at av de 360 kommunene som hadde svart, hadde 85 % utarbeidet en plan for avløpssektoren (tiltaks-, hoved- eller saneringsplan). 15 % hadde ikke utarbeidet slik plan. Av de kommunene som har oppgitt at de har en plan for avløpssektoren, har 22 % en beredkapsplan. Det vanligste tiltaket i

forbindelse med beredskap er hjemmevakt (58 %). Deretter kommer rutiner for håndtering av ulykker (41 %) og risiko- og sårbarhetsanalyser (38 %).

### *Pedagogiske virkemidler*

SFT har sendt ut informasjon til kommunene om hvordan de kan stille riktige miljøkrav til lokalt næringsliv som er tilknyttet kommunalt avløpsnett. Som et ledd i dette arbeidet har SFT utarbeidet materialstrømsanalyser som identifiserer hvilke miljøgifter ulike typer industri/bransjer slipper ut i avløpet. Slike materialstrømsanalyser kan være et viktig hjelpemiddel for kommunene når de som forurensningsmyndighet regulerer det lokale næringslivet. SFT har opplyst at materialstrømsanalysene er sendt ut til kommunene, og at det er opp til kommunene selv å ta virkemiddelet i bruk. I Riksrevisjonens undersøkelse til kommunene går det fram at om lag halvparten (51 %) sier at disse analysene ikke er relevante for kommunen, og 19 % av kommunene har opplyst at de ikke er kjent med analysene. 22 % av kommunene sier derimot at materialstrømsanalysene har hatt betydning for kommunens virksomhet, men de fleste av disse har opplyst at analysene ikke har stor betydning for utarbeiding av plan, spesielle tiltak m.m.

### **4.3.2 Kontrollpraksis**

OSPAR-konvensjonens bestemmelser om at det skal utarbeides system for overvåkning og inspeksjon er nedfelt i forurensningslovens bestemmelser med tilhørende forskrifter.<sup>119</sup> Kontrollsystemet på avløpssektoren kan deles opp i to hovedgrupper:

- 1 *Fylkesmannens kontroll av kommunale renseanlegg.* Denne delen av kontrollsystemet retter seg mot kommunen som *forurensner*.
- 2 *Kommunenes kontroll av separate avløpsanlegg.* I denne delen av kontrollsystemet opptrer kommunen som *forurensningsmyndighet* gjennom sin kontroll av separate avløpsanlegg som ikke er tilkoblet det kommunale anlegget.

#### *4.3.2.1 Fylkesmannens kontrollvirksomhet på avløpssektoren*

Fylkesmannens miljøvernnavdeling utfører to typer kontroller: revisjoner og inspeksjoner. Revisjoner er relativt omfattende undersøkelser, mens inspeksjoner har mer preg av stikkprøver. Mangler som avdekkes kan kvalifisere enten til avvik eller anmerkning. I SFTs rapportmaler defineres avvik som «*overtredelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse, miljø og sikkerhetslovgivningen*» mens anmerkning defineres som «*et forhold som tilsynsetene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta*

<sup>114</sup> SFT-notat av 5. mai 1998.

<sup>115</sup> SFT-notat av 5. mai 1998.

<sup>116</sup> St.prp. nr. 1 (1996–1997).

<sup>117</sup> I St.meld. nr. 8 (1999–2000), Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>118</sup> Forurensningslovens § 11 tredje ledd.

<sup>119</sup> Se konvensjonens vedlegg I, artikkel 2 og denne rapportens kap. 3.2.2.

helse- miljø- og sikkerhet og som ikke omfattes av definisjonen for avvik». Avvik er altså en sterkere kritikk enn anmerkning.<sup>120</sup>

Tallene fra de fylkene som har rapportert til SFT, tyder på at Fylkesmannen har blitt mer aktiv på kontrollsiden i perioden fra 1995 til 1998, jf. tabell 8.<sup>121</sup>

Tabell 8 Fylkesmannens kontroll av kommunale avløpsanlegg, 1995–98

År	Revisjoner	Inspeksjoner	Kontroller til sammen
1995 .....	20	6	26
1996 .....	17	16	33
1997 .....	24	29	53
1998 .....	25	37	62

Kilde: SFTs kontrollrapporter for 1995, 1996, 1997 og 1998 basert på rapportering fra FMVA. I 1995 og 1997 rapporterte 17 av 18 fylkesmenn sine tall for kontrollvirksomheten. I 1996 mottok SFT rapporter fra 12 av 18 fylker. I 1998 rapporterte Fylkesmannen i 18 fylker.

Ifølge Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen utfører 13 fylker systematisk resultatoppfølging av utslipp fra kommunale avløpsanlegg, mens det i fem fylker ikke gjøres systematisk. I hele 16 av fylkene er det utført systemrevisjon av kommunale avløpsanlegg i perioden 1995–1998, en hadde det ikke. På disse revisjonene er det bare ett fylke hvor det ikke ble avdekket avvik eller brudd.

#### Tema for kontroller og avdekkede mangler

Rapportene fra FMVA varierer med hensyn til detaljeringsgrad og hvor mange som svarer. I løpet av

perioden 1995–98 ble malen fra SFT mer strukturert og tallbasert. I 1995 ble det rapportert et oversiktsbilde over *typiske* ting som ble kontrollert ved slike kontroller, men ikke tallfestede data for antall kontroller og funn. Alle 13 fylker som hadde sendt inn rapport om avløpskontroller bekreftet at internkontrollsystemet ble sjekket. De fleste sjekket også om kravene i utslippstillatelser ble overholdt eller fulgt opp. Noen nevnte drift og vedlikehold av avløpsanleggene og utslippskontroll. For alle disse tre typene kontroll ble det som oftest avdekket mangler.

I kontrollrapporten fra 1996 ble det også rapportert et oversiktsbilde over *typiske* ting som ble kontrollert, og dette var det samme som året før, dvs. utslippstillatelser og internkontrollsystemene. I tillegg ble beredskap mot akutt forurensning og tilførselsproblematikk tilføyd listen.<sup>122</sup> I 1996 genererte SFT tallfestede funn fra kontrollene. Manglende internkontrollsystem og mangler ved drift av renseanlegg toppede listen i 1996.

I 1997 og 1998 ble *andel* av kontroller av avløpsanlegg som avdekket avvik rapportert. Data om kontrollene er gjengitt i tabell 9. Det framkommer her at en betydelig del av kontrollene avdekket at det ble sluppet ut mer enn anlegget hadde tillatelse til. I 1997 ble det konstatert avvik på 85 % for utslipp regulert i vann. I 1998 var det en nedgang til 55 % avvik fra utslippskravene. I 1998 var det fortsatt mangler ved kommunenes gjennomføring av internkontroll ved avløpsanlegg. SFT framhever i sin kontrollrapport i denne forbindelse at det er mangler ved kartlegging av farer og tiltak for å begrense disse farene.

Tabell 9 Kontroller av kommunale anlegg. Tema og funn. 1997 og 1998

Tema som ble kontrollert	Antall kontroller av temaet		% av kontrollene som resulterte i avdekking av avvik		% av kontrollene som resulterte i anmerkninger	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Plikt til internkontroll .....	30	54	47 %	28 %	3 %	30 %
Tilsyn og vedlikehold av Internkontrollsystemet .....	28	54	52 %	37 %	28 %	31 %
Utslipp regulert i krav, vann .....	20	20	85 %	55 %	40 %	20 %
Utslippskontroll, vann .....	19	27	47 %	44 %	32 %	22 %

Kilde: SFTs kontrollrapport 1997 og 1998

<sup>120</sup> I SFTs kontrollrapport 1995 og 1996 framgår det at Fylkesmannen i noen fylker ønsket seg et elektronisk presedens-arkiv av behandlede saker på avløpsområdet fra andre miljøvernavdelinger. Slik kunne det bli lettere å få sikre «omforente oppfatninger av hva som defineres som overtredelse av gjeldende krav».

<sup>121</sup> Kilden er et SFT-notat kalt «Oppsummering av resultatene fra kontrollvirksomheten ved Fylkesmannens miljøvernavdelinger 1995–1998». De blir heretter kalt SFTs kontrollrapport for henholdsvis 1995, 1996, 1997 og 1998.

#### Spesielt om internkontroll

Ifølge SFTs kontrollrapporter gikk andelen av virksomheter som ikke hadde internkontrollsystem eller hvor det er vesentlige mangler ved internkontrollsystemet, ned i perioden 1995–1998. I 1995 var rapporteringen fra Fylkesmannen i en del fylker så mangelfull at det var «lite hensiktsmessig å tallfeste

<sup>122</sup> Liste over temaer som flere enn fire fylker oppga som et prioritert område.

status for innføring av internkontroll i kommunene på landsbasis».<sup>123</sup> Hovedinntrykket SFT hadde fått fra rapportene i 1995 var at kommunene hadde opplyst at det var etablert et internkontrollsystem, men ved kontroll viste det seg at viktige delområder var utelatt, eller at systemet kunne være dokumentert uten nødvendigvis å være iverksatt eller fungere etter hensikten.

I 1996 hadde litt over halvparten av kommunene i de 12 fylkene som rapporterte til SFT, utarbeidet internkontrollsystem og tatt det i bruk. Selv om den andre halvparten av kommunene ikke hadde fullført, hadde de fleste *begynt* på oppgaven. Det var store variasjoner mellom fylkene. For 1997 finnes tall fra et større antall kommuner, og innføringen av internkontrollsystem var kommet lenger. Det er vanskelig å sammenligne tallene når det er så stor underreportering, men som tabell 10 viser, hadde fire av de registrerte kommunene i 1997 ikke begynt innføringen av internkontrollsystemer, men andelen «påbegynt» hadde økt i forhold til året før. I 1998 er det enda flere kommuner som er med i Fylkesmannens rapporter. Trenden er den samme. Stadig flere kommuner har tatt i bruk internkontrollsystemet, men fortsatt mangler noen, og det er en del mangler hos de som har innført, jf. tabellen over om temaer for kontroll og funn ved kontroller.

Tabell 10 Antall kommuner med internkontrollsystem, 1996–1998

Status for internkontrollsystemet:	1996	1997	1998
Ikke påbegynt .....	24	4	14
Påbegynt, men ikke ferdigstilt .....	101	157	169
Utarbeidet og tatt i bruk .....	143	140	223
<b>Totalt antall kommuner som ble sjekket av Fylkesmannen (435 totalt i landet) .....</b>	<b>268</b>	<b>301</b>	<b>406</b>

Kilde: SFTs kontrollrapporter fra 1996, 1997 og 1998. Alle fylker hadde ikke rapportert (Jf. kapittel 2).

Disse tendensene finner man igjen i materialet fra Riksrevisjonens spørreundersøkelser. I undersøkelsen til kommunene svarer 74 % at det i dag er utarbeidet internkontrollsystem for alle avløpsanlegg, mens 26 % sier det ikke er det. I spørreundersøkelsen til Fylkesmannen går det fram at Fylkesmannen i fire fylker mener kommunene har tilfredsstillende internkontrollsystemer, 11 vurderer det som i be-

grenset grad tilfredsstillende, mens tre mener de i liten grad er tilfredsstillende.

#### 4.3.2.2 Kontrollvirksomheten i kommunene: Tilsyn med separate avløpsanlegg

Omtrent 20 % av befolkningen er tilknyttet separate avløpsanlegg.<sup>124</sup> På tross av at dette utgjør en liten del av befolkningen, er det en betydelig andel av utslipp av næringssalter som kommer fra separate avløpsanlegg, som vist i tabell 11. Dette kommer av at renseeffekten av separate anlegg er vesentlig lavere enn renseeffekten av de større, mer avanserte anleggene.

«Urensede og mekaniske anlegg står for en veldig høy andel av de totale utslipp av fosfor, til tross for at de behandler en forholdsvis liten del av den totale mengden avløpsvann. For kjemiske og kjemisk/biologiske anlegg er situasjonen den motsatte, utslippene er små til tross for at de renses en stor del av avløpsvannet i Norge».<sup>125</sup>

Tabell 11 Utslipp i tonn av fosfor og nitrogen av ulike typer anlegg, 1997

Utslippskilde:	Fosfor	Nitrogen
Renseanlegg .....	570 350	11 830
Separate avløpsanlegg	341 000	3 243
Avløpsanlegg med urensede utslipp .....	237 500	1 860
<b>Til sammen .....</b>	<b>1 149 000</b>	<b>16 933</b>

Kilde: SSB 99/2

Kommunene er pålagt kontrollvirksomhet av separate avløpsanlegg. Av Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene går det fram at ca. 43 % av kommunene utfører kontroller med separate avløpsanlegg, mens ca. 57 % sier at kommunen ikke utfører slike kontroller. Tabell 12 nedenfor viser at det i 1995 var registrert i overkant av 12 % avvik, og i 1998 var det 14 % avvik etter kontroller av separate avløpsanlegg.

Tabell 12 Antall driftskontroller av separate avløpsanlegg, 1995–1998

År	Antall driftskontroller	Antall og prosent brudd/avvik avdekket ved kontrollene
1995 .....	12 318	1555 12,6 %
1996 .....	12 830	1462 11,4 %
1997 .....	16 409	2513 15 %
1998 .....	15 954	2253 14 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene, 1999

<sup>123</sup> Vedlegg 1 fra SFTs kontrollrapport 1995: «Status for internkontroll i kommunene». Her er det tall fra Fylkesmannen i følgende fylker: Buskerud, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Troms Vestfold og til dels Vest-Agder, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.

<sup>124</sup> SSBs rapport 99/2.

<sup>125</sup> SSBs rapport 99/2: 30. Det gjøres oppmerksom på at dette utsgnet gjelder hele landet, ikke bare sårbart område.



### Foreslåtte endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune

Miljøverndepartementet vil delegere mer ansvar for avløpssektoren til kommunene, der Fylkesmannen nå har kontrollansvaret. Begrunnelsen er at overgjødslingsproblemene i stor grad er av lokal karakter. Med dagens ordning har kommunene ansvar for separate utslipp opp til 25 personekvivalenter (pe). En forskrift har vært ute på høring med frist 1. januar 2000, der det ble foreslått at kommunene overtar kontrollansvaret for renseanlegg opp til 2000 pe. Den nye forskriften ble fastsatt av departementet 12. april 2000. Forskriften trer i kraft 1. januar 2001, og fra samme dato oppheves forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg. Den nye forskriften gir kommunene myndighet til å gi utslippstillatelser til avløpsanlegg opp til 1000 pe.<sup>126</sup>

I SFTs kontrollrapport 1995 og 1996 framgår det at Fylkesmannen i noen fylker har satt spørsmålstegn ved kommunenes kontrollfunksjon. Det ble bl.a. stilt spørsmål ved om kommunene hadde fått den informasjonen om internkontrollsystemet de trenger. Fylkesmannen i Troms foreslo i 1996 «en informasjonsoffensiv etterfulgt av kontroller med standardiserte reaksjonsmønstre» og en avklaring sentralt av hvordan ulike myndigheter skal forholde seg til kommunene. Miljøvernnavdelingen hos Fylkesmannen i Troms mente også at kommunene ikke visste nok om hvilke kontrollplikter de har etter forskriftene, og at de burde gjøres oppmerksom på det.

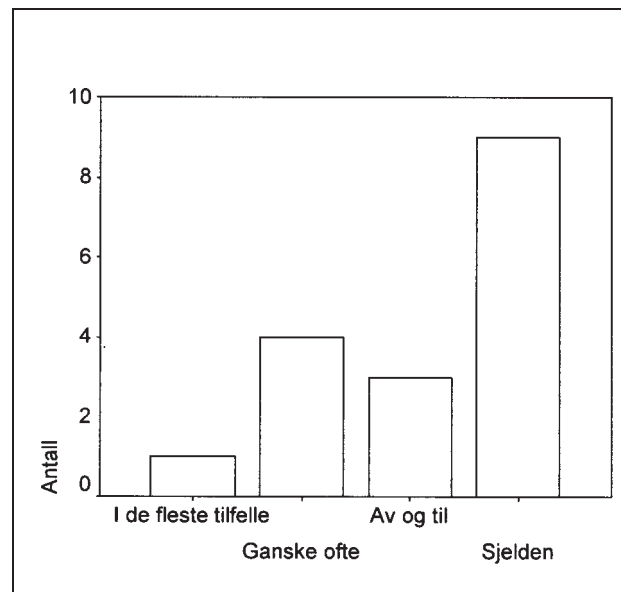
### 4.3.3 Reaksjoner på brudd

Som ansvarlig for kommunale avløpsanlegg er kommunene forurenser og blir i den forbindelse kontrollert av statlige forurensningsmyndigheter, det vil si Fylkesmannen. Å kontrollere kommuner som forurenser, medfører styringsmessige utfordringer for staten. Dette framkom i intervju med Miljøverndepartementet som opplyste at virkemidlene til å foreta kontroller og gi pålegg og gebyrer overfor en kommune ikke er like effektive som overfor industri eller andre private aktører. Ifølge kommuneloven § 55 kan en kommune ikke slås konkurs, men ved betalingsproblemer som ikke er helt forbigående, kan en kommune likevel ifølge § 56 settes under administrasjon. Dette er imidlertid et virkemiddel som i praksis benyttes svært sjelden. Virkemidlene til å foreta kontroller og gi sanksjoner overfor kommunene er også vurdert av utvalget som har utredet virkemidlene i miljøpolitikken (NOU 1995:4). Her framgår det «at man tradisjonelt har vært mer tilbakeholdne med å bruke sanksjoner som forurensningsgebyr overfor kommuner enn overfor private aktører innen industri og landbruk med tilsvarende utslipp».

SFT opplyste i intervju at de ikke var kjent med dette.

Departementet har generelt erfart at de tradisjonelle virkemidlene overfor kommunene i praksis ikke er tilstrekkelige til at kommunene tar miljøansvar. Departementet påpeker at det blir gitt forurensningsgebyrer i form av dagsgebyrer til kommuner som ikke overholder statlige krav som er pålagt. Renseanlegget på Bekkelaget har ifølge departementet fått svært høye forurensningsgebyrer fordi anlegget ikke var ferdigstilt innen den fristen som var satt av Fylkesmannen.

Det ble i undersøkelsen spurt om Fylkesmannen griper inn overfor kommuner som har problemer med utslipp fra spredt bebyggelse. Figur 3 viser at de fleste (ni) sjelden griper inn overfor kommunene som har utslippsproblemer fra spredt bebyggelse. Fylkesmannen i tre fylker oppga «av og til», men fire gjør dette «ganske ofte». En svarte at Fylkesmannen i de fleste slike tilfeller griper inn.



Figur 3 Hvor ofte Fylkesmannen griper inn overfor utslipp fra spredt bebyggelse

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999. (N=17)

I de tilfeller hvor Fylkesmannen faktisk griper inn, svarer åtte at kommunen det gjelder alltid eller som oftest følger henstillingen og gjennomfører tiltaket, fire sier av og til og fire sier at det sjelden blir etterfulgt av kommunen.

Tabell 13 viser Fylkesmannens reaksjoner og bruk av sanksjoner overfor kommunalt avløp. Oversikten viser at det er klart hyppigst bruk av den mildeste sanksjonsformen, nemlig skriftlig pålegg om forbedring. Det har vært små variasjoner fra 1995 og fram til 1997, da det ble en økning fra 27 til 49 som fikk pålegg om forbedring. Forurensningsgebyr er en svært lite benyttet sanksjonsform. Politianmeldelser er aldri benyttet i perioden. Tallet på 20 forurens-

<sup>126</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.



ningsgebyrer fra 1998 stammer fra bare en Fylkesmann.

Tabell 13 Fylkesmannens reaksjoner/sanksjonsbruk, kommunalt avløp, 1995–1998

År	Skriftlig pålegg om forbedring	Forurensningsgebyr	Politianmeldelse
1995 .....	25	–	–
1996 .....	20	1	–
1997 .....	27	–	–
1998 .....	49	20	–

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999.

Tegnet «–» i tabellen betyr at det ikke er mottatt svar, altså er det usikkert om det er benyttet slike reaksjoner, eller om det finnes tall på hvor ofte de er benyttet.

Kommunene ble spurt om hvordan de som tilsynsmyndighet har reagert på utilfredsstillende forhold i separate avløpsanlegg i perioden 1995–1998. I tabell 14 framgår det at det har vært en økning i søkere som ble nektet utslippstillatelse fra 1995 til 1998 (62 mot 134). Tilsvarende har det vært en økning i hvor mange som fikk pålegg om endringer. I 1995 fikk 410 slikt pålegg og i 1998 fikk 492 pålegg om endringer. Når det gjelder strengere sanksjonsformer som forurensningsgebyrer, varierer det mellom årene, med færrest antall i 1996 da det ble gitt fire gebyrer og flest i 1997 da det ble gitt 20 forurensningsgebyrer. Det ble gitt en politianmeldelse hvert år med unntak av 1996 der ingen kommuner har oppgitt at politianmeldelse er benyttet som sanksjonsform.

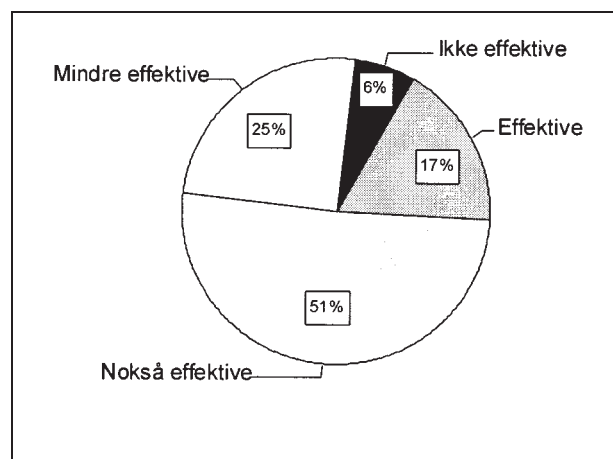
Tabell 14 Kommunenes reaksjoner/sanksjonsbruk, separate avløpsanlegg, 1995–1998

År	Antall søkere som ble nektet utslippstillatelse	Antall pålegg om endring	Antall forurensningsgebyr	Antall politianmeldelser
1995 .....	62	410	7	1
1996 .....	72	474	4	–
1997 .....	107	462	20	1
1998 .....	134	492	6	1

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene, 1999.

Med dagens ordning har kommunen ikke adgang til å ilegge anleggseiere ved separate avløpsanlegg gebyrer for kontrollvirksomheten i seg selv, bare dersom brudd blir oppdaget. Fra 1. januar 2001 vil kommunene gjennom ny forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg også ha hjemmel til å fastsette forskrift om innkreving av gebyrer for kommunens saksbehandling og kontroll etter forskriften.<sup>127</sup>

Undersøkelsen viser en overvekt av kommuner som er fornøyd med virkemidlene som kan benyttes til kontroller. Til sammen 69 % av de som svarte, mener at virkemidlene som disponeres i tilknytning til tilsynsfunksjonen er effektive eller nokså effektive. 25 % mener virkemidlene er mindre effektive, mens seks prosent av kommunene mener virkemidlene ikke er effektive, jf. figur 4.



Figur 4 Kommunenes syn på effektiviteten av virkemidlene knyttet til tilsynsfunksjonen, avløpssektoren

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene, 1999 (N=311)

Også hos Fylkesmannen er det en overvekt som mener virkemidlene i tilknytning til tilsynsfunksjonen er effektive. Ifølge undersøkelsen mener seks av fylkene at virkemidlene på avløpssektoren er effektive, 11 mener de er nokså effektive, mens en mener

<sup>127</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

virkemidlene som står til disposisjon, ikke er effektive.

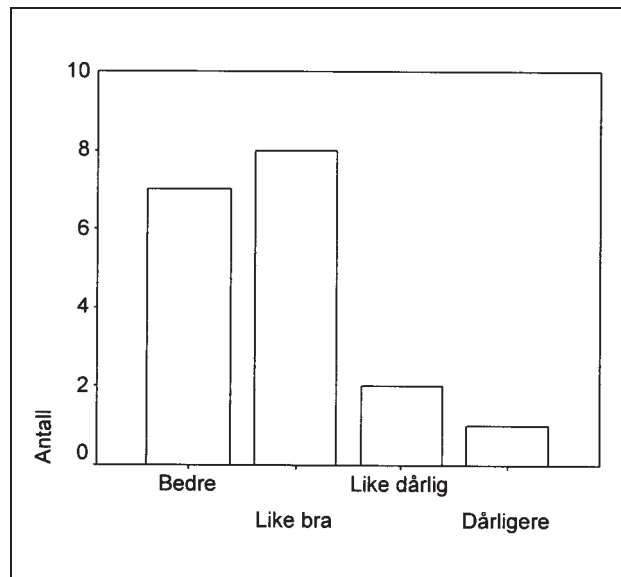
#### 4.3.4 Rapporteringsordninger

På avløpssektoren er det databasesystemet SESAM som brukes til å rapportere om iverksatte tiltak som skal oppfylle miljømålene. Kommunene skal rapportere inn til Fylkesmannen som i neste omgang rapporterer inn til SFT gjennom SESAM. SSB har i samarbeid med SFT samlet data om avløpssektoren og fått i oppdrag å revidere kontroll og revisjon av dataene. SSB har rapportert om at det har vært en del problemer i forbindelse med SESAM både hos kommunene og miljøvernavdelingene hos Fylkesmannen, og utdypet bakgrunnen for dette:

*«Hovedproblemene lå i at man var ukjent med den nye programvaren og at enkelte av postene var lette å misforstå. Det er variasjoner blant fylkene med hensyn til overholdelse av rapporteringsfrist og hvor mye arbeid som legges ned i å skaffe dataene og kontrollere disse. Pr. 1. august 1998 var det fortsatt ett fylke som ikke hadde rapportert, og flere fylker hadde store mangler. (...) Det er generelt dårligere rapportering for 1997 enn foregående år.»*

Ifølge SSB ble overgangen til datasystemet SESAM tyngre enn forventet, og en del data har ikke god nok kvalitet eller har gått tapt, «noen kommuner har faktisk ikke klart å rapportere tall for 1997, selv med en utsettelsesfrist på fire måneder». På grunn av manglende rapportering og delvis dårlig kvalitet har det vært vanskelig for SSB å gjennomføre analysen.

I 1999 ble Fylkesmannen i alle fylkene gjennom Riksrevisjonens undersøkelse spurt om kvaliteten på dokumentasjonsmaterialet fra kommunens egenrapportering har blitt bedre etter innføringen av SESAM, jf. figur 5. Tallene framhever to forhold. For det første er det et flertall på 15 som mener at datakvaliteten etter innføringen er like bra eller bedre enn før innføringen av SESAM. Dernest kommer det fram at en overvekt av fylkesmennene, 10 stykker, likevel mener at datakvaliteten ikke har endret seg etter innføringen av datasystemet SESAM.



Figur 5 Fylkesmannens vurdering av datakvaliteten etter innføringen av SESAM

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999 (N=18)

Når det gjelder brukervennligheten til SESAM, er det en klar overvekt av de som er tilfreds. Fylkesmannen i 14 fylker mener brukervennligheten til SESAM er god eller nokså god, fire mener den er mindre god eller dårlig. 12 syns brukerveiledningen til SESAM er god, oppdatert og lett tilgjengelig, mens fem ikke synes det. Opplæringen som er gitt i forbindelse med innføringen av SESAM, er av 16 fylker oppgitt som tilstrekkelig, mens to fylker ikke opplever dette. Det ble avholdt kurs i SESAM for alle fylkene vinteren 1999.<sup>128</sup>

#### 4.4 OPPFØLGING PÅ LANDBRUKSSEKTOREN

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å følge opp OSPAR-konvensjonen. Det er imidlertid Landbruksdepartementet som er ansvarlig for å iverksette miljøtiltakene i landbrukssektoren. Det vil her bli redegjort for hvordan denne ansvarsdelingen mellom miljø- og landbruksmyndighetene fungerer i praksis. Deretter fokuseres det på de tiltak og virkemidler som benyttes for å oppfylle OSPAR-konvensjonen. Det ses også på hvordan kontroller gjennomføres, og i hvilken grad tiltakene følges opp som forutsatt. Til slutt fokuseres det på i hvilken grad rapportering bidrar til overordnet styring og kontroll.

<sup>128</sup> Departementet opplyser også at en ny versjon av SESAM var ferdig november 1999 og kurs ble holdt for fylkene i november/desember 1999. (Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000)

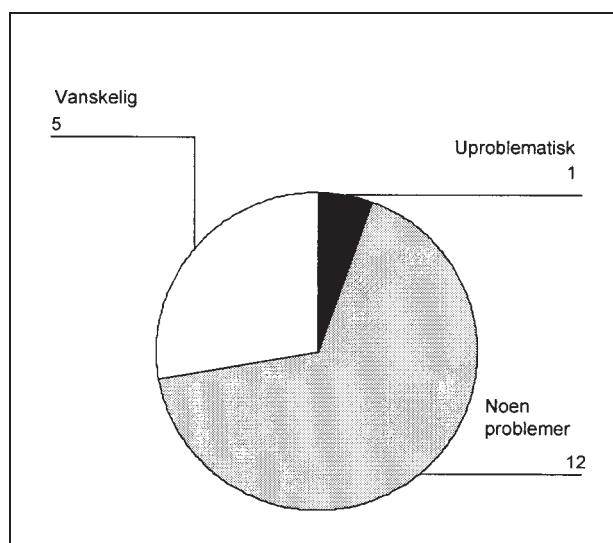
#### 4.4.1 Ansvarsdeling mellom miljø- og landbruksmyndighetene

Landbruksdepartementet har i intervju med Riksrevisjonen opplyst at ansvaret for den internasjonale oppfølgingen av OSPAR-konvensjonen innenfor landbrukssektoren ble overført fra SFT til Landbruksdepartementet i 1995. Bakgrunnen var at dette arbeidet var sterkt landbruksfaglig orientert, og at det burde ligge i Landbruksdepartementet som følge av prinsippet om sektoransvar. Det foregår et omfattende samarbeid med SFT i forbindelse med oppfølgingen av landbrukssaker under OSPAR.

Under intervjuene med SFT og Landbruksdepartementet ble det avdekket ulike oppfatninger av hvordan miljøarbeidet på landbrukssektoren følges opp i komiteer og arbeidsgrupper under OSPAR. SFT mener myndighetsoverføringen kom på bakgrunn av at Landbruksdepartementet og SFT gjennom noen år hadde vært uenige om hva som var mest riktig miljøpolitikk overfor landbrukssektoren. Fra SFTs side ble de gitt uttrykk for «manglende tilstedeværelse» fra landbruksmyndighetene i etterkant av denne myndighetsoverføringen, både i arbeidsgrupper og komiteer under OSPAR-kommisjonen. Landbruksdepartementet mener imidlertid at det er et omfattende samarbeid med SFT i oppfølgingen av landbrukssaker under OSPAR.

Også nasjonalt har det vært behov for å bedre samordningen mellom miljø- og landbruksmyndighetene. Det framgår i tildelingsbrev til Fylkesmannen at det skulle arrangeres en samarbeidskonferanse for landbruk og miljø i fylkesmannsembetet. Hensikten med seminaret var å få en bedre avklaring av miljøutfordringene i landbruket mellom de to sektorene.<sup>129</sup> Miljøverndepartementet har i intervju opplyst at det på sentralt nivå i dag er et meget godt samarbeid mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet. Det er god kontakt og gode arbeidsrutiner mellom departementene, bl.a. i form av regulære departementsrådsmøter.

Det er undersøkt hvordan Fylkesmannen opplever arbeidet med å koordinere målsettingene på miljø- og landbrukssektoren. Figur 6 viser at et flertall på 12 mener det er noen problemer, men at målene stort sett lar seg forene. Et mindretal på fem mener det er vanskelig å koordinere miljømål med landbrukssektorens målsettinger, og at målene ofte ikke lar seg forene. En Fylkesmann mener koordineringen av målsettingene er uproblematisk og lett lar seg forene.



Figur 6 Fylkesmannens vurdering av arbeidet med å koordinere målsettinger mellom landbruk og miljø

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999. (N=18)

#### 4.4.2 Virkemidler og tiltak

##### SFTs tiltaksanalyse

SFT har utredet kostnadseffektiviteten av tiltakene som skal bidra til redusert næringssaltavrenning i landbruket, men ny kunnskap har gjort det nødvendig å endre på innholdet i noen av tiltakene. Utredningen om kostnadseffektiviteten ble gjort i 1992 og omtales som «tiltaksanalysen». SFT regnet der ut årskostnader og investeringskostnader knyttet til iverksetting av det enkelte tiltaket på landbrukssektoren. De forslåtte tiltakene i tiltaksanalysen fikk Stortingets tilslutning etter behandlingen av St.meld. nr. 64 (1991–92), Norges oppfølging av Nordsjødeklarasjonene. I meldingen ble det åpnet for at ytterligere virkemidler kunne utredes og foreslås av Landbruksdepartementet etter hvert som det var faglig grunnlag for å iverksette nye tiltak. Landbruksdepartementet påpekte overfor Riksrevisjonen at utformingen av virkemidler og tiltak for iverksetting av miljøpolitikken i landbruket til dels bærer preg av at «veien blir til mens man går».

Når det har vært foretatt endringer i virkemidlene og tiltakene på landbrukssektoren, så har det ikke bygd på en *samlet analyse* på tvers av sektorene. Departementet skulle i 1996 starte på en ny samlet gjennomgang av miljøvirkemidlene inkludert miljøavgiftene innen landbruket.<sup>130</sup> Saken gjelder utvikling og iverksetting av miljøprogram på statlig nivå og miljøplaner på bruksnivå. Det har vært en forsinkelse i arbeidet med miljøprogrammet og miljøplanene, men forsinkelsen ble innarbeidet høsten 1999. Stortinget ble orientert om prinsippene for arbeidet i

<sup>129</sup> Tildelingsbrev fra SFT til Fylkesmannen 1998.

<sup>130</sup> St.prp. nr. 1 (1997–98) fra Landbruksdepartementet.

St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. En arbeidsgruppe arbeider med å utvikle miljøprogrammet og miljøplanene. Arbeidet skal avsluttes innen 1. februar 2001, og målet er at programmet og planene skal kjøres i full skala i 2002.<sup>131</sup>

#### Juridiske virkemidler

Landbruksdepartementet har opplyst at utforming av normative/juridiske virkemidler for miljømål skjer ved interdepartementalt samarbeid. Forslag utarbeides vanligvis av en arbeidsgruppe og behandles videre i departementet med høringsprosedyre. Det er alltid et tett samarbeid med Miljøverndepartementet i slike saker. De juridiske virkemidlene er hjemlet i jordloven, forurensningsloven og plantevernmiddeelloven.<sup>132</sup>

#### Pedagogiske virkemidler

Formidling av informasjon og kunnskap om miljøkonsekvenser kan bidra til å ivareta «beste miljøvernpraksis». Landbruksdepartementet har benyttet pedagogiske virkemidler i form av utsendelse av informasjon og veiledninger om miljøtiltakene. Det er bl.a. sendt ut informasjonsbrosjyrer om økologiske rensetiltak og miljøplantinger, fangvekster og gressdekte vannveier og veileder for prioritering av arealer for tilskudd til endret jordarbeiding.

#### Økonomiske virkemidler

«Beste miljøvernpraksis» er i OSPAR-konvensjonen anbefalt ivaretatt bl.a. gjennom bruk av økonomiske virkemidler. I landbrukssektoren er det i stor grad benyttet økonomiske virkemidler i form av tilskuddsberettigede tiltak, over jordbruksavtalen, hjemlet i jordloven. Slike tiltak kan gi næringen incentiv til å iverksette de aktuelle miljøtiltakene, og er i hovedsak benyttet i forbindelse med tiltakene som skal redusere diffuse utslipp av næringsalter. Avgifter er også et økonomisk virkemiddel som benyttes for å redusere forurensninger fra landbruket, bl.a. avgift på plantevernmidler og en tidligere avgift på kunstgjødsel.

#### Tiltakene

Miljøverndepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst om hvilke tiltak som er iverksatt for å oppfylle forpliktelsene etter OSPAR-konvensjonen. Disse tiltakene kan grupperes i fem kategorier:

- 1 Tiltak mot *diffuse utslipp* som skal redusere erosjon fra jordsmonnet ved hjelp av jordarbeidingsmetoder og økologiske tiltak. Dette gjelder tiltakene *endret jordarbeiding, miljørettet omlegging i kornområder og rensedammer* (jf. forskrift om investeringsstøtte til miljøtiltak).

- 2 Tiltak som skal *redusere tilførslene* av næringsalter til jorda som omfatter tiltak rettet mot gjødslingspraksis. Dette gjelder tiltak som er utarbeidet som forskrifter, bl.a. *forskrift om husdyrgjødsel og forskrift om gjødselsplanlegging*.
- 3 Tekniske tiltak som skal redusere *punktutslipp*. Dette gjelder utbetalte tilskudd etter bl.a. *forskrift om investeringsstøtte til miljøtiltak*.
- 4 Tiltak knyttet til bruken av *plantevernmidler*. ette gjelder *handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler og forskrift om plantevernmidler*.
- 5 *Administrative tiltak*: Dette gjelder *Jordsmonns- overvåkningsprogrammet (JOVÅ) og resultatkontrollen i jordbruket*. (Se punkt 4.4.4 om rapporteringsordninger)

Landbruksdepartementet har orientert Riksrevisjonen mer utfyllende om de tiltakene som er iverksatt, og som i dag videreføres innenfor landbrukssektoren bl.a. som oppfølging av OSPAR-konvensjonen. Kravene i Nordsjødeklarasjonen om reduksjon i nitrogenutslippene er, ifølge departementet, så høye at det har vært nødvendig å gjennomføre alle aktuelle tiltak som kan redusere utslippene.

#### 4.4.2.1 Jordarbeidingstiltak knyttet til diffuse utslipp

Tiltakene som gjelder enkelte jordarbeidingsmetoder rettet mot diffuse utslipp, har ikke vist seg å ha ønsket geografisk treffsikkerhet. Det har vist seg at tiltakene ikke er tatt hyppigst i bruk i områder hvor de ville hatt størst miljøeffekt. Dette gjelder bl.a. tiltaket *endret jordarbeiding* som ble innført høsten 1991. Ordningen åpner for at det kan gis særlig økonomisk støtte til driftsenheter der det ikke foretas jordarbeiding om høsten på erosjonsutsatt korn- og oljevekstareal, til åpen åker tilsådd med fangvekster og til arealer med gressdekte vannveier og vegetasjonssoner.

Når det gjelder den geografiske fordelingen mellom sårbart område og landet for øvrig,<sup>133</sup> viser beregninger fra SSB at omfanget av arealer med endrete jordarbeidingsmetoder er lavest i sårbart område. Dette framgår av resultatkontrollen som har kart-

<sup>131</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.

<sup>132</sup> Forurensningslovens bestemmelser på landbrukssektoren inngår ikke i undersøkelsen, jf. pkt. 1.3, med unntak av forskrift om husdyrgjødsel av 26/11 1998 som er hjemlet i både forurensningsloven og jordloven.

<sup>133</sup> De aktuelle tiltakene skal også oppfylle nasjonale målsettinger om å redusere forurensninger av norske vassdrag, dvs. forurensninger med lokal virkning og særlig ved reduksjon av fosfor og jordpartikler, i tillegg til internasjonale målsettinger om reduksjoner av fosfor og nitrogen til sårbart område i Nordsjøen. (Kilde: Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.) Nasjonale målsettinger om å redusere forurensninger med lokal virkning faller utenfor sjøområdet som følges opp av OSPAR-konvensjonen, og er derfor ikke en del av denne undersøkelsen.



lagt omfanget av arealer som har endret jordarbeidingsmetoder for å redusere næringssaltavrenningen. Det framgår at den positive utviklingen i redusert høstpløying, ikke har kommet i de områdene hvor de har størst miljøeffekt. Blant annet heter det i rapporten fra SSB at de områdene hvor det er viktigst å *redusere* omfanget av høstpløying, i dag har *høyest andel* høstpløyd areal. Det har imidlertid vært en positiv utvikling ved at det fra 1989/90 til 1997/98 var en nedgang i hele landet i andelen av kornarealet som ble høstpløyd. Deretter er det registrert en svak økning.<sup>134</sup>

I 1998/99 ble det bevilget 98,1 mill. kroner til tiltaket endret jordarbeiding. Fra 1994 er det årlig utbetalt i gjennomsnitt 93 mill. kroner til dette tiltaket. Utbetalingen av tilskuddet fordeles etter områder med lav, middels, stor og svært stor erosjonsrisiko. Over halvparten av tilskuddene (58,5 %) gikk til kornarealer med lav og middels erosjonsrisiko, mens de øvrige tilskuddene (41,6 %) gikk til kornarealer med stor og svært stor erosjonsrisiko. Av det samlede arealet som er kartlagt, utgjør arealer med stor og svært stor erosjonsrisiko 27 %, men dette er ikke et representativt tall for totalt areal i fylkene fordi kartleggingen i første rekke har fokusert på de mest erosjonsutsatte områdene.<sup>135</sup>

Når det gjelder areal som lå i stubb<sup>136</sup> til våren, var det registrert en nedgang til 36,4 % av samlet kornareal i hele landet i 1997/98. For de områdene som er sårbare for fosfor og nitrogen, var tallene henholdsvis 34,6 % og 32 %, som ifølge resultatkontrollen fra SSB er «*godt under landsgjennomnittet*».

Ifølge Landbruksdepartementet er det gjennom målinger av næringsstoffkonsentrasjoner i vassdrag ikke påvist reduksjoner i mengdene av fosfor og nitrogen som transporteres i vassdragene til Nordsjøen. Dette omfatter alle tiltak innen landbruket og øvrige sektorer som slipper ut fosfor og nitrogen. Gjennom målinger i bekker som ligger nært inn til steder hvor miljøtiltak er gjennomført, er det registrert reduserte konsentrasjoner, særlig av fosfor. Dette er indikasjoner på at tiltakene virker, men datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å kvantifisere totaleffekten av tiltak. Effekten av tiltak vurderes derimot på grunnlag av resultater av gjennomførte forsøk.<sup>137</sup> I forbindelse med jordbruksoppgjøret for 1999 er ordningen med endret jordarbeiding vurdert til å ha stor betydning i det videre arbeidet med å redusere erosjon og forurensning av vassdragene.<sup>138</sup>

#### 4.4.2.2 Gjødslingsiltak for å redusere diffuse utslipp

Gjødslingspraksis vil påvirke avrenningen av fosfor og nitrogen i landbruket. Stortinget ble i forbindelse med jordbruksoppgjøret for 1995 orientert om at enkelte av tiltakene i tiltaksanalysen hadde gitt mindre reduksjon av nitrogen- og fosfortilførslene til Nordsjøen enn forutsatt. Dette gjaldt spesielt tiltaksgruppen «endret gjødsling», «delt gjødsling» og «reduksjon i bruken av gjødssel per dekar». Resultatet skyldes dels at gjennomføringsgraden av tiltakene «bruk av fangvekster» og «delt gjødsling» var lavere enn forutsatt. En annen årsak var at forutsetningene som opprinnelig ble lagt til grunn for å beregne effekten av tiltaket «*reduisert gjødsselsintensitet*» for nitrogen, ble revurdert. Ifølge proposisjonen var forutsetningene således ikke i samsvar med hva kunnskapsgrunnlaget senere tilsa.<sup>139</sup>

#### Kunstgjødselavgiften

Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet har forskjellig syn på i hvilken grad miljøavgift på kunstgjødssel er et egnet virkemiddel. Miljøverndepartementet har argumentert for avgiften, mens Landbruksdepartementet har ment avgiften ikke har virket hensiktsmessig.

Miljøverndepartementet mener at det er et dilemma at det bare fokuseres på ett og ett miljøproblem når det skal tas beslutning om et miljøtiltak. I forbindelse med debatten om kunstgjødselavgiften ble det hele tiden fokusert på overgjødslingsproblemet og kost-nytte ble vurdert utelukkende i forhold til dette miljøproblemet. Ifølge departementet ville det være mer hensiktsmessig å se på kunstgjødselavgiften som et virkemiddel som har virkninger for overgjødsling, klimagassutslipp som påvirker ozonlaget, og amoniakkutslipp som har effekter på biologisk mangfold lokalt.

I intervju med Landbruksdepartementet ble det opplyst at det isolert sett ikke ble dokumentert effekter i form av redusert gjødslingsnivå som en følge av kunstgjødselavgiften. Allerede under utredningen av virkemiddelet ble det fra forskerhold påvist usikkerhet om effekten. Ut fra økonomiske analyser kan det slutes at en sterk økning av avgiftsnivået på kunstgjødssel vil redusere forbruket. Ifølge departementet er det imidlertid vanskelig å heve avgiftene da det ikke er sikkerhet for at en oppnår tilstrekkelige miljøeffekter. Årsaken til dette er at effekter som reduserte avlinger vil medføre at bøndene må ta i bruk alternative tiltak som kjøp av fôr og nydyrking for å kompensere for avlingstapet. Dette er med på å gjøre den totale miljøeffekten usikker. Økte miljøavgifter vil også ha kostnadmessige effekter for bruken av kunstgjødssel generelt og ikke bare for den overdoseringen som påviselig fører til tap av næringsstoff-

<sup>134</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

<sup>135</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

<sup>136</sup> Stubbareal betyr at det ikke forekommer noen form for jordarbeiding om høsten, som pløying eller harving.

<sup>137</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.

<sup>138</sup> St.prp. nr. 75 (1998–99) Om jordbruksoppgjøret for 1999.

<sup>139</sup> St.prp. nr. 61 (1994–95) Jordbruksoppgjøret for 1995.

fer.<sup>140</sup> Departementet opplyste at heller ingen andre land har funnet et hensiktsmessig avgiftsnivå på kunstgjødning for å redusere lekkasjer av nitrogen og fosfor fra jordbruksarealer.

Miljøverndepartementet opplyste at kunstgjødselavgiften ble innført i Norge i 1989. Da den ble innført, var det enighet om at den skulle legges på 50 %, dvs. omtrent tre kroner per kg nitrogen. I slutfasen ble det inngått et kompromiss hvor det ble innført en avgift på ca. en krone per kg nitrogen. Miljøverndepartementet har hevdet at en krone per kg nitrogen er for lavt til at det er mulig å oppnå effekter. Kunstgjødselavgiften er senere avvirket i sin helhet, og man har dermed ikke lenger muligheten til å øke avgiften som et virkemiddel for å oppnå reduksjoner i nitrogenutslippene. Kunstgjødselavgiften ble opphevet i forbindelse med jordbruksoppgjøret for 1999.<sup>141</sup>

Miljøavgift på kunstgjødning ble omtalt av utvalget som vurderte virkemidlene i miljøpolitikken. Her framgår det at en miljøavgift ut fra økonomisk teori vil utløse andre tiltak som medfører bedre nitrogenutnyttelse. Utvalget kaller dette for virkemiddelets *substitusjonsvirkninger*. Ifølge utvalget vil bruken av virkemiddelet «avgift på nitrogen i kunstgjødning» i større eller mindre grad stimulere alle andre tiltak i tiltaksanalysen som har som målsetting å redusere nitrogenavrenning fra jordsmonnet. Slike generelle økonomiske virkemidler er kostnadseffektive opp til et nivå langt over det avgiftsnivået som var satt, ifølge utvalget. En økning i avgiftene vil imidlertid føre til fordelingsvirkninger som må ses i sammenheng med de samlede overføringene og økonomien i de enkelte produksjonsenhetene i landbruket.<sup>142</sup>

### Gjødslingspraksis

Bedre tilpasning av gjødsling til plantenes behov for næring vil være et effektivt virkemiddel for å redusere forurensning fra jordbruket. Det er satt inn betydelige ressurser i arbeidet, bl.a. gjennom utarbeiding av gjødslingsplaner, prognoser for nitrogenbehovet i vekstsesongen m.v.<sup>143</sup> Fra 1. januar 1998 ble det innført obligatorisk gjødslingsplanlegging på alle gårdsbruk. I 1997 ble ca. 70 % av jordbruksarealet i drift drevet etter gjødslingsplan, ifølge proposisjonen fra jordbruksoppgjøret for 1998.<sup>144</sup> Landbruksdepartementet opplyste i intervju at det faglige grunnlaget for obligatorisk gjødslingsplanlegging er dokumentert i forsøk og praktisk anlagte undersøkelser.

Resultatkontrollen i jordbruket har kartlagt om-

setningen av kunstgjødning og spredning av effektivt stoff fra husdyrgjødsel. En samlet framstilling av omsatt mengde nitrogen fra kunstgjødning og effektiv nitrogen spredd fra husdyrgjødsel viser at det har vært små variasjoner i perioden 1989 til 1997. For fosfor har det vært en svak nedgang i denne perioden.<sup>145</sup>

Miljøverndepartementet orienterte om at det i dag er mulig å oppnå bedre resultater med bruken av husdyrgjødsel enn hva man hittil har klart å oppnå fordi det har vært en sterk teknologisk utvikling. Det kan stilles teknologikrav, og det finnes teknologi i dag som både fjerner store deler av avrenningen til vann og tapet til luft. Teknologien er bl.a. trykkdyser som tynner ut og sprøyter husdyrgjødsel rett ned i jorda. I Sverige har myndighetene krevd at denne teknologien benyttes, og det er tatt i bruk investeringsvirkemidler for å kjøpe teknologien. Miljøverndepartementet vurderer løpende i samarbeid med Landbruksdepartementet virkemidler for å øke bruken av slik teknologi.

I prinsippet kan Miljøverndepartementet ta initiativ til ethvert tiltak, også innenfor landbruket. Husdyrgjødselsforskriften er i dag hjemlet både i forurensningsloven og jordloven, og er den mest sentrale forskriften som Miljøverndepartementet har et direkte ansvar for i samarbeid med landbrukssektoren. Det foregår i dag et arbeid med å overføre forskrifter til den sektoren som blir berørt. Videre samordnes flere forskrifter og myndighet delegeres til kommunene. Miljøverndepartementet ønsker å overføre ansvaret til sektorene og delegere myndigheten til kommunene siden miljøproblemene ofte har lokal karakter.

### Faglig usikkerhet

Landbruksdepartementet bekreftet overfor Riksrevisjonen at det har vært mangel på akseptable og effektive tiltak i landbruket for å redusere nitrogenutslipp. Dette har medvirket til at målene om reduksjon av nitrogenutslipp til Nordsjøens utsatte områder ikke er nådd. Ifølge departementet er noe av årsaken at effektene ble overvurdert og at beregningsmetodene var usikre da tiltakene ble utredet. Stortinget er orientert om denne usikkerheten.<sup>146</sup> Det var også knyttet usikkerhet til forholdene i 1985. Ifølge departementet kan manglende grunnlag da tiltakene ble utredet, også forklare at tiltakene ikke har vært effektive nok. Ifølge departementet forskes det fremdeles på å utvikle effektive tiltak for å redusere nitrogenutslippene fra landbruket. Nye tiltak er iverksatt på bakgrunn av at enkelte tiltak ikke har vært effektive nok. De nye tiltakene som er iverksatt, er bruk av rensedammer, gresskledde vannveier, vegetasjonssoner, gjødslingsplaner, prognoser om nitro-

<sup>140</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.

<sup>141</sup> St.prp. nr. 75 (1998–99) Jordbruksoppgjøret for 1999.

<sup>142</sup> NOU 1995:4 Virkemidler i miljøpolitikken.

<sup>143</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

<sup>144</sup> St.prp. nr. 67 (1997–98) Jordbruksoppgjøret for 1998.

<sup>145</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

<sup>146</sup> Jamfør St.meld. nr. 64 (1991–92), Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene.

gentilstanden om våren og miljørettet omlegging i kornområder. Mer vellykkede tiltak som endret jordarbeiding og bruk av fangvekster har blitt forsterket.

Det er faglig usikkerhet knyttet til den kvantitative sammenhengen mellom næringssaltbelastning (dose) og miljøeffekter i marint miljø (respons). Stortinget er informert om at det på denne bakgrunn fortsatt er behov for forskning knyttet til dose-respons-sammenhenger. Utvikling av forvaltningsverktøy vil være nødvendig for å kunne ta faglig best mulig beslutninger om nødvendige tiltak, framgår det i orienteringen som er gitt til Stortinget.<sup>147</sup> Miljøverndepartementet opplyste i intervjuet at det ikke har vært foretatt en nærmere, samlet utredning av tiltak og virkemidler for å redusere nitrogenutslippene slik det ble tatt initiativ til i meldingen. Utredningen har vært utsatt av to grunner. På den ene siden har det vært uenighet om finansieringen mht. om det er landbruksforvaltningen eller miljøvernforvaltningen som skal dekke kostnadene. På den andre siden har myndighetene ventet på den sektorvise miljøhandlingsplanen som også vil belyse denne problemstillingen mer konkret.

Landbruksdepartementet bekreftet at tidligere vurderinger av miljøeffekten og kostnadseffektiviteten som er gjennomført for å finne sammenhengen mellom redusert gjødslingsintensitet og nitrogenavrenning (dose-respons), var overvurdert. Denne usikkerheten var også omtalt i tiltaksanalysen fra SFT og meldingen som ble lagt fram for Stortinget.<sup>148</sup> Landbruksdepartementet opplyste videre at det ikke er gjennomført nyere feltundersøkelser som kan belyse sammenhengen mellom dose og respons på en bedre måte.

#### 4.4.2.3 Tekniske tiltak rettet mot punktutslipp

Det er gjennomført undersøkelser av omfanget av tekniske miljøtiltak i jordbruket mot punktutslipp. Tilskuddsordningen ble iverksatt høsten 1988 og ble gjennomført fram til 1997. Antallet godkjente planer for tiltak økte fra 1989 til 1991 og gikk deretter ned fram til 1996. Fra 1996 til 1997 var det en økning på 33 % i godkjente planer.<sup>149</sup>

#### 4.4.2.4 Plantevernmidler

Landbruksdepartementet har opplyst at det i forbindelse med oppfølgingen av OSPAR-konvensjonen og nordsjødeklarasjonene ble besluttet å ta enkelte miljøgifter ut av bruk. For landbruket medførte ikke dette store utfordringer ettersom flere av disse miljøgiftene allerede var, eller var i ferd med å tas ut av bruk. I tillegg er det gjennomført en del overvåk-

ningsprogrammer over plantevernmidler, og det er ifølge departementet ikke påvist at det er tilført plantevernmidler fra landbruket til elvene som renner ut i det sårbare området i Nordsjøen.

Departementet opplyste at handlingsplanen for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler ikke er et tiltak som er en direkte oppfølging av OSPAR-konvensjonen, men at det generelt er et gunstig tiltak for reduserte utslipp av miljøgifter til vannforekomstene. Ifølge departementet er de farligste miljøgiftene allerede tatt ut, men når det gjelder plantevernmidler er det vanskelig å ta ut alle miljøgiftene. Handlingsplanen gjelder for perioden 1998–2002. Handlingsplanen er bl.a. en oppfølging av St.prp. nr. 1 (1998–99) fra Landbruksdepartementet der Stortinget ble informert om at Planteforsk hadde kommet fram til at det er potensiale for reduksjon og tilpasning av plantevernmiddelbruken uten at det får uakseptable konsekvenser for landbruket.

Et virkemiddel som skal bidra til å oppfylle handlingsplanen, er avgiften på plantevernmidler. Avgiftssystemet ble lagt om fra 1. mars 1999 som en følge av denne planen. Endringen medførte at plantevernmidler nå blir gruppert i avgiftsklasser etter iboende egenskaper og eksponeringsbelastning. Avgiften, som tidligere var basert på omsetningsverdi, er etter omleggingen basert på normerte arealdoser differensiert etter midlenes risiko for helse- og miljøskader. For at avgiften skal få tilstrekkelig effekt i forhold til målsettingene, vil nivået på avgiften bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.<sup>150</sup> I jordbruksoppgjøret for 1998 ble det forutsatt at det skal kompenseres for hele avgiften gjennom jordbruksavtalen fra og med 1999.<sup>151</sup> Omsetningsstatistikker viser at det har vært en økning i omsetningen av plantevernmidler. I rapporten fra SSB framkommer det at totalt forbruk har økt betydelig fra 1997 til 1998. Omsetningen steg fra 755 tonn til 951 tonn. Ifølge rapporten skyldes økningen hamstring som følge av omlegging i avgiftssystemet i 1999.

Ifølge Landbruksdepartementet har Miljøverndepartementet rapportert til OSPAR at tiltakene vedrørende plantevernmidler er gjennomført. Handlingsplanen som gjelder i dag, har derfor liten *juridisk relevans* til OSPAR-konvensjonens tidligere vedtak om at bestemte miljøgifter skulle tas ut.

#### 4.4.3 Kontroller og reaksjoner på brudd

OSPAR-konvensjonens krav om et kontrollsystem for å vurdere om tillatelser og reguleringer overholdes, er på landbrukssektoren regulert gjennom lover og forskrifter.<sup>152</sup> På landbrukssektoren utarbeides det forskrifter med spesifikke bestemmelser om kontroll for hvert enkelt miljøtiltak. Myndighetenes forvalt-

<sup>147</sup> St. meld. Nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

<sup>148</sup> St.meld. nr. 64 (1991–92), Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene.

<sup>149</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

<sup>150</sup> St.prp. nr. 1 (1999–2000) Landbruksdepartementet

<sup>151</sup> St.prp. nr. 67 (1997–98) Jordbruksoppgjøret for 1998 og St.prp. nr. 1 (1999–2000) fra Landbruksdepartementet.

<sup>152</sup> Jamfør kap. 3.2.3 og 3.2.4



ning av dette systemet kan si noe om i hvilken grad miljøtiltak og virkemidler blir fulgt opp som forutsett.

Landbruksdepartementet opplyste at departementet ikke har fastsatt bestemmelser om kontroller av tiltak for reduksjon av forurensning fra miljøgifter og næringssalter knyttet kun til OSPAR-konvensjonen, men at de eksisterende kontroll- og rapporteringsrutinene skal ivareta slike hensyn. Den enkelte bonde er ansvarlig for å hindre utslipp fra punktkilder, og dersom det forekommer brudd, blir det fulgt opp rettslig med hjemmel i forurensningsloven.

På landbrukssektoren er det to typer kontroll. På den ene siden gjennomføres det kontroller av om lag fem prosent av gårdsbrukene hvert år. Dernest foretas det kontroller av om opplysninger på søknadene er riktige, og at det kan dokumenteres at planer foreligger og er tilfredsstillende.<sup>153</sup>

#### Endret jordarbeiding

Det foretas kontroll av 20 % av søkermassen for tilskudd til endret jordarbeiding. Ved feil skal det trekkes to ganger det beløpet som er gitt i tilskudd, og som knytter seg til feilene. Inndratte beløp omfatter også beløp der søkeren har trukket sin søknad.<sup>154</sup>

Det har vært en gradvis økning fra i underkant av 82 mill. kroner i 1995 til i overkant av 98 mill. kroner i 1998 i utbetalte tilskudd til endret jordarbeiding. Når det gjelder bruk av sanksjoner i form av inndratte beløp, har det vært noe variasjon i perioden, med en samlet nedgang fra ca. 380 000 kroner i

1995 til ca. 194 000 kroner i 1998. Omregnet til prosent utgjør dette for 1995 ca. 0,5 %, mens det i 1998 var ca. 0,2 % trekk i tilskuddene.

I Riksrevisjonens undersøkelse av kommunene er omfanget av kontroller og registrerte brudd på forskriften om endret jordarbeiding kartlagt. Tabell 15 viser at omfanget av brudd på forskrift om endret jordarbeiding har vært relativt lavt i perioden, men med en klar økning til 7,9 % for 1998.

Tabell 15 Antall kontroller og brudd, endret jordarbeiding, 1995–1998

År	Kontroller	Brudd/avvik antall og prosent	
1995	2218	98	4,4 %
1996	2158	63	2,9 %
1997	2342	83	3,5 %
1998	2262	179	7,9 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til kommunene, 1999.

#### Miljørettet omlegging i kornområder

Tabell 16 viser at det var en økning fra 16 utbetalinger fra ordningen ble innført i 1996 til 286 i 1997 og 245 i 1998. Ordningen ble første gang kontrollert i 1997 da det ble gjennomført 35 kontroller som avdekket sju brudd på forskriften. Det ble foretatt trekk for alle sju bruddene i 1997. I 1998 ble 33 tilskudd kontrollert. Av disse ble det avdekket fem brudd, tre av disse fikk trekk i tilskuddet.

Tabell 16 Antall kontroller, brudd og sanksjoner: omlegging i kornområder, 1996–1998

År	Antall utbetalte tilskudd	Antall kontroller	Antall og prosent registrerte brudd		Antall trekk i tilskudd
1996	16	-	-	-	-
1997	286	35	7	20 %	7
1998	245	33	5	15 %	3

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999.

#### Tilstrekkelig spredeareal for husdyrgjødsel

Kontrollen gjennomføres på grunnlag av søknad om produksjonstilskudd. Alle bruk som søker tilskudd kontrolleres. Dette tilsvarer nær samtlige av gårdsbruk med husdyrhold. Sanksjonsformen er 4 000 kroner per gjødseldyrenhet som tilsvarer ca. 1 000 kroner per dekar for lite spredeareal.<sup>155</sup> Oversikten viser at det har vært en nedgang fra 477 i 1996 til 347 i 1998 i antallet bruk i hele landet som ikke har hatt tilstrekkelig spredeareal. Når det gjelder «nordsjøfylkene» har det vært et relativt stabilt antall bruk med for lite spredeareal i perioden, jf. tabell 17.

<sup>153</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.

<sup>154</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.

<sup>155</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.

Tabell 17 Antall bruk med for lite spredeareal, hele landet og nordsjøfylkene, 1996–1998

År	Hele landet	Nordsjøfylkene
1996	477	65
1997	312	61
1998	346	64

Kilde: Landbruksdepartementet

Tabell 18 viser at det var en markant nedgang i antallet kontroller fra 1995 (1124) til 1998 (207). Samtidig er det registrert en økning i avdekkede brudd på forskriften. Økningen er fra ca. 17 % i 1995 til ca. 34 % i 1997, deretter er det en nedgang til 29 % i 1998. Kontroller av gjødselanlegg skjer som oftest ved mistanke om brudd. Prosenten for an-



del brudd vil derfor ikke være representativ for den generelle tilstanden.<sup>156</sup> Når det gjelder sanksjoner, er det en nedgang i den mildeste reaksjonsformen,

samtidig er det registrert en økning i de sterkere sanksjonsformene forurensningsgebyr og politianmeldelse i hele perioden.

Tabell 18 Antall kontroller, brudd og reaksjoner/sanksjoner: gjødselsanlegg, 1995–1998

År	Kontroller	Brudd/avvik antall og prosent		Pålegg om forbedring	Forurensnings- gebyr	Politi- anmeldelser
		antall	prosent			
1995	1124	188	16,7 %	161	5	3
1996	763	234	30,7 %	127	13	7
1997	323	111	34,4 %	69	12	18
1998	207	60	29 %	56	16	10

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999.

### Gjødslingsplanlegging

Forskriften om gjødslingsplanlegging trådte i kraft 1. januar 1998, og det ble fra og med vekstsesongen 1998 obligatorisk for alle gårdsbruk å ha en gjødslingsplan. Alle bruk som søker tilskudd, kontrolleres gjennom opplysninger som gis av søkeren. Når det gjelder kravet om obligatorisk gjødslingsplan, gjelder den ordinære fem-prosent-kontrollen. Det kontrolleres at de opplysningene som er gitt er korrekte, og at gjødslingsplan kan dokumenteres. Størrelsen på trekket i produksjonstilskudd varierer etter antall dekar. Laveste trekk er for bruk mindre enn 100 dekar, for disse trekkes det 2 000 kroner. Høyeste trekk er på 5 000 kroner og gis til bruk større enn 400 dekar.<sup>157</sup>

1998 var første året det ble foretatt trekk for ordningen. Det ble foretatt trekk for 2892 bruk i hele landet i 1998. Av disse var 1509 bruk i «nordsjøfylkene». Kommunene har opplyst at 3414 kontroller ble gjennomført i 1998. Av disse ble det avdekket 444 brudd som utgjør 13 % brudd på ordningen.<sup>158</sup>

### Støtte til miljøtiltak

Landbruksdepartementet har gitt støtte til utbedring av tekniske anlegg i landbruket med midler over jordbruksavtalen. Før tilskuddsbeløpet blir avregnet og utbetalt kontrollerer Fylkesmannen at anlegget er i samsvar med plan. Ifølge Landbruksdepartementet fører dette til at feil og mangler blir rettet før endelig godkjenning foreligger. Departementet påpeker at det er betydelige beløp som blir inndratt. Dette skyldes hovedsakelig at søknader ikke er iverksatt bl.a. fordi husdyrhold har opphørt og krav om utbedring av anlegg har bortfalt.<sup>159</sup>

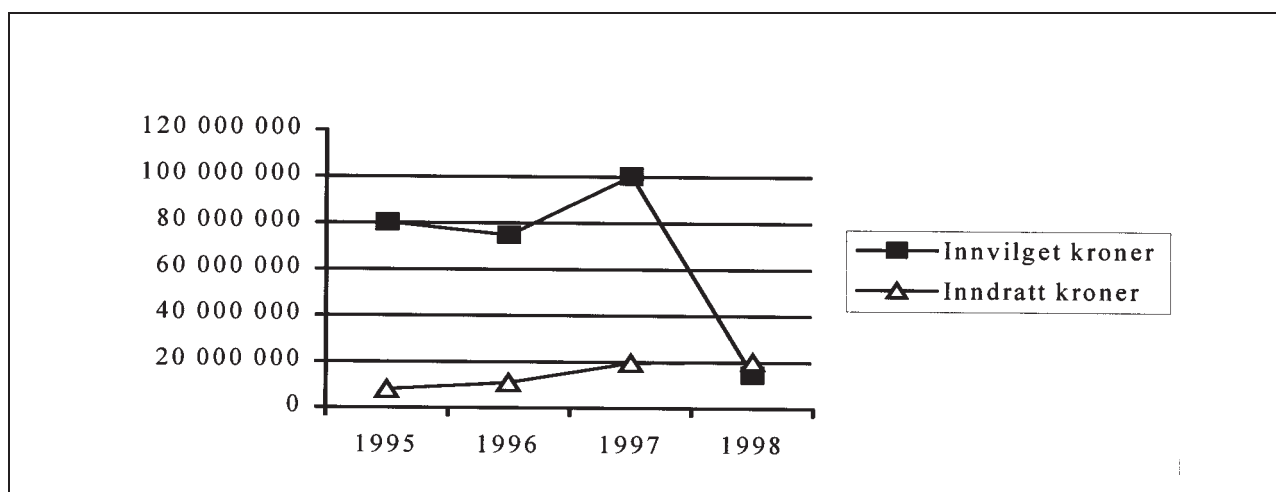
Oversikten nedenfor viser en økning i utbetalte tilskudd fra ca. 80 mill. kroner i 1995 til ca. 100 mill. kroner i 1997. Departementet har opplyst at enkelte tiltak i ordningen i 1998 ble overført til BU-ordningen (midler til bygdeutvikling), og at dette forklarer nedgangen i utbetalinger fra over 100 mill. kroner i 1997 til i underkant av 15 mill. kroner i 1998. Når det gjelder inndratte beløp, har det også vært en stigning i hele perioden fra ca. åtte mill. kroner i 1995 til ca. 20 mill. kroner i 1998. Inndratte beløp i 1998 overstiger utbetalte beløp med ca. 5,5 mill. kroner for det samme året. Departementet har opplyst at det i 1998 var et etterslep i inndratte bevilgninger fordi brukeren har en frist for gjennomføring av miljøtiltakene på tre år, jf. figur 7.

<sup>156</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.

<sup>157</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.

<sup>158</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.

<sup>159</sup> Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999.



Figur 7 Utbetalte tilskudd og inndratte kroner for miljøtiltak i landbruket, 1995–1998

Kilde: Landbruksdepartementet

Oversikten i tabell 19 viser en samlet nedgang i kontrollomfanget for hele perioden. Omfanget av

brudd på forskriften viser en tilsvarende nedgang for perioden 1995–1998.

Tabell 19 Antall kontroller og brudd på forskrift om miljøtiltak, 1995–1998

År	Antall kontroller	Brudd/avvik	
		Antall	prosent
1995	598	77	12,9 %
1996	724	111	15,3 %
1997	382	21	5,5 %
1998	312	17	5,4 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999

Det er Fylkesmannen og kommunene som gjennomfører kontrollene på landbrukssektoren. Det er foretatt en undersøkelse av Fylkesmannens oppfatning av hvor effektive virkemidlene i tilknytning til kontroller og sanksjoner er. Flestparten (12) mener at virkemidlene er nokså effektive og fire mener at de er effektive. Fylkesmannen i to fylker har opplyst at virkemidlene er mindre effektive, mens ingen opplyste at virkemidlene ikke er effektive.

Når det gjelder kommunenes oppfatning, har et stort flertall av disse gitt uttrykk for at de er tilfreds med virkemidlene de forvalter. Ca. 58 % oppga at virkemidlene er nokså effektive, og ca. 30 % mener de er effektive. Det er ca. ni prosent som mener at virkemidlene er mindre effektive, mens i overkant av to prosent mener de ikke er effektive.

#### Plantevernmidler

Landbrukstilsynet fører oversikter over årlig omsetning oppgitt som antall kg virksomt stoff for stoffer som er godkjent. Tilsynet har også oversikt over om det omsettes stoffer som ikke er godkjent. Ifølge en orientering fra tilsynet har det ikke forekommet om-

setning av stoffer på «Nordsjølista» etter 1995 som ikke har vært godkjent.<sup>160</sup>

#### 4.4.4 Rapporteringsordninger

Landbruksdepartementet bekrefter at det er utviklet resultatoppfølgingssystemer i tilknytning til miljøtiltak i landbrukssektoren:

- Jordsmonnsovervåkningsprogrammet (JOVÅ-programmet) registrerer utslipp av plantevernmidler, tungmetaller og næringssalter fra landbruket. Funnene fra JOVÅ-programmet presenteres som rapport som Landbruksdepartementet utgir årlig i samarbeid med Miljøverndepartementet og SFT.<sup>161</sup>
- Resultatkontroll i jordbruket er gjennomført av SSB. Denne viser gjennomføringen av tiltak mot forurensning i jordbruket. Departementet opplyste at det i samarbeid med Miljøverndeparte-

<sup>160</sup> Brev fra Landbrukstilsynet til Landbruksdepartementet 1. september 1999

<sup>161</sup> Jordsmonnsovervåkning i Norge. Resultatkontroll jordbruk 1997.

mentet er laget et system for resultatkontroll av tiltak som er iverksatt i forbindelse med miljøarbeidet i landbruket. Resultatene presenteres i form av rapporten «Resultatkontroll jordbruk» som SSB gir ut årlig.

Det er ulike forskningsinstitusjoner som er benyttet for å registrere utviklingen av miljøvirkningene fra landbruket. Landbruksdepartementet har opplyst at Norsk institutt for vannforskning (NIVA) har gjennomført resultatkontroll av næringssalttilførsler og vannkvalitetstilstand og -utvikling i jordbruket i 1997.<sup>162</sup> Videre har Jordforsk og Planteforsk gjennomført resultatkontroll på oppdrag fra Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn og lagt fram rapport om jordsmonnsovervåkingen i Norge.

Fylkesmannens landbruksavdeling, Statens landbruksstilsyn, Statens landbruksbank og Statens kornforretning rapporterer årlig inn til Landbruksdepartementet. Ifølge departementet rapporteres det på antallet søknader om tilskuddsordninger og hvor mange søkere som får utbetalt tilskudd for ulike ordninger. Datamateriale fra søknader om produksjonstilskudd og andre økonomiske støtteordninger som Landbruksdepartementet forvalter, inngår som grunnlagsdata i resultatkontrollen fra SSB. I tillegg samler SSB årlig inn opplysninger om arealer og gjødslingspraksis mv. fra et utvalg driftsenheter i landbruket. Dataene sammenstilles i SSBs rapport om resultatkontrollen i jordbruket og gir opplysninger om status og utvikling for gjennomføringen av miljøtiltakene i jordbruket.<sup>163</sup>

Landbruksdepartementet har opplyst i intervju at det har lagt opp til at det settes opp samlede oversikter som bl.a. SSBs resultatkontrollrapporter, og at det skal rapporteres innunder den enkelte miljøordning/tiltak. Departementet benytter informasjonen fra resultatoppfølgingssystemene til å justere enkelttiltakene dersom det er avvik fra målene.

Fylkesmennene er tillagt kontrolloppgaver i forbindelse med oppfølgingen av miljøtiltakene i landbruket. Miljøtiltakene i landbrukssektoren er hjemlet i forurensningsloven som miljøvernavdelingene følger opp, og jordloven som landbruksavdelingene følger opp. Miljøtiltakene som landbruksavdelingene forvalter, er hovedsakelig frivillige ordninger det kan søkes økonomisk støtte til. Det kan derfor forekomme regionale variasjoner mht. om frivillige ordninger er iverksatt eller ikke. I tillegg er ikke alle tiltakene like aktuelle i alle landsdelene. Det vil derfor være variasjoner mht. om Fylkesmannen i det enkelte fylket rapporterer til landbruksmyndighetene eller miljøvernmyndighetene. Alle fylkesmannsembetene har oppgitt til Riksrevisjonen at de rapporterer årlig om sine aktiviteter når det gjelder miljøtiltakene i

landbrukssektoren. Ti har opplyst at de rapporterer til Landbruksdepartementet, en rapporterer til Landbruksstilsynet, 16 rapporter til SFT og tre har oppgitt at de rapporterer til andre instanser.

Kommunenes rapportering om sin virksomhet mht. til oppfølgingen av tilsynsvirksomheten skjer ved at de returnerer utfylt kontrollskjema til Fylkesmannens landbruksavdeling. Ifølge kommunene rapporterer ca. 86 % årlig eller oftere enn årlig (N = 344). Ni prosent har oppgitt at de rapporterer sjeldnere enn årlig, og ca. fem prosent har opplyst at de aldri rapporterer om sin aktivitet.

### *Evalueringer*

Landbruksdepartementet orienterte om at det gjennomføres evalueringer av tiltak som er iverksatt for å redusere utslipp av miljøgifter og næringssalter i landbruket. Det er i første rekke tilskuddsordninger som blir evaluert, men også andre tiltak evalueres. Det er forskningsinstitusjoner og andre faginstusjoner som gjennomfører evalueringene for departementet. Ifølge departementet blir evalueringer gjennomført etter behov. Den siste ble gjennomført i 1999 og omhandler tilskuddsordningen «miljørettet omlegging i kornområder». Her ble det konkludert med at målsettingene med ordningen i stor grad er oppfylt, men at det er brukt for mye administrative ressurser til gjennomføringen.

## **4.5 STATUS**

Fylkesmannens miljøvernavdelinger har et særskilt ansvar for å følge opp og formidle statlige miljømål og tiltak i sitt fylke. Det vil her bli gitt en presentasjon av Fylkesmannens oppfølging på regionalt nivå, og en omtale av status for overgjødsling og miljøgifter.

### **4.5.1 Fylkesmannens oppfølging**

Tabell 20 nedenfor viser at utvalget deler seg på midten når det gjelder oversikt over avrenning av næringssalter på tvers av sektorene i fylket. Det er likevel verdt å merke seg at halvparten har gitt uttrykk for at de i begrenset grad eller liten grad har slik oversikt. Den andre halvparten har oppgitt at de i stor eller ganske stor grad har oversikt over utslipp og avrenning på tvers av sektorene i fylket.

Når det gjelder oversikt over miljøtilstanden i vannforekomstene i sitt fylke, har flesteparten (15) gitt uttrykk for god oversikt. Et mindretall på til sammen tre opplyste at de i begrenset grad og liten grad har oversikt over miljøtilstanden i vannforekomstene.

Når det gjelder vassdrag i områder med spredt bebyggelse, har Fylkesmannen i et flertall (13) av fylkene gitt uttrykk for liten oversikt over miljøtilstanden. Et lite mindretall (fem) av fylkene har gitt uttrykk for god oversikt.

<sup>162</sup> JOVÅ-Overvåking av jordbrukspåvirkede vannforekomster. Næringssalttilførsler, vannkvalitetstilstand og -utvikling.

<sup>163</sup> Rapport 99/12, SSB: Resultatkontroll jordbruk 1999.

Tabell 20 Fylkesmannens oppfølging

	I stor grad	I ganske stor grad	I begrenset grad	I liten grad
Graden av oversikt Fylkesmannen har over utslipp og avrenning av næringssalter på tvers av sektorene i fylket .....	3	6	8	1
Graden av oversikt Fylkesmannen har når det gjelder miljøtilstanden i vannforekomstene i sitt fylke .....	3	12	2	1
Graden av oversikt Fylkesmannen har over miljøtilstanden i vassdrag i områder med spredt bebyggelse .....	2	3	7	6

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til Fylkesmannen, 1999 (N=18)

Selv om det er variasjoner mellom fylkene når det gjelder oversikt over miljøtilstand og utslipp/avrenning av næringssalter, har alle med unntak av ett fylke utarbeidet miljøstatusrapport.

#### 4.5.2 Overgjødning

Stortinget er orientert om status for måloppnåelsen for reduksjoner i utslipp av fosfor og nitrogen.<sup>164</sup> Det framgår i meldingen til Stortinget at utslippene av fosfor i området svenskegrensa til Lindesnes er samlet redusert med 49 % siden 1985. Dette innebærer at reduksjonsmålet for fosfor er nådd. Utslippene av nitrogen i områdene svenskegrensa til Strømstangen fyr og Indre Oslofjord er samlet redusert med 18 % siden 1985. Måloppnåelsen for nitrogen er altså vesentlig lavere enn forutsatt. Ifølge Miljøverndepartementet er årsaken til at målene for nitrogen ikke er nådd, usikkerhet knyttet til behovet for fjerning av nitrogen og liten vilje i kommunene til å bære kostnadene ved renseanlegg for nitrogenfjerning. Departementet påpekte at det fortsatt er et mål om 50 % samlet reduksjon i utslippene av nitrogen, men viste til at det skal foretas en ny tiltaksanalyse som skal evaluere målet og tiltakene. Målsettingen om 50 % reduksjon i utslippene av nitrogen er i dag satt til 2005, men departementet presiserte at det er usikkerhet knyttet til om dette lar seg gjøre.

Tabellene 21, 22 og 23 viser prosentvis reduksjon i utslipp av nitrogen og fosfor til utsatt område<sup>165</sup> fra de tre sektorene i forhold til basisåret 1985. Sektormålsettingene for fosfor og nitrogen er oppgitt i parentes.

<sup>164</sup> St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>165</sup> Utsatt område er i denne sammenheng kyststrekningen Svenskegrensa-Lindesnes. Dette området er definert som problemområde i forhold til nordsjødeklarasjonene og OSPAR Rekommandasjon 88/2 (Kilde: «Tilførsel av næringssalter til Norges kystområder 1997, beregnet med tilførselmodellen TEOTIL», SFT/NIVA).

Tabell 21 Status for utslipp av fosfor og nitrogen, industri, 1995–1998

År	Fosfor (50 %) Status	Nitrogen (75 %) Status
1995 .....	41 %	66 %
1996 .....	38 %	63 %
1997 .....	40 %	67 %
1998 .....	20 %	71 %

Kilder: Budsjettproposisjoner fra Miljøverndepartementet 1994–99 og TEOTIL-rapporter for 1996–98

Tabell 22 Status for utslipp av fosfor og nitrogen, avløp, 1995–1996

År	Fosfor (54 %) Status	Nitrogen (44 %) Status
1995 .....	50 %	–2 %
1996 .....	53 %	1 %
1997 .....	60 %	11 %
1998 .....	61 %	13 %

Kilder: Budsjettproposisjoner fra Miljøverndepartementet 1994–99 og TEOTIL-rapporter for 1996–98

Tabell 23 Status for utslipp av fosfor og nitrogen, landbruk, 1995–1996

År	Fosfor (40 %) Status	Nitrogen (44 %) Status
1995 .....	27 %	19 %
1996 .....	26 %	–

Kilder: Budsjettproposisjoner fra Miljøverndepartementet 1994–99.

Nitrogenutslippene fra jordbruket har vært tilnærmet likt siden 1994. Det har av den grunn ikke



blitt foretatt oppdateringer av data siden 1996.<sup>166</sup> Det er også usikkerhet knyttet til modellen som benyttes til å kartlegge de totale næringssaltutslippene fra landbruket til sårbart område i Nordsjøen.<sup>167</sup> Det er ikke oppgitt i budsjettproposisjonene fra Miljøverndepartementet for årene 1994–2000 hva som er status for reduksjoner av nitrogenutslipp fra 1996 til 1998 eller status for fosforutslipp fra 1997 og 1998 på de tre sektorene.

#### *Ny tiltaksanalyse*

Miljøverndepartementet opplyste i intervju at det i 2000 skal vurderes å gjennomføre en ny tiltaksanalyse på næringssaltet nitrogen. Bakgrunnen for en eventuell ny tiltaksanalyse er den løpende diskusjonen knyttet til rensing av nitrogen. Tiltaksanalysen vil kritisk vurdere det målet som er satt om å redusere utslippene av nitrogen (med 50 % i forhold til 1985). Flere land har problemer med å oppfylle dette målet. Videre vil den nye tiltaksanalysen vurdere om det er en hensiktsmessig fordeling mellom de ulike sektorene. Etter utredningen av tiltaksanalysen fra 1992 er EU-direktivene kommet sterkere inn, og disse stiller mer konkrete krav til landbruket. Departementet opplyste at det ikke er foretatt noen evaluering av tiltak iverksatt på bakgrunn av tiltaksanalysen, men at en slik evaluering vil inngå i en eventuell ny tiltaksanalyse.

#### **4.5.3 Miljøgifter**

Mesteparten av utslippsreduksjonene som er oppnådd for miljøgifter, skyldes tiltak innenfor industri-sektoren. Norge har i hovedsak nådd de tallfestede reduksjonsmålene som er satt gjennom nordsjødeklarasjonene og nasjonale beslutninger for en rekke navngitte miljøgifter. Utslippene er likevel ikke tilstrekkelig redusert.<sup>168</sup>

Stortinget er orientert om utviklingen i utslipp av miljøgifter til vann.<sup>169</sup> I orienteringen framgår det at fra 1985 til 1990 var det en sterk nedgang i utslippene av miljøgifter til vann. Fra 1990 og fram til 1995 er det registrert en noe svakere nedgang, og fra 1996 til 1997 er det registrert en svak økning i de relative utslippene. Kjemikaliene har svært ulike egenskaper og farlighet i tillegg til at det er store variasjoner i utslippsmengde for ulike stoff. For å illustrere dette er stoffene vektet sammen mht. farlighet og utslippsmengde.

Arbeidet med å operasjonalisere målsettingene på miljøgiftområdet gjøres innenfor OSPAR-samarbeidet. I denne forbindelse har SFT i samråd med de øvrige nordiske land utarbeidet kriterier for uønskede egenskaper som grunnlag for arbeidet med miljøgifter innenfor OSPAR.<sup>170</sup>

Når det gjelder kontrollvirksomhet overfor helse- og miljøfarlige kjemikalier, har SFT de siste årene dreid sine kontrollaktiviteter mer og mer over mot dette området. Kjemikaliekontrollen ble styrket med to årsverk i 1998, og det er planlagt en ytterligere forsterkning på tre årsverk. Samtidig rettes fokus mer mot helse- og miljøskadelige kjemikalier også ved tradisjonelle utslippskontroller.<sup>171</sup>

<sup>166</sup> St.meld. nr. 8 (1999–2000) regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>167</sup> Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

<sup>168</sup> St.prp. nr. 1 (1996–97) fra Miljøverndepartementet.

<sup>169</sup> Jamfør St.meld. nr. 8 (1999–2000), Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>170</sup> St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

<sup>171</sup> Plan for hvordan kontroll kan bli et forsterket miljøvernpolitisk virkemiddel i kjemikaliearbeidet for perioden 1999–2003» (mars 1999).

## 5 Vurderinger

Norge har ratifisert OSPAR-konvensjonen, som har som formål å forhindre og eliminere forurensning til det nordøstlige Atlanterhavet. Som en del av dette skulle Norge halvere utslippene av fosfor og nitrogen til dette sjøområdet i perioden 1985 til 1995. Undersøkelsen viser at målene har blitt lempet på etter hvert som de ble vanskelige å oppfylle. For miljøgifter har Norge nådd de tallfestede målene, men det er fremdeles behov for ytterligere reduksjoner for å nå målet om å stanse utslippene av miljøgifter innen en generasjon.

Undersøkelsen har fokusert på i hvilken grad forvaltningens valg av tiltak og virkemidler bidrar til å redusere utslippene av fosfor, nitrogen og miljøgifter til det nordøstlige Atlanterhavet. Undersøkelsen viser at det kan stilles spørsmål ved om myndighetene i industri-, avløps- og landbrukssektoren har valgt den mest hensiktsmessige kombinasjonen av virkemidler for å iverksette miljøtiltakene.

### 5.1 OPPFØLGINGEN PÅ INDUSTRISEKTOREN

Når miljøtiltak iverksettes, anbefaler OSPAR-konvensjonen at landene utvikler systemer for å kontrollere at forurensende virksomheter følger opp de påleggene som gis. Hensikten med kontrollsystemene er bl.a. at de skal virke forebyggende og sikre høy grad av etterlevelse av miljøkravene som settes til forurenser. På industrisektoren er det etablert et omfattende kontrollsystem, men til tross for dette synes det ikke som om myndighetenes reaksjoner på brudd har vært tilstrekkelige til å redusere omfanget av brudd i perioden 1995–98.

Bedriftenes egenrapportering til SFT viser at det er brudd på i gjennomsnitt 57 % av utslippstillatelsene hvert år. Andelen brudd på utslippstillatelsene som avdekkes gjennom myndighetenes kontroller, lå i 1997 og 1998 på ca. 40 %. For brudd på internkontrollforskriften er tallene også høye med hhv. ca. 60 % i 1997 og ca. 45 % i 1998. Det relativt høye tallet for 1997 kan skyldes innføringen av ny internkontrollforskrift med strengere krav.

Kontrollsystemet består i hovedsak av to deler: *Bedriftenes* egenkontroll og egenrapportering og *myndighetenes* kontroll av bedriften. Å få bedriftene til å gjennomføre egenkontroll og egenrapportering er en viktig del av kontrollsystemet. Det er derfor nødvendig å stimulere bedriftene til selv å rapportere avvik og iverksette tiltak for å bringe forholdene i

orden. Når brudd avdekkes, må myndighetene reagere, men det kan stilles spørsmål om reaksjonsformen er hensiktsmessig i forhold til å hindre brudd. For strenge reaksjoner fra myndighetenes side kan føre til at bedriftene unnlater å rapportere avvik, og for milde reaksjoner vil ikke alltid virke tilstrekkelig preventivt. Det bør vurderes om denne tosidigheten ved kontrollsystemet krever styrket oppfølging fra myndighetenes side.

På industrisektoren benyttes det gjennomgående milde reaksjonsmidler, fortrinnsvis skriftlige pålegg om å utbedre forholdene. Forurensningsgebyrer og politianmeldelser er benyttet i mindre grad, og det er store variasjoner mellom de enkelte årene. SFT mener at deres stikkprøvekontroller og bedriftenes tilbakemeldinger har vist at skriftlige pålegg er en effektiv reaksjonsform. At andelen brudd holder seg relativt stabilt på et høyt nivå, gjør likevel at det kan reises spørsmål om bruk av strengere sanksjonsformer som første reaksjonsform oftere bør benyttes. Det bør vurderes nærmere om dette på sikt kan fungere mer preventivt.

Det stabilt høye nivået på brudd innen industrisektoren gjør at myndighetene også i større grad bør vurdere mer samordnet og variert bruk av juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Undersøkelsen viser at det i industrisektoren i hovedsak er benyttet juridiske samt til en viss grad også økonomiske virkemidler. Pedagogiske virkemidler i form av spredning av informasjon og kunnskap er i liten grad benyttet. Formidling av kunnskap kan være av stor betydning som forebyggende tiltak, og vil kunne bidra til at bedrifter i større grad oppfyller de miljøkravene som pålegges. SFT har opplyst at de er tilbakeholdne med å informere bedrifter om mulig mindre forurensende teknologi, renseløsninger, stimulerings tiltak, regelverk og strafferegler av frykt for å bli gjort ansvarlige for de valg bedriftene gjør. Selv om OSPAR-konvensjonen anbefaler informasjon som virkemiddel for å spre kunnskap om beste miljøvernpraksis, synes dette virkemiddelet å være lite benyttet.

På industrisektoren er det utviklet et eget resultatoppfølgingssystem, INKOSYS, som bl.a. har som formål å bidra til at myndighetene har overordnet styring og kontroll med de tiltakene som iverksettes. Undersøkelsen viser at INKOSYS stort sett blir benyttet som forutsatt, men at det er enkelte svakheter knyttet til utforming og brukervennlighet. Et flertall av fylkesmennene har opplyst at de ikke er tilfreds med brukervennligheten, veiledningen og opplærin-

gen som er gitt. Lav brukervennlighet kan medføre risiko for svekket effektivitet, feilregistreringer i systemet og i neste omgang manglende styring og kontroll for overordnede myndigheter. Det er av vesentlig betydning at brukergruppene til databasesystemet INKOSYS finner systemet lett tilgjengelig for en hensiktsmessig og effektiv registrering. SFT bør derfor gjennomføre en nærmere kartlegging av hva som må til for at systemet skal fungere så hensiktsmessig som mulig.

## 5.2 OPPFØLGINGEN PÅ AVLØPSSEKTOREN

Fylkesmannen skal kontrollere kommunene som *forurenser*, samtidig som kommunen som *forurensningsmyndighet* skal kontrollere separate avløpsanlegg. Undersøkelsen viser at kommunene ikke tar tilstrekkelig miljøansvar verken når de som eiere av avløpsanlegg stilles overfor miljøkrav fra Fylkesmannen, eller når de opptrer som forurensningsmyndighet.

Fylkesmannens kontroll med kommunale avløpsanlegg har avdekket relativt mange brudd på bestemmelsene. Så sent som i 1998 var det fremdeles 45 % av kommunene som ikke hadde ferdigstilt internkontrollsystemene. Et klart flertall (14 av 18) av fylkesmennene har vurdert at kommunene i mindre grad har tilfredsstillende internkontrollsystem. Det er også en betydelig del av kontrollene som har avdekket brudd på utslippskravene. I 1997 ble det f.eks. avdekket 85 % brudd. I 1998 var andelen brudd på utslippskravene sunket til 55 %.

Undersøkelsen viser videre at en høy andel av kommunene, ca. 57 %, ikke gjennomfører driftskontroll av separate avløpsanlegg, slik de som forurensningsmyndighet gjennom forskrift er forpliktet til. Ettersom utslipp fra separate avløpsanlegg kan bidra til en forholdsvis stor del av overgjødningen, kan det vanskelig forsvares at så mange kommuner ikke følger opp med kontroller. På dette området kan man dermed ikke se at kommunene i tilstrekkelig grad tar det ansvaret de er pålagt som forurensningsmyndighet.

Etter en ny forskrift som trer i kraft 1. januar 2001 får kommunene delegert større ansvar på avløpssektoren. Kommunene skal etter dette gi utslippstillatelser og føre tilsyn med mindre avløpsanlegg på opptil 1000 personekvivalenter (pe). I forhold til dagens bestemmelser, hvor kommunene har slik myndighet overfor anlegg på opptil 25 pe, er dette en betydelig økning i kommunenes ansvar som forurensningsmyndighet. På grunn av kommunenes manglende kontrollvirksomhet bør Fylkesmannen aktivt se til at kommunenes kontrolloppgaver på dette området i fremtiden utøves på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Den mildeste reaksjonsformen, skriftlige pålegg

om forbedring, er ifølge undersøkelsen den som brukes mest. Forurensningsgebyrer er benyttet i mindre grad, og det er store variasjoner mellom fylkene og for de enkelte årene. I 1998 ble det f.eks. ilagt 20 gebyrer i ett fylke, mens det ikke ble ilagt noen forurensningsgebyrer i noe annet fylke. Politianmeldelser er ikke benyttet av fylkesmennene i den fireårsperioden som her er undersøkt. Miljøverndepartementet har opplyst at det å kontrollere og sanksjonere mot kommuner som forurenser, innebærer styringsmessige utfordringer for staten. På bakgrunn av det høye omfanget brudd i avløpssektoren bør det legges vekt på å utvikle virkemidler som i større grad sikrer etterlevelse av de miljøkravene som pålegges kommunene.

Et sentralt element i forbindelse med vannforurensning er at forurensningsproblemet ofte oppstår i et annet område enn der utslippene skjer. Utslipp fra spredt bebyggelse kan f.eks. bli til hinder for at nedstrømskommuner når sine mål. Fylkesmannen er derfor pålagt å ha oversikt over miljøtilstanden i områder med spredt bebyggelse og signalisere til kommuner som er kilde til slik forurensning at tiltak må iverksettes. Undersøkelsen viser imidlertid at over halvparten av de fylkesmennene som svarte (9 av 17) sjelden griper inn overfor kommuner som har utslipsproblemer fra spredt bebyggelse. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om Fylkesmannen i større grad burde ivareta sitt samordningsansvar på tvers av kommunegrensene for å sikre at også nedstrømskommuner når sine mål.

På avløpssektoren er databasesystemet SESAM etablert for å sikre overordnet styring og kontroll. SESAM hadde enkelte oppstartsproblemer bl.a. ved at systemet var vanskelig å bruke, og at kommunene i 1998 ikke rapporterte slik de skulle. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse er fylkesmennene i dag stort sett tilfreds med brukervennligheten.

## 5.3 OPPFØLGINGEN PÅ LANDBRUKSSEKTOREN

Undersøkelsen viser at noen miljøtiltak i landbrukssektoren i minst grad har blitt iverksatt der behovet er størst. Tiltakene knyttet til jordarbeidingsmetoder er i mindre grad iverksatt innenfor de deler av landet som drenerer til «sårbart» område i Nordsjøen, enn de er i resten av landet. Omfanget av kornarealer som ikke ble utsatt for noen form for jordarbeiding om høsten, er 32 % og 34,6 % til «sårbart» område for hhv. nitrogen og fosfor. Dette er under landsgjennomsnittet på 36,4 %.

Videre viser undersøkelsen at mesteparten av tilskuddet til endret jordarbeiding (ca. 58 %) ikke er gått til områder hvor erosjonsrisikoen er størst. Tilskuddsordningen ble iverksatt i 1991, og fra 1994 er det årlig utbetalt i gjennomsnitt 93 mill. kroner til slike tiltak. For jordbruket er det utarbeidet et system

for vurdering av miljørisiko som kategoriserer jordbruksarealer etter lav, middels, stor og svært stor erosjonsrisiko. I forskriften for tilskuddsordningen «endret jordarbeiding» forutsettes det at midlene i utgangspunktet skal gå til områder med høy risiko for avrenning. Det er kommunen som behandler og avgjør søknader om tilskudd til endret jordarbeiding, og det kan derfor stilles spørsmål om deres praksis er i tråd med formålet med ordningen, og om kommunene legger forskriftens kriterier til grunn ved tildeling av midler. Ut fra dette kan det hevdes at denne tilskuddsordningen ikke forvaltes tilstrekkelig målrettet, og Landbruksdepartementet bør vurdere om det er mulig å oppnå en mer målrettet bruk av midlene gjennom å samordne juridiske og økonomisk virkemidler.

På landbrukssektoren blir miljøtiltakene i dag i hovedsak finansiert ved hjelp av statlige tilskudd. Det kan stilles spørsmål ved om dette er innenfor «forurenser-betaler-prinsippet» slik det er definert i OSPAR-konvensjonen. En gårdbruker får redusert tilskudd hvis forutsetningene for tilskuddet ikke er tilstrekkelig oppfylt. En mer aktiv bruk av forurenser-betaler-prinsippet kan være et hensiktsmessig virkemiddel i arbeidet med å begrense forurensning fra landbruket. Prinsippet har tidligere vært forsøkt gjennomført i forbindelse med avgift på kunstgjødsel, men avgiften ble tatt bort gjennom jordbruksoppgjøret for 1999.

En sentral retningslinje i OSPAR-konvensjonen er at tiltakene som iverksettes, skal bygge på beste tilgjengelige teknologi. På landbrukssektoren kan det f.eks. stilles krav til hvordan gjødsel spres og i hvilket omfang. Undersøkelsen viser at det i dag er utviklet teknologi i forbindelse med spredning av husdyrgjødsel som kan redusere avrenningen av næringssalter, men at Landbruksdepartementet ikke har stilt krav om bruk av denne teknologien. Avrenning av næringssalter i forbindelse med bruk av husdyrgjødsel kan være en vesentlig kilde til overgjødsling av vannforekomstene. Ettersom avrenning av næ-

ringssalter fremdeles representerer miljøutfordringer for norsk landbruk, bør Landbruksdepartementet vurdere om den beste teknologien på området skal benyttes som et virkemiddel i arbeidet med å redusere næringssaltavrenningen fra landbruket.

Ifølge OSPAR-konvensjonen skal landene utvikle systemer som sikrer at utslippstillatelser og reguleringer blir overholdt i praksis. På landbrukssektoren er det fastsatt bestemmelser om kontrollpraksis i forskriften som regulerer det enkelte tiltaket. Kontrollsystemene på landbrukssektoren innebærer at det gjennomføres kontroll av at opplysningene som legges til grunn for utbetaling er korrekte. Kontrollordningene er derfor i stor grad økonomisk motivert og vil i liten grad avdekke om praksis på det enkelte bruk er i samsvar med miljømessige forutsetninger.

Gjennomgangen viser at det stort sett er få brudd på forutsetningene for utbetaling av tilskudd. Dette kan forklares med at tiltakene i landbrukssektoren iverksettes ved hjelp av økonomiske virkemidler som stimulerer gårdbrukerne til å iverksette tiltakene.

På landbrukssektoren er det utviklet to resultatoppfølgingssystemer som skal bidra til overordnet styring og kontroll. Det ene er Resultatkontrollen i jordbruket som gjennomføres av SSB. Dette systemet kartlegger gjennomføringen av miljøtiltakene i jordbruket. Det andre systemet er JOVÅ-programmet som kartlegger utslipp av plantevernmidler, tungmetaller og næringssalter. Undersøkelsen viser at det er usikkerhet knyttet til modellen som benyttes for å registrere den totale næringssaltavrenningen fra landbrukssektoren til det sårbare området i Nordsjøen. På grunn av denne usikkerheten er det ikke fremskaffet data om avrenning av fosfor og nitrogen fra landbrukssektoren siden 1996. Manglende oppdatert oversikt over miljøresultater vil gjøre det vanskelig for departementet å tilpasse tiltak og virkemidler på en hensiktsmessig måte. På denne bakgrunn stilles det spørsmål om resultatoppfølgingssystemene bør forbedres.



Vedlegg 1**Dokumentoversikt****Stortingsdokumenter**

- 1 St.prp. nr. 99 (1971–72) *Om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. februar 1972 om bekjempelse av havforurensninger ved dumping fra skip og fly*
- 2 St.prp. nr. 80 (1976–77) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 4. juni 1974 om bekjempelse av havforurensning ved utslipp fra land (Paris-konvensjonen)*
- 3 St.prp. nr. 8 (1992–93) *Landbruk i utvikling*
- 4 St.prp. nr. 39 (1994–95) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet, undertegnet i Paris 22. september 1999*
- 5 St.prp. nr. 61 (1994–95) *Jordbruksoppgjøret for 1995*
- 6 St.prp. nr. 1 (1996–97) *Miljøverndepartementet*
- 7 St.prp. nr. 1 (1997–98) *Landbruksdepartementet*
- 8 St.prp. nr. 1 (1997–98) *Miljøverndepartementet*
- 9 St.prp. nr. 67 (1997–98) *Jordbruksoppgjøret for 1998*
- 10 St.prp. nr. 1 (1998–99) *Landbruksdepartementet*
- 11 St.prp. nr. 1 (1998–99) *Miljøverndepartementet*
- 12 St.prp. nr. 75 (1998–99) *Jordbruksoppgjøret for 1999*
- 13 St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Landbruksdepartementet*
- 14 St.prp. nr. 1 (1999–2000) *Miljøverndepartementet*
- 15 St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling, Norges oppfølging av verdenskommisjonens rapport*
- 16 St.meld. nr. 64 (1991–92) *Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene*
- 17 St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*
- 18 St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*
- 19 St.meld. nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*
- 20 Innst. S. nr. 174 (1976–77) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon av 4. juni 1974 om bekjempelse av havforurensning ved utslipp fra land (Paris-konvensjonen).*
- 21 Innst. S. nr. 163 (1994–95) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet, undertegnet i Paris 22. september 1999*
- 22 Stortingstidende (1994–95), bind 7 d)

**Lover og forskrifter**

- 23 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) av 13. mars 1981 nr.6
- 24 Lov om jord (Jordlova) av 12. mai 1995, nr. 23
- 25 Lov om plantevernmiddel m.v., av 5. april 1963 nr. 9
- 26 Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) av 22. mars 1991 nr. 159
- 27 Forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg. Kommunens myndighet, saksbehandling m.v., av 8. juli 1992 nr. 519
- 28 Forskrift for gjødslingsplanlegging, av 18. august 1995 nr. 1213
- 29 Forskrift om innkreving av gebyrer til statskassen for SFTs konsesjonsbehandling og kontroll av forurensende virksomhet med konsesjonsplikt av 31. januar 1996
- 30 Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) av 12. juni 1996, nr. 1127
- 31 Forskrift om tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder, av 4. desember 1996, nr. 1465
- 32 Forskrift om investeringsstøtte til miljøtiltak av 22. mai 1998, nr. 558
- 33 Forskrift om tilskott til endret jordarbeiding m.m av 19. juni 1998, nr. 671
- 34 Forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd, av 2. juli 1998, nr. 693
- 35 Forskrift om husdyrgjødsel av 26. november 1998, nr. 1093
- 36 Forskrift om plantevernmidler, av 23. februar 1999 nr. 166

**Brev**

- 37 Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 22. mars 1999
- 38 Brev fra Landbrukstilsynet til Landbruksdepartementet 1. september 1999.
- 39 Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 3. september 1999
- 40 Brev fra Landbruksdepartementet til Riksrevisjonen 4. mai 2000.
- 41 Brev fra Miljøverndepartementet til Riksrevisjonen 16. mai 2000.

**Interne retningslinjer fra forvaltningen m.v.**

- 42 Handlingsplan for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler 1998–2002 (Landbruksdepartementet: 1998)

- 43 Notat av 5. mai 1998: *Opprydding på avløpssektoren innen 2000* (SFT: 1998)
- 44 Plan for hvordan kontroll kan bli et forsterket miljøvernpolitisk virkemiddel i kjemikaliearbeidet for perioden 1999–2003 (SFT: mars 1999)
- 45 Rapport 96:12 – SFTs kontrollresultater 1995
- 46 Rapport 97:29 – SFTs kontrollresultater 1996
- 47 Rapport 98:14 – SFTs tilsyn 1997
- 48 Rapport 99:12 – SFTs tilsyn 1998
- 49 Rapportmal for inspeksjon (SFT)
- 50 Retningslinje nr. KA-A6025 – Varsling om vedtak og innkreving av forurensningsgebyr/tvangsmulkt (SFT)
- 51 Retningslinje nr. KA-K7201 – Kontrollhyppighet- og klasser (SFT)
- 52 Retningslinje nr. KA7104 – Registrering og klassifisering av kontroller (SFT)
- 53 Retningslinje nr. KA-K7208 – For håndtering av historiske avvik (SFT)
- 54 Retningslinjer for fylkesmenneses virksomhet på miljøområdet (Basisdokumentet)
- 55 Rundskriv – TA 902/92 (SFT: 1992)
- 56 SFT-fakta 95:05 INKOSYS Industri Kontroll System.
- 57 SFT-fakta nr. 7, 1998 Eco-Management and Audit Scheme
- 58 Skjema for registrering av kontrollresultater, SFT
- 59 Tildelingsbrev fra SFT til Fylkesmannen 1998
- 60 Tilførsler av næringssalter til Norges kystområder, beregnet med tilførselsmodellen TEOTIL, rapport 3799–98 fra SFT/NIVA
- 61 Tilførsler av næringssalter til Norges kystområder 1997, beregnet med tilførselsmodellen TEOTIL, rapport 4002–99 fra SFT/NIVA
- 62 Tilførsler av næringssalter til Norges kystområder 1998, beregnet med tilførselsmodellen TEOTIL, rapport 4194–2000 fra SFT/NIVA
- 63 Økonomireglementet for staten og funksjonelle krav, R-0564 B (Finansdepartementet: 1996)
- 64 Oppsummering av resultatene fra kontrollvirksomheten ved fylkesmenneses miljøvernaveidinger 1995
- 65 Oppsummering av resultatene fra kontrollvirksomheten ved fylkesmenneses miljøvernaveidinger 1996
- 66 Oppsummering av resultatene fra kontrollvirksomheten ved fylkesmenneses miljøvernaveidinger 1997

somheten ved fylkesmenneses miljøvernaveidinger 1997

#### Offentlige rapporter og informasjonsmateriale mv.

- 67 Aschehoug og Gyldendals *Store norske leksikon* (Kunnskapsforlaget, Oslo)
- 68 Brosjyre *Områdetiltak i et nedbørsfelt – eksempelområde Midtsjøvannet* (Jordforsk: 1999)
- 69 Brosjyre *Økonomiske virkemidler for kulturlandskap* (Landbruksdepartementet)
- 70 Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: TANO
- 71 Førstund og Strøm (1980): *Miljø- og ressursøkonomi* (Universitetsforlaget, Bjørkelangen)
- 72 *Evaluering av tilskuddsordningen «Miljørettet omlegging i kornområder»* (Jordforsk: 1999)
- 73 Statistisk sentralbyrå (1999): *Naturressurser og miljø 1999*
- 74 NOU 1995:4 *Virkemidler i miljøpolitikken* (Statens forvaltningstjeneste, Oslo: 1995)
- 75 Rapport 92:14 *Nordsjødeklarasjonen. Tiltak for å redusere næringssalttilførslene* (SFT: 1992)
- 76 Rapport *Jordsmonnsovervåking i Norge. Resultatkontroll jordbruk 1997* (Jordforsk og Planteforsk: 1997)
- 77 Rapport 99/2 – *Ressursinnsats, utslipp og rensing i den kommunale avløpssektoren, 1997* (Statistisk sentralbyrå)
- 78 Rapport 99/12 – *Resultatkontroll jordbruk 1999* (Statistisk sentralbyrå)
- 79 Rapport 99/11 (Statistisk sentralbyrå) *Kilder til tungmetaller i kommunalt avløp* (Statistisk sentralbyrå)
- 80 Retningslinjer *Veileder for prioritering av arealer for tilskudd til endret jordarbeiding* (Landbruksdepartementet/Jordforsk: 1993)
- 81 Rådgiver *Økologiske rensetiltak og miljøplantinger* (NLH Institutt for landskapsplanlegging/Landbruksdepartementet 1997)
- 82 Småskrift nr. 3/97 *Fangvekster og grasdekte vannveger* (Landbruksdepartementet: 1997)
- 83 *Veileder Økologiske rensetiltak og miljøplantinger* (NLH Institutt for landskapsplanlegging/Landbruksdepartementet 1998)