

Innst. S. nr. 139

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren

Dokument nr. 3:4 (2000-2001)

Til Stortinget

1. Innledning

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 39 (1994-1995) 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 miljøsamarbeid mellom 15 land. Formålet med samarbeidet er å forhindre og eliminere forurensning av det marine miljøet i det nordøstlige Atlanterhavet.

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 overholdes. 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.

2. Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til industri-, avløps- og landbrukssektoren og miljøproblemene

knyttet til overgjødning, dvs. utslipp av fosfor og nitrogen, og miljøgifter. Kartleggingen omfatter perioden 1995-98.

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. Utslippene av nitrogen til sjøområdet som er påvirket av norske utslipp er redusert med 18 pst. i samme periode. Norge har satt ny frist til 2005 for å nå målet om halvering av nitrogenutslippene.

2.1 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 1995-1998. Det har vært en jevn økning fra ca. 240 landbaserte industribedrifter med utslippstillatelser i 1995 til ca. 430 bedrifter i 1998. Egenrapporteringen fra disse bedriftene viser at bruddene på utslippstillatelsene i gjennomsnitt lå på 57 pst. årlig. SFT og fylkesmennene gjennomfører risikobaserte kontroller av bedriftene. Undersøkelsen viser at om lag 40 pst. 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 pst. i 1997 da 178 bedrifter ble kontrollert, og ca. 45 pst. i 1998 da 148 bedrifter ble kontrollert.

I undersøkelsen kom det fram at det gjennomgående benyttes milde reaksjonsmidler, fortrinnsvis skriftlige pålegg om å utbedre forholdene, når brudd på utslippstillatelser avdekkes. 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, renseløsninger, stimulerings tiltak, 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 INKO-SYS på industrisektoren, har et flertall av fylkesmennene opplyst at de ikke er tilfreds med brukervennligheten, veiledningen og opplæringen som er gitt.

2.2 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 pst. og 55 pst., 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 pst. av de 406 kommunene som ble kontrollert, ennå ikke ferdigstilt disse systemene.

Når det gjelder kommunenes rolle som forurensningsmyndighet, opplyser 57 pst. 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.

Den mildeste reaksjonsformen, skriftlige pålegg om forbedring, er ifølge undersøkelsen den som brukes 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.

2.3 Oppfølging i landbrukssektoren

Undersøkelsen viser at noen miljøtiltak i landbrukssektoren i minst grad har blitt iverksatt der behovet er størst.

Mesteparten av tilskuddet til endret jordarbeiding (58 pst.) 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.

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-betalerprinsippet kan være et hensiktsmessig virkemiddel i arbeidet med å forhindre forurensning fra landbruket.

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 overgjødning 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

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.

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". Til Miljøverndepartementet har SFT opplyst at de i stor grad bruker informasjon som virkemiddel. Det SFT imidlertid er mer tilbakeholdne med, er å gi konkrete anbefalinger om valg av renseteknologi i forhold til enkeltbedrifter.

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.

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.

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. Miljøvernde-

partementet 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 peker på at mesteparten av tilskuddene til "endret jordarbeiding" gikk til området som har avrenning til sårbart område i Nordsjøen. Departementet viser til at 87 pst. av tilskuddene ble fordelt på det sårbare området, mot 13 pst. 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. Landbruksdepartementet minner om at det er knyttet forskriftsmessige krav om god miljøpraksis på viktige områder. 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. 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.

Departementet mener at beregningen av utslippstall for 1996 sammen med informasjon om tiltaks gjennomføringen i landbruket for etterfølgende år, fortsatt har god informasjonsverdi mht. tilpasning av virkemidler.

4. Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser 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 (1991-1992) 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.

Riksrevisjonen ser det som positivt at SFT benytter informasjon som virkemiddel. 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 utslippstillatelse 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 industriktorene 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. Riksrevisjonen stiller seg spørrende til Landbruksdepartementets påstand om at resultat tall for næringssaltutslippene 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. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om tildelingskriteriene i forskriften er 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. 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-betalerprinsippet" 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. Miljøvern- og Landbruksdepartementets svar

Miljøverndepartementet 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.

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

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.

Riksrevisjonen peker 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.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det i større grad er mulig å innarbeide prinsippet om at forurenseren skal betale (FSB-prinsippet) som en del av virke-

middelapparatet også i landbrukssektoren. Landbruksdepartementet opplyser at FSB-prinsippet nå legges til grunn for å redusere utslipp fra punktkilder, dvs. gjødselkjellere, silo- og pressaftanlegg.

Reaksjonsmåten med trekk i tilskott ved brudd på forskriftsmessige krav om god miljøpraksis, herunder obligatorisk gjødslingsplan og tilpasning av husdyrholdet etter spreddearealet, 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 anvendelsen i andre Nordsjøland.

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 pst. av kommunene ikke har gjennomført de kontrolloppgavene de har fått delegert fra staten. Departementet opplyser 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 næringssaltutslipp 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.

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar

Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til Dokument nr. 3:4 (2000-2001) om Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren. Formålet med undersøkelsen har vært å analysere om forvaltningens systemer og bruk av virkemidler sikrer tilfredsstillende etterlevelse av OSPAR-konvensjonen.

Komiteen vil bemerke at den ser positivt på Riksrevisjonens engasjement på miljøområdet. Dette er et viktig politisk satsingsområde hvor store offentlige ressurser blir brukt.

Komiteen har merket seg 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.

Komiteen har ellers merket seg at Riksrevisjonen har konstatert brudd på de kravene som er fastsatt av myndighetene som tiltak i gjennomføringen av konvensjonen, og at det i liten grad reageres med strenge sanksjoner på slike brudd. Komiteen er enig med Riksrevisjonen at det dermed kan stilles spørsmål ved myndighetenes oppfølging av det nasjonale regelverket.

Komiteen viser i denne sammenheng til at departementet vil overveie om det bør gis signaler til ytre etater om at strengere sanksjonsformer bør benyttes oftere.

Komiteen konstaterer at kommunene ifølge undersøkelsen ikke tar tilstrekkelig miljøansvar verken når de som eiere av avløpsanlegg stilles overfor miljøkrav fra Fylkesmannen, eller når de selv som forureningsmyndighet kontrollerer separate avløpsanlegg. Komiteen viser bl.a. til at det fremkommer i undersøkelsen at 57 pst. av kommunene ikke har gjennomført de kontrolloppgavene de har fått delegert av staten. Miljøverndepartementet opplyser at det er en overordnet politisk målsetting for Regjeringen å gi kommunene større myndighet på hele miljøvernområdet. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens påminnelse om at departementet har det overordnede nasjonale ansvaret selv om myndigheten delegeres.

Komiteen har ellers merket seg at det er dokumentert i undersøkelsen at det ikke er fremskaffet samlede resultattall for reduksjoner av fosfor- og nitrogenutslipp fra landbruket til vannforekomstene siden 1996. Komiteen legger til grunn at modellen for beregning av næringssaltutslipp fra landbruket forbedres.

Komiteen har endelig 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.

Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:4 (2000-2001) - Riksrevisjonens undersøkelse av Norges oppfølging av OSPAR-konvensjonen innen industri-, avløps- og landbrukssektoren – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. februar 2001

Gunnar Skaug
leder

Kristin Halvorsen
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær