Et øyeblikksbilde fra miljødebatten gir kanskje et inntrykk av at vi ennå ikke har begynt å løse miljøproblemene. Men da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972, var det mye som var annerledes enn nå. Lufta i de store byene våre var mer forurenset. Oslofjorden, Iddefjorden, Grenlandsfjordene og mange av vassdragene var så forurenset at det på flere strender var satt opp plakater om at det var forbudt å bade. Den sure nedbøren hadde flere steder tatt fra oss laksen. Vi brukte havet som søppelplass. Og vi tok dårlig vare på naturen vår. Med vindene fra vest og kyststrømmen fra sør var Norge også endestasjonen for mye av andre lands utslipp.

Ottar Julsrud, journalist med lang fartstid i norsk presse, har tatt oss med på en reise fra tiden før Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 og fram til i dag. Han viser glimt fra departementets 40-årige historie, de gode historiene, kampene for renere luft og vern av natur, fredning av kulturminner og de møysommelige internasjonale miljøforhandlingene. Og ikke minst, hva som gjenstår.

ISBN 9788274775664

40
1972 - 2012

Ottar Julsrud
MELLOM HIMMEL OG JORD

UNIPUB

UNIPUB

Ottar Julsrud

MELLOM HIMMEL OG JORD

Glimt fra Miljøverndepartementets 40 år

1972: Miljøverndepartementet opprettes som verdens første miljøverndepartement med et helhetlig miljøansvar.

1972: Første skjærgårdspark opprettes i Aust-Agder for å **sikre fri ferdsel og friluftsliv** i strandsonen. I dag er det parker fra Telemark til Sogn og Fjordane. I 2011 skjerpes byggeforbudet i pressområder, mens det blir mindre strengt i områder med lite utbygging.



1970- og 80-tallet: Krav om renere luft. Røyk fra fabrikkpiper renses, blant annet i Mo i Rana og på Herøya i Grenland. Katalysator på bilene gir renere eksos, men lokal luftforurensning er fortsatt et problem i flere byer.



1978: Kulturminneloven vedtas for å verne om kulturminner og kulturmiljøer. Bryggen i Bergen og Urnes stavkirke er første norske steder på UNESCOs verdensarvliste (1979). I dag er ikke bare vakre bygninger og steder verneverdige, men også industri og arbeiderkultur.



1981: Forurensningsloven vedtas. Forurenser må betale for opprydding. **Innsats for renere vann** (80-tallet). Gjødselkjellere tettes. Kloakk til Oslofjorden renses. Industriens utslipp av kvikksølv til Frierfjorden og sagflis fra treforedling til Iddefjorden stanses.

1981: Hardangervidda nasjonalpark opprettes, som Norges største nasjonalpark. Kraftutbygging av Veig og Dagali står sentralt i kampen. Fullt vern blir vedtatt, uten kraftutbygging. Norge har i dag 41 nasjonalparker.

1981: Altasaken. Sivil ulydighetsaksjon i Alta mot kraftutbygging og for samers rettigheter. Altadammen blir bygd, men saken får stor oppmerksomhet og legger grunnlaget for en mer helhetlig politikk for vassdragsutbygging, med verneplaner for vassdrag.



1983: Internasjonal avtale om sur nedbør for å redusere langtransportert svovelforurensning trer i kraft. Sur nedbør fra industri i Storbritannia og kontinentet på 80-tallet gir fiskedød og sure vassdrag i Norge. Nedgang i svovelutslipp gjør norsk natur friskere.

1985: Med plan skal landet bygges. Plan- og bygningsloven vedtas. I 1989 innføres en plikt til å utrede konsekvenser av større utbygginger. Loven revideres i 2008. Samarbeidet Norge Digitalt (2003) gir bedre kart og datagrunnlag for planlegging.

1986: Tsjernobylulykken. En eksplosjon i et atomkraftverk i Tsjernobyl i daværende Sovjetunionen gir radioaktive utslipp i Norge, særlig i Trøndelag. Ulykken fører til økt oppmerksomhet om atomsikkerhet og behov for bedre rutiner for varsling ved større ulykker.

1986: Miljøpakke Drammen renser Drammenselva, og er en av flere miljøpakker på 80-tallet. I **kommunene** ansettes miljøvernledere, og **fylkesmannen** får miljøvernavdeling. 90-tallets **miljøbyprogram** fører blant annet til mindre trafikk i Gamle Oslo. Idag jobber **Framtidens byer** for bedre bymiljø.

1987: Enighet om internasjonal avtale om bevaring av ozonlaget. Ozonlaget beskytter mot skadelig ultrafiolett stråling fra sola. Omlag 98 prosent av de ozonreduserende stoffene er blitt faset ut siden avtalen ble underskrevet.

1987: FN-rapporten «Vår felles fremtid» om miljø og utvikling legges fram av Gro Harlem Brundtland. **FN-konferansen i Rio** (1992) setter fart i arbeidet med internasjonale avtaler om klima og naturmangfold. I 1993 godkjenner Norge avtalen om naturmangfold.



1972 · 1978 · 1981 · 1983 · 1985 · 1986 · 1987



1994: EØS-avtalen innebærer norsk deltakelse i et bredt og juridisk forpliktende **miljøsamarbeid i Europa**. Norge må strekke seg der EU har gode miljøstandarder, og vi bidrar til å styrke miljøhensyn i saker der vi ligger i forkant av EU.



2000-tallet: Levedyktige rovdyrbestander. Bjørn, ulv, gaupe og jerv var tidligere nær utryddet, men har nå voksende bestander. Norge har internasjonale forpliktelser til å ta vare på rovdyr. Bred politisk enighet om å ta vare på både rovdyr og beitenæring.

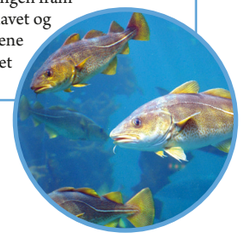


2006: Forbud mot kvikksølv i norske produkter. Norge arbeider for å begrense utslipp og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Miljøgifter, som kvikksølv, er nesten umulig å bli kvitt når de først er sluppet ut i miljøet, siden de i liten grad brytes ned i naturen.

1992: Stortingsmelding om avfall. Innsats på 1980- og 90-tallet la vekt på **kildesortering og nye returordninger**. I 2009 kom et forbud mot å deponere papir, tre og tekstiler, noe som har ført til økt gjenvinning og mindre klimagassutslipp.



1992: Avtale om vern av havmiljø i det nordøstlige Atlanterhav undertegnes (OSPAR-konvensjonen). På 2000-tallet legger regjeringen fram forvaltningsplaner for Norskehavet og for Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, om blant annet fiske og oljeutvinning.



2002: Kyotoavtalen om klima (fra 1997) godkjennes av Norge. Klimaendringer gir økte luft- og havtemperaturer, snø og is som smelter og stigende havnivå. Klimakvoteloven vedtas (2004) for å få ned klimagassutslipp gjennom å sette et utslippstak og innføre et system for kjøp og salg av utslippskvoter for CO_2.

2007: Klima- og skogprosjekt om regnskog lanseres. Norge gir støtte til tropiske skogland som ønsker å få kontroll på avskogingen, blant annet i Brasil og Indonesia. Mindre avskoging gir lavere utslipp av klimagasser og er bra for naturmangfold og bærekraftig utvikling.

2009: Naturmangfoldloven. Loven gir regler om bærekraftig bruk og vern av natur og virkemidler for å ta vare på natur også utenfor verneområdene. Samme år vedtas **markaloven** for Oslo og nærliggende kommuner**.** Den skal sikre Marka mot utbygging for å fremme friluftsliv og folkehelse.



1992 · 1994 · 2002 · 2006 · 2007 · 2009

Ottar Julsrud

MELLOM HIMMEL OG JORD

Glimt fra Miljøverndepartementets 40 år

Unipub 2012

© Unipub 2012

ISBN 978-82-7477-566-4

Henvendelser om denne boka rettes til:
T: 22 85 33 00
F: 22 85 30 39
E-post: post@unipub.no
www.unipub.no

Omslagsdesign og sats: Unipub
Omslagsfoto: Marianne Gjørv
Trykk og innbinding: 07-gruppen

Fotografier på for- og baksats:
Bilde fra Alta-aksjonen: Natur og Ungdom /Bellona
Øvrige bilder: Marianne Gjørv

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven eller med andre avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Eit gjennombrot for norsk miljøvern



Miljøvernminister Bård Vegar Solhjell.
Foto: Berit Roald/Scanpix.

I mai 1972 skjedde det ein liten miljørevolusjon i statsforvaltinga. Som det første landet i verda fekk Noreg eit eige miljøverndepartement med eit heilskapleg miljøansvar.

I dag har nesten alle land eit miljøverndepartement, mange etter modell av Noreg. I Noreg arbeider departementet med så ulike ting som forvalting av ulv og bjørn, plassering av kjøpesenter, vern av gamle industribygg, gjennomføring av internasjonale miljøavtalar og retur av småelektronikk – nokre få døme frå departementet sitt store saksfelt.

Historia om Miljøverndepartementet er ei suksesshistorie. Vi har no 34 nasjonalparkar på fastlandet. I 1972 hadde vi berre Rondane, Børgefjell, Femundsmarka og Rago. Det er mindre sur nedbør, og ved hjelp av kalking har vi fått laks og ørret attende i elvene på Sørlandet. Tilstandsrapportane om norsk natur syner at naturen er i betre forfatning enn i 1972 på dei fleste område, sjølv om det står dårlegere til i nokre økosystem. Den svarte røyken frå fabrikkpipene på Herøya og i Årdal er forsvunnen. Ulv og bjørn er attende i norske skogar. Mjøsa og Oslofjorden er blitt mykje reinare. Ozonlaget er redda gjennom internasjonale miljøavtalar.

På 1970- og -80-tallet var politikarane og miljøvernarane mest opptatte av forureining og naturinngrep i Noreg. Dei slost mot kraftutbygging i Mardøla, Alta og på Hardangervidda. Miljøvernarar klatra i fabrikkpiper og grov opp gifttønner.

No er miljøvern i mykje større grad blitt ei sak som angår heile verda. Vi er blitt meir merksame på problemet med langtransporterte miljøgifter som hopar seg opp i næringskjeden. Isbjørn og polarmåke vert forgifta. NOx og andre forureinande stoff kjem langvegsfrå. Klimautsleppa kjenner ingen landegrenser. Det kan heller ikkje miljøpolitikken gjere.

Ei av Noreg sine viktigaste internasjonale miljøsatsingar no er å stanse øydeleggingа av regnskog i verda slik at vi reduserer klimagassutsleppa. Kven skulle trudd det i 1972? Vernet av jorda sine lungar i Amazonas, Kongo og Søraust-Asia har lukkast betre enn vi våga å drøyme om. Det er oppmuntrande både for naturmangfald og klima.

Miljøpolitikk er ingen søndagsskule. I festtalar er alle for miljøvern. Til kvardags vil vi helst ikkje gje avkall på breie vegar, nye hytter og større kjøpesenter av omsyn til bymiljøet, naturen eller klimaet. Miljøvernet treng sterke politikarar med gjennomslagskraft.

Miljøverndepartementet har hatt statsrådar frå alle parti unntatt Framstegspartiet. Mange av dei har vore markante personlegdomar. To av våre statsministrar har gått grunnkurs i regjeringsarbeid i dette departementet: Gro Harlem Brundtland var miljøvernminister frå 1974 til 1979, og Jens Stoltenberg var statssekretær for miljøvernminister Thorbjørn Berntsen frå 1990 til 1991.

Gro blir hugsa mellom anna for at ho vann kampen mot kraftutbygging på Hardangervidda og håndterte Bravo-utblåsinga i Nordsjøen. Thorbjørn Berntsen er den statsråden som sat lengst. Han var ein kraftfull miljøtalsmann både heime og ute, og den første som sette søkjelyset på vår eigen bruk-og-kast-kultur.

Min forgjengar Erik Solheim har sett tydelege spor etter seg mellom anna med regnskogprosjektet og naturmangfoldloven. Eg er stolt over å kunne vidareføre arven etter desse tre politikarane og alle dei andre miljøvernministrane.

Nokon drøymer kanskje om ei tid utan eit brysamt Miljøverndepartement. Men landet vårt treng nokon som tek eit overordna miljøomsyn og arbeider for å sikre rein luft, klårt vatn, ville dyr, spennande kulturminne, tilgjengeleg strandsone, miljøvenlege byar og internasjonalt miljøgjennomslag. Miljøverndepartementet sitt arbeid har avgjerande verdi for kommande generasjonar i mange år framover. Det er fordi ein økologisk ansvarleg politikk er like viktig som ein økonomisk ansvarleg politikk. Til lukke med dei første 40 åra!

Bård Vegar Solhjell
Miljøvernminister

Innhold

Det første i verden.....7
Naturens mangfold.....21
Planer for miljøet.....51
En fortid for fremtiden.....77
Landet ble renere.....101
Klima i endring.....125
Et land i verden.....137



FNs miljøvernkonferanse i Stockholm 1972, ledet av Maurice Strong, markerte at miljø ble satt på den internasjonale dagsordenen.
Foto: Bert Mattsson/Scanpix.

Det første i verden

«Bare én jord», lød mottoet for FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972, den første globale i sitt slag og med et imponerende omfang. Nå, ti år etter Rachel Carsons brannfakkel The Silent Spring, hadde miljøvernet fått sitt gjennombrudd som eget tema på den internasjonale dagsordenen. 12 000 rapportsider fra verdens fremste fagmiljøer skulle myntes ut i en deklarasjon og en aksjonsplan med konkrete anbefalinger overfor hvert enkelt land. Et sluttprodukt ble FNs miljøprogram UNEP. Hele 114 nasjoner deltok på konferansen, to av dem endog med sin regjeringssjef. Men bare én delegasjonsleder sto oppført med tittelen miljøvernminister. Stockholmkonferansen startet 5. juni, som FN utpekte til Verdens miljøverndag. En snau måned tidligere – 8. mai 1972 – hadde en liten håndfull medarbeidere anført av statsråd Olav Gjærevoll (Ap) rykket inn i de spartanske lokalene til det nyopprettede Miljøverndepartementet, det første i verden med et helhetlig miljøansvar.



Miljøverndepartementet fikk tilhold på historisk grunn rett utenfor murene på Akershus festning, og har vært der siden. Foto: Marianne Gjørv.

Frem til da var de aktuelle saksområdene fordelt mellom forskjellige departementer og spredt på underliggende instanser. At akkurat Norge skulle bli først ute med å samle trådene, skal vel ikke overtolkes. Men tidspunktet er ikke tilfeldig. Stockholm-konferansen og departementsopprettelsen kan begge gjøre krav på status som milepæler, men føyer seg til en rekke viktige begivenheter på denne tiden. Og det kom faglig tunge advarsler mot utviklingstrekk som truet klodens fremtid. Roma-klubben og dens norske lederskikkelse Jørgen Randers utga i 1972 «Hvor går grensen?» («Limits to Growth»), dvs. grensen for vekst i verden. Året før kom Menton-erklæringen fra et tusentall miljøforskere.

På vår hjemlige arena var Norsk institutt for vannforskning, NIVA, og Norsk institutt for luftforskning, NILU, godt i gang med å dokumentere problemene i Oslofjorden, i Oslo-luften og luftforurensningen i Grenland, Årdal og Mo i Rana. Og den folkelige støtten for at noe



Professor Arne Næss bæres bort under Mardøla-aksjonen i 1970. Det var første gang sivil ulydighet ble tatt i bruk i en miljøvernaksjon. Kilde: Grete Sandberg / NTB arkiv / Scanpix.

måtte gjøres, kom på plass etter hvert. Mardøla-aksjonen – den første hvor det ble gjort bruk av sivil ulydighet – hadde til formål å redde to av de mest spektakulære fossefallene som fremdeles ikke var lagt i rør. Nye miljøorganisasjoner med andre innfallsvinkler enn de etablerte så dagens lys: Natur og Ungdom, Fremtiden i våre hender, Samarbeidsgruppa for natur og miljø (snm).



Naturvernåret 1970 pekte fremover – mot å styrke miljøvernets posisjon i statsapparatet. Kilde: Naturvernårets sekretariat.

Miljøvern ble et sentralt tema i EF-kampen foran den første folkeavstemningen i 1972, valgforsker Henry Valen førte temaet opp som en ny konfliktdimensjon i norsk politikk, i tillegg til økonomi, by/land osv. Naturvernåret 1970, som Europarådet sto bak, fikk et bredt nedslag i Norge under mottoet «Mennesket i naturen», med vardebrenning fra Hammerfest til Oslo

og statsminister Per Borten som formann for hovedkomiteen. Ett blant mange resultater av året var at ordet «økologi» bredde seg fra konferansesalen til den politiske debatten og videre til dagligtalen – slik lederen for Naturvernårets arbeidsutvalg, botanikkprofessor og politiker Olav Gjærevoll, forutså.

Noe som lå i tiden

De samme strømningene hadde slått inn i partiprogrammene foran stortingsvalget i 1969, der spørsmål knyttet til naturvern og miljøspørsmål generelt fikk en markant bredere plass enn tidligere. Frem til da hadde optimismen og fremskrittstroen fått råde grunnen ganske uimotsagt, i politikken og opinionen; fremtids*frykt* knyttet seg primært til spenningen øst/vest og faren for en ny krig. Målet om å trygge velferden gjennom økonomisk vekst var politisk felleseie siden 1945. I 1970 kunne resultatene avleses i form av en gjennomsnittlig årlig vekst i bruttonasjonalproduktet på hele 4,7 prosent gjennom denne perioden – og syvdoblet kraftproduksjon. Veksten hadde gitt rom for en femtendobling av privatbilparken og nesten en firedoblet hyttebygging. I siste halvdel av 1960-tallet ble flåten av fritidsbåter fordoblet – i en befolkning som vokste fra tre til fire millioner i de første 25 årene etter krigen.

Vekstmedaljens bakside kom tydeligere til syne i løpet 1960-årene. Fra forurensning og ugjenkallelige naturinngrep til nedbygging av jordbruksarealer og rasering av bymiljøer – og videre til fraflytting i distriktene og et økende søppelberg. Det vi gjerne kaller klassisk naturvern – med nasjonalparker som tyngdepunkt – fikk et gjennombrudd i dette tiåret. I et videre perspektiv ble tradisjonell vekstfilosofi satt under debatt i hele den vestlige verden, en debatt der flere idéretninger meldte seg på som premissleverandører – og med nye aksjonsformer. Langs historiens tidslinje kan den nye miljø- og økologibevisstheten plasseres parallelt med likestillingskamp og distriktsopprør.

Å formalisere miljøvern som et eget politikkområde var noe som lå i tiden. Og hva lå som juridisk og forvaltningsmessig startkapital for det nye departementet? En av røttene føres gjerne tilbake til naturfredningsloven av 1910, den første helhetlige sådanne, men hvor hjemmelen begrenses til vitenskapelige eller historiske hensyn. 1954-utgaven var fortsatt noe snever i sitt verneperspektiv. Først i 1970 kom en naturvernlov hvor naturen fremstår som en nasjonalverdi som skal forvaltes «ut fra hensynet til den nære samhørighet mellom mennesket og naturen, og til at naturens kvalitet skal bevares for fremtiden».

Friluftsloven av 1957 knesatte det gamle prinsippet om fri ferdsel i utmark. I årene før departementsopprettelsen kom ellers strandplanloven med sitt byggefrie hundremetersbelte.



Vekstmedaljens bakside, representert ved en fyllplass for industriavfall i strandsonen. Oppryddingen ble et langsiktig prosjekt. Foto: Marianne Gjørv.

Vassdragsloven ble oppgradert til en atskillig mer vidtrekkende og streng lov om vern mot vannforurensning. Det nye, landsdekkende kravet til general- og regionplaner – og dermed det sentrale styringsredskapet for bruken av naturressursene – var hjemlet i den nye bygningsloven, for å nevne noen viktige lover som krevde utbygging av et forvaltningsapparat, hver på sin front.

Hva gjaldt den spesifikt naturvernmessige delen av dette apparatet, ble den aller første stillingen opprettet i 1960 da Kristen Krogh tok fatt på et banebrytende arbeid som Statens naturverninspektør og sekretær for den eneste offentlige instansen på området, Statens naturvernråd. Naturforvaltningen ble senere samlet i Kommunal- og arbeidsdepartementet, i en egen avdeling for naturvern og friluftsliv. Denne avdelingen rakk å opprette ordningen med frilufts- og naturvernkonsulenter i alle fylker, før det hele ble overført til Miljøverndepartementet.

Kongeørnen vil snart være

Skudpræmien maa ophæves — ;anske bø

Ogsaa i havørnens rækker tyndes det sterkt. — Statistikken viser hvad der odelægges, men ikke hvo



Havørnen i ensom majestæt under himmelhvælvet.
Fra Bengt Berg: »De sista örnarna«.

Ørnen løfter med sine slag,
over de høie fjelde—
ror i den unge, kridhvide dag,
mætter sit mot i djærve jag,
sænker sig hvor den vil,
ser mot de fremmede kyster. — —

I disse dage har man i bladene kunnet læse en meddelelse fra Fredrikstad om at to store landørner er blit skutt i Østfold. Den ene blev skutt i Raade den anden paa Jeløe i Onsø. Meddelelsen sluttet slik: »Det er mange aar siden der er skutt ørn paa disse trakter«.

Der er endnu skudpræmie paa ørnen, Norges stolteste fugl. I Sverige har Bengt Berg, som bekjendt, skrevet en bok om de siste ørnene. Den former sig som et sterkt begeistret forsvar for den edle vildfugl, den er en indignert protest mot den skaanselsløse utryddelseskrig, som saa altfor længe har været drevet mot ørnen. Den maa være slut nu ellers vil det stolte syn av en svensk ørn maje- der saavel landørn som dens nære slektning havørnen. Helt regnet er der nu bare 40—50 landørnepar og 15—16 havørnepar igjen i Sverige. Bengt Bergs bok skapte en sterk opinion mot utryddelsen av ørnene og for et par aar siden blev der i Sverige indført totalforbud mot at fælde ørner, forsøksvis for et tidsrum av fem aar. Mens der tidligere var skudpræmie paa ørn er der altsaa nu straf for at skyte den.

Hvorledes har vi her i landet stelt os med vore egne prægtige norske ørner? Hvad findes der av ørn og hvorledes lever ørnen i Norge?

I Ørjan Olsens utgave av R. Colletts »Norges fugler« heter det

rugefugl tilhører den de mere eller mindre alpinske strøk, specielt de indre dele av Kristianssands og Hamars stifter, men den træffes ogsaa rugende vestenfjelds, dog neppe ut mot kysten, samt nordenfor Dovre op til grænsen mot Finland, saavel paa øene som paa fastlandet. Sydligst er den fundet bosat ved Austad i Sæterdalen under 59 gr. n. br. Om høsten og vinteren besøker den i ringe antal det sydlige lavland, hvor den før i tiden saaes oftere.

I midten av forrige aarhundrede hækket i en aarrække et par paa Gyrihaugen, Ringerike, bare 3—4 mil fra hovedstaden. Begge blev imidlertid skutt og senere har ingen ørn vist sig i de trakter. I 1904 nedlagdes et andet par, som i lange tider hadde hækket i skogen nedenfor Harestuen i Nordmarken.

Hannen og hunnen ser likedan ut. Som tilfældet er hos de fleste rovfuglarter er hunnen en smule større end hannen. Avstanden mellem vingespissene er ca. 230 cm. Hunnens totallængde — avstanden fra næb til halespis — er optil 97.5 cm. Vingene kan bli optil 71 cm. lange.

Ørnens overside er mørke brun med flere eller færre iblandede lyse fjær, isen og nakken med mere eller mindre lyst rødbrune, spisse fjær. Særlig hos ældre

ning til havørnen ... kongeørnen helt fjærklædte tarse.

De gamle ørnene er gjennemgaaende stationære ... op til Finmarken. Ungfuglene derimot trækker i oktober ... sydover og muligens forlater ... av dem landet om vinteren. Ørnen liker sig best i vilde forrevne skoglandskaper. Paa Vestlandet holder den sig mest omkring ... indre dele av de store fjorder, ... sjelden i nærheten av havet. Naar ørnen over sit jaktomraade svæver i svimlende høide holder den ofte i flere minutter ad gangen vingene ganske stille. Dens ... er utrolig langtrækkende og skarpt. Faar den i flukten øie paa et passende bytte sænker den sig først endel for at ta det nærmere i øiesyn og slaar saa ned med ... hastighet, slaar offret til jorden med de sterke vinger, griper det med klørne og slæper det ... Dreier det sig om en hare eller et tyngere dyr kan man se ørnen slæpe sit bytte et langt stykke henover jorden før den faar ... under de mæktige vinger. Er byttet særlig stort nøier den sig med at hugge store stykker løs og la resten ligge for senere at vende tilbake.

Mot, kraft og klokskap præger den store rovfugls væsen. Gjennem et langt liv — antagelig kan ørnen bli over 100 aar — erhverver den sig efterhaanden et rikt

Ørn...
klangf...
Und...
at over...
den er ...
finder ...
da gam...
tiden ...
man ha...
særlig ...
Mor...
ninger ...
fort. ...
siden ...
barn bo...
i Aafj...
Trøndel...
ke kan...
har væ...
ørn, er ...
sikre ti...
forelig...
av Pen...
ten av ...
Barnet ...
vold p...
savnet ...
næsten ...
fjerding...
met var...
spor eft...
slafe ...
altsaa ...
har bor...
Ørn...
jakten ...
karakte...
Lillesen...



rnar 1926 Nr 79

utryddet i Norge.

r ogsaa ørnen fredes.

ad der er tilbake. — De stolte norske ørners liv og utbredelse.

Et øieblik flakser vingenes mægtige sæl.
Fra Bengt Berg: «De sidste ørnene».

levetiden, selv om unger og eg flere ganger blir fjernet.

Smaafugler lar ørnen være i fred. Ikke sjelden findes smaafuglereder like ved ørneredene. Bengt Berg fortæller om et linerlepar, som hadde rede med unger like under ørneredets kant. Linerlene trippet fryktløse omkring i sine vertsfolks store rede og snappet fluer fra de matrester ørneungene hadde efterlatt. Det ser ut som om disse smaafugl simpelthen søker beskyttelse i de store rovfuglers nærhet. Naar ørnen ikke rører deres rede med eg og unger, vover ingen av smaafuglens fiender i dyreverdenen at komme i nærheten av det. Paa landet og i Aaker, undertiden sittende ved iskanten.

I størst antal forekommer den paa øene i Troms stift, men ogsaa der, som forøvrig langs kysten i det hele tat, i langt mindre antal end tidligere.

Paa Rødø, hvor havørn i tidligere tider var meget talrik, indbragtes i 1880-aarene av to jægere paa en dag til lensmanden — for skudpræmiens skyld — ialt 38 voksne ørner, som allesammen stammet fra Rødø og nabogrn. I aarene 1880—86 blev der i Rødø utbetalt præmie for ialt 187 ørner, for en overvelende del havørn, men der var nok ogsaa adskillige landørner iblandt dem.

«Lørdagssak» i Aftenposten med varselrop om kongeørn anno 1926. Kilde: Faksimile av Aftenposten 13.2.1926.



Naturverninspektør Kristen Krogh, en pioner i den første statlige stillingen på dette området. Foto: Scanpix.

Sidestilt med Finansdepartementet?

Departementsstrukturen vil aldri bli erklært verneverdig, i alle fall ikke fra sentralt regjeringshold. Gjennom den lange perioden med vekst i økonomi, velferd og statlige oppgaver er det foretatt en rekke justeringer i denne strukturen, av praktiske eller politiske hensyn. Men det er også tatt noen mer omfattende grep. Lovverket og forvaltningsapparatet innen naturvernet vokste, og saksområdene var fordelt på fem forskjellige departementer. Sist på 1960-tallet arbeidet det regjeringsoppnevnte Modalsli-utvalget frem sine anbefalinger om fremtidig departementsinndeling. At det nye, helhetlige begrepet «miljøvern» dukket opp i en slik utredning, kunne i seg selv sees som et fremskritt. Men utvalgets forslag om et «departement for boligsaker, miljøvernsaker og familiespørsmål» minnet vel mer om en sekkepost enn å varsle noen mer radikal helhetstenkning rundt det midterste punktet på listen.

Helheten ble desto sterkere ivaretatt av et annet utvalg på denne tiden, Ressursutvalget. Hvilke naturgitte ressurser råder nasjonen over, med tanke på alt fra fremtidig matvareproduksjon til arealer for utbygging og rekreasjon? Også forurensingen av ressursene luft, vann

og jord inngikk i det fyldige mandatet. Bak det hele øyner vi en frykt for at bruken av naturressursene manglet bærekraft og dermed ville ramme grunnlaget for den videre økonomiske veksten. Utvalgets leder, fylkeslandbrukssjef Trygve Haugeland, og et flertall i utvalget gikk inn for å opprette et ressursdepartement – som en parallell til Finansdepartementet. Økonomi og økologi skulle utfylle hverandre i den overordnede styringsfunksjonen overfor de øvrige departementene. Og etter modell fra Finansdepartementet skulle en rullerende langtidsplan for utnyttelsen av landets ressurser, samt et årlig ressursbudsjett og -regnskap være det nye departementets fremste styringsredskaper.

Mindretallet i utvalget gikk mindre radikalt til verks og foreslo et miljødepartement som skulle avveie interesser på linje med de øvrige fagdepartementene. Sjelden har vel et utvalgsmindretall fått en så entusiastisk tilslutning fra så mange departementer og deres samhandlende sektorer i samfunnet. Engasjementet for å hindre den omveltningen av hele den



Statsminister Per Borten mottar i 1969 underskriftslister fra Aksjonen for Friluftsliv, helse og naturvern av Olav Gjærevoll – senere Norges første miljøvernminister. Kilde: NTB/Scanpix.

departementale maktstrukturen som utvalgsflertallet de facto foreslo, er solid dokumentert. Begge de to utvalgene var oppnevnt av Per Bortens borgerlige firepartiregjering. Både departementsinndelingen og spørsmålet om et overordnet ressursdepartement contra et «ordinært» miljødepartementet ble imidlertid håndtert videre av regjeringen Bratteli etter regjeringskrisen og -skiftet i mars 1971.

Hva barnet skulle hete

Allerede i sin tiltredelseserklæring varslet den nye Ap-regjeringen et «departement med særlig ansvar for miljøspørsmål» – og fikk prinsipiell tilslutning fra de fire nyslåtte opposisjonspartiene. Et eget utvalg fikk i oppdrag å meisle ut departementets mandat og arbeidsfordeling. Modellen med et overordnet ressursdepartement ble raskt arkivert i denne prosessen, til fordel for «Departementet for naturvern og distriktsplanlegging». Å flytte over den sistnevnte avdelingen fra Kommunaldepartementet skjedde ikke uten interne sverdslag. Og valget av «naturvern» var i tråd med en holdning som gjorde seg gjeldende også i Norges Naturvernforbund, som mente at de videre begrepene «miljøvern» og «ressurs» pekte mot å betrakte all natur som råstoffressurser på bekostning av den genuine oppgaven med å verne naturen mot inngrep og forurensning.

At Bratteli-regjeringen så målrettet gikk inn for å opprette det nye departementet – og at betegnelsen «Miljøverndepartementet» etter hvert festnet seg – skyldtes ikke minst Olav Gjærevolls (Ap) innsats, en sentral premissleverandør og pådriver på miljøfeltet gjennom en årrekke og blant meget annet en ledende skikkelse i Statens naturvernråd. Da sosialminister Gjærevoll i Einar Gerhardsens siste regjering ble hentet inn igjen som lønns- og prisminister ved regjeringsdannelsen i 1971, lå det i kortene at han skulle videre til «sitt eget» departement. Veien dit krevde noen tøffe tak innad i Aps stortingsgruppe, der sterke krefter på industri- og kraftutbyggingssiden ønsket en annen vektlegging enn regjeringen når partiprogrammets vekst- og vernformulering skulle utmyntes i praktisk politikk. Hverken flyttingen av distriktsplanavdelingen eller av statsråd Gjærevoll harmonerte med deres syn.

I stridens hete vurderte Gjærevoll å søke avskjed, senhøstes 1971. Det er blitt påpekt at Ap og Bratteli-regjeringen ville ha fått forsterket sine problemer hvis deres fremste miljøtalsmann på denne måten hadde kastet inn håndkleet i kampen om Miljøverndepartementet, i den tiltagende EF-striden der miljøvern seilte opp som et sentralt tema. Gjærevoll valgte imidlertid å stå også EF-kampen ut – som talsmann for ja-siden, i likhet med Olav Carlsen som han senere tok med seg som statssekretær i det nye departementet.

8. mai 1972 ble Miljøverndepartementet opprettet. I stortingsmeldingen som lå til grunn for vedtaket, beskrives hovedoppgaven som «å arbeide for en best mulig balanse mellom utnytting

av våre ressurser for økonomisk vekst og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse». Meldingen hadde fått enstemmig tilslutning i Stortinget. Vekst og vern var nedfelt i Borten-regjeringens langtidsprogram og gjentatt i styringsdokumentene for Bratteli-regjeringen. Og den tilknyttede, vidløftige planen om et ressursdepartement var parkert.

I en paneldebatt i Trondheim våren 1973 kom det til en duell om Miljøverndepartementets opphav. Hadde regjeringen Borten beredt grunnen for det nye departementet, eller var dette fullt og helt Brattelis fortjeneste? VG brakte følgende referat fra denne delen av debatten:
Bratteli: Denne saken var ikke utredet av regjeringen Borten.
Borten: Jo!
Bratteli: Den var ikke utredet.
Borten: Jo!

En farskapskrangel med positivt fortegn og på tvers av det politiske hovedskillet burde jo borge for en bærekraftig utvikling for barnet.

Sjeføkolog og feltjakker

Nyskapningen fikk overført saksområder og en kjerne av medarbeidere til tre av sine avdelinger fra to forskjellige departementer. Saker som gjaldt fysisk planlegging kom fra Kommunaldepartementet, det samme gjaldt naturvern og friluftsliv, mens Industridepartementet avga forurensningssakene. I tillegg kom den administrative avdelingen som også skulle ha hånd om internasjonalt samarbeid og koordinering av forskning. Etter hvert ble Direktoratet for jakt, viltstell og ferskvannsfiske, Norges Geografiske Oppmåling og Norges sjøkartverk underlagt Miljøverndepartementet. Statens vann- og avløpskontor i daværende Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen og Røykskaderådet ble underlagt den nye forurensningsavdelingen og senere, i 1974, slått sammen til det nye Statens forurensningstilsyn.

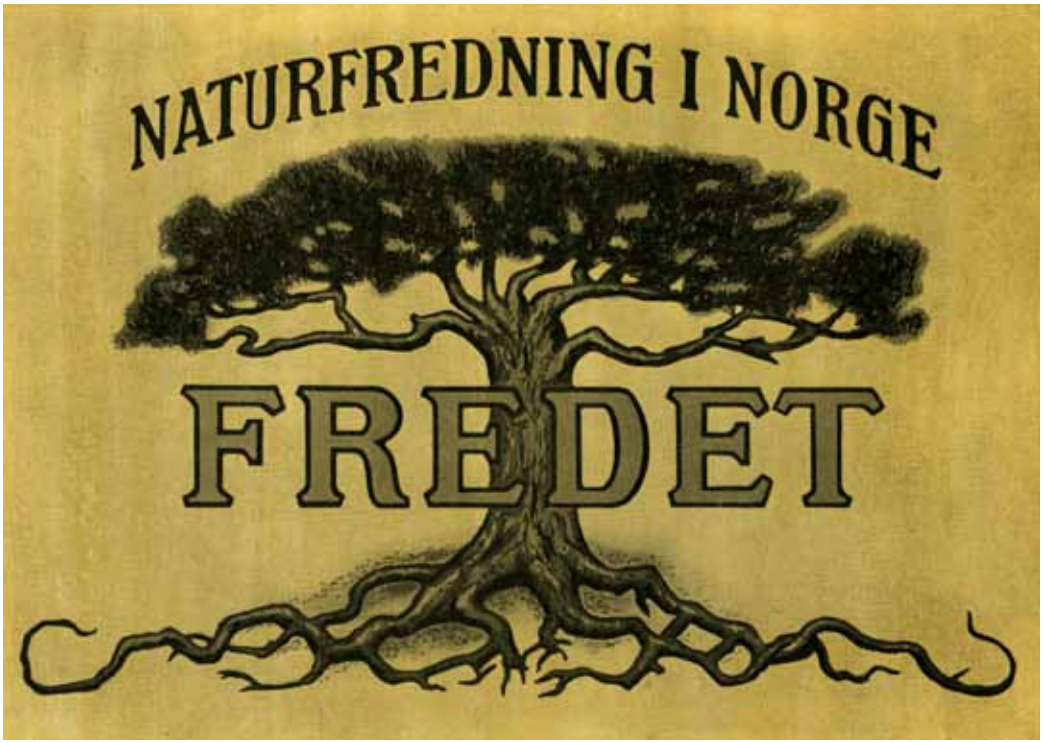
Ved opprettelsen av departementet ble det utlyst 32 nye stillinger, og interessen var stor. Men det vakte sterke reaksjoner i det naturfaglige miljøet da en stillingsannonse utelukkende henvendte seg til de tradisjonelle departementsprofesjonene jurister og økonomer. Argumentasjonen vant da også frem. Et økende innslag av biologer og sivilingeniører fra relevante linjer besørget etter hvert den egenkompetansen som ble ansett som nødvendig. At øverste embetsmann de første par årene bar tittelen sjeføkolog, og ikke departementsråd, hadde imidlertid mer spesielle årsaker.

Den påtenkte departementsråden møtte sterk motstand i Norges Naturvernforbund, noe som skal ha blitt utslagsgivende for statsråd Gjærevoll som heller ikke ønsket seg noen av de andre søkerne. Og for i neste omgang å få ekspedisjonssjefkabalen til å gå opp ble en markant

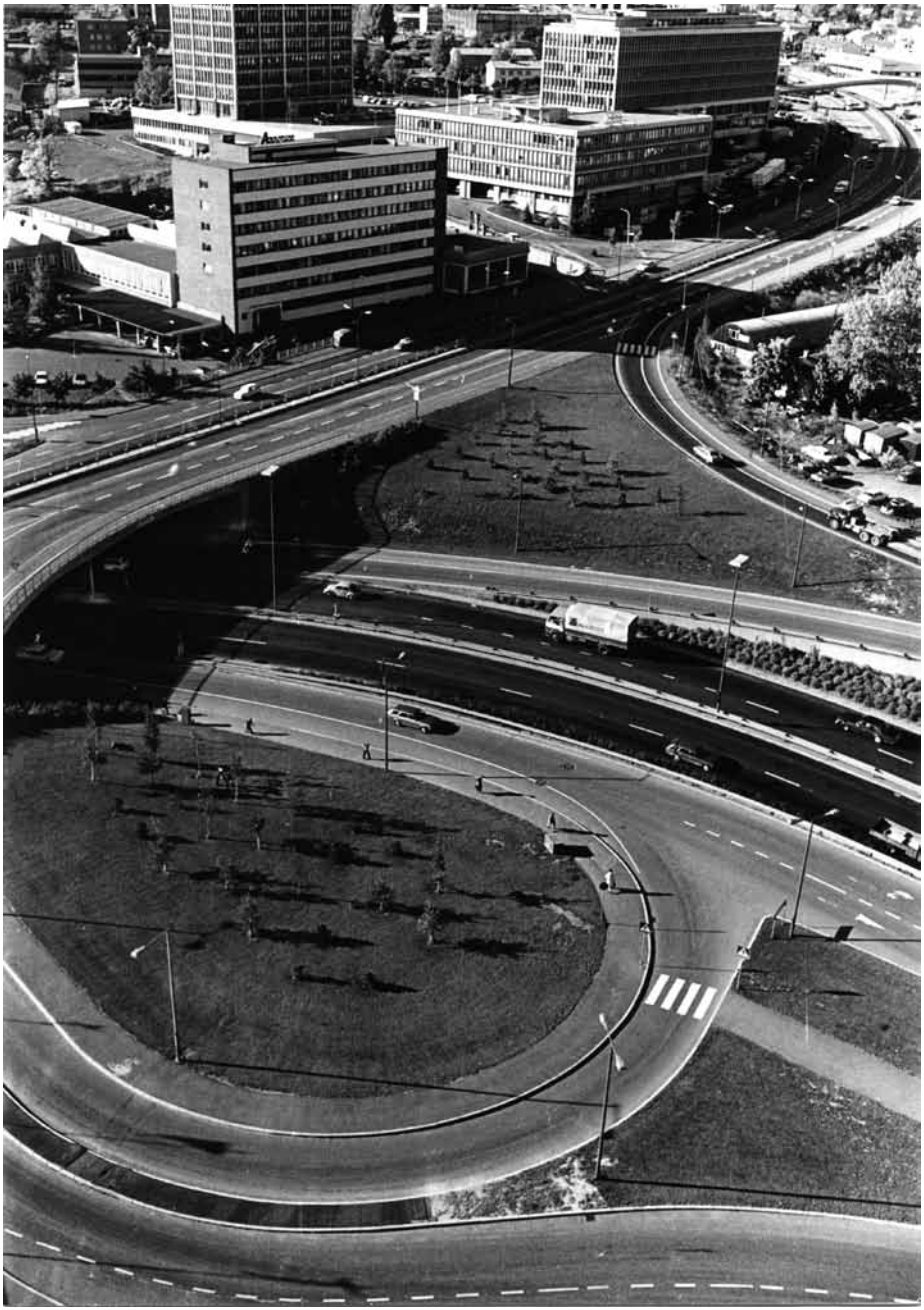
søker, zoologiprofessor Rolf Vik, løftet ett trinn opp på den formelle rangstigen. I praksis viste det seg imidlertid mindre vellykket med en økologifaglig rådgiver uten forvaltningsmessig bakgrunn øverst i hierarkiet, og stillingsstrukturen her ble etter hvert normalisert.

For øvrig markerte den nye staben i det nye departementet seg med et sterkt personlig engasjement på sitt fagfelt og en alder godt under gjennomsnittet i de kongelige departementer. Også i det ytre gjorde Miljøverndepartementet en forskjell i disse omgivelsene, med et overveldende inntrykk av kordfløyel og rutete skjorter der hvor kleskoden ennå i mange år fremover var jakke og slips. Men omverdenen kunne nok ha noe overdrevne forestillinger om akkurat den forskjellen. Da Oslo-politiet ved en anledning fikk bruke departementets kontorer på kveldstid – til å spane på prostitusjonsmiljøet rett utenfor – hadde spanerne forkledd seg i grønne feltjakker, turhatt med fiskekroker i og velbrukte ryggsekker…

Men uansett antrekk, Miljøverndepartement sto på startstreken, omgitt av så vel høye forventninger som en ikke ubetydelig skepsis.



Naturfredningsloven av 1910 la et grunnlag, men begrenset seg til verneobjekter av vitenskapelig og historisk interesse. Kilde: Privat



70-talls trafikkmaskiner fjernet nok flaskehalser, men ble snart innhentet av en økende bilpark. Foto: Steinar Aarstad



På vei inn i Norges største, og i sin tid mest omstridte nasjonalpark, Hardangervidda.
Foto: Sverre Tveiten.

Naturens mangfold

Tinnhølen blinker og skimrer seg innover vidda før den forsvinner i sommermorgendisen. En flokk islandshester slår følge, noen med vante hestefolk på ryggen, andre med oppspilte turister. Sandhaughytta venter et sted der inne. Da er de første tre–fire timene av en drøm gått i oppfyllelse. Fiskeren som kommer ruslende i motsatt retning, har bare vært en sving nedover Langhølen og kan ikke fortelle hestefolket så mye om hvor bløtt det er i myrene på DNT-stien. I går kveld dro han mange små og noen pene ørreter, men ørekyten breier seg her oppe også nå. Et ungt par fra Nederland gjør seg klar til fotturdebuten som de har peilet inn på internett, men hilser allerede viddevant på den innenbygds pensjonisten i værbitt fjelltøy. Tenker seg visst i retning Rauhellern, han også, ser det ut til.

«Hardangervidda», «Veig og Dagali», «kraftutbygging», «stor eller liten nasjonalpark». Nøkkelord i en årelang politisk strid en generasjon tidligere. En strid hvor mange anså at mye sto på spill, og temperaturen ble deretter. En strid mellom vekst og vern – og mellom bygdefolk og «de inne i Oslo». En strid hvor også tradisjonelle interessemotsetninger mellom bygdene øst og vest for vidda kom til syne, områder med henholdsvis mest privateie og statsallmenning. Og mer enn symbolsk sett havnet Tinnhølen i frontlinjen, med sin beliggenhet i skjøten mellom kartbladene Hardangervidda Øst og Hardangervidda Vest. Feiden om hvorvidt nasjonalparkens grenser skulle trekkes i rett linje fra Trondsbunuten, eller gjøre en liten sving nedom Tinnhølen var konkret nok.

Men de unge nederlenderne aner ikke at veibommen de huker seg under, og som stenger for biltrafikk inn til Byen, har hatt et midlertidig og lite vellykket opphold oppe ved den påtenkte rette grenselinjen; da var de vel ikke født en gang. En departementsmann syntes det gikk for tregt i beslutningsprosessen og anskaffet en veibom for egen regning og risiko. Men bygdefolk hadde fått nyss om prosjektet, og den medbrakte bommontøren fra Oslo ble møtt med tilrop og tilløp til mobbing, dog moderat i forhold til lydnivået på folkemøtene om kilowatt og miljø i Dagali, Eidfjord og ellers – i striden som med knappe marginer endte i vedtaket om ingen nye fosser i rør og dermed stor nasjonalpark. Mens den lokale striden resulterte i at parkeringsplassen kunne ligge der den lå og turfolk, fiske-, jakt- og næringsvirksomhet beholde sin atkomst helt ned til utoset av Tinnhølen. En parkeringsplass hvor fire lange rekker av kjøretøyer vitner om mangslungen naturglede denne sommermorgenen.

Alle har de tatt seg ned den smale grusveien fra riksvei 7, omtrent ved Dyranut. Og kanskje la noen merke til det slepet bortigjennom i terrenget, som ble avløst av bilveien rundt 1950. 60 år etter ligger beltebilsporene der like synlige som en påminnelse om dette med naturinngrep på en høyfjellsvidde. Gode grunner, i alle fall, til å la slepet sydover fra Tinnhølen være forbeholdt traktor til nytteformål etter særskilt løyve og å få stanset ATV-er og endog en og annen SUV som freidig krysser elven ved lav vannføring. Takke seg til karavanen av islandshester, som for øvrig velger trebroen, en etter en. – Disse hestene kommer utenbygds fra, konstaterer Sverre Tveiten, oppsynsmann på vidda gjennom et langt yrkesliv og nå pensjonist. Innenbygdshester ville ha vasset over uten å nøle.

Fra brannslukking til plan

At det nye Miljøverndepartementet møtte skepsis på flere hold, lar seg ikke benekte. Men forventningene var nok i overvekt. Etter sin første måned i ny jobb anslo en ung byråsjef at de verne- og fredningsforslagene han hadde fått hånd om, ville være ferdigbehandlet når han fylte 64 år, gitt datidens fremdrift – under forutsetning av at det ikke kom forstyrrende elementer i innkurven i mellomtiden.

Startfasen måtte nødvendigvis få et visst preg av brannslukking. Mange av enkeltsakene var verneforslag fra organisasjoner og privatpersoner og gjaldt naturområder hvor det var planlagt inngrep. Ble området ansett verneverdig, gjorde departementet bruk av naturvernlovens paragraf om midlertidig vern, en paragraf uten tidsrammer i en lov uten særlig håp om erstatning for grunneier eller utbygger når staten la det såkalte vesentlighetskriteriet til grunn. Noen av de mest utbyggingsivrige skal visstnok ha blitt informert om at saksmappene merket «midlertidig» pleide å havne nederst i bunken. Både midlertidig vern og nullerstatning for permanent fredning førte til store konflikter.

Nå var det slett ikke bare slike tilfeldige forslag som fylte arbeidsdagen, og ofte både kvelder, helger og endog ferier, i departementet de første årene. På to saksfelt med stor offentlig oppmerksomhet og ditto konfliktpotensial – nasjonalparker og vannkraftutbygging – hadde det vært arbeidet med landsdekkende planer i flere år før 1972. Rett nok fikk Norge sin første nasjonalpark, Rondane, først i 1962 – lenge etter Sverige og enda lenger etter at foregangsmenn i Den Norske Turistforening lanserte ideen i begynnelsen av århundret, med henvisning til verdens første nasjonalpark, Yellowstone i USA, opprettet i 1872. Men i 1964 produserte det statlige Naturvernrådet en landsplan for natur- og nasjonalparker som fikk Stortingets stempel tre år senere, og som på mange vis ble et gjennombrudd.

På 1960-tallet startet også et mer omfattende arbeid med landsplaner for ulike naturtyper og -forekomster. Et forsøksprosjekt i Vestfold med å utarbeide en fylkesoversikt over verneverdige naturområder, ledet av naturverninspektør Magnar Norderhaug, inngikk også i det nye



Et dobbeltjubileum: Rondane er Norges første nasjonalpark, ti år eldre enn Miljøverndepartementet. Kilde: Fylkesmannen i Oppland.

departementets startkapital. Og det var langs disse linjene arbeidet måtte drives. En systematisk og solid naturvitenskapelig basert kartlegging som grunnlag for verneplaner. Med det mål for øyet at ikke bare de særegne naturforekomstene, men også det typiske ved norsk natur, trengte et vern om det skulle bevares for fremtiden.

Og dette gjaldt over hele feltet for miljøet og departementet: Forskning, utredning og overvåking måtte opprustes for å dokumentere omfanget av skader og inngrep – og som et grunnlag for den politikken som i sin tur skulle utformes. Landsplan for verneverdige naturtyper og -forekomster, het det store prosjektet som ble startet i 1973, og som preget tenkningen og fikk en sentral rolle i det videre arbeidet. Denne arbeidsformen bød på åpenbare fordeler sammenlignet med køordningen for enkeltstående forslag. Et system med langsiktig, helhetlig planarbeid ga også et bedre utgangspunkt for kontakt med kommuner, grunneiere og andre interessenter gjennom beslutningsprosessen, selv om det ikke innebar at konfliktene forsvant.

Myrer i dragsuget

Når saksbehandlerne i departementet etter hvert slapp å ha et pensjonistperspektiv på sine innkurver, var desentralisering et hovedstikkord – sammen med systematisk kunnskap og mer plan. Ved å bygge opp en miljøforvaltning i hvert fylke og en fornyet struktur når det gjaldt direktorater og andre ytre etater – og gjennom en hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom disse instansene og departementet sentralt – løsnet det i vedtaksprosessen. I tidens fylde kom det fylkesvise verneplaner for myrer og våtmarker, sjøfugl og edelløvskog, fossiler og mineralforekomster.

Gjennom Miljøverndepartementets første tiår kunne det noteres noe nær en tidobling av slike vedtak. Antallet verneområder – alle kategorier medregnet – økte fra 50 til 444. Mye av dette var mindre naturreservater, men den vernede andelen av Norges areal steg fra 1 prosent i 1972 til 3,5 i 1982. Med en slik vekst for vern er det vel ikke til å undres over at også konfliktkurven fikk et oppsving, brattere enn for departementets øvrige saksområder. Og motkreftenes styrke var ofte proporsjonale med verneobjektets størrelse og naturfaglige betydning. Det finnes for den saks skyld noen tilfeller hvor frontlinjen var synlig også innad i departementet.

Å få opprettet Nordre Øyeren naturreservat var blant de større prosjektene de første årene. Det dreier seg om Nordens største innlandsdelta og et av landets rikeste våtmarksområder med over 260 registrerte fuglearter, 18 pattedyrarter og anslagsvis 25 fiskearter. Prosessen hadde imidlertid vist at deltaområdet Svellet, som utgjorde fem av reservatplanens 62 kvadratkilometer, var svært omstridt. Da saken var klar for høringsrunden fra departementets side, grep miljøvernminister Helga Gitmark (Sp) inn for å få hektet Svellet ut av verneforslaget.



Stor vernesak tidlig i løpet, reservatplanen for Nordre Øyeren ble vedtatt i sin helhet, tross sterke motkrefter i miljøvernministerens egen leir. Foto: Jon Markussen, Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Hun hadde tiltrådt et par måneder tidligere, midtveis i Korvald-regjeringens ettårige levetid – og ble sterkt frarådet et slikt grep av medarbeiderne som hadde forberedt forslaget.

Byråsjefen ble kalt inn på statsrådens kontor. Der satt hennes partileder, utenriksminister Dagfinn Vårvik og Svellets fremste grunneier, storbonde og tidligere Sp-politiker Hans Borgen. Motargumentene ble således fremført med all tilgjengelig styrke. Fra embetsverkets mann fikk statsråden et argument i tillegg til de rent naturvernfaglige: Hvis Svellet ikke er med, vil hele høringsrunden om Nordre Øyeren-planen dreie seg om dette – med massive protester fra hele miljø-Norge, i stedet for applaus for resten av vernevedtaket! Helga Gitmark – verdens første kvinnelige miljøvernminister, om enn bare noen måneder i 1973 – huskes gjerne for å ha stanset høyhusplanene i Karl Johan-kvartalet i Oslo. At hun til slutt *ikke* stanset Svellet-vernet hører også med på merittlisten. Reservatvedtaket trådte i kraft i desember 1975.

Et annet høydepunkt i interessekonfliktene mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet gjaldt verneplanene for myrer. Med bakgrunn i blant annet Hitra-opprøret fattet Stortinget i 1975 det såkalte opptrappingsvedtaket, som innebar at bøndene i snitt skulle opp på industriarbeiderinntekt. Vedtaket skapte ny optimisme i landbruksnæringen og en betydelig nyrydding og nydyrking – for en stor del i myrområder. Et eget myrutvalg ble oppnevnt for å avklare spørsmål om vern eller oppdyrking. Men etter noen år var noe av kraften gått ut av stortingsvedtaket, optimismen dalte, og nybrott ble liggende brakk. Opptrappingsvedtakets hovedarkitekt og leder i Stortingets landbrukskomité, Berge Furre (SV), hadde neppe sett for seg at rundt halvparten av landets mest verneverdige myrer, med stort biologisk mangfold, skulle gå tapt under opptrappingen.

Bit for bit

Vannkraftutbyggingen bar i begynnelsen preg av en bit-for-bit-tenkning, og det skulle ta lang tid før miljøhensyn kom inn i konsesjonsprosessen. I 1924 ble Vettisfossen fredet, men hadde frem til Naturvernåret 1970 bare fått følge av et par mindre vassdrag uten særlige utbyggingsinteresser, og ingen av dem var føyd til listen i det forutgående tiåret. Mardøla-aksjonen samme år står som et symbol på den tiltagende utbygging/vernkonflikten, der «storsamfunnet» og industrien hadde sine i dobbelt forstand kraftfulle medspillere i utkantkommuner og fraflyttingsbygder. Men en beslutningsprosess som sikret en bedre interesseavveining var i emning. Sperstad-utvalget, som ble nedsatt for dette formålet, leverte sitt forslag til en verneplan for vassdrag ved utgangen av 1970.

Stortingsbehandlingen av det som ble til Verneplan I, innebar varig vern av 95 vassdrag, mens 50 fikk midlertidig vern i ti år og 35 ble tatt ut av verneplanen inntil videre. Men ro i saken ble det ikke, dertil var det for mange naturskjønne vassdrag med stort kWh-potensial – og med en rekke andre brukerinteresser – som ikke var med i planen. Miljøverndepartementet ble opprettet mens Industridepartementet var i sluttfasen med den aktuelle stortingsmeldingen. Og når forventningene til det nye departementet var store innen naturvern- og friluftsorganisasjonene, var det ikke minst på bakgrunn av de mange tapte slag om vassdrag og fossefall.

Kampen om Hardangervidda

Kraftutbygging ble et kjernespørsmål i vekst/vernkonflikten videre utover på 1970-tallet. I to saker ble konflikten satt på spissen, saker som også skulle bidra til et vendepunkt: Hardangervidda og Alta-vassdraget.

Hardangervidda-utvalget hadde avlevert sin bindsterke utredning. Departementet hadde tatt fatt på oppfølgingen da Gro Harlem Brundtland ble miljøvernminister høsten 1974. At hun var den femte på to år, skyldtes både regjeringsskifter og sykdom, men da statsminister Trygve Bratteli hentet henne inn, var det et tydelig signal om å styrke verneelementet i målsetningen om vekst og vern. Mange hadde oppfattet det som et motsatt signal da Tor Halvorsen fra LO – og ikke Olav Gjærevoll – ble miljøstatsråd ved Brattelis andre regjeringsdannelse. Kjernepunktet i den eskalerende Hardangervidda-striden var Veig og Dagali. Skulle de to vassdragene inngå i nasjonalparken, slik utvalget hadde foreslått, eller tas ut med sikte på kraftutbygging i tråd med Sperstad-utvalget og Verneplan I? Forskjellen lot seg kvantifisere til hhv. 3400 mot 2800 kvadratkilometer for alternativene stor og liten nasjonalpark.

Dertil kom striden om å legge hele 50 prosent på privat grunn, mens lovteksten sa at nasjonalparker skal legges på statlig grunn. Og de foreslåtte vernebestemmelsene hadde i seg selv stoff nok til stridigheter om næringsinteresser og bygdefolks bruk av vidda. Motsetninger mellom lokalsamfunn og de styrende makter inne i Oslo – den klassiske sentrum/periferikonflikten i norsk politikk – lå i bunnen av den nyere miljø- eller vekst/verndimensjonen. Gro Harlem Brundtland investerte det meste av sin politiske prestisje i alternativet «stor nasjonalpark». På motsatt side sto Bjartmar Gjerde, industri- og deretter olje- og energiminister, som ville sikre kraftutbygging gjennom ordinær konsesjonsbehandling. Begge stilte med engasjerte støttespillere på alle nivåer i partiet.

Spenningen steg, inntil fullt vern ble vedtatt – med én stemmes overvekt – i Arbeiderpartiets stortingsgruppe mandag 4. desember 1978. Gro Harlem Brundtland har beskrevet debatten som følelsesladet, «nesten fundamentalistisk i sin karakter». En etablert analyse går dessuten ut på at denne seieren ble avgjørende for hennes ferd mot statsministerposten, som førte videre blant annet til vervet som «verdens miljøvernminister». Men i første omgang skulle stortingsmeldingen om Hardangervidda fremmes i statsråd, i løpet av fire dager. I departementet hadde det vært hard jobbing gjennom hele prosessen, og med konklusjon i to alternativer. Knapt hadde man opplevd en minister som bokstavelig talt flyttet over i naturvernavdelingen for å jobbe direkte med å formulere hvert ord og finlese og justere innskutte bisetninger. På et hotellrom på Otta, der trykkeriet befant seg, satt en korrekturlesende saksbehandler i noe nær helkontinuerlig virksomhet. – Men vi trodde på seier hele veien, hevder departementsveteraner.

Tanken om å verne Hardangervidda hadde versert siden 1904, planer siden 1964. Hva gikk tapt ved at stortingsvedtaket om Norges største nasjonalpark – seks ganger større enn i naturverninspektør Kristen Kroghs opprinnelige forslag – først kom på plass sist på 1970-tallet og den kongelige resolusjonen i 1981? I årene etter krigen ble det mye traktor- og annen barmarkskjøring, med spor og slep i alle retninger, minnes Sverre Tveiten, pensjonert



Striden om Hardangervidda raste i lokalsamfunn og avisspalter på 70-tallet.
Foto: Bjørn Furuseth / Hol kommune.

oppsynsmann i Statens naturoppsyn. Og med nye transportmuligheter fulgte økt hyttebygging i tilknytning til støler og som jaktbuer. Det kunne være flere grunneiere og flere generasjoner på hver støl, og alle skulle ha sitt. Og byggeløyvene skjøt i været for å komme nasjonalparkvedtaket i forkjøpet.

«Regjeringen har kommet til at det langt på veg er mulig å forene landbruksinteressene med de øvrige verneinteressene på vidda», heter det innledningsvis i stortingsmeldingen. Det som særlig bidro til å dempe motsetningene, var en ny og uprøvd forvaltningsordning basert på statlige tilsynsutvalg – hvor kommunene de facto utpekte medlemmene. I stridens hete fikk dessuten formannen i det innflytelsesrike Kinso Grunneigarlag dispensasjon til å bygge en driftsvei opp Husedalen til Kinso-vassdraget, han fikk endog tilskudd til denne byggingen av Landbruksdepartementet. At Miljøverndepartementet valgte å la det skje, bidro nok også til å sukre pillen.

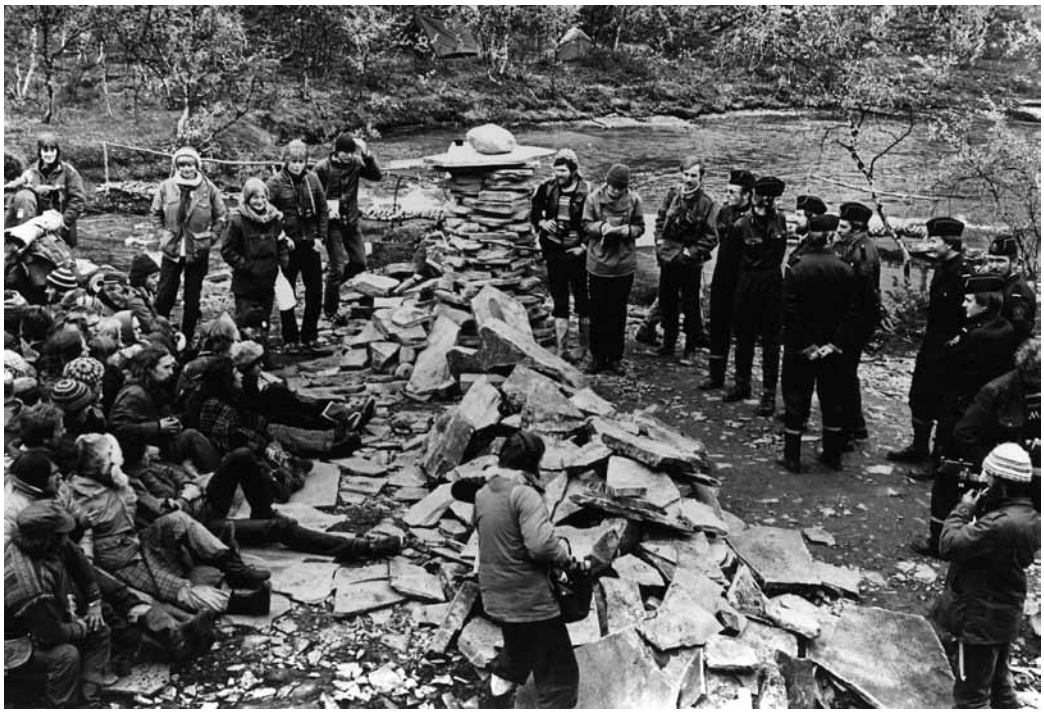
De to store landskapsvernområdene som omgir nasjonalparken, var en ukontroversiell del av vernepakken. Og siste runde om nasjonalparken sto i Høyesterett, der Norges Bondelag tapte en omkamp om lovhjemmelen for å legge en så stor andel på privat grunn.



Både gammel og nyere ferdsel har satt sine spor på Hardangervidda, 60 år gamle hjulspor er stadig like synlige. Foto: Sverre Tveiten.

Kraftstrid med ringvirkninger

Parallelt med kampen om Hardangervidda eskalerte Alta-striden. Den handlet ikke om nasjonalpark, men likevel om mye mer enn kraftutbygging. Sentrale spørsmål gjaldt samebefolkningens rettigheter på Finnmarksvidda og fylkestingets innflytelse på kraftforsyning og ressursbruk. Konfliktnivået var høyt i utgangspunktet, etter flere tidligere vassdragssaker og utbygginger blant annet for Forsvaret, hvor samiske kulturminner ikke var blitt godt nok dokumentert. Denne gangen ble også sivil ulydighet tatt i bruk, i atskillig større skala enn under Mardøla-aksjonen. Alta-striden ble en nasjonal begivenhet i 1981 da 600 politifolk, fraktet opp med cruiseskipet «Janina», skar over lenker og fjernet tusen demonstranter, og samer sultestreiket utenfor Stortinget og okkuperte Statsministerens kontor. Her residerte nå Gro Harlem Brundtland, som har betegnet Alta-saken som den mest krevende i sitt politiske liv. – Med min bakgrunn i Miljøverndepartementet fant jeg det nødvendig å holde åpent for at nye momenter kunne bringe saken i et nytt lys, har hun senere sagt.



Ved frontlinjen, i en gemyttlig fase under den spektakulære Alta-aksjonen.
Foto: Natur og Ungdom/Bellona.



Opprettelsen av Sametinget i Karasjok har sin bakgrunn i Alta-striden. Foto: Marianne Gjørv.

Samekvinnene som forskanset seg i regjeringsbyggets øverste etasje, inntok også Miljøverndepartementets lokaler. Der møtte de en stab som hadde iført seg silkehansker og som lyttet til hva de hadde å si, under et besøk som dermed forløp uten særlig oppstuss og mediedekning. Desto høyere ble aktiviteten da et nytt moment ble kastet inn i den betente striden: formelle feil ved den lovpålagte registreringen av samiske kulturminner. Både Brundtland og etterfølgeren som miljøvernminister, Rolf Hansen, var helt klare på at nødvendige undersøkelser skulle gjennomføres, med ditto tidsrammer.

Utbyggingen var et faktum, rett nok noe modifisert, etter stortingsvedtak i tre omganger og Naturvernforbundets anke til Høyesterett om saksbehandlingen. Der fikk myndighetene medhold i det aller meste. Men i likhet med Mardøla-aksjonen på vassdragsvernets område fikk Alta-saken ringvirkninger som setter den i en særstilling. Nå kom samiske rettigheter for alvor opp på den rikspolitiske dagsordenen, med samerettsutvalget og med sameloven av 1987 som dannet rettsgrunnlaget for Sametinget som åpnet to år etter. Finnmarksloven i 2005 og opprettelsen av Finnmarkseiendommen kan føyes til listen. Miljøverndepartementet kunne føye Alta-saken til sin erfaringsliste, som et nytt eksempel på at bit-for-bit-utbyggingen etter gjeldende konsesjonsordning ikke sikret verneinteressene tilstrekkelig innflytelse i beslutningsprosessen.

Utredning med milepælstatus

Flere andre store og omstridte saker som verserte i de samme årene, endte med nederlag for verneinteressene. Orkla-Grana var «frigitt» i Vernplan I, og utbyggingen kom snart i gang.

Etter 20 år med forbuds-, frednings- og vernevedtak på løpende bånd var status for Vassfaret: ingen bjørner, flere veier og skogsdrift i gammelskogen helt inn i kjerneområdene. Hva gjaldt Oslomarka ble det en nedtur at skogbruket var holdt utenfor i det lovverket som omsider kom på plass. Listen kunne med letthet forlenges. Mye lot seg plassere også på plussiden, der Hardangervidda nasjonalpark ruver øverst i kolonnen foran et økende tilfang av vernevedtak etter de forekomst- og fylkesvise planene. Men totalregnskapet viste et gap mellom forventninger og vedtak. Og interessekonfliktenes omfang og forløp i andre del av 1970-årene tilsa noen grunnleggende grep. Mer helhetstenkning og helhetlig planlegging var stikkord som ga seg selv for et departement med store og mindre enkeltsaker så langt øyet rakk.

Med konfliktene som bakteppe og helheten for øyet tok Miljøverndepartementet initiativ til det utredningsutvalget som ble oppnevnt i 1977, og som tre år senere nedkom med «Naturvern i Norge», et dokument med milepælstatus i serien Norges offentlige utredninger (NOUer). Miljøvernminister Gro Harlem Brundtland valgte en av sine medspillere i de partiinterne dragkampene mellom miljøvern og «kraftsosialisme», stortingspresident Guttorm Hansen



Senere stortingspesident Guttorm Hansen ledet utredningen Natur i Norge, og var selv en flittig bruker av den. Foto: Rolf M. Aagaard / Scanpix.

(Ap), til å lede det bredt sammensatte og politisk og faglig tunge utvalget. NOU-en dannet basis for en stortingsmelding, og man kunne notere full politisk tilslutning til de fleste punkter av betydning: Naturvernhensyn må bygges inn i planlegging og lovverk – og gis høyere prioritet i beslutningsprosessen – på alle sektorer i samfunnet.

Miljøverndepartementet har ansvaret for en helhetsvurdering og samordning av en samlet, økologisk fundert forvaltning av arealer og andre naturressurser.

En grunntanke gikk ut på at langsiktig forvaltning ville dempe konfliktene med både brukerinteresser, kommuner og andre fagmyndigheter. Blant de konkrete tiltakene som ble varslet, var innføring av meldeplikt for planer om inngrep i verneverdige områder og oppbygging av en statlig miljøvernavdeling i hvert fylke tilknyttet fylkesmannen. Dette siste ble ansett som nødvendig for å nå de ambisiøse målene i verneplanarbeidet og med forvaltningen av vernede områder. At også den sentrale naturvernforvaltningen måtte bygges ut, var man innforstått med.

Samlet plan

To store plankomplekser kan sies å ha fått vesentlig starthjelp i stortingsmeldingen «Vern av norsk natur» i 1982: en samlet plan for de vassdragene som det ennå ikke var gitt konsesjon for, og som heller ikke var vernet, og en ny nasjonalparkplan.

Allerede ved stortingsbehandlingen av Verneplan I i 1973 ble det tatt initiativ til en «endelig verneplan» for vassdragene. Men det tok noen år før Industridepartementet hadde opplegget klart, og det begrenset seg til en Verneplan II etter samme mal som den første – på et tidspunkt da mer enn halvparten av all utnyttbar vannkraft enten var utbygd eller under utbygging, noe som omfattet 15 av de 20 høyeste fossefallene og berørte 20 av de 25 største innsjøene. Og i 1979, året før verneplanen kom opp i Stortinget, fremla regjeringen sin energimelding – med bud om fortsatt bratt økning i energiforbruket i det forestående tiåret. Ro om saken ble det derfor ikke denne gangen heller. Ved siden av de store og spektakulære protestaksjonene poppet det opp en rekke mer lokalpregede aksjoner mot utbygging.

Miljøbevegelsen rettet samtidig blikket mot det neste «romertalldokumentet» som Stortinget hadde bedt om. I Miljøverndepartementet var imidlertid forberedelsene i gang med et vesentlig bedre styringsverktøy i vassdragspolitikken, i form av det som med rette kunne kalles en samlet plan. Det var departementets ressursavdeling som drev dette prosjektet fremover. På mange hold ble etableringen av denne avdelingen oppfattet som et omkampsforsøk i spørsmålet om å gjøre Miljøverndepartementet til et Ressursdepartement. De årene avdelingen eksisterte, ble det utarbeidet ressursregnskap og -budsjetter, men frykten for en konkurrent til Finansdepartementet viste seg sterkt overdrevet.

Nå hadde i alle fall tanken om å få avklart interessekonflikter forut for konsesjonsbehandlingen modnet seg også i daværende Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE). Og «Samlet plan» fant sin form gjennom et samarbeid mellom NVE, Olje- og energidepartementet, forurensningsmyndighetene og departementets forurensningsavdeling. Et «vannskille» i samlet plan-arbeidet markerer vernet av Øvre Otta-vassdraget, i forbindelse med forurensningsproblemene i Mjøsa.

Men vesentlig var også den ryggdekningen departementet hadde sikret seg gjennom stortingsmeldingen om norsk natur, med en enstemmig komitéuttalelse om «i størst mulig grad søke å fremme en samlet plan for gjenværende vannkraftprosjekter slik at styringsmulighetene bedres». Etter gjennomslag for prinsippet var det tid for gjennomføringen. Å besørge en grundig faglig vurdering av 310 kraftprosjekter og totalt 540 alternative løsninger stilte betydelige krav til organisering så vel som til bemanning. 16 nye engasjementsstillinger ble opprettet i sakens anledning. Å trekke berørte kommuner og andre interessenter med i prosessen ble ansett som en viktig del av arbeidet.



Foss ved Briksdalsbreen i Sogn og Fjordane, etter Samlet plan fortsatt gangbar i markedsføringen av Norge for turister. Foto: Marianne Gjørv.

– og nye inngrep

Det «Samlet plan»-dokumentet som våren 1985 ble fremlagt for Stortinget, var en dokumentasjon ikke bare av verneverdier, men også av Miljøverndepartementets styrkede posisjon i regjeringssfæren. Inndelingen av vassdragene i tre kategorier, slik at konsesjonsbehandlingen kunne styres ut fra lønnsomhet og interessekonflikt, ga en beslutningsmodell etter departementets oppskrift. Et visst gehør vant man også for tanken om et tak på kraftutbyggingen, antydningsvis tallfestet til 125 TWh, i stortingsmeldingen. Summa summarum, den nye beslutningsmodellen balanserte ut «kraftsegmentets» tradisjonelle monopol med naturvernhensyn og andre interesser. Da man skimtet slutten på epoken med vannkraftutbygging, var det også slutt på epoken hvor vassdragene hadde vært en av miljøvernets fremste kamparenaer.

Men samtidig var det jo blitt vesentlig mindre å strides om. Uansett, utover i 1990-årene kunne den videre planrulleringen foretas administrativt og uten stortingsbehandling – en klar indikasjon på at det omsider var kommet mer ro i saken. Status: Rundt 380 objekter i ulike



Stor interesse for småkraftverk. Fornybar energi, men kanskje også her behov for en samlet plan? Foto: Morten Kielland.

vassdrag – et representativt utsnitt av norsk vassdragsnatur – var blitt fredet, tilsvarende 35 TWh av et totalpotensial på 176, altså en femtedel. I de avsluttende rundene med dette plansystemet i 2009 kom blant annet Nordlands siste store «kraftfrie» – og omstridte – vassdrag, Vefsna, med på vernelisten. Alle på listen fikk samtidig styrket sitt vern gjennom skjerpede regler for bygging, og for arealbruken for øvrig, i et belte langs vassdragene.

Men alle skritt gikk ikke i samme retning. At CO_2 -utslipp og tiltak mot klimaendringer ble et politisk hovedtema – med satsing på fornybar energi som en av ledetrådene – bidro til å gi interessen for småkraftverk et oppsving. Den nest siste av de supplerende verneplanene åpnet for slike kraftverk, også i små elver og fosser som inngår i vernede vassdrag. Høsten 2011 hadde NVE liggende over 700 konsesjonssøknader fra alle kanter av landet, i tillegg til de vel 40 som var godkjent. Om hvert enkelt prosjekt jevnt over representerer beskjedne inngrep, vakte summen ny bekymring på naturvernhold. Fylkesvise planer for å balansere de ulike interessene lot vente på seg. Og tanken på tidligere tiders bit-for-bit-utbygging meldte seg ubedt sammen med en sterk skepsis til argumentene om kraftbalanse og reduserte CO_2 -utslipp. Vannkraft er og blir ren energi, men grønne sertifikater som subsidierer småkraftutbygging fremstår som en trussel mot 40 års møysommelig vassdragsvern. Ett blant flere aktuelle tilfeller av kollisjon mellom klima- og miljøpolitikk.

«De siste uberørte områdene»

Oppdateringen av Samlet plan og sluttrunden med Verneplan IV ble behandlet parallelt med Miljøverndepartementets nye landsplan for nasjonalparker i Stortinget våren 1993. Et langt skritt i forhold til stridighetene 15 år tidligere og kritikken mot manglende helhetstenkning.

Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark ble opprettet i 1989 med et kompromiss mellom kraftutbygging og vern. Dette var den siste i rekken i landsplanen fra 1960-tallet og den nest største etter Hardangervidda. Jotunheimen fikk sitt vernevedtak i 1980, som ett av tilfellene hvor det trakk i langdrag grunnet kraftutbyggingsplaner som berørte verneområdet. Jotunheimen og Hardangervidda hadde også det til felles at nasjonalparktanken ble lansert i Turistforeningen i 1904. Og den planen som materialiserte seg 60 år senere, i regi av Olav Gjærevoll og Kristen Krogh, rommet nettopp noen av de nasjonalt mest kjente områdene og ellers objekter valgt ut fra kunnskapene de to foregangsmennene satt inne med.

Mer systematisk kartlegging og omfattende høringsrunder var noe som først kom i Miljøverndepartementets tid. De 18 nasjonalparkene som den første landsplanen resulterte i, utgjorde vel 4 prosent av landets areal, i tillegg kom tre parker på Svalbard i 1973 med et areal større enn de 18 til sammen. Om nasjonalparkplanen kompletteres med vernevedtak av alle kategorier etter naturvernloven, øker den vernede delen av norgeskartet til rundt 6 prosent.

Intet ruvende tall på den sammenlignbare delen av internasjonal statistikk. Men det var strukturen i den første nasjonalparkplanen, mer enn antallet kvadratkilometer, som synliggjorde behovet for en ny plan.

Et hovedsiktemål var å få vernet et representativt utsnitt av norsk natur, altså ikke bare det naturforekomstmessig spesielle, det vakreste, det mest kjente osv. Men det fantes også flere gjenværende områder med de sistnevnte kjennetegnene som avgjort aspirerte til nasjonalparkstatus. Og det begynte å haste, utbyggingen av hyttefelt, veinett og alpinanlegg grep om seg. I stor grad handlet det også om å «verne de siste uberørte områdene i vårt land», slik Olav Gjærevoll kommenterte mandatet for sin siste store oppgave i det offentlige naturvernarbeidet.

Og det var ingen smålåten landsplan Statens naturvernråd anbefalte under Gjærevolls ledelse. Planen ville innebære at landets vernede arealer ble mellom tre- og firedoblet. Om både ambisjonsnivået og verneformålene var merkbart oppgradert siden forrige plan, gjaldt det i sannhet også for den høringsrunden Miljøverndepartementet nå organiserte i 1986. Ikke mindre enn 420 uttalelser fikk man inn fra ulike statlige instanser, fylker, kommuner, grunneier-, naturvern- og friluftsorganisasjoner og andre berørte. Arbeidet med å meisle ut en stortingsmelding om saken, med en avveining mellom motstridende interesser, ble deretter.

Tanken om å verne restene av opprinnelig natur hadde modnet, fra en del lokale hold dog med tilføyelser av typen «bare ikke akkurat her». Den prinsipielt sett viktigste motbøren kom fra berørte kommuner og næringsinteresser og gjaldt forslagene om ekspropriasjon til verneformål og om å endre naturvernloven slik at nasjonalparker i sin helhet kunne legges på privat grunn. Fra høringsfristens utløp i 1987 til stortingsmeldingen «Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge» ble fremmet i statsråd gikk det fem år, primært på grunn av arbeidets omfang, men også fordi saken nok ble noe ulikt prioritert under skiftende politisk ledelse på den tiden.

Landbruksdepartementet reiste innvendinger blant annet mot det samlede omfanget av de nye verneområdene. Men Miljøverndepartementet fastholdt at arealer som innebar en trefiredobling var påkrevd for å nå målene om å sikre både variasjonsbredden, artsmangfoldet og økologiske nøkkelområder – og vant i alle hovedtrekk frem i regjeringen da den nye meldingen skulle fremmes.

Parkenes voktere

Tilslutning til hovedtrekkene ble det også i Stortinget, herunder til å forberede en lovendring slik at nasjonalparker kan opprettes også på privat grunn, basert på frivillige løsninger – men med politisk strid om erstatningsordninger. Forslaget om ekspropriasjon til formål etter naturvernloven ble derimot avvist av det daværende ikke-sosialistiske flertallet. Uansett



Trollheimen landskapsvernområde ble opprettet i 1987, med sine høyfjellsområder og en rik og spesiell flora. Området er mye brukt til friluftsliv. Foto: Marianne Gjørv.

kunne departementet nå ta fatt på det omfattende arbeidet med å detaljutrede de totalt 46 verneområdene det nå var gitt grønt lys for – rundt halvparten på privatgrunn.

Forvaltningen av områdene var et sentralt spørsmål, både ved opprettelsen av de nye nasjonalparkene og i oppfølgingen av den forrige landsplanen. Som vi har sett, inntok Hardangervidda en særstilling ved at styringen i så stor grad var delegert til lokale tilsynsutvalg. Denne konstruksjonen var nok langt på vei nødvendig for å få vernevedtaket i havn, men blant Miljøverndepartementets folk rådet både spenning og skepsis. Å forvalte nasjonalparker er per definisjon en nasjonal oppgave, mens kommunale organer i enhver forstand befinner seg nærmere lokale interesser. Å si nei når naboen vil ha lettere adkomst til stølen sin kan være ubehagelig. Og at utvalgene fattet noen beslutninger som var egnet til å utvanne vernebestemmelsene, lar seg neppe benekte – ei heller at utvalgene øvde et påtrykk om liberalisering overfor departementet.

På 1990-tallet ble bildet i alle fall mer oversiktlig da fylkesvise tilsynsutvalg avløste åtte–ni kommunale sådanne med vekslende dispensasjonspraksis. Nøkkelpersonell i departementet oppsummerer i ettertid at ordningen fungerte «rimelig bra» selv om presset for oppmyking har vært konstant, særlig knyttet til motorferdsel og hyttebygging. I alle fall bød Hardangervidda på nyttig erfaringsmateriale da den nye nasjonalparkplanen skulle settes ut i livet, ikke minst den erfaring at en balanse mellom fullmakter og forpliktelser for de lokale styringsorganene, og generelt mer innpass for brukersiden, har dempet interessekonfliktene. Man kommer langt ved å gi ansvar og vise tillit – men i visse faser kanskje enda litt lenger ved å forespeile kommunene et midlertidig vern dersom utbyggingsiveren skulle ta overhånd i planleggingsfasen, en «trussel» det for øvrig aldri ble nødvendig å effektuere.

Men her hører det også med at det sentrale regelverket nå tillater mer bruk enn tilfellet var på 1960- og 1970-tallet. Gjeldende regelverk åpner mer for å vurdere hva tiltakene det søkes om vil ha å si for verneverdiene, mens det i mindre grad forhåndsspesifiseres hva som



Flere nasjonalparkvedtak kom på plass i Børge Brendes tid som miljøvernminister, her flankert av bjørneforsker Steinar Wikan (t.v.) og fylkesmann Gunnar Kjønnøy under et besøk i Pasvik.
Foto: Ragnar Vågå Pedersen / Bioforsk.

ikke er lov. Der det tidligere eksempelvis var nedfelt et forbud mot «kommersiell virksomhet», punktum, anses ikke lenger det kommersielle i seg selv å være problemet, men i så fall tiltakets art. Men spørsmålet som melder seg, er hvilke langsiktige karakterendringer dette kan medføre for nasjonalparkene med de sterkest kryssende interesser. Norske nasjonalparker har i senere år rykket noen hakk nedover på den europeiske rankinglisten over naturtilstand. Ett grep i denne sammenheng er å innføre separate forvaltningsplaner, slik det ble gjort for den eldste nasjonalparken, Rondane, i 2009 – mens den nye nasjonalparkplanen nærmet seg sluttføring.

Til skogs og til havs

Ikke bare forvaltningen, men hele planprosessen sikret nå en sterkere lokal medvirkning – og ditto forankring av vedtakene. Dette var en klar strategi selv om slikt tar tid. Dovrefjell nasjonalpark skulle bli et årelangt prosjekt, hvor man valgte å starte med de mest konfliktfylte delene. For Tysfjord-Hellemobotn ble interessekonflikten med den lulesamiske befolkningen så sterk at det ble beordret stopp i planprosessen, mens Jostedalsbreen gikk greit igjennom siden det ikke ble kraftutbygging i dalførene. Etter hvert ble områdene klargjort for vedtak. Navn på navn kunne føyes til listen over nasjonalparker opprettet ved kongelig resolusjon. 2002 ble et toppår for alle vernekategorier, 178 vedtak alt medregnet. Dermed ble det miljøvernminister Børge Brende (H) som satte rekord i åpningsmarkeringer, og som med markeringene skapte nasjonal blæst og styrket det lokale eierskapet.

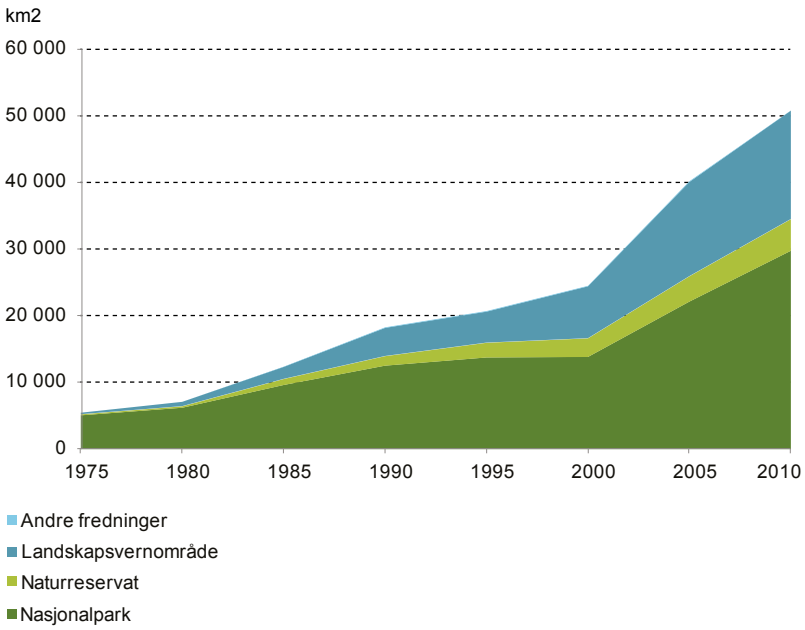
Ett siktemål med den nye nasjonalparkplanen var å utvide spekteret av naturtyper, fra en «nasjonalparkflora» dominert av høyfjellsnatur. Ytre Hvaler nasjonalpark fremstår som et spennende bidrag til mangfoldet, som den første kystnære parken i Østlandsnaturen, med den alt overveiende delen av verneområdet som sjøareal. Per 2012 er 41 nasjonalparker opprettet, hvorav syv på Svalbard, noe som dekker henholdsvis 7 prosent av fastlands-Norge og 24 prosent av øygruppen lengst i nord. Av den ambisiøse 1993-planen gjenstår bare en liten håndfull områder. Og en gjengs oppfatning er at denne planen også blir den siste i sitt slag. Fremover ser man for seg ett og annet enkeltstående vedtak for å fange inn naturtyper som fortsatt er underrepresentert.

Landskapsvernområde var en ny kategori i den naturvernloven som trådte i kraft to år før opprettelsen av Miljøverndepartementet. «Egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap» er kriterier som har åpnet for så vel store buffersoner rundt nasjonalparker som «selvstendige» naturområder med alt fra rent skogs- eller fjellterreng til kulturlandskap. Vernebestemmelsene er mildere, og konfliktnivået har vært gjennomgående lavere enn for nasjonalparker. Det største landskapsvernområdet er Setesdal Vesthei, et verneprosjekt som hadde versert siden

1940-årene. Departementet og de impliserte fylkene opprettet et eget fjellplanutvalg i 1974 – og gjennombruddet kom med vernevedtaket i 2000 for et areal på nesten 2500 kvadratkilometer.

Ved inngangen til 2011 var antallet landskapsvernområder kommet opp i 195, fordelt på alle landets fylker, mens landsplanene for forskjellige naturtyper hadde resultert i mer enn 2000 naturreservater, i tillegg til nasjonalparkene – i sum over 2700 områder, mot 36 i 1970. Dermed var i alt 16 prosent av fastlands-Norge og 65 prosent av Svalbard underlagt fredningseller vernebestemmelser. Med et slikt omfang var målsetningen om å bevare et representativt utsnitt av norsk natur langt på vei realisert.

→ Vernet areal på Fastlands-Norge fra 1975 til 2010



Vernet areal på fastlands-Norge fra 1975 til 2010. Kilde: Statistisk sentralbyrå, Direktoratet for naturforvaltning, 2012 / miljøstatus.no.

Laks til besvær

Å verne fuglelokaliteter var ett av formålene med de naturreservatene som ble opprettet etter omfattende registreringsarbeider og fylkesvise verneplaner ut over på 1970-tallet – med det europeiske våtmarksåret 1976 som en god drahjelp. Fra sjøfugl med økende forstyrrelser fra

fritidsbåter i Oslofjorden til utsatte fuglefjell lenger oppover langs kysten, de 500 reservatvedtakene har utvilsomt hatt en viktig misjon. Men trusselbildet endrer seg, og alt lar seg ikke bremse av reservatskilt med riksvåpenet. Klimavennlig kraft til tross – vindmølleparker møter ikke bare landskapsestetiske motargumenter, de viser seg også å utgjøre en fare for fuglelivet. På Nordvestlandet finnes det flere eksempler hvor vindmøllene er plassert midt i viktige beite- og hekkeområder.

Klimaendringer og overfiske i sjøfuglenes matfat fremstår som mer omfattende trusler og figurerer dermed blant Miljøverndepartementets utfordringer i de kommende år. Overfiske har for øvrig dukket opp i flere varianter i historiens løp. Et gjengangertema har overskriften «laks» – og tilføyelsen «drivgarnfiske». I 1980 ble det fanget fem ganger mer i sjøfisket enn i elvene, og konflikten mellom de to interessegruppene ble satt på spissen. Høstingen i elvene var både mest lønnsom og mest kontrollerbar. Innføring av konsesjon for drivgarnfiske ble ansett som påkrevd for å redde bestanden, og ordningen ble strammet inn i flere omganger. For Miljøverndepartementet ble det tungt å kjempe for vern når motpartens argumenter gjaldt sysselsetting i kyststrøk. En periode ble drivgarnfisket endog subsidiert av staten. Og regjeringens vedtak om full stans sist på 1980-tallet ble innledningen til en periode med mye strid rundt kreative fremstøt for å omgå forbudet.

Ett av dem foregikk i laksefjordene under navnet «drivgarnfiske etter makrell». Angivelige makrellgarn i hopetall ble satt ut i de øvre vannlag, og konsesjonshaveres internjustis var noe som hørte fortiden til. Nå oppsto det tvert imot en praksis med å varsle hverandre om statlige oppsynsbåter, omtrent som ved fartskontroller på landjorden. I kamp med Fiskeridepartementet, som rette myndighet, vant Miljøverndepartementet etter hvert frem med et forbud også mot denne typen drivgarnfiske – med forsterket kystoppsyn som en spin-off-effekt.

Parallelt fikk man en økende konflikt mellom hensynet til villaksen og til den erklærte vekstnæringen lakseoppdrett. Konflikten omfatter både en kamp om den småfisken som brukes til fôr for oppdrettslaksen, smitte av laksesykdommer og rømt oppdrettslaks som kan medføre genetiske endringer hos villaksen. Vassdragsreguleringer kan føyes til listen over ytre trusler. På grunnlag av utredninger og høringer fikk Miljøverndepartementet på 2000-tallet opprettet 52 nasjonale laksevassdrag og 29 nasjonale laksefjorder. Men da saken ble reist i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i 2010, medga miljø- og utviklingsminister Erik Solheim (SV) at situasjonen var ute av kontroll, og at oppdrettsanleggene var én årsak. Miljøbevegelsen og Jeger- og Fiskerforbundet hadde allerede 25 år tidligere fremholdt at næringsinteresser hadde vunnet frem på bekostning av vernebehovet.



Sikring av lakseelv på høyt politisk nivå. Statssekretær Heidi Sørensen setter ut lakserogn i elven Vosso i Hordaland i 2011. Foto: Marianne Gjørv.

Speilvendt viltlov

To milepæler i den norske vilthistorien er Krag-Jørgensen fra 1880-tallet og viltloven hundre år senere. Krag-Jørgensen-geværet og noen av dets forløpere anses som en teknisk forutsetning for at rovviltet stort sett ble utryddet. Ved opprettelsen av Miljøverndepartementet var status null ulv i kongeriket, null jerv i Sør-Norge, en ikke lenger reproduksjonsdyktig Vassfarbjørn samt enkelte mindre bestander av gaupe og ørn. Ulv og bjørn ble først totalfredet i 1971 og 1973. Da et årelangt arbeid med å revidere jaktloven av 1951 munnet ut i den nye viltloven av 1981, ble det innført et speilvendingsprinsipp som vakte oppsikt internasjonalt: Alt vilt er i utgangspunktet fredet, loven og forskrifter angir så hvilke arter det under visse betingelser er tillatt å jakte på. Tidligere var det lov å jakte på alt som ikke var uttrykkelig fredet.

Viltloven fremstår som noe av en milepæl også i Miljøverndepartementets historie. Under behandlingen i Stortinget kom imidlertid interessekonflikten mellom nærings- og verneinteresser til syne, likeså «høyrebølgens» skepsis mot overdreven reguleringsiver, med rom for en smule raljering over styrket rettsvern for rotter, fluer og lemen. Lovarbeidet i

departementet foregikk omtrent parallelt i tid med Europarådets sluttføring av konvensjonen om vern av truede og trekkende arter i Europa. Det var i denne forbindelse det ble slått fast at hver nasjon har et selvstendig ansvar, noe som setter bom for for eksempel en felles norsk/svensk ulvestamme og for norsk jerv i «bytte» med svensk ulv.

I 2012 er bjørnebestanden igjen etablert, mens ulvebestanden er på grensen – i flere henseende. Ordningen med ulvesoner, lokalisering og grensedragning har definitivt ikke avlivet rovdyrkonflikten. Heller ikke en relativt romslig praktisering av erstatningsreglene synes å dempe motstanden. Av to millioner sauer på beite går årlig rundt 120 000 tapt. I senere år er omkring 35 000 av dem blitt kategorisert som tatt av rovdyr og erstattet.

Sist på 1980-tallet ga for øvrig Direktoratet for naturforvaltning en konsesjon til vernemotstanderne ved å sponse oversettelsen av en russisk rapport om hundrevis av mennesker som angivelig var drept av ulv. Miljøverndepartementet kontaktet andre forskningsmiljøer i Russland og fikk oppklart at det dreide seg om ulv som hadde forsynt seg av soldater og sivile som hadde mistet livet og blitt liggende igjen i skogene under andre verdenskrig, ikke om ulveangrep på levende mennesker. Departementet kompletterte dermed sin argumentasjon om at det ikke er dokumentert tilfeller hvor ulv har drept mennesker i Norge.



Rovdyrstriden rommer en interessekonflikt mellom distrikter og sentralmakt. Demonstrasjon i 2010 mot Stortingets rovviltforlik. Foto: Marianne Gjørv.

Motorisert strid

Snøscootere har noe til felles med ulv. Begge inngår i en interessekonflikt mellom naturvern på den ene siden og ulike grupper naturbrukere på den andre, en konflikt i spennet mellom sentrale miljømyndigheter og det lokale selvstyret. Ved opprettelsen i 1972 overtok Miljøverndepartementet en rekke saker som verserte i forvaltningen, men blant de første «egne» var å få utredet en regulering av motorisert ferdsel i utmark og vassdrag. Loven med denne tittelen så dagens lys i 1977. På dette tidspunkt var det registrert 7000 snøscootere her i landet, og etter dragkampen om den nye loven var det noen i departementet som fikk assosiasjoner til Prøysen-visa om syskrinprosjektet som ble nedjustert til en brødfjøl.

Den kommunale dispensasjonsadgangen var flittig i bruk, og ganske mye «transport i tilknytning til næringsvirksomhet» slapp dermed unna det generelle forbudet mot motorferdsel. En gjennomgåelse av lokale forskrifter etter ti års tid konkluderte med at praksis motvirket de nasjonale målsetningene, snøscootersalget hadde gått strykende hele tiden. Nå kom nasjonale forskrifter for kjøretøybruk i utmark, til avløsning for de kommunale.



Krav fra kommunehold om mer å si i spørsmålet om motorisert ferdsel i utmark. Foto: Marianne Gjørv

Men antallet snøscootere fortsatte å stige – til rundt 40 000 i 2012, med en økende tendens til at eiere tok loven i egne hender og innvilget dispensasjon til seg selv. Generelt var det et økende press for liberalisering. Et forsøksprosjekt over fire–fem år, hvor noen utvalgte kommuner igjen fikk lage egne regler, ble avsluttet rundt 2005 – uten at den «riktige» løsningen hadde pekt seg ut.

Forslaget fra en ny ekspertgruppe om en håndfast innstramning i loven møtte så sterk motstand ute i «bygde-Norge» at det endte med flikking på gjeldende lov. Heller ikke tanken om et bredere sett av virkemidler, blant annet salgsrestriksjoner eller konsesjonsplikt ved snøscooterkjøp, har nådd opp. Stoltenberg II-regjeringen varslet i generelle vendinger å «fullføre gjennomgangen av motorferdselloven», noe som var i gang ved årsskiftet 2011/2012 – under et fortsatt økende press om å allmenngjøre regelverket for Finnmark og Nord-Troms, hvor kjøring tillates i angitte løyper. Meningsmålinger har imidlertid vist at et flertall i befolkningen støtter Miljøverndepartementets restriktive holdning.

Nasjonalt og lokalt

I historiens løp finnes ett og annet tilfelle hvor Miljøverndepartementet har ment seg overkjørt av andre departementer, hva formalitetene angår. Ett slikt tilfelle var en revisjon av reindriftsloven, og stikkordet «Finnmarksvidda» er tilstrekkelig til å illustrere konflikten mellom næringsinteresser og miljøhensyn. Omfattende skader på sårbar natur og dyr i dårlig forfatning var et resultat av mange års overbeiting, et saksfelt Miljøverndepartementet hadde vært involvert i omtrent like lenge – og en problemstilling politikerne betraktet med ulystfølelse.

Miljøverndepartementet hadde sterke innvendinger mot å overlate en nødvendig reduksjon i reintallet til næringen selv, slik Landbruksdepartementet – som reindriften sorterer under – la opp til, etter politiske føringer. Da lovutkastet begynte å ta form, etter tre års forberedelser, så Miljøverndepartementet dessuten behov for mer omfattende endringer og ba om tid til å avgi kommentarer før regjeringsnotatet ble utformet. Saken ble imidlertid fremmet mens nøkkelpersonen i Miljøverndepartementet var på reise, og dermed var løpet kjørt.

Kontakten mellom departementsansatte og stortingspolitikere i de første par tiårene må antas å ha ligget innen datidens rammeverk, og statsråden ble holdt informert om hva som ble sagt og gjort. Men de to aktørgruppene ble godt kjent med hverandre. At en saksordfører eller skyggeordfører – fra regjeringspartier så vel som opposisjon – søkte faglig bistand i departementet, var ikke uvanlig. Tidvis vanket en blomsterkvast til takk. Den andre veien fantes det tilfeller av samkvem som påkaller maktanalytikeres interesse, eksempelvis når Hedmark-benken var på rovviltbefaring og etter byråkratenes mening fikk en noe ensidig negativ informasjon hos sine vertskap langs veien. Samtaler på tomannshånd etterpå beskrives av



Friluftsliv i kystlandskap, Steigen i Nordland. Foto: Marianne Gjørv.

deltakerne som lobbyvirksomhet, med dagens målestokk. Slike kontaktformer mellom de to statsmaktene varte helt opp til 1990-tallet, da forretningsordenen satte nye krav.

Viktigere både i et makt- og konfliktperspektiv – og av større allmenn interesse – er likevel forholdet mellom den sentrale miljøforvaltningen og kommuner og lokalsamfunn. Verneplaner, arealpolitikk og forurensningstiltak er saksområder som i rikt monn frembyr eksempler på både vellykket samspill og bitre konflikter. Etter en fase hvor konfliktene hadde dominert bildet, kom en kursendring for å flytte mer ansvar og myndighet ned til kommunenivået. I forbindelse med den andre store landsplanen for nasjonalparker i 1993, fant en samlet kommunal- og miljøvernkomité i Stortinget grunn til å bemerke at det er «uheldig om statlig ekspertise oppfattes som lite samarbeidsvillig, da dette vil virke lite motiverende for gjennomføring av vern i de enkelte lokalsamfunn» og at man kan «gjøre vernet en bjørnetjeneste med forvaltningsmodeller som resulterer i lokal fremmedgjøring».

Reformer som senere fulgte, ga et svar på utfordringene. Å gi kommunene en mer aktiv rolle i planprosessen og i forvaltningen av verneområdene var en oppskrift på å motvirke lokal fremmedgjøring i miljøpolitikken. En annen side ved reformen var imidlertid at planprosessene ble mer politisert. Miljøbyråkrater og brukerinteressene måtte avgi plass på arenaen, og kompromissene skulle utformes tidligere i løpet. Om sluttresultatet ble mindre konflikt, kan nok diskuteres. Og et stigende antall spørretimespørsmål i Stortinget om konkrete vernesaker gir et bidrag til diskusjonen. Mens temaer som rovdyr, snøscooter og strandsone viser at balansen mellom nasjonale mål og lokalt selvstyre – mellom fullmakter og forpliktelser – ikke er enkel matematikk.

«Naturvernets nasjonaldag»

FNs Stockholm-konferanse «Bare én jord» var en del av bakteppet da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972, og globale miljøutfordringer og internasjonale konvensjoner danner et grunnlag også for viktige reformer mot slutten av departementets fjerde tiår. Med Artsdatabanken sto et byggverk ferdig foran FNs naturmangfoldår 2010. Den ambisiøse målsetningen som miljøvernminister Helen Bjørnøy (SV) hadde signert på Norges vegne, gikk ut på å stanse tapet av arter i norsk natur innen dette året – et tema som lett havnet litt i skyggen av klimaproblematikken. Norsk rødliste over truede arter kom i sin første versjon i 1984 og blir nå knyttet til Artsdatabanken. Mer forskning og en ny systematisering av naturtyper skal forbedre kartleggingen av både antall arter og av trusselbildet for hver enkelt.

Som en parallell til rødlistene for henholdsvis arter og naturtyper gir Norsk svarteliste en oversikt over fremmede arter som har inntatt norsk natur, og hvilke av dem som inngår i de nevnte trusselbildene. Ettersom rundt halvparten av de «rødlistede» artene som trues av utryddelse forekommer i skog, kan det forventes at barskogvern blir et tema også i fortsettelsen. Innad i Miljøverndepartementet var det nok en viss skepsis til at Artsdatabanken ble etablert som en frittstående instans underlagt Kunnskapsdepartementet. Men den rådende oppfatning er at uavhengighet gir troverdighet. Om den overordnede styringen var blitt lagt til Miljøverndepartementet, ville man stått mer utsatt til for en kjent beskyldning i rovviltdebatten – om innavl.

Med i reformbildet hører også den banebrytende genteknologiloven som har til formål å sikre at fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer og klonede dyr skjer uten helse- og miljømessige skadevirkninger. Samtidig skal det legges vesentlig vekt på at bruken skjer på en etisk, samfunnsmessig forsvarlig og bærekraftig måte. Utsetting av genmodifiserte organismer hører under Miljøverndepartementet, mens såkalt innesluttet bruk sorterer under Helse- og omsorgsdepartementet.

Mange tråder veves sammen i naturmangfoldloven av 2009, en helt ny lov om mål, prinsipper og bestemmelser om bærekraftig bruk og vern av norsk natur. Loven tar opp i seg hele naturvernloven av 1970 og deler av lakse- og innlandsfiskeloven og viltloven. Og her innføres for første gang juridisk forpliktende forvaltningsmål og miljørettslige prinsipper, det gjelder blant annet kunnskapsgrunnlaget, føre var, samlet belastning, miljøforringer skal betale og forsvarlige driftsmetoder. Prinsippene – og forpliktelsene – skal gjelde for alle sektorer i samfunnet som på en eller annen måte fatter beslutninger som berører naturmangfold. Kravet til kunnskap står sentralt i loven. Videre etableres det nye ordninger for felles forvaltning av natur utenfor verneområdene gjennom bestemmelser om utvalgte naturtyper og prioriterte arter og deres økologiske funksjonsområder.

I tillegg til de innarbeidede vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat, ble de ulike biotopvernbestemmelsene samordnet i kategorien biotopvernområde – for å ivareta vernebehovet for konkrete arter – samt marine verneområder. Den nye loven tar den helt ut når det gjelder adgangen til å opprette nasjonalpark på privat grunn ved å oppheve kravet om statsgrunn. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at det ble innført nye og like erstatningsregler for nasjonalparker og de øvrige vernekategoriene. Loven kan sees som en oppfølging av FNs Biomangfoldskonvensjon og markerer noe av et gjennombrudd også med sitt rammeverk for en sterkere samordning mellom sektorene på naturmangfoldfeltet, under Miljøverndepartementets ledelse.

Forholdet mellom miljøbevegelsen og Miljøverndepartementet har vel gått litt i bølger gjennom de første 40 årene. Men brevet hvor Norges Naturvernforbund gratulerer miljø- og utviklingsminister Erik Solheim og statssekretær Heidi Sørensen med naturmangfoldloven, hører utvilsomt med blant høydepunktene. «Den naturvern- og kunnskapsbaserte signaturen som den nye loven har fått» gjør den til den første «grunnloven i norsk natur», loset i havn etter «formidabel innsats» fra politisk ledelse og embetsverk. Loven vil bli «et avgjørende verktøy i kampen for å stanse tapet av biologisk mangfold», heter det i brevet, hvor datoen for lovvedtaket – 9. juni 2009 – erklæres som «naturvernets nasjonaldag».

Loven ble vedtatt under tverrpolitisk enighet om mål, prinsipper og bestemmelser. Under stortingsbehandlingen etterlyste imidlertid en samlet ikke-sosialistisk opposisjon et større armslag for lokale myndigheter, særlig i fraflytningstruede kommuner med store vernede områder. Vernearbeidet må sikres lokal forankring og kombineres med hensynet til lokal næringsutvikling, skrev de fire partiene i en komitémerknad i lovinnstillingen. Og bekreftet dermed at både vekst/vern- og sentrum/periferikonflikten fortsatt var synlig.



Astrid Lindgrens Pippi brukte hule trær til å gjemme skatter i. Hule trær er også levested for mange arter og er naturens skattkammer. Foto: Marianne Gjørv.



Miljø- og utviklingsminister Erik Solheim og byutviklingsbyråd Bård Folke Fredriksen i front for å åpne siste del av Alnastien gjennom en naturperle midt i Oslo.
Foto: Stian Lysberg Solum / Scanpix

Planer for miljøet

Svartdalen kan det hete så mange steder på norgeskartet. Og en svartdal med hengebro, fossestryk og nærmest uberørt natur finner du øst i Jotunheimen så vel som i tjukkeste Oslo. Alnaelva snor seg fra Alunsjøen oppe i Lillomarka, gjennom Groruddalen og ut i fjorden ved Sørenga, den tidligere containerhavnen som i 2010 figurerte med landets frem til da dyreste boligtomter. Dette er den lengste av hovedstadens ti «byelver», gjennom flere generasjoner effektivt barrikadert og dels lukket igjen av industrifelt, trafikkårer og transportterminaler. Men hva skulle disse elvene brukes til når hverken kverner, møller, sager eller industrien trengte dem lenger, etter åtte århundrers flittig bruk? Kloakk og forsøplet gjengroing var et dårlig alternativ, det ble stadig mer åpenbart.

På 1980-tallet fikk statlig miljøpolitikk et utvidet perspektiv – fra høyfjell, skog og sjø til byer og tettsteder. Akerselva miljøpark står som et tidlig og svært vellykket tegn på dette skiftet. Miljøverndepartementet gikk inn med betydelige midler i spleiselaget med Oslo kommune. Groruddalssatsingen er et prosjekt av nyere dato og mer omfattende. Og nå ble det for alvor Alnaelvas tur. I kommunedelplanen ble det plottet inn både sammenhengende, opparbeidet tursti fra Middelalderparken til Marka og gjenåpning av lukkede elvepartier. En lokal merkedag er 16. mai 2011. De som denne mandagsformiddagen tilfeldigvis befant seg i nedre del av Alnastien, oppdaget nye skilt i begge ender av Svartdalen. Oppover stien kom nå et helt opptog, der enkelte av vandrerne var påfallende pene i tøyet. De gjorde holdt i utsiktsparken som inntil finanskrisemidler ble satt inn, var en bortgjemt parkeringsplass med skrammel og skrot.

Der oppe, ovenfor de nye trebroene, klippes det over en snor, og fra en sprakende megafon kan i alle fall de som står nærmest høre at nå er faktisk den siste biten av turveien på plass. – Dette må også være ett av de stedene hvor vi tydeligst kan se Oslofeltets kalkstein og leirskifer, et funn for geologilærere, lyder ett av miljø- og utviklingsminister Erik Solheims mange poenger i gratulasjonen til dalens og byens befolkning. Spesielt hilser statsråden til de yngste i følget, klassen fra Vålerenga skole som er på tur, som en del av departementets prosjekt «Den naturlige skolesekken», og til Bryn skole som via entusiastene i Oslo Elveforum har adoptert en bit av Alnaelva. – Alnastien binder byen vår sammen og byr på både fine historiske tilbakeblikk og naturopplevelser, supplerer byutviklingsbyråd Bård Folke Fredriksen.

Så rusler det store følget med spleiselagsdeltakere og andre samarbeidspartnere tilbake til Kværnerdumpa igjen, like oppunder et annet stort prosjekt – Miljøbyen Gamle Oslo. Noen menige joggere og stavgjengere blander seg i selskapet, hundeluftere, barnevogntrillere og mosjonssyklister likeså, på den opparbeidede stien gjennom det urskoglignende landskapet, med stupbratte lier og elven vekselvis i friske stryk og bedagelige svinger. Og med et planteliv og fugleleven som du trodde du måtte til helt andre svartdaler for å oppleve.

Med plan skal miljøet sikres

Planlegging var nøkkelordet da Norge skulle gjenreises etter andre verdenskrig, så vel som da vekstens og sentraliseringens skyggesider kom til syne. Tidlig på 1960-tallet ble Finansdepartementet utstyrt med en egen avdeling til å forsterke den økonomiske langtidsplanleggingen, mens Kommunaldepartementet fikk en parallell på arealsiden, avdelingen for distriktsplanlegging. Denne avdelingen ble flyttet over som en del av grunnstammen i det Miljøverndepartementet som ble opprettet i 1972. Flyttelasset inneholdt dermed den ene halvdelen av plan- og bygningsloven av 1965, loven som hjemlet det nye og landsdekkende plansystemet, fra regulerings- og kommunale generalplaner og videre opp til landsdels- og landsplaner.

Det oppsto nok visse kulturforskjeller mellom innflyttede departementsjurister av den gamle garde og unge entusiaster av andre profesjoner i det nye departementet. Departementets planavdeling var et saksmessig spenningsfelt fra dag én. For her skulle helheten ivaretas – og samordningen med andre departementer skjøttes – i et planapparat som hadde vekst og verdiskaping som overordnet målsetning, inklusiv næringsutvikling i distriktene og bedre levekår for alle. Nå møtte man sterke forventninger, ikke minst fra kolleger i departementets øvrige avdelinger, om større innpass for miljødimensjonen i plansystemet. Spenningen mellom å være helhetsforvalter og samtidig én avdeling blant flere i et fagdepartement kommer til syne gjennom alle faser av Miljøverndepartementets historie. Og senest høsten 2010 fremmet en gruppe Høyrerepresentanter forslag i Stortinget om igjen å samle plan- og byggesakene i Kommunal- og regionaldepartementet – med den begrunnelse at miljøvernhensyn hadde fått for sterkt gjennomslag i forhold til kommunale utbyggingsinteresser og privat eiendomsrett.

En annen dimensjon i spenningsfeltet lå i forholdet mellom plansystemets styringsform med dets kommunale forankring og lovverket som naturvernavdelingen forvaltet, basert på statlige beslutninger. Denne spenningen kom til syne blant annet da planavdelingen støttet et prøveprosjekt i 1976 hvor den ytre etaten ble overført fra fylkesmannen til fylkeskommunen – inntil fylkesmannens miljøvernavdeling ble opprettet i 1982. Disse interne kulturforskjellene anses å ha hatt en bremseffekt på miljøvernpolitikken gjennom departementets første par tiår. Nå er dette et tilbakelagt stadium, i en tid hvor miljøvern i større grad handler om ressursstyring enn om enkelttiltak.

Det var også et spenningsforhold mellom statlig styring og lokalt selvstyre. For å oppleve den konflikten trengte ikke medarbeiderne i det nye departementet alltid å dra så langt, i 1973 bare en liten kilometer unna kontorene i Myntgata 2. Da fikk man til behandling reguleringsplanen for Karl Johan-kvartalet mellom Grand og universitetet, i form av en mindretallsanke fra Oslo bystyre. Skulle planene om blant annet en 16 etasjers bygning stanses ut fra «hensynet til nasjonale interesser», eller skulle det anses som Oslo-politikernes eget ansvar om de

ville ødelegge bybildet – i en tid hvor byplanleggerne boltret seg på tegnebrettet med firefelts motorvei gjennom Slottsparken? Førstnevnte syn vant frem innad i departementet, og statsråd Helga Gitmark lot seg overtale til å signere beslutningen om å stanse «en fullstendig rasering av kvartalet». Eneste synlige spor etter denne såkalte Mjelva-planen var betonghatten som i noen år ruget over T-banenedgangen på Egertorget, før også den forsvant ut av historien.



Ruvende planer for Karl Johan-kvartalet i Oslo, som ble stanset i 1973. Foto: Oslo Byes Vel.

Omstridt speilvending

Blant de første store prosjektene Miljøverndepartementet ga seg i kast med, var ny planleggingslov. Et utredningsutvalg ble nedsatt allerede i 1973. Målet var å løfte plandelen ut av plan- og bygningsloven og over i en egen lov. Både bruk og vern av naturressursene skulle gis en sterkere forankring i samordnede planer som folkevalgte organer hadde ansvaret for – et mottiltak mot en bit-for-bit-utbygging styrt av de mer isolerte og ofte kortsiktige hensyn.

Det såkalte speilvendingsprinsippet var et sentralt punkt når målet skulle konkretiseres: Nybygging, anleggsarbeider og andre irreversible naturinngrep skulle bare kunne iverksettes i henhold til godkjent plan eller særskilt forhåndssamtykke. Etter 1965-loven kunne en søknad bare avslås hvis den positivt var i strid med bindende planvedtak. Man kan nok si at denne lovmodellen var noe som lå i tidens plantenkning, og at de overordnede politiske føringene trolig ville ha vært de samme dersom Kommunaldepartementet hadde beholdt dette lovområdet.

Nå ble det i alle fall Miljøverndepartementet som kjørte frem det som skulle bli ett av stridstemaene i norsk politikk under «høyrebølgens» oppgjør med statlig byråkrati, sentralstyring og innskrenket råderett over egen eiendom. Speilvendingsprinsippet egnet seg godt til å få frem de ideologiske motsetningene i debatten. Miljøvernminister Rolf Hansen (Ap) rakk å få planleggingsloven vedtatt forsommeren 1981, med den ene stemmens overvekt som utgjorde den første Brundtland-regjeringens parlamentariske grunnlag. Lover som ennå ikke er trådt i kraft, er imidlertid de enkleste å oppheve – et grep med selvskreven plass på Willoch-regjeringens «to do-liste» etter valgseieren samme høst. Innad i departementet og i regjeringen hadde det bredt seg en tvil om hensikten med å fremme loven, etter hvert som motstanden økte. Embetsverket fikk nå tre uker til å skrive alle motargumentene inn i endringsproposisjonen.

Statsminister Gro Harlem Brundtland hadde selv engasjert seg i å selge inn planleggingsloven, også i kommune-Norge. Men de borgerlige vant gehør for at det speilvendte plankravet ville hindre en fornuftig utvikling særlig i mindre kommuner, kreve uforholdsmessig stor bemanning og innsnevre det lokale selvstyret. Men også embetsverket i det mektige Finansdepartementet hadde i 1981 vesentlig mer tro på økonomiske styringsredskaper enn på planstyring. Også en inngrodd skepsis til mulige utfordrere i den overordnede styringen kan her ha blitt vakt til live, som et mildt gufs fra diskusjonen om et sideordnet ressursdepartement.

Etter en hard politisk og faglig tautrekking kunne en ny, men fortsatt samlet plan- og bygningslov vedtas enstemmig i Stortinget i 1985 – med de fleste elementene fra planleggingsloven intakt. Hovedinnholdet hadde det rett nok vært bred politisk enighet om hele veien. I praksis var også ganske mye speilvending blitt med på lasset. Intet tiltak kunne starte i strid med plan, og som en overgangsbestemmelse kunne kommunene vedta midlertidig byggeforbud inntil arealdelen var på plass. For øvrig ble byggeforbudet i strandsonen lagt inn i den nye loven.

«Bare ikke akkurat her»

I 1989 ble det innført en plikt til å konsekvensutrede alle utbyggingstiltak som kunne få «vesentlig innvirkning» på miljø, naturressurser og samfunn, et tidligere sterkt omdiskutert prinsipp. For plandelens vedkommende var dette den eneste endringen av noe omfang siden den første plan- og bygningsloven ble vedtatt 25 år tidligere. Det var samtidig en viktig seier,



Veier, boliger, industri, landbruk, kraftforsyning, friluftsområder – arealplaner krever helhetstenkning, særlig i pressområdene. Foto: Marianne Gjørv.

mange var imot en slik regulering av utredningsplikten i en samlet lov underlagt Miljøverndepartementet. De første par årene etter endringen ble rundt 70 av alle landets utbyggingssøknader fanget opp av bestemmelsene om konsekvensutredning. Det gjaldt både bygg og anlegg, vei og jernbane, havneutbygging og militære skytefelt.

Planprosessen for den nye hovedflyplassen på Gardermoen ble noe av et flaggskip i denne sammenhengen. Hele registeret av statlige planvirkemidler ble tatt i bruk. Gjennom en egen rikspolitisk bestemmelse ble de overordnede målene for planleggingen av hovedflyplassen fastlagt. Kravet om minst 50 prosent kollektivandel var meget omstridt, men endte på godt over 60. Statlig plan ble brukt for å sikre fremdriften av selve hovedflyplassen og store deler av jernbane- og veitiltakene.

Det var noe av en milepæl da veibygging ble lagt inn under plan- og bygningsloven. Henimot alle faginstanser og sektorinteresser støttet i sin tid kravet om en samordnet arealplanlegging,



Sånn så problemet ut, og på 60-tallet var løsningen å lukke bekkene med betong. Foto: Kjell Baalsrud.

men oftest med den klassiske presiseringen «bare ikke akkurat her». Enkelte i Miljøverndepartementet mintes nå et fordums diskusjonsmøte hvor også veimyndighetenes representant ga sterk tilslutning til dette med generalplaner, men anbefalte å vente med dem inntil aktuelle veiplaner var ferdige – for å få et best mulig grunnlag for generalplanene. En spesiell variant av speilvendingsprinsippet, kunne man kanskje si.

«Redningen» av Karl Johan-kvartalet i Oslo i 1973 markerte den første seieren for det nye departementet når det gjaldt avveining mellom utbyggingsinteresser og miljøhensyn. Oftest og mest konkret kommer denne målkonflikten til uttrykk i innsigelser fra statlige fagetater overfor vedtak om arealbruk i kommunestyret. Her har vekstønsker versus vernehensyn avstedkommet diskusjoner også innad i departementet, med jordvern som den gjennomgående tyngste faktoren. Et boligfelt her, et storsenter der og en ny hovedvei midt imellom – enhver kunne registrere den nedbyggingen av matjord som Bondelaget oppsummerte slik i 2011: 170 000



Å åpne bekkene igjen ble en del av 2000-tallets bymiljøprogrammer. Trondheim kommune fikk Statens bymiljøpris i 2010 for å gi nytt liv til Ilabekken. Foto: Marianne Gjørv.

fotballbaner med dyrket og dyrkbar jord er omdisponert siden 1960. I 2004 satte regjeringen seg som mål å halvere nedbyggingstakten fra det foregående tiåret i de neste seks årene. Og nedgangen ble sterkt oppbremset, selv om det fortsatt manglet en del fotballbaner på målet.

Totalt sett er det imidlertid en beskjeden andel av plansakene som ender opp på departementsnivået, kun 30–50 av de nærmere 3000 planvedtakene som årlig fattes rundt om i kommunene. Konfliktnivået er ikke så høyt som noen fryktet det ville bli. Den mye omtalte markaloven for Oslo-området danner en parallell problemstilling: Mange i departementet var kritisk til en slik særlov, avdelingen for regional planlegging mente den var unødvendig. Resultatet ble en særlov som ikke omfattet skogbruket, og som naturforvaltningen derfor ikke var særlig fornøyd med.

Spørsmålet om rolledelingen i arealplanspørsmål på fylkesnivået var i mange år en kilde til turbulens. Skulle dette knyttes til fylkeskommunen for å styrke det folkevalgte elementet eller til fylkesmannen for å sikre overordnet, statlig styring? Etter noen mindre vellykkede hybridløsninger falt en brikke på plass med opprettelsen av fylkesmannens miljøvernavdeling i 1982. Men først med instrumentene i den nye plan- og bygningsloven fire år senere kom et

vendepunkt. Dels fordi miljøvernavdelingen nå fikk myndighet til selv å reise innsigelse overfor kommunene, dels med pålegget om å utarbeide en kommuneplan. Gradvis kom det inn et mer langsiktig og helhetlig perspektiv på utbyggingen i hver enkelt kommune. Tilsvarende var nye bolig- og næringsfelt etter innfallsmetoden merkbart på retur.

Helheten i nærmiljøet

I 1980 plasserte Guttorm Hansen-utvalget en milepæl i arbeidet med klassisk naturvern. Utredningen «Naturvern i Norge» handlet primært om forvaltningen av høyfjell, skog og vassdrag. Men behovet for langsiktig forvaltning var ikke mindre der folk flest befant seg til daglig. 1980 var også året da Stortinget sluttet seg til hovedlinjene i stortingsmeldingen «Bedre nærmiljøer». Selve begrepet ble visstnok brukt første gang i statsbudsjettet for 1977. Der varslet departementet at bevilgningene til utredningsarbeid under distriktsplanleggingen mer målrettet skulle «tjene som grunnlag for en bredere og mer langsiktig nærmiljøpolitikk». To linjer i regjeringens langtidsprogram løp sammen i historiens første nærmiljømelding: Styrking av familien og lokalsamfunnene og en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø. Fysiske og sosiale faktorer ble sett i sammenheng. Tiltak mot trafikkstøy og for nærbutikkstøtte, sikre friområder i byene og legedekning i utkantstrøkene – alt henger sammen med alt.

Intet av dette var jo «nye» problemstillinger eller mål rundt i kommunene. Men i nærmiljømeldingen trakk regjeringen opp en politikk for mer helhetstenkning og -handling. Et generalplanarbeid med preg av å sy sammen tekniske løsninger for vei, vann, kloakk, samt næringsutvikling, naturvern, jordbruksarealer og friluftsområder skulle bli mer av et samspill mellom fysisk utbygging og sosiale mål. Et samspill som også ville fordre mer innpass og medvirkning for de berørte – kort sagt for nærmiljøet – i planprosessen. Det hele føyde seg til en annen tung politisk trend på 1970-tallet med mer ansvar og makt til den enkelte kommune, direktevalg til fylkestinget, desentralisering og demokratisering.

Ord som «ildsjel» blir trolig mest dekkende for noen av dem som jobbet frem nærmiljømeldingen i departementet. Og statsråden – Gro Harlem Brundtland på tampen av sin tid som miljøvernminister – lot seg oppildne og ga saken det som trengtes av politisk tyngde. I Stortinget fikk meldingen alminnelig tilslutning. Å si at den ble starten på noe kan lett forskyve perspektivet. Å fremme stortingsmeldinger og å opprette et miljøverndepartement kommer snarere som *svaret* på noe. Gjenreisningstiden etter krigen og oppbyggingsfasen av det nye Norge var over. Nå var det tid for å ta vare på gjenværende vidder, fosser – og bymiljøer. 1980-meldingen ble retningsgivende for prosjekter, programmer og pilotarbeider som skulle yngle friskt de neste tiårene. Som en umiddelbar oppfølging kom Statens nærmiljøutvalg,

med åtte departementer involvert. At Miljøverndepartementet skulle ha lederrollen i dette vidtfavnende og svært tverrfaglige arbeidet, var intet stort diskusjonstema.

Den vanskelige samordningen

Å sikre god samordning mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer har fra starten vært en grunnleggende ambisjon med planleggingen. Et ideelt mål, men vanskelig å gjennomføre i praksis. På tampen av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet ble flere initiativ tatt for å styrke samordningen mellom areal- og transportplanleggingen. Det ble satt i gang et transportplanarbeid for de ti største byregionene, forsøk med veiplanlegging etter plan- og bygningsloven og utarbeidelse av rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Sjelden har ambisjonene vært uttrykt klarere – om å få til en mer samordnet og helhetlig planlegging i byområdene.

«Trend», «Kollektiv» og «Miljø» ble de illustrerende navnene på de langsiktige alternativene som skulle utredes i transportplanarbeidet. Suksessen, sett fra et miljøperspektiv, var



Fortsatt utfordringer i trafikkbildet. Tilrettelegging for sykkelveier gir ett bidrag til løsning.
Foto: Marianne Gjørv.

begrenset. En evaluering av arbeidet konkluderte med at «Miljøalternativene var best, men veiplanene vant». Noe lærdom var nok høstet, men tiden var ikke moden for tiltak som begrenset bilbruken slik miljøalternativet la opp til. Ansvarsdelingen innen samferdselssektoren gjorde det heller ikke lettere. Fristen for innspill til statens fireårsplan «Norsk vei- og veitrafikkplan» var rett rundt hjørnet, og det viktigste ble å sikre mest mulig statlige veimidler.

Atskillig mer vidtrekkende har effektene vært av de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging som ble vedtatt av regjeringen høsten 1993 etter flere års dragkamp, særlig mellom Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet. Selv om ordlyden i retningslinjene ble en del svekket i løpet av prosessen, tyder erfaringer på at de har hatt stor gjennomslagskraft. I både fylkesplaner, kommunale planer og i byutviklingen generelt, har økt arealutnyttelse i byggesonen, fortetting ved kollektive knutepunkter og sikring av grønne lunger vært bærende prinsipper gjennom de siste tiårene. Samtidig bør det også sies at retningslinjene har vært godt hjulpet av markedstrender i retning av en økende urbanisering.

Perioden fra 1989 til 1994 kjennetegnes av at det ble vedtatt en rekke statlige premisser for planleggingen i form av rikspolitiske retningslinjer. Første gang dette virkemidlet ble brukt var i 1989 for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Kampen for å sikre grønne lunger og gode lekearealer for barn har siden vært et viktig nasjonalt anliggende. Etter at retningslinjene for vernede vassdrag ble vedtatt i 1994, skulle det gå hele 15 år før regjeringen igjen brukte dette virkemidlet, denne gang etter ny lov og med klima- og energiplanlegging i kommunene og forvaltning av strandsonen som tema.

Tenke globalt, handle lokalt

Over på 1990-tallet ble helhetstenkningen utviklet videre. Det ble nå formulert mål og lansert virkemidler for å avveie bruker- og verneinteresser i den regionale planleggingen og arealpolitikken. Listen som Stortinget satte sitt stempel på i 1992, hadde en betydelig spennvidde og rommet ditto utfordringer: å sikre utbyggingsarealer til ulike formål og med en kostnadseffektiv samfunnsutbygging for øyet, å ivareta hensynet til helse, trivsel, gode levekår, landskapsestetikk, kulturminner, rekreasjon, friluftsliv, barn og unge, grupper med spesielle behov, biologisk mangfold og økologisk bærekraft, for å nevne noen. Dette med «bærekraftig utvikling» knyttet an til Brundtland-rapporten «Vår felles framtid», avgitt fem år tidligere. Her satte Verdenskommisjonen for miljø og utvikling miljøspørsmålene inn i det vide perspektivet på global basis ut fra en erkjennelse av at dagens befolkning må få dekket sine behov uten at det svekker grunnlaget for at fremtidige generasjoner får dekket sine.

Som leder for FN-kommisjonen hadde Gro Harlem Brundtland avansert fra Norges til verdens miljøvernminister, som det gjerne ble sagt. De mange tiltakene på nærmiljøfeltet kan sees



Miljøpakke Drammen var en viktig del av den store bymiljøsatsningen sist på 80-tallet. Kilde: Miljøpakke Drammen.

som ett av Norges svar på rapporten. Eller om man vil, rapporten ble en inspirasjon i en prosess som var godt i gang. En oppfølgende inspirasjonskilde hadde overskriften «Lokal Agenda 21», ett av sluttdokumentene fra Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992 – med alle verdens kommuner som adressat: De globale miljøutfordringene utgjør summen av alle handlinger på lokalplanet. Ergo må lokale tiltak skje innen rammene av en økologisk bærekraftig utvikling. Agenda 21 betonet dessuten et annet poeng som var blitt godt synlig i norsk nærmiljøpolitikk på denne tiden, at styringsnivået nærmest befolkningen – kommunen – har de beste forutsetningene for å mobilisere sine egne innbyggere og skape et engasjement for å «tenke globalt, handle lokalt».

I samme gate fulgte «Habitat II»-konferansen i Istanbul i 1996 med handlingsplanen for bærekraftig by- og tettstedsutvikling som deltakernasjonene forpliktet seg på. Her er transportløsninger og energibruk blant de sentrale punktene. Nok et dokument som viste at Norge lå i front i den internasjonale tenkningen og planutviklingen på dette området. Dette kom til uttrykk nettopp ved den helhetlige behandlingen av miljøutfordringer innen ett og samme geografiske område, noe som skjøt fart sist på 1980-tallet. Daværende miljøvernminister Sissel Rønbecks idé om «miljøpakker» satte synlige spor etter seg flere steder i landet, med Drammensområdet, oppryddingen i Otra og bygging av badeplass midt i Kristiansands kvadratur som noen av suksesshistoriene.

Ikke mindre enn 300 tiltak ble gjennomført innen de seks hovedinnsatsområdene: Fjorden og elvene, Trafikk og arealer, Avfall og gjenvinning, Naturvern, friluftsliv, kulturminner og kulturlandskap, Nærmiljø, helse og trivsel, Energi og industri. Målformuleringene var av den konkrete og etterprøvbare typen, og de langt fleste kunne krysses ut som oppnådd i sluttrapporten i 1993. En rapport som viste at prosjektet hadde utløst betydelige midler fra stat og kommune – 400 millioner kroner – så vel som en betydelig aktivitet hos lokale aktører av mange slag. En solid basis for de neste store løftene som skulle komme de neste årene.

Det grønnes i Gamle Oslo

I 1993 startet også Miljøbyprogrammet, i departementets regi, men i tett samspill med kommunene og andre lokale instanser og ikke minst med andre departementer. Programmet gikk over syv år og omfattet Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø – og Miljøbyen Gamle Oslo. En forløper både til sistnevnte og «miljøpakkene» var Akerselva miljøpark, et annet tiltak signert Rønbeck etter at hun gjennom interne møter i departementet hadde måttet nedjustere sin opprinnelige visjon om Akerselva nasjonalpark. Miljøparkprosjektet utløste et planarbeid i Oslo kommune og fremstår i dag som kommunens baby. Men før det kom så langt, gikk Miljøverndepartementet inn og «overkjørte» kommunen med en statlig reguleringsplan – og tok en påfølgende rettssak med utbyggerinteresser – for et område langs elven hvor natur- og kulturminneinteressene ikke ble ansett ivaretatt etter departementets føringer. For her mente man alvor.

En 70 år gammel drøm om å omskape Akerselva «fra rynke til smilerynke i byens ansikt» gikk i alle fall i oppfyllelse. En forurenset elv i et forsømt og forsøplet dalsøkk ble til ett av de mest attraktive nærmiljøområdene for rekreasjon, med industri- og byhistorien tett på det grønne. Det tradisjonelle skillet mellom østkant og vestkant var blitt en rekreasjonsbringende ferdselsåre mellom hovedstadens to attributter fjorden og marka.



Opprinnelig tenkt som nasjonalpark, men også Akerselva miljøpark ga store miljøgevinster.
Foto: Marianne Gjørv.

Gamle Oslo sto på mange vis i en særstilling blant miljøbyprosjektene, med sine store utfordringer når det gjaldt fysisk miljø og levekår. Prosjektet gikk ut på å formulere visjoner og langsiktige mål for en bydel på 25 000 innbyggere, mål for alt fra opprustning av skoler og utearealer til et mer miljøvennlig transportsystem. Parallelt fungerte arbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo som en pådriver for avgrensede, konkrete og raskt gjennomførbare tiltak.

Arbeidet ga synlige resultater. Bredere fortau, trær, beplantninger og sykkeltraseer overtok gategrunn da de gamle, miljøbelastende gjennomfartsårene ble lagt i tunneler. Parkeringsoverfylte gatestubber ble til frodige utearealer for rehabiliterte bygårder. Parkanlegg og bydelshus vokste frem, alt i samarbeid med bydelsutvalg, beboerorganisasjoner og nabolagsgrupper. I 2000 var Grønland, Tøyen og fire andre lokalsamfunn i ferd med å bli mer attraktive boområder for barnefamilier, i tråd med ett av målene fra 1997, mens mye gjensto når det gjaldt å involvere den høye innvandrerandelen i miljøbyutviklingen.

I et område som ble frigjort ved trafikkomlegningen, kom også Oslos aller eldste bebyggelse frem i dagen. Miljøbyprosjektet inntok en sentral rolle i arbeidet med å restaurere ruinene av Mariakirken, Kongsgården og Clemenskirken, som et bidrag til å styrke bydelens og byens historiebevissthet og identitet. I den forbindelse ble vannspeilet i den nye Middelalderparken et landemerke for veifarende, før E18 forsvant ned i Operatunnelen. I

sydenden av vannspeilet, men et stykke nede i bakken, renner den historieombruste Alnaelva ut i havnebassenget. Og dermed er vi over i et enda større fellesløft for regjeringen og Oslo kommune – Groruddalsatsingen. Intensjonsavtalen som miljø- og utviklingsminister Erik Solheim og byrådsleder Erling Lae signerte i 2007, har en ramme på over én milliard kroner frem til 2016.

Bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår, lyder målsetningen – for de 130 000 innbyggerne i den delen av landet hvor det trolig er størst behov for alt dette. Ett av de mange utsagn om Groruddalen vil ha det til at det er her det avgjøres om det flerkulturelle Norge lykkes eller mislykkes. Og hva angår bymiljøet i bokstavelig forstand, er turstien og parkanleggene langs Alnaelva tildelt en viktig rolle. Derfor var det både en liten milepæl og en brikke i et stort spill da statsråden 16. mai 2011 klippet snoren for den siste manglende biten av turstien gjennom den frodige og artsrike Svartdalen. Og elveentusiastene har slett ikke gitt opp tanken om å få gjenåpnet det nederste partiet, slik at Alnaelva igjen renner ut ved 1200-tallets kystlinje – der vannspeilet i Middelalderparken ble anlagt 800 år senere.



Fra Gamle Oslo, før gjennomfartstrafikken gikk under jorden. Foto: Steinar Aarstad.

Byutviklingen gikk i en mer miljøvennlig retning, og nye samarbeidsformer på tvers av etater og forvaltningsnivåer hadde satt mer fart i utviklingen. Slik lød departementets oppsummering – for alle de fem deltakerkommunene – da Miljøbyprogrammet ble avsluttet i 2000. Erfaringene skulle nå overføres til bykommuner over det ganske land. Miljødimensjonen ble tydeligere i arealplaner og ikke minst i transportstrategier. Her var det fortsatt store utfordringer, men man hadde fått noen forbedrede redskaper til å møte dem med.



Tingvollvågen i ny skikkelse, som en følge av Tettstedsprogrammet. Foto: Odd Arild Bugge.

…og det spirer i Tingvollvågen

Så var turen kommet til «Tettstedsprogrammet 2001–2005», der 16 kommuner i fire fylker var trukket ut. Tingvoll på Nordmøre hadde en god CV å legge ved sin søknad, med mangeårig deltakelse i Forum For Norske Økokommuner. Kildesortering og kompostering gjorde kommunen landskjent på 1990-tallet, politikerskolen i miljøkunnskap og innføringen av miljøundervisning i skolen likeså. Å utvikle kommunesenteret Tingvollvågen til et attraktivt sentrum, med bærekraft og grønn profil, ble et tyngdepunkt i arbeidet med Tettstedsprogrammet. Noen hovedstrategier ble til i samspill mellom kommunen, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og folkemøter, en bevisst mobilisering av ungdommen, ikke minst: Miljøgate gjennom sentrum, fortetting i stedet for spredt bebyggelse og stor vekt på kulturminnene fra Tingvolls rike historie.

Listen rommer miljøtiltak av typen varmesentral for biobrensel, gjenbruksbutikk, tilrettelegging for hjemmekompostering, prosjekter med kortreist mat osv. Mest synlig er Miljøgaten og den nye storstuen på Tingvoll Brygge med hotell, restaurant og kino, muliggjort gjennom et partnerskap mellom kommune og næringsliv. Bortsett fra en miljøskapende og



City Syd i Trondheim, et tidlig eksempel på et stort, bilbasert kjøpesenter. Foto: Marianne Gjørv.

miljøvennlig møteplass – og en ny base for turisme og reiselivsutvikling – er Tingvoll Brygge resultatet av et partnerskap hvor hver kommunale krone utløste tre kroner fra næringslivet, andre offentlige budsjetter og lokale krefter. Et spleiselag som representerte en nytenkning, og som ble en bærende idé for tettstedsarbeidet – også etter at programmet var formelt avsluttet.

Nettopp sentrumsutvikling, med miljøgater og møteplasser, ble et gjennomgangstema i Tettstedsprogrammet. 12 av de 16 kommunene hadde oppnådd redusert arealbruk per innbygger, tross økt folketall. I både Miljøby- og Tettstedsprogrammet handlet mye om de mange og hver for seg små tiltakene. Men i sum satte de spor i terrenget, og gjorde noe med befolkningen – og la et grunnlag for det videre lokale utviklingsarbeidet og for nye og geografisk langt mer omfattende programmer. Det foreløpig siste større programmet, Framtidens byer, kom i 2008 etter klimaforliket på Stortinget og ny plan- og bygningslov. Her samarbeider 13 av de største byene nært med departementene og næringsorganisasjonene om areal og transport, bygg og energi, forbruk og avfall og klimatilpasning.

Katalysator uten pengesekk

Folks handlevaner var i endring. Kjøpesenteret hadde overtatt mye av trafikken fra de tradisjonsrike sentrumsbutikkene. Og de store sentrene var gjerne lokalisert til et jorde utenfor byen, med privatbil som eneste reelle adkomstmulighet og svekkelse av by- og tettstedsentrene som konsekvens. I 1998 la Miljøverndepartementet opp til den første, midlertidige «kjøpesenterstoppen», og et flertall i Stortinget sluttet seg til forslaget om en sterkere styring. Innstrammingen kom for sent til å stoppe mange av de store sentrene, men i løpet av de fem årene forbudet varte, ble likevel et betydelig antall søknader om etableringer av eksterne kjøpesentre avslått. Etter 2004 skulle kjøpesentersakene håndteres gjennom ikkebindende fylkesplaner, og det skapte nytt liv i reguleringsplanene for nye kjøpesentre og utvidelser av eksisterende. Miljøverndepartementet innførte i 2008 på ny en «stopp», men med fortsatt kobling til fylkesplanene. Senterplanene skal styres på regionalt nivå, men den politiske viljen til å styre på dette området varierer.

Men hva hadde departement av verktøy – ut over plansystemet, retningslinjer og veiledninger – til å sette den ellers idé- og ambisjonsrike nærmiljømeldingen fra 1980 ut i livet? Det kom noen penger, nok til å avstedkomme ganske tøffe dragkamper i departementets avdelingsledergruppe. For det var mye stort som skulle dras i gang på 1980-tallet, ikke minst på forurensningsfeltet. Men det meste av de statlige midlene til nærmiljøsatsingen kom over andre budsjetter, med Samferdselsdepartementet som tyngste bidragsyter. Midlene som ble kanalisert gjennom MIK-reformen – Miljøvern i kommunene – skulle favne hele miljøfeltet, men ble knyttet tett til planarbeidet og nærmiljøprosjektene sist på 1990-tallet, noe som ga gode resultater så lenge det varte. I reformens første periode hadde syv av ti kommuner en stilling som miljøvernleder. Da øremerkede midler ble en del av statens rammetilskudd til kommunene, forsvant imidlertid de aller fleste. Bare de største kommunene så seg i stand til å prioritere miljøvernlederne.

Men til gjennomføringen av alle de lokale tiltakene var det generelt sett snakk om departementale småpenger, normalt er jo heller ikke lokal prosjektgjennomføring noen statlig oppgave. Statlige småpenger utløste til gjengjeld kommunal innsats og lokale spleiselag. Miljøverndepartementets rolle i gjennomføringen ble primært å være en katalysator, tettere på lokalsamfunnene enn de øvrige departementene.

Et samarbeidsprosjekt fra 2008 for å videreføre stedsutviklingen fikk navnet Livskraftige kommuner. Navnevalget betoner hovedansvaret for nærmiljøet, men ga samtidig en pekepinn på at begrepet «bærekraftig utvikling» nå var så velbrukt at det begynte å bli litt slitt i kantene.

Kartverk med visjoner

I så vel kommunal saksbehandling som i den sentrale miljø- og arealforvaltningen er digitalkart blitt et basisverktøy, slik tilfellet er også på en lang rekke andre samfunnsområder. Visjonene ved etableringen av Statens kartverk i 1986 er dermed godt på vei oppfylt, selv om det skulle ta atskillig lengre tid enn man så for seg.

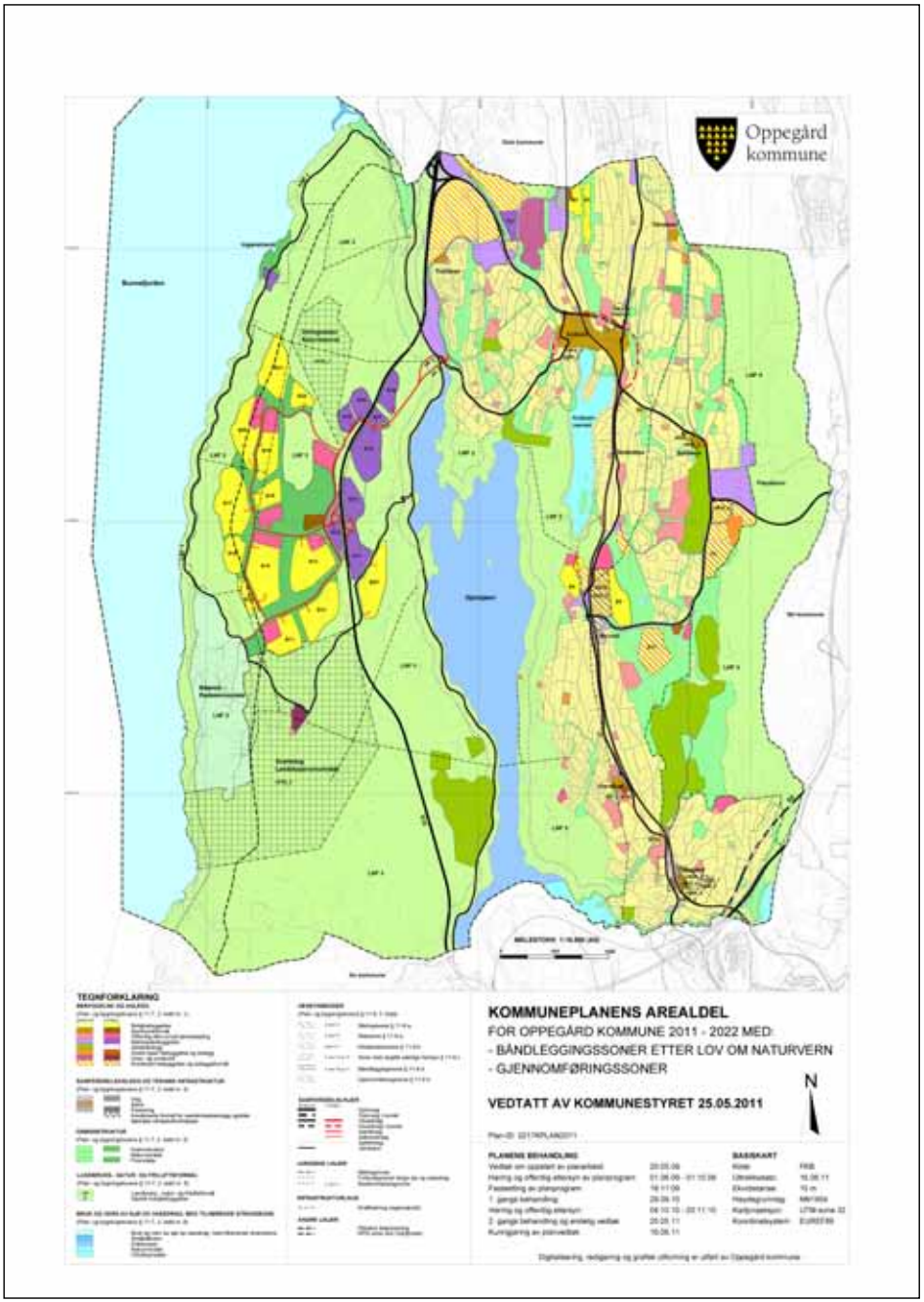
Etableringen innebar en sammenslåing av Norges Geografiske Oppmåling, Norges sjøkartverk og de 18 fylkeskartkontorene, etater som alle lå under Miljøverndepartementet. I 2007 hadde Kartverket også overtatt all tinglysing i fast eiendom fra domstolene. Da hadde også folk flest begynt å ta i bruk det nye digitale kartverktøyet med app-er som erstattet papirkartet til bilturer, båtnavigasjon og vandringer i skog og fjell. Utviklingen går videre med stor fart. I dag er normal saksbehandlingstid for tinglysing av rettsstiftelser kun tre–fire dager, inkludert postgang. I fremtiden vil dette kunne utføres elektronisk på sekunder, 24 timer i døgnet.

Systemet med registrering av grunneiendommer, adresser og bygninger – GAB-registeret – ble utformet i 1975, ut fra ideen om et landsomfattende EDB-basert geografisk informasjonssystem for samfunnsplanlegging. De første forsøkene med kartautomasjon startet omtrent samtidig, og tidlig på 1980-tallet var utstyr på plass for første generasjons digital og interaktiv behandling av kartdata. Kartverket leder et samarbeid hvor kommuner, miljøetatene og andre offentlige instanser, 600 i alt, samler inn, forvalter og videreformidler stedfestet informasjon med et høyt presisjonsnivå. Dette forvaltningssamarbeidet – Norge digitalt – blir mer formalisert med den nye geodataloven.

Kartverket har også ansvaret for å drifte matrikkelen, Norges offisielle eiendomsregister, som sammen med folkeregisteret og Brønnøysundregistrene utgjør de tre nasjonale basisregistrene. Det sies at 80 prosent av all saksbehandling har en geografisk referanse. Innen miljøvernforvaltningen brukes den digitale kartinformasjonen også til å visualisere miljøinformasjon, med nettløsninger hvor store mengder informasjon om norsk natur og miljø kan hentes ut. Og hvor alle brukere kan konstatere at satellitter både gir et bedre overblikk enn trigonometriske tårn og større detaljrikdom enn målebordet.

Bildet revideres

Etter et tiår med den nye plan- og bygningsloven – og dermed midt i flommen av nærmiljøprogrammer – la regjeringen opp til en evaluering. Fanget plansystemet i tilstrekkelig grad opp de nye utfordringene samfunnet sto overfor? Ga det gode nok styringsverktøy når programformuleringene om biologisk mangfold og bærekraftig byutvikling skulle settes ut i livet? Spørsmålene ble reist i en stortingsmelding i 1996, og utviklingen så langt hadde vist at det var nødvendig å reise



Med plankart skal landet bygges. Kommuneplan for Oppegård. Kilde: Oppegård kommune

dem. På samme tid kom for øvrig et nytt fremstøt for å legge hele loven under Kommunaldepartementet ved å flytte tilbake den plandelen som ble overført til Miljøverndepartementet i 1972.

Denne gangen var det et lovutvalg nedsatt av Nærings- og energidepartementet som sto for forslaget og begrunnet det med at miljøinteressene hadde fått overtak på rollen som helhetlig ressursforvalter. Kommunaldepartementet ville bli mer «verdinøytralt», mente utvalget, som ikke hadde funnet det bryet verdt å innhente Miljøverndepartementets mening om saken. Den fikk man til gjengjeld høre da miljøvernminister Thorbjørn Berntsen i neste runde la inn hele sin politiske tyngde og fortalte hvor skapet skulle stå. Det skulle stå der det hadde stått siden 1972. Å «gi tilbake» plandelen ble aldri noe tema da arbeidet med en ny plan- og bygningslov ble startet på grunnlag av stortingsmeldingen i 1996.

På dette tidspunktet hadde det store flertall av kommunene fått sine arealplaner på plass, selv om det fortsatt var få som kunne melde om bred medvirkning fra befolkningen til arealdelen av kommuneplanen, slik loven la opp til. Riksrevisjonen kom imidlertid med mer omfattende kritikk enn dette i en rapport i 2007. Punkt for punkt listet man opp hvordan strandsonen, vassdragsbeltet, snaufjellet og ellers store sammenhengende naturområder var utsatt for en nedbygging med negative følger for både friluftsliv og biologisk mangfold. Heller ikke arealbruken i byer og tettsteder slapp unna noen kritiske merknader. Overordnede planer sikrer ikke i tilstrekkelig grad helhetlig og langsiktig utvikling i henhold til de nasjonale målene – og arealdisponeringen er i for stor grad i strid med den overordnede planleggingen, skrev Riksrevisjonen.

Som én årsak pekte rapporten på en manglende felles forståelse mellom de ulike departementene når det gjaldt plan- og bygningslovens rolle i en helhetlig, bærekraftig arealforvaltning. Også Miljøverndepartement selv hadde noe å gå på med hensyn til intern samordning og samhandling, mente Riksrevisjonen. Og tilføyde at nødvendigheten av en sterk statlig innsats i plansystemet var blitt bekreftet i undersøkelsen.

Tenke kommunalt, styre statlig

Riksrevisjonen knyttet forhåpninger til den nye plan- og bygningsloven som året etter, i 2008, ble vedtatt i Stortinget – etter tolv års forberedende arbeider. Et siktemål var å forsterke og forbedre det etablerte plansystemet, en systemoppgradering, om man vil. Men spenningsforholdet mellom statlig miljøstyring og lokalt selvstyre kom til uttrykk under stortingsbehandlingen. Fremskrittspartiet og Høyre fremholdt at overføringen av råderett over store arealer til statlige organer hadde medført «en form for tillitskrise»: statlige, ikke-folkevalgte organer som representerer sektorinteresser og ikke helheten, som det het i de to partienes komitémerknader, uten at fylkesmannens miljøvernavdeling ble nevnt ved navn.

Kommunenes interesseorganisasjon (KS) presenterte i 2011 en undersøkelse hvor tre av fire norske kommunepolitikere sa seg helt eller delvis enig i at statlig detaljstyring fører til dårligere beslutninger for innbyggerne, mens 71 prosent mente at fylkesmannen «går for langt inn i kommunens og fylkeskommunens skjønnsutøvelse». En supplerende oppfatning blant statlige miljøbyråkrater går ut på at det også kommer opp en del saker hvor lokalpolitikere er tilfreds med å slippe å ta den støyten de innser er nødvendig.

I den nye loven ble klimahensyn for første gang lovfestet som et moment i arealplanleggingen, likeså en obligatorisk vurdering av samfunnssikkerhet og sårbarhet. Slik ble bunnplanken lagt også for klimatilpasning, med NVE som myndighet. Skredsonekart, radonkart, kart for havnivåstigning osv. utgjør redskaper for kommunene og et grunnlag for godkjennelse oppover i plansystemet. Dermed hadde man et fornyet håp om å demme opp for lokale planvedtak som medførte bygging på steder hvor det aldri skulle ha vært bygd. Flomrammede områder langs Glommavassdraget tjente som eksempel. Vedvarende og vel



Ikke en drabantby. Dette er skileiligheter i Trysil. Foto: Marianne Gjørv.

kjente forsømmelser med utdaterte og underdimensjonerte avløpsnett ble imidlertid rangert som en større utfordring hva gjaldt sårbarheten.

Livet i strandsonen

Om nærmiljøet og tettbebyggelsen hadde fått økt oppmerksomhet i plansammenheng, skulle den nye loven gi forbedrede redskaper til å styre arealbruken totalt sett. Med alle verne- og fredningsplaner sluttført ville rundt 13 prosent av norgeskartet være skravert. Men stadig større deler av de øvrige naturområdene er utsatt for et økende press. Mye var rett nok oppnådd med å sikre og tilrettelegge friluftsområder som ikke var vernet etter naturmangfoldloven, med skjærgårdsparken blant de vellykkede eksemplene.

Den spede starten fant sted i Aust-Agder allerede i 1972, og de neste par tiårene strakte parkene seg fra Bamble til Lindesnes – basert på enkelte oppkjøp, men hovedsakelig på frivillige avtaler mellom Miljøverndepartementet og grunneierne. Bokstavelig talt i forlengelsen av



Strandloven tøyes, påpekte Riksrevisjonen. Regjeringen vedtok våren 2011 nye retningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Foto: Marianne Gjørv.

dette kom Oslofjordprosjektet på 1990-tallet, da regjeringen tok i bruk såkalte rikspolitiske retningslinjer for å sikre mer helhetlige hensyn til friluftsliv, naturvern og kulturminnevern i kommunenes planarbeid, fra svenskegrensen og kysten rundt. Skjærgårdsparkene når i dag helt til Sogn og Fjordane.

Men det er ikke alltid samsvar mellom retningslinjer, paragrafer, planvedtak og det som skjer på bakken. Noen avtagende byggeaktivitet i strandsonen lot seg ikke påvise. Riksrevisjonen rapporterte tvert imot om høyere aktivitet i perioden 1995–2005 enn i det foregående tiåret, og at mer enn halve fastlandskystlinjen på strekningen Østfold–Hordaland nå hadde bebyggelse på feil side av det lovfestede 100-metersbeltet. I den nye plan- og bygningsloven, som trådte i kraft i 2009, presiseres kommunenes oppdrag med å sikre strandsonen for allmennheten. Vilkårene for bygging ble strammet ytterligere inn. Men året 2010 forløp uten noe brudd på trenden. Rapporteringen fra kommunene viste 1122 dispensasjoner fra vedtatte planer, mot 900 året før, samt 1500 byggetillatelser i tråd med vedtatte arealplaner for strandsonen.

I etterkant av innstrammingen av byggeforbudet i ny lov har det vært en lang tautrekking om utformingen av retningslinjer for en differensiert forvaltning av strandsonen. Med de nye retningslinjene, som ble vedtatt våren 2011, skal byggeforbudet håndheves strengt i pressområder som Oslofjorden, langs Sørlandet og rundt byene Stavanger, Bergen og Trondheim. I områder med mindre press gis større rom for å vurdere utbygging, spesielt til næringsutvikling.

Kampen mot vindmøller

Halve befolkningen har tilgang til hytte, over 5000 nye innvies årlig, multiplikasjonstabellen må tas i bruk for å beskrive hvor mange som til enhver tid befinner seg i planprosessen – og det er en takknemlig journalistisk oppgave å beskrive likheten mellom hyttefelt i naturen og boligfelt i byenes bedre strøk. Stort skal det være, og tett blir det bygget med både laftehytter og leilighetskomplekser. Og plansystemet, assistert av departementale føringer, skal sluse inn all fritidsbebyggelsen i fjell-, skogs- og kystterreng med et levelig konfliktnivå.

En snaufjellsone som en parallell til strandsonen har vært diskutert. Og en hjemmel for å frata kommunene adgangen til å dispensere fra vedtatte planer finnes, per 2011 fortsatt med status som ubrukt ris bak speilet. Men som det presiseres, Miljøverndepartementet er slett ikke negativ til hyttebygging, som gir vekst og liv i kommunene og rekreasjon for eierne – så lenge kommunenes arealplaner er i tråd med de nasjonale målene for miljøverdier, ressursbruk og estetikk.

Mindre innflytelse har Miljøverndepartementet overfor en annen type utbygging, hvor det også står planer i kø. Kampen for mer grønn energi har utløst lokal kamp mot

Vindmøller gir klimavennlig energi, men kan komme i konflikt med hensyn til landskap, friluftsliv og naturvern, særlig fugleliv. Foto: Marianne Gjørv.



vindmøller flere steder i landet. I slike interessekonflikter har imidlertid regjeringen, med støtte innen miljøbevegelsen, satt klimapolitikken over landskapsestetikken og andre naturhensyn. Den nye plan- og bygningsloven gjør unntak for kraft, både produksjonsanlegg og overføringslinjer, når det gjelder miljøvernmyndighetenes innsigelsesrett. Ved eventuelle konflikter er arenaen flyttet til NVEs konsesjonsbehandling og underlagt energiloven. I hvilken grad departementets tidligere, formelle innflytelse ga reelle muligheter til å si nei, kan imidlertid diskuteres. Gjaldt det større prosjekter, ble de uansett forelagt regjeringen.

Epilog

Men om utmarksarealene er utsatt for et økende og stadig mer variert utbyggingspress, om utfordringene i nærmiljøpolitikken fortsatt er synlig til stede, og den bærekraftige utviklingen krever permanent vakthold – miljøbevisstheten i befolkningen kommer til syne i mange sammenhenger. Fornebulandet heter et lenge planlagt utbyggingsprosjekt rundt en for lengst nedlagt flyplass. At «nær marka», «fine turveier i nærheten» osv. listes opp på linje med kort avstand til barnehage, buss og butikk, er jo standard i boligannonser. Men hvem skulle for noen år siden tenkt seg slike lokkemidler i et glanset reklamebilag for boligsalg høsten 2011: «… for eksempel finner man den veldig sjeldne dragehodeblomsten her. På den lille, vakre, kongeblå blomsten bor den enda sjeldnere dragehodeglansbillen. Indre Oslofjord er faktisk det eneste stedet i verden den er påvist (…) med økt kunnskap faller det naturlig å oppføre seg mer ansvarlig i naturen (…) 267 av Norges 450 fuglearter (…) får ett av landets 14 nasjonale våtmarkssentre (…) mange tror at det kun er i nasjonalparkene en finner sjeldenhetene (…) få er klar over at Fornebu har et biologisk mangfold i verdensklasse».



Den sjeldne blomsten dragehode er nå omtalt både i Norsk Rødliste for arter og i en boligannonse for Fornebulandet. Foto: Marianne Gjørv



Aud Halmøy harper ærfugldun og holder verdensarven i hevd på Vega.
Foto: Elisabet Haveraaen.

En fortid for fremtiden

Flaggene gikk til topps og hyllesten bruste. Vegas utsendinger ble tatt imot som idrettshelter og Grand Prix-stjerner da de vendte tilbake fra Kina med seier i bagasjen. UNESCO hadde plassert øyriket deres på sin verdensarvliste: Det unike kulturlandskapet i den storslåtte Nordlandsnaturen. Samspillet mellom menneske og natur, hvor fiskere og bønder gjennom de siste 1500 år har opprettholdt en bærekraftig levemåte i et værhardt område nær Polarsirkelen, med særlig vekt på den helt spesielle tradisjonen med ærfugldrift og en hyllest til kvinners bidrag til dunprosessen. Slikt sto å lese i begrunnelsen for UNESCO-vedtaket om det første norske kulturlandskapsområdet på den eksklusive listen. Vegaværingene nikket gjenkjennende og samtykkende til hver linje.

Ideen ble plantet og entusiasmen modnet etter at Nordisk ministerråd i 1996 kastet sitt blikk mot nordnorsk skjærgård som et ledd i oppdraget med å peke ut mulige verdensarvkandidater. Da var Vega i gang med et såkalt stedsutviklingsprosjekt i fylkeskommunal regi. Øykommunen hadde vel nærmest tatt en samling i bånn, med synkende folketall og svake næringsinntekter. I sin strategitenkning for ny vekst tok kommunestyret utgangspunkt i de helt spesielle natur- og kulturverdiene – og her måtte jo en verdensarvstatus komme som bestilt? Jobb nummer én var å forankre ideen i alle lokale grupper og lag. Og ja, dette var noe innbyggerne sto sammen om! Så bar det til Miljøverndepartementet i Oslo, hvor det heller ikke var problematisk å få solgt inn ideen.

Direktoratet for naturforvaltning i Trondheim sammen med Riksantikvaren hadde fått i oppdrag å utarbeide nominasjonsdokumentet som ble oversendt UNESCO for vurdering i januar 2003. Og så, i august 2004, reiser en gruppe på 25 vegaværinger til Kina for egen regning og risiko for å overvære den høytidelige behandlingen i Unescos verdensarvkomité. Nettopp derfor kan de bare bli et par dager i konferansebyen Suzhou i Kina. Men da møtet drar ut, med venting og atter venting, får den norske delegasjonen løftet Vega høyere opp på agendaen. At 2 prosent av lokalbefolkningen var til stede og at returen krevde en del organisering, viste seg å være et kraftfullt argument i landet med 1,3 milliarder innbyggere.

Høye fjell og dype skoger, kalkrike heier og Nord-Europas største gruntvannsområde med et rikt fugleliv – og bosettinger datert 10 000 år tilbake. Siden den gang har rundt 60 av øyene vært bebodd, mot de nåværende fire: Vega, Ylvingen, Kilvær og Omnøy. I dronning Sonjas nærvær ble verdensarvstatusen offisielt «innviet», og nesten halve befolkningen var med da inskripsjonsteksten ble plassert ute på en av de mindre øyene – en imponerende logistikk med ferger og småbåter. Deretter fulgte en turistinvasjon i hele Vega-riket, besøkstallet ble seksdoblet – til 30 000 – på få år. Så kan jo ingen med sikkerhet si hva som har bidratt mest, UNESCOs verdensarvliste eller NRKs TV-serie Himmelblå, med Ylvingen som hovedscene. Men de som måtte være lokket av fjernsynsserien, er garantert noen verdensarvopplevelser som bonus.

Eldre enn naturvernet

Kulturminneforvaltningen var ikke med fra start i Miljøverndepartementet. Men en prosess var i gang, og en overflytting av dette saksfeltet fra Kirke- og undervisningsdepartementet lå i kortene. Et par måneder etter opprettelsen av det nye departementet, kom det formelle vedtaket, med virkning fra 1. januar 1973. Å se fortidsminner og landskapsvern i sammenheng var slett ingen en ny tanke. Og i det vide historiske perspektivet fremstår kulturminnevernet som en forgjenger og et forbilde for naturvernet. Allerede i andre del av 1700-tallet var Det Kongelige Videnskabers Selskab i Trondheim på ferde for å registrere gravhauger, bautasteiner og byggverk rundt om i landet. 1814, den noe senere nasjonalromantiske bølgen og nasjonsbyggingen frem mot 1905, brakte med seg en økende bevissthet om dette med kulturelt arvegods og nordmenns identitet, ikke minst hadde bygningsarven fått større oppmerksomhet.

Under utgravingen av Osebergskipet i Vestfold i 1903 kom ikke bare et skjellsettende nasjonalsymbol, men også manglene i lovverket, for dagen. For slike funn tilhørte grunneieren. Og



Før vern var aktuelt, ble mange stavkirker revet – eller ombygd for å fylle lovens krav til størrelse, som Flesberg kirke på 1700-tallet. Foto: Marianne Gjørv.

tidligere hadde man sett hvordan retten til å undersøke gravhauger kunne selges fritt, for eksempel til høystbydende britiske turist. Som en tilfeldighet med atskillig symbolkraft ble Lov om fredning og bevaring av fortidslevninger – fortidsminneloven – blant Stortingets aller første lovvedtak etter unionsoppløsningen. Lovvedtaket banet vei for å opprette et riksantikvarembete i 1912, det første statlige forvaltningsorganet på dette feltet. Men i de foregående 150 årene var over 100 stavkirker gått tapt, med en kirkelov som påbød enten utvidelse eller nybygging – uten å forby historisk bevisstløshet – når en kirke var blitt for liten i forhold til sognets innbyggertall.

Fortidsminneloven sikret at alle kulturminner fra før reformasjonen i 1537 var automatisk fredet. Den ble først i 1951 avløst av fornminneloven, underveis supplert med bygningsfredningsloven av 1920 – og året etter Lov om fredning av de nasjonale mindesmerkers omgivelser, utløst av byggeplaner tett opp til Haraldsstøtten i Haugesund. Den nye plan- og bygningsloven i 1965 åpnet for å bringe kulturminnevernet inn på et tidlig stadium i det omfattende plansystemet som nå skulle bygges opp i kommuner og fylker. Forut for dette, og med en parallell i naturvernet, hadde en tanke slått rot om å bevare hele bygningsmiljøer – ikke bare verneverdige enkeltobjekter. Røros, Gamlebyen i Fredrikstad, Gamle Stavanger og Rosesmuggrenden i



Bryggen i Bergen, verdensarvområde og turistattraksjon. Foto: Marianne Gjørv.

Bergen er resultater av denne tanken og av kommunale vedtekter som var forut for sin tid, plan- og lovmessig sett.

«Bevaring og innpassing av disse ting i det moderne samfunn bidrar til å skape kontinuitet og sammenheng i den enkeltes tilværelse og skaper spennvidde og rikdom i miljøene», fastslås det i en stortingsmelding om distriktsplanlegging fra 1960-tallet. Setningen fanger inn strømninger i datiden, med økende reaksjoner mot en ukritisk vekstpolitikk.

Kultur i Miljø

Sommeren 1972 kunne det to måneder nye Miljøverndepartementet sluttføre forhandlingene med det 154 år gamle Kirke- og undervisningsdepartementet.

Overføringen av kulturminnevernet var begrunnet nettopp med hensynet til vernemessig helhetstenkning innen arealplansystemet. Fra starten av var apparatet til plandelen av plan- og bygningsloven flyttet over fra Kommunaldepartementet. Og på alle hold så man nå



I 1976 ble Hammersborg skole i Oslo okkupert i protest mot riving. Politiet kastet ut demonstrantene og bygningen ble revet. Foto: Stein Arve Andreassen.



Kulturlandskap med gammel allé i Baroniet Rosendal i Hardanger. Foto: Marianne Gjørv.

kulturminnevern som en naturlig del av miljøvernet. Så var det bare å ta sats, med det nevnte lovarsenalet og med Riksantikvaren som underlagt instans og operativt organ – men uten noen nye stillinger. Kirke- og undervisningsdepartementet hadde nøyd seg med tre kvart årsverk ved kulturvernkontoret og en snau million kroner under budsjettposten «ymse fornminnetiltak» som stort sett var bundet opp til de arkeologiske museene.

Engasjementet var åpenbart større i Miljøverndepartementet når det gjaldt så vel utvikling av lovgrunnlag som stillingshjemler og budsjettmidler da kulturminneforvaltningen ble overført dit. De tørre tall forteller i alle fall at budsjettet gikk fra 1 til 11 millioner de første ti årene, og fra 5 til 23,5 millioner – og nær dobling av stillingshjemlene – for Riksantikvaren. Tallene gjenspeiler en langt mer systematisk kartlegging og spesifisering av aktuelle verneoppgaver, og i neste omgang tilskuddsordninger som begynte å monne i landskapet. De første årene preges imidlertid budsjettene av det som i dobbelt forstand kan kalles klassiske

prosjekter. Arkeologiske utgravninger i middelalderdelene av de eldste byene, sikring av Bryggen i Bergen, restaurering av kirker, vern av stavkirker og klosterruiner. Men snart kommer det utvidede verneperspektivet mer til syne, også i budsjettene.

«Forfalne le og løer»

Arkitekturvernåret 1975 satte fart i denne prosessen og i denne delen av departementets virksomhet overhodet. Blant de første heftene som fylte Miljøverndepartementets reoler, var rapportene fra Naturvernåret 1970, et tiltak Europarådet sto bak. Det europeiske Arkitekturvernåret kom som en naturlig oppfølger. Temaet hadde lenge stått på rådets agenda, og i alle medlemslandene var det en økende bevissthet på de sidene ved samfunnsutviklingen og den økonomiske veksten som truet kulturminnene. I Norge opprettet regjeringen en nasjonalkomité ledet av miljøvernministeren. Arkitekturvernåret ble åpnet på Akershus festning med kongehus, regjering og Europarådets ledelse representert. Et bredt anlagt



Gammel trehusbebyggelse og nyere bebyggelse i Tromsø. Foto: Marianne Gjørv.

informasjonsopplegg og arrangementer rundt om i landet skapte betydelig offentlig oppmerksomhet om temaet arkitektur- og kulturminnevern.

Og det som ble formidlet, var nettopp bredden i oppgavene. Nidarosdomen, Håkonshallen, Akershus og stavkirkene var de forrige generasjonenes store prosjekt, for som førsteantikvar og senere riksantikvar Stephan Tschudi-Madsen uttrykte det: Det som nå trues av tilintetgjørelse, er «forfalne le og løer, sammensunkne sel og setre, råtnende nothus og naust, (og) de nye bevaringsverdige miljøer og bygningsgrupper kan ikke sees løsrevet fra historien, i det de har sin sosiale mening». Og videre: «Det er ikke bare det arkitekttegnede huset som er verneverdig, men også den anonyme boligmasse. Fremfor alt er det gateløp og bydeler, klyngetun og seteranlegg, kort sagt bygningsmessige miljøer hvor mennesker kan leve og trives, som må vernes og reddes».

Det skjedde altså en endring fra en historisk og estetisk orientert vernetanke til en menneskelig og samfunnsmessig begrunnelse for verneprosjektene. Og med dette vide perspektivet blir det desto viktigere å bringe inn kulturminnedimensjonen i hele den fysiske og økonomiske samfunnsplanleggingen. Slike tanker var nedfelt i Europarådets anbefalinger til medlemslandene og helt på linje med tenkningen i Miljøverndepartementet. Linjen kunne trekkes også fra programmet for Arkitekturvernåret til tanker som skulle spire etter Naturvernåret: fra å verne det spesielle treet eller våtmarksområdet til å verne det typiske landskapet.

Dette var tanker som skulle videreutvikles i stortingsmeldinger og nedfelles i lovparagrafer de kommende årene. I første omgang brakte Arkitekturvernåret en tettere kobling til landbruks- og fiskerinæringen, med bevilgninger øremerket «vår truede og mindre påaktede bygningsarv» innen disse sektorene. Mest synlig i bildet var de tre pilotprosjektene som ble valgt ut for å belyse ulike sider ved kulturminnevernet: Nusfjord i Lofoten og videreføring av arbeidet med Gamle Stavanger og med Røros. Nusfjord presenterer seg nå som Norges best bevarte fiskevær, fremdeles i drift og med varierte tilbud til turister. «Med sine 1800-tallshus gir stedet en nesten fullstendig dokumentasjon av lofotfiskets utvikling frem til i dag», lyder en opplysning med leksikalsk troverdighet.

Og «vanlige arbeidermiljøer»

Røros-historien dukker opp i departementshistorien i flere omganger. Et par år etter Arkitekturvernåret var antallet hus i fredede bygningsmiljøer kommet opp i 92. Så gikk kobberverket konkurs. Boet omfattet både gruveanlegg og slagghauger foruten en karakteristisk bygningsmasse med røtter fra 1600-tallet. Og der lå det, som en dokumentasjon av gruvesamfunnets utvikling og arbeidernes kår gjennom århundrene. Etter noen langdryge forhandlingsrunder kunne Miljøverndepartementet fremme en proposisjon om tilleggsbevilgninger.



Røros, hvor stadig større områder er blitt vernet. Foto: Marianne Gjørv.

Et «nødvendig erverv av kulturminner» var sikret, inklusiv tilstøtende utmarksområder, begrunnet med friluftsinteresser. Så, i 1980, kom Røros med på UNESCOs verdensarvliste. Og i 2010 ble det store kulturvernområdet utvidet med kulturlandskapet som omgir byen – rundt 80 år etter at Riksantikvaren startet arbeidet med å få fredet enkeltbygninger og anlegg. I sum en dokumentasjon også av kultminneforvaltningens utvikling.

Arkitekturvernåret ble fulgt opp med FNs habitatkonferanse i 1976 som knyttet vernet av kulturminner opp mot menneskenes fysiske og sosiale leve- og bomiljø, et viktig løft for å plassere kulturminneforvaltningen i utviklingen av samfunnet. Og i 1978 kunne den nye, etterlengtede kulturminneloven vedtas i Stortinget. Her ble de to pilarene – bygningsfredningsloven av 1920 og fornminneloven av 1951 – montert sammen til én.

En viss oppdatering av de to lovene var imidlertid foretatt på forhånd, en prosess som ble videreført gjennom de neste tiårene. Allerede i Arkitekturvernåret 1975 fikk den utvidede målsetningen om å verne hele bygningsmiljøer – og fredningsobjektets omgivelser – en klarere lovhjemmel, mens 100-årsgrensen for fredning ble opphevet. Med 1978-loven ble også



Tyssedal ble det første av elleve utvalgte teknisk-industrielle kulturminner som skal tas vare på.
Foto: Fredrik Eriksen.

kriteriene for fredning av enkeltbygninger utvidet. «Arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi» åpnet for at for eksempel tidstypiske byggverk kunne sikres for ettertiden, uten å fremstå som «spesielle» på noe vis. Under lovbehandlingen i Stortingets kommunal- og miljøvernkomité ble en passus om «vanlige arbeidermiljøer» nedfelt i innstillingen. I lovteksten ramses for øvrig opp både gamle ferdselsveier og broer, parker og brygger.

Med årene ble hjemmelen bygd videre ut når det gjaldt vern og skjøtsel av «helhetlige kulturmiljøer», likeså fikk formålsparagrafen noen nye passasjer som knyttet kulturminnene an til samfunnsutviklingen og miljø- og ressursforvaltningen. I 2000 kom fartøyer med på listen, mens grensen for automatisk fredning av bygninger ble flyttet frem til 1650. Allerede da lovrevisjonene startet, midt på 1970-tallet, var det et siktemål at vernevedtakene i størst mulig grad skulle fattes innen rammen av arealplanleggingen etter bygningsloven. Dette – og prinsippet «bevaring gjennom bruk» – kunne stå som en overskrift over kulturminnevernets første tiår under Miljøverndepartementets vinger.

Skatten som endret loven

Visse begivenheter kan utløse både en akutt tilleggsbevilgning og en lovendring. Røros Kobberverk er nevnt, tidligere hadde en aksjon for å redde «Skibladner» opp fra Mjøsas bunn

I mobiltelefonens tidsalder har den røde telefonkiosken blitt et kulturminne.
Foto: Marianne Gjørv.



krevd noen runder med finansministeren og i stortingskomiteen. I 1974 var det den såkalte Rundeskatten som bidro til den løpende oppdateringen av fornminneloven. Nytt og mer avansert dykkerutstyr gjorde det mulig også for amatører å ta seg ned på større dyp. Og i juli 1972 gjorde tre sportsdykkere et av de største skattefunnene i europeisk sammenheng. Det nederlandske skipet «Akerendam» som gikk ned utenfor Runde på Sunnmøre i 1725, viste seg å ha nærmere 57 000 gull- og sølvmynter om bord. Men miljøvernmyndighetene manglet hjemmel til å innløse gjenstandene. Lovendringen ga den norske stat eiendomsrett til en vraklast når eieren ikke lar seg oppspore, og det kom et krav om offentlig tillatelse til å grave frem og undersøke kulturminner – en parallell til den lovskjerpelsen på landjorden som i sin tid ble innført for å hindre privat graving i gravhauger.

Fredet i nærmiljøet

Den enkelte kommune har en nøkkeloppgave innen kulturminneforvaltningen, og plan- og bygningsloven er verktøyet. Dette var et budskap fra Miljøverndepartementet, også i forbindelse med Arkitekturvernåret. Stavanger rakk i sin tid å skjerpe bygningsvedtektene før stålet og betongen åt seg innover i trehusbebyggelsen i Gamle Stavanger. Resultatet ble en bydel som etter hvert skulle romme rundt 175 vernede og godt restaurerte hus fra 1700- og 1800-tallet – og et pilotprosjekt på Europarådets Norges-liste, til begeistring for en økende verneside lokalt. Men om vernet av Gamle Stavanger hadde vært omstridt i sine tidlige faser, ble Sjøbodene i Halden et symbol på lokal vernestrid i tiden etter Arkitekturvernåret. Dampskipsselskapet hørte historien til, og etter en utbredt oppfatning sto Sjøbodene tilbake som noe skjemmende rukkel på Indre Havn.

Frede eller rive? Spørsmålet splittet lokalmiljøet i en strid med høye politiske bølger, merkbare helt opp på regjeringsnivå i vekst/vernkonfliktens tiår. I dag forteller en blå minneplate om to bygninger «Reddet av miljøvernminister Gro Harlem Brundtland 1978». Men rett bakom Sjøbodene ligger bydelen Sørhalden hvor århundregammel trehusbebyggelse skiftet ham fra 1970-tallets forfall og forslumming til Gamle Stavanger-standard. Andre forsømte bydeler fulgte samme mønster, sentrum fikk en betydelig ansiktsløftning som fremhevet den lokale empirestilen. Kulturminnevernet fikk sin plass i en ny vekststrategi, i



Sjøbodene i Halden, blant «gammelt rukkel» som var gjenstand for politisk betent strid på 70-tallet.
Foto: Ottar Julsrud.

en industriby sterkt preget av industridød og tilbakegang – med Sjøbod-striden som noe av et vendepunkt.

Og det kommunale planarbeidet rundt fornyelse og vern fikk et løft da ordet «nærmiljø» inntok den rikspolitiske dagsordenen. Da Sjøbodene fikk sitt formelle vernevedtak i 1983, var departementet fortsatt i startfasen av det som skulle bli miljøby- og tettstedsprogrammer, stedsutvikling og fremtidskommuner, en satsing på bred front – og i tett samspill med kulturminnevernet. Å fange opp en fornyet, bred bevaringsinteresse i befolkningen var en grunntanke i stortingsmeldingen «Bedre nærmiljøer» fra 1980. Dette knyttet an til et bærende prinsipp i skjæringspunktet mellom planlov og kulturminnevern: bevaring gjennom bruk. Det handlet om tilhørighet, identitet, om livskvalitet i vid forstand.

Mindre var ikke målene. Men å gjøre dem til felleseie krevde langsiktig og målbevisst innsats. Gamle tenkemåter satt fortsatt i kontorveggene rundt om i plansystemet. I 1982 konstaterte et departementalt utvalg at det ute blant etatens folk fantes en tendens til å se på kulturminner som utvalgte klenodier uten særlig sammenheng med folks dagligliv. Fremdeles kom vernemyndighetene ofte for sent inn i bildet. Generelt hadde kommuner og fylker mye å gå på når det gjaldt å innarbeide kulturminnevernet i generalplanprosessen, etter at noen obligatoriske, positive vendinger var nedfelt i innledningskapitlet.

Tre merkbare grep

Med erfaringer fra Miljøverndepartementets første tiår i bagasjen, og de omfattende målene, ble det nødvendig med noen organisatoriske grep på kulturminneområdet. Men også lovgrunnlaget trengte en forsterkning. Med den nye plan- og bygningsloven av 1985 kom en tydeligere formalisering av samspillet mellom planleggings- og vernemyndighetene, med skjerpede krav til begge parter. Vernemyndighetene ble for sin del pålagt å være mer aktive overfor kommunene med veiledning og praktisk bistand, eventuelt også ved å delta i kommunale rådgivningsutvalg. I 1987 kom en stortingsmelding med tittelen «Bygnings- og fornminnevernet», den første på området og som sammen med kulturminneloven og plan- og bygningsloven ble retningsgivende for det videre arbeidet.

Blant de grepene som ble foretatt på denne tiden, var omklassifiseringen av Riksantikvaren til et direktorat, på linje med blant annet Direktoratet for naturforvaltning, og som departementets rådgivende og utøvende faginstans over hele kulturminnefeltet. Etter en viss tautrekking ble fylkeskommunen den regionale «førstelinjetjenesten» i kulturminnevernet, i reformen hvor de øvrige miljøoppgavene ble samlet hos Fylkesmannens miljøvernavdeling. Begrunnelsen lå i fylkeskommunens sentrale rolle i arealplanleggingen. Plasseringen knyttet

også kulturminnevernet sterkere til folkevalgte organer i fylker og kommuner enn de «statlige» oppgaveområdene hos Fylkesmannen.

Samiske kulturminner er sikret et særskilt vern gjennom egne bestemmelser i kulturminneloven. I 1994 ble Samisk kulturminneråd etablert som et eget organ under Sametinget og fikk delegert samme myndighet over samiske kulturminner som fylkeskommunen fikk for de norske. Et tredje grep var opprettelsen av Norsk institutt for kulturminneforskning, NIKU, etter samme mønster som NINA, NIVA, NILU og NIBR, instituttene for henholdsvis natur-, vann-, luft- og by- og regionforskning.

Kulturminnevernet fikk dermed en oppdatert organisasjonsmodell på linje med det øvrige miljøvernet. Mer vekt på forebyggende arbeid og større medansvar for kulturminnevernet i andre samfunnssektorer og offentlige instanser, styrket registreringsvirksomhet og bedre informasjon mot skolene, organisasjonslivet og allmennheten. Dette var blant punktene i en handlingsplan som ble vedtatt i 1992. Generelt kan det vel sies at kulturminnevernet fikk sin andel av det oppsvinget som preget det miljøpolitiske feltet, med bakgrunn i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling – og med Tsjernobyl-ulykken, ozonlaget og andre utfordringer på dagsordenen.

Kreativt i krisetider

Noen tiltak utenfor alle handlingsplaner og programmer kunne det også være rom for. Ved starten på lavkonjunkturåret 1990 kommer en engasjert miljøvernminister Thorbjørn Berntsen til ledermøte i departementet medbringende et spørsmål fra siste regjeringskonferanse: Er det noe vi kan finne på for å hindre at den økende ungdomsledigheten biter seg fast? Spontant svar: Det finnes jo en masse oppgaver rundt i kommunene, for 150 millioner kroner lager vi et opplegg hvor en ansatt får med seg en gruppe ledig ungdom til å fjerne ulovlig avfall i boområder og langs vassdrag og vann. Strakstiltak for bevaringsverdige trebygninger, kulturminner og fartøyer ble føyd til listen – som ble tatt i bruk. Etter en prøveperiode med overbevisende resultater var beløpet på plass.

Lite er nytt under solen. I kriseårene på 1930-tallet fikk Sosialdepartementet en beslektet idé, og det meste av landets middelalderruiner fikk en sterkt påkrevd restaurering. Likeså ble et par hundre trehus i fredningsmoden alder reddet – alt gjennom et program for arbeidsledig ungdom under ledelse av én saksbehandler. 1990-tallsversjonen ble avviklet etter et par år. Da var bankkrisen over, ledigheten sank og Finansdepartementet anså at tiltaket ville komme i konflikt med ordinær jobbskaping. Men mye ble gjort mens det sto på. Mange kommuner grep muligheten, og de unge deltakerne ble populære i sine nærmiljøer.



Domkirkeruinene på Hamar, der både et kulturminne ble bevart og en ny kulturinstitusjon skapt. Foto: Ronny Henriksen.

Et annet 1990-tallsprosjekt var å få reist det vernebygget som måtte til for å beskytte domkirkeruinene ved Hamar, etter kirken som ble anlagt der på 1100-tallet. Domen for Sør-Norge ble et offer for syvårskrigen i 1567, og ruinene var fire århundrer senere i svært dårlig forfatning. Nå lette departementet etter sponsorer, men prisen steg og miljøvernministeren ble mer og mer mismodig for hver gang Riksantikvaren kom opp med nye tegninger. En velbeslått enke i USA bidro til at det løste seg.

Den nye «Hamardomen» sto ferdig i 1998, signert arkitektkonkurransens vinner Kjell Lund. Praktbygget, med en glassoverflate på 4800 kvadratmeter, høstet internasjonal anerkjennelse. Foruten å beskytte ruinene gir det rom for konserter og andre opplevelser – i tråd med forutsetningene om et allmennkulturelt og ikke spesifikt kirkelig prosjekt. Men en kirkefunksjon fikk det jo også, nok til at biskop Rosemarie Köhn utbrøt et trefoldig halleluja med hevede armer. Og totalt sett et vellykket eksempel på at kulturminneforvaltning kan berike kommende generasjoner med et nytt kulturminne.



Det nedlagte fiskeværet Hamningberg på Varangerhalvøya i Finnmark, istandsatt som en del av Verdiskapningsprogrammet på kulturminneområdet. Foto: Marianne Gjørv.

Utredning som «formet framtid»

Kulturminneåret 1997 – det første i sitt slag – viste den bredden som nå var oppnådd, i så vel tematikk som engasjement. Praktisk talt alle landets kommuner hadde blinket ut sitt spesielle kulturminne som blikkfang og utgangspunkt for den lokale markeringen. Over 5000 arrangementer ble gjennomført fra landsende til landsende, bundet sammen også med «kulturminnestafetten» fra Kirkenes og kysten rundt til Oslo. Stafetten var de frivillige organisasjonenes fremste bidrag til året og dermed en synliggjøring av det nære samarbeidet mellom hele floraen av fortidsminneforeninger, lokalhistorielag, museer osv. og lokale og sentrale kulturminnevernmyndigheter, et samarbeid som i alle år hadde vært en viktig side

ved «kulturhistorien». Et nytt «år» ble planlagt og gjennomført i 2009, og tiårsintervaller er planlagt videre fremover.

1900-tallet ebbet ut med oppnevningen av et nytt kulturminneutvalg som over i det nye århundret hadde produsert sitt bidrag til Norges offentlig utredninger – med tittelen «Fortid former framtid». Tittelen gjenspeiler det som nå var en rådende holdning til kulturminner i samfunnet. Kulturminner fremstår som en viktig ressurs i samfunnsplanleggingen og -utviklingen. Altså et videre perspektiv enn i tidligere tider, hvor det var de vitenskapelige, kunstneriske, nasjonsbyggende og økonomiske aspektene som vekselvis dannet utgangspunkt for lovgivning og forvaltning av kulturminnene.

Å legge dette fagområdet under Miljøverndepartementet markerte i sin tid kulturminnevern og naturvern som to sider av samme sak, hvor styringen av arealbruken er helt avgjørende for et godt vern. Forståelsen av naturverdier og kulturminneverdier innenfor rammen av en felles miljø- og ressursforvaltning ble videreutviklet og gjort tydeligere de første tiårene etter 1972.

Interessen for kulturminnefeltet var økende både i de politiske miljøene og i allmennheten. I 2001 ble kulturminneforvaltning skilt ut som en egen avdeling, på linje med naturvern og friluftsliv, forurensning, regional planlegging og internasjonalt samarbeid. Etableringen var et uttrykk for departementets ønske om å opprioritere feltet og gi det en tydeligere profil. «Endelig!», var det mange som utbrøt. Kanskje ikke en begivenhet som påkalte medieoppslag, men viktig nok med tanke på kulturminnevernets posisjon i statsforvaltningen.

Men hverken formell posisjon eller stor interesse og stigende forventninger fra befolkning og politikere gir noen garanti for ressurstilfanget. Stortinget var innforstått med avstanden mellom prioriterte oppgaver og muligheten til å sette dem ut i livet og ba regjeringen forberede en opptrappingsplan og forbedrede støtteordninger. Et bredt sammensatt utvalg overleverte sin «Fortid former framtid»-utredning til miljøvernminister Børge Brende oppunder jul i 2001, og Brende lovte umiddelbart å følge opp med en egen stortingsmelding om kulturminnevernet. Dermed var viktige premisser lagt for det videre arbeidet.

Minner å leve med

«Leve med kulturminner» lød tittelen på stortingsmeldingen som ble fremmet i 2005. Mens forgjengeren fra 1987 tok for seg organiseringen av kulturminneområdet, var dette den første policymeldingen. Her tok man opp kulturminnefeltet i hele sin bredde. Å se kulturminnene som en ressurs for kunnskap, opplevelser og utviklingen av levende lokalsamfunn – og for å profilere regioner og landsdeler – var bærende perspektiver i den nye meldingen. Vern gjennom bruk og kulturell, sosial og økonomisk verdiskaping sto sentralt. I så måte var en internasjonal trend i ferd å slå inn, med kulturarven som en innfallsport ikke bare til historien, men



Estetiske ingeniørkunster er sikret en fremtid, etter at veien fant nye løp. Foto: Marianne Gjørv.

til næringsutvikling og innovasjon. Disse impulsene materialiserte seg i et verdiskapingsprogram med elleve pilotprosjekter spredt ut over norgeskartet. Pilotprosjektene resulterte i en rekke nye arbeidsplasser lokalt, flere nyetableringer innenfor næringsliv og ikke minst et godt og mangfoldig kulturminnevern.

Bruk gjennom vern forutsetter at man har noe å bruke. På grunn av store etterslep i arbeidet med å sette i stand og vedlikeholde viktige kulturminner sto kulturhistoriske verdier av nasjonal betydning i fare for å gå tapt. Riksantikvaren hadde utarbeidet en tilstands- og behovsanalyse for de fredede kulturminnene. Med utgangspunkt i denne analysen ble det utarbeidet forslag til en handlingsplan for istandsetting og vedlikehold som strekker seg helt frem til 2020. Ti forskjellige «istandsettingsprogrammer» ble startet med det siktemål å bringe viktige kulturminner fra forfall og opp på et ordinært vedlikeholdsnivå. Planen skal demme opp for ukontrollerte tap av verneverdige objekter og miljøer – og gjennom forsterket registreringsinnsats få bedre oversikt over både hva man har og hva som går tapt.

Handlingsplanen ble retningsgivende for virksomheten etter fremleggelsen av meldingen i 2005. De ti bevaringsprogrammene som ligger inne i handlingsplanen, er fredede bygninger i privat eie, samiske kulturminner, stavkirkene, verdensarven, tekniske og industrielle

kulturminner, brannsikring av tette trehusmiljøer, fartøyer, ruiner, bergkunst og utvalgte arkeologiske kulturminner. Viktige oppgaver for det offentlige Norge, både som styringsverk og produsent av tjenester for befolkningen, er løst gjennom statlig byggerivirksomhet. Staten er derfor en stor eiendomsbesitter, også når det gjelder kulturhistoriske eiendommer.

Lenge var både omfang og beskaffenhet et dårlig kartlagt felt. Men et felles initiativ fra Miljøverndepartementet og daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet om å utvikle en politikk for statens forvaltning av sin egen kulturhistoriske eiendomsmasse overlevde flere regjeringsskifter og resulterte i at hver sektor i statsforvaltningen fikk i oppdrag å utarbeide en kulturhistorisk verneplan for sin eiendomsmasse. Dette er et av etterkrigshistoriens største og viktigste kulturminneprosjekter og har resultert i vern av en lang rekke av våre viktigste kulturminner. Kulturminner som viser hvordan Norge etablerte seg og utviklet seg som nasjon og velferdssamfunn helt frem til vår egen tid. Høyblokken i Regjeringskvartalet var lagt inn i Forbruker- og administrasjonsdepartementet egen verneplan og var aktuell for fredning før angrepet den 22. juli 2011.

Vega i verden

Kulturelt mangfold er like nødvendig for menneskeheten som biologisk mangfold er for naturen, heter det i en UNESCO-deklarasjon fra 2001. Allerede i 1972 hadde FN-organisasjonen vedtatt en konvensjon om å sikre kultur- og/eller naturhistoriske miljøer av særlig betydning for menneskeheten. Den såkalte verdensarvlisten er altså jevngammel med Miljøverndepartementet. For Norges del kom Bryggen i Bergen, Urnes stavkirke, Røros og helleristningene i Alta med på listen mot slutten av det forrige århundret. Men øyriket Vega i Nordland hadde noe som manglet på den nordiske delen av verdensarvlisten. Det særegne bildet av kultur i natur bidro godt til mangfoldet på listen da Vega oppnådde den eksklusive plassen i 2004. En femtedel av det nye verdensarvområdet var fra før vernet etter naturvernloven, resten ble nå regulert etter plan- og bygningsloven, og ilandstigningsforbud i hekkesesongen gjaldt fortsatt – mens selve øya Vega ligger som en buffersone.

For vegaværingene var verdensarvprosjektet noe som styrket den lokale identiteten. I større grad enn ved tidligere stedsvalg var kommune og lokalbefolkning her opptatt av at statusen skulle gi positive ringvirkninger, med «bærekraftig reiseliv» som ett motto. Gamle hus fikk nytt liv, guidede båtturer ble annonsert, kafeer med overnatting etablert, hyttetomter lagt ut. Men både fiskeri- og landbruksnæringene inngikk i utviklingsplanene, og etter hvert kom planene om ny fiskerihavn. Fraflyttingen var stoppet, og turisttilstrømningen økte. Alt i alt en utvikling i tråd med en passus Miljøverndepartementet formulerte i stortingsmeldingen «Leve med kulturminner» året etter: Verdensarven har et særlig potensial når det gjelder



Svalbard har spor etter 400 års menneskelig virksomhet, gruvedrift er bare én del av øygruppens kulturhistorie. Foto: Marianne Gjørv.

verdiskaping og stedsutvikling. I 2005 kom også Geirangerfjorden og Nærøyfjorden med på listen, sammen med en av astronomen Struves målepunkter for å bestemme klodens form og størrelse, Struves meridianbue i Hammerfest. Mangfoldet økte på listen som i 2012 omfattet rundt 900 stedsnavn verden over.

Ansvar på Svalbard

Et verdensperspektiv preger også den norske miljøvernpolitikken på Svalbard. En egen, omfattende miljøvernlov for øygruppen trådte i kraft i 2002 med den ambisjon at Svalbard skal fremstå som et av verdens best forvaltede villmarksområder.

Utgangspunktet er at flora, fauna og kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt av menneskelig aktivitet og miljøhensyn skal veie tyngst i lokale interessekonflikter. Det

viktigste elementet i kulturminneforvaltningen er å holde en restriktiv linje overfor aktiviteter og inngrep, der adgangsbegrensning kombineres med informasjon og tilrettelegging samt kontroll og overvåking. En fast stilling som kulturminnerådgiver hos sysselmannen kom på plass i 1991.

Om tiltakshavere med utbyggingssøknader utgjør en heller sjelden art på øygruppen, er ilandstigning fra cruiseskip og annen ferdsel i fjerntliggende strøk en desto større – og økende – utfordring. Det var denne trafikken, sammen med en økende tilstrømning av arkeologer, som avstedkom den første forskriften om fredning av kulturminner på Svalbard i 1974. På denne tiden var det tradisjonsrike gruvesamfunnet så smått i gang med å bygge ut sine to nye pilarer, turisme og forskning – og både ferdselen og en økende suvenirsanking gjorde det nødvendig med strengere regulering.

Kullet på Svalbard kommer fra en tid med tropisk klima for mange millioner år siden. Bergartene har derfor rikelig med fossiler, fra palmeblad til sjødyr og fortidsøgler. Likevel er det ikke disse forekomstene, men sporene fra den menneskelige aktiviteten som er mest utsatt når det gjelder suvenirsanking. Kulturminnene favner et tidsspenn på fire århundrer, fra de første fangststasjoner via ekspedisjoner, gruvedrift og bosettinger til fyrlykter og krigsminner. Mange viktige kulturminner knyttet til norsk polarhistorie befinner seg også utenfor norske kravområder og territorier. Kartlegging og overnasjonale samarbeidsprosjekter i Antarktis kom derfor også på departementets dagsorden.

Tenke nasjonalt, verne lokalt

Per Krohgs freskomalerier i den tidligere Sjømannsskolen i Oslo har noe til felles med eiendommen Bergly i det fraflyttede fiskeværet Hamningberg i Øst-Finnmark, for øvrig et av pilotprosjektene under det omtalte Verdiskapingsprogrammet. Begge har fått tilskudd fra Kulturminnefondet som startet sin virksomhet i 2003 og retter seg mot kulturminner i privat eie, det være seg ideelle organisasjoner, stiftelser eller enkeltpersoner. Etter få år var halvparten av landets kommuner – og alle fylker – representert på listen over tildeling av midler fra fondet, som er underlagt Miljøverndepartementet. Administrasjonen har tilhold på Røros, der det er bygd opp en faglig solid stab. Hverken rensing og konservering av freskomaleriene eller utbedring av råteskader i den bevaringsverdige fjøsbygningen ruvet på søknadslisten. Men ofte er det de mange mindre prosjektene som til sammen gjør en forskjell.

En juridisk nyskapning rett før århundreskiftet var kulturmiljøfredning, med hjemmel i kulturminneloven. Formålet ligger i navnet, fredningsformen krever omfattende utredninger og høringer så vel som vedtak i form av kongelig resolusjon. Områder med slike fredningsvedtak er blant annet Kongsberg sølvverk, Birkelunden på Grünerløkka i Oslo og Sogndalstrand

i Rogland, der de 80 fastboende år om annet har besøk av 65 000 gjester i trehusbebyggelsen som med nød og neppe unnslapp bolig- og hytteutbygging på 1970-tallet. Ved utgangen av 2011 hadde syv områder fått denne fredningsstatusen, med Bygdøy på beddingen.

Kulturmiljøfredninger er kulturminneforvaltningens nasjonalparker. De er på mange måter en logisk konsekvens av en utvikling hvor oppmerksomheten har dreid fra enkeltobjekter med særlige vitenskapelige, kunstriske eller estetiske kvaliteter til en samlet miljø- og ressursforvaltning med vekt på helhet og sammenhenger og den historien disse kan fortelle.

Men uansett kategori, fredning utgjør en beskjeden andel av de kulturmiljøene og enkeltobjektene som sikres for fremtiden. Det meste forvaltes gjennom plansystemet. Om kommunene ikke har noen myndighet etter kulturminneloven, har de en nøkkelrolle i kulturminnevernet i egenskap av plan- og reguleringsmyndighet. Og plan- og bygningsloven av 2008 forsterket i så måte virkemidlene ytterligere. Interessen for å bruke dem varierer rimeligvis en del fra kommune til kommune, og jo større kommuner, dess mer bevaringskompetanse



Kongsgårdsprosjektet på Avaldsnes har som mål å finne sporene etter Harald Hårfagres kongsgård. Foto: Marianne Gjørv.



1700 år gammel kjortel fra yngre romertid smeltet ut av isen på Lomseggen, i et varmere klima.
Foto: Marianne Gjørv.

i reguleringsarbeidet. Likeså er prioriteringen av kulturminneforvaltning noe ujevnt fordelt mellom fylkeskommunene.

Men generelt noteres en stigende lokal bevaringsinteresse, noe som i senere år har materialisert seg i et samspill mellom arealplanarbeidet og de miljøby- og tettstedsprogrammene som stadig flere kommuner deltar i. I forhold til det store antallet verneprosjekter er det få innsigelsessaker som når opp på departementsnivå. Det aller meste løses underveis, det være seg i bevaringssaker som berører veibygging, landbruk, boligfelt eller kraftlinjer. Relativt sett oppstår det heller ikke mange konflikter med kulturminnenes eiere. Fredning medfører jo restriksjoner på bruken av bygninger, og – ikke minst aktuelt: forandringer på dem.

Med en litt annen innfallsvinkel har det trolig hatt en disiplinerende effekt at Økokrim satte miljøkriminalitet på dagsorden, noe som har resultert i påtale og i noen tilfeller ganske strenge dommer også ved brudd på kulturminneloven. I årenes løp har det unektelig forekommet en del ulovlig riving, fjerning av fast inventar, inngrep i arkeologiske minner, nedpløying av gravminner osv., men generelt synes kurven å ha flatet ut. Også på individnivå merkes en generelt stigende verneinteresse, og kategorien dedikerte eiere anses å være i markant flertall.

Klima for nye funn

Rundt 5600 bygninger er hittil fredet, tilsvarende 15 promille av den totale bygningsmassen her i landet. Den største utfordringen nå er at to av tre fredede hus trenger utbedringer for å komme opp på et såkalt ordinært vedlikeholdsnivå.

Registreringen av arkeologiske kulturminner, som pågikk gjennom hele 1900-tallet, og som stadig er en prioritert oppgave, har plassert over 230 000 objekter i Riksantikvarens

kulturminnebase Askeladden. Årlig blir nærmere én prosent av dem skadet eller forsvinner, det samme gjelder for de 300 000 bygningene som er registrert bygd før 1900. I tidens løp har kulturverdier gått tapt fordi bevaringsaspektet kom for sent inn i prosessen. Dette er imidlertid en kurve som har flatet ut. Riksantikvaren har adgang til å beslutte midlertidig fredning når man ikke er blitt koblet inn i tide, eller når det gjelder kulturverdier man ikke har vært klar over.

Men kan det være noe «nytt» å finne lenger? Pilskuddet som kom på avveie og traff en uoppdaget stavkirke inne i et buskas, er nok blant de begivenheter som tilhører de fjerne århundrer. Den lovfestede plikten til å utrede mulige kulturhistoriske verdier ved større utbyggingsprosjekter handler i våre dager om det som måtte befinne seg nede i bakken. Undersøkelser tilsier at det går 20 fortsatt ukjente arkeologiske kulturminner på hver nye registrering. Og utgravinger på landjorden blir supplert med funn fra havets bunn. Og med det som måtte dukke frem der isbreene trekker seg tilbake i et klima i forandring.



Klar for å lære om villrein og Dovres natur og kultur med «Den naturlige skolesekken» på ryggen. Foto: Heidi Ydse. Statens naturoppsyn.



Tista som har utløp i Iddefjorden,
fra putrende giftpøl til livlig
lakseelv – midt i Halden.
Foto: Kjell Roger Engh.

Landet ble renere

Tista-rekorden er 10,5 kilo, opplyser nettstedet Fiskeihalden.net. Et par museklikk unna beskriver Halden kommune lakseeleven midt i byen. Men for et par tiår siden skulle du være i overkant optimist for å tro på en fremtid med sesongkort og dagskort til salgs hos Gilstedt Sport ved parken. For gjennom generasjoner var Tista en putrende giftpøl med hvite «syrekaker» på vei ut i en død og beryktet Iddefjord. Elven figurerer endog som Østfolds eldste dokumenterte miljøproblem, allerede i 1620-årene klaget bøndene over at sagflisen fra sagbrukene gikk ut over laksefisket. Bedre ble det ikke da sagbrukseierne opprettet treforedlingsbedriften Saugbrugsforeningen og brukte Tista som avløp fra fabrikkanleggets indre. Kommunal kloakk gikk samme vei, stort sett like uforedlet.

Så hvordan få tilbake fisken og et utdøende dyre- og planteliv og gjenerobre viktige rekreasjonsområder? Ved folkeskoleeksamen i 1963 strevde Halden-elevene med Πr^2 for å beregne hvor mange kubikkmeter masse som måtte fjernes for å legge Tista i en halvsirkelformet tunnel til Singlefjorden, i betryggende avstand fra Svinesund og med to streker under svaret. Alt mens protestene tiltok på svensk side av den riksgrensebærende Iddefjorden, og saken ble et gjengangertema for interpellasjoner i Riksdagen. Én åpenbar svakhet ved syvendeklassingenes regnestykke var at også Glomma bidro betydelig til et forurensningsproblem som spredte seg stadig lenger nedover kyst og skjærgård i Norra Bohuslän. Nordsjøen var det fortsatt få som bekymret seg over. Men tverrnasjonalt folkekrav, politisk trøkk – og faglig innsikt i tillegg til Πr^2 og BNP per capita – brakte etter hvert andre innfallsvinkler til forurensningsproblemene enn høyere piper og lengre avløpsrør.

Utslippsreduksjonene fra sist på 70-tallet var merkbare, om enn utilstrekkelige. Men da Saugbrugs nedla celluloseproduksjonen i 1991, etter bortfall av eksportgarantien til Russland, tok det laksen tre uker å søke seg opp i Tista. Laksestammen i Enningdalselva, innerst i Iddefjorden, 16 kilometer sør for Halden, hadde overlevd sin giftfylte ferd fra Svinesund og holdt reproduksjonen i gang – noe som senere ga den status som nasjonal lakseelv med fiskekortkjøpere fra flere land. Den nye stammen i den gjenvunne Tista ble etablert av Enningdals-laks.

Og i miljødugnaden med hjørnesteinsbedriften og kommunen sto vel ingen nærmere til å ta hånd om klekkerier og kultivering enn den lokale AJFF (Arbeidernes Jeger- og Fiskerforening) med sine røtter i et industrisamfunn hvor motstykket Halden og Omegn JFF var for fiffen. Laksetrapper er anlagt, smolt og yngel fra Berbystammen settes ut, og i juni 2003 ble lakseelven tilgjengelig for allmennheten. Da laksen kom, forsvant en langvarig trafikk av to lands toppolitikere og riksmedier. – Nå bryter vel fjorden sammen i fortvilelse og ensomhet i mangel på oppmerksomhet, sukket Bjørn Gudevold, mangeårig «Iddefjord-sjef» i miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen i Østfold. Tja, lakserekorder i 10-kilosklassen, 17,7 i Enningdalselva!, juletorsk fra Indre Havn, sommerkø i gjestehavnen, badeliv i fjorden, hyttepriser til himmels. Kanskje ikke?

Følbare forurensninger

Forurensning av vann, luft og jord var utvilsomt det problemområdet hvor det hastet mest for det nye departementet. Behovet for handlingsplaner, nye virkemidler og dokumenterbare resultater var plagsomt synlig. Og som et apropos til de ambisiøse, miljørelaterte prosjektene i dagens norske bistandspolitikk: I 1966 gikk den svenske storavisen Expressen på lederplass inn for at Sverige skulle subsidiere rensetiltak ved Saugbrugsforeningen for å få noe gjort med Iddefjorden. Ved inngangen til 1970-årene hadde oppryddingsarbeidet startet, men ikke stort mer. Over hele landet bar bildet fortsatt preg av tiden hvor rykende fabrikkpiper betød mat på bordet, og hvor økt pipehøyde var svaret på pustebesvær og sotete klesvask. På Nordlandsbanen het det seg at man lett kunne se hvem som var kommet på i Mo i Rana, det var de med den brune fargetonen i den opprinnelig hvite nylonskjorten.

Stort sett hadde hvert industristed sine forurensningsproblemer, enda mer utbredt var urenset kommunal kloakk og utslipp fra landbruket. Problemene med disse såkalte punktutslippene fikk en ny, urovekkende dimensjon med fiskedød som viste seg å skyldes langtransportert



Koksverket i Mo i Rana i 1987, røyken satte sine spor, både på nylonskjorter og andre steder.
Foto: Marianne Gjørv.

forurensning. Om miljøproblemene var importerte eller egenproduserte, en økende uro over vekstmedaljens bakside dannet bakgrunn for å opprette et eget miljøverndepartement.

Mens naturvernavdelingen og planavdelingen kom flyttende fra Kommunaldepartementet med sin kjerne av etablert departementskultur, måtte forurensningsavdelingen i stor grad rekrutteres fra andre fagmiljøer og bygges opp fra grunnen av. Kulturforskjellene var da også følbare i 1972 da dragkampene tok fatt mellom avdelingene om stillinger og ressurser. Men forurensningsproblemenes omfang og kostnadene med en opprydding førte til at «nykommeren» de første årene halte i land brorparten av departementets budsjett. Og om forurensningsforvaltningen fikk et markant innslag av unge radikalere med olabukse og ditto jakke, sto den under ledelse av personell i dress og slips med solid departementsbakgrunn som drillet inn at pinlig korrekthet i alle formaliteter var en forutsetning for å komme noen vei miljøfaglig.

Fra starten ble det bygd opp god juridisk og økonomisk kompetanse. Forurensningsavdelingen sikret seg dessuten medarbeidere med planfaglig kompetanse og som i nødvendig grad kunne kommunisere med teknisk-naturvitenskapelige miljøer utenfor departementet. Forurensningsfaglig kompetanse ble primært bygd opp i de ytre etatene som var blitt underlagt Miljøverndepartementet, Statens vann- og avløpskontor og Røykskaderådet. Disse ble i 1974 samlet i det nye Statens forurensningstilsyn (SFT), en helhetstenkning som lå i forkant internasjonalt og som hindrer forurenseren i å flytte problemene fra luft til vann eller omvendt. Den første SFT-direktøren kom fra lederjobben i Røykskaderådet – og ved en anledning oppsummerte han policyen overfor forurensere slik, i tidsalderen før Miljøverndepartementet: «Vi satte de kravene som var teknisk og økonomisk gjennomførbare». For hadde ikke bedriften penger til å rense opp, så fantes det ingen statlige finansieringsordninger heller...

Det viktigste først

På 1960-tallet var det enkelte steder blitt etablert et interkommunalt samarbeid om vannforsyning. Og blant annet på Romerike, med Avløpssambandet Nordre Øyeren, og gjennom Vestfjorden Avløpsselskap i Oslo-området ble dette utviklet videre til å ta hånd om forurensningsproblemene. På samme tid dro medarbeidere ved Vann- og avløpskontoret og annet fagpersonell rundt i det øvrige kommune-Norge på det de – i mangelen på paragrafer og penger – spøkefullt omtalte som «misjonsreiser». Derfra kunne de rapportere om en ganske utbredt skepsis til å bli belært av folk fra Oslo om hvordan de skulle håndtere sitt avløpssystem, eller fraværet av et sådant.

Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Norsk institutt for luftforskning (NILU) hadde i årene før departementsopprettelsen bygd opp viktig kompetanse med å fremskaffe kunnskap som grunnlag for politiske beslutninger – en pådriverrolle, kunne det gjerne

tilføyes. I 1970 kom en tidsmessig «Lov om vern mot vannforurensning», fremskyndet av en Åpen Post-debatt i fjernsynet hvor lederen av Vann- og avløpskontoret i klarspråk informerte statsminister Per Borten om tingenes tilstand.

Status da det nye departementet tok fatt i 1972 viste imidlertid et fortsatt mangelfullt kunnskapsgrunnlag, det gjaldt kunnskap om alt fra forurensningssituasjonen totalt sett via årsakssammenhenger til kunnskap om tiltak og virkemidler for å oppnå miljøforbedringer. Både forvaltning og forskning trengte en kraftig opprustning. Hverken industribedriftene, kommunene eller andre viktige aktører hadde kunnskaper om problemene de forårsaket eller hva de kunne gjøre for å redusere dem. På viktige områder var det heller ikke utviklet renseteknologi. Bunken med ubehandlede konsesjonssaker økte urovekkende, tross økt bemanning. Ikke få medarbeidere måtte i startfasen balansere ut sin entusiasme med en følelse av maktesløshet.

Et tiårsprogram for opprydding i eksisterende industri satte en standard for virkemidlene. Programmet, som et enstemmig storting vedtok i 1974, omfattet de industrigrenene som forårsaket de alvorligste forurensningsproblemene. I første rekke gjaldt det treforedling, jern- og



Det enkleste er slett ikke alltid det beste. Foto: Marianne Gjørv.

stålstøperier, meierier, ferrolegering, sement og kjemisk industri. For nye fabrikkanlegg ble prinsippet om forurenserens betalingsplikt nå knesatt. Men igangværende og ellers levedyktig industri trengte betydelige tilskudd og lånegarantier fra staten for å makte oppryddingskravene. I 1975 ble investeringsbehovene anslått til svimlende 4,3 milliarder kroner. Oppryddingsprogrammet ble iverksatt etter prinsippene «det viktigste først» og «størst oppnåelig miljøgevinst per krone». Iddefjorden, Drammensvassdraget og Otra trengte ingen nærmere utredning for å sikre seg plass på listen, ei heller Sauda, Odda og Årdal.

Det såkalte Gøthe-utvalget for omstillingstiltak i industrien sto sentralt i 1970-tallets industripolitikk. Utvalget ble koblet på i de større konsesjonssakene. Og det samspillet mellom Industridepartementet og Miljøverndepartementet som her utviklet seg, førte med seg en økende forståelse for at rensekrav å strekke seg etter også ville bli en viktig konkurransefaktor overfor omverdenen. En stor fabrikk kunne bli anlagt med nyeste miljøteknologi mot at gamle miljøsyndere ble nedlagt. Å få miljødimensjonen så sterkt inn i Gøthe-utvalgets omstruktureringsprogram fremstår som noe av det mest vellykkede i de aksjonspregede tiltakene i Miljøverndepartementets første tiår. Rana og Herøya kan tjene som eksempler.



På 70-tallet var luftforurensning fra Hydro på Herøya synlig lang vei og preget Grenlandsområdet. Foto: Norsk institutt for luftforskning.

Planer ble lagt

Tiårsprogrammet av 1974 fikk drahjelp fra to så forskjellige faktorer som økonomiske nedgangstider og lovende oljefunn i Nordsjøen. Tiltakene mot forurensninger ble nemlig en del av motkonjunkturpolitikken til en regjering som kunne forskutterte sine oljeinntekter. Politikken går ut på å bruke mer penger, fortrinnsvis til viktige formål, for å dempe virkningen av konjunkturnedgangen. Og at tiltak mot forurensninger ble så pass tilgodesett, skyldtes nok ikke bare at problemene var åpenbare. Miljøverndepartementet hadde rekruttert noen faglig sterke sosialøkonomer som kommuniserte greit med sine artsfrender i Finansdepartementet. Oppryddingsprogrammet for industrien fikk stor betydning, ikke bare når det gjaldt prinsipper og virkemiddelapparat, men også ved at Miljøverndepartementet nå satt med en samlet oversikt over de største forurensningsproblemene og over de bransjevise investeringsbehovene for å løse dem.

I 1975, året etter starten på industriprogrammet, fulgte «Landsplan for bruk av Norges vannressurser». Etter noen konfliktfylte runder med Industridepartementet og Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) hadde det nye departementet måttet skrinlegge en enda mer ambisiøs landsplan hvor alle brukerinteresser skulle samordnes. Men sluttproduktet ble likevel ambisiøst nok. Alternative oppryddingsplaner ble skissert – og kostnadsrammen anslått til 45 milliarder kroner for planperioden. Til sammenligning hadde statsbudsjettet for 1975 en utgiftsramme på 34 milliarder.

Målet var å sluttføre alle tiltakene innen midten av 1990-årene, og et handlingsprogram med finansieringsplan for den første femårsperioden fikk tilslutning i Stortinget. Først skulle forurensningene bringes ned på et nivå hvor hverken naturmiljø, helse eller friluftsliv påføres varige skader, derfra skulle forurensningsnivået reduseres ytterligere. Prinsippet om det verste først, pekte ut Indre Oslofjord, Tyrifjorden/Storelva, Glomma, Gudbrandsdalslågen og Mjøsa.

Mjøsaksjonen viste vei

Mjøsaksjonen ble et begrep, og bidro til å peke ut løsninger. De første faresignalene med algevekst og grønske hadde meldt seg allerede på 1950-tallet, og i 1973 kunne NIVA presentere et «fosforbudsjett» – det første miljøproblemkomplekset med tallfestet tålegrense og et operativt mål for tiltak som trengtes for å holde seg innen grensen. Men forurensningen av Norges største innsjø savnet én hovedsynder, slik som på typiske industristeder. Derfor måtte det satses på bred front, også med statlige støttetiltak og lånegarantier til oppryddingen. Bred var også dugnaden og befolkningens medvirkning. Lokale husmorlag bidro ved å gå over til fosfatfrie vaskemidler. Dette ble også en vellykket debut for prinsippet om kostnadseffektivitet i forurensningspolitikken.



Dette kunne minne om en trolsk Kittelsen-tegning, men grønnalgene som skyldtes utslipp var ikke særlig nasjonalromantiske. Foto: Christen Ræstad.

Men enkelte forskermiljøer betegnet rensing av fosfater og nitrater som et miljøpolitisk bomskudd, et kostbart sådant. Forskerskepsisen fikk entusiastisk tilslutning fra så vel vaskemiddelprodusenter som kommunale etatsledere med motvilje mot de omfattende kloakkrensekravene i departementets vannressursplan. Debatten spisset seg til, men med en foreløpig kulminering under et møte på Norges tekniske høgskole i Trondheim hvor miljøvernminister Gro Harlem Brundtland konfronterte forskerne med ideen om å bruke Mjøsa som laboratorium for utprøving av økologiske teorier. Samme statsråd bidro også sterkt til å sette bom for NVEs storstilte planer om kraftutbygging i Jotunheimen, godt hjulpet av en ny algeoppblomstring i 1976. Argumentet om at en oppdemming som endret vanngjennomstrømmingen i Mjøsa ikke ville påvirke forurensningssituasjonen, mistet sin kraft.



Gjødselkjellere er tettet, men et annet problem er avrenning fra jorder uten kantvegetasjon.
Foto: Marianne Gjørv.

At silopressaft og utette gjødselkjellere utgjorde et forurensningsproblem, trengtes det ikke omfattende dokumentasjon for å påvise. Samarbeidet med landbruksmyndighetene fikk et løft da Miljøverndepartementets forurensningsavdeling på 1990-tallet kom med i statens delegasjon ved jordbruksoppgjøret, men også da Mjøsaksjonen avfødte en ordning med statsstøtte basert på plantegninger. Rent ut populær ble ordningen blant nevenyttige bønder som ordnet oppryddingstiltakene på egen hånd, slapp lånedelen av pakken og kunne ta støttedelen som inntektstillegg. Da Mjøsaksjonen skulle billedlegge en informasjonskampanje, falt imidlertid valget på en ørret med gassmaske. Det ble nok ansett som mer bransjenøytralt og mindre provoserende enn det andre alternativet, en grisunge med bleie.

Ansvaret for oljevern

1970-tallet var tiåret med produksjonsstart på norsk kontinentalsokkel og bratt vekst i oljevirksomheten. Og parallelt med oppbyggingen av en oljevernberedskap løp debatten om hvorvidt den var god nok. Dette ble nøkkelspørsmålet i striden om å åpne for leteboring



I 1980 kunne en av Mjøsaksjonene avsluttes. Nå skulle ørreten overleve uten gassmaske. Foto: Erik Berglund / Aftenposten.

nord for den 62. breddegrad, som var den grensen Stortinget i første omgang hadde trukket for virksomheten. Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn (SFT) hadde fått ansvaret for oljevernberedskapen, med virkning fra 1. januar 1975. Og miljøvernminister Gro Harlem Brundtland hadde fått trumfet gjennom i regjeringen å vente med utvidelsen nordover inntil operatørselskapene kunne dokumentere at beredskapskravene var oppfylt. Dermed kom SFT under et betydelig press da mange tolket det slik at det var her saken de facto skulle avgjøres.

Den ukontrollerte utblåsingen på Bravo-plattformen på Ekofiskfeltet i april 1977 står som tiårets mest dramatiske enkelthendelse på forurensningsfronten. På regjeringshold ble det

raskt avklart at aksjonsledelsen skulle legges til miljøvernmyndighetene og ikke oljemyndighetene. Det var Gro Harlem Brundtlands innsats, ikke minst med informasjonsberedskapen, som gjorde henne internasjonalt kjent og anerkjent. Ulykken viste at den unge oljenasjonen hverken hadde teknologi til å stanse utblåsingen eller tilstrekkelig utstyr til å fange opp og rense oljen. Men noen politisk storm ble det ikke, og miljøskadene var minimale. Innskjerping av oljeselskapenes ansvar i Nordsjøen og økte midler til SFT ble to umiddelbare tiltak i ulykkens kjølvann.

I 1979 fikk rigger og plattformer grønt lys for å passere Norges mest omtalte breddegrad. At denne beslutningen forutsatte en sterk utbygging av oljevernet, var alle parter på det rene med. Gjennom hele den første tiårsperioden etter 1975 fikk da også SFT tilført betydelige ressurser. Den statlige delen av beredskapen var først og fremst rettet mot skipshavarier langs kysten. Samtidig bygde operatørselskapene opp en havgående beredskap basert på nyutviklede lenser og oljeopptakere som følge av nye krav fra SFT. Som siste ledd i kjeden etablerte kystkommunene en beredskap mot mindre oljeutslipp innenfor sine egne grenser, med støtte fra SFT.



Miljøvernminister Gro Harlem Brundtland ble internasjonalt kjent under Bravo-ulykken i 1977.
Foto: NTB/Scanpix.

SFT pekte ut kystkommunene og de interkommunale beredskapsorganisasjonene til å lede større oljevernaksjoner i sine geografiske områder. Men responsen fra kommunene artet seg jevnt over som en anklage om ansvarsfraskrivelse fra sentralmyndighetens side. SFT og departementet fant at en vedvarende, ulmende strid ville svekke den kommunale beredskapen, som mer og mer fremsto som en bærebjelke i det offentlige oljevernapparatet. Ansvaret ble derfor lagt sentralt.

I oljevernets historie går det et tidsskille ved Exxon Valdez-ulykken i Alaska våren 1989. Oljesøl ble symbol på feilslått miljøpolitikk, og også langs norskekysten inntraff det mange skipshavarier med påfølgende oljesøl på denne tiden: «Mercantile Marica» i 1989, «Azalea» 1990, «Sonata» 1991 og «Arisan» i 1992. Disse ulykkene viste for alvor hvilke begrensninger oljevernaksjoner og utstyr hadde, spesielt etter skipsforlis, når det gjaldt å hindre at oljen nådde strendene. Her var det ofte et gap til samfunnets og medias forventninger. Midt mellom alle disse aksjonene stilte også oljevernet opp under Norges innsats under Gulfkrigen i 1991. Norske eksperter og norsk utstyr ble benyttet for å beskytte Saudi-Arabias største ferskvannsanlegg, mens en hjemlig «krigsinnsats» besto i å tømme olje fra skipsvrak fra andre verdenskrig langs kysten – med Blücher i Drøbaksundet i 1995 som den største.

Men var SFT egentlig det mest naturlige sted å plassere ansvaret for norsk oljevernberedskap? Spørsmålet hadde vært stilt helt siden starten i 1975 ettersom SFT jo ikke var noen maritim instans. Fremover på 1990-tallet ble oljevernet en stadig mer tyngende økonomisk bør for SFT som nå også hadde fått en rekke nye oppgaver å ta seg av. Regjeringen vedtok å overføre oljevernberedskapen fra Miljøverndepartementet/Statens forurensningstilsyn til Fiskeridepartementet/Kystverket fra 1. januar 2003. Det skjedde uten sverdslag og var begrunnet med bedre samordning, ressurstilgang og organisering av sikkerheten og beredskapen.

Fundamentet på plass

Å bygge opp en solid juridisk kompetanse i Miljøverndepartementet var en fremsynt strategi, også med tanke på arbeidet med en ny, samlet forurensningslov. Denne skulle ta opp i seg de tre viktigste lovene på dette området, granneloven, lov om vern mot vannforurensning og loven om vern mot oljeskader. Forurensningsloven ble vedtatt i 1981 med det bærende prinsipp at ingen har lov til å forurense uten særskilt tillatelse. Nå ble det påbudt å melde inn tiltak som kan medføre forurensninger på et tidlig trinn i planprosessen. Likeså ble det innført et krav om konsekvensanalyser. Etter regjeringsskiftet samme høst fikk Willoch-regjeringen fjernet en omstridt hjemmel for å pålegge bedrifter å utvikle renseutstyr eller produksjonsprosesser når eksisterende metoder ikke ga tilstrekkelige resultater.

En viss strid hadde det også vært under forberedelsen av loven om produktkontroll, en annen pilar i det juridiske byggverket. Da Miljøverndepartementet tok tak i dette lovprosjektet i 1972, var bruken av miljøgiften PCB, fosfatholdige vaskemidler og blybensin blant de mest aktuelle problemstillingene. Men snart så man behovet for en bredt anlagt lov, med hjemmel for kontroll og tiltak over hele produktspekteret og med aktsomhets- og opplysningsplikt i alle ledd. Utgangspunktet var forbrukernes helse og sikkerhet og naturens tåleevne. Produktkontrolloven supplerte for så vidt den omtrent jevnaldrende arbeidsmiljøloven på punktet om at ansatte ikke skal utsettes for helseskadelige stoffer på sin arbeidsplass.

Skepsisen mot produktkontrolloven gjaldt dens generelle virkeområdet, dvs. hjemmelen til å gripe inn overfor alle slags produkter – og at bedrifter og arbeidsplasser kunne bli satt i fare i utide. Det mildnet ikke kritikken da SFTs første vedtak etter den nye loven ble et forbud mot å bruke rullebrett, ut fra en produktsikkerhetsvurdering. Men i likhet med forbudet forsvant motstanden etter hvert. Sammen med forurensningslovens utslippskontroll og arealplansystemet dannet produktkontrolloven basisen i det virkemiddelapparatet som ble bygd opp i departementets første tiår.

På den administrative siden ble myndighet og arbeidsoppgaver desentralisert fra Miljøverndepartementet til Fylkesmannens utbyggingsavdeling, mens Statens forurensningstilsyn var konsesjonsorgan for utslippssaker og ekspertorgan for departementet, i tillegg til tilsynsoppgavene. Den mye omtalte trekanten departement/fylkesmann/SFT var på plass. Parallelt med opprustningen av SFT ble Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Norsk institutt for luftforskning (NIFU) forsterket for å holde tritt med sin viktige del av den store oppryddingsoppgaven, å skaffe den naturvitenskapelige kunnskapen som trengtes for å utforme de politiske og forvaltningsmessige virkemidlene. Prinsippene for oppgavefordeling mellom departement, direktorat og forskningsmiljøene ble senere lagt til grunn i arbeidet med naturvern, friluftsliv og kulturminnevern.

De statlige støtteordningene til rensetiltak og omstillinger i industrien hadde sitt motstykke i statstilskudd og låneordninger for kommunene. Ved en ny lov, i 1974, fikk kommunene også adgang til å dekke inn sine faktiske kostnader på vann- og avløpssektoren gjennom avgifter. Planer om å innføre statlige miljøavgifter på bredere basis hadde versert i en årrekke. Tilhengerne, særlig Finansdepartementet, så for seg at en «riktig pris» på utslippene ville løse problemet på ubyråkratisk vis. Skeptikerne fremholdt at de med best råd da kunne fortsette å forurense. Miljøavgifter ble aldri noe virkemiddel av betydning de første tiårene.

Apparatet som *ble* bygd opp, dannet fundamentet for de handlingsprogrammene som omfattet forurensningsmyndighetenes tre storkunder, industrien, kommunene og landbruket. Programmene hadde som langsiktig mål å flytte fokus fra å reparere til å forebygge, og bygde på prinsippet om at forurenseren skal betale – et prinsipp som i en overgangsperiode

måtte suppleres med solide støtteordninger, som vi har sett. Forurensningspolitikken som ble utformet på 1970-tallet, basert på rettslig regulering og et omfattende sett av økonomiske og administrative tiltak, fikk bred politisk oppslutning.

En tid for aksjoner

Midt på 1980-tallet begynte handlingsprogrammene så smått å gi noen resultater. Omfanget ble dokumentert gjennom et nytt, landsdekkende overvåkingsprogram for forurensningssituasjonen. Utslippene var redusert og vannkvaliteten i langsom bedring i en lang rekke små og store tjern, innsjøer, vassdrag og fjorder. Det gjaldt også Mjøsa og Iddefjorden, selv om det måtte henholdsvis en ny Mjøsaksjon og en produktavvikling for cellulose til før det virkelig monnet. I Gudbrandsdalslågen og vassdragene rundt Indre Oslofjord, Trondheimsfjorden og Nedre Otra og Nordåsvannet, hele veien var overgjødsling et avtagende problem. Også for miljøgiftenes del kunne det avleses en reduksjon fra Skorovasselva i nord til Grenland-regionens sjøområder og vassdrag i sør – selv om mye fortsatt gjensto.



— Det hjelper jo lite hva jeg gjør, så lenge svenskene fortsetter å bade her!

Miljøvernminister Sissel Rønbeck måtte håndtere forurensning fra flere kilder i Iddefjorden. Illustrasjon: Inge Grødum.

I årene frem mot 1985 hadde over 600 bedrifter i kategorien eldre industri fått pålegg om å bygge renseanlegg, mens ytterligere 900 var blitt pålagt å gjennomføre andre tiltak. Over 600 kommunale renseanlegg var bygd og i alt 16 000 siloanlegg og gjødselkjellere kontrollert i henhold til skjerpede forskrifter. Men problemer som nærmet seg en løsning, hadde en lei tendens til å bli avløst av problemtyper og problemområder som ikke inngikk i de opprinnelige oppryddingsprogrammene.

Overvåkingsprogrammet avslørte dessuten stadig mer av fortidens synder, i form av nedgravde tanker, miljøgifter i deponier og på havbunnen i tilknytning til gruveanlegg og industristeder. Og ikke bare var hele fjorder merket av miljøgiftene, nå ble det dokumentert hvordan større havområder var påvirket. Dypvannområdene utenfor sørlandskysten hadde i årenes løp tjent som et oppsamlingsbasseng også for avsendere på den andre siden av Nordsjøen. Status, generelt og i kortversjon: Forurensningsproblemet var langt verre enn det som tidligere var dokumentert.



Natur og Ungdom overleverer tønne med spesialavfall til miljøvernminister Sissel Rønbeck i 1987 med ønske om bedre håndtering av spesialavfall. Foto: Natur og Ungdom.

Vedtaksproduksjonen økte hos Statens forurensningstilsyn, med både rensepålegg og utslippstillatelser. Utslippssøknaden fra Titania AS i Sokndal var en sak i bunken som pådro seg spesiell oppmerksomhet. Dumpingen av slamavfall i Jøssingfjorden og senere på Dyngadypet gjorde Titania-saken til en symbolsak da miljøbevegelsen for alvor vendte sin oppmerksomhet fra klassisk naturvern til forurensning – og for første gang rettet sitt skyts både mot miljøvernmyndighetene og miljøsynderne. Striden gikk i bølger i nærmere ti år, helt til den omstridte sjødeponeringen ble endret til et landdeponi – som i ettertid heller ikke fremsto som uproblematisk, miljømessig sett.

I striden dannet fiskere og miljøaktivister felles front mot en allianse som besto av bedriften, fagforeningen og kommunen, en frontlinje som voldte politisk besvær særlig mens Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakt og miljøvernminister. Både spektakulære og lovstridige aksjoner utspilte seg, med arrestasjoner til følge og solid mediedekning. Og som et lite paradoks i historien: Også Miljøverndepartementet ville jo før eller senere ha blitt pålagt å avslutte epoken med åpen og ubevoktet dør til sine kontorer. Men det var noen episoder med Bellona og Natur og Ungdom inne på statsråd Sissel Rønbecks kontor og en tønnebarrikade utenfor bygningen som ble en utløsende faktor for adgangssperrer, nøkkelkort og uniformerte vakter.

For øvrig var det ikke bare aktivister som ble politianmeldt i andre del av 1980-årene. Miljøbevegelsen hadde øvd et påtrykk da et styrket og offensivt Statens forurensningstilsyn skjerpet sine reaksjoner overfor forurensere. Norsk Hydro på Herøya var blant de større og kjente bedriftene som nå fikk anmeldelser og høye bøtekrav. Riksadvokaten fulgte på sin side opp med et varsel om å legge miljøbøtene på millionnivå. Det nyopprettede Økokrim fikk miljøkriminalitet som en hovedoppgave, sidestilt med økonomisk kriminalitet og med forurensning som én av fire underkategorier.

Nye løft og pakker i tillegg

I andre del av 1980-tallet satte regjeringen inn et forsterket trøkk i miljøvernpolitikken, og perioden står som ett av de budsjettmessige høydepunktene i departementets historie. Forurensningsarbeidet fikk høy prioritet. Nå kom nye løft for industri, kommuner og landbruk. Målene i de respektive handlingsprogrammene var innen rekkevidde. Og det ble rom for nye virkemidler til bruk i nærmiljøet så vel som i Nordsjøen. Dette var en tid med generelt stor oppmerksomhet rundt miljøproblemene i opinionen, noe som kan knyttes til synlige trusler som Tsjernobyl-ulykken og en algeinvasjon langs kysten i Sør-Norge.

Eksplosjonen 26. april 1986 i reaktor 4 ved kjernekraftverket i Tsjernobyl i daværende Sovjetunionen førte i seg selv til et betydelig løft når det gjaldt vår nasjonale beredskap og krisehåndtering, slik tilfellet var også internasjonalt. Norge hadde på dette tidspunkt ingen spesiell

beredskap for nedfall av radioaktivitet i en slik situasjon. Den første og største prøven besto i å komme ut med rask og riktig informasjon til publikum. Det gjorde ikke situasjonen bedre at Sovjetunionen valgte å holde saken hemmelig den første tiden, og at informasjonen vi senere fikk, var mangelfull. Men evnen til å improvisere og trekke på den ekspertisen man klarte å samle, var stor. Regjeringen var rask med å oppnevne et utvalg under ledelse av Miljøverndepartementet, som året etter ulykken kom med sine anbefalinger om økt norsk beredskap og om internasjonalt samarbeid om beredskap og bedre sikkerhet mot kjernekraftulykker.

Miljøpakkene var en oppfinnelse som ble lansert av statsråd Sissel Rønbeck i 1987. Pakkenes mottakere var byer og regioner som på forhånd inngikk i et oppryddingsprogram, og innholdet skulle utløse en positiv spiral. Bedre vannkvalitet i elven gjennom byen ble et incitament til å få gjort noe med trafikkstøy, som igjen medførte en lokal innsats mot luftforurensninger. Og jo større forvandling av elvefaret, fra grått til grønt, dess mer aktuelt å tilrettelegge for friluftsliv og ta vare på kulturminner. Miljøpakkene, med utspring i forurensningspolitikken, kom på et tidspunkt hvor departementets miljøby- og tettstedsprogrammer begynte å skyte fart.



Intet uvanlig syn så sent som i andre del av 80-tallet. Behovet for nye avfallspolitiske grep var åpenbare. Foto: Marianne Gjørv.

Den markante ansiktsløftningen i Drammensområdet fikk sin start med disse pakkene, som vi tidligere har sett. Romerike og Grenland fremstår med andre eksempler, og også i Kristiansandregionen, Trondheim og Rana har miljøpakkestatusen satt godt synlige spor i landskapet. For Oslos del kan Akerselva miljøpark føyes til listen. Pakkene avfødte en konkretisert miljøinteresse, økt lokal miljøkompetanse og nye samarbeidsmodeller der de ble satt ut i livet. Det tidligere omtalte programmet Miljøvern i kommunene (MIK) føyer seg til samme bilde og fikk et nedslag også på forurensningssiden.

Importert forurensning

Tenke globalt, handle lokalt, lød slagordet fra Verdenskommisjonen. Og det fantes etter hvert tallrike eksempler på at det nyttet med lokal handling. Men det fantes også en stadig bedre dokumentasjon på forurensningenes geografiske grenseløshet. Når sur nedbør utryddet fisken i Sørlandets sjøer og vassdrag, var årsakene i all hovedsak av langtransportert art. Og kalking var en lokal handling som åpenbart ikke rørte ved problemets kilder. Her måtte det handles globalt, i alle fall i en større sammenheng enn både lokalt og nasjonalt. Sur nedbørproblematikken og tilstandene i Nordsjøen dannet et utgangspunkt for Norges aktive rolle i arbeidet med internasjonale avtaler på Miljøverndepartementets saksområde.

To sentrale dokumenter er Helsingfors-protokollen om sur nedbør og Nordsjødeklarasjonene. Og de utslippskuttene som avtalelandene i første omgang forpliktet seg til, oppfylte Norge med solid margin, takket være oppryddingsprogrammene for industrien og kommunale avløp – med primært *lokale* siktemål. I mellomtiden var det innført skjerpede krav blant annet til svovelinnholdet i fyringsolje, noe som bidro til at utslippene i 1993 var redusert med 70 prosent, mens Helsingfors-protokollen krevde 30 prosent. Dokumentert dørfeing på egen adresse gir både tyngde i internasjonale avtaleforhandlinger og renere luft lokalt.

Men forurensningsbildet tillot aldri langvarige opphold på laurbærene. For mer avanserte måle- og analysemetoder viste at NOx – nitrogenoksider – hadde mer skyld i den sure nedbøren enn tidligere antatt, med skadevirkninger på innsjøer og vegetasjon, hav og helse. Norge hadde sluttet seg til gruppen av land med intensjoner om 30 prosents kutt. Og det aller meste av utslippene kom fra bil- og skipstrafikk, områder hvor prognosene pekte oppover og som ikke var omfattet av 1970-tallets oppryddingsprogrammer.

Tiltaksplaner i flere trinn ble vedtatt, med skjerpede avgasskrav for båter og biler, herunder ettermontering av katalysator i eldre biler, nye rensekrav i industrien og for oljefyring generelt, samt energiøkonomisering og mer godsfrakt fra vei til bane. Et blikk på stikkordslisten er nok til å fortelle at lerretet ville bli langt og motkreftene sterke. I 1994 hadde Norge innfridd

et avtalekrav om å stabilisere utslippene på 1987-nivå. Men fem år senere var stabilisering fortsatt en mer dekkende beskrivelse enn reduksjon.

Først de senere årene har Norge fått fart på tiltakene som reduserer utslippene av NOx. NOx-avgiften som ble innført i 2007 og avtalene mellom Miljøverndepartementet og næringsorganisasjonene om reduksjon av NOx-utslippene ledet til etableringen av Næringslivets NOx-fond. Fondet finansieres av bedrifter som er fritatt for NOx-avgift og gir tilskudd til bedrifter som gjennomfører utslippsreduserende tiltak. Avtalene innebærer at fondet skal medvirke til å redusere de årlige NOx-utslippene med 34 000 tonn i perioden 2008–2017.

70 prosent av midlene til å følge opp Nordsjødeklarasjonene ble blinket ut til dette formålet, ut fra prinsippet om mest kostnadseffektive tiltak med størst lokal og regional miljøgevinst. Også de to andre «hovedleverandørene» av forurensninger, industrien og landbruket, fikk sine andeler. Og oppfølgingen av deklarasjonene ga positive resultater på mange fronter. Men dermed ikke sagt at det ble et miljøpolitisk paradeløp. For nitrogen var og ble et miljøpolitisk minefelt. Og om statstilskuddet økte, medførte nye renseanlegg betydelige kostnader også for hver enkelt kommune. Men var det fosfor, nitrogen eller begge deler som truet Nordsjøen? Hvilken renseteknologi ville være mest relevant? Og kunne det for den saks skyld dokumenteres at algeinvasjonen i 1988 var et økologisk faresignal, fremkalt av overgjødsling?

Resultater som merkes

Et grunnleggende problem i det som ble til «nitrogensaken» på 1990-tallet var den smule usikkerhet som fortsatt heftet ved det naturvitenskapelige beslutningsgrunnlaget. Mangelfull dokumentasjon ga spillerom for skeptiske fagmiljøer og for den lokale motstanden som hadde vært til stede helt siden de første renseplanene ble lansert to tiår tidligere. Og føre-var-prinsippet og argumentene om Norges forpliktelser i henhold til Nordsjødeklarasjonene hadde fått trangere kår i lavkonjunkturen etter bankkrisen uten noen ny algeoppblomstring. Alliansen mellom fagmiljøer og kystkommuner som mente at renseprosjektet var symbolpolitikk og bortkastede penger kunne nok utropes til vinnere i den viktige mediekrigen, med de sentrale miljøvernmyndighetene som tapere. Men i 1999 var i alle fall fosfor- og nitrogenutslippene til Nordsjøen betydelig redusert siden 1985.

Og utslippskurver med slike mønstre var det flere av. I løpet av 1990-tallet var den første store oppryddingen langt på vei fullført. Dette lot seg påvise i utslippsmålinger for industrien, ved antallet avløpsrenseanlegg i kommunene og med andre indikatorer. Overvåkingssystemet som var utviklet, ga syn for segn. Frem til da hadde det meste vært konsentrert om de mest åpenbare forurensningsproblemene – og behandlet som punktutslipp. Nå innledet man

det som er blitt kalt den andre gjennomgangen av industrien, med et nytt og utvidet perspektiv for lovverk og forvaltning og med miljøgiftsatsing som ett stikkord.

Oppmerksomheten ble i større grad rettet mot såkalte diffuse forurensningskilder, dvs. miljøproblemer som mer sprang ut av produksjonsmønstre og livsformer i det moderne samfunnet, men hvor hvert enkelt utslipp hadde et ubetydelig omfang. Fossilt brensel, miljøgifter, ozonskadelige stoffer, overgjødsling og langtransporterte forurensninger kunne settes som overskrift over hvert sitt fyldige kapittel, og innholdsfortegnelsen kunne lett forlenges. Ett av



Avfallspolitikk ble en av hjertesakene til miljøvernminister Thorbjørn Berntsen. Foto: Natur og Ungdom / Bellona.

kapitlene ville omhandle overgangen til intensivt landbruk, et annet overgangen fra et samfunn hvor bilbruk og flyreiser var forbeholdt de få.

Tre hovedlinjer ble staket ut i utredningen «Virkemidler i miljøpolitikken» i 1995. Foruten en videreutviklet og målrettet bruk av miljøavgifter og reguleringer og forbud via lovverket, kom nå omsettelige kvoter for utslipp, et prinsipp særlig knyttet til det problemfeltet som nå var i ferd med å entre mediebildet, klimaendringene. For de «klassiske» forurensningsproblemene kan det noteres en rekke positive resultater av de virkemidlene som her ble lansert og av de planer og programmer som etter hvert var sluttført – samt av 40 års forurensningspolitikk for øvrig.

Ikke minst gjelder dette overgjødslingsproblemet. Fosfor- og nitrogentilførslene er redusert med henholdsvis drøyt 60 og rundt 40 prosent i forhold til 1985-nivået mellom Iddefjorden og Lindesnes. Sur nedbør-protkollen og andre internasjonale avtaler har gitt tilsvarende reduksjon i svovelnedfall og forsuringsskader. For bly- og kadmiuminnholdet i nedbør er det dokumentert kutt helt ned i 80 prosent. En offensiv avfallspolitikk har gitt store miljøgevinster. Norge er blitt et synlig langt renere land enn i 1972, på mange områder ikke til å kjenne igjen.

Gamle synder, nye utfordringer

Fisk har vendt tilbake i fjorder og vassdrag etter den store oppryddingen i forurensningskildene. Badelivet florerer på steder hvor den slags forbød seg selv for noen år siden, ved storbyer og industristeder, i sjøer og elver. Men renere vann forteller ikke alt. Å rydde opp i sjøbunn forurenset med miljøgifter er en omfattende jobb. 17 områder ble pekt ut for såkalt helhetlig opprydding, og gode resultater er notert, ikke minst i Oslofjorden og utenfor Drammen og Kristiansand.

I mange tilfeller er det ikke kommet stort lenger enn til kartleggingsstadiet. Kartlegging er imidlertid viktig nok. Mer eksakt viten om hvilke områder som er forurenset, gir bedre grunnlag for advarsler mot å spise visse typer sjømat. Økt kartlegging av miljøgifter førte til at det samlede fjordarealet med slike advarsler økte kraftig fra 1990-tallet og utover. Og blant de aktuelle kystkommunene med alvorlige problemer finner vi i dag flere av dem som for noen tiår siden motsatte seg enhver tanke om å rense sine utslipp til sjøen.

Heller ikke sterkt reduserte utslipp i luft og vann betyr at miljøgiftproblemet er løst. Og fisken som vender tilbake, er fortsatt forurenset av miljøgifter. For eksempel er stor ferskvannsfisk, som stor ørret, abbor og gjedde så forurenset av kvikksølv at gravide og ammende ikke bør spise slik fisk, og også andre bør begrense inntaket.

Internasjonalt har Norge lenge ligget i forkant med forbud mot og restriksjoner på bruk av miljøgifter, som vi senere skal se. Den tungt nedbrytbare miljøgiften PCB ble forbudt allerede i 1980. Flere andre miljøgifter ble også forbudt helt eller delvis, for eksempel nonylfenol,



Badelivet florerer på steder hvor den slags var lite fristende eller forbød seg selv for noen år siden, som her ved Huk på Bygdøy. Foto: Marianne Gjørv.

bromerte flammehemmere, fluorerte stoffer (PFOS) og kvikksølv. Arbeidet mot miljøgifter har endret seg de siste tiårene. Fra å være rettet mot å oppnå prosentvise kutt i utslipp av noen navngitte stoffer, slik de tidlige Nordsjødeklarasjonene la opp til, har man gått over til å arbeide ut fra et mål om å stanse utslipp av alle miljøgifter, særlig sentralt er målet om stans i utslipp av miljøgifter innen 2020.

Stortingsmeldingen «Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en trygg framtid» fra 2007 formulerer dagens politikk og fokuserer særlig på utfasingsmålet for miljøgifter. Her legges det til grunn at kjemikalieforurensning transporteres både via luft og vann i tillegg til utslipp fra punktkilder. Derfor vil en effektiv regulering kreve at Norge også jobber internasjonalt for å påvirke regionale og globale fora. Sentralt i så måte står det felles europeiske kjemikalieregelverket som Norge omfattes av gjennom EØS-avtalen.

Bedre produktmerking og styrket forbrukerinformasjon var også tiltak som ble løftet frem i stortingsmeldingen, samt opprydding i forurenset grunn og sjøbunn. Nye miljøgifter blir også stadig identifisert, og man har blitt mer oppmerksom på effekter som for eksempel hormonforstyrrelser. Enda mindre er kartlagt når det gjelder effekten av samlet belastning av flere kjemikalier samtidig. Denne såkalte cocktaileffekten har kommet stadig



Handling fører til holdning. Innsamling av lyspærer i Hægland barnehage i Kristiansand.
Foto: Lars Pedersen.

mer i søkelyset. En rekke trusler mot helse og arveegenskaper hos mennesker og dyr er dokumentert for de «gamle» kjemikaliene. Å holde tritt med en slik dokumentasjon for alle nye produkter – og å kartlegge sannsynlig langtidsvirkning av dem – er en forsknings- og reguleringsutfordring av betydelige dimensjoner.

Fra vann og luft til klima

Miljøproblemer knyttet til samferdsel er et felt hvor Miljøverndepartementet har hatt begrenset innflytelse. Allerede i 1977 ble det inngått et formelt samarbeid med Samferdselsdepartementet, den fysisk sett nærmeste naboen. Gjennom mange år pågikk det utredninger og dragkamp om hvorvidt veitrafikken og hele samferdselssektoren skulle legges inn under forurensningsloven. Miljøverndepartementet vant slaget, men tapte krigen om man ser på de høye grenseverdiene som ble satt for støy og luftforurensning.

Noe ble oppnådd gjennom 1990-årenes miljøbypakker og gjennom plansystemet generelt. Men i de større byene gir luftkvaliteten, eller tidvis nær sagt mangelen på sådan, en



Elbiler krever lite plass og gir lite utslipp. Foto: Marianne Gjørv.

påminnelse om uløste problemer – på et felt med tydelige målkonflikter og hvor interessene knyttet til bilbruk og fremkommelighet tradisjonelt har vært sterkest organisert.

Samferdselssektoren kan gi et inntak også til forholdet mellom forurensningsplager i byen og klimaproblemer i verden. En økende klimatrussel og løsninger og forbedringer på store deler av det øvrige «utslipps- og avløpsfeltet» har forskjøvet tyngdepunktet. Statens forurensningstilsyn har vært en nøkkelfaktor i denne delen av miljøpolitikken, og bemanning og kompetanse har økt i takt med oppgavene. I 2010 var det tid for en navneendring – til Klima- og forurensningsdirektoratet.



Et kraftverk, umettelig på søppel.
Foto: Lars Pedersen / Avfall Sør.

Klima i endring

En fullastet trailer svinger inn på et anlegg så hypermoderne at det etter utseendet å dømme kunne huse omtrent hva som helst. Den andre lastebilen skal noen kilometer lenger, til Støleheia som uten særlig tvil er et avfallsanlegg. Søppelfylling som det het – og var – i forgangne tider. Og der, gjennom vinduet i et kontrollrom – det anbefales definitivt å være på riktig side – kan du studere årstidenes skiftende matvaner hos befolkningen i Kristiansand og omegn. Kildesortert matavfall passerer i langsom revy på sin ferd mot å bli ettertraktet kompost. Mens traileren som svingte av tidligere viser seg å være lastet med «vanlig» avfall, råvaren som Returkraft er umettelig på og som sender fjernvarme og strøm ned til byen.

Klimapolitikk er mer enn kvoter fra Kyoto og månelandinger på Mongstad, det er også noe så tett på folks hverdag som søppel. Metangassen fra de fyllingene som ikke lenger er tillatt, var 20–22 ganger mer aggressiv mot klimaet enn CO_2-utslipp. De store avfallspolitiske grepene som startet på 1990-tallet, gjaldt både klima og forurensning generelt. Kristiansand ble en pioner med sin energi- og klimaplan, senere utvidet med fem nabokommuner og med det som skulle bli Avfall Sør – et solid bidrag til at fyllingenes andel av de norske klimagassutslippene er blitt halvert, fra 4 til 2 prosent.

Returkrafts nærmest sterile lokaliteter fremstår som et europeisk referanseanlegg. For den som bare er innom foajeen minner skjermen på veggen om en gasspeis, eventuelt et TV-program om Dantes Inferno. For det brenner godt der det enorme søppelberget gradvis sluses inn, 60 meter under kontrollrommets utsiktsplatå i toppetasjen. Alarmen gikk den gangen et avdanket kjøleskap med flagrende dør ble forvekslet med et menneske med viftende armer. Men også i dette tilfellet kunne metallet som ble tilbake i asken kjøres opp til Støleheia for videre resirkulering.

Dit kommer også privatbiler med og uten henger, slik de nå gjør Norge rundt, med last til samvittighetsfull sortering i «Annet brennbart», «Metall», «Papp» osv. Containere som med sin systematikk har noe til felles med kjøpesentre, men med motsatt fortegn. I terminologien hvor søppelfyllingen er blitt miljøpark, heter avfall sekundære ressurser. Borte er naboprotester mot stinkende søppelberg, nå kan du følge linkene fra Returkrafts nettsider og like dem på Facebook.

Eller du kan i stille undring se en og annen søppeltrailer som fortsatt kjører Returkraft hus forbi fordi avfallsmeglere i den konkurranseutsatte delen av bransjen har funnet det mer lønnsomt å dirigere dem til Sverige. Men med deponiforbudet av 2009, og uten Returkraft, ville 18–20 vogntog daglig ha tatt turen. Uansett er avfallseksporten til Sverige mikroskopisk i forhold til vareimporten fra Kina.

«Vi gjør byens viktigste jobb», lyder mottoet til ett av landets avfallsselskaper. Sikkert ikke langt unna en miljøpolitisk sannhet, samlet sett. Og uten å få unna ting fra hyller og loft risikerer vi dessuten at kjøpefesten bremser opp. Men det var vel ikke det de tenkte på?

Første klimaavgift

Hvor skal Norge kutte klimagassutslipp for å oppfylle sine forpliktelser? Spørsmålet er faglig krevende, politisk konfliktfylt – og i 1972 fortsatt ganske usynlig i saksmylderet i det nye departementet. Men noe er i emning. Og avfall er én innfallsvinkel.

I 1975 trakk Miljøverndepartementet opp linjene for en avfallspolitikk, den første helhetlige sådanne. Temaet inngikk i en stortingsmelding om tiltak mot forurensninger som varslet en dreining av innsatsen fra opprydding til forebyggende virksomhet. Meldingen hentet inn materiale som ga den første samlede oversikten over forurensningssituasjonen og over utviklingen hjemme og ute. Likeså ga den et overblikk over den kunnskapen man på dette tidspunktet hadde om de globale følgene av forurensningene. Og her er meldingen fremsynt. I ett av avsnittene pekes det på faren for at produksjon og forbruk av energi kan gi langsiktige endringer i klimaet. Temaet hadde vært oppe på FNs store miljøvernkonferanse i Stockholm i 1972, og det verserte innen forskning og forvaltning. Men i mediebildet og den offentlige debatt lå klimaforskning og drivhuseffekt fortsatt et tiår frem i tid.

Ordparet «klimaendring» og «menneskeskapt» entret miljødebatten i 1987 med rapporten «Vår felles framtid» fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. Perspektivene var urovekkende. Men det vitenskapelige grunnlaget for mottiltak var fortsatt mangelfullt, og motkreftene mobiliserte i land etter land. Argumenter mot tiltak som kunne redusere utslippene av klimagasser, florerte. Klimakonvensjonen som ble underskrevet på den store Rio-konferansen i 1992, ga rammeverket for internasjonale klimaforhandlinger selv om det ikke ble enighet om å tallfeste utslippskutt for enkeltland. På dette tidspunkt var Norge godt i gang med å utforme sin klimapolitikk, også som basis for en aktiv rolle internasjonalt, som vi senere skal se.

På hjemlig mark står innføringen av en CO_2-avgift på fossilt brensel i 1991 som noe av en merkestein. Og under internasjonale forhandlinger kunne Norge slå i bordet med å være blant de aller første med en klimamotivert avgift på utslipp. Olje- og gassvirksomheten sto for 20 prosent av de norske utslippene. Sammen med andre virkemidler anser departementet at denne avgiften førte til lavere utslippsvekst enn hva som ellers ville ha vært tilfelle i en tid hvor produksjonen i Nordsjøen økte.

CO_2-avgiften bidro til at oljeselskapene utviklet ny og mer klimavennlig teknologi. Dessuten hadde avgiften en symboleffekt ved å synliggjøre prinsippet om at forurenser skal betale. Hovedinnretningen på denne avgiften ble beholdt frem til klimakvotesystemet ble innført med full tyngde fra og med 2008, tross flere fremstøt for å basere avgiftene mer direkte på brenselets karboninnhold og for en mer konsekvent avgiftslegging av industriens kull- og oljebruk.



CO2-avgiften på fossilt brensel synliggjorde prinsippet om at forurenser skal betale.
Foto: Miljøverndepartementet.

I førersetet

Ved inngangen til 1990-tallet kom de departementene som var mest involvert i klimapolitikken, til en felles forståelse av utviklingen i klimagassutslippene – og det var ingen tvil om at en fremskrivning viste faretruende bratte kurver. Gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe fikk man en plattform for å søke omforente tiltak. Delegasjonen til de internasjonale klimaforhandlingene ble ledet av Miljøverndepartementet i samspill med Utenriksdepartementet.

Andre elementer i klimapolitikken midt på 1990-tallet var en avtale om utslippskutt fra aluminiumsindustrien, innføringen av en sluttbehandlingsavgift for avfall og nedsettelsen av Grønn skattekommisjon. Og i 1995 fremla regjeringen en nasjonal klimahandlingsplan med Klimakonvensjonen fra Rio-konferansen som en sentral premissleverandør. Føre-var-prinsippet og kostnadseffektive avgiftssystemer var to av elementene i planen.

CO_2-avgiften fikk for øvrig et noe turbulent liv. For bensin kom den nok i stedet for andre avgifter, for oljevirksomhet og industri kom den i tillegg til andre. En sen budsjettkveld kunne Stortinget sette avgiften opp, senere ble det støy med bensinpriser, og avgiften ble satt



Rikt på ren og fornybar energi, så hvor ta klimakuttene? Foto: Marianne Gjørv.

ned. Enkelte sektorer fikk innfridd sine krav om en mer økonomisk bærekraftig avgift, mens bedrifter innen enkelte industrigrener fikk frivillige avtaler i stedet for avgift. De overordnede hensyn var ikke alltid like synlige.

Forurensningsloven ble også tatt i bruk da klimapolitikken skulle utformes. Dette var særlig aktuelt overfor nye gasskraftverk. Bruken av forurensningsloven overfor gasskraftverk skapte uenighet og førte til Bondevik I-regjeringens avgang i 2000. Det ble senere etablert praksis at utslipp av klimagasser krever tillatelse etter forurensningsloven, og at det kan stilles teknologikrav for å redusere utslippene.

Over til kvoter

Allerede tidlig på 1980-tallet hadde byråkrater, forskere og enkelte politikere forstått at Norge ville få spesielle utfordringer i klimapolitikken. Til forskjell fra det øvrige Europa hadde vi lite

av CO_2-utslipp å kutte i kraftsektoren, vannkraften er jo både ren og fornybar. Vi hadde vår tungindustri i form av vannkraftbaserte hjørnesteinsbedrifter i distriktene. Og vi hadde en petroleumsindustri som utgjorde en økende andel av vår økonomi og våre utslipp.

Det kvoteutvalget som Bondevik I-regjeringen nedsatte i 1998, var en umiddelbar oppfølging av Kyoto-protokollen året før – og regnes som det første i sitt slag internasjonalt. Etter Kyoto-protokollen skulle industrilandene etter et kvotesystem redusere sine klimagassutslipp med minst 5 prosent i løpet av perioden 2008–2012 i forhold til 1990-nivået. I det differensierte systemet var Norge blant de få land som i stedet for kutt kunne begrense sin utslippsøkning til 1 prosent fra 1990-nivået. Stoltenberg I-regjeringens klimamelding i 2001 la hovedvekten på et kvotesystem for å klare utslippsforpliktelsene, men la ikke opp til å innføre dette for årene frem til den formelle periodestarten i 2008, i motsetning til Bondevik II-regjeringen som overtok etter stortingsvalget samme høst og fikk innført kvotesystem fra 2005.

Men mens departementet og regjeringen forberedte den kvoteloven som skulle danne basis i klimapolitikken, ble det klart at EU fra 2005 ville innføre et system som på vesentlige punkter atskilte seg fra det både Stoltenberg I og Bondevik II hadde lagt opp til. EUs hovedsiktemål var i første omgang å få dekket CO_2-utslipp fra kraftsektoren og skjermet industri. Nå valgte man å tilpasse seg EU-opplegget, dels for å kunne koble seg på det europeiske kvotesystemet, dels for å unngå problemer hvis og når EUs kvotedirektiv ble tatt inn i EØS, noe som skjedde fra 2007. Kvotesystemet ble anslått å dekke rundt 10–15 prosent av de norske klimagassutslippene da det ble etablert i 2005. Fra utvidelsen i 2008 dekket det om lag 40 prosent av utslippene.

I Stoltenberg II-regjeringens klimamelding fra 2007 trekkes det opp tre fremtidige hovedmål: Et karbonnøytralt Norge i 2050, et mål som senere ble fremskyndet til 2030. Frem mot 2020 påtok Norge seg en forpliktelse om globale utslippskutt tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990, under senere forhandlinger høynet til 40 prosent på visse vilkår. Og Norge skjerpet sin Kyoto-forpliktelse – fra 1 prosent over til 9 prosent under 1990-nivået. Meldingen dannet grunnlag for et tverrpolitisk klimaforlik i Stortinget, bestående av alle partier unntatt Fremskrittspartiet, med en ambisjon om at «om lag to tredeler» av utslippskuttene skulle tas nasjonalt.

I klimameldingen av 2007 la regjeringen opp til å videreføre de generelle, sektorovergripende virkemidlene, supplert med klimahandlingsplaner og utslippsmål for hver enkelt av de viktigste «utslippssektorene»: petroleum og energi, transport, landbruk og fiske, industri, avfall og det øvrige kommunale ansvarsområdet. Statens forurensningstilsyn hadde her på oppdrag fra Miljøverndepartementet utredet tiltak over et bredt register. Handlingsplanene besto av en omfattende rekke med virkemidler som skulle utvikles i de ulike sektorene for å få ned utslippene.

Endringene merkes

Men ytterligere virkemidler måtte på plass. Som grunnlag for en ny stortingmelding om klimapolitikken fikk Klima- og forurensningsdirektoratet, sammen med en rekke andre berørte direktorateter og fagetater, i oppdrag å utrede mulige nye tiltak og virkemidler frem mot 2020. Rapporten «Klimakur 2020» ga ikke anbefalinger om hvilke tiltak og virkemidler som burde gjennomføres, men presenterte et faktagrunnlag og ga ulike alternativer og muligheter. Rapporten er et viktig grunnlag for regjeringens arbeid med den nye klimameldingen.

Klimaendringer har begynt å sette spor i havområdene. Fremmede plante- og dyrearter inntar norsk natur. Men tiltak mot klimaendringene kan gi sterkt beslektede resultater. Som vi tidligere har sett, har vindmøller og småkraftverk både et klimavennlig energipotensial og et konfliktpotensial overfor naturvern- og friluftsinteressene. Et spørsmål som har meldt seg, er om «klimakrisa» har kommet til å overskygge mange andre, viktige miljøvernutfordringer i den offentlige debatten.



Regnbed på Risvollan i Trondheim, et klimatilpasningstiltak med støtte av Framtidens byer.
Foto: Marianne Gjørv.

Dynga som forsvant

Klimagassutslippene øker totalt sett. Men regnskapet rommer suksesser av varierende størrelse og med en historie tett på folks hverdag. Både spesialavfall og den ordinære avfallsbehandlingen hadde hatt sin plass på departementets agenda gjennom det meste av historien, og det var et fremskritt da den nye forurensningsloven ble gjort gjeldende for kommunale avfallsanlegg tidlig på 1980-tallet. Men en stortingsmelding i 1992 markerte en ny giv på dette området. Tittelen lød «Om tiltak for reduserte avfallsmengder, økt gjenvinning og forsvarlig avfallsbehandling». Avfallspolitikk har et bredt miljøperspektiv: forurensning, ressurser, arealer. Men i likhet med for bymiljøprogrammene som ble dratt i gang på samme tid, har klimadimensjonen blitt stadig tydeligere også på avfallsfeltet.

Kristiansand kommune var blant de første i landet med en egen energi- og klimaplan, med ambisiøse mål for reduksjon i energibruk. Pionervirksomhet innen avfallsbehandling inngår i bildet. Da Kristiansand vokste ut av sitt gamle avfallssystem ble det, med Miljøverndepartementet som pådriver, bygd opp et selskap som etter hvert omfattet hele Agder. Parallelt

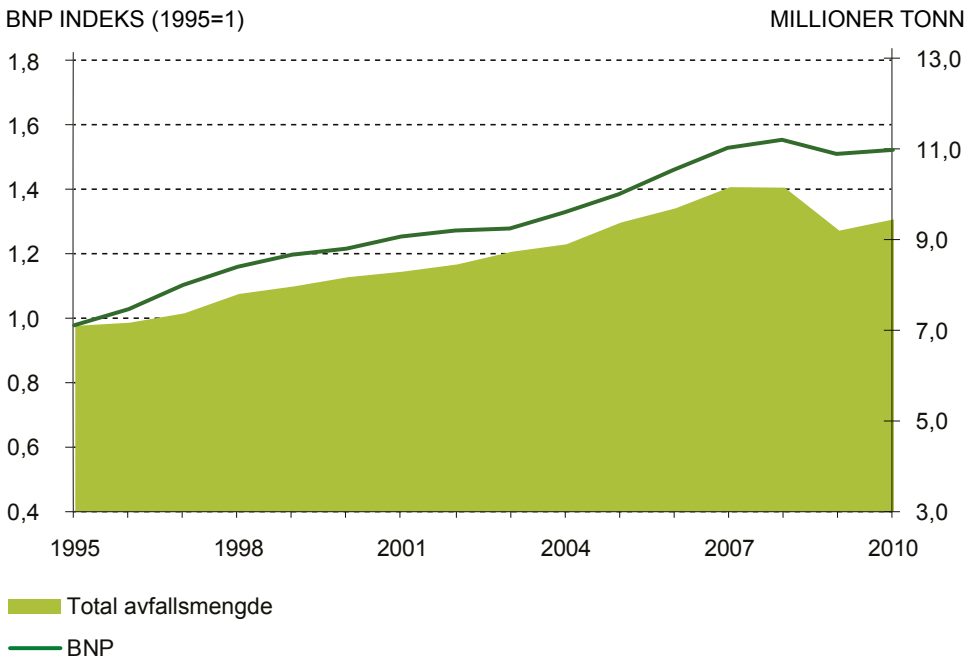


Matavfall fra Kristiansand-regionens befolkning, i starten på sin ferd mot ettertraktet kompostjord. Foto: Lars Pedersen / Avfall Sør.

pågikk arbeidet med en klimaplan som også omfattet nabokommunene. Energigjenvinnings- og forbrenningsanlegget som ble åpnet i 2010 bidrar betydelig med lokal energiproduksjon: fjernvarme til 15 000 boliger og elektrisitet til 5 000 når alt er ferdig utbygd. På landsbasis vitner 18–20 slike anlegg om at avfallsbransjen har tatt utfordringen med skjerpede krav til den kommunale behandlingen av husholdningsavfall – og med den konkurranseutsettingen av næringsavfall som ble innført i 2004.

Rundt 80 prosent av alt avfall her i landet blir nå gjenvunnet, en toppnotering internasjonalt. I like skarp kontrast til situasjonen på 1970-tallet blir over 90 prosent av alt farlig avfall samlet inn. Den totale avfallsmengden har økt med 34 prosent de siste 15 årene, her avleirer forbrukersamfunnet en statistikk som ufortrødent peker oppover. Men i den samme perioden er utslippene av klimagassen metan fra avfall redusert med 30 prosent som et resultat av skjerpede regler for deponering og nye krav til oppsamling og utnyttelse av denne gassen. I

→ Utvikling i avfallsmengder og BNP fra 1995 til 2010



Avfallet vårt behandles langt mer miljø- og klimavennlig enn før, men mengden øker i takt med velstanden. Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2011 / miljøstatus.no.

det store og hele er den avfallspolitikken som ble trukket opp i 1992, gjennomført – i hovedsak gjennom kommunale avfallsplaner.

Den nyere avfallshistorien har for øvrig noen innslag hvor frivillige avtaler har redusert reguleringsbehovet. Planene om en avgift på sluttbehandling av avfallet og fordelingen mellom næringsliv, husholdninger og kommuner hadde vært gjenstand for mange møter og kost/nytteregnestykker. Miljøvernminister Thorbjørn Berntsen var den som løftet avfall til topps på den politiske dagsordenen, og nå skar han igjennom og avkrevde sine medarbeidere et mer konkretisert stykke praktisk regning. Hvorpå han gikk ut i mediene og forkynte at sluttbehandlingen ville koste hver familie en pølse med lompe i måneden – og det har vi råd til for et bedre miljø!

Heller ikke kommuner eller næringsliv dannet motkrefter da avgiften ble utformet. I 2010 ble imidlertid den delen av sluttbehandlingsavgiften som var knyttet til forbrenning, likevel avviklet, blant annet på grunn av konkurransesituasjonen overfor svenske forbrenningsanlegg. Emballasjeavtalene kunne baseres på frivillige avtaler og en påtenkt emballasjeavgift droppes til fordel for en frivillig avtale med høye krav til gjenvinning. Returordninger på andre områder ble også utviklet, til dels basert på avtaler, men også på klare krav i forskrift. Norge var blant annet først ute med å lage returordning for elektriske og elektroniske produkter.

Men avfalls*mengden* øker fortsatt. Og selv om matvarer som kastes, får et atskillig mer klimavennlig endelikt enn før, har Østfoldforskning fremlagt noen tankevekkende tall: Å produsere den maten som årlig kastes, tilsvarer klimagassutslipp fra 160 000 personbiler, og hadde all mat som kastes blitt til biogass, kunne det erstattet drivstoff til 16 000 biler.

Klima Norge rundt

«Framtidens byer», heter et program som ble varslet i regjeringens klimamelding fra 2007. De 13 største byene, med halvparten av landets befolkning, har her inngått en bindende avtale med fire departementer og kommunenes interesseorganisasjon, KS.

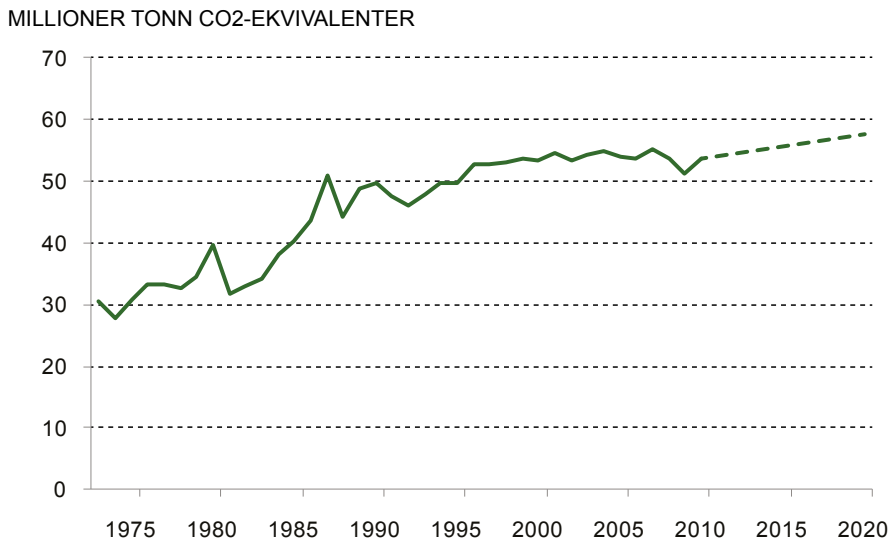
Hovedmålet er å redusere klimagassutslippene og samtidig forbedre det fysiske bymiljøet. De fire innsatsområdene er areal og transport, energi i bygg, forbruk og avfall samt tilpasning til klimaendringer. Høsten 2008 og vinteren 2009 utarbeidet byene sine handlingsplaner. Byene har ambisjoner om å redusere egne klimagassutslipp raskere enn det som ligger i den nasjonale målsettingen i klimaforliket. Hundrevis av tiltak og prosjekter er satt i gang under paraplyen til Framtidens byer.

I 2010 var tiden inne til å synliggjøre et knippe delresultater fra «Klimaløftet», et program departementet også startet i 2007, med deltakelse fra et stort antall bedrifter i mange størrelser og bransjer. En strømleverandør meldte om halverte klimagassutslipp fra egen bedrift med

enkle midler, så pass enkle som kundemøter på videokonferanse og å kreve klimaregnskap av sine leverandører. En bilimportør satte i gang biodieselforskning på egenhånd og monterte partikkelfiltre i alle biler hvor dette ikke var fabrikkstandard. Som gjennomgående erfaring pekte deltakerselskapene på sitt klimaarbeid som et konkurransefortrinn. – Myndighetene alene sitter ikke med alle løsningene, kommenterte miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

Klimaløftet retter seg mot skoler så vel som næringslivet. En grunntanke i programmet går ut på at samarbeid er bedre egnet enn avgifter til å skape endringer. Hvor mye monner slikt egentlig i det store klimaregnskapet? Miljømyndighetenes svar vil være at kildesorteringen og hele den øvrige rekken av tiltak i nærmiljøet – enten programmet heter klimaløft eller miljøby – bringer klimapolitikken inn i folks hverdag. Handling skaper holdning, trolig mer enn omvendt.

→ Utslipp av klimagasser fra 1973 til 2010 og framskrivning til 2020



Utslipp av klimagasser fra 1973 til 2010 og framskrivning til 2020. Kilde: Klima- og forurensningsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, 2011 / miljøstatus.no.



Solcellepanel pryder bygningen til USAs FN-delegasjon i Geneve. Foto: Marianne Gjørv.



Norge er en stor nettoimportør av luftforurensninger, blant annet fra britiske kullkraftverk.
Foto: Marianne Gjørv.

Et land i verden

Når opprettelsen først var bestemt og prosessen godt i gang, var det gode grunner til å dra på litt ekstra i sluttfasen: Å representere verdens første miljøverndepartement ga en markeringseffekt på verdens til da største miljøvernkonferanse, «Bare én jord», i Stockholm i 1972. Den norske delegasjonen sto imidlertid i en solid tradisjon. Norge var blant de 24 landene bak dannelsen av Den internasjonale naturvernunionen (IUCN) i 1948, i dag verdens største miljøvernorganisasjon som på global basis har hånd om klassifiseringen av truede arter og økosystemer gjennom de såkalte rødlistene. Likeså ble FNs miljøprogram UNEP, som sprang ut av Stockholm-konferansen, en samarbeidsinstans med Norge som aktiv deltaker.

Både nord/sør- og datidens øst/vestmotsetninger la rett nok sine begrensninger på konferansearbeidet. Observatører antydet en navneendring fra «Bare én jord» til «Bare 114 kloder». Men konferansen ble retningsgivende for det internasjonale miljøsamarbeidet i de kommende tiårene. Det ble fastslått at landene har et felles ansvar for klodens fremtid – og at hvert enkelt land har et ansvar for ikke å skade miljøet utenfor sine egne grenser.



Norge skulle komme til å innta en synlig rolle i internasjonalt miljø- og klimaarbeid, mer fremtredende enn i flaggborgen utenfor FN-bygningen i Geneve. Foto: Marianne Gjørv.

En havmiljønasjon

Posisjonen som en betydelig nettoimportør av hav- og luftbåren forurensning – og som kyst- og sjøfartsnasjon – var en vesentlig grunn til Norges internasjonale miljøengasjement fra 1960-årene og fremover. Oslo-konvensjonen, som etter hvert forbød skip å dumpe og forbrenne industriavfall i Nordøst-Atlanteren, ble undertegnet rett før Stockholm-konferansen i 1972. Initiativet kom fra norsk side, og konvensjonen dannet modell da FN vedtok den globale London-konvensjonen – som ble arena for den opprivende debatten på 1980-tallet for å stanse atommaktenes dumping av radioaktivt avfall utenfor fattige øystater i Stillehavet.

FNs skipsfartsorganisasjon IMO utarbeidet samtidig, i 1973, omfattende globale regler for å hindre utslipp av olje, kjemikalier, søppel og kloakk fra skip – senere utvidet til også å gjelde skadelige luftutslipp. IMO har også etablert regler for å hindre spredning av fremmede



Kyst- og sjøfartsnasjonen Norge ble en pioner i arbeidet med å redde havmiljøet. Her ser vi norske skip i havnen i Hamburg i 1960. Foto: Wilh. Wilhelmsens fotoarkiv.

organismer, regler for å begrense helse- og miljøskader ved opphugging av skip og nylig også regler som begrenser klimagassutslipp fra skip.

Et samarbeid ble på denne tiden også bygd opp mellom landene rundt Nordøst-Atlanteren for å få kontroll med utslippene fra virksomhet på land og fra oljeplattformene. Pariskonvensjonen fra 1974 ble sentral i å redusere forurensning i dette havområdet, og her er det gjort betydelige fremskritt. På 1990-tallet ble Oslo- og Paris-konvensjonene slått sammen til en ny konvensjon for det nordøstlige Atlanterhav, nå omtalt som OSPAR, og arbeidet utvidet til også å omfatte beskyttelse av arter og habitater.

På begynnelsen av 1980-tallet gikk alarmen fra forskerhold i Tyskland om Nordsjøens snarlige død. De åtte landene rundt Nordsjøen tok alarmen på alvor. Vest-Tyskland innkalte til ministerkonferanse i Bremen i 1984, og den første ministerdeklarasjonen om å redusere forurensningene i Nordsjøen ble vedtatt. En rekke konferanser fulgte de neste årene, den siste i Bergen i 2002.

På en egen temakonferanse i Bergen i 1997 deltok også fiskeriministrene fra Nordsjølandene samt EUs fiskerikommissær for å styrke miljøaspektet ved utøvelse av fiske – og spesielt i EUs fiskeripolitikk. Nordsjøkonferansene vedtok ambisiøse politiske mål og ble en motor for å utvikle mer juridisk bindende tiltak under Oslo- og Paris-konvensjonene. Fra norsk side var denne internasjonale plattformen særlig viktig for å fremforhandle løsninger for å stanse utslippene av radioaktive stoffer fra det britiske Sellafield-anlegget.

Det er også et større bilde her. Gjennom FNs havrettskonvensjon fra 1982 fikk Norge råderett over omfattende fiskeriressurser i den økonomiske sonen og petroleumsressurser på kontinentalsokkelen. Disse rettighetene medførte også forpliktelser, blant annet til å beskytte havmiljøet. Miljøkampen på 1980- og begynnelsen av 1990 tallet ble i stor grad ført på havet, billedgjort ved miljøaktivister i gummibåter i protest mot skip som dumper gifttønner i havet. I 1995 var det protestene fra Greenpeace mot dumpingen av oljeinstallasjonen Brent Spar i Nordsjøen som preget debatten. Norge inntok i disse årene fremskutte miljøposisjoner i forhandlingene.

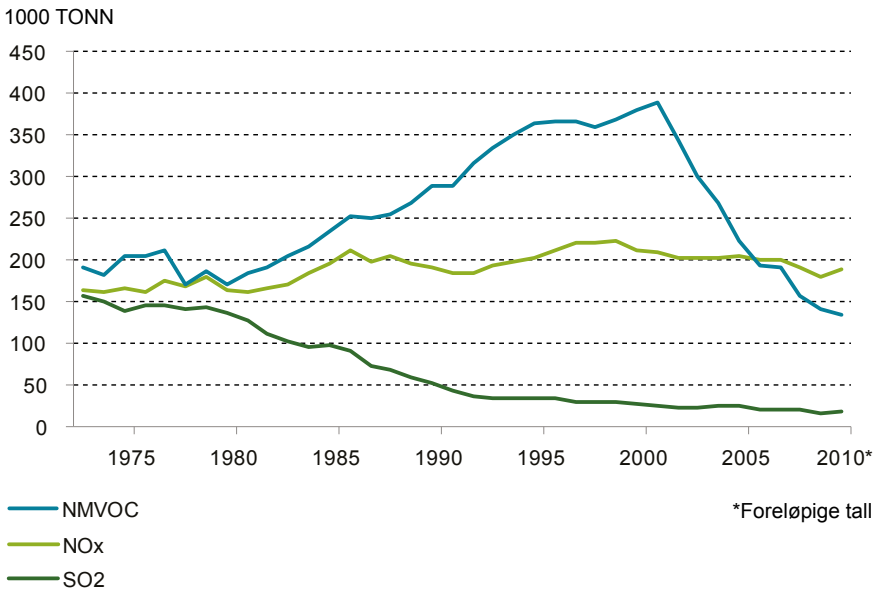
Siden den første stortingsmeldingen om havmiljø, «Rent og rikt hav», fremmet av Miljøverndepartementet i 2002, er det utarbeidet forvaltningsplaner for de norske havområdene, fra Barentshavet/Lofoten via Norskehavet og i 2013 skal man være fremme i Nordsjøen/Skagerrak. Viktige politiske prosesser er kanalisert innenfor rammene av forvaltningsplanene, senest spørsmålet om petroleumsvirksomhet utenfor Lofoten og Vesterålen. Disse forvaltningsplanene er pionerarbeid i internasjonal sammenheng ved å beskytte havområdenes økologiske funksjon og produktivitet og samtidig legge til rette for økonomisk utnyttelse av ressursene. De norske forvaltningsplanene har vært modell for EUs havstrategidirektiv fra 2008. Det er rimelig å anta at Norges pådriverrolle for å beskytte havmiljøet, forankret i en offensiv nasjonal miljøpolitikk, har medvirket til å styrke posisjonen som maritim stormakt.

Kampen mot sur nedbør

Solid dokumentasjon av omfang og årsakssammenhenger – dette var en forutsetning også for å kunne ta opp kampen mot den lufttransporterte forurensningsimporten. Å skaffe seg allierte likeså. Sverige hadde de samme problemene med sur nedbør og døde fiskevann. Og Nordisk Råd hadde helt siden 1950-tallet vært en viktig plattform for miljøforvaltningen i de fem landene. Herfra ble saken brakt videre til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som med sitt nettverk av forskning og analyse ble en stadig mer sentral instans, også i arbeidet med å bekjempe langtransportert forurensning.

Først over på 1970-tallet ble denne «transportvirksomheten» vitenskapelig dokumentert. Det skjedde gjennom et stort, internasjonalt luftmåleprogram i regi av OECD hvor Norsk institutt for luftforskning (NILU) hadde en sentral rolle. Prinsippet om at forurenseren skal betale for opprydding og forvoldt skade ble utformet og utdypet i denne sammenheng. Og da prinsippet ble utvidet fra industri til å gjelde all virksomhet, hadde delegasjonen fra Miljøverndepartementet en pådriverrolle i forståelse med Finansdepartementet. Da det

→ Utslipp av langtransportgasser fra 1973 til 2010



Som storimportør av luftforurensninger, kan Norge notere både markant nedgang i utslipp – og stabilitet. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet, 2011 / miljøstatus.no.

kom til vedtaksfasen, fikk den unge og nytiltrådte miljøstatsråden Gro Harlem Brundtland sin internasjonale debut som møteleder på OECDs ministermøte i Paris i 1974. Mye ble lirket på plass i aller siste runde. Det gjaldt å bruke sine overtalelsesevner, og det nyttet, noterte Brundtland i sine memoarer.

Bekjempelsen av langtransporterte luftforurensninger fikk et gjennombrudd i andre del av 1980-årene, i og med Helsingfors-protokollen om sur nedbør. Norges rolle var av stor betydning både her og i forhandlingene som førte frem til Sofia-konvensjonen om å stabilisere utslippene av nitrogenoksid, som hadde større skyld i sur nedbør og døde fiskevann enn tidligere antatt. Men ved å slutte seg til gruppen av land med de mest ambisiøse målene, 30 prosents kutt, økte utfordringene tilsvarende på hjemmebane, som vi tidligere har sett.

Begrepet «strikkejakkediplomati» skriver seg fra fasen hvor Norge slet med å overbevise britiske myndigheter om den norske fiskedødens opphav. En mye brukt strategi gikk ut på å invitere britiske beslutningstakere til Sørlandet, med faglig og pedagogisk vel tilrettelagt program på en forskningsstasjon og med påfølgende hyggelig middag. Ved disse arrangementene fikk alltid ministeren eller statssekretæren overrakt en ekte lusekofte i gave, ledsaget av noen ord om forventet handling. Ispedd en påminnelse om at den laksen du fikk servert nå, kunne vært fisket i elven her hvis den ikke var blitt utryddet på grunn av sur nedbør. En balanse mellom diplomati og misjonering, bemerker veteraner i Miljøverndepartementet i dag, og kolleger i Utenriksdepartementet er neppe uenig.

Og da et britisk, statlig kraftselskap dro i gang en bagatelliseringskampanje overfor de nordiske landene, slo Miljøverndepartementet tilbake og holdt pressekonferanse i London. Med vitenskapelig dokumentasjon i hånd plukket man fra hverandre budskapet om at «bekken du drikker fra i denne vakre grønne skogen, er ikke surere enn en cola». Sekvensen utløste en parlamentshøring hvor den norske delegasjonen fikk redegjøre nærmere for sitt materiale – og kom vesentlig bedre fra det enn det statlige energiselskapet. Det gjaldt å finne egnede angrepspunkter og å utnytte dem som et supplement til det mer konvensjonelle konvensjonsarbeidet.

En bro mellom øst og vest

Et startsted for dette arbeidet var det daværende KSSE, Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa, der stort sett alle øst- og vestblokkland var representert. Helsingfors-akten fra 1975 sees primært som et skritt på veien mot avspenning og nedrustning. Men i den spede begynnelsen lette man etter mulige broer å møtes på. I kaldkrigsperspektivet fremsto miljøvern som så pass ideologisk ukontroversielt at det endog var noe ungdom i kommuniststatene fikk lov å demonstrere for. Miljøvern ble en slik bro, etter hvert en viktig sådan. Og langtransportert forurensning var et saksfelt å gripe fatt i, så synlige som disse problemene nå var

blitt. To blokker kom til å prege areaen, et aktivt og utålmodig Norden mot kontinentet og Storbritannia som huset de fremste forurensningskildene og fryktet kostnadene.

Sovjetunionen hadde tidligere tatt til orde for et internasjonalt samarbeid mot luftforurensninger, initiativer som ble møtt med vestlig skepsis under den kalde krigen. Men da de nordiske landene og Sovjetunionen nå fant sammen på dette saksfeltet i KSSE, lyktes man i alle fall med den knipetangsmanøveren som brakte saken inn i FN-systemet, der konvensjonen om langtransportert, grenseoverskridende forurensning ble signert i 1979. Under konvensjonens paraply ble det bygd opp et omfattende nett av forskning, overvåkingsprogrammer og kunnskapsutveksling, og det ble bygd tillit og kontakt mellom forskere og beslutningstakere. Dette gjorde det mulig å utvikle stadig mer treffsikre protokoller. Svovelprotokollen av 1985 ble den første av konkret og forpliktende art og med syv andre protokoller som er kommet til i årenes løp, er alle viktige forurensningsområder nå dekket.

Og jo lenger frem i protokollprosessen, dess mer treffsikre tiltak. Det gjaldt både for reseteknologi og prinsipper. Å ta utgangspunkt i naturens tålegrense, som forskerne nå visste mer om, fremsto som mer effektivt enn et krav om 30 prosent flatt kutt i utslippene. Jo større oppgraderingsbehov i gammel industri, dess dyrere. Men sukret med omstillingsbistand ble det aksept for prinsippet – noe som kan sees som en forløper til klimaprosessen.

Nikkel og atomavfall

På samme måte som i KSSE ble miljøvern en bro også i det tosidige forholdet mellom Norge og Sovjetunionen da Mikhail Gorbatsjov varslet perestrojka og tøvær i 1987. Miljøproblemene var alvorlige i grenseområdet lengst nord, men «fordelen» med dem var at de kunne drøftes løsrevet fra forsvars- og sikkerhetspolitikken. Å redusere forurensningen fra nikkelverkene kloss inntil grensen ble det første fellesprosjektet. Og i likhet med sur nedbør-problemet måtte skadevirkningene på natur og helse dokumenteres grundig før løsninger kunne lanseres og drøftes. I 1996 inngikk partene en samarbeidsavtale om et avansert renseprogram, men det viste seg snart at president Boris Jeltsins signatur primært hadde karakter av en slags høflighetsgest. Heller ikke Syse-regjeringens bistand på 300 millioner kroner førte til handling hos den russiske industrigiganten. Det mest konkrete som ble oppnådd, var at størsteparten av beløpet ble tilbakebetalt.

Både teknologien og regelverket finnes på russisk side. Men skal man lykkes med å ta det i bruk, må landets myndigheter mobilisere tilstrekkelig styrke til å få det mektige storkonsernet på banen. Om de konkrete resultatene jevnt over er beskjedne, har imidlertid prosessen hatt en egenverdi med hensyn til kunnskaps- og alliansebygging. Norge har imidlertid fått gjennomslag for en økologibasert forvaltningsplan for havområdene og bistår nå Russland



Norsk bekymring for forurensning fra smelteverket Nikel var en viktig grunn til at Norges miljøvernsamarbeid med Russland kom i gang. Foto: Anne Berteig.

med erfaringer, og det knytter seg optimisme til en felleserklæring fra Dmitrij Medvedev og Jens Stoltenberg i april 2010 om å styrke kontrollen med og overvåkingen av miljøproblemene. Et stort norsk/russisk nettverk av forskere danner en nødvendig basis i et samarbeid om overvåkingen av havmiljøet, som nå står i fokus. Da er felles metoder og sammenlignbare data en forutsetning for å ta et felles ansvar.

Miljøvern var startgrunnlaget også for Arktisk Råd og for Barentssamarbeidet og også for det som skulle bli et samarbeid om atomsikkerhet. Så er samarbeidet bygd videre, på område etter område. For atomsikkerhetens del startet det med en felles kartlegging av dumpet radioaktivt avfall i Karahavet, noe som munnet ut i en omfattende oppryddingsplan for utrangerte atomubåter, kjernefysisk avfall på avveie og manglende sikkerhetssystemer ved atomkraftverk på Kola. Da en norsk delegasjon omsider oppnådde tilgang til et gjenvinningsanlegg, var det jubel i det russiske miljøverndepartementet: Det var første gang også de slapp inn på anlegget.

Kjemikalier må under kontroll

Uforsvarlig og ulovlig eksport av farlig avfall til utviklingsland fikk mye oppmerksomhet i 1980-årene. Behovet for bedre kontroll og for produksjonsmetoder som skaper mindre avfall, danner bakgrunn for Basel-konvensjonen i 1989. 180 land er med i dette arbeidet. Etter nordisk initiativ i 1995 vedtok landene at eksport av farlig avfall fra OECD-land til land utenfor burde forbys. Forbudet er ennå ikke trådt i kraft ettersom flere land har endret syn underveis, mens Norge er blant dem som har innført forbudet. Konvensjonen bruker store ressurser på å øke kunnskapen i utviklingslandene om forsvarlig avfallsbehandling og om metoder for å redusere avfallsmengden.

Også den økende handelen med helse- og miljøfarlige kjemikalier tilsa strengere internasjonale regler. Norge spilte tidlig en pådriverrolle i dette arbeidet som startet på 1990-tallet. I 1998 fikk vi regler om bruk og utslipp av tungmetaller og andre miljøgifter i Europa. Også konvensjoner om handel med farlige kjemikalier og om tungt nedbrytbare organiske miljøgifter er kommet til. Det arbeides aktivt under konvensjonene med å styrke kravene og å regulere flere stoffer, blant annet etter forslag fra Norge.

Arbeidet ble bygd videre ut med FNs internasjonale kjemikaliestrategi i 2006, med samme mål som i OECD. En rekke prosjekter gjennomføres med støtte av et fond som Norge bidrar til. Det har lenge vært behov for å få på plass et globalt regelverk for å redusere bruk og utslipp



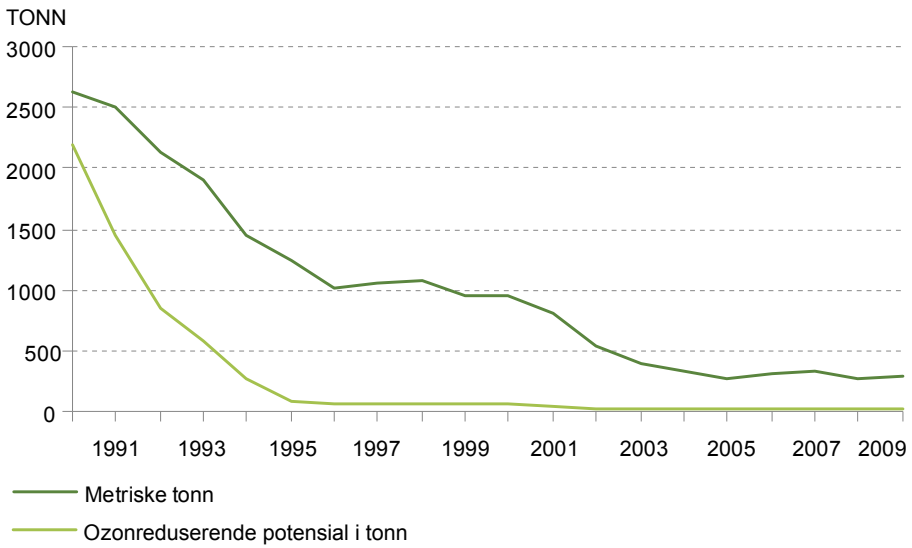
Elektriske og elektroniske produkter inneholder miljøfarlige kjemikalier og skal derfor samles inn som spesialavfall. Foto: Marianne Gjørv.

av tungmetaller, noe Norge har tatt opp gjentatte ganger det siste tiåret. Kvikksølv er særlig viktig. Da Obama-administrasjonen «snudde» USA i 2009 og gikk inn for å støtte en global konvensjon om regulering av kvikksølv, vedtok FNs miljøprogram UNEP i februar 2009 å starte forhandlinger for å få frem en global konvensjon i 2013.

Arbeidet med sur nedbør hadde gitt Norge kunnskap, erfaringer – og en internasjonal goodwilleffekt. Dette ga en spillovereffekt da svekkelsen av ozonlaget dukket opp i miljøtrusselbildet. USA og EU var representert på et møte i Oslo i 1980 der føringene ble lagt for å innlemme også denne trusselen i det internasjonale miljøsamarbeidet. Igjen ser vi hvordan «den nordiske mafiaen» trer i aksjon, nå for å gjøre FNs miljøprogram UNEP til forhandlingsarena.

Med Norge blant de toneangivende landene kunne Montreal-protokollen signeres sist på 1980-tallet, tross mangelfull vitenskapelig dokumentasjon av skadeomfanget. Protokollen ble dermed blant de første som var basert på føre-var-prinsippet, og den fremstår som et eksempel på at en internasjonal avtale kan sette fart i forskning og frembringe teknologiske gjennombrudd. I 2012 gir statusen for ozonlaget 30 år senere næring til troen på at «det nytter». Men full friskmelding vil kreve at utviklingslandene etterlever Montreal-protokollens krav like effektivt som industrilandene de kommende årene.

→ Norsk import av ozonreduserende stoffer fra 1990 til 2009



Ozonlaget er ikke helt friskmeldt, men kurvene viser en suksesshistorie. Kilde: Klima- og forurensningsdirektoratet 2010, miljøstatus.no.

Nordisk mangfold

Som vi har sett, ble Nordisk Råd en viktig instans for å samordne de fem landenes innsats i internasjonale fora – på visse områder lyktes man i den grad at «den nordiske mafia» ble et spøkefullt begrep. På nordisk plan ble det også etablert et samarbeid om å verne truede arter og å fremme nasjonalparker av betydning for den nordiske naturen helhetlig sett. Dette ga miljøforvaltningen i det enkelte land et sterkere gjennomslag enn hva man ellers kunne regne med på denne tiden. En omfattende kartlegging, inndeling og klassifisering av Nordens naturtyper ble et stort prosjekt på 1970-tallet, med det siktemål å hindre at variasjonsbredden gikk tapt som følge av mangelfull kunnskap.

Dette nordiske klassifiseringsarbeidet dannet et viktig grunnlag for Bern-konvensjonen om å verne truede dyre- og plantearter og deres levesteder. Konvensjonen legger stor vekt på



Det nordiske arbeidet med å verne truede dyre- og plantearter ble en viktig del av grunnlaget for Bern-konvensjonen. Her er en kalklindeskog, som, med enkelte unntak, kun fins i Norge, i noen få områder rundt Oslofjorden. Foto: Marianne Gjørv.

