



St.meld. nr. 33

(1999-2000)

Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 19. mai 2000,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand utgjør et godt grunnlag for miljøvernpolitikken. Det er imidlertid behov for å styrke innsatsen på enkelte områder. Regjeringen fremmer derfor denne tilleggsmeldingen som utdyper og foreslår å styrke innsatsen når det gjelder det internasjonale miljøvernarbeidet og forvaltningen av villaksen. Tilleggsmeldingen gir også en orientering om Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak om omgjøring av Naturkrafts utslippstillatelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø.

Regjeringen vil årlig legge fram en stortingsmelding om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand i nær tilknytning til framleggelsen av statsbudsjettet. Meldingen vil presentere utviklingen i miljøet og hovedpunktene i Regjeringens miljøvernpolitikk. Den vil bidra til å identifisere avvik mellom vedtatte nasjonale mål i miljøvernpolitikken og den faktiske utviklingen i miljøet. Der det identifiseres avvik, vil Regjeringen legge fram mer grundige drøftelser av hvilke virkemidler Regjeringen vil foreslå for å nå de nasjonale målene.

2 Internasjonalt miljøvernssamarbeid med vekt på samarbeidet med EU

Miljøproblemene kjenner ingen landegrense. I en stadig voksende og mer globalisert økonomi må det internasjonale miljøvernssamarbeidet på alle nivåer styