

Hva er bærekraftig utvikling? – Rammebetingelser fra myndighetene

Av Bernt Bull

Bernt Bull er statssekretær i Miljøverndepartementet

Innlegg på seminar 4. februar 1997

1. Økologisk bærekraftig utvikling - definisjon

Målet om bærekraftig utvikling innebærer en utvikling som tilfredsstiller dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov. Menneskelige behov kan inndeles i de *grunnleggende behov* som må ivaretas for å sikre overlevelse og for at de iboende menneskelige muligheter skal kunne utvikles, og de *sosiokulturelt definerte* behovene eller sekundære behov som regnes som nødvendige for å oppnå en ønsket levestandard og livskvalitet.

Den enkeltes muligheter til å tilfredsstille sine behov avhenger av samfunnets samlede tilgang på ressurser, samt fordelingen av ressursene mellom individer og over tid. En bærekraftig utvikling kjennetegnes ved at en generasjon forvalter naturressurser og miljø, realkapital og kunnskapskapital på en slik måte at framtidige generasjoners grunnlag for behovsdekking opprettholdes

eller økes. En bærekraftig utvikling innebærer samtidig en jevnere fordeling mellom individer og mellom land innenfor en generasjon. I arbeidet for en bærekraftig utvikling, må det gis førsteprioritet til å dekke grunnleggende behov. Det innebærer at utviklingen må tilpasses slik at den er i samsvar med jordas ressursmessige forutsetninger og en rettferdig fordeling i tid og rom.

Målet om en økologisk bærekraftig utvikling stiller særlige krav til forvaltning av økosystemene som vi har felles med dem som lever i dag og alle som kommer etter oss.

Naturen gir ressurser, den håndterer avfallsstoffer og den har verdi for mennesker i form av naturopplevelser, rekreasjoner og identitet. Til sammen utgjør disse tjenestene fra naturen den økologiske dimensjonen i målet om en bærekraftig utvikling.

En økologisk bærekraftig utvikling vil ikke kreve at alle naturressursene blir opprettholdt i samme stand som de er i dag. For ikke-fornybare ressurser, som fossilt brennstoff og mineraler, vil

ethvert forbruk redusere forekomsten for kommende generasjoner. Dette betyr ikke at slike ressurser ikke bør utnyttes, Utvinningstakten av ikke-fornybare ressurser må imidlertid utelukke så få valgmuligheter som mulig, f.eks. ved at det blir utviklet gode erstatninger.

2. Hovedutfordringene - "det store bildet"

Industrialiseringen og endringene i næringsstruktur og produksjonsmåter det siste hundreåret har gradvis økt belastningen på miljø- og naturressursene. Den teknologiske utviklingen har bidratt til at menneskene i dag kan forårsake langt sterkere påvirkninger og raskere endringer i naturmiljøet enn tidligere

Folketall og rettferdighet

Menneskenes grunnleggende materielle behov øker uvegerlig i takt med antall mennesker på kloden. Folketallet i verden er mer enn fordoblet siden 1950, og øker med om lag 90 millioner pr. år. I følge beregningene vil folketallet nå 10 milliarder i år 2050, for så å stabiliseres på om lag 10-11 milliarder. 95 prosent av befolkningen forventes å komme i utviklingslandene. Økt folketall gir økt produksjon og forbruk, og økt press på naturmiljøet. Erfaringer tilsier at menneskenes behov ikke «mettes» når forbruket når visse nivåer.

Utviklingslandene har en legitim rett til å øke velstands nivå. Men miljø- og ressursgrunnlaget på jorden vil ikke tåle at utviklingslandene kopierer in-

dustriellandenes forbruksmønster og -nivå. Det er behov for betydelige endringer både i i-landene og i u-landene for å gi rom for nødvendig velferdsutvikling til en økende befolkning uten å overbelaste miljøressursene på kloden.

Biologisk mangfold

Mangfoldet av liv på kloden - det biologiske mangfoldet - tapes i et stadig høyere tempo. Økosystemer forringes, og arter og bestander tapes i et omfang som er flere hundre, om ikke flere tusen, ganger det normale. Årsakene til tapet av biologisk mangfold er knyttet til bruk av areal, uttak og høsting av ressurser, spredning av fremmede organismer og forurensning.

Det biologiske mangfoldet er grunnlaget for menneskenes eksistens. Det dekker grunnleggende menneskelige behov som mat, luft, medisiner og vern mot kulde og varme. I tillegg dekker det biologiske mangfoldet mange sekundære menneskelige behov knyttet til produksjon av varer og tjenester, utdanning, arbeid, opplevelse, estetikk og avkobling. Biologisk mangfold er grunnlaget for kretsløpene i naturen f.eks. rensing av vann og luft, jorddannelse, omsetning av nitrogen og karbon, og miljøets toleranse overfor belastninger i form av f.eks. klimaendringer. Disse tjenester er nærmest usynlige, men like fullt selvsjølgelige forutsetninger for verdiskapningen i samfunnet. Biologiske ressurser danner grunnlag for 40 prosent av verdens økonomi og dekker opptil 80 prosent av behovene blant verdens fattige befolkning. Et rikt

biologisk mangfold er naturens og menneskenes livsforsikring.

Klima

De årlige globale utslippene av klimagassen CO₂ har økt med over 65% de siste 25 årene. FNs klimapanel har slått fast at utslipp fra menneskelig aktivitet i vesentlig grad bidrar til å øke konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. FNs klimapanel anslår en temperaturstigning på mellom 1 og 3,5 °C innen år 2100 dersom tiltak ikke iverksettes. En slik eventuell temperaturstigning vil være den raskeste økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen på 10.000 år og gi den høyeste globale gjennomsnittstemperaturen på 150.000 år. Fns klimapanel konkluderer med at de menneskede utslippene av CO₂ må reduseres med 60 prosent i forhold til utslippene i 1990 dersom CO₂-konsentrasjonen i atmosfæren skal stabiliseres på dagens nivå.

De forventede menneskede klimendringene vil kunne skje raskere enn naturen klarer å tilpasse seg. Dette vil føre til tap av biologisk mangfold. Skogsområder kan forsvinne, mens nye arter og nye økosystemer kan bli etablert. Det gjennomsnittlige havnivået vil kunne stige, noe som vil skape problemer for lavtliggende øynasjoner og kystområder. Grunnvann og produktivt land kan bli ødelagt. Årsakene til den økte konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren er først og fremst knyttet til forbrenning av fossile drivstoffer. I tillegg bidrar tap av vegetasjon på grunn av urbanisering og industrivekst til klimaproblemet.

Miljøgifter

Omfanget av de globale utslippene av helse- og miljøskadelige stoffer er ukjent. Heller ikke de norske utslippene er kjent. Dette skyldes bl.a. at det bare på det norske markedet finnes 8.000 til 10.000 kjemiske stoffer i ca. 50.000 kjemiske produkter. Alvorlighetsgraden til disse stoffene varierer sterkt. De kan ha alvorlig effekter på dyre- og plantelivet, bl.a. ved å forårsake økt dødelighet, hemmet vekst eller nedgang i formeringsevnen. Kjemikalier kan både gi globale og regionale miljøskader på individer, arter, populasjoner eller økosystemer.

Mange er tungt nedbrytbare og akkumuleres oppover i næringskjeden. Andre brytes ned relativt raskt, men vil kunne forårsake akutt forgiftning, utvikling av resistens hos sykdomsorganismer m.m. En gradvis forgiftning av jord, vann og luft, og opplagring av giftstoffer i næringskjedene, vil dermed representere en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyning og helse for kommende generasjoner. Stoffene utsettes for omfattende transport via luft og vann, trekkende arter og via produkter. Det er bl.a. funnet urovekkende høye konsentrasjoner av PCB hos isbjørn og sel i arktiske strøk. Enkelte stoffer kan medføre alvorlige helseskader ved bl.a. å endre areveegenskapene, forstyrre hormonbalansen, redusere fruktbarhet og forplantningsevne og bidra til utvikling av sykdommer som bl.a. kreft og allergier.

Lokale miljøproblemer

På flere områder har utviklingen i mil-

jøkvalitet i lokalmiljøene gått i motsatt retning av hva som er ønskelig av hensyn til folks helse og trivsel. Særlig tydelig er dette i byer og tettbygde strøk, med stadig nedbygging og økende avstand mellom grøntområdene og økende forurensning og støy fra en voksende biltrafikk. Tilgangen på natur i forhold til boligområder, barnehager og skoler i form av parker, friområder, turveier, gang- og sykkelveier m.m. synes å påvirke helsetilstanden i befolkningen og mulighetene for å forebygge ulike lidelser. Betydningen kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskaper har for menneskenes identitet, som historieforteller, kunnskapsformidler og ikke minst estetisk, gjør at de står sentralt i forhold til menneskenes livskvalitet. Grøntstrukturen med grønne områder, bekker og vann påvirker også det lokale klimaet, demper støy og reduserer støvplagene. Trivelige nærmiljøer med gode muligheter til å kunne sykle og gå i et mest mulig forurensningsfritt og støyfritt miljø vil kunne ha en positiv effekt i forhold til mange av dagens store folkesykdommer.

Utviklingstrekk og konklusjon

Det har vært en betydelig endring i miljøproblemenes karakter i løpet av det 20. århundret. I den første halvdel av århundret var miljøproblemene hovedsakelig av lokal art knyttet til skadelige stoffer og forurensende utslipp til luft, vann eller jord i lokalmiljøet. På 1960- og 1970-tallet økte problemene med grenseoverskridende forurensning, f.eks. skadene som den langtransporterte sure nedbøren forårsaket. På 1980-

og 1990-tallet har det oppstått stadig flere globale miljøutfordringer som nedbryting av ozonlaget, klimaendringer, reduksjon i det biologiske mangfoldet og utslipp av helse- og miljøskadelige stoffer.

Det er stor usikkerhet om de langsiktige virkningene av redusert biologisk mangsfold, økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren, og opphoping av miljøgifter i miljøet. Disse miljøutfordringene framstår i dag som de største truslene mot selve livsgrunnlaget på jorden.

Samtidig legger menneskelige aktiviteter beslag på langt større arealer enn tidligere. Arealinngrep, både i form av omdisponeringer og oppsplitting av arealer er en viktig trussel mot det biologiske mangfoldet i Norge. Utvikling av gode og trivelige nærmiljøer fri fra støy og forurensning, og med god tilgang til nærfriluftsområder er hovedutfordringen for å sikre livskvaliteten i Norge i dag.

Oppnådde resultater

På en rekke områder i miljøvernpolitikken er det oppnådd betydelige resultater. Dette gjelder bl.a. vern av områder og arter, utslipp fra industrien, innsamling og gjenvinning av avfall, beredskap mot akutte oljeutslipp og utslipp av næringsstoffer. Også når det gjelder langtransporterte forurensninger er utviklingen positiv med en nedgang i nedfallet av svovel i Norge med 35 prosent fra 1988 til 1995. Det er imidlertid store utfordringer som gjenstår i forbindelse med flere av de globale og lokale miljøproblemene.

3. Rammer for utviklingen av en bærekraftig VA-sektor

Mål på området

De viktigste målene for avløpsområdet er fastsatt i St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling og i St.meld. nr. 64 (1991-92) Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene:

- Opprydding på avløpssektoren skal i hovedsak være gjennomført innen år 2000. Målet omfatter rensing av avløp fra tettbebyggelse etablert før 1975 og inkluderer kravet i Haagdeklarasjonens art. 11 om nødvendig avløpsrensing på Vestlandet sør for 62 grader nord.
- Utslippene av næringssaltene fosfor og nitrogen i «utsatt» område av Nordsjøen skal reduseres med i størrelsesorden 50% så raskt som mulig regnet fra 1985 (Haagdeklarasjonens art 12).

Disse målene reflekterer også kravene i EUs avløpsdirektiv som er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen. Direktivet stiller opp ulike renskrav og tidsfrister avhengig av utslippenes størrelse og resipientens tilstand. Det legger til grunn at arbeidet med oppfølging av nordsjødeklarasjonene og opprydding på avløpssektoren innen år 2000 hovedsakelig vil samsvare med EUs avløpsdirektiv.

Det arbeides også med kriterier for klassifisering av miljøkvalitet i vann og vann-nære områder. Dette vil danne et grunnlag for kommunenes arbeid med å fastsette miljømål for vannforekomstene gjennom planprosessen etter plan- og bygningsloven. Arbeidet er også et

grunnlag for den økte rollen som vi ser for oss for kommunene på dette området framover.

Virkemidler

Miljøvernmyndighetenes virkemidler på avløpssektoren er i første rekke utslippstillatelser med pålegg om rensing etter forurensningsloven. Forurensningsgebyr kan benyttes for å sikre gjennomføring av påleggene. Gjennom Lov om kommunle vass- og kloakkavgifter, med tilhørende forskrift, er kommunene gitt mulighet til å dekke sine kostnader på avløpssektoren ved gebyrer. De kommunale investeringene kan fullfinansieres gjennom lån i Norges Kommunalbank.

Miljøverndepartementet gir tilskudd over kap. 1441, post 63 til kommunene til oppryddingstiltak på avløpssektoren. Tilskuddsordningen på avløpssektoren har eksistert siden 1975 og har vært et viktig virkemiddel for å sikre gjennomføring og god fremdrift på oppryddingstiltak i tett bebyggelse etablert før 1975. Når vi nærmer oss år 2000, og vi har kommet relativt langt i arbeidet med oppryddingen, må vi nok innse at den "midlertidige" tilskuddordningen snart vil bli avvirket, og at kommunene vil få et større og mer selvstendig ansvar på dette området.

Det ble i 1995 vedtatt en slamforskrift, bl.a. for å sikre god slamkvalitet med hensyn til miljøgift- og bakterieinnhold.

Det er i perioden 1975 til 1994 investert ca. 26 milliarder 1993-kroner i kommunale avløp. Omlag 4 milliarder av dette ble dekket med statstilskudd, I

1994 utgjorde utbygging og rehabilitering av ledningsnett til sammen omlag 73% av investeringskostnadene i kommunale avløp. De resterende 27% er investeringer i rense- og slambehandlingsanlegg.

På landsbasis gjenstår det betydelige investeringer i årene som kommer når det gjelder bygging av nye og rehabilitering av eksisterende rensesanlegg og ledningsnett. Det arbeides med en konkretisering av det resterende arbeidet knyttet til målet om opprydding på avløpssektoren innen år 2000. Kommunene har angitt en samlet investeringsbehov på omlag 7 mrd. kr i perioden 1995-2000 for å gjennomføre planlagte oppryddingstiltak.

4. Bærekraft på avløpsområdet - utfordringene

Utfordringen for miljøvernpolitikken er at den skal legge grunnlag for et bedre liv, og vise nødvenigheten av å ta ansvar for endring nå for å kunne forebygge alvorlige skader senere.

Målet om bærekraftig utvikling krever et langt tidsperspektiv. Det eksisterer i dag tilstrekkelig kunnskap til å unngå enkelte typer utslipp og naturinngrep som kan ødelegge livsgrunnlaget for kommende generasjoner. Politikken for en økologisk bærekraftig utvikling skal sikre dette grunnlaget. Utviklingsmålet krever at levevilkårene bedres, herunder bedring av lokalmiljøkvaliteten. Løsningen på globale problemer følger summen av lokale tiltak. En politikk som verner mot klimaendring, tap av biologisk mangfold og ut-

slipp av helse- og miljøskadelige stoffer vil i tillegg gi bedre lokal miljøkvalitet.

Vi har kommet langt på avløpsområdet i Norge - og dette har vært et svært viktig skritt i retning av en mer bærekraftig utvikling. Forurensede og uhygienske vannforekomster har ingen plass innenfor et slikt konsept. Utfordring nr 1 blir derfor å fullføre oppryddingsarbeidet og sørge for at vi når eksisterende målsettinger. Utfordring nr 2 blir å sørge for at befolkningen får glede av det som er oppnådd, gjennom tilrettelegging for bruk og en god forvaltning av vassdragsnære arealer. Dette er fokus for tilskuddordningen "Ak-sjon vannmiljø".

Utfordring nr 3 er knyttet til de tekniske løsningene vi velger - til temaet for dagens seminar. Også VA-teknikken må ta inn over seg de utfordringene som de tre nevnte globale hovedmiljøproblemene gir til alle sektorer. Disse er knyttet til i) energisparing som en del av en samlet klimapolitikk, ii) reduksjon eller opphør i bruken av og spredningen av helse- og miljøfarlige stoffer, og iii) sikring av en best mulig resirkulering av næringsstoffene i avløpet. Utvikling av ulike løsninger for slambehandling kan her være nødvendig. Det er viktig at kommunene vurderer disse forholdene nøye når de foretar investeringer. Staten kommer ikke til å sette konkrete tekniske krav til teknologi eller metoder. Vår rolle er å stille resipientbaserte miljøkrav på utslippsiden, samt sørge for øvrige rammebetingelser gjennom politikken på områder som energi og arbeidsmiljø.