å sikre representativ natur som leveområde for artsmangfoldet, og den preges av innspill fra Danmark og Norge. Bern-konvensjonen forvaltes av Europarådet som tok føringen innen det europeiske naturvernsamarbeidet etter Stockholm-konferansen. At man innførte dette klassifiseringssystemet, syntes imidlertid å skape, eller i alle fall fremskynde, en splittelse i forholdet til EU – som var i gang med å utvikle sitt eget nettverk på dette området, nå kjent som Natura 2000. Splittelsen medførte at Europarådet avviklet alt sitt naturvernarbeid, med forvaltningen av Bern-konvensjonen som ett av unntakene.

Konvensjonen som gjaldt truede og trekkende arter kom blant annet som en reaksjon på småfuglfangsten med garn og limpinner sør for Alpene og i Nord-Afrika. Men prosessen gikk tregt. Bern-konvensjonen trådte ikke i kraft før i 1982 – to år etter Bonn-konvensjonen som regulerte det samme problemområdet, men på global basis og i FN-regi (UNEP). Bonn-konvensjonen var noe mer grovmasket og derfor enklere å få vedtatt. Men selve mønsteret var det samme – med sitt dansk/norske design. En situasjon hvor Bern-konvensjonen kom under press innenlands, inntraff i Kristin Hille Vallas tid som miljøvernminister, 1989–1990. Et knippe store landbruksorganisasjoner hadde i kompaniskap med enkelte forskere og viltforvaltere lansert et forslag om en nordisk fordeling i forvaltningen av store rovdyr. Forslaget gikk ut på at Sverige tok seg av bjørn og gaupe og Finland ulv, mens Norge skulle holde levedyktige bestander av jerv på sitt territorium.

Det ble et sterkt politisk press i saken, og miljøvernforvaltningens påstand om brudd på Bern-konvensjonen var på vikende front. Eneste utvei ble å invitere ledelsen for konvensjonens sekretariat fra Sveits til et bredt anlagt, åpent drøftingsmøte i Oslo. Møtet ble konkludert med at Norge som konvensjonspart hadde forpliktet seg til å holde levedyktige bestander av alle de store rovdyrene. Dermed hadde man fått fastslått et førende prinsipp for norsk rovdyrforvaltning, med bærekraft gjennom skiftende regjeringer og forvaltningsregimer. I ettertid vil noen muligens se et paradoks i at akkurat dette prinsippet kom på plass under en statsråd fra Senterpartiet.

For Norge kom imidlertid Bonn-konvensjonen til å volde mer besvær enn Bern-konvensjonen på den internasjonale miljøarenaen. Stikkord er hvalfangst, og beskatning av sel og hai kan tilføyes. Også i IWC, Den internasjonale hvalkommisjonen, har den norske delegasjonen hatt et ganske massivt flertall imot seg. Norge har gitt sterk støtte til Washington-konvensjonen om handel med produkter fra truede arter som ble utarbeidet kort etter Stockholmkonferansen i 1972 – men har samtidig fått etablert et unntak for hval- og selprodukter. Det har ikke vært uproblematisk å hevde en politikk i strid med det store flertallets oppfatning av hva som er faglig forsvarlig ressursforvaltning – og samtidig stå bak kravet til fattige land på andre kontinenter om å verne klodens eksotiske dyreliv.

Bærekraftig kommisjon

Verdenskommisjonen for miljø og utvikling ble vedtatt opprettet i 1983, med Sverige som ledende initiativtaker. Planene om en slik uavhengig kommisjon ble imidlertid gjenstand for en vedvarende og tidvis sterk kamp om mandat, ledelse og hvilken status den skulle gis. Prestisje og handlingsrom sto på spill, ikke bare for aktørene, men i stor grad også for FN som organisasjon. Både dette og et hjemlig intermesso omtales i NRK-journalisten Einar Lundes bok *Safari blant folk og røvere i Afrika*. Det var på et tidlig tidspunkt kommet signaler om at Gro Harlem Brundtland ville være aktuell til ledervervet. Til et forberedende møte ble imidlertid den norske delegasjonslederen, til sin overraskelse, instruert av miljøvernminister Wenche Frogn Sellæg om å melde at Norge ikke hadde noen lederkandidat, og at regjeringen forventet å bli konsultert i spørsmålet om kommisjonsmedlemmer.

Dette resulterte i at den svenske delegasjonen foreslo Brundtland, som i finalen utkonkurrerte egypteren M. Khalid, senere kommisjonens visepresident. Hans landsmann, UNEPs generalsekretær Mustafa Tolba, hadde på et tidspunkt anmodet Brundtland om å stille. Hennes egen oppsummering av denne prosessen, gjengitt i Lundes bok, er at Tolba og Khalid gjorde alt for å trenere og vanskeliggjøre kommisjonsarbeidet ettersom hele opplegget ville utfordre UNEPs tilvante rolle og Tolbas makt. Men dersom kommisjonen likevel skulle komme i gang, ville Tolba selv høste æren – ut fra det resonnement at den ukjente og uerfarne Gro ikke kunne overskygge en så berømt og mektig mann som ham. I mellomtiden hadde regjeringen Willoch, som var blitt utvidet med KrF og Sp, parkert sin motstand mot Brundtland. Tolba spilte høyt og tapte. Talen Gro holdt i FNs generalforsamling, hadde klargjort lederspørsmålet.

Kommisjonen valgte en arbeidsform basert på åpenhet og samspill med frivillige organisasjoner og faglige instanser. Brundtland har selv betegnet prosessen som et stort demokratieksperiment. Her hjemme nedsatte hun en referansegruppe med stor faglig bredde og en basis i kontaktnettet fra sin tid som miljøvernminister. Dermed fikk de norske fagmiljøene en betydelig påvirkningskraft i dette internasjonale prosjektet. En tenkemåte som var lagt til grunn i kommisjonens mandat, gikk ut på å innarbeide miljøhensyn i planleggingen og styringen på alle sektorer i samfunnet. Og her hadde Norge erfaringer å bidra med. I sum gjorde dette Norge til en viktig aktør under utformingen av kommisjonsrapporten, i tillegg til den innflytelsen som selvsagt lå i ledervervet.

Om sluttrapporten av 1987 neppe ble folkelesning, gikk tittelen og hovedbudskapet inn i dagligtalen: *Vår felles framtid* pekte ut retningen for en *bærekraftig utvikling*, med den oppfølgende appellen om å *tenke globalt, handle lokalt*. Miljøhensyn må integreres i all virksomhet og alle beslutninger som angår økonomi og utvikling, herunder hele vårt produksjons- og



Verdenskommisjonens leder, Gro Harlem Brundtland, overleverer rapporten til ungdom fra ulike verdensdeler. Kilde: World Commission on Environment and Development 1987.

forbruksmønster. FNs generalforsamling ga sin tilslutning til det som både i Norge og verden fikk betegnelsen Brundtland-rapporten. Det ble også vedtatt å følge opp kommisjonsarbeidet med en internasjonal konferanse i Rio de Janeiro fem år senere.

Til Rio via Bergen

Tankene i Brundtland-rapporten gjenspeilte seg i norsk miljøpolitikk de påfølgende årene, ikke minst i planene for by- og tettstedsutvikling. Rapporten kom på et tidspunkt hvor det ble tatt nye, store løft på forurensningssiden, og miljøforvaltningen ble utbygd og styrket. Tilfellet ville at en Tsjernobyl-ulykke og en algeoppblomstring langs kysten i Sør-Norge skulle understreke alvoret. «Handling for en felles framtid» var da også tittelen på en konferanse i Bergen i 1990 som en etappe på veien mot Rio. Dette var den største internasjonale miljø-konferansen på norsk jord så langt. Operatøransvaret lå hos Miljøverndepartementet som la vekt på å videreutvikle arbeidsformen i Verdenskommisjonen, basert på åpenhet og samspill, bevisstgjøring og folkelig deltakelse.

Bergen-møtet la noen vesentlige premisser for Rio-konferansen i 1992. I stikkords form gjaldt det føre-var-prinsippet ved at tilgjengelig kunnskap om naturens tålegrenser skulle sette rammer for nasjonal politikk og internasjonale strategier, og likeså utfasing av miljøgifter og

innfasing av prinsippet om kostnadseffektivitet. Rio-erklæringen balanserer mellom behovet for skjerpede globale miljøkrav og hensynet til økonomisk vekst og utviklingslandenes krav om å få del i denne veksten for å overvinne fattigdom.

Verdenskommisjonen kunne nok sies å markere en milepæl i den internasjonale miljøbevisstheten. Men som departementet nøkternt konstaterte i en stortingsmelding om oppfølgingsarbeidet: «Rio-konferansen viste at det er store motsetninger mellom forskjellige grupper av industriland og mellom industriland og utviklingsland. Dette kom blant annet klart fram i arbeidet med finansieringsspørsmålene og med Rio-erklæringen. Når konferansen ikke kom fram til en grunnleggende nyorientering i miljø- og utviklingspolitikken, skyldes det i hovedsak slike spørsmål.»

Vedtatt ble imidlertid de «tre store miljøkonvensjonene», om biologisk mangfold, om ørkenspredning og om klimaendringer – samt Agenda 21 om konkret handling for bærekraftig utvikling. Biomangfoldkonvensjonen ble for øvrig den første store avtalen på naturforvaltningsområdet som tar inn i seg viktige nord/sør-spørsmål.

Det skulle i årene siden bli stadig klarere at konvensjonene er arenaer for brytning mellom utviklings- og miljøinteressene, og at langt fra alle deltakere primært er motivert av å finne løsninger på miljøproblemet.

Oppmarsj til klimaforhandlinger

Klima var nå løftet høyt opp på den internasjonale miljøagendaen, fem år etter at Maldivenes president delte øygruppens frykt for å forsvinne i havet med FNs generalforsamling. Det skjedde som en innledning til presentasjonen av Verdenskommisjonens rapport. To år tidligere, i 1985, hadde klimaforskere fra en rekke land kommet med en bindsterk rapport om drivhuseffekten og jordens økosystemer. Og i 1988 etablerte FNs miljøprogram (UNEP) og Verdens meteorologiorganisasjon (WMO) det internasjonale klimapanelet, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

Klimapanelets oppgave var å fremskaffe informasjon om årsakene til klimaendringer, risiko for menneskeskapte endringer og potensielle virkninger samt mulige tiltak og tilpasninger. Informasjonen Klimapanelet fremskaffer, skal være relevant for beslutningstakere, men politisk nøytral. Begge deler er viktig som et faglig grunnlag for internasjonale klimaforhandlinger. Panelet avga sin første hovedrapport i 1990, med urovekkende innhold. Tross usikkerhet om klimaendringenes omfang og tempo: Faren var åpenbar. Å stabilisere situasjonen ville kreve over 60 prosents kutt i utslippene av klimagasser på verdensbasis.

Norge bidro sammen med Frankrike og Nederland til å få i gang et internasjonalt klimasamarbeid på det politiske plan, parallelt med det forskningsmessige. Første etappe var

gjennomført i og med Haag-erklæringen i 1989, der 24 land fastslo at samarbeidet måtte skje innen FNs rammer, utstyres med en overnasjonal myndighet, og at land som ville få en urimelig byrde av forpliktelser også skulle få en rimelig bistand. FNs generalforsamling tok ballen, og i 1990 ble det etablert en forhandlingskomité for å utforme en konvensjon om klimaendringer. Den norske delegasjonen tok til orde for at man måtte ha en bred tilnærming for å sikre at man møtte klimautfordringen på en effektiv måte, med utgangspunkt i det hjemlige arbeidet med klimapolitikk. Dette vant gjenklang hos industrilandene, mens ledende utviklingsland øynet en mulighet til å forene klimaforpliktelser med fortsatt arbeid for økonomisk vekst og utvikling.

I 1992 ble FNs klimakonvensjon vedtatt i New York og senere samme år åpnet for signering i forbindelse med Rio-toppmøtet. Klimakonvensjonen ble signert av 154 stater og EU, og den utgjør fortsatt rammeverket for internasjonale klimaforhandlinger. Konvensjonen forplikter alle land til å bekjempe farlige klimaendringer – basert på at land har ulikt ansvar og ulik kapasitet til å bidra. Derfor ble det lagt vekt på at industrilandene måtte gå foran i å gjennomføre utslippsbegrensninger, og at de må overføre midler til utviklingsland – men uten å tallfeste tonn, tid eller beløp.

I sin stortingsmelding om konvensjonen tilkjennega regjeringen en optimistisk forventning om at dens «klare oppfølgingsbestemmelser (…) senere vil gjøre det mulig å få vedtatt nye og mer omfattende bestemmelser.» Men i første omgang skulle man snarere få repetert en velkjent situasjon. Ambisjonen om 60 prosents kutt i utslippene av klimagasser slet tungt i møtet med alle enkeltlandenes «bare ikke akkurat her»-argumenter. I 1995 kunne da også FN dokumentere at landene subsidierte sin energiproduksjon med til sammen 2000 milliarder dollar, noe som medførte at fossilt brensel og kjernekraft styrket seg på bekostning av fornybare og bærekraftige energiformer.

Alle gasser skulle med

I 1995 gikk også startskuddet for Kyoto-prosessen, forhandlingene hvor industrilandenes utslippsforpliktelser skulle tallfestes. At deltakerlandene stilte til start med høyst forskjellige politiske kart, var neppe overraskende. I forrige runde med klimaforhandlinger hadde gruppen av nordiske land kunnet øve innflytelse takket være sammenfallende tankegods og posisjoner. Dette tankegodset kom til uttrykk i den norske Klimautredningen og gikk ut på at alle klimagasser og kilder skulle regnes med, og at skogens rolle måtte inkluderes – likeså prinsippet om kostnadseffektivitet i klimapolitikken. Men etter de svenske og norske folkeavstemningene om EU i 1994 sto bare Island og Norge utenfor unionen, og den nordiske dimensjonen ble tonet ned.

For der Norge holdt fast ved «alle gasser», gikk EU inn for at bare CO_2 skulle med i regnestykket. Kyoto-protokollen av 1997 ble preget av USA, Canada, New Zealand, Australia og Norge som alle arbeidet for at det skulle være mulig å handle med utslippskvoter fordi dette kunne gi større utslippsreduksjoner for den samme summen penger. EU hadde vært skeptisk til dette, men da protokollen skulle gjennomføres, innførte EU et omfattende kvotesystem. USA, derimot, ratifiserte aldri Kyoto-protokollen og innførte heller ingen tilsvarende nasjonal klimapolitikk.

Forhandlingene om hva som skulle med i Kyoto-protokollen artet seg som et spill hvor deltakerne skulte skeptisk på hverandre. Land med ulike posisjoner sa seg rede til å forplikte seg på det de selv anså som viktig. Omsider kom sluttfasen, hvor sekretariatet satt med tallene hvert land hadde meldt inn, og plenumsmøtet, hvor møtelederen konstaterte at han nå var nær sin konklusjon, og at det hverken var behov eller rom for å forlenge prosessen – alt må ha en ende. Norges forhandlingsleder ba likevel om ordet. – Ja vel, men vær kort! I løpet av



Miljøvernminister Guro Fjellanger signerer Kyoto-protokollen på Norges vegne. Foto: Osamu Honda / AP.

halvannet minutt ble det fremført et logisk argument for at alle de seks klimagassene burde komme med i avtalen. Kort var også møtelederens svar: – Takk, nå går jeg inn for seks gasser, denne mannen skal man lytte til

Noen timer senere fulgte andre akt. Supplerende budskap etter avklaring med delegasjonslederen, miljøvernminister Guro Fjellanger: Norge er glad for at vi nå har fått en beslutning om at alle seks klimagasser skal regnes med i avtalen. For Norges del forventer vi imidlertid et lavere utslipp av de tre nye gassene i forpliktelsesperioden sett i forhold til utslippet i referanseåret 1990. Om vi beholder forpliktelsen som opprinnelig foreslått, får Norge dermed en mindre ambisiøs forpliktelse. Vi ber derfor om å få skjerpet utslippsforpliktelsen med 4 prosent for å holde ambisjonsnivået uendret. Og dette hadde møtelederen ingen innvendinger mot, men han fikk ikke mange henvendelser av dette slaget.

Disse tildragelsene fremstår som et eksempel på at enkeltland – uansett størrelse – kan opparbeide seg innflytelse og tillit gjennom en konsistent tilnærming og en prinsipiell helhetstenkning. Men det skulle bli en lang vei videre i det internasjonale klimasamarbeidet med delte meninger om hvilken skrittlengde som ble oppnådd under de påfølgende toppmøtene.

Skog for klima

De tropiske skogene huser størsteparten av jordens biologiske mangfold, og de forsyner atmosfæren med oksygen og tar opp CO_2. Mer enn en milliard mennesker lever i eller ved skogene og er avhengige av dem for å overleve. Samtidig har det vært store penger å tjene på å ødelegge skogen og få økonomiske motiver for å la den stå. Ulovlig hogst, korrupsjon og mangelfullt lovverk og kontroll har preget de tropiske skoglandene. Resultatet er at et område på størrelse med England ble ødelagt årlig i perioden fra 1990 til et stykke inn på 2000-tallet.

Beskyttelse av tropiske skoger har vært et tema i den internasjonale miljøverndebatten i flere tiår. Men klimaeffekten av avskoging kom ikke særlig høyt på agendaen før i 2006 da Lord Nicolas Stern lanserte sin berømte klimarapport som blant annet viste at å redusere avskogingen i tropiske land kunne gi raske og store klimakutt til en mye lavere kostnad enn andre store klimatiltak. Året etter anslo FNs klimapanel at avskogingen i tropiske land utgjorde rundt 17 prosent av de globale klimagassutslippene, like mye som all transport til lands, til vanns og i luften.

Klimatoppmøtet på Bali i 2007 markerte et gjennombrudd. Her lanserte statsminister Jens Stoltenberg det som skulle bli det norske klima- og skogprosjektet og lovet inntil tre milliarder kroner årlig til skoglandene som betaling for reduserte utslipp fra avskoging. I ryggen hadde Stoltenberg et bredt flertall på Stortinget og en brasiliansk plan for å redusere avskogingen i Amazonas. På Bali demonstrerte Norge for verden at det fantes politisk vilje til å legge store penger på bordet for å redde verdens tropiske skoger. Ni måneder senere undertegnet



Regnskogen i Brasil, et hovedområde for norsk klima- og skogsamarbeid. Foto: Center for International Forestry Research.

Norge og Brasil en klima- og skogavtale der Norge lovet inntil seks milliarder kroner i støtte hvis Brasil kunne vise til redusert avskoging i Amazonas.

Sammen med sur nedbør figurerer klima- og skogprosjektet blant enkeltsakene hvor Norge har markert seg sterkest i det internasjonale miljøvernsamarbeidet. Men en ledende rolle gir betydelige utfordringer. Regjeringen tok nå initiativ til et bredt samarbeid gjennom FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Med bidrag fra disse institusjonene satte rundt 40 skogland i gang arbeidet med å få bedre oversikt over skogene, lage nasjonale strategier for å redusere avskogingen og bygge troverdige systemer for å overvåke og måle reduksjonene. Verden begynte å tro på at et system med betaling for reduserte klimagassutslipp fra avskoging (REDD+) kunne bli en del av klimaavtalen.

Klimatoppmøtet i København 2009 innfridde generelt sett ikke forventningene, men for REDD+ ga møtet en god basis for det videre arbeidet. Økt oppslutning medførte også et

økt finansieringsbehov. I mai 2010 arrangerte Norge et klima- og skogtoppmøte der dette behovet ble imøtekommet med løfter fra i alt tolv land om til sammen fire milliarder dollar til REDD+. Klima- og skogsatsingen hadde fått et gjennombrudd. Dagen før toppmøtet ble også en historisk avtale undertegnet med Indonesia, et av verdens største utslippsland. Statsminister Jens Stoltenberg og Indonesias president Susilo Bambang Yudhoyono lanserte et partnerskap der Norge lovet inntil seks milliarder kroner hvis Indonesia klarte å redusere utslippene fra avskoging.

På klimatoppmøtet i Cancún i Mexico samme høst og på Durban-toppmøtet i Sør-Afrika i desember 2011 besto den brede enigheten om REDD+. Nå fremsto den globale økonomiske krisen som den største trusselen mot fremdriften. Kampen mot avskoging var likevel ikke uten lyspunkter. Under toppmøtet i Durban lanserte regjeringen årets betaling til Brasil for redusert avskoging i Amazonas – ikke mindre enn 1 milliard norske kroner. Brasil hadde i 2010 redusert avskogingen med nær 75 prosent sammenliknet med toppåret i 2004, det største enkeltstående klimatiltaket noe land har gjennomført.

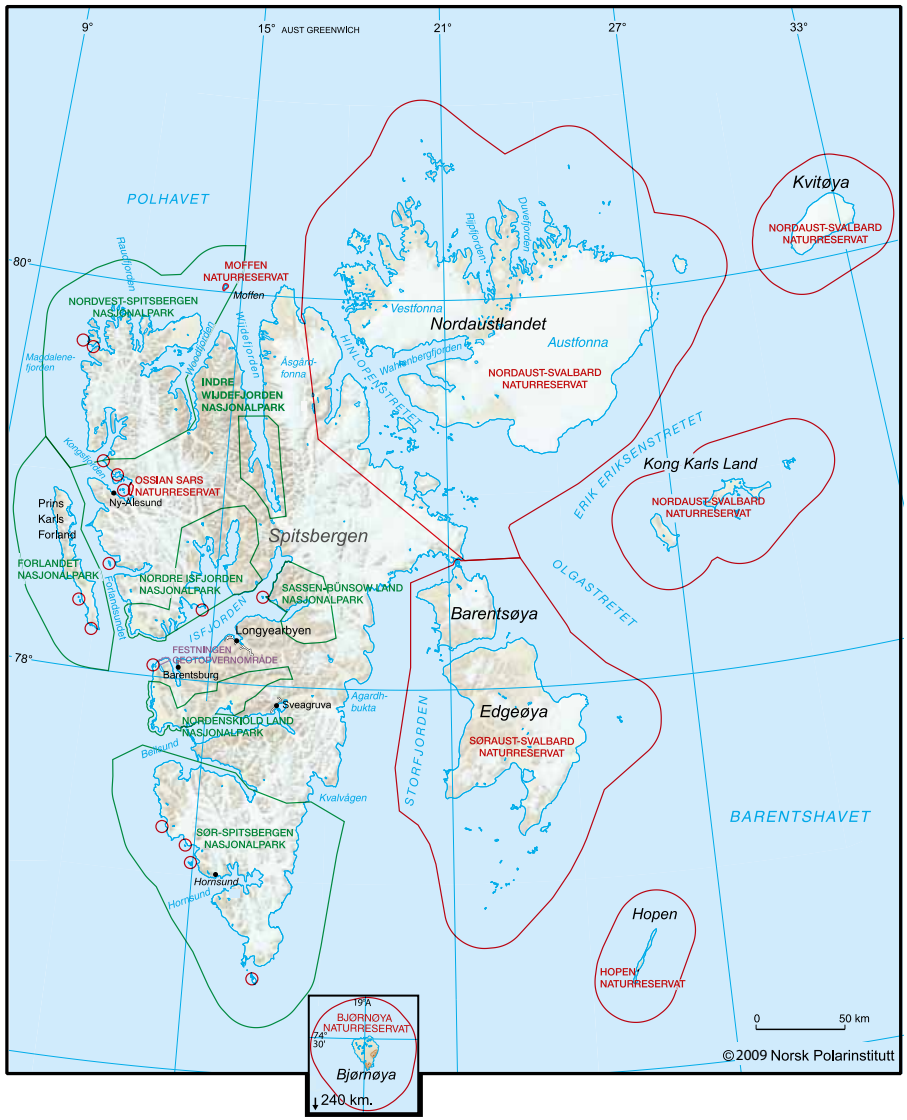
Lagring på havets bunn

Norge var også initiativtaker til det første internasjonale seminaret om sikker lagring av CO_2 i berggrunnen under havdypet. Seminaret fant sted i Trondheim i 2004 på bakgrunn av et utspill fra norsk forskerhold om flytende CO_2-deponering i vannmassene på havdypet. Utspillet skapte røre internasjonalt. Stor og positiv interesse vakte til gjengjeld en presentasjon av Statoils ti år lange praksis med deponering av flytende CO_2 fra Sleipner-feltet i Utsiraformasjonen. Nå ble også søkelyset for første gang rettet mot sammenhengen mellom klimagassutslipp i atmosfæren og miljøproblemer i havet. Økt opptak av CO_2 i havet fører til forsuring av havvannet.

Trondheim-seminaret førte til endringer både i OSPAR-konvensjonen og i London-konvensjonen om havforurensninger – slik at et formelt forbud mot transport og deponering av CO_2 ble opphevet. Nå satses det på CO_2-innfangingsanlegg i flere land, etter hvert også i Norge. I Tyskland knyttet svenske Vattenfall et slikt anlegg til et stort kullkraftverk. Beregninger viser at slike anlegg kan redusere CO_2-utslippene fra energiproduksjon og storindustri med opptil 80–90 prosent på verdensbasis.

Lengst mot nord

De tre første nasjonalparkene på Svalbard ble opprettet i 1973 og dekket hele 57 prosent av øygruppens areal. Dimensjonene og den raske behandlingsprosessen skyldtes imidlertid



NATURRESERVAT / *NATURE RESERVE*

NASJONALPARK / *NATIONAL PARK*

GEOTOPVERNOMRÅDE / *PROTECTED GEOTOP*

FUGLERESERVAT / *BIRD SANCTUARY*

De enorme nasjonalparkene som dukket opp på Svalbard-kartet i 1973, hadde en spesiell bakgrunn. Dette kartet viser verneområder på Svalbard i 2009. Kilde: Norsk Polarinstitutt.

ikke at interessekonfliktene var mindre her enn i vernesaker på fastlandet. Tidlig på 1970-tallet viste den internasjonale oljebransjen sterk interesse for leting på Svalbard, mens myndighetsutøveren Norge manglet et regelverk å møte denne aktiviteten med. Vernevedtakene var en respons på denne utfordringen.

Miljøverndepartementet hadde siden starten hatt naturforvaltningen på Svalbard, herunder en isbjørnavtale som både USA og daværende Sovjetunionen hadde tiltrådt i den kalde krigens tid. Isbjørnen ble fredet i 1972, men fellingskrav etter angrep på russere ble ofte en egen balanseøvelse. Det gjaldt å praktisere regelverket strengt nok til å holde vernet i hevd, men å stanse før russerne tok saken i egen hånd og utløste straffetiltak som Norge ville ha problemer med å gjennomføre. Forut for nasjonalparkvedtakene lå for øvrig en episode hvor sysselmannen og miljøvernministeren med embetsfølge fant det nødvendig med et uanmeldt besøk i Barentsburg for å sjekke forlydender om en fangeleir på stedet.

Noen Gulag fant man ikke. Men i 1970-tallets kaldkrigsklima satte russerne foten i permafrosten for verneplanene. Bakgrunnen var at selskapet Trust Arktigukol hadde svært mange



Kull utvinnes fortsatt, men det aller meste ligger trygt forvart under nasjonalparkene. Foto: Marianne Gjørv.

utmål for leting etter olje og mineraler i områdene som skulle vernes. Svalbard-traktaten gir borgere og selskaper fra alle traktatland like rettigheter.

Utmål krever imidlertid en viss årlig arbeidsplikt med tilhørende kostnader, ellers bortfaller de. Forhandlinger mellom departementet og selskapet resulterte i at nasjonalparksaken fikk gå sin gang, men at utmålene ble unntatt fra verneområdene så lenge selskapet opprettholdt sin arbeidsplikt. Forhandlingsløsningen fjernet konfliktene – og alle utmålene ble etter hvert innlemmet i nasjonalparkene. Det skjedde automatisk som følge av manglende gjennomført arbeidsplikt.

I 1980-årene startet en grundigere forskning og kartlegging av vernebehovene før Stortinget ga sin tilslutning til at «Svalbard bør fremstå blant de best forvaltede villmarksområder i verden». En egen miljøvernlov for Svalbard trådte i kraft i 2002.

Også opprettelsen av tre nye nasjonalparker i 2003 var omstridt både på grunn av veiplaner og et større kullfelt i ett av områdene. I 2011 fikk imidlertid Svea-gruven, som befinner seg i dette området, tillatelse til drift av en ny gruve kloss inntil en av nasjonalparkene. Miljøbevegelsen hevdet at vedtaket var i strid med klimapolitikken. Til kulldriftens forsvar ble det



Hele verdens frøbank skjuler seg innenfor denne betongklossen på Svalbard. Foto: Marianne Gjørv.

fremholdt at man ikke ville øke dagens uttaksvolum, og at tillatelsen var gitt på strenge vilkår om tilføring av landskapet etter endt drift – og det kunne tilføyes at 40 millioner tonn kull blir liggende i bakken, aldeles uten CO_2-utslipp, som følge av vernevedtakene.

Større internasjonal oppmerksomhet fikk en annen klimarelatert virksomhet på Svalbard. Den globale frøbanken – med «dommedagshvelvet» – er registrert med flere medieoppslag enn Lillehammer-OL i 1994. I første omgang rommer denne fjellhallen 700 000 poser med frø fra alle verdens kanter, frø som vil gjøre det mulig å starte opp igjen landbruksproduksjon dersom genmaterialet ødelegges av insektangrep, plantesykdommer eller klimaendringer. Nettopp på Svalbard kan man registrere tidlige tegn på globale klimaendringer. Denne livsforsikringen der inne i permafrosten føyer seg for øvrig til bildet av fremtidsrettet, nordisk miljøsamarbeid.



Dronning Sonja og miljøvernminister Knut Arild Hareide besøker Troll-stasjonen i Antarktis. Foto: Tore Ising.

…og lengst i sør

Spenningsnivået var atskillig lavere i klodens motsatte ende, der Norge var blant de syv landene som hevdet suverenitetskrav ved avslutningen av andre verdenskrig. Men tanken om en internasjonal løsning av suverenitetsproblemene i Antarktis vant aldri tilstrekkelig gjenklang, tross flere fremstøt. Det som ga nøkkelen til Antarktis-traktaten av 1959, var et vellykket forskningssamarbeid. Traktaten sikrer at området vies fred og vitenskap og har tilslutning fra 49 stater. Miljøvern sto ikke på dagsordenen for traktatforhandlerne, men fikk en stadig større plass i samarbeidet. Og med et vedtak i 1991 om en protokoll om miljøvern til Antarktis-traktaten, var miljø på plass som den tredje hovedpilaren i samarbeidet. Som kravhaver og ikke minst gjennom langvarig forskningsinnsats har Norge fått en betydelig posisjon i Antarktis-samarbeidet.

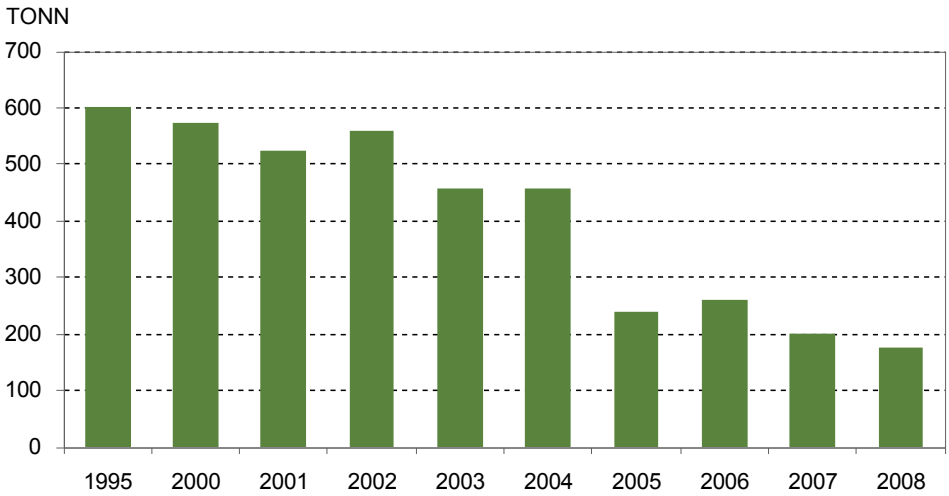
Forskningsstasjonen Troll ble åpnet i 1990, og i 2005 fikk Miljøverndepartementet bygd den ut til helårsdrift. Samtidig kunne flystripen Troll Airfield tas i bruk. Stasjonen har bidratt til å styrke norsk polarforskning og deltakelsen i det internasjonale samarbeidet. Forskningsaktiviteten blir koordinert med tilsvarende virksomhet på Svalbard. Oppgavene spenner fra overvåking av isbreer til studier av drivhusgasser, fra UV-stråling til meteorologiske observasjoner og overvåking av fuglekolonier. Troll er også base for norske og internasjonale feltekspedisjoner på kontinentet.

Utenfor, men innenfor

Siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, har EUs regelverk – og et nært miljøsamarbeid med EU – vært en del av norsk miljøpolitikk med stadig økende betydning. Europautredningen, som ble avgitt til Utenriksdepartementet i januar 2012, fremholder miljø som et av områdene hvor norske myndigheter har en klarest uttalt ambisjon om å føre en aktiv europapolitikk og å påvirke beslutningsprosessene i EU. Prioriterte områder fra norsk side er klima, vannforvaltning, forurensning og naturmangfold. Blant de norske aktørene er det en rådende oppfatning at gjennomarbeidede innspill fra «utenforlandet» blir lyttet til og har gitt reell innflytelse i en lang rekke saker. Miljøverndepartementet og underlagte instanser – særlig Klima- og forurensningsdirektoratet – deltar i rundt 100 ekspertgrupper i Europakommisjonen.

Bakteppet har mye til felles med det vi har sett for Norges internasjonale miljøvernengasjement siden 1960-årene. Fortsatt utgjør importert forurensning et stort problem. På den internasjonale miljøarenaen er pådriveren EU en sterk alliert, samtidig som interne miljøkrav i EU-området ofte vil ha langt større effekt i Norge enn nasjonale tiltak. Miljøgifter er ett saksfelt hvor Norge i 1994 fikk overgangsordninger for sitt regelverk, som var strengere enn EUs.

→ Utslipp av bly fra 1995 til 2008



→ Utslipp av kvikksølv fra 1995 til 2008



Markant bedring i utslipp av bly og kvikksølv siden 1990-tallet. Men siste etappe er ofte krevende.
Kilde: Klima- og forurensningsdirektoratet 2011, miljøstatus.no.

Behovet for slike ordninger er systematisk redusert etter hvert som EU har utviklet og forbedret sine regler. Bildet viser nå en tilnærmet harmonisering, noe Norge har bidratt til. Det nye og omfattende europeiske kjemikalieregelverket med forkortelsen REACH – i norsk oversettelse: registrering, vurdering, godkjenning, begrensninger – er innlemmet i EØS-avtalen.

EØS-avtalen har medvirket i vesentlig grad til å skjerpe den norske avfallspolitikken. Og når det gjelder forurensning til sjøs og forvaltning av det maritime miljøet, har EU på visse områder strengere regler enn FNs skipsfartsorganisasjon IMO. EØS-medlemskapet og tilgangen til EUs faggrupper gir her kyst- og sjøfartsnasjonen Norge større innflytelse enn vi ville hatt som «menig» IMO-medlem. Gjennomføringen av EUs vanndirektiv har styrket det norske arbeidet med vannmiljø. Det store gross av EU-regler og direktiver på miljøområdet er blitt implementert i det norske lovverket uten strid og av et enstemmig storting.

Miljø og utvikling

Norge har på globalt nivå mange ulike interesser som ikke alltid er enkle å forene. Det legges i dag større politisk vekt på sammenhengen mellom fattigdomsbekjempelse gjennom utviklingspolitikken, fremme av norske interesser i utenrikspolitikken og ivaretakelse av miljøinteressene både nasjonalt og globalt i miljøpolitikken. Dette kom til uttrykk gjennom Erik Solheims dobbeltfunksjon som miljø- og utviklingsminister. Dette grepet ble tatt for å se samlet på utfordringene, men har også synliggjort at kombinerte løsninger ikke ligger i dagen. Strategier er meislet ut i samarbeid med Miljøverndepartementet i stortingsmeldinger som «Klima, Konflikt og Kapital» fra 2009, og «Mot en grønnere utvikling» fra Utenriksdepartementet i 2011.

Bare utviklingspolitikken har konstant tilfang av finansiering gjennom «grunnregelen» om at minst 1 prosent av bruttonasjonalproduktet skal gå til bekjempelse av fattigdom. Med handlingsregelen i finanspolitikken på den andre siden har miljøpolitikken hatt store utfordringer med å katalysere en grønnere utvikling over landegrensene med penger som incentiv. Fremtidig global miljøtilstand blir til dels avhengig av hvilken politikk som føres for utvikling med de store globale bistandsmidlene. Aller viktigst er likevel privat sektors investeringer. Miljøverndepartementet vil ha hendene fulle lenge fremover for å katalysere en mer miljøvennlig utvikling, også fra private aktører, og bidra til at offentlige midler som bistand og klimapenger kan bli en større del av miljøløsningen ved å investeres smartere.

I det store bildet

Etter fasen med hovedvekt på langtransportert forurensning har internasjonalt miljøsamarbeid de siste 20 årene blitt en del av globaliseringen. Miljøverndimensjonen kommer til syne



Norsk miljøsamarbeid med Kina; signeringsseremoni i 2010 for samarbeid om naturmangfold og klima. Foto: Miljøverndepartementet.

i stadig mer av internasjonale avtaleverk. Samtidig har det «rene» miljøperspektivet kommet noe i skyggen av de økonomiske og sosiale pilarene fra det banebrytende Rio-toppmøtet med «bærekraftig utvikling» i 1987. Siden den gang har globaliseringen skutt fart, verdenshandelen har økt, økonomiene vokst, likeså befolkningen – og miljøbelastningene.

Uansett, mye av det som er oppnådd her hjemme gjennom 40 år – over hele miljøvernfeltet – må sees i lys av Norges internasjonale engasjement. Og mye av dynamikken i dette engasjementet ligger, som vi har sett, i å utnytte mulighetene til å ta initiativer og komme inn i prosesser.

De 40 årene som er gått siden Norge opprettet et eget miljøverndepartement, rommer både suksesshistorier og gjenstående utfordringer. Blant de sistnevnte lister OECD opp følgende i sin siste landrapport på miljøsiden: redusere klimagassutslippene, sikre naturmangfoldet, få bukt med luftforurensningen i storbyene og ytterligere implementere miljøvernmålene i politikken. Men rapporten beskriver samtidig miljøpolitiske mål, midler og resultater som ifølge OECD gjør Norge til en pioner internasjonalt og hvor andre land kan hente viktig lærdom. Og noen merkesteiner på veien frem mot denne «jubileumshilsenen» kan det være verdt å stanse opp ved.



På vei mot nye mål – og mot gjenstående oppgaver fra generasjonen før dem. Foto: Marianne Gjørv.

Litteratur

Berntsen, Bredo. *Grønne linjer*. Unipub 2011

Brundtland, Gro Harlem. *Mitt liv*. Gyldendal 1997

Brundtland, Gro Harlem. *Dramatiske år*. Gyldendal 1998

Den norske turistforening. *Naturvern*. Årbok 1962

Frislid, Ragnar: *Naturvern*. J.W. Cappelens Forlag 1964

Funder, Frithjof & Ida Elisabeth Hvoslef (red.): *Blågrønn hovedstad – Jubel og gråt for Oslos elver og bekker*. Oslo Elveforum 2010

Hønneland, Geir & Lars Rowe. *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernsamarbeid gjennom 20 år*. Tapir akademisk forlag 2008

Jansen, Alf-Inge: *Makt og miljø*. Universitetsforlaget 1989

Lunde, Einar: *Safari blant folk og røvere i Afrika*. Schibsted 1998

Nøttestad, Øyvind: *SFT – Fra forkynner til forvalter*. 2002

Nøttestad, Øyvind: *Miljøforvaltningen i tidsperspektiv, I–III*. Miljøverndepartementet 1999

Nøttestad, Øyvind: *Opprettelsen. Fylkesmannens miljøvernavdeling 25 år*. 2007

Norges Kulturhistorie, bd. 7–8. H. Aschehoug & Co. 1984

Norsk Idéhistorie, bd VI. H. Aschehoug & Co. 2003

NOU 1974: 30A/B. Hardangervidda

NOU 1980:23. Naturvern i Norge

NOU 2012:2. Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU

Ot. prp. nr. 56 (1984–85). Om plan- og bygningslov

Ot. prp. nr. 32 (2007–08). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling

Ot. prp. nr. 52 (2008–09). Om lov om forvaltning av naturens mangfold

Riksrevisjonen. Dokument 3:11 (2006–07)

St. meld. nr. 16 (1979–80). Bedre nærmiljøer

St. meld. nr. 68 (1980–81). Vern av norsk natur

St. meld. nr. 46 (1988–89). Miljø og utvikling

St. meld nr. 29 (1996–97). Regional planlegging og arealpolitikk
St. meld. nr. 16 (2004–05). Leve med kulturminner
St. meld. nr. 34 (2006–07). Norsk klimapolitikk
St. meld. nr. 22 (2008–09). Svalbard

Takk

Hovedtyngden av kildematerialet ligger i intervjuer med og innspill fra medarbeidere i Miljøverndepartementet og dets underliggende instanser. I bokarbeidets løp har antallet informanter nådd et nivå som gjør det nødvendig å ty til frasen «ingen nevnt, ingen glemt». Men stor takk til alle som på ulike vis har delt sine kunnskaper, erfaringer, og betraktninger. I sum utgjør dette selve forutsetningen for å kunne tegne ned disse glimt, utviklingstrekk og utfordringer gjennom de 40 årene. En spesiell takk til Harald Rensvik og Jon Berg for tilrettelegging og koordinering, til Marianne Gjørv for grundig og omfattende jobb med illustrasjonene og til Kristin Asdal, Øyvind Nøttestad og Jan Abrahamsen for manuslesing og verdifulle råd. Men sluttproduktet er det forfatteren alene som får ta ansvaret for.

Oslo, februar 2012
Ottar Julsrud