



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling





Statsministerens forord

I år er det ti år siden FN-konferansen om miljø og utvikling (Rio-konferansen) staket ut kursen for en bærekraftig utvikling på globalt, nasjonalt og lokalt nivå. Det er fem år siden FNs medlemsland ble enige om å utarbeide nasjonale strategier for bærekraftig utvikling, og to år siden målsettingen om en miljømessig bærekraftig utvikling ble gjort til ett av FNs hovedinnsatsområder for det nye årtusenet.

Denne første nasjonale bærekraftstrategien for Norge er blitt til forut for FNs verdenstoppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg i september 2002. Toppmøtet vil berøre viktige temaer som fattigdom og forbruk, helse og forurensing, sårbarhet og sosial marginalisering. Møtet vil synliggjøre sammenhenger mellom økonomisk utvikling, sosiale forhold og miljø, og peke på behovet for en helhetlig tilnærming til vår tids utfordringer. Regjeringen legger stor vekt på internasjonalt samarbeid som kan oppfylle våre målsettinger om en rettferdig utvikling innenfor rammen av naturens tålegrense.

De nordiske statsministrene har allerede gått sammen om en strategi for en bærekraftig politikk for våre land og nærområder. "Bærekraftig utvikling - en ny kurs for Norden" er en del av grunnlaget for vårt nasjonale strategiarbeid.

Vår nasjonale strategi for bærekraftig utvikling tar utgangspunkt i dagens situasjon i Norge og den verden vi er en del av. Strategien setter sektorpolitikken i et større og helhetlig perspektiv. Våre planer og tiltak må samlet sett bidra til et kvalitativt godt samfunn, også i fremtiden.

Nasjonalstrategien markerer ikke slutten på et arbeid. Strategien skal være begynnelsen på en langsiktig samarbeidsprosess for å skape og realisere en felles visjon om et bærekraftig samfunn. Strategien begrenser seg heller ikke til hva som kan og bør gjøres av staten. Som utarbeidelsen av denne strategien har vist, spiller lokale myndigheter, næringsliv, enkeltmennesker og deres organisasjoner en viktig rolle i arbeidet for et bærekraftig samfunn. Jeg takker for alle gode innspill.

Regjeringen vil realisere bærekraftstrategien gjennom de regulære politiske plan- og budsjettprosesser. For å gi et løft til arbeidet har Regjeringen vedtatt at det som ledd i fremleggelsen av Nasjonalbudsjettet for 2004 også skal legges frem en handlingsplan for gjennomføring av bærekraftstrategien i form av en Nasjonal Agenda 21. Vi ser frem til et fortsatt åpent og bredt anlagt samarbeid i oppfølgingen av strategien for bærekraftig utvikling.

Kjell Magne Bondevik

Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling

1. innledning	5
1.1 Bærekraftig utvikling	5
1.2 Hvorfor en strategi?	5
2. målsetninger	7
3. tilstand, utviklingstendenser og utfordringer	10
3.1 Internasjonalt samarbeid skal fremme bærekraftig utvikling	10
3.1.1 Agenda 21	10
3.1.2 Europa	12
3.1.3 Norden	12
3.1.4 Andre nærområder	13
3.2 En sunn og stabil økonomisk utfordring	13
3.3 Trygghet og personlig utvikling i et dynamisk samfunn.	16
3.3.1 Helse	16
3.3.2 By- Og Tettstedsutvikling	17
3.3.3 Utdanning	18
3.3.4 Kultur	19
3.4 Miljøvern	20
3.4.1 Miljøområder hvor trendene er positive:	20
3.4.2 Områder hvor trendene er usikre:	21
3.4.3 På andre områder er trendene mer negative.	21
3.4.4 Utfordringene	23
3.5 Forvalte naturens ressurser	24
3.5.1 Energilandet Norge	24
3.5.2 Havet – vårt spiskammer	27
3.5.3 Jorden vi lever av – og på	29
3.5.4 Genressursene – livets byggeklosser	32
4. langsiktig handling	33
4.1 Overordnede styringstrategier	33
4.2 Mål og virkemidler	35
4.2.1 Skape ny viten	35
4.2.2 Bygge videre på folks evner og kunnskap	35
4.2.3 Øke verdiskapningen uten å minske naturens langsiktige produksjonsevne og verdi	36
4.2.4 Trivsel i et sunt miljø	37
4.3 Indikatorer	38
4.4 Handling på alle plan	38
Internasjonalt samarbeid	38
4.4.2 Økonomisk utvikling	38
4.4.3 Trivsel og trygghet	39
4.4.4. Miljø	39
4.4.5 Energi	40
4.4.6 Havet	40
4.4.7 Landbruk	40
4.4.8 Genressursene	41
4.5 Norge i verden	41
4.5.1 Institusjonene og deres verdigrunnlag	41
4.5.3 Internasjonale handlingsmuligheter	42
4.5.4 Europa og nærområdene	42
4.6 Alle må bidra	43
4.6.1 Nasjonale myndigheter	43
4.6.2 Fylkeskommuner og kommuner	43
4.6.3 Sametinget	44
4.6.4 Næringslivet	44
4.6.5 De frivillige organisasjonene	44
4.6.6 Hver og én	44
4.6.7 En tydelig informasjonsstrategi	45
5. oppfølging, etterprøving og revisjon	46
5.1. Oppfølgingen	47
5.2 Etterprøving og resultatkontroll	47
5.3. Revisjon	47

1. innledning



1.1 Bærekraftig utvikling

Uttrykket bærekraftig utvikling ble lansert av Verdenskommisjonen for utvikling og miljø, den såkalte Brundtland-kommisjonen, som definerer det som "en utvikling som tilfredstiller dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter til å tilfredsstille sine".

En bærekraftig utvikling krever at vi må se våre handlinger i et generasjonsperspektiv og være nøye når vi treffer valg som setter varige spor og påvirker våre etterkommeres handlefrihet og mulighet til å dekke egne behov, sogar til å overleve. Et grunnleggende prinsipp er derfor at vi må respektere naturens tålegrense og basere politikken på føre-var-prinsippet.

Det er i år 10 år siden Verdenskonferansen i Rio de Janeiro, som gjorde opp status for verdens miljøtilstand og staket ut kursen for videre utvikling i Agenda 21. Siden den tid har imidlertid jordas helsetilstand snarere forverret seg enn forbedret seg på mange måter: global oppvarming og klimaendringer truer med å gjøre store områder ufruktbar og oversvømme andre, avskogingen fortsetter, befolkningen vokser, store deler av jordens folk mangler nok og rent ferskvann, mange fiskebestander er overfisket og andre utnyttes på randen av tveevnen.

Vi tærer på selve naturkapitalen og ikke bare på avkastningen av den, det motsatte av en bærekraftig utvikling. Tross det høye forbruket lever fortsatt en femtedel av jordas folk under fattigdomsgrensen, mens en annen femtedel nyter høyere materiell vel-

stand enn noen sinne, og forskjellen mellom de rikeste og de fattigste bare øker.

Vi har også oppnådd viktige resultater: Globalt er trusselen mot ozonlaget mindre enn før, blybensin, og med den blyforurensningen, er på vei ut i alle industriland, og i OECD-landene er lokale og regionale miljøproblemer under langt bedre kontroll enn de var for en generasjon siden.

1.2 Hvorfor en strategi?

Alle er på forskjellig vis med på å forme det landet og den verden deres etterkommere skal bo i. For at handlingene til den enkelte, til bedriftene, til kommunesektoren og til staten skal trekke i retning av målet om bærekraftig utvikling, må vi vite hvor vi vil, og bli enige om hvordan vi skal komme dit. Vi må legge en strategi.

Om Norge ikke har laget en samlet strategi tidligere, så finnes en mosaikk av planer og utredninger, avtaler og vedtak som danner grunnlag for den. På det internasjonale plan har vi ikke bare Agenda 21, men også målene i Årtusen erklæringen, vi har fiskeriavtaler, avtaler om forurensning og avtaler om utslipp av klimagasser. De nordiske land har allerede vedtatt en felles strategi for bærekraftig utvikling som går i dybden på miljødimensjonen, inkluderer mål på kort og lang sikt, og foreskriver oppfølging i utvalgte sektorer.

På nasjonalt nivå finner vi stortingsmeldinger om rikets miljøtilstand, om havmiljøet, om biologisk mangfold om klimapolitikken, om energipolitikken



© Adalberto Rios Szalay/Seixo Sol/Getty Images

En femtedel av jordas folk lever under fattigdomsgrensen, mens en annen femtedel nyter høyere materiell velstand enn noen sinne, og forskjellen mellom de rikeste og de fattigste bare øker.

Grunnlovens § 110b:

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Productionsævine og Mangfold bevarer. Naturens Ressourcer skulde disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretagere deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne av planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.

og, ikke minst, Langtidsprogrammet, som legges frem hvert fjerde år, og som gjennomgår hovedutfordringer og Regjeringens prioriteringer på de viktigste politikkområdene for den neste fireårsperioden. Disse meldingene utgjør til sammen en sentral del av arbeidet for bærekraftig utvikling. Vi har en egen bestemmelse i Grunnloven om miljø, ressursforvaltning og retten til informasjon om slike forhold. På lokalt plan har over halvparten av Norges kommuner siden Rio utarbeidet egne handlingsplaner, lokale agendaer 21, som har gitt mange verdifulle erfaringer i sektorovergrep og involverende planlegging og gjennomføring. Et lignende prosjekt har vært gjennomført i regi av Sametinget.

Men dette dokumentet er det første forsøket på å lage en samlet, og samlende, nasjonal strategi. Dens fremste formål er å sikre at alle de enkelte planene, vedtakene og tiltakene i størst mulig grad trekker samfunnet i retning av bærekraftig utvikling. Denne strategien er ikke heldekkende for alle områder av politikken. Den begrenser seg til faktorer som er avgjørende for at også kommende slekter skal ha reell handlefrihet. Den går mindre i detalj enn den nordiske strategien, som den til dels tar utgangspunkt i, men den favner videre, særlig på det økonomiske og sosiale området. Den skal være en overordnet strategi, ikke et detaljert program. Den skal være mer enn en strategi for statens virksomhet, den skal vise retningen for *alle* aktører i det norske samfunnet.

Kommuner, Sametinget, næringslivets organisasjoner og store deler av forenings-Norge har derfor vært innbudt til å delta i å utforme denne første nasjonale strategien. Videre dialog vil skje når strategien skal lede til handling. Når strategien skal revideres, vil prosessen kunne dra nytte av disse erfaringene.

2. målsettinger



Strategien skisserer hvordan hensynet til bærekraftig utvikling kan ivaretas når vi tar avgjørelser, det være seg som individer, næringslivsledere eller politikere, i de kommende 30-50 år. Det første vi må enes om, er målsettinger: Hvordan ønsker vi at Norge og verden skal se ut i fremtiden? Svarene har både ideelle og materielle aspekter. Målene nedenfor vier mest plass til de sistnevnte, som er lettest å måle, men verdigrunnlaget er det som har preget Norge i hele det siste århundre og ligget til grunn for nesten alt internasjonalt samarbeid siden krigen.

Den overordnede målsettingen for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være økonomisk, sosialt og økologisk bærekraftig. Grunnlaget for vedvarende bruk av naturen og dens ressurser skal bevares. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet.

Denne hovedmålsettingen krever innsats ikke bare på miljø- og naturressurssiden, men innen hele samfunnet, og utenlands såvel som innenlands. Den er videre uttrykk for at bærekraftig utvikling bygger på solidaritet, i tid og i rom: Solidaritet i tid, med fremtidige generasjoner, som innebærer at vi bruker jorden slik at den kan brødfø og huse også våre etterkommere og gi dem en god tilværelse.

Solidaritet i rom, både innen og over landegrensene, fordi en bærekraftig utvikling i dag betinger en jevnere fordeling av jordens goder.

VERDEN OMKRING OSS setter rammer for hva vi kan foreta oss. Klimaet i Norge påvirkes av drivhusgasser fra alle land – og omvendt. Radioaktivt avfall annetsteds utgjør en fare også for oss, og fiskere fra andre land øser av de samme bestandene som vi. Norsk økonomi er avhengig av samkvem med andre land, og blir kraftig påvirket av internasjonale rammebetingelser og av svingninger i verdensøkonomien.

En av vår tids største utfordringer er fattigdommen i utviklingslandene. Norge har gjort bekjempelse av fattigdom til et overordnet mål i sin utviklingspolitikk, og Regjeringen har laget en handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør, på bred front. Norge vil fremme globalt samarbeid for å nå disse målene.

Mens store deler av verdens befolkning lever på eller nær eksistensminimum, har menneskenes samlede produksjon og forbruk fått et omfang som truer naturgrunnlaget. En global politikk for bærekraftig utvikling må derfor prioritere grunnleggende behov, i dag og i fremtiden, og den må bidra til en jevnere fordeling mellom land og sosiale grupper.

Bærekraftig utvikling avhenger av sosiale og politiske forhold. Arbeidet for demokrati og menneskerettigheter inngår derfor i innsatsen for utvikling.

Årtusenmålene

I 2000 vedtok FN en årtusenerklæring, som stiller opp mål for utviklingen i de kommende tiår. Mange av disse målene er delt inn i svært konkrete undermålsettinger; f.eks. er ett undermål til pkt. 1 å halvere antall mennesker som lever på mindre enn 1 dollar per dag innen 2015.

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult.
2. Grunnskoleutdanning for alle.
3. Fremme kjønnslikestilling og gi kvinnene mer makt.
4. Redusere barnedødelighet.
5. Forbedre mødrehelse.
6. Bekjempe HIV/AIDS, malaria og andre smittsomme sykdommer.
7. Sikre et bærekraftig miljø.
8. Skape et verdensomspennende partnerskap for utvikling.

• Internasjonalt samarbeid skal sikre bærekraftig utvikling.

Det er en målsetting for norsk utenrikspolitikk at hensynet til bærekraftig utvikling og rettferdig fordeling av jordens goder og byrder blir et grunnleggende premiss i internasjonalt samarbeid.

Norge vil være en pådriver for forpliktende internasjonalt arbeid for å løse globale og regionale utfordringer forbundet med miljø og utvikling, og bidra aktivt til at FNs årtusenmål oppfylles. Det nære samarbeidet med våre naboland, lang erfaring fra utviklingssamarbeid og et sterkt folkelig engasjement gir et godt fundament. Vi vil bygge videre på dette.

BÆREKRAFTIG UTVIKLING forutsetter altså en sunn økonomi som gir handlefrihet, men velstanden i industrilandene, slik produksjonen og forbruket er sammensatt i dag, utgjør en like stor trussel mot miljø og ressurser som fattigdommen i utviklingslandene. En sunn økonomi med kostnadsrette priser som også reflekterer miljøkostnadene, i balanse med natur- og ressursgrunnlaget og tilpasset menneskenes behov og evner, er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Et velstående samfunn betyr ikke nødvendigvis et samfunn med høyt materielt forbruk, for naturressurser, kulturarv, arbeid og kapital som går til spille, gjør samfunnet fattigere på lengre sikt:

• En sunn og stabil økonomisk utvikling innen miljømessig forsvarlige rammer.

Innen disse rammene er hovedmålene for den økonomiske politikken arbeid til alle, økt verdiskapning, videreutvikling av velferdssamfunnet og rettferdig fordeling.

Et sterkt og konkurransedyktig norsk næringsliv, i en verdensøkonomi som også tilgodeser utviklingslandenes behov, er en forutsetning for å få til dette. Næringslivets eiere, ledere og ansatte må ha kvalifikasjoner, evner og vilje til å tilpasse seg stadig nye krav og muligheter, slik at verdiskapningen kan støtte opp om en bærekraftig utvikling og kommer samfunnet til gode. Til dette kreves økt kunnskap og evne til å omsette denne kunnskapen i handling. Det kreves at samfunnet setter rammevilkår som oppmuntrer til miljø- og ressursvennlige investeringer og driftsformer, og er tilstrekkelig stabile og forutsigbare.

ET SAMFUNN som gir menneskene mulighet til å ta i bruk og utvikle sine evner til eget og fellesskapets beste, er godt rustet for å sikre bærekraftig utvikling. Livskvalitetsmålene i den neste delmålsettingen stemmer godt overens med idealer som har vært viktige for samfunnsutviklingen i Norge og som bør videreføres:



Vi må bekjempe sosial marginalisering, og forebygge skader på kropp, sinn og fellesskap forårsaket av fattigdom, dårlige boliger, arbeidsløshet, arbeidsbelastninger, manglende fysisk aktivitet, forurensning og kulturell armod.

• **Trygghet og personlig utvikling.**

Alle må sikres grunnleggende goder for et verdig liv og muligheter til å skape sin egen fremtid. Vi må sikre god og likeverdig tilgang til helse- og sosialtjenester og andre offentlige tjenester, fordelt på en måte som forener hensynet til den spredte bosetningen og behovet for faglig kompetanse. Vi må bekjempe sosial marginalisering, og forebygge skader forårsaket av fattigdom, dårlige boliger, arbeidsløshet, arbeidsbelastninger, manglende fysisk aktivitet, forurensning og kulturell armod.

SAMFUNNET MÅ UTVIKLE SEG innenfor de rammene naturen setter. Godt ivaretatte miljøgoder gir godt grunnlag for verdiskaping, sysselsetning, bosetning, lavere kostnader, bedre trivsel og større handlefrihet i fremtiden:

• **Sterkt og kostnadseffektivt miljøvern.**

En like stor eller større miljøformue må gis videre til neste generasjon. Norges belastning på globale økosystemer må reduseres. Vi må redusere globale miljøtrusler, slik som klimaendringer, miljøgifter og tap av det biologiske mangfoldet. Vi må unngå helsefarlige utslipp og inngrep, og hegne om miljøkvaliteter som landskap, muligheter for friluftsliv og mangfoldig bruk av kulturminner og -miljøer.

• **Langsiktig forvaltning av naturressurser.**

Ikke-fornybare ressurser som mineraler, olje og gass, må brukes så effektivt og miljøvennlig som mulig. Bruken av fornybare ressurser skal økes for å lette presset på naturgrunnlaget. Vann, jord og biologiske ressurser må anvendes innen grensen av sin fornyelseskapasitet. Forvaltningen av ressursene skal skje til beste for innbyggerne og fremtidige generasjoner.

3. tilstand, utviklingstendenser og utfordringer



3.1 Internasjonalt samarbeid skal fremme bærekraftig utvikling

Norges strategi for bærekraftig utvikling må favne langt ut over riksgrensen. Miljøgifter og annen forurensning stanses ikke av landegrenser, og vi lever i stor grad av naturressurser som vi utnytter sammen med andre. Hele 40 pst av den norske økonomien gjelder varebytte med utlandet, og vi blir i stigende grad underlagt de samme regler og betingelser som verden for øvrig. Dette påvirker ikke bare næringslivet, men også sosiale og politiske forhold.

3.1.1 Agenda 21

FNs generalsekretær utga sin rapport om gjennomføringen av Agenda 21 i desember 2001. Her fremhever han at Agenda 21, som en kraftfull og langsiktig visjon, er like aktuell i dag som da den ble vedtatt for 10 år siden, men verdens miljø er fortsatt sårbart, og tiltakene for å bevare det har vært utilfredsstillende. Rapporten gir følgende bilde av utviklingen:

- Verdens befolkning passerte 6 milliarder i 2000, opp fra 2,5 milliarder i 1950. Beregninger anslår at den vil nå 8 milliarder i 2025 og 9,3 milliarder i 2050.
- De 15 pst av verdens befolkning som bor i høyinntektsland, står for 56 pst av forbruket i verden, mens de fattigste 40 pst, i utviklingsland, forbraker 11 pst. I Afrika har forbruket i husholdningene sunket med 20 pst de siste 25 årene.

- Den relative andelen fattige i utviklingsland har sunket fra 29 pst i 1990 til 23 pst i 1998, men fortsatt har 1,2 milliarder mennesker en inntekt på under én dollar dagen.
- Verden teller 815 millioner underernærte, hvorav 777 millioner i utviklingsland. Antallet er dalende i Asia, men økende i Afrika.
- 1,1 milliarder har fortsatt ikke tilgang på trygt drikkevann, og 2,4 milliarder mangler tilfredsstillende avløp og kloakk. Over 8 pst av barna i utviklingsland dør før de fyller fem år.
- Mer enn 80 pst av alle sykdomstilfeller i utviklingsland skyldes forurenset vann, utilstrekkelige kloakk- og avløpssystemer og dårlig hygiene. Over én million dør årlig bare av malaria.
- I løpet av de neste tyve år vil verden trenge 17 pst mer ferskvann for å dyrke mat til voksende befolkninger i utviklingsland, og samlet vannforbruk vil øke med 40 pst. I 2025 risikerer to tredjedeler av jordens folk å bo i områder med moderat til alvorlig press på vannressursene.
- Mer enn 113 millioner barn i grunnskolealder i utviklingsland, hvorav 60 pst jenter, får ingen skolegang.
- Listen over truede arter teller over 11.000, og mer enn 800 har allerede dødd ut. I tillegg kommer 5000 som risikerer å forsvinne hvis man ikke treffer tiltak for å snu utviklingen.
- Blant de viktigste fiskeforekomstene er 50 pst fullt utnyttet og 25 pst overfisket.
- Skogarealene i verden ble i 1990-årene redusert med gjennomsnittlig 9,4 mill. hektar/år (netto av-



Skogarealene i verden redusertes i 1990-årene med gj.snittlig 9,4 mill. hektar/år (netto avskoging). Ser vi bort fra etableringen av nye skogplantasjer er det årlige tapet anslått til 12,5 mill. hektar.

skoging). Ser vi bort fra etableringen av nye skogplantasjer er det årlige tapet anslått til 12,5 mill. hektar.

- Mennesker i utviklede land bruker nesten ti ganger mer energi per person enn de som bor i utviklingsland.
- Olje står for 95 pst av energiforbruket ved transport; forbruket stiger med 1,5 pst/år i utviklede land og 3,6 pst i utviklingsland. Utslippene fra transport av klimagassen CO₂ forventes å øke med 75 pst fra 1997 til 2020.

Fruktene av globaliseringen har vært ujevnt fordelt, men *sett under ett* har den hatt gunstig virkning på verdensøkonomien i 1990-årene. I dette tiåret vokste verdenshandelen i gjennomsnitt med 6,4 pst/år, og nådde 6,3 trillioner dollar i 2000. Også utviklingslandene fikk del i denne veksten; deres bruttonasjonalprodukt hadde en gjennomsnittlig vekstrate på 4,3 pst i 90-årene, mot 2,7 pst i 80-årene. Mye av veksten fant imidlertid sted i et fåtall land, og land i Afrika og land med overgangsøkonomi hadde ikke samme utvikling. Mange av disse opplevde derimot nedgang i verdiskapningen.

Utfordringene

Generalsekretærens rapport skisserer en rekke målsettinger for det kommende Verdenstoppmøtet i Johannesburg og arbeidet videre. De spenner fra utrydding av fattigdom og omlegging til bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre til likeligere fordeling av vannressurser og styrking av det internasjonale styringsapparatet for bærekraftig utvikling.

En overgripende utfordring er å mobilisere politisk vilje til å få omsatt disse målsettingene til handling. Verdenstoppmøtet i Johannesburg vil legge mye av det globale grunnlaget for hvordan vi møter disse utfordringene i tiårene fremover. Det er ingen organisasjon som har overordnet ansvar for bærekraftig utvikling. Det er derfor en viktig utfordring å sikre bedre samordning mellom de forskjellige FN-organisasjonene og videre mellom disse og de internasjonale finansinstitusjonene.

Kampen mot fattigdom er den største enkeltutfordringen verdenssamfunnet vil stå overfor i tiårene fremover. Regjeringen har derfor nylig fremlagt en handlingsplan for kampen mot fattigdom. Dette er en hovedinnfallsvinkel i det internasjonale arbeidet for bærekraftig utvikling i årene fremover. Fattigdom er uforenlig med bærekraftig utvikling på mange måter. Nyere forskning viser at det er en klar sammenheng mellom fattigdom og miljøforringelse. Miljøforringelse rammer ofte fattige befolkningsgrupper hardest og er en faktor som både skaper og vedlikeholder fattigdom som fenomen. Samtidig er fattige befolkningsgrupper ofte tvunget til å prioritere kortsiktig gevinst for å overleve. Dette kan ramme miljøet ytterligere og svekker grunnlaget for verdiskapning. Den gjensidige sammenhengen mellom fattigdom, helse og miljø er særlig tett: ødelagte vannkilder, erosjon o.l. påvirker folks helse og dermed også deres evne til å leve et produktivt liv. Regjeringen ønsker derfor å fokusere på helsesektoren.

Ferskvannsforsyningen er nå prekær i mange områder og for store folkegrupper. Sikring av tilgang til tilstrekkelig ferskvann av tilfredsstillende kvalitet er derfor en sentral utfordring.



© Corbis/Scanpix

Kampen mot fattigdom er kanskje den største enkeltutfordringen verdenssamfunnet vil stå overfor i tiårene fremover.

Trade, not aid, lyder et slagord. Begge deler vil være nødvendige i mange år fremover: aid for fair trade. Om bildet domineres av fattigdom, sykdom, analfabetisme og vanstyre, er det også et bilde av samfunn som søker å skape seg en bedre fremtid. Hvert år øker verdens befolkning med tre ganger så mange mennesker som det bor i hele Norden. Dersom disse skal få samme levekår som oss, tilsvarer det at Norden bygges opp fra grunnen av tre ganger i året, komplett med hus, skoler, helsetjeneste, kontorer, veier og fabrikker og alt annet som vi ser som en selvfølge. Det er en permanent utfordring å få de velstående land til å leve opp til sitt gamle løfte om å gi 0,7 pst av BNI i bistand, men utviklingshjelp alene kan ikke løse fattigdomsproblemene.

Det er også viktig å påvirke regelverk og praksis for den internasjonale økonomien i en retning som er forenlig med kravene til bærekraftig utvikling. En åpnere verdenshandel kan ha både positive og negative konsekvenser i så henseende. Også fattige land kan få økte eksportinntekter. For at det skal ha en miljø- og utviklingsfremmende effekt må utviklingslandene selv ha gode forvaltningsregimer som ivaretar befolkningens grunnleggende behov og hensynet til miljø. Industrilandene må også tilpasse sitt næringsliv til å møte den utvidede konkurransen, og alle land må sikre at kostnadene ved å belaste miljøet inkluderes i prisene på produktene.

3.1.2 I Europa

inntar nå EU-landene en dominerende plass, politisk, økonomisk og miljømessig. EUs tyngde vil øke ytterligere etter hvert som flere land blir medlem. EU har utviklet sin egen strategi for bærekraftig utvikling, og satt den på dagsorden for drøfting på de årlige toppmøtene mellom statslederne. Strategien er en del av den såkalte Lisboa-strategien, der EU har satt seg som mål å bli verdens mest konkurransedyktige og kompetansebaserte region innen 2010. Målet skal nås gjennom vekt på sysselsetting, økonomiske reformer, sosial trygghet og miljømessig bærekraft.

EUs miljøbyrå (EEA) har gjennomført en serie analyser som konkluderer med at til tross for skjerping av miljøkravene over 25 år kan man ikke registrere noen generell forbedring av miljøkvaliteten, og på enkelte områder blir miljøkvaliteten dårligere. Økt vekst og globale endringer har oppveiet den økte miljøeffektiviteten. Kommisjonen har nyttet denne og andre analyser til å identifisere seks områder hvor man risikerer alvorlige problemer dersom ikke tiltak settes inn raskt:

- klimaendring,
- fattigdom og sosial marginalisering,
- aldrende befolkning,
- trafikkmetning og regional utvikling,
- svinn av naturressurser og tap av artsmangfold,
- trusler mot folkehelsen.

Norge er nært knyttet til EU, først og fremst gjennom EØS-avtalen, men også fordi de er våre naboland. Det er derfor av stor betydning for Norge hvordan EU legger opp sitt arbeid for bærekraftig utvikling, og en sentral utfordring for oss blir å samarbeide med Unionen og dens enkelte medlemsland for at denne utviklingen blir bærekraftig og mest mulig sammenfallende med våre egne interesser og prioriteringer.

3.1.3 Norden

De nordiske land er blant de rikeste i verden og har, sammen med andre rike grupper, et særlig ansvar for å bidra til en bærekraftig utvikling. I 2001 sluttet Nordisk Råd seg til strategien for bærekraftig utvikling, *En ny kurs for Norden*, som ble fremlagt av Nordisk Ministerråd. Den konsentrerer seg om de sektorovergripende innsatsområdene klima, biodiversitet, hav, kjemikalier og matvaresikkerhet, og arbeidet med integrasjon av miljøhensyn og bærekraftig utvikling i sektorene energi, transport, landbruk, næringsliv, fiskeri og skogbruk. I tillegg til de tverrgående innsatsområdene inneholder strategien også konkrete mål og tiltak for en styrking av offentlighetens deltakelse i beslutningsprosesser, arbeidet med lokal agenda 21, utvikling av kunnskapsgrunnlag på miljøområdet, virkemidler og ressurs-effektivitet. Det er også lagt opp til en særlig innsats overfor Nordens nærområder.

Et viktig prinsipp i den nordiske strategien er "det høyeste tillempede ambisjonsnivå", som innebærer at det land som har de høyeste målsettingene innen et gitt område, blir retningsgivende for de andre. Det skal gjøre det nordiske samarbeidet til en motor for bærekraftig utvikling.

Strategien vil bli revidert i løpet av 2004, og det vil da være aktuelt å inkludere nye områder i det nordiske samarbeidet for en bærekraftig utvikling. I den nåværende strategien er det samtidig foreslått at det frem til 2004 skal utarbeides en rekke indikatorer for miljø og bærekraftig utvikling. Ved utviklingen av disse indikatorene vil det bli tatt hensyn til hva som skjer på dette området både i de enkelte landene og i internasjonale fora, for eksempel EU.

Den nordiske strategien for bærekraftig utvikling vil kreve oppfølging først og fremst på nasjonalt og lokalt nivå. I den videre oppfølging av vår nasjonale strategi for bærekraftig utvikling vil vi derfor sørge for at våre forpliktelser i forhold til oppfølging av den nordiske strategien blir ivaretatt.

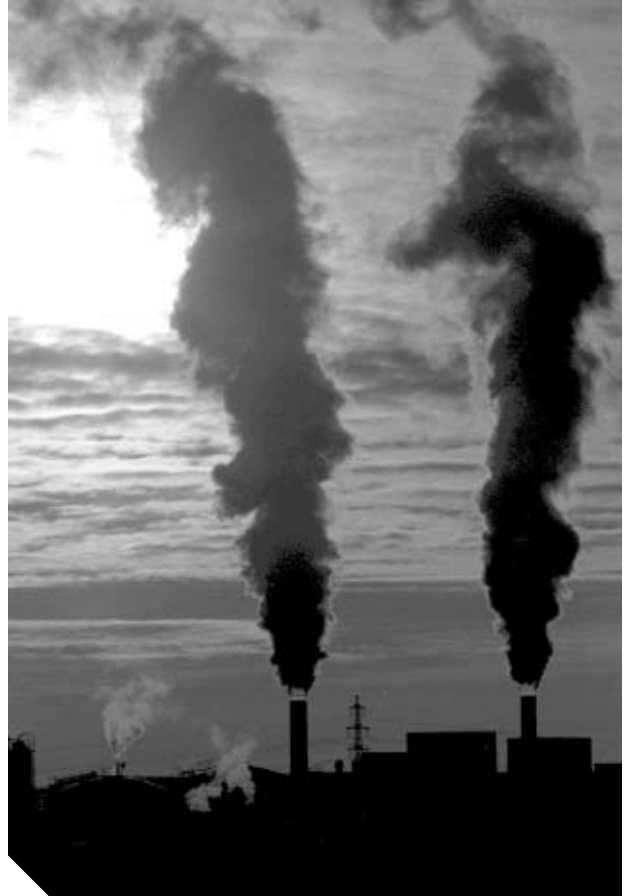
I den nordiske strategien utpekes klimaendringer som det største miljøproblemet i dag og "kanskje den største trussel" mot en bærekraftig utvikling. En annen hovedutfordring vil bli å dekke grunnleggende behov for alle verdens innbyggere samtidig med at verdens befolkning fortsatt øker.

3.1.4 Andre nærområder

Alle de tidligere østblokkstatene deler en tung arv fra fortiden, og tungrodd økonomi, nedslitt infrastruktur og gedigne miljøproblemer gir fortsatt store utfordringer. De største problemene finner vi i Russland, hvor den krisepregede økonomiske og sosiale utviklingen har gjort det vanskelig å forutsi hvordan landet vil utvikle seg videre. Miljøproblemer og sosiale utfordringer er spesielt alvorlige i Nordvest-Russland. Nærheten til norske områder, til det fiske-rike Barentshavet og til sårbare arktiske områder gir grunn til bekymring. Større oljetransporter og frakt av radioaktivt materiale langs norskekysten er potensielle risikofaktorer.

Det sårbare miljøet i Arktis danner livsgrunnlaget for urfolkene som bor der og for det dyrelivet som de til dels livnærer seg av. Det er også oppvekst-områder for flere viktige fiskeslag. Både luft- og havbåren forurensning fra sydligere strøk har en tendens til å akkumuleres her. Modellforsøk tyder på at polarområdene er spesielt utsatt for virkningene av global oppvarming, samtidig som de også har stor innflytelse på klimaet.

Arktisk råd opprettet i 1998 et program for bærekraftig utvikling, som har til formål å verne og forbedre miljø, næringsliv, kultur og helse blant urfolk og andre innbyggere i Arktis. Enkelte prosjekter er igangsatt, men det gjenstår å få i stand en konkret, samlet handlingsplan.



© Trygve Indtjell/Scampix

I den nordiske strategien utpekes klimaendringer som det største miljøproblemet i dag og "kanskje den største trussel" mot en bærekraftig utvikling.

Positive trekk er også å se. Landene som omkranser Norden, er nå i rask forandring, sosialt, politisk og økonomisk. I den nordiske bærekraftstrategien heter det at Østersjøregionen vil utvikle seg hen imot en sammenhengende region, og at EU-søkerlandene vil nærme seg de øvrige lands økonomiske velferdsnivå. Sistnevnte land har allerede begynt å tilpasse seg EUs langt strengere miljøkrav. Regionen vil i økende grad utnytte sine naturressurser, særlig petroleums- og skogressursene. Dette er viktig for å minske nød og skape mer ordnede samfunnsforhold, og legge grunnlaget for at samhandelen i nord kan bli viktigere for norsk økonomi.

Både for Norge og for de andre nordiske land vil miljøproblemene og nye muligheter i de forhen-værende østblokklandene utgjøre viktige utfordringer i mange år fremover. I Arktis kreves målrettet innsats over et bredt spekter for å sikre en fremtid for regionens egne innbyggere og verdifulle marine ressurser. Et oppmuntrende trekk i begge sammenhenger er at samarbeidet finner sted i et avspent politisk klima hvor fredelig samarbeid har erstattet den kalde krigens fronter.

3.2 En sunn og stabil politisk utvikling

Hovedmålene for norsk økonomisk politikk er arbeid til alle, økt verdiskapning, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet og rettfærdig fordeling, innen rammer som er forenlige med en bærekraftig

utvikling globalt. Disse hovedmålene har allmenn opplutning i dag, og vi ser ingen grunn til å anta at det skal endre seg i overskuelig fremtid. En sterk økonomi og en balansert økonomisk utvikling er nødvendige forutsetninger for å nå disse målene.

Et sterkt grunnlag...

Norsk økonomi er sterk, med store overskudd i utenriksøkonomien. Den økonomiske utviklingen gjennom det siste tiåret har vært god. Yrkesdeltagelsen, for både menn og kvinner, er høyere enn i de fleste andre land. Arbeidsledigheten er på et lavt nivå. Arbeidskraften er gjennomgående godt kvalifisert til produksjon av varer og tjenester med høyt kunnskapsinnhold. Petroleumsinntektene gir oss en økonomisk handlefrihet få andre land har. Dette gir oss bedre muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet, og ikke minst til å møte den "eldrebølgen" som alle industriland vil stå overfor om få år.

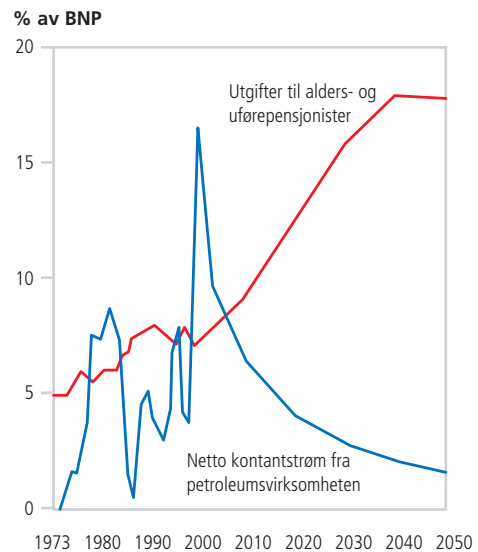
Norge er rikt på visse naturressurser, særlig energi, fisk og skog. Nærheten til disse ressursene kan i noen sammenhenger gi oss konkurransemessige fortrinn knyttet til foredling som kan utvikles videre. Økologiske prosesser, som lokalklima, naturens rensing av vann og luft, jorddannning og stoffomsetning, er også enormt verdifulle, selv om dette er vanskelig å tallfeste.

... men forsiktighet er allikevel nødvendig.

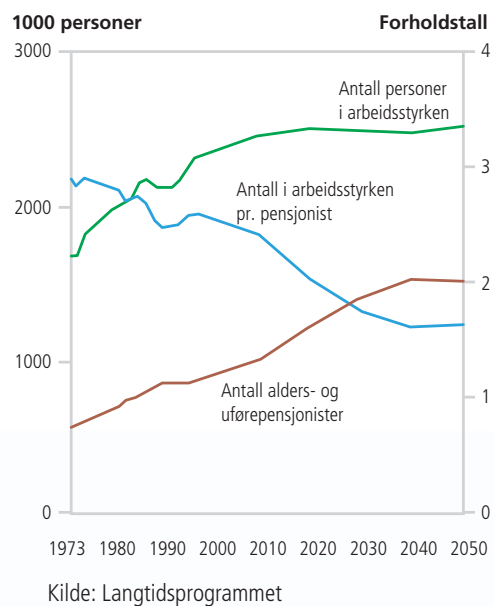
I løpet av de neste 30 årene vil utbetalingene til alders- og uførepensjoner fordobles i forhold til verdiskapningen i økonomien, gitt at disse ytelsene holdes på samme nivå som i dag. Årsakene er flere: Antall innbyggere mellom 25 og 54 år ventes å synke med 30 000 frem til 2010, mens antallet mellom 55 og 66 vil stige med 196 000. I tillegg ser vi en tendens til at flere går ut av arbeidslivet ved uføretrygding, førtidspensjonering og økt fravær pga. sykdom. Vi venter også at veksten i antall eldre over 80 år vil øke behovet for pleie og omsorg og utgjøre en voksende utgiftspost.

De økte pensjonsutgiftene vil til en viss grad kunne dekkes av fremtidig avkastning fra petroleumsfondet, selv om dagens høye innbetalinger fra petroleumsvirksomheten forventes å falle utover i århundret. Ved å begrense bruken av oljeinntekter nå, bygger vi opp reserver som vil gi avkastning når veksten i pensjonsutbetalingene for alvor tiltar etter 2015. Hvis vi derimot brukte oljeinntektene etter hvert som de fløt inn, er det grunn til å anta at statens finanser ville forverres brått rundt midten av 2020-årene, og det med en slik kraft at det ville få alvorlige konsekvenser for det offentliges tjenesteytende virksomhet og store ringvirkninger i resten av samfunnet.

Graf 1a Statens netto konstantstrøm fra petroleumsvirksomheten og folketrygdens utgifter til alders- og uførepensjoner. Pst av BNP.



Graf 1b Pensjonister og arbeidsstyrke

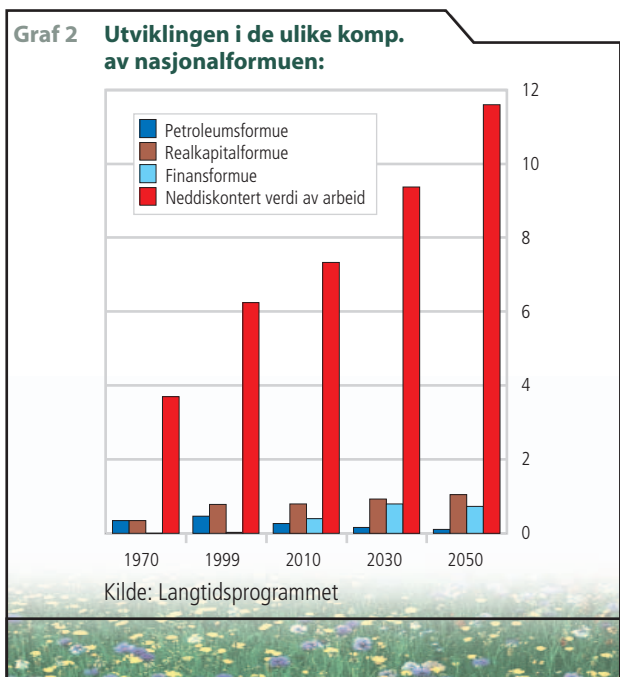


Kilde: Langtidsprogrammet

Det er grunn til å minne om at fastlands-Norge fortsatt står for om lag 4/5 av den samlede produksjonen i norsk økonomi. Det skal derfor ikke stort innteksttap til i fastlandsøkonomien før den økte handlefriheten som petroleumsinntektene gir, er brukt opp. Hvis oljerikdommen skulle bidra til å skape et passivt forbrukersamfunn, kan norsk økonomi komme dårligere ut enn om vi ikke hadde hatt disse ressursene.

Fremskrivninger av nasjonalformuen bekrefter at nordmennenes største ressurs er de selv. I løpet av det siste århundret har naturressursene fått redusert betydning for den økonomiske utviklingen, mens verdien av de menneskelige ressursene har økt sterkt. Formuesberegningene i Langtidsprogrammet 2002-2005 illustrerer at en yrkesbefolkning med store kunnskaper og ferdigheter er landets klart viktigste økonomiske ressurs. Nåverdien av fremtidig arbeidsinnsats utgjør vel 80 pst av de fire formueskomponentene som beregnes. En varig reduksjon i gjennomsnittlig arbeidstid på vel 7 prosent fra 1999 ville ha gitt om lag samme reduksjon i fremtidige inntekter for samfunnet som om hele petroleumsformuen falt bort.

Graf 2 Utviklingen i de ulike komp. av nasjonalformuen:



Hvordan de menneskelige ressursene videreutvikles og brukes, er med andre ord helt avgjørende.

Som nevnt ovenfor, ser vi i dag en utvikling i retning av at flere går ut av arbeidslivet ved uføretrygding, førtids-pensjonering og økt fravær pga. sykdom. Knapphet på arbeidskraft begrenser tilgangen på mennesker som kan utføre etterspurte tjenester, og bidrar til å svekke konkurranseutsatte næringer.

Utfordringene

Det skal sterk rygg til å bære gode dager. Takket være petroleumsfondet vil Norge stå bedre rustet enn de aller fleste industriland til å møte eldrebølgen de kommende tiårene. Men vi har få eksempler på land som har klart å håndtere så store naturressursrikdommer som den norske petroleumsformuen til varig glede. En hovedutfordring for budsjettpolitikken er derfor å etablere tilslutning til den nye handlingsregelen om ikke å bruke mer enn forventet realavkastning av Petroleumsfondet. Dette vil også hjelpe til å gi fremtidig handlefrihet i den økonomiske politikken.

Hvis vi øker bruken av oljeinntekter for meget, står vi i fare for å komme i en situasjon der en så stor del av offentlige utgifter er bundet opp til lønn, trygdeutbetalinger, utdanning, helse og sosiale tiltak m.m. at det vil bli vanskelig å få budsjettene til å gå i hop når petroleumsinntektene avtar. Presset på rentenivået og på den konkurranseutsatte delen av næringslivet vil dessuten øke og føre til omstilling til skjermede sektorer. Et allsidig og konkurransedyktig næringsliv er en forutsetning for en balansert økonomisk utvikling.

Presset i retning av omstillinger vil kunne dempes i den grad vi samtidig greier å øke effektiviteten i offentlig sektor, slik at et gitt nivå på de offentlige tjenestetilbudene kan finansieres med et lavere skattenivå. Budsjettpolitikken må derfor innrettes slik at den bidrar til å øke effektiviteten i offentlig virksomhet, og til å styrke grunnlaget for et vekstkraftig privat næringsliv. En reduksjon i skatte- og avgiftsnivået vil kunne bidra til å øke arbeidstilbudet og bedre utnyttelsen av Norges samlede ressurser, og det bør oppmuntres til innovasjon og verdiskapning. I tillegg er det viktig å prioritere tiltak for å bedre infrastrukturen, styrke kunnskapsgrunnlaget og fremme teknologiutvikling.

For at næringslivet skal være i stand til å foreta stadig nye tilpasninger, kreves godt lederskap og kvalifisert og omstillingsdyktig arbeidskraft. Det er en løpende utfordring for utdanningsmyndighetene å legge til rette for at så mange som mulig får en optimal utdanning i krysningpunktet mellom egne evner og samfunnets behov i dag og i tiårene fremover.



© Tom Schandy

En forutsetning for god helse er et sunt og helsefremmende miljø.

3.3 Trygghet og personlig utvikling i et dynamisk samfunn

Dagens nordmenn nyter en høyere levestandard enn noen tidligere generasjoner. Boligene våre er større og mer velutstyrte, og vi har flere og bedre biler og båter og fritidshus, råd til å spise godt og til å reise nesten hvor vi vil. Vi lever lenger, og nyter godt av et stadig rikere kulturtilbud. Denne velstandsøkningen kommer de aller fleste til gode.

Formålet med det norske velferdssamfunnet er å sikre grunnleggende rettigheter og en anstendig levestandard for alle. Det bygger på verdier som alle er enige om: likeverd, rettssamfunn, medbestemmelse, lokaldemokrati og en erkjennelse av at et samfunn med solidaritet og et felles sosialt ansvar for medborgeres velferd blir sikrere og bedre for alle.

Norges økonomiske og politiske tilstand er god. Men velstandsutviklingen har ført til økende miljøbelastning og ressursforbruk. Forskjellen mellom de fattigste og de rikeste har tiltatt i senere år. Innvandrere bidrar til å dekke en del av behovet for arbeidskraft, særlig innen tjenestytende næringer. En del nyankomne innvandrere har imidlertid vansker med å få innpass på arbeidsmarkedet, og det kan føre til manglende kulturell, sosial og økonomisk integrering. Folkehelsen lider av velstandsunder som fedme og hjerte- og karsykdommer. Alvorlige forbrytelser får følelsen av usikkerhet til å bre seg, selv om Norge fortsatt er et trygt land.

3.3.1 Helse

er en viktig velferdsfaktor, for mange den aller viktigste. Målt med tradisjonelle indikatorer på folkehelse er befolkningens helsetilstand bedre enn

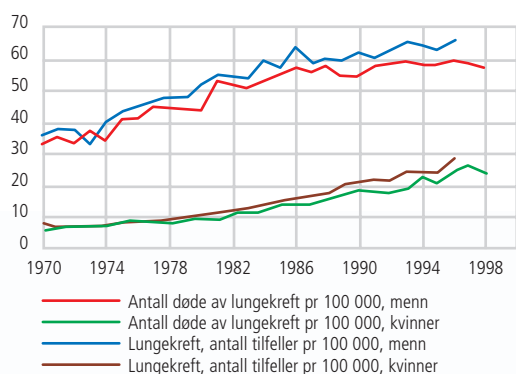
“Vi har intenst markedsført landet vårt som en velferdsstat som gir en trygghet man ikke tilbys noe annet sted i verden. Men når folk har behov for denne velferdsstaten, finner de ikke denne tryggheten. Ikke i eldreomsorgen, ikke i form av nok barnehageplasser, ikke som gode nok skoler. Dette misforholdet mellom forventninger og tilbud er mer alvorlig enn vi aner.”

Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman (Stat & Styring, 1/2002)

tidligere. Større ressurser enn noen sinne brukes på sosial- og helsetjenester. Likevel har vi betydelige udekkede behov for helsetjenester, og folk er også mer misfornøyde enn før med egen helse og med tjenestetilbudet. Dette skyldes for en stor del at gapet blir stadig videre mellom det teknologisk mulige og dermed forventningene på den ene side og det økonomisk gjennomførbare på den annen. Avansert og dyr medisinsk diagnose og behandling fører dessuten lett til sentralisering av spisskompetanse og behandlingstilbud og kan dermed forsterke ulikheter.

En forutsetning for god helse er et sunt og helsefremmende miljø. Negative miljøforhold representerer en trussel for helsen både i dag og i et generasjonsperspektiv, mens positive miljøforhold gir overskudd til å mestre hverdagens krav. Helsen påvirkes også av livsstilen: av stress, usunne matvaner og mangel på fysisk aktivitet. Vi kan daglig bli utsatt for fysiske, kjemiske og biologiske faktorer fra omgivelsene

Graf 3 Kreftstatistikk 1970-1998



Kilde: Helsedepartementet

gjennom maten vi spiser, vannet vi drikker og luften vi puster inn, eller direkte gjennom huden. Slike miljøfaktorer kan medvirke til å fremkalle en rekke sykdommer, bl.a. allergier, kreft og andre alvorlige lidelser.

Smittsomme sykdommer er mer utbredt i andre land enn i Norge, men mange kan utgjøre en trussel også her ved import med mennesker, dyr eller matvarer. Ytterligere trusler kommer fra biologisk terrorisme. Vedvarende overvåking av situasjonen og muligheter for å iverksette raske mottiltak er viktig.

Utfordringene

Det er lite sannsynlig at gapet mellom behandlingstilbud og samfunnets forventninger vil krympe i tiden fremover, og det er en stor utfordring å unngå at dette resulterer i at kvaliteten på tjenestene avhenger av inntekten til den enkelte. Der er to måter å møte denne utfordringen på: forbedre tilbudet til allmennheten med økte bevilgninger, omstruktureringer og andre effektiviserings tiltak, eller forebygge sykdom og redusere behovet for behandling. Det siste forårsaker mindre lidelse og er billigere. Likevel er det ikke lett å skape aksept blant folk for at helse er noe man i stor grad skaper selv, og få dem til å handle deretter. Flere tiårs opplysningsarbeid om kosthold og tobakkskader viser hvor vanskelig den oppgaven er.

Det er heller ingen enkel oppgave å få tilslutning til økt satsing på forebyggende tiltak som miljørelaterte helsegoder. Slike tiltak er langsiktige, har liten nyhetsverdi, og er i stor grad knyttet til andre innsatsområder enn den egentlige helsetjenesten: fysisk trening, miljø- og naturforvaltning, byplanlegging og kultur.

3.3.2 By- og tettstedsutvikling

Tre av fire nordmenn bor i dag i byer og tettsteder, og andelen øker. Folk søker "det gode byliv" mer enn tidligere, og deler av næringslivet trekkes mot de fagmiljø som finnes i byene. Utviklingen gir en mer konsentrert bosettingsstruktur, og andelen nordmenn som bor i flerfamiliehus og i annen konsentrert bebyggelse er noe økende. Fortsatt bor imidlertid 2 av 3 nordmenn i eneboliger. Boligstandarden målt i boareal per individ er høyere enn i de fleste andre land og fortsatt stigende.

Byveksten er ikke uten problemer for miljø og helse: Den fører til press på bynære rekreasjons- og friluftsområder, jordbruksområder og biologisk mangfold. I OECDs evaluering av norsk miljøpolitikk heter det: "I de senere år er det blitt stadig vanskeligere å beskytte grøntområder og nærområder mot utbyggingspress. Det er også blitt vanskeligere å garantere fri adgang til strendene, særlig der bymessig bebyggelse brer seg". Byveksten gir også økt biltrafikk, samtidig som andelen som reiser kollektivt, sykler og går, er redusert. Trafikk legger i dag beslag på 15 pst av arealet i byene. Motorisert transport basert på fossile brenslere gir opphav til støy, støy og luftforurensning som medfører en betydelig risiko for sykdom og helseplager, og er derfor et problem for folkehelsen. I tillegg bidrar mer motorisert transport basert på fossile brenslere til økte klimagassutslipp.

Tre av fire nordmenn bor i dag i byer og tettsteder, og andelen øker.



© Cobis/Scampix

Byveksten gir samtidig nye og sammensatte sosiale utfordringer. I de større byene, særlig i hovedstadsregionen, finner vi mer markert sosial ulikhet enn andre steder. I Oslo finner vi eksempler på både de beste og verste levekårene i landet. Dårlige sosiale levekår, bo- og miljøforhold konsentreres til bestemte bystrøk, og en sosial segregering finner sted.

Som rettesnor for byveksten har staten og en del kommuner utviklet et sett prinsipper for å legge til rette for et godt fysisk miljø – og forutsetninger for "Det gode byliv" – i byer og tettsteder:

- Byutviklingen må være areal- og transporteffektiv, og legge til rette for miljøvennlig transport og begrenset bilbruk.
- Byens naturlige sentrum og den regionale senterstrukturen må styrkes.
- En må sikre levende lokalsamfunn og godt bomiljø.
- Boligbygging og arbeidsplasser bør legges innenfor eksisterende byggesone og knyttes til kollektivtransporten.
- Grønnstruktur og areal for lek, ferdsel og opphold må prioriteres.
- Stedsutforming, estetikk, kulturminner og bygningsvern må vektlegges.

Utfordringene

Byutvikling er et felt hvor svært mange problemkompleks griper sterkt inn i hverandre; det stiller særskilte krav til helhetlige løsninger. Særlig de større byene har komplekse sosiale og miljømessige problemer. Hovedutfordringen for plan- og bygningsmyndighetene er å skape bolig- og næringsmiljøer som forener kravene til fysisk og sosialt velvære med gode vilkår for verdiskapning og god miljøtilstand. Videre er utfordringen å sette i verk tiltak for å begrense byenes geografiske utbredelse. Dette vil kunne redusere transportbehovet og energiforbruket og gi mer effektive løsninger for kollektivtransport, vann, avløp og renovasjon. Ved å bevare kulturminner og grøntområder som parker, løkker og strandområder, kan man styrke grunnlaget for trivsel og livskvalitet.

Det vil ikke minst være en utfordring å legge til rette for sosialt inkluderende bysamfunn og unngå en konsentrasjon av levekårsproblemer. Disse utfordringene, mål og tiltak behandles mer detaljert i en stortingsmelding om bedre miljø i byer og tettsteder som ble fremlagt våren 2002, og i en melding om storbyenes særlige problemer og utfordringer som ventes ferdig i 2003.

3.3.3 Utdanning

Skole og barnehage er grunnleggende. De skal gi alle så gode startvilkår som mulig i livet og tilføre barn og unge kunnskap, ferdigheter, arbeidsvaner og samarbeidsevne som de trenger for å utvikle sine

Hvem skal sørge for sikker strømforsyning om noen år?

I dag er det ansatt ca. 5000 ingeniører ved norske energiverk; av disse er ca. 1800 (36 pst) over 50 år. Med en gjennomsnittlig pensjonsalder på 65 år, utgjør dette en årlig avgang på rundt 120 personer, som er langt mer enn det antallet som uteksamineres fra høyskoler og universitet (linje for elkraft). Søkertallene (1. prioritet) til de åtte høyskolene hvor man søker spesifikt på elkraft, og som utgjør brorparten av de aktuelle rekruttene, gir grunn til å frykte en markert mangel på kvalifiserte ingeniører til å kompensere den naturlige avgangen:

	1997	1998	1999	2000	2001
Totalt	88	90	62	63	43

Kilde: Høgskolen i Agder, avd. for teknologi

evner og bli fullverdige medlemmer av samfunnet, økonomisk og sosialt.

Andelen ungdommer som fullfører videregående opplæring og høyere utdanning er høy i Norge, også sammenlignet med andre vestlige land. En undersøkelse av norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv viser at de norske resultatene er middels, og at det reelle kunnskapsnivået ikke står i forhold til utdanningens varighet. I ett av verdens rikeste land, i det landet som bruker mest ressurser per elev, kunne vi forvente bedre resultater.

Vi finner også visse skjevheter i forhold til arbeidslivets behov. Det er knapphet på kandidater innen naturfag, ingeniørfag og deler av helsesektoren, mens det er overproduksjon av jurister, humanister, samfunnsvitere og fysioterapeuter. Dette lar seg til en viss grad kompensere ved opplæring på arbeidsplassen eller ved voksenopplæring. I gode tider er mangelen på håndverkere, særlig innenfor byggfag og byggt tekniske fag, prekær med ca. 25 pst underdekning. Det kan også synes som Norge har overproduksjon av mennesker med en teoretisk utdanning som ikke er godt nok tilpasset dagens og fremtidens behov.

Norsk skole har gått foran med å integrere miljølære i læreplanverkene. Opplæringen skal gi mest mulig helhetlige kunnskaper og forståelse, samt vilje og evne til å arbeide for et samfunn som er i samsvar med naturressursgrunnlaget, og skolen er tillagt en viktig rolle i det lokale miljøarbeidet. I løpet av de siste tiårene har skolen tatt imot et økende antall innvandrere. Skolen skal ideelt sett bygge bro over kulturkløftene til gjensidig berikelse. Det er imidlertid fremdeles slik at kulturelle og språklige skiller i skolemiljøet avspeiler de sosiale skillene vi ser i samfunnet utenfor skolen.



Utfordringene

som skolen står overfor er av både akademisk og sosial art. Den skal gi elevene faktiske kunnskaper og ferdigheter som er tilpasset vår tids virkelighet og fremtidens behov på et nivå som setter dem i stand til å hevde seg i internasjonal konkurranse. I dag fortsetter flere ungdommer enn tidligere på skolen etter grunnskole og blir elever i videregående skole. Av disse velger omtrent like mange studieforbereidende kurs som yrkesfaglig opplæring. Det er en betydelig pedagogisk utfordring å gi samtlige elever en motiverende opplæring som er tilpasset deres behov og evner.

Skolen har også en oppdragerrolle og skal formidle etiske og kulturelle verdier til barn og unge. Den skal skape forståelse for verdigrunnlaget som et samfunn må hvile på, mens befolkningen stadig får en mer mangeartert bakgrunn, og kravet til toleranse, som er viktigere enn noen sinne, gjør det vanskelig å spikre visse verdier.

Skjerpede krav til skolen stiller nye krav til lærerne og til utdanning og etterutdanning av disse.

3.3.4 Kultur

Verdigrunnlaget er et produkt av vår kultur. Enhver levende kultur er sammensatt og i stadig endring, og vi har alle et ansvar for hva vi velger ut av nye impulser. Men i en globalisert tid skjer endringene stadig hurtigere, og nasjonal kulturell identitet er i ferd med å bli langt mer sammensatt enn tidligere. Tettere kontakt med andre deler av verden har gjort mangfoldet større, og den økende kulturelle markeringen fra minoriteter i Norge trekker i samme retning. Kulturelt mangfold er en verdi i seg selv, som inngår i selve grunnlaget for individets utvikling og for samfunnsutviklingen.

Presset fra en standardisert og kommersielt innrettet kulturproduksjon er økende. I global sammenheng er norsk kultur en minoritetskultur, og store deler av det profesjonelle kunst- og kulturlivet er avhengig av offentlig støtte for å overleve, noe som i særlig grad gjelder urfolks og minoriteters kulturutøvelse

Den kommersielle kultursektoren er i stadig vekst, og mye tyder på at både etterspørsel og tilbud vil fortsette å øke og samtidig bli mer variert. Ulike kunst- og kulturformer vokser sammen til nye former, og vi ser tendenser til en sterkere sammensmelting av seriøs kunst, reklame og kulturindustri. Samtidig utvikler det seg mer varierte finansieringsformer og nye forbindelser mellom kultur- og næringsliv.

Fysiske kulturminner og kulturmiljøer er en del av kulturarven. De levendegjør historien og skaper forståelse for landskap og natur og for betydningen av disse for økonomiske, sosiale og religiøse forhold. På denne måten blir kulturminnene også en aktiv bestanddel av samtiden. Sikring av kulturmiljøer inngår i den nordiske bærekraftstrategien.

Språket er en viktig bestanddel av vår kulturelle identitet, som setter oss i stand til å enes om felles utfordringer på egne premisser ved å gi oss et felles begrepsapparat. Etter UNESCOs definisjon er norsk ikke et truet språk i nær fremtid: det tales av vel fire millioner mennesker, brukes på praktisk talt alle samfunnsområder, og brukerne er innstilte på å opprettholde det. Etter samme definisjonen er samisk språk, med et begrenset antall brukere fordelt på spredte og små språkmiljø, å betrakte som et truet språk.



© Norsk Farøvevnsenter

Fysiske kulturminner og kulturmiljøer er en del av kulturarven. De levendegjør historien og skaper forståelse for landskap og natur og for betydningen av disse for økonomiske, sosiale og religiøse forhold.

Utfordringene

ligger i å fremme et levedyktig kunst- og kulturliv som kan tilegne seg impulser fra utlandet og utnytte det etniske mangfoldet, slik at alle de ulike formene for norsk kulturproduksjon og livsstil kan fortsette å utgjøre en del av vår identitet. Det betyr ikke å skjerme seg fra impulser utenfra, men å bygge opp mangfoldets livskraft.

Det er en utfordring å sikre samarbeid mellom næringslivet, forvaltningen og frivillige organisasjoner for å ivareta mangfoldet av den fysiske kulturarven, å øke oppmerksomheten og kunnskapen om kulturminnene og hvordan disse kan ivaretas i lokalsamfunnene og av utbyggere.

3.4 Miljøvern

Miljøproblemenes karakter har endret seg betydelig. Før dominerte større utslipp og inngrep med synlig og lokal virkning, nå skyldes de oftere summen av mange små kilder. Dagens miljøproblemer er mer grenseoverskridende og globale. Endringer i miljøtilstanden skjer ofte gradvis over lang tid og er derfor lite synlige. På mange områder, som klima, miljøgifter og sur nedbør, er grenser som naturen setter, brutt. OECDs Environmental Outlook (2001) deler miljøutfordringene inn i tre grupper:

1. miljøproblemer der presset på økosystemet avtar og miljøtilstanden bedrer seg,
2. områder der varsellampene lyser og indikerer usikkerhet og potensielle problemer,
3. områder der presset er økende og øyeblikkelig handling er påkrevet.

Vi har valgt en tilsvarende inndeling for den norske tilstandsbeskrivelsen.

3.4.1 Miljøområder hvor trendene er positive:

- Utslippene av ozonreducerende stoffer er kraftig redusert, og konsentrasjonen vokser langsommere. Hvis alle land følger opp de forpliktelsene de har påtatt seg i internasjonale avtaler, vil det likevel ta opptil 50 år før ozonlaget er tilbake til sitt normale nivå. Norge ligger godt an når det gjelder oppfølging av sine utslippsforpliktelser, og følger EU's mer ambisiøse nedtrappingsplan frem mot 2015.
- Et forpliktende europeisk samarbeid har gitt betydelige reduksjoner i forsurende utslipp til luft av svovel, nitrogenoksider m.m. de siste ti årene. I de siste femten årene er områder i Norge med forsureningsskader betydelig redusert, og vi venter ytterligere bedring. Det gjenstår imidlertid å få ned utslipp av nitrogenoksider, særlig fra skip og fra petroleumsindustrien.
- I Norge, som i de fleste land i Europa, øker avfallsmengden med økonomisk vekst, men en stadig større andel av avfallet går til materialgjenvinning eller energiutnyttelse. Økt gjenvinning, teknologiske forbedringer, strengere EU-krav og konsesjonsbetingelser har bidratt til reduserte utslipp fra forbrenning og deponier. Vi antar at denne trenden vil holde seg.
- Utslipp av enkelte av de farligste kjemikaliene er redusert betydelig siden 1985, særlig fra industrien. Planlagte tiltak vil gi ytterligere forbedringer.

- Utslipp av næringssaltene fosfor og nitrogen til vannforekomster er redusert med hhv. ca 50 pst og 30 pst de siste 15 årene. For landbruket er tilsvarende tall 32 pst og 24 pst, og utslipp av miljøgifter er også redusert. Ytterligere reduksjoner må likevel til i årene fremover.
- En rekke nasjonalparker er opprettet, og det vedtatt vernede arealet i fastlands-Norge er nå på 9,35 pst av landarealet. Et stort antall offentlige friluftsområder er sikret, de fleste langs kysten i Sør-Norge. Samtidig slår OECD fast i sin gjennomgang av norsk miljøpolitikk at dette er langt under målet om 13 pst i nasjonalparkplanen og at denne måloppfyllelsen er utsatt til 2010. De viser videre til at de vernede områdene ikke er representative, ettersom skoger og marine økosystemer er underrepresentert, og at bestandene av store rovdyr fremdeles er sterkt truet og konfliktene med husdyrhold sterkere enn noensinne.

3.4.2 Områder hvor trendene er usikre:

- Summen av nitrogenutslipp fra kloakk, bruk av fossilt brensel og avrenning fra landarealene gir overgjødning av innsjøer, elver og kystområder.
- Tidligere tiders utslipp av miljøgifter har ført til at betydelige fjordområder i dag er så forurensede at de ikke er egnet til fiske eller havbruksvirksomhet. Kostholdsråd eller restriksjoner har måttet innføres for i alt 24 havne- og fjordområder. Miljøgifter som PCB og dioxiner har svært lang nedbrytningstid og oppkonsentreres i de marine næringskjedene.
- En rekke verdifulle kulturminner er vedtatt fredet, og mange lokalsamfunn viser økende interesse for vern. Likevel forsvinner rundt 1 pst av kultur-

minnene årlig. Viktige faremomenter er press for endret arealbruk, gjengroing av kulturmark og slitasje som følge av turisttrafikk. Overbeite og lav lønnsomhet i reindriften kan true deler av samisk kulturarv.

- Endringer i arealbruken som følge av veibygging, bolig- og hyttebygging, næringsvirksomhet m.m. har drastisk redusert omfanget av inngrepsfrie områder i Norge. Dette berører til dels landarealer med høyt biologisk produksjonspotensiale.
- Store deler av utslippene fra produksjonsindustrien er under kontroll i OECD-landene inkl. Norge, men utslipp fra "diffuse kilder" som produkter og kjøretøyer er betydelige. Det er miljøproblemer som knytter seg til alle faser av produktenes liv, fra uttak og drift til de ender som avfall. Økt velstand fører oftest til økte utslipp.

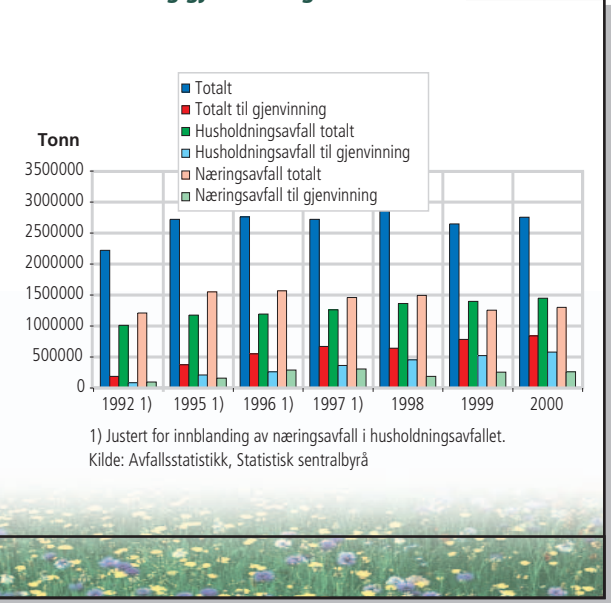
3.4.3 På andre områder er trendene mer negative.

- *Biologisk mangfold:* Tapet av biologisk mangfold er stort på globalt nivå. Årsakene er mangeartede: arealendringer, avskogning, fragmentering, overutnyttelse av arter, introduksjon av fremmede arter og miljøgifter. Også i Norge er presset stort på deler av det biologiske mangfoldet, og enkelte vegetasjonstyper er akutt truet, f.eks. kulturbetinget eng, kildeløvsskog og løveng. Elvedeltaer er også en naturtype i kraftig tilbakegang. Et lyspunkt her er at vi har langt mer kunnskap om artsmangfold nå enn før, og at så vel kartlegging og annen aktivitet setter oss i stand til å ivareta mangfoldet langt mer effektivt enn for få år siden.
- *Miljø- og helsefarlige kjemikalier i produkter:* Mengden og antallet øker. Innenfor EØS-området anvendes i dag anslagsvis 50.000 kjemikalier. Selv om utslippene av enkelte av de farligste miljø-

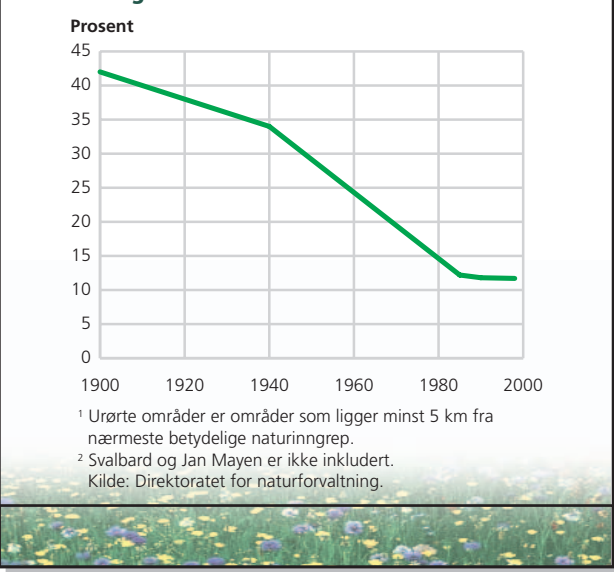
En rekke nasjonalparker er opprettet, og det vedtatt vernede arealet i fastlands-Norge er nå på 7,6 pst av landarealet.



Graf 4 Avfall og gjenvinning



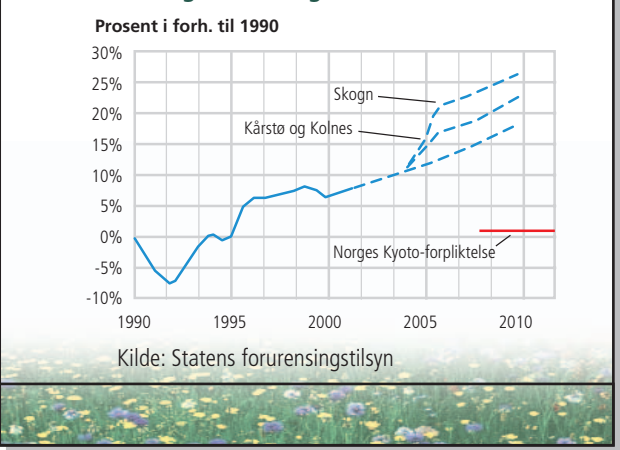
Graf 5 Urørte områder som andel av Norges landareal



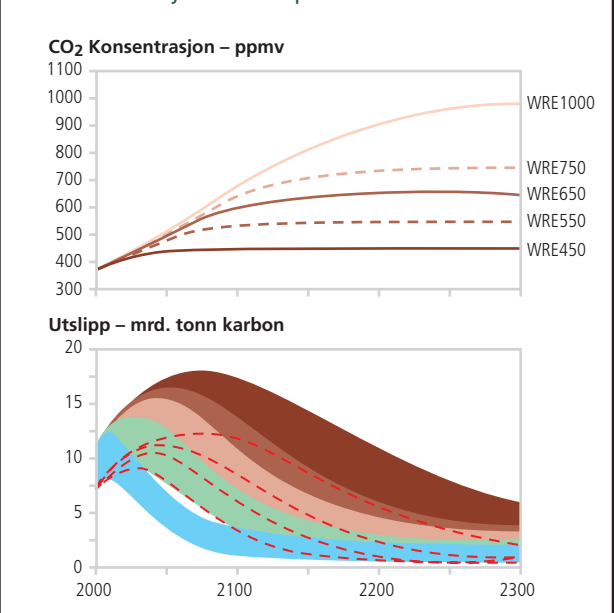
giftene er redusert vesentlig, særlig gjennom tiltak i industrien, har den samlede bruken av kjemiske stoffer vokst, også av farlige kjemikalier i produkter. Nye vekstnæringer, som petroleumsvirksomheten offshore, står for store utslipp. For mange kjemikalier har vi lite informasjon om helse- og miljøspekter, og kunnskap om sammensatte effekter av eksponering fra flere kjemikalier mangler nesten totalt.

- Radioaktiv forurensning gjennom utslipp fra kjernekraftverk, avfallsanlegg og transport av kjernefysisk avfall vil kunne øke fremover. I dag kan radioaktive stoffer fra Sellafield spores så langt nord som Bjørnøya. Det er også planer om transport av kjernefysisk avfall langs norskekysten til behandlingsanlegg i Russland.
- **Klimagassutslipp ventes**, ifølge Det internasjonale energibyrå (IEA), å øke på verdensbasis med 70 pst i perioden 1995-2020 som følge av økonomisk vekst, handel og transport dersom

Graf 6 Forventet utvikling i utslippet av klimagasser i Norge



Graf 7 Stabilisering av CO₂-konsentrasjonen i atmosfæren, beregnet av det internasjonale klimapanelet



Eks.: dersom CO₂-nivået skal stabiliseres på 450 ppmv* (det er i dag på 365 ppmv, mot 285 ppmv i førindustriell tid), må de globale utslippene føres tilbake til 1990-nivå innen 40 år og deretter reduseres til godt under halvparten av dagens nivå. Dersom konsentrasjonen skal stabiliseres på 550 ppmv målt i CO₂-ekvivalenter (som tilsvarer et konsentrasjonsnivå for CO₂ på 450 ppmv) kreves det i følge FNs klimapanel, en reduksjon av de globale utslippene per capita fra 4,8 tonn i dag til 3,2-3,6 tonn i 2050.

*ppmv: parts per million volume – milliontedels volumenheter



© Corbis/Scampix

I dag kan radioaktive stoffer fra Sellafield spores så langt nord som Bjørnøya.

ikke nye klimatiltak iverksettes. Økningen vil være sterkest i utviklingslandene, der kull svarer for en stor andel i energisystemet. Bare innen transportsektoren regner OECD med at bilbruken vil øke med 40 pst frem til 2020, mens flytrafikken tredobles. En annen sektor som bidrar sterkt til økte utslipp, er elektrisitetsproduksjon basert på fossile brensler. Den stadige avskogingen i tropiske strøk svekker skogens evne til å oppta CO₂. Selv om alle i-landene oppfyller sine forpliktelser under Kyotoprotokollen, ventes de globale utslippene å øke, bl.a. fordi mange andre land ikke deltar i avtalen.

3.4.4 Utfordringene

Utfordringene lar seg stort sett utlede av den foregående oversikten, men vi vil likevel fremheve tre av dem: drivhuseffekten, biologisk mangfold og kjemikalier. Alle tre omfattes også av den nordiske strategien.

Drivhuseffekten er antagelig den største miljøutfordringen verden står overfor i dag. Når Kyotoprotokollen trer i kraft, vil de landene som har sluttet seg til forpliktelsene både iverksette nasjonale tiltak og investere i utlandet for å nytte avtalens regler om god-

kjenning av utslippsreduksjoner utenlands. En betydelig teknologisk utvikling internasjonalt innen drivstoffer, transportmidler og fornybare energikilder vil være en nødvendig forutsetning for å kunne håndtere klimautfordringen i årene fremover, men vil neppe være tilstrekkelig til å fjerne behovet for en reduksjon av energiforbruket i industrilandene på mellomlang sikt. På lengre sikt må også utviklingslandene komme aktivt med i arbeidet med å redusere klimagassutslippene og påta seg forpliktelser som begrenser utslippene.

Tap av biologisk mangfold innebærer reduserte muligheter for fremtidige generasjoner, og bevaring av dette mangfoldet er gjort til et hovedinnsatsområde i den nordiske bærekraftstrategien. Kunnskapen om mangfoldet må forbedres og gjøres lett tilgjengelig for alle samfunnssektorer og interessegrupper. I arbeidet med ivaretagelse av biologisk mangfold bør urfolks kunnskaper tillegges vekt.

Det blir en utfordring å redusere bruken av kjemikalier i prosesser og produkter for å nå de nordiske målsetningene: at utslipp av kjemikalier som utgjør en trussel mot helse og miljø skal opphøre innen en generasjon, og at nye produkter innen 10-15 år skal være frie for visse tungmetaller og for kunstige stoffer som er tungt nedbrytbare eller helseskadelige.

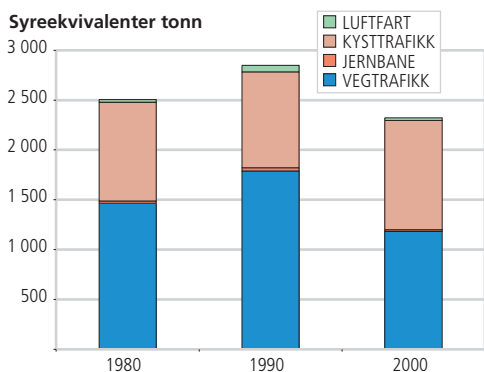
Transport

utpekes ofte som en av de store miljøsynderne. Utviklingen i samferdselssektoren er imidlertid et resultat av etterspørsel som genereres på andre områder, som internasjonalisering av næringslivet, endringer i næringsstruktur, i bosettingsmønster og inntekstutvikling.

Transportvirksomhet og samferdselsanlegg på både land og sjø, kan bidra til økt belastning på artsmangfoldet i naturen.

Klimagassutslippene fra transportsektoren (CO₂, lystgass og metan) har økt betydelig de siste tiårene i takt med veksten i transportomfanget. Transport bidro i 2000 med 24 pst av de samlede norske klimagassutslippene. Det ventes ytterligere vekst i transportarbeidet og utslippene av klimagasser.

Transportsektoren bidrar til regional luftforurensning hovedsakelig gjennom forsurende utslipp av SO₂ og NO_x. Sektorens andel av de nasjonale utslippene av forsurende gasser var om lag 32 pst i 2000. Bidraget til forurensning knytter seg i hovedsak til store utslipp av NO_x.



Nye avgasskrav førte til at vegtrafikken reduserte sine forsurende utslipp med 34 pst fra 1990 til 2000.

Utslippene fra sjøtransporten har derimot hatt en økning på 14 pst. Skipsfartsorganisasjonen IMO har vedtatt NO_x-krav til nye motorer eller større ombygginger fra år 2000, men kravene er ennå ikke ratifisert av mange nok land til at de har trådt i kraft. I praksis oppfyller likevel alle nye motorer IMO's krav til utslipp av NO_x.

Sjøtransport og landbasert transport har om lag like store andeler av forsurende utslipp. Der det er reell konkurranse mellom sjøtransport og vegtransport, har sjøtransport et miljømessig fortrinn i forhold til utslipp per tonn/km av klimagasser, og bidrar i mindre grad til lokal luftforurensning og støy.

Kilde: Beregninger i Samferdselsdepartementet på grunnlag av SSBs statistikk.



© Bjørn Røstet/NN/Sambio

3.5 Forvalte naturens ressurser

3.5.1 Energilandet Norge

Landet vårt er særlig rikt på primære energikilder: olje, naturgass, vannkraft, vind og bølger. Denne energirikdommen har vært og er et viktig grunnlag for økonomisk vekst.

Vannkraften står for 99 pst av samlet elektrisitetsproduksjon i Norge. Kraftbalansen er stram og vil være det i årene som kommer. Hensynet til biologisk mangfold og kommende generasjoners naturopplevelser gjør at epoken med store vannkraftutbygginger er over. Det er derfor en viktig utfordring å skaffe energi fra andre energikilder.

Satsing på vindkraft og vannbåren varme basert på fornybare energikilder vil være viktige elementer i en slik omlegging. I dag produseres bare 50 GWh/år elektrisk kraft fra vind i Norge. Stigende kraftpriser og inkludering av miljøkostnadene i prisene vil kunne øke lønnsomheten for alternative energikilder og energieffektiviseringstiltak.

Petroleumssektoren står for mellom 10 og 20 pst av den samlede verdiskapningen i Norge, og mellom 30 og 40 pst av samlet eksport. Norge leverte i 2000 over 10 pst av den gassen som ble forbrukt i Europa, og denne andelen ventes å øke.

Den samlede produksjonen av olje og gass nådde i 2001 3,1 mill. fat per dag. Produksjonen vil ventelig nå toppnivået i 2002-2005, for så å avta mot 2010. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til nivået i oljeproduksjonen fremover. De gjenværende olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel er allikevel betydelige, og vi regner med at det er grunnlag for oljeproduksjon i omlag 50 år til og for gassproduksjon i omlag 100 år.

Det har gjennom alle årene med petroleumsvirksomhet i Norge vært et viktig premiss at næringen skal drives *innenfor forsvarlige miljørammer*.

Petroleumsvirksomheten er en viktig kilde til utslipp til luft og sjø. Størstedelen av utslippene til luft er knyttet til virksomhetens energibehov. De totale utslippene av CO₂ fra sektoren har vokst fra år til år, hovedsakelig som følge av økt aktivitetsnivå, mens CO₂-utslippene per produsert enhet dalte med 27 pst fra 1990 til 1999. Dette skyldes tiltak som reduserer utslippene gjennom rensing, og løsninger som begrenser energibruken.

Utfordringene

Den nordiske bærekraftstrategien fremhever behovet for å sikre stabil energiforsyning og nødvendigheten av å redusere utslippene av klimagasser og annen forurensning.

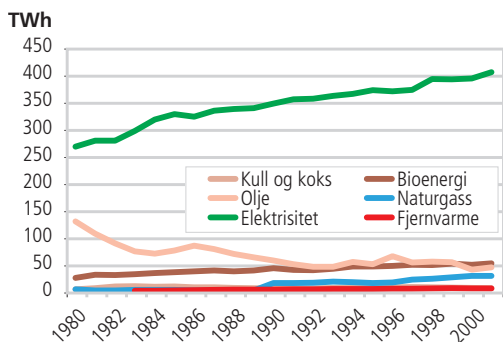
Norges energipolitikk skal fremme verdiskapning og baseres på målet om en bærekraftig utvikling. Norge har fra naturens side alle forutsetninger for å bli Vest-Europas ledende energileverandør, og norske fagfolk og bedrifter har utviklet kompetanse i verdensklasse innenfor utvinning og utnyttning av energiresurser. Endringene i internasjonal oljeindustri og liberalisering av elektrisitets- og gassmarkedet i EU skaper derfor store forretningsmessige muligheter for Norge som energinasjon.

De gjenværende petroleumsressursene må forvaltes langsiktig og bærekraftig, slik at de gir høyest mulig verdiskapning og bidrar til å sikre velferd og sysselsetting. I den grad petroleumsvirksomheten beveger seg nordover og inn i mer kystnære og miljøfølsomme områder, er det viktig at dette skjer på en måte som er forenlig med vår visjon om et rent og rikt hav, der fremtidige generasjoner skal kunne høste av de rikdommer som havet kan gi.

For å redusere utslippene til luft fra petroleumsvirksomheten brukes i dag avgifter og direkte reguleringer. Det er en utfordring å få utløst kostnadseffektive tiltak. De viktigste tiltakene som vil bli vurdert er reduserte utslipp fra faking og kraft fra land. Spørsmålet om kraft fra land vil bli sett i sammenheng med kraftbalansen og vil kunne kombineres med eventuelle gasskraftverk med miljøvennlig CO₂-håndtering og tiltak for økt oljeutvinning gjennom bruk av CO₂ til trykkstøtte.

Energieffektivitet og miljøvennlig energi. Det er en utfordring å foreta en omlegging og begrensning av energibruken slik at den kan begrenses mer enn om utviklingen overlates til seg selv. Det er derfor viktig fortsatt å stimulere til tiltak som sikrer økt energieffektivitet.

Graf 8 Innenlands stasjonær energibruk 1980-2001



Kilde: Energiregnskapet, Statistisk sentralbyrå

I de siste 20 år har energibruken økt med om lag 25 pst. En firedel av netto innenlands energibruk går til transportformål, noe over en tredel (om lag 37 pst) til husholdninger og tjenesteyting, og noe over en tredel (om lag 37 pst) til industri og bergverksformål. Innen husholdningssektoren og privat og offentlig tjenesteyting har økningen i energibruken vært på om lag 35 pst fra 1980 til i dag. Netto elektrisitetsforbruk har økt med 50 pst siden 1980, mens det stasjonære oljeforbruket ble redusert med om lag 65 pst. Det er særlig forbruket av tungolje som har gått ned. Bruken av bioenergi har vært økende i perioden fra 1980 og frem til i dag, og utgjør nå nær 10 pst av den stasjonære energibruken.

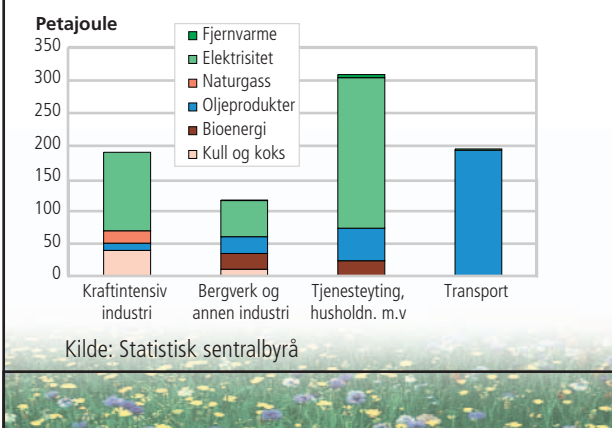


Epoken med store kraftutbygginger er over.



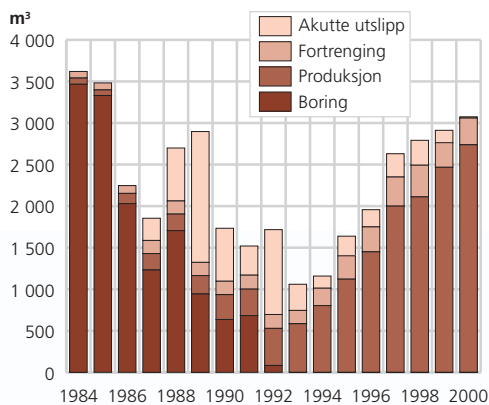
© Corbis/Scampix

Graf 9 Innenlands stasjonær energibruk



Som et ledd i arbeidet med etablering av helhetlige forvaltningsplaner for norske havområder vil det bli utarbeidet en konsekvensutredning av helårlig petroleumsvirksomhet for områdene fra Lofoten og nordover til Barentshavet. Det vil i den sammenheng foretas en vurdering av petroleumsfrie fiskerisoner for dette området. Det skal opprettholdes et høyt sikkerhets- og beredskapsnivå for virksomheten. Det vil samtidig bli arbeidet for å sikre at målet om nullutslipp av mulige miljøfarlige stoffer til sjø blir realisert. Økt forskningsinnsats skal bidra til å få bedre kunnskaper om langtidsvirkninger av utslippene.

Graf 10 Utslipp av olje fra offshore-virksomheten



Kilde: Statens forurensningstilsyn.

En annen utfordring fremover er å øke andelen fornybar energi og vannbåren varme basert på fornybare energikilder. Ved å inkludere miljøkostnadene i prisene, for eksempel gjennom et kvotesystem for klimagassutslipp, vil produksjonen av fornybar energi bli mer lønnsom. Eksisterende vannkraftstruktur kan utnyttes bedre. Det vil kunne bli en utfordring å øke lønnsomheten for alternative energikilder og energieffektiviseringstiltak ytterligere, og øke bruken av miljøvennlig energi og teknologi for produksjon og transport av energi, ved hjelp av for eksempel markedsmekanismer som omsettelige grønne sertifikater.

På forskningsfronten er utfordringene knyttet både til å utvikle teknologi for bruk av hydrogen som energibærer og til miljøvennlig bruk av naturgass i Norge. Å utvikle kommersielle teknologiske løsninger for å produsere kraft fra gasskraftverk med CO₂-håndtering vil være en viktig utfordring.

3.5.2 Havet – vårt spiskammer

Norge forvalter noen av verdens mest produktive kyst- og havområder. Fiskeri og havbruk utgjør en viktig bærebjelke i norsk økonomi og kystbosetting. Våre kyst- og havområder har gitt grunnlag for næringsutvikling basert på etterspurte og trygge sjømatprodukter og gir oss unike muligheter for fremtidig verdiskapning. Det er anslått at produksjonsverdien av sjømat kan mangedobles frem mot 2020 gjennom de etablerte marinenæringene fiske, fangst og havbruk. I tillegg til dette vil ny kunnskap om utnytting av ressursene i havet danne helt nye bruksområder, som for eksempel i bioteknologisk prosessindustri og i produksjon av nye legemidler.

De siste årene har fiskerinæringen som helhet hatt meget god lønnsomhet. Støtten til den norske fiskerinæringen er redusert med rundt 9/10 siden 1990, og utgjør 90 mill. kroner i 2002. Samlet fangstmengde fra norske fartøy har vært relativt stabil de siste 5-6 årene, og var i 2001 på 2,7 millioner tonn, dvs. 3-4 pst av verdens samlede fangster.

Produksjonen av *oppdrettsfisk og dyrkede skjell* er økende. Det ble produsert i overkant av 470 000 tonn laks og ørret i 2000, og beskjedne kvanta kveite, torsk og blåskjell. Eksportverdien fra oppdrett var i 2001 i overkant av 11 mrd. kr., mens eksportverdien fra fiskeri og havbruk tilsammen var i underkant av 31 mrd. kr.

Norge ligger i dag langt fremme når det gjelder miljø og helsemessige forhold i oppdrettsnæringen. Oppdrettsfisk regnes nå blant de friskeste av våre husdyr. Forbruket av medisiner, og særlig bruk av antibiotika, har sunket drastisk i senere år, og må nå regnes som ubetydelig. Rømt laks og parasitter (særlig lakselus), har imidlertid fortsatt uheldige følger for de ville laksebestandene, og utslipp av næringssalter og kjemikalier må forventes å øke.

Den teknologiske revolusjon i etterkrigstiden har skapt en effektiv fiskeflåte med stor overkapasitet. Strengt reguleringer er derfor påkrevet for å hindre overfiske og nedfisking av ressursene. Stigende etterspørsel etter fisk forsterker dette behovet, der også behov for fôr i en økende oppdrettsnæring er medvirkende. Mangelen på reguleringsregimer, ikke minst i områder utenfor nasjonale økonomiske soner, har ført til overfiske mange steder, og er et problem på verdensbasis.

Ca. 90 pst av norsk fiske foregår på bestander som deles med andre land. Selv om både norsk og internasjonal fiskeriforvaltning bygger på hovedprinsippet om en bærekraftig høsting basert på best mulig vitenskapelig rådgiving, er myndigheter i alle land under et konstant press for å innvilge større kvoter på knappe og verdifulle ressurser enn det de vitenskapelige rådene tilsier. Overbeskatning kan medføre at fiskebestanden reduseres så sterkt at den ikke gir grunnlag for fiske på lang tid.



© Steinar Myhr/NIN/Santofra

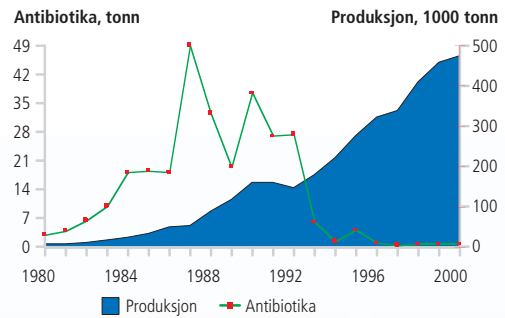
I Nordsjøen står for eksempel torskebestanden i fare for å bryte sammen pga. historisk lav gytebestand og dårlig rekruttering. Fangst av yngel og fisk under minstemål er et problem i mange fiskerier. Det samme gjelder skader på sjøbunn og sårbare bunndyrssamfunn som følge av bunntåling.

Skipsforlis langs kysten samt forventet økt transport av miljøfarlig last har vist at det er behov for å bedre sikkerhet og beredskap for å unngå forurensning av kystnære områder. Introduksjon av fremmede arter, spesielt spredning av sykdomsfremkallende organismer og giftproduserende alger via ballastvann, utgjør en annen risiko fra skipstrafikken.

Utfordringene

En forutsetning for at også kommende generasjoner skal kunne utnytte havets ressurser, er et rent og godt havmiljø og en langsiktig bærekraftig høsting av ressursene, som bevarer vårt rike artsmangfold. En sentral utfordring i fiskeriforvaltningen er å sikre bærekraftige høstingsstrategier som gir mulighet for vedvarende optimale uttak av levende marine ressurser i tråd med en økosystembasert tilnærming. Dette innebærer uttak basert på vitenskapelig rådgiving. Det er nødvendig å videreutvikle og bruke metoder for fiske og fangst som reduserer uønskede bifangster, uttak av undermåls fisk og skader på sjøbunnen. Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen, effektiviteten i fiskerireguleringene og kontrollen med ressursuttaket skal styrkes. En god dialog mellom næring, forskning og forvaltning er nødvendig for å oppnå forståelse og enighet om tiltak. En fortsatt lønnsom fiskerinæring er

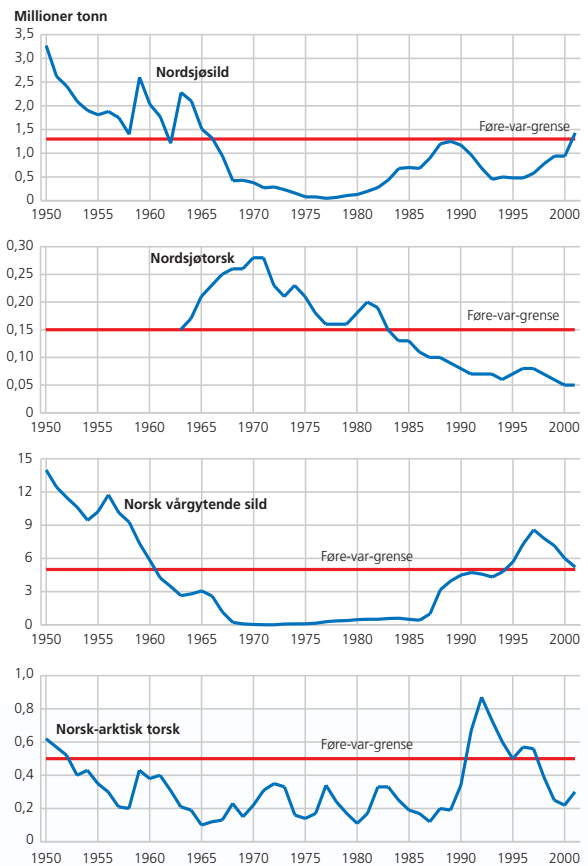
Graf 11 Produksjon av laks og ørret og forbruket av antibiotika i havbruksnæringen i Norge



Kilde: Fiskeridepartementet

avhengig av en bærekraftig forvaltning og levende og dynamiske kystsamfunn. Forvaltningen legger derfor vekt på fleksibilitet i høstingsmønstre og driftsformer tilpasset svingninger i fiskebestandene. Slik fleksibilitet bidrar til utvikling av lokal næringsaktivitet hvor også tradisjonell kunnskap nyttiggjøres.

Graf 12 Gytebestander og føre-var-grense for enkelte fiskeslag



Kilde: ICES og Havforskningsinstituttet.

Regjeringen har vedtatt at det skal utarbeides en ny havressurslov som vil gi fiskeriforvaltningen det nødvendige lovgrunnlaget for bedre å ivareta miljøhensyn i næringsforvaltningen og dermed legge til rette for en helhetlig, økosystembasert marin ressursforvaltning.

I oppdrettsnæringen er det avgjørende at økt produksjon av oppdrettslaks, oppdrett av nye arter og utvikling av nye oppdrettsformer, skjer på en miljømessig bærekraftig måte. Innsatsen for å redusere problemene med rømt oppdrettsfisk og parasitter skal forsterkes. Det skal også utarbeides retningslinjer for miljøtesting av legemidler til bruk i oppdrett.

For å sikre at utslipp fra næringen ikke skader miljøet lokalt eller regionalt, skal fremtidige systemer for produksjonsregulering bl.a. være basert på krav om miljøovervåking og den enkelte lokalitets bæreevne. Miljømyndighetene vil fra 2002 forby utslipp av miljøgifter fra anlegg som behandler og vasker oppdrettsnøter. Substitusjonsplikten skal anvendes for kjemikaliebruk i næringen. Tilgang på arealer regnes for å være en av de viktigste rammebetingelsene for videre næringsutvikling, og gode tverrsektorielle prosesser må utvikles for å unngå konflikter mellom ulike interesser og sikre fremtidig verdiskaping i kystsonen på bærekraftig grunnlag.

En av de største utfordringene for å sikre gode produksjonsforhold og dermed sunne og trygge produkter, er å hindre at havene forurenses. Ca. 80 pst av forurensningene av våre havområder kommer fra landbaserte kilder, men det kommer også utslipp av olje og kjemikalier fra skipsfart og petroleumsvirksomhet. Det vil derfor bli iverksatt tiltak som påbudte seilingsleder og bedre varslingsystemer for risikobetonte transportere. Videre skal den maritime trafikkkontrollen og overvåkingen samt oljevernberedskapen styrkes. Norge arbeider også for å få på plass et internasjonalt forpliktende regelverk for ballastvann, samt regionalt samarbeid og snarest mulig iverksettelse av nasjonale regler i henhold til internasjonal rett.

Kunnskap og innsikt fra forskning og informasjon fra overvåking bør danne grunnlaget for vurderinger av status, trender og prognoser om utviklingen av de marine ressursene og havmiljøet for øvrig. Det er en målsetting å øke, sammenstille og bedre tilgjengeligheten av kunnskap om de marine økosystemene.

Havene er påvirket fra mange hold. Det er nødvendig å sikre en utvikling i våre havområder som balanserer de enkelte næringer og brukerbehov, samtidig som det marine økosystemets struktur og funksjon som helhet ivaretas. En slik utvikling vil være målet for de helhetlige forvaltningsplanene for våre havområder som nå skal utvikles.

Utviklingen av bosettingsmønsteret langs kysten har gjennom en årrekke vært preget av sentralisering som i samfunnet for øvrig. En levende og mangfoldig kystkultur er truet av denne utviklingen. Det må derfor legges økt vekt på å bevare kystens kulturarv, og samtidig sikre en bærekraftig bruk av kystsonen for et levende næringsliv og lokalsamfunn.



© Corbis/Sampix

Produksjonen av oppdrettsfisk og dyrkede skjell er økende.

3.5.3 Jorden vi lever av – og på

Jordsmonnet er en knapp og ikke fornybar ressurs. Bare 3 pst av Norges landareal er jordbruksareal. Dette tilsvarer ca 2,1 dekar per innbygger, noe som er lite i både europeisk og global målestokk. Til tross for at de er knappe, er jordbruksarealene utsett for stort nedbyggingspress.

Skogen dekker om lag 120 000 km², tilsvarende 37 pst av landarealet, mens det produktive skogarealet er rundt 60 pst av dette. Skogressursene i Norge er fordoblet i løpet av en 100-årsperiode og øker fortsatt. I sin evaluering av norsk miljøvernpolitikk peker imidlertid OECD på at bare 1 pst av produktiv barskog er beskyttet gjennom vern etter naturvernloven. To sentrale forskningsinstitusjoner i Norge konkluderer med at vernet skog bør opp på 4, 5 pst av det produktive skogarealet.

Det totale arealet (bruttoarealet) av *reinbeiteland* er på drøyt 140 000 km² og utgjør mer enn 40 pst av landarealet. Arealressursene er i dag under press fra menneskelige inngrep og forstyrrelser. Enkelte områder er overbeitet. I Finnmark pågår således en prosess for å tilpasse reintallet til beiteressursene og gjenopprette den økonomiske og økologiske bærekraften i dette området. I senere år har tap av rein til rovvilt økt betydelig.

Norge rommer et mangfold av *kulturlandskap* og *ulike naturtyper*. Ut over primærnæringsenes bruk av arealene utnyttes de også til jakt, fiske, fangst og friluftsliv. Til sammen utgjør de forskjellige landskapstypene naturgrunnlaget for næringsliv, bosetning og rekreasjon utenom byene.

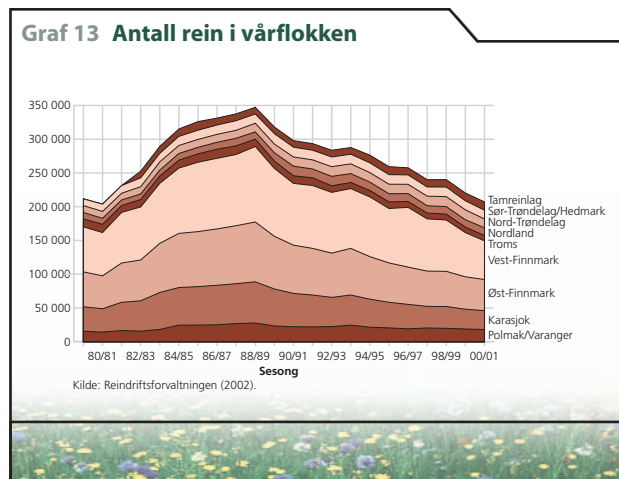


© Corbis/Sensipix

Norge rommer et mangfold av kulturlandskap og ulike naturtyper. Ut over primærnæringsenes bruk av arealene utnyttes de også til jakt, fiske, fangst og friluftsliv.

Bærekraften i landbruksnæringsene er betinget av at driften er økologisk forsvarlig og at de på en effektiv måte støtter opp under målene for samfunnsutviklingen, herunder bosetning og sysselsetning i distriktene, beredskap, og forvaltning av miljø og kulturlandskap, kulturverdier og tradisjoner i bygdesamfunnet. Dette knippet av oppgaver som går langt ut over arbeidet med produksjon av mat, fôr og trevirke, landbrukets multifunksjonelle rolle, har i senere år fått økt oppmerksomhet. Denne rollen er særlig synlig i reindriften. Næringen er en av de viktigste bærerne av samisk kultur og identitet, og den har stor betydning for det samiske samfunnet.

Det har skjedd store strukturendringer i jordbruket i hele etterkrigstiden. Siden 1975 har sysselsettingen i jordbruket blitt halvert. På tross av produktivitetsvekst er kostnads- og støttenivået



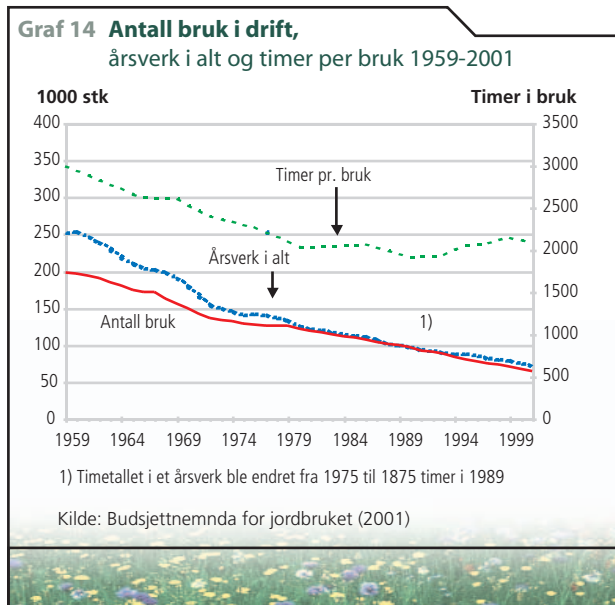
svært høyt i norsk jordbruk. I følge OECD utgjorde samlet støtte (budsjettstøtte og grensevern) 21,2 mrd. kroner eller nesten 280 000 kroner per årsverk i 2000. Støtten til landbruket utgjorde i 2000 1,5 pst av brutto nasjonalproduktet mot 3,4 pst i 1987 (da den beløp seg til 29,9 mrd., målt i 2000-kroner).

I skogsektoren er handlingsgrensene allerede visket ut, og større konkurranse fra utlandet og lavere lønnsomhet i skogbruket har ført til redusert avvirking. Langsiktige investeringer i skogbruket har gått ned, og antall sysselsatte er redusert, det siste også som følge av større mekanisering. Skogen er imidlertid fortsatt grunnlag for en betydelig innenlandsk trevare- og foredlingsindustri.

Markedene er i større grad enn før opptatt av bærekraftige produksjonsmetoder og miljøspørsmål. Det pågår samtidig et utstrakt internasjonalt skogpolitisk samarbeid i FN og andre fora for å utvikle prinsippene for bærekraftig skogforvaltning.

Utslippene av næringssalter og annen forurensning er redusert i løpet av siste 15 år, og arbeidet med dette videreføres. Det blir lagt vekt på innføring av mer miljøvennlige produksjonsmåter og en videre utvikling av økologisk landbruk. Målet er en økologisering av det tradisjonelle jordbruket og at 10 pst av det totale jordbruksarealet skal være økologisk drevet innen 2010, opp fra rundt 2 pst i dag.

For både jord- og skogbruk er miljø og biologisk mangfold et sentralt innsatsområde. Biologisk mangfold er ikke minst av betydning for reindriften. Det er en forutsetning for å sikre næringens produksjonsmuligheter i fremtiden. Til gjengjeld kan økologisk tilpasset beitebruk påvirke det biologiske mangfoldet i gunstig retning.





For reindriftsnæringen har Stortinget satt som mål at den skal blir økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig. Det er en hovedutfordring for næringen i dag.

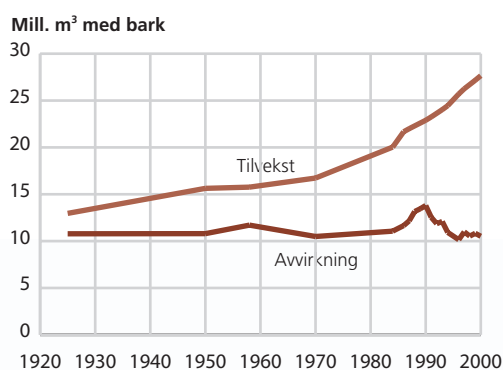
Utfordringer

I tråd med samfunnets behov skal landbruket bidra til

- helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser, og produsert på en bærekraftig måte,
- andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser,
- fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning.

Matvaresikkerhet krever både forsyningssikkerhet og god hygiene. Matforsyningen skal forbli sikker og oppleves som det. Den økte internasjonaliseringen, med bl.a. økt reiseaktivitet og nye rammebetingelser

Graf 15 Avvirkning og tilvekst av skog i Norge



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS).

Nye veier:

Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon skal legge til rette for innovasjon og mangfold på matområdet. Det utvikles spesialiserte matvarer av høy kvalitet, som blant annet skal gi økt verdiskapning for primærprodusentene. En merkeordning for beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser samt betegnelser for tradisjonelt særpreg for landbruksbaserte næringsmidler er del av dette.

Forbrukerretting, styrking og sikring av kvaliteten på maten gjennom hele produksjonskjeden fremmes gjennom opphavsmerking, kvalitets-sikring og dokumentasjon av produksjonsforholdene i hele verdikjeden.

Det ligger også muligheter for verdiskapning i en videre utvikling av spesielle økologiske produksjoner og en økologisering av det tradisjonelle landbruket. Økologiske landbruksprodukter gir forbrukerne flere valgmuligheter og bidrar til å sikre avsetning av norsk landbruksproduksjon.

Forbrukerne står også sentralt i et prosjekt som Norge har tatt initiativ til under den nordiske bærekraftstrategien. Prosjektet har som mål å sikre trygg mat av høy kvalitet ved å involvere forbrukerne i matpolitikken og ved å påvirke internasjonale forhandlinger og andre prosesser.



som følge av vår tilknytning til EU og WTO, har imidlertid skapt nye faglige og forvaltningsmessige utfordringer. De senere års matskandaler i Europa har illustrert hvor sårbare de tradisjonelle metodene for tilsyn og kontroll av næringsmidler kan være, og bidratt til å skape en økt politisk bevissthet om nødvendigheten av reformer på dette området.

På grunn av permanente handikap knyttet bl.a. til struktur, klima og topografi vil importvern og offentlig støtte måtte behandles som del av norsk landbrukspolitikk, også i tiden fremover. WTOs medlemmer har forpliktet seg til å forhandle om markedsadgang, eksportsubsidier og handelsvridende støtteordninger for landbruket. Selv om det er altfor tidlig å forutsi utfallet av disse forhandlingene, synes det klart at økt internasjonal konkurranse og endringer i innenlandske markedsforhold vil bli en viktig utfordring for norsk jordbruk og næringsmiddelindustri, og vil stille store krav til omstilling, effektivisering og økt markedsorientering fremover.

De geografiske og klimatiske forholdene i landet vårt og en god plante- og dyrehelse gir grunnlag for en variert landbruksproduksjon med lokal forankring. Med sikte på økt verdiskapning vil det i tillegg til produksjon av tradisjonelle varer også være et potensiale for ulike typer nisjeproduksjoner og produkter med lokalt særpreg. I de senere år har næringen i større grad utnyttet disse markedsmulighetene. (Se ramme.)

For reindriftsnæringen har Stortinget satt som mål at den skal bli økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig. Det er en hovedutfordring for næringen i dag.

Også skogbruksnæringen drar nytte av å kombinere verdiskapning og miljø. Et større verdiskapningsprogram for bruk og foredling av trevirke har satt fokus på innovasjon og produktutvikling og det potensialet skogsektoren har for å bidra til et samfunn med mer bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre. Nesten alt tømmer som omsettes nå, er miljøsertifisert i henhold til ISO 14001 og standarder for bærekraftig skogbruk (Levende Skog-standardene). Miljøsertifisering blir stadig viktigere ved salg og eksport av tømmer.

Det er en stor utfordring å motvirke at de mest produktive landbruksarealene våre blir bygget ned. I forbindelse med Miljøbyprosjektet er det utarbeidet overordnede mål for bærekraftig tettstedsutvikling, som også har til formål å sikre natur og nære friområder for biologisk mangfold og friluftsliv og forbedre tilgjengelighet til vassdrag og sjø.

3.5.4 Genressursene – livets byggeklosser

Genetisk variasjon sikrer arters langsiktige levedyktighet. Genvariasjonen gir dem muligheter for å tilpasse seg nye miljøforhold, og er dermed også en livsforsikring for menneskesamfunnet som er avhengig av artsmangfoldet.

Den naturlige variasjon som finnes i artenes genmateriale, er forutsetningen for et fungerende økosystem, den er nødvendig for biologisk produksjon i havet og i landbruket, og den trenges for å videreutvikle produktivitet og sykdomsresistens hos dagens nyttearter. Spesielle egenskaper ved ulike biologisk produserte stoffer har økt interessen for den naturlige artsrikdommen som grunnlag for kommersiell utnyttning. Bevaring av genressurser har dermed fått økt oppmerksomhet, og internasjonalt arbeid for å sikre tilgang og utbyttefordeling fra bruk av genressursene er prioritert.

Under konvensjonen om biologisk mangfold er det nylig blitt vedtatt frivillige retningslinjer for tilgang til genressurser og fordeling av utbytte fra bruk av slike. Retningslinjene kan danne grunnlag for nasjonal lovgivning på feltet. Fra norsk side vil vi yte bistand til kapasitetsbygging for å støtte iverksetting av retningslinjene i nasjonale lovverk i utviklingsland.

Utfordringer

Nasjonalt er hovedutfordringen å etablere et tilfredsstillende regelverk både når det gjelder adgang til genressurser i Norge, fordeling av utbyttet som følger av slik adgang, og regler om norske borgeres håndtering av genmateriale fra andre land, særlig partsland under FN-konvensjonen om biologisk mangfold. Dette ligger i mandatet til Utvalget for utvikling av lovverk om biomangfold.

I internasjonal sammenheng er hovedutfordringen å få konkretisert intensjonene i biodiversitetskonvensjonen gjennom oppfølgende avtaler. Norge bør spille en brobyggerrolle for å sikre at det utvikles effektive systemer for å dele ressursene på en rettferdig måte.

4. langsiktig handling



Visjonen om bærekraftig utvikling virkeliggjøres gjennom politiske beslutninger og gjennom de valg og beslutninger som tas ellers i samfunnet, i næringslivet, i offentlig sektor sentralt og lokalt, og av organisasjoner og enkeltmennesker. Det viktig å legge vekt på å fatte beslutninger om endring og fornyelse allerede nå som legger grunnlaget for et bedre samfunn. Her har Regjering og Storting et overordnet ansvar.

På kort sikt kan handlingsrommet synes begrenset. Faste utgifter til helse, trygd, utdanning og samferdsel låser store deler av de offentlige budsjettene. Befolkningsutvikling, helsetilstand, utdanningssystem og pensjonsordninger legger sterke føringer for arbeids- og boligmarked. Noen beslutninger kan dessuten vanskelig omgjøres, det gjelder spesielt beslutninger om infrastruktur og annen utbygging. Utbygde natur- og kulturmiljøområder kan ikke lett føres tilbake igjen, fordi økosystemer brytes opp og kulturminnene ødelegges for godt. Investeringer i produksjon og drift nedskrives og lar seg stort sett justere og fornye i et tiårs-perspektiv, mens de sosiale strukturene som bygges opp rundt produksjonen er vanskeligere å endre.

På tross av slike begrensninger i et kortsiktig perspektiv har likevel dagens beslutningstagere avgjørende innflytelse på mulighetene til å virkeliggjøre bærekraftig utvikling. Selv relativt "små" politikkjusteringer får ofte store konsekvenser på litt lengre sikt. Nettopp derfor er det så viktig at bærekraftsprinsipper innarbeides i alle relevante beslutningsprosesser.

Videreutvikling og bedre utnyttelse av grunnlaget av kunnskap, kompetanse og holdninger er fundamentet for fremtidens virksomhet. Mange investeringer og andre tiltak som skole og sosial- og familiepolitiske tiltak gir gevinst først på lang sikt. Andre tiltak kan gi raskere resultat, som å åpne for større bruk av eldres kompetanse i arbeidslivet og legge til rette for et mer fleksibelt forhold mellom yrkesaktivitet og utdanning for ungdom.

4.1 Overordnede styringsstrategier

Skal vi klare utfordringene, må bærekraftig utvikling inn som et grunnleggende hensyn i all økonomisk virksomhet, alle sektorer og hos alle aktører. Globale utfordringer følger av summen av lokale handlinger og må møtes gjennom samordnede internasjonale og nasjonale rammebetingelser og målrettede lokale og individuelle valg.

Bærekraftig utvikling krever helhetstenking i planlegging og forvaltning, og dermed et brudd med sektortenkningen. Ett eksempel er økosystemtilnærmingen i naturforvaltningen: I stedet for å forvalte dyrearter hver for seg, og adskilt fra landskapet de lever i, legger man opp til en forvaltningsmodell som tar utgangspunkt i samspillet artene imellom og med deres livsmiljø. Derfor vil den nye havressursloven omfatte alle levende marine ressurser og dermed legge til rette for en helhetlig og økosystembasert forvaltning av havets rikdommer.



© Asger Helgestad/NN/Santoro

Bruk av norsk vannkraft, petroleumsressurser, fisk, skog- og jordbruksarealer og øvrige naturressurser vil fortsatt være en del av rammen rundt samfunnsutviklingen.

De internasjonale utfordringene ligger i å få mer forpliktende avtaler. Avtalene bør ha ordninger for revisjon, overvåking og konfliktløsning. Gjennom klare mål for nasjonal oppfølging bør de stimulere alle miljøer, også privat sektor, til handling. Bærekraftshensyn må integreres i de internasjonale organene som Norge er medlem av eller samarbeider med, som EU, WTO, FN-familien og finansinstitusjonene, og de må operasjonaliseres bedre enn tilfellet er i dag.

Nasjonalt krever bærekraftig utvikling handling i alle sektorer i samfunnet. Sektormyndighetene har sin del av ansvaret for dette, hver på sine myndighetsområder, og må legge rammebetingelser som stimulerer til å ta slike hensyn, selv om innsatsen og resultatene også må koordineres og overvåkes sentralt.

Det kan være vanskelig å oppnå forståelse for krevende tiltak som først gir gevinst mange år inn i fremtiden. Tiltak må forankres gjennom medvirkningsprosesser som fremmer erkjennelsen av at alle har interesse i å bidra til at felles mål blir nådd. Den enkelte borger, bedriftene, kommunene og organisasjonene bør gis mulighet til selv å velge hvordan de skal bidra til å oppnå de omforente

målene. Det må gjøres enkelt og lønnsomt å velge miljøriktige løsninger.

Næringslivet og frivillige organisasjoner kan sette opp strenge mål for egen virksomhet. Kvalitetskontrollen kan forankres gjennom sertifiseringsordninger som ISO og EMAS og vises gjennom miljømerking og sosial/etisk merking. For å gi åpen resultatkontroll og informasjon til investorer bør bedrifters årsrapporter integrere økonomisk rapportering med bærekraftrapportering, for eksempel gjennom å følge retningslinjene fra Global Reporting Initiative, GRI, (se boks side 44).

I de tilfellene der rammebetingelsene utformes utenfor Norge, vil norske myndigheter arbeide for at de internasjonale betingelsene gir kostnads- og styrelseeffektive løsninger på de forskjellige miljøproblemene. I utviklingslandene, hvor stramme offentlige budsjetter hindrer bygging av skoler og annen nødvendig infrastruktur, kan innføring av økonomiske virkemidler som gir inntekter til staten, bidra til en mer bærekraftig utvikling, såvel miljømessig som økonomisk og sosialt. Ordninger for å utvikle og dra nytte av ny teknologi vil være et viktig element i denne prosessen.

4.2 Mål og virkemidler

For å nå resultater må Norge utnytte sine sterke sider og konsentrere innsatsen. Innbyggerne i Norge og livskvaliteten her er landets største aktivum. Naturgrunnlaget og internasjonale forhold setter grenser for handlefriheten, men byr også på nye muligheter. Vi vil sikre at de som forårsaker kostnader, betaler, vi vil legge til rette for at forvaltning, bedrifter og forbrukere tar større ansvar, og vi skal sikre et bedre kunnskapsunderlag. For å gripe disse mulighetene og samtidig bidra til å løse de globale utfordringene, vil Norges strategi samle seg om følgende:

4.2.1 Skape ny viten

Nyskaping skal styrkes gjennom økt forskning, utvikling og utprøving av nye teknologier. FoU-innsatsen i Norge skal innen 2005 minst være på gjennomsnittlig OECD-nivå, målt som andel av BNP. I den nordiske strategien har landene satt som mål at Norden skal ha en ledende rolle i forskning og utvikling av ressurs-effektive produkter og tjenesteytelser, og de skal samarbeide om å utvikle verktøy til å studere og måle ressurseffektivitet og om forskning innen ressurs-effektiv teknologi.

Store nyvinninger er umulige å forutse. Derfor er både den ubundne grunnforskningen og den emnerettede, anvendte forskningen viktige elementer i kunnskapsutviklingen. Og fordi problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling er så sammensatte, er det behov for innsats innen såvel samfunnsvitenskapelig og humanistisk som naturvitenskapelig, medisinsk og teknologisk forskning (f.eks. innen helse, energi, landbruk og fiskeri). Norge vil bidra aktivt til å utvikle mer miljøvennlig teknologi gjennom forskning. Dette kan gjelde både produksjon av varer og forbedret tjenesteyting. Av områder som peker seg ut, kan nevnes miljøvennlig bruk av naturgass, gasskraft med CO₂-håndtering, mer effektiv energiteknologi, bla. for bygninger, marin sektor og medisin. Forskningen må dessuten søke å forutse globale endringer som kan påvirke norske næringer og samfunnsforhold.

Også forbrukerne øver betydelig innflytelse på samfunnsutviklingen gjennom sitt forbruksnivå, valg av varer og tjenester og organisering av hverdagslivet. I Norge har vært nedlagt en betydelig innsats innen forskning om bærekraftig produksjon og forbruk, bl.a. et større prosjekt i regi av Norges Forskningsråd. Vi vil systematisk bygge opp kunnskap om forholdet mellom holdningsdannelse og handling for forbrukere og hushold. Potensialet for omlegginger på matområdet, i boligbruk og transport bør vies særlig oppmerksomhet (se boks s. 24). Det vil videre være relevant å få analysert miljøkonsekvensene av fordelingen av tid på arbeid og fritid, og forholdet mellom inntekt, forbruksnivå og status i samfunnet.

I mange tilfeller vet vi mye om miljøproblemene og om hva som er de beste virkemidlene for en mer bærekraftig utvikling. Likevel velger vi ikke disse

virkemidlene ofte nok; dette må endres. Norges forskningsråd har et omfattende program som studerer rammebetingelsenes betydning og sammenhengen mellom kunnskapsproduksjon og -anvendelse. Resultatene av dette programmet kan i sin tur gi grunnlag for handling.

Strategiske konsekvensanalyser, vurderinger av planer og policy som dekker særlig miljømessige aspekter, seiler opp internasjonalt som et stadig mer sentralt instrument for å sikre bærekraftig utvikling. I EØS-området pålegger et nytt EU-direktiv myndighetene å utføre slike konsekvensanalyser. Dette betyr at det ikke lenger er bare enkeltutbygginger (f.eks. en vei eller et kraftverk) som skal vurderes, men også mer omfattende planer og programmer for hele sektorer (f.eks. energi) eller geografisk definerte områder (f.eks. et fylke eller vassdrag). Slik skal det sikres at omfattende planer og programmer holder mål i forhold til sentrale bærekraftkriterier og at vurderingene gjøres tidlig nok til at planene kan endres. Selve prosessen er utformet slik at berørte lokalsamfunn og interessegrupper blir hørt før avgjørelser tas. Slik kan hele samfunnet bli mer direkte engasjert i arbeidet for bærekraftig utvikling. Et eksempel i så måte er den forestående strategiske konsekvensanalysen av petroleumsvirksomhet i Barentshavet.

4.2.2 Bygge videre på folks evner og kunnskap

Det er av grunnleggende betydning at utdanningen holder høy kvalitet og at det legges til rette for ordninger for fleksibel og livslang læring og for bruk av kompetanse. Praktiske ordninger kan spenne fra utdanning under arbeid for dem som ikke ønsker å starte med en lang grunnutdanning, til mer fleksible regler for ansettelse av pensjonister.

Formidling av viten ved universiteter og høyskoler er viktig, men man må også nå ut til bedriftene. Utveksling av studenter og fagfolk landene imellom gir gjensidige fordeler i form av nye perspektiver og ny kunnskap og utvekslingsordninger med næringslivet kan tjene samme formål.

Spisskompetansen ved universiteter og høyskoler er viktig, men allmennkunnskap og viktige ferdigheter for samfunnet, som å fungere godt i et lag, til å lede og til å skape trivsel, må også fremmes. Det samme gjelder ordninger for åpen tilgang til informasjon og evnen til å søke informasjon og øke egen kompetanse.

Utdanning for alle er en grunntanke i norsk politikk. Barn og unge har lik rett til utdanning, uavhengig av bosted, kjønn, sosial og kulturell bakgrunn og eventuelle spesielle behov. Utdanning må organiseres innenfor rammen av livslang læring dersom vi skal kunne møte endringene i samfunnet konstruktivt.

Kompetansereformen skal gi voksne mennesker bedre muligheter til å få opplæring. Den skal bidra til å dekke samfunnets og arbeidslivets behov; den er både



© David Trood/BAM/Santoro

Ordninger kan spenne fra utdanning under arbeid til mer fleksible regler for ansettelse av pensjonister.

en utdannings- og en arbeidslivsreform. Kompetanse-reformen retter seg mot alle voksne, både mot de som er i arbeid og de som ikke har arbeid. Regjeringen samarbeider med partene i arbeidslivet, utdanningsinstitusjoner og organisasjoner om reformen.

Opplæringen for voksne skal bygge på deres realkompetanse, dvs. de kunnskaper, ferdigheter og erfaringer som hver enkelt har skaffet seg gjennom opplæring, lønnet og frivillig arbeid og deltaking i organisasjoner og arbeidsliv. Den skal tilpasses den enkeltes behov og livssituasjon. Et nasjonalt system for å kartlegge og verdsette realkompetansen er under utarbeiding.

4.2.3 Øke verdiskapningen uten å minke naturens langsiktige produksjonsevne og -verdi

Mer ut av mindre

Produksjon og forbruk må bli mer miljøeffektive, slik at naturgrunnlaget nyttes til større verdiskapning i forhold til forurensning, råvare- og energibruk uten at naturens tålegrenser overskrides. Den teknologiske utviklingen tar stadig nye skritt i riktig retning, men virkemidler og rammebetingelser må også stimulere til mer miljøvennlig og bærekraftig investering og adferd.

I *Strategi for et bærekraftig Norden* heter det at de nordiske land frem mot 2020 vil gjennomføre overgang til en bærekraftig utvikling, hvor økonomisk vekst har blitt løsrevet fra miljøbelastning og ressursbruk. For å oppnå dette vil de bidra til å stimulere etterspørselen etter renere produkter og fjerne handelshindre for miljøvennlige og ressurseffektive teknologier. De vil også satse på å få en ledende rolle innen forskning på dette området. Ordninger som sikrer at produktene konstruksjon ses i sammenheng med

ressursbruk og miljøeffekter i bruksfasen, ved vedlikehold og utrangering er under utvikling.

Tenkte mål for ressursproduktivitet

Oppfølgingsmøtet 5 år etter Rio-konferansen understreket behovet for å overveie effektiviseringer i ressursproduktiviteten i industrilandene med en faktor 4 i løpet av de neste 20-30 år, og med en faktor 10 på lengre sikt.

Faktor 4 innebærer at ressursproduktiviteten må bli fire ganger høyere enn den er i dag. Dette målet kan illustreres ved beregninger som viser at utslipp av klimagasser kommer til å fordobles i løpet av de neste 50 år, mens utslippene må halveres innen en generasjon dersom klimaet skal stabiliseres.

Faktor 10 bygger på følgende resonnerment: den samlede materialomsetning i verden bør halveres for å oppnå bærekraftig utvikling over en lengre periode. Ettersom materialforbruket per capita er ca. fem ganger høyere i OECD-landene enn i utviklingslandene, kan dermed materialomsetningen nå et bærekraftig nivå bare dersom OECD-landene reduserer sitt ressursforbruk til tiendeparten av dagens nivå. Faktor 4 og faktor 10 er imidlertid vanskelige å anvende i praksis som grunnlag for politikktutforming, både fordi det hersker stor uklarhet om hvilke ressurser som skal inngå i regnskapet og om hvordan utviklingen skal tallfestes, og fordi årsaken til de ulike miljøproblemene varierer og derfor krever forskjellige politikktiltak.

Det er viktig at ny teknologi og nye metoder blir formidlet til dem som kan omsette dem i praksis, til næringsliv og forvaltning, og særlig til små og mellomstore bedrifter.

Offentlige etater er selv store produsenter og forbrukere av varer og tjenester. Deres anskaffelses- og driftspolitikker veier imidlertid enda tyngre enn "omsetningen" ettersom de forventes å gå foran med et godt eksempel. Programmet "Grønn stat – miljøledelse i departementene" forutsetter således at samtlige departement skal innføre miljøledelse i løpet av 2002, og at alle statlige virksomheter skal ha dette innen 2005.

I primærnæringer bør det være rom for å øke verdiskapningen ut fra ressursgrunnlaget ved å satse mer på videreforedling og lokale spesialiteter, jfr. programmet for verdiskapning i landbruket. Ett resultat vil være et bredere inntektsgrunnlag og høy kompetanse. Økt bruk av lokale ressurser i produksjonen og salg av produkter i nærområdet vil også gi miljøgevinster for kulturlandskap og transportbehov. I fiskerinæringen kan økt foredling gi bedre utnyttelse av biproduktene lokalt og redusere transportbehovet ved eksport.

Markedet

Miljøhensyn og forbrukerinteresser er ikke alltid sammenfallende. Norske forbrukere har hittil kun i begrenset grad latt seg styre av miljøhensyn. Vi vil derfor stimulere til mer miljøbevisst forbrukeradferd. Regjeringen satser på informasjon som et viktig virkemiddel for å endre forbruksmønsteret. På den ene side vil vi legge til rette, standardisere og forenkle

informasjon om miljømessige og etiske aspekter ved forbruket. På den annen side må kunnskapen og engasjementet til den enkelte forbruker om miljøkonsekvensene av forbruk styrkes. Miljømerking, som det nordiske Svanemerket, er et viktig element i den første delen av denne strategien. Det tas sikte på at alle departementer skal benytte et offisielt miljømerke på sine trykksaker.

Det er et langsiktig arbeid å styrke forbrukernes kunnskaper og engasjement. Prosjektet Forbrukerundervisning i skolen er satt i gang for å starte dette arbeidet tidlig. Et prioritert område i tiden fremover vil være å få temaet forbruk og miljø inn i lærerutdanningen. I samarbeid med Miljøheimevernet vil Staten dessuten følge opp et miljøprosjekt på barnehaugenivå. Andre tiltak tar sikte på å redusere mengdene med uønsket reklame og oppmuntre til etisk forbruk.

Pisk og gulrot

Økonomiske virkemidler vil være sentrale. I utgangspunktet er miljøet et felles gode som bedrifter og enkeltmennesker skal kunne benytte gratis. Hensikten med miljøavgiftene er å oppnå en riktig prising av kostnadene som miljøskadelig virksomhet påfører fellesskapet. Spesielt i tilfeller der miljøproblemene skyldes utslipp fra mange små kilder, vil det være effektivt å benytte prisene som instrument for å oppnå miljøforbedringer. Inntekter fra miljøavgifter eller kvotesystemer kan samtidig nyttes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårlig utnyttelse av samfunnets ressurser, slik at miljøavgiftene ikke øker den samlede skattebelastningen.

Norge er ett av industrilandene som har kommet lengst i å ta i bruk miljøavgifter. En studie gjennomført av OECD viser at inntektene fra miljørelaterte avgifter utgjorde om lag 3,5 pst. av BNP i Norge i 1998, mens miljøavgiftene i OECD-landene i gjennomsnitt utgjorde 2,7 pst. av BNP. I 1999 og 2000 ble flere av Grønn skattekommisjons forslag til nye utvidede miljøavgifter fulgt opp.

Avgifter og miljø

I Norge er det innført miljøbegrunnede avgifter for å begrense utslippene av klimagasser (CO₂ og metan). Det er også innført avgifter for å begrense utslippene av blant annet svovel og bly. Avgiftene på drivstoff har en viktig funksjon med hensyn til å prise de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veitrafikken. Det er også innført avgifter som bidrar til en miljømessig bedre behandling av drikkevareemballasje og annet avfall. De siste årene er det i tillegg blitt innført avgifter på enkelte helse- og miljøskadelige kjemikalier.

På flere områder har miljøavgiftene bidratt til at det er oppnådd store miljøforbedringer ved at miljøskadelige

aktiviteter er blitt priset på en riktigere måte. Blant annet bidro tilleggsavgiften på blyholdig bensin som ble innført i 1986, til at blyholdig bensin i løpet av få år forsvant fra markedet. Svovelaavgiften på oljeprodukter er en av årsakene til at oljeproduktene gjennomgående har fått lavere svovelinnhold. Det er på bakgrunn av modellanalyser gjennomført av Statistisk sentralbyrå anslått at forbruket av både drivstoff og fyringsolje blir redusert når prisene på produktene øker.

Regjeringen har varslet avgifter på klimagassene HFK og PFK i 2003. Dette er gasser som bl.a. benyttes i kjøleanlegg og som det finnes mer miljøvennlige alternativer til. Regjeringen har også varslet en omlegging av avgiften på behandling av avfall i 2003. Siktemålet er å redusere miljøproblemene knyttet til avfallsbehandlingen og å bidra til at energien fra avfallet kan utnyttes mer effektivt.

4.2.4 Trivsel i et sunt miljø

Et enkelt og lettfattelig økonomisk sikkerhetsnett bør videreutvikles, kriminalitet skal ikke gi grunnlag for opplevelse av utrygghet, og samfunnet som helhet må ha god beredskap mot ytre trusler. Grunnlaget for et mer inkluderende samfunn vil også bli lagt gjennom bedre byplanlegging, styrkede ungdomstiltak, ordninger for arbeidserfaring og samfunnstjeneste, og gjennom tiltak for å styrke båndene mellom kulturer og generasjoner.

St.meld. 23 (2001-02) om bedre miljø i byer og tettsteder ble behandlet av Stortinget i vår. Denne skal tjene som grunnlag for en helhetlig by- og tettstedspolitik, som har til mål å gi trygge, vakre og opplevelsesrike byer og tettsteder med god miljø- og bokvalitet, funksjonelle og attraktive byer og tettsteder for et konkurransedyktig næringsliv, bystrukturer og bymiljø som stimulerer til helsefremmende livsstil, et funksjonelt og miljøvennlig transportsystem med sterkere satsing på kollektivtransport, sykling og gange, byer og tettsteder som tar vare på natur- og kulturmiljø. For at disse målene skal nås, vil det kreves nært og langsiktig samarbeid mellom ulike offentlige etater, næringsliv og befolkning.

God helse er et stort gode for hver enkelt. Samfunnet har stor nytte av lavt sykefravær og lavere behandlingsutgifter. Regjeringen legger vekt på en god oppfølging av intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv, blant annet for å få ned sykefraværet. Tradisjonelle kampanjer for sunn livsstil kan suppleres med bedre samkjøring mellom kommune, stat, regelverk og institusjoner. Daglig fysisk aktivitet, lek, breddeidrett og friluftsliv bør stimuleres, og ansvaret tidlig i livet for egen helse senere settes i sentrum. Forhold i hverdag og arbeidsplass som sliter på helse og livskvalitet, registreres allerede gjennom programmer for helse-miljø-sikkerhet for å kunne avbøtes.



© Tom Schandy/NN/Sanfoto

Isbjørnen er blant de arter som er mest utsatt ved klimaendring og opphoping av miljøgifter. Arten er en levende indikator for miljøkvalitet.

4.3 Indikatorer

For å komme dit vi vil, må vi vite hvor vi har vært og hvor vi er. Både nasjonalt og internasjonalt arbeides det kontinuerlig for å utvikle mål og indikatorer som politisk verktøy. Innenfor samarbeidet i FN, i OECD, EU og Norden har vi utviklet retningslinjer for måling av de forskjellige elementene som har betydning for et bærekraftig samfunn. Vi trenger derfor indikatorer for både økonomiske, miljømessige og sosiale forhold, og vi trenger å gi mål på hvor pålitelig kunnskapen er på de enkelte felt.

Mange av de forholdene som måles, endrer seg bare langsomt. Det er særskilt viktig både å følge utviklingen over lang tid og å vurdere hvilke endringer som er i ferd med å komme. Vi må derfor sikre at indikatorene som velges nå også kan brukes langt inn i fremtiden.

Nordisk Råd har utarbeidet en foreløpig oversikt over indikatorer som anvendes eller er foreslått anvendt i forskjellige nordiske land, for EU og for OECD. Det vil være naturlig for Norge i størst mulig grad å anvende de samme indikatorene, både fordi det er rasjonelt og fordi det gjør det enklere å sammenligne utviklingen hjemme og i andre land. Bærekraftindikatorer skal tas i bruk i Norge løpet av 2003.

I tillegg til indikatorene for bruk på nasjonalt nivå vil både lokalforvaltning og næringsliv ha nytte av å utvikle egne indikatorer tilpasset spesifikke, lokale forhold. Årsrapporter og tilstandsvurderinger relatert til omforente mål er både et viktig styringsinstrument og del av det tilfanget av kunnskap som både skattebetalere og aksjonærer har et rettmessig krav på.

4.4 Handling på alle plan

Regjeringen prioriterer følgende innsatsområder:

4.4.1 Internasjonalt samarbeid

- Kamp mot fattigdom er den største enkeltutfordringen verdenssamfunnet står overfor. De internasjonalt vedtatte Årtusenmålene, der halvering innen 2015 av antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom står sentralt, må tas på alvor. Regjeringen har derfor nylig fremlagt en egen handlingsplan for bekjempelse av fattigdom. Økt satsing på bl.a. helse, utdanning og næringsliv står sentralt. Ettersom fattige mennesker som regel rammes hardest av miljøforringelser, er bærekraftigperspektivet viktig. Effektiv fattigdomsbekjempelse forutsetter bedre forvaltning av miljø og naturressurser.
- Det internasjonale apparatet må styrkes, bl.a. ved bedre koordinering mellom de forskjellige FN-organisasjonene innbyrdes og mellom disse og de internasjonale finansinstitusjonene.
- Politisk og økonomisk samarbeid med våre nære naboer i Europa, Norden, Baltikum og Russland skal vedlikeholdes og utdypes. Våre felles interesser i beskyttelse av naturgrunnet synliggjøres og legges til grunn for bedret forvaltning.

4.4.2 Økonomisk utvikling

- Bruken av petroleumsfondet må fortsatt begrenses til forventet reell avkastning, for å bevare et allsidig og konkurransedyktig næringsliv, unngå en oppblåsning av offentlig sektor og sette samfunnet i stand til å møte fremtidige pensjonsforpliktelser.
- Ved utforming av skatter og avgifter skal det legges vekt på hensynet til bærekraftig produksjon og forbruk.

- Det må oppmuntres til, og forholdene må legges til rette for, fornyelse og nyskaping i næringslivet, for å sikre sysselsetning og størst mulig reell verdiskaping.
- Offentlig sektor skal moderniseres og omstilles for å sikre bedre og mer fleksible tjenester.
- Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Verdien av vår menneskelige kapital er anslått til å være rundt 13 ganger høyere enn oljeformuen. Regjeringen vil sikre en stor og kompetent arbeidsstyrke blant annet gjennom å følge opp avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og satsing på forskning og utdanning.

4.4.3 Trivsel og trygghet

- Forebyggende helsetiltak må gis prioritet, både hos myndigheter og hos folk flest, som må motiveres til å ta ansvar for egen helse.
- Ved utvikling av byer og tettsteder må det legges til rette for bolig- og næringsmiljøer som forener kravene til fysisk og sosialt velvære med gode vilkår for verdiskaping og god miljøtilstand.
- Skolen skal gi alle elever en motiverende opplæring som er tilpasset deres egne behov og evner og samfunnets behov. Bærekraftig utvikling skal være en sentral del av skolens verdigrunnlag.
- Mangfoldet i kulturlivet skal dyrkes og styrkes så det er i stand til å berike seg på impulser utenfra i stedet for å viskes ut av dem.
- Folketrygden er velferdsstatens viktigste økonomiske sikkerhetsnett. Regjeringen vil skape trygghet for de fremtidige pensjonsutbetalingene. Ved økt integrering av bærekraftperspektivet i all politikk vil Regjeringen bidra til sterkere trygghet totalt sett for både fremtidens pensjonister og kommende generasjoner i vid forstand.
- Rettssikkerhet og trygghet for liv, helse og eiendom er viktige forutsetninger for frihet og livsutfoldelse. Forebygging og bekjempelse av kriminalitet står derfor sentralt.
- Den fysiske kulturarven må sikres.

4.4.4 Miljø

Klima

- Den langsiktige og overordnede målsettingen på klimaområdet under Klimakonvensjonen er en stabilisering av konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren på et nivå som forhindrer at menneskeskapt utslipp kan føre til farlige forstyrrelser av klima-systemene.
- Kyotoprotokollen, som omfatter utslippsforpliktelser for industrilandene i perioden 2008-2012, er bare et første steg i arbeidet med å redusere de globale utslippene av klimagasser. Langt større utslippsreduksjoner må til om vi skal klare å hindre en uønsket klimautvikling. Forpliktelsene etter 2012 må også omfatte land som ikke har forpliktelser under protokollen. Det blir viktig å få utviklingsland med store utslipp eller sterk utslippsvekst til å påta seg utslippsforpliktelser.

- Norge vil samarbeide med de andre nordiske land for at ytterligere utslippsreduksjoner avtales for den neste fasen, fra 2012, og for at dette arbeidet videreføres også etter 2020.
- Utslippene av klimagasser i den forpliktende perioden 2008-2012 skal ikke være mer enn 1% høyere enn i 1990. En vesentlig andel av utslippsreduksjonene skal skje nasjonalt. Dette skal oppnås gjennom innføring av et tidlig, nasjonalt kvotesystem for klimagasser og tiltak innenfor bl.a. energi-, avfalls- og transportsektoren.

Biologisk mangfold

- I tråd med forpliktelsene i konvensjonen om biologisk mangfold er Regjeringens visjon at Norge gjennom nasjonal handling og internasjonalt samarbeid skal bidra til:
 - å sikre jordas biologiske mangfold,
 - å realisere verdiene det biologiske mangfoldet representerer til beste for samfunnet,

© Øystein Søbye/NN/Samfoto



Vern om biologisk mangfold er også et hovedinnsatsområde i strategien for et bærekraftig Norden.

- at goder og byrder av tiltak fordeles rettferdig innen og mellom ulike generasjoner og samfunn.
- Naturen skal forvaltes slik at arter som finnes naturlig, sikres i levedyktige bestander, og slik at variasjonen av naturtyper og landskap opprettholdes og gjør det mulig å sikre det biologiske mangfoldets fortsatte utviklingsmuligheter.
 - Vern om biologisk mangfold er også et hovedinnsatsområde i strategien for et bærekraftig Norden. De strategiske målene er sammenfallende med de nasjonale norske: Kunnskapen om mangfoldet skal forbedres og gjøres lett tilgjengelig for alle samfunnssektorer og interessegrupper. Frem til 2005 skal det etableres et nytt, nasjonalt program for bedre kartlegging og overvåking av biologisk mangfold. I samme periode skal en norsk artsdata-bank bygges opp. I arbeidet med ivaretagelse av biologisk mangfold bør urfolks kunnskaper tillegges vekt.

Helse- og miljøfarlige kjemikalier

- Utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier skal ikke føre til helseskader eller skader på naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Konsentrasjonene av de farligste kjemikaliene i miljøet skal bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer, og tilnærmet null for menneskeskapt forbindelser.
- Utslipp av enkelte miljøgifter skal stanses eller reduseres vesentlig innen år 2005 og 2010.
- Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø, skal kontinuerlig reduseres med det mål å stanse utslippene innen en generasjon, og nye produkter skal innen 10-15 år være frie for skadelige tungmetaller og for menneskeskapt stoffer som er tungt nedbrytbare eller skadelige.
- Risikoen for at utslipp og bruk av kjemikalier blir årsak til skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig.
- Forurenset grunn, vann og sediment som skriver seg fra virksomhet i tidligere tider, feildisponering av avfall og liknende, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.
- Det skal satses på bedre kollektivtrafikk, spesielt i storbyene, med sikte på lavere utslipp, reduserte støyproblemer og arealbehov.
- Strategiske konsekvensanalyser skal brukes for å sikre at viktige beslutninger tas på basis av den best tilgjengelige kunnskap om deres innvirkning på miljø og bærekraftig utvikling.

4.4.5 Energi

- Den nordiske bærekraftstrategien legger vekt på å sikre stabil energiforsyning og nødvendigheten av at energisystemet bidrar til å redusere utslippene av klimagasser og annen forurensning. Allerede innen 2004 skal det oppnås energibesparelser og –effektivisering innen alle sektorer, transformasjonstapene skal reduseres, andelen energi fra fornybare kilder og gass skal økes på bekostning av andre fossile brensler, og økt vekt skal legges på forskning og utvikling.
 - Energisektoren skal ta sin del av ansvaret for å forhindre kritiske miljøbelastninger, fossile ressurser skal utnyttes miljø- og forsyningsmessig forsvarlig, andelen fornybar energi skal økes vesentlig, og det skal oppnås vesentlige fremskritt innen energi-effektivisering og -sparing uten uheldige følger for konkurranseevnen. De konkrete målene for omlegging av energiforbruk og -produksjon er:
 - å begrense energiforbruket vesentlig mer enn om utviklingen overlates til seg selv,
 - å bruke minst 4 TWh mer vannbåren varme årlig basert på nye fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme innen år 2010,
 - å bygge vindkraftanlegg som årlig produserer minst 3 TWh innen år 2010.
- Norge må utnytte sine forretningsmessige muligheter på energisektoren som plattform for varig verdiskapning.

- Petroleumsressursene må forvaltes langsiktig og bærekraftig og innen miljømessig forsvarlige rammer, slik at man tar tilbørlig hensyn både til havmiljøet og til utslipp av gasser, i første rekke klimagasser.
- På forskningsfronten vil man særlig søke å utvikle teknologi for bruk av hydrogen som energibærer og for miljøvennlig bruk av naturgass.

4.4.6 Havet

- Det skal utarbeides en ny havressurslov som vil gi fiskerimyndighetene det nødvendige lovgrunnlaget for bedre å ivareta miljöhensyn i næringsforvaltningen og dermed legge til rette for en helhetlig, økosystembasert ressursforvaltning.
- Vi skal ha bærekraftige høstingsstrategier som gir mulighet for vedvarende, optimale uttak av levende marine ressurser basert på en økosystembasert tilnærming.
- Kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen, effektiviteten i fiskerireguleringen og kontrollen med ressursuttaket skal styrkes. Forvaltningstiltakene skal i størst mulig grad forankres i dialog mellom næring, forskning og forvaltning.
- Fangstmetoder må utvikles og anvendes som reduserer uønskede bifangster og miljøskader.
- Oppdrett skal skje på en miljømessig bærekraftig måte. Dette innebærer bl.a. at:
 - innsatsen skal forsterkes for å redusere problemene med rømt fisk og parasitter,
 - det skal utarbeides retningslinjer for miljøtesting av legemidler til bruk i oppdrett,
 - fremtidige systemer for produksjonsregulering skal være basert på krav om miljøovervåking og den enkelte lokalitets bæreevne,
 - kjemikaliebruk underlegges substitusjonsplikt, og notvaskerier får forbud mot utslipp av miljøgifter.
- Norge har et særskilt ansvar for den atlantiske villaksen og skal gi de ville laksebestandene særlig beskyttelse gjennom ordningen med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder.
- Forurensning av havene skal reduseres, ved bl.a.
 - påbudte seilingsleder og bedre varslingsystemer for farlige transport,er,
 - styrket oljevernberedskap og bedre maritim trafikk kontroll og –overvåking,
 - regionalt og internasjonalt samarbeid, herunder arbeidet for et forpliktende internasjonalt regelverk for ballastvann.
- Utviklingen av havnæringene skal skje under hensyntagen til det samlede næringsliv og kulturarven langs kysten, slik at levende lokalsamfunn kan opprettholdes.

4.4.7 Landbruk

- I tråd med samfunnets behov skal landbruket bidra til:
 - helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser, som er produsert på en bærekraftig måte,
 - andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser,

- fellesgoder som livskraftige bygder, biologisk mangfold og et bredt spekter av andre miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning.

Disse målene er sammenfallende med mål i den nordiske bærekraftstrategien.

- De nordiske land vil minske bruken av kjemiske plantevernmidler og næringsstoffer i landbruket. Konkrete mål skal defineres, og det vil bli laget en nordisk strategi for utslipp fra landbruket, hvor mål fra Nordsjøerklæringen, fra konvensjonsarbeidet om forurensing den nordeuropeiske delen av Atlanterhavet og arbeidet med vern av Østersjøen vil inngå.
- De nordiske land vil samarbeide om å fremme økologisk landbruk. I Norge er det satt som mål at 10 pst av det samlede jordbruksarealet skal være økologisk drevet innen 2010.
- De mest produktive jordbruksarealene skal skjermes mot nedbygging, i pakt med bl.a. de nye retningslinjene for by- og tettstedsutvikling.
- Naturgitte forhold gjør at importvern og offentlig støtte vil være nødvendig også i fremtiden. Landbruket må likevel rustes til å møte øket internasjonal konkurranse på andre måter også, ved omstilling, effektivisering og økt markedsorientering. (Se ramme om verdiskapningsprogrammet side 31.)
- Reindriften skal bli økonomisk, økologisk og kulturelt bærekraftig. Dette er også i samsvar med den nordiske strategien.

4.4.8 Genressursene

- Det skal etableres et nasjonalt regelverk for adgang til genressurser, fordeling av utbyttet som følger av slik adgang, og for norske borgeres håndtering av genmateriale fra andre land.
- I internasjonal sammenheng skal vi arbeide for å konkretisere intensjonene i biodiversitetskonvensjonen gjennom bindende avtaler.

4.5 Norge i verden

Norges internasjonale forpliktelser setter ikke bare begrensninger for vår nasjonale politikk, de gir oss også fordeler ved at det stilles tilsvarende krav til andre land. Vårt samarbeid for å videreutvikle omforent praksis og folkerett for å sikre bærekraftig utvikling følger i hovedsak én global og én europeisk linje.

4.5.1 Institusjonene og deres verdigrunnlag

Globalt samarbeider vi om ordninger for å fremme og kanalisere handel, investeringer og utviklingshjelp på effektiv måte, for å sikre menneskeretter og for å verne miljø og naturressurser og sette grenser for bruken av dem. Norge vil søke å styrke det verdigrunnlaget som FNs organer og Verdensbanken og dens samarbeidende organer bygger på: fredelig konfliktløsning og vern av menneskeretter, økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse, vern av globalt miljø og fellesressurser. Norge har tradisjon for å markere seg klart i slike spørsmål og vil også

generelt være for tiltak som kan styrke de internasjonale organisasjonenes handlekraft. Vi trenger mer effektivt internasjonalt samarbeid for å sikre verdens befolkning viktige globale fellesgoder.

Fra miljøbistand til bærekraftig utvikling: Utviklingspolitikk i endring

Helt siden Brundtlandkommisjonen la frem rapporten "Vår Felles Fremtid" i 1987 har begrepet bærekraftig utvikling stått sentralt i norsk og internasjonal utviklingspolitikk. Veien frem mot en politikk som effektivt integrerer de økonomiske, sosiale og miljømessige sider ved utviklingsprosessen har imidlertid vært lang og kronglete. Mye er oppnådd men det er fortsatt behov for ytterligere forbedringer hva gjelder både politikk, organisering og iverksetting.

Den første fasen frem til tidlig på 1990-tallet var preget av at Norge og mange andre givere bygget opp porteføljer av miljøprosjekter: Prosjekter for å bygge opp miljøforvaltning, for å beskytte sårbare og verdifulle naturområder, for å redusere forurensing i byene. Mye ble oppnådd, men man lyktes i mindre grad i å integrere miljøperspektivet i de ulike sektorinnsatsene og i økonomisk politikk generelt. Det viktigste unntaket var at prosedyrer for miljøkonsekvensanalyser av prosjekter ble innført. Siden midt på 1990-tallet er integrasjonsperspektivet blitt sterkere, blant annet ved at bruken av miljøkonsekvensanalyser er blitt mer utstrakt og samtidig mer målrettet. I de aller seneste årene har man dessuten begynt å anvende strategiske konsekvensanalyser på hele programmer og planer, samt å ta i bruk stadig bedre miljøøkonomiske verktøy. I tillegg er miljø blitt en mer integrert del av selve den politiske dialogen med det enkelte land og i NORADs forvaltning av den bilaterale bistanden. For Norges vedkommende er Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør ("Kamp mot fattigdom") ledetråden for utviklingspolitikken i årene fremover. Her står bærekraftperspektivet sentralt.

Fundamentalt sett kan ikke Norge eller andre givere dytte det vi mener er en mer helhetlig bærekraftpolitikk på andre land. Det er det enkelte mottakerland som selv må bestemme både hvor langt det vil gå og hvordan tiltak best kan iverksettes. Den store "test-case" i dag på viljen og evnen til å tenke helhetlig bærekraftig utvikling finner vi i de fattigdomsstrategiene som myndighetene i en lang rekke utviklingsland (særlig de fattigste av dem) utarbeider i samarbeid med Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet. Så langt ser det ut til at de fleste landene sliter med å innarbeide bærekraftperspektivet i disse strategiene, også når det gjelder å ta tak i de miljøproblemer som særlig rammer de fattigste. Her ligger det derfor en stor utfordring for både landene selv og det internasjonale giversamfunnet. Norge ser det som en sentral utviklingspolitisk oppgave å arbeide for reell fremgang på dette området. Et viktig verktøy i så måte er den nye "Resource Book for Sustainable Development", som presenteres på Verdenstoppmøtet for bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002.



4.5.3 Internasjonale handlingsmuligheter

Det er stort behov for å styrke ordninger som stimulerer til nasjonal og lokal sparing og investering og fremmer oppbygging og bruk av kompetanse i utviklingslandene. Dette vil i sin tur gi økt konkurranse på våre markeder, men også muligheter for å få nye markeder for norske varer og tjenester.

Det pågår et kontinuerlig arbeid for å styrke det internasjonale avtaleverket på mange områder, f.eks. for forvaltning av biologiske ressurser, for utslipp av miljøgifter og for klimapåvirkning. Således understreker Regjeringen i St.meld.nr. 15 (2001-2002) at den skal være pådriver for mer ambisiøse klimaavtaler etter Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode. For at avtaleverket skal ha global effekt, må det sikres en global, effektiv oppfølging av miljøavtalene. Et godt eksempel er det systemet som skal sikre etterlevelse av Kyotoprotokollen. Styrkingen vil kreve videreutvikling av dagens ordninger, reformer og tiltak i alle land og sterkere global miljøforvaltning. Videre bør internasjonale avtaler, innen både miljø og økonomisk samkvem, utvikles slik at de gjensidig støtter opp under hverandre.

Utslippskvoter

En utslippskvote er en tillatelse til å slippe ut en viss mengde klimagasser innen et visst tidsrom. Disse kvotene kan kjøpes og selges på linje med andre verdipapirer. Bedrifter med kvoteplikt rapporterer sine utslipp til myndighetene, som kontrollerer disse rapportene og ilegger sanksjoner dersom kvoteplikten ikke blir overholdt. Hensikten med systemet er å begrense utslippene på en kostnadseffektiv måte. Et kvotesystem er dermed en hensiktsmessig måte å redusere Norges bidrag til globale klimaendringer når vi står overfor en tallfestet internasjonal forpliktelse.

Bedrifter med kvoteplikt kan fritt velge hvordan de vil holde seg innenfor kvoterammen: ved å redusere egne utslipp eller ved å kjøpe kvoter fra andre. Så sant kvotemarkedet fungerer godt, vil det føre til at utslippene blir kuttet der det koster minst å gjøre det. Systemet skal også kobles til Kyotomekanismene (internasjonal kvotehandel og prosjektbasert samarbeid om utslippsreduksjoner mellom industri- og utviklingsland).

Ideelt skulle alle som produserer utslipp, ha direkte kvoteplikt. Men dette er vanskelig å gjennomføre i praksis, for eksempel på den enkelte bileier eller husstand med oljefyring. I slike tilfeller vil kvoteplikten kunne legges på dem som selger fossile brennstoffer.

Utslippsforpliktelsene under Kyotoprotokollen trer i kraft fra 2008. Regjeringen planlegger å innføre et bredt nasjonalt kvotesystem fra da av, men vil innføre et smalere kvotesystem for perioden 2005-07 for utslipp som ikke har CO₂-avgifter.

4.5.4 Europa og nærområdene

Siden Berlin-murens fall har Europa vært i rask omforming. For Norge er utviklingen i EU, NATO og Russland samt forholdet til USA av særlig betyd-



© Bjørn Røstet/NN/Samfoto

ning. Samarbeidet i EU utvides både i bredden og i dybden. NATOs rolle er fundamentalt endret, samtidig som organisasjonen utvides betydelig mot øst. Russland søker et stadig tettere samarbeid med både EU og NATO.

Utvidelsen og fordypningen av EU-samarbeidet medfører at EU fremstår som en stadig viktigere aktør og premissleverandør i Europa, også for Norge. Et nært og godt samarbeid med EU når det gjelder bærekraftig utvikling vil derfor være av stor betydning i årene som kommer.

I EU har målet om å skape sammenheng og balanse mellom sysselsetting og økonomiske reformer, sosial trygghet og bærekraftig utvikling resultert i en egen strategi, den såkalte Lisboa-strategien. En viktig del av strategien er å utarbeide felles indikatorer som grunnlag for å måle resultater, sammenligne erfaringer og finne hvilke tiltak som virker best, også i forhold til miljøet. EUs Lisboa-strategi er av betydning for det norske arbeidet med bærekraftig utvikling fordi Norge er en del av det indre marked gjennom EØS-avtalen, noe som blant annet betyr at mye av lovgivningen på miljøområdet er felles. Dessuten er EU vårt viktigste eksportmarked, og norsk næringsliv ønsker derfor tilsvarende rammevilkår som næringslivet i EU, også når det gjelder miljøpolitikk. Norge kan også lære av EUs tiltak og erfaringer med Lisboa-strategien, ikke minst på miljøområdet, og norske tiltak og erfaringer kan være av interesse for EU. Regjeringen vil derfor fortsatt arbeide for en tettere norsk tilknytning til Lisboa-strategien, selv om denne på mange områder faller utenfor våre formelle samarbeidsordninger med EU.

EUs forestående utvidelse sør- og østover vil innebære en viktig politisk endring i Europa. De nye medlemslandene vil overta EUs regelverk på miljøområdet, noe som vil innebære en stor miljømessig gevinst. Norge støtter utvidelsen, blant annet gjennom en egen handlingsplan for å styrke og utvikle samarbeidet med kandidatlandene. Samarbeid om miljø og

atomsikkerhet er prioritert i handlingsplanen.

Miljøprosjekter er for øvrig også prioritert i forvaltningen av finansieringsordningen under EØS-avtalen. Denne innebærer at de tre EØS/EFTA-landene stiller et samlet beløp på om lag 120 millioner euro til rådighet for EU i femårsperioden 1999-2003. Midlene går til utvikling og strukturtilpasning i Hellas, Spania, Portugal, Irland og Nord-Irland.

I NATOs miljøkomité (Committee on the Challenges of Modern Society - CCMS) har Norge prioritert arbeidet med samfunnsårbarhet og forsvarsrelaterte miljøutfordringer. Også i fremtiden vil en sentral målsetting for komiteens arbeid være å overføre kunnskap mellom medlemslandene og fra NATO-land til partnerlandene i Sentral- og Øst-Europa.

Norge har inngått en rekke avtaler med naboland, bilateralt og regionalt, om utnyttelse av fiskebestander, beskyttelse av havmiljøet, strengere regler for luftforurensning enn det som gjelder globalt, for kulturarv og på flere andre områder. Dette arbeidet skal utvides og videreutvikles.

De nordiske lands strategi for bærekraftig utvikling, "En ny kurs for Norden", er et viktig grunnlag for norske myndigheters videre arbeid på de feltene den omfatter. Den vil bli revidert i 2004.

4.6 Alle må bidra

En bærekraftig utvikling i Norge vil være et resultat av en lang rekke beslutninger, på flere nivå. Vi kan skissere følgende overordnede rollefordelinger:

4.6.1 Nasjonale myndigheter

vil måtte ta bærekrafthensyn i alle sektorer som de styrer direkte, og oppstille rammebetingelser som kan motivere andre til å ta slike hensyn, for eksempel i form av økonomiske virkemidler (avgifter, markedsbaserte systemer for utslippskvoter, fjerning av miljøskadelige subsidier, incentiver til teknisk nyskapning) og forvaltningsmessige tiltak ("grønn forvaltning", strategiske konsekvensanalyser, miljømerking, krav til og avtaler med industrien, lover, informasjon og forskning). Staten vil samordne den nasjonale politikken og gi koordinerte og klare signaler utad slik at summen av de enkelte tiltak skal bidra til en bærekraftig utvikling.

Staten har et overordnet ansvar for at allmennheten får informasjon som kan sette den i stand til å treffe riktige beslutninger i miljøsaker, jfr. Grunn-lovens § 110 b, som er gjengitt i kap. 1.2.

Nasjonale myndigheter vil også arbeide for at bærekrafthensyn blir et grunnleggende premiss i internasjonal samkvem generelt, og særlig for avtaler og handling på det økonomiske området og i utviklings-samarbeidet. Globaliseringen av økonomien vil bli søkt fulgt opp med parallell oppbygging av bedre globalt styresett.

4.6.2 Fylkeskommuner og kommuner

En bærekraftig utvikling i Norge er i stor grad avhengig av beslutninger fattet på kommunalt og fylkes-

kommunalt nivå. Gjennom "Lokal Agenda 21" (LA 21) deltar norske kommuner og befolkningen i en dugnad for en bærekraftig utvikling i Norge og for et utvidet samarbeid med kommuner i den tredje verden. Samtlige fylkeskommuner og mer enn 60 pst av kommunene har sluttet seg til Fredrikstad-erklæringen, som er det norske uttrykket for innholdet i LA 21. Erfaringene hittil er at denne dugnaden har bidratt til å mobilisere næringsliv og organisasjoner til å arbeide på tvers av de ordinære sektorgrensene for å oppnå bærekraftsmål, ikke bare miljømål.

Fylkeskommuner og kommuner bør videreføre denne arbeidsformen som et verktøy for å fremme demokrati og bærekraftig utvikling, både lokalt og i partnerskap med kommuner i resten av verden. Det er viktig at dette arbeidet knyttes til den regionale planleggingen. Gjennom utarbeidelse av kommunale og fylkeskommunale planer sikres medvirkning fra befolkning og næringsliv.

Kommunene har et særlig ansvar for mange oppgaver som berører innbyggerne direkte, som skole, renovasjon, arealregulering. De må ta hensyn til miljø i sin virksomhet og planlegging og sette egne mål for dette. I kommuneplaner og reguleringsplaner bør ikke bare økonomiske og sosiale forhold omtales, men også miljøeffekter bør synliggjøres, f.eks. energi- og transportbruk, virkning av støy, tap og gevinst for biologisk mangfold og for kulturminner og -miljøer. Slik blir det tydeligere at kommunene også bidrar til oppnåelse av nasjonale miljømål. I de tilfeller ansvar og myndighet overføres fra staten, kan det bli utformet incentiver som stimulerer til at målene oppfylles. Regjeringen legger opp til at kommunene skal få flere oppgaver og økt myndighet, blant annet innen miljøvern, og vil endre kriteriene i inntektssystemet for kommunene, slik at det blir god sammenheng mellom tildeling av midler og oppgavemengden i kommunene.



© Bård Løken/NN/Sanfoto

Stimulering av samarbeid mellom LA 21-initiativer på grunnplan i nord og sør (og øst/vest) blir viktig for realiseringen av den norske bærekraftstrategien. En slik folk-til-folk-kontakt vil både gi forståelse i den norske befolkningen for u-landenes utfordringer og muligheter, og kan samtidig bidra til endring av vår egen livsstil i bærekraftig retning.

4.6.3 Sametinget

Det er en utfordring aktivt og systematisk å involvere urfolk i utformingen, beslutningen og gjennomføringen av en politikk for bærekraftig utvikling. I Norge gjelder dette først og fremst i samiske områder, og her står Sametingets deltagelse og medvirkning sentralt. Sametinget har vedtatt at det vil bidra til å realisere en miljøvennlig praksis i det samiske samfunnet gjennom å synliggjøre og understøtte handlingsalternativer som peker i en bærekraftig retning, og det har gjennomført sitt eget LA21-prosjekt. Prosjektet har bidratt til å høyne Sametingets ambisjoner på det miljøpolitiske området, til dels ved å integrere miljø og bærekraft som målsettinger i den ordinære virksomheten, og dels i form av konkrete forslag om oppfølging gjennom en satsing på en urfolks-Agenda 21.

4.6.4 Næringslivet

Flere bedrifter har satt fokus på bedriftenes eget samfunnsansvar, når det gjelder såvel etikk og sosiale spørsmål som miljøkriterier, bl.a. fordi de har innsett at dette kan bidra til suksess i på lengre sikt.

Næringslivets internasjonale miljøorganisasjon, World Business Council for Sustainable Development, har innført begrepet "Eco-efficiency", der miljøeffektiv produksjon skal:

- gi mindre miljøskader per enhet verdiskapning,
- holde seg innenfor naturens tålegrenser,
- søke stadig forbedrede prosesser.

Bedrifter som utarbeider bærekraftskriterier for sine produksjonsprosesser og leveransekjeder, kan ofte utnytte slike forsprang som konkurransefaktor. Ved investeringer og drift i utviklingsland bør de følge miljømessig og sosialt forsvarlige prosedyrer og dokumentere dette. Mange bedrifter anser at de har egen interesse av å gjøre dette. På den annen side må myndighetene gi klare og langsiktige signaler om rammebetingelser, både nasjonalt og internasjonalt, som begunstiger foretak som opptrer iht. slike prosedyrer. Et eksempel på dette er St. meld. nr. 15 (2001-2002) der det understrekes at privat sektor skal være drivkraften i bruk av Kyotomekanismene for å redusere klimagassutslipp på en kostnadseffektiv måte på tvers av landegrensene. Bedriftenes kvoteplikt innenfor et nasjonalt kvotesystem skal gi de nødvendige incentiver for dette arbeidet. Myndighetene vil kunne bidra med å legge til rette for felles gjennomføringsprosjekter gjennom generelle rammeavtaler med mulige samarbeidsland.

Norske myndigheter følger med interesse det pågående internasjonale arbeidet med å utvikle retningslinjer for rapportering av økonomiske, sosiale og miljømessige forhold (Global Reporting Initiative). Tiltak retter seg spesielt mot bedrifter for å styrke rapporteringen om elementer som er særlig viktige for å fremme bærekraftig utvikling.

Global Reporting Initiative, GRI, er et samarbeid mellom UNEP og "Coalition for Environmentally Responsible Economies" (CERES) med støtte fra "United Nations Foundation" (UNF). GRI er det praktiske aspektet av "Global Compact", lansert av Kofi Annan i 1999, som utfordrer forretningsledere til å legge prinsipper for menneskerettigheter, arbeids- og miljøstandarder til grunn for virksomheten.

GRI utgjør et felles rammeverk for frivillig rapportering om økonomiske, miljømessige og sosiale resultater. Initiativet skal sikre investorer og publikum innsyn i næringslivets resultater på disse områdene og fremme et bredt engasjement fra alle sektorer i samfunnet. GRI er en viktig mekanisme for å gjennomføre målet om bedrifters samfunnsansvar, og rapporteringsreglene er allerede utprøvd i en rekke av verdens største bedrifter.

4.6.5 De frivillige organisasjonene

har, med sitt mangfold og ulike utgangspunkt, mulighet for å gripe fatt i alle dimensjonene ved bærekraftig utvikling. De mobiliserer for saker de brenner for, og følger med i hva som skjer på sine interessefelt. Organisasjonenes nettverk, kompetanse, engasjement og gjennomføringskraft, evne til å motivere og mobilisere den enkelte, vil være verdifulle i gjennomføring av strategien.

4.6.6 Hver og én

har en rolle i bærekraftig utvikling gjennom valg av livsstil, innkjøp, bruk og avhendelse av varer. Som forbrukere er vi alle med på å påvirke næringslivets



© Erlend Aas/Scampix

prioriteringer og kvaliteten av de varer og tjenester som tilbys. St.meld. 40 (1998-99) om forbrukerpolitikken understreker at veksten i forbruket av knappe naturressurser i Norge og andre rike land ikke kan fortsette, og at økt livskvalitet må oppnås på andre måter enn ved høynet materiell levestandard.

4.6.7 En tydelig informasjonsstrategi

er viktig for alle aktørgruppene. Hovedbudskapet vil være fremme av bærekraftig livsstil, og at det krever ny kompetanse. Faktagrunnlaget er omfattende, men det gjenstår å få det formidlet og omsatt til handling. Derfor må form og detaljer i budskapet tilpasses de enkelte aktører og målgrupper.

Både den enkelte, organisasjoner og grupper av hushold kan være med å skyve på omleggingen til en mer bærekraftig livsstil, særlig på områdene matvareforbruk, transportbruk og bolig, og ved å stille krav til omgivelsene, både næringsliv og myndigheter.

Utviklingen og virkningene av markedsføring og reklame og kommersialiseringen av stadig nye livsområder er grunnleggende trekk ved forbrukersamfunnet. For å ruste barn og unge mot reklame- og kjøpepress, er det viktig at forbrukeremner – herunder forbruk og miljø – blir integrert i undervisningen på alle skoletrinn, medregnet lærerutdanningen.

© Bjørn Rørsløtt/NN/Samfoto



Hver og én har en rolle i bærekraftig utvikling gjennom valg av livsstil, innkjøp, bruk og avhendelse av varer.

Biff, bil og bolig

“Økologisk fotavtrykk” er et mål for hvor mye produktivt jord- og vannareal som kreves for å produsere de ressursene vi bruker. Gjennomsnittlig tilgjengelig areal per person globalt er beregnet til 1,9 hektar. Beregninger viser at en nordamerikaner har et gjennomsnittlig økologisk fotavtrykk tilsvarende 12,3 ha, en nordmann 6,14 ha og en ghaneser 1,1 ha, og tilgjengelig areal globalt synker etter hvert som befolkningen øker.

Beregninger utført for Oslo kommune av Vestlandsforskning og ProSus ved Universitet i Oslo viser at matvareforbruket alene utgjør 50 pst av det økologiske fotavtrykket i Oslo, 4 pst høyere enn fotavtrykket til mat på landsbasis. Persontransporten utgjør 22 pst og bolig 16 pst.

Myndigheter

- **Legge til rette for nærhet mellom bolig og butikk**
- **Stimulere produksjon og salg av økologiske matvarer**
- **Styrke kollektivtransporten**
- **Restriktive tiltak overfor personbil**
- **Planlegge for lavere boareal**
- **Planlegge for bruk av fjernvarme eller biobrensel**

For osloboere står flyreiser alene for 14 pst, og det er vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet. Særlig veier utenlandsreisene tungt. Deretter kommer personbilbruk, der fritidsreisene snart er like omfattende som nyttereisene.

Fotavtrykk knyttet til boligen blir i stor grad bestemt av størrelsen på boarealet, som har sammenheng med forbruk av energi og materialer. Gjennomsnittlig boareal per person er om lag 25 pst større i Norge enn i andre industriland.

De mest virkningsfulle tiltakene for å redusere det økologiske fotavtrykket angår matforbruk, fly- og biltransport og bolig. For at tiltakene skal få full effekt er det viktig at myndigheter og husholdninger trekker i samme retning. Her er noen av tiltakene som foreslås i rapporten:

Hushold

- **Handle i nærbutikken**
- **Kjøpe økologisk merkede matvarer og annen mat med beskjedent økologisk fotavtrykk**
- **Prøve å klare seg uten bil eller iallefall kjøre mindre**
- **Nedjustere egne arealkrav ved kjøp av bolig**
- **Velge fjernvarme eller biobrensel til oppvarming**

5. oppfølging, etterprøving og revisjon



Denne strategien staker ut en kurs fremover mot et punkt i horisonten, men den bygger ikke veien. Som for veier flest må budsjett, grunnundersøkelser, kart, strid om trasévalg og dimensjoner avklares, og til slutt må arbeidskraft, utstyr og materialer komme på plass. Selve arbeidet med en mer robust og fremtidssikker samfunnsutvikling i Norge vil skje gjennom de beslutningene som fattes av myndigheter, næringsliv og individer nå og i årene fremover. Arbeidet vil bli konkretisert i en nasjonal handlingsplan. I 2004 vil hovedretningene bli etterprøvet, og erfaringene med mål, resultater og samarbeidsformer vil bli oppsummert.

5.1 Oppfølgingen

krever handling på ulike nivåer og må være del av samfunnets vanlige virksomhet. Oppfølgingen må ses i lys av oppfølgingen av den nordiske strategien og revidering av denne. Den nasjonale strategien vil følges opp i et samvirke mellom det offentlige, næringsliv, forskningens organer, organisasjoner og interesserte individer. Når bedrifter legger sine planer, skal de vite at resten av samfunnet har vurdert de samme mulighetene og begrensningene. Når departementene lager utkast til melding til Stortinget, kan de bygge på elementer fra strategien. Det vil ikke bli, og bør ikke bli, ett budsjett for bærekraftig utvikling og ett budsjett for resten.

I sine innspill til strategien peker de fleste organisasjonene på behovet for mer detaljerte handlingsplaner innenfor en helhetlig nasjonal ramme, en

”nasjonal agenda 21” (NA 21). De ønsker å gå inn i et aktivt samarbeid om dette forutsatt at den overordnede målsettingen er akseptabel for deres medlemmer.

NHO, HSH og LO viser til at næringslivet har behov for samarbeid med myndighetene om rammebetingelser, og signaliserer vilje til dialog innad i bedriftene om mer bærekraftig produksjon og om bedriftenes egen rolle som sosialt, økonomisk og miljømessig ansvarlige aktører i samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt. LO understreker at strategiarbeidet ikke primært skal gi et dokument, men lede inn i en åpen og inkluderende prosess. I en slik prosess vil de kunne mobilisere sine medlemmer for å vareta deres interesser både som forbrukere og produsenter. NHO vil samarbeide internasjonalt med World Business Council for Sustainable Development.

På vegne av kommunene foreslår KS at de ikke bare skal ta sin del av ansvar for gjennomføring av bærekraftstrategien, f.eks. gjennom grønnere innkjøp og drift, men også tjene som arena for å fremme nye ideer. KS ønsker å medvirke til at den statlige bærekraftstrategien videreutvikles med detaljerte handlingsplaner, en NA21, gjennom en åpen og bred prosess. Et undersøkelse utført på oppdrag fra Fremtiden i våre hender peker på at en viktig oppgave for en nasjonal handlingsplan vil være å fjerne barrierer for miljøeffektivitet i kommunene og unngå dagens situasjon med tildels motstridende informasjon og mangel på sektorintegrasjon.

Fra statens side vil den nasjonale bærekraftstrategien bli fulgt opp i forberedelsen av nye saker i alle departementene og gjennom Regjeringens beslutninger i alle saker som angår disse langsiktige spørsmålene. Etter at FNs toppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg er avsluttet, tar Regjeringen sikte på en redegjørelse i Stortinget om resultatene og om Norges bærekraftstrategi. Etter toppmøtet vil Regjeringen også informere de frivillige organisasjonene om resultatene og det videre arbeidet.

Lokalforvaltning, næringsliv og organisasjoner vil bli innbudt til å delta i en åpen prosess gjennom tre konferanser som vil drøfte videre handling for hvert av de tre aspektene av bærekraftig utvikling.

Norges handlingsplan for gjennomføring av bærekraftstrategien, den "nasjonale agenda 21", vil legges frem høsten 2003 samtidig med statsbudsjettet for 2004. Et "grønt utvalg" av statssekretærer vil bli oppnevnt for å lede denne prosessen. Arbeidet ledes av statssekretæren fra Finansdepartementet.

5.2 Etterprøving og resultatkontroll

er nødvendige både for å gi styringsinformasjon til politiske myndigheter, for å kvalitetssikre egen virksomhet og for å gi offentligheten innsyn på en meningsfylt måte. For å kunne etterprøve om samfunnsutviklingen går i mer bærekraftig retning, må det gis prioritet til et langsiktig utviklingsarbeid med å etablere nøkkeltall og indikatorer, slik som omtalt i forrige kapittel.

Det ordinære arbeidet med statistikk i Norge må ligge til grunn for det offentliges indikatorarbeid. Statistisk sentralbyrå er det sentrale organ for utarbeiding og spredning av offisiell statistikk, og har ansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid og for å rapportere til EUs statistikkbyrå Eurostat og til OECD. Statens Forurensningstilsyn har ansvaret for å formidle deler av norsk miljøstatistikk videre til Det europeiske miljødirektorat EEA og til FNs miljøorganisasjon UNEP. Indikatorer for bærekraftig utvikling er satt på dagsorden i alle disse organisasjonene, og det etableres indikatorsett i de fleste utviklede land. Et nasjonalt arbeid med bærekraft-indikatorer må ha som målsetting at de norske indikatorene skal være mest mulig sammenlignbare med andre land. Dette tilfanget av kunnskap må komme hele det norske samfunnet til gode.

Mange organisasjoner understreker at et hovedelement i deres egen rolle er å følge med i utviklingen og påvirke meningsdannelsen. For disse vil indikatorene være et viktig kildemateriale. For å synliggjøre fremdriften i egen innsats vil næringslivet inngå frivillige avtaler med myndighetene samt nytte kriterier for resultatkontroll utarbeidet

internasjonalt, innenfor det nasjonale miljøfyrårn-programmet og i stiftelsen miljømerking. HSH peker også på kriterier utarbeidet av Initiativ for Etisk Handel og behovet for at de indikatorer som velges, skiller ut de feltene som virkelig er kritiske. LO minner om at lite er gjort for å utarbeide indikatorer som integrerer de tre bærekraftkomponentene, og at det er lite samsvar mellom indikatorsett utarbeidet av ulike organer. Organisasjonen ønsker å delta aktivt i utformingen av det norske settet. KS både ønsker å delta i utformingen av nasjonale indikatorer og anbefaler kommunene å ta slike i bruk for å sikre en bedre læringsprosess.

For at resultatene skal kunne måles, vil det bli utarbeidet et foreløbig, nasjonalt indikatorsett, i sammenheng med indikatorarbeidet for Nordens, EUs og OECDs bærekraftstrategier. Det tas sikte på at dette foreløbige indikatorsettet skal kunne tas i bruk i 2003.

5.3 Revisjon

Tilstand, trender og utfordringer endrer seg over tid. Det vil sannsynligvis være behov for justeringer av strategien om noen år, og den vil helt sikkert være moden for revisjon etter ti år. Selv om vi har forsøkt å velge robuste mål fundert på vel etablerte verdier, kan også oppfatningen av hva som er nødvendig, endre seg i et generasjonsperspektiv.

Som nevnt ovenfor, forutsetter organisasjonene at strategien blir en vedvarende prosess, og at den videreutvikles i tilknytning til utarbeidelsen av en nasjonal handlingsplan. Bruk av samme indikatorer som andre land og internasjonale organisasjoner gjør det mulig over tid å sammenligne utviklingen hjemme og ute. Dette er ikke minst viktig på felt der vi har inngått internasjonalt forpliktende avtaler som forutsetter kostnadseffektiv gjennomføring, som f.eks. klimaavtalene. KS viser til egne erfaringer med utvikling av mål og virkemidler gjennom brede demokratiske prosesser og anbefaler at strategien jevnlig ajourføres.

Denne første utgaven av strategien ble satt i gang etter oppfordring fra FN og vedtak i Regjeringen og er drevet frem fra statlig side, men med så bred konsultasjon som tiden har tillatt. Strategien skal være en prosess vel så mye som et dokument, og må derfor gjennomgås og revideres ut fra hvordan den fungerer som verktøy i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Revisjonen vil skje i tett samarbeid mellom stat, lokalforvaltning, næringsliv og organisasjoner. Et naturlig tidspunkt for dette vil være i 2004, når den nordiske bærekraftstrategien skal revideres.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet
7. juni plassen/Victoria Terrasse
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

E-722 B
ISBN 82-7177-680-0

Tel 22 24 36 00
Fax 22 24 95 80/81

Internett: <http://odin.dep.no/ud>
E-post: post@mfa.no

Omslag og design: tape design
Trykk: R.K. Grafisk



Utgitt av:
Utenriksdepartementet
7. juni plassen/Victoria Terrasse
Postboks 8114 DEP
0032 OSLO

E-722 B
ISBN 82-7177-680-0

Tel 22 24 36 00
Fax 22 24 95 80/81

Internett: <http://odin.dep.no/ud>
E-post: post@mfa.no

Omslag og design: tape | design
Trykk: R.K. Grafisk





ROYAL MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Norway

National Strategy for Sustainable Development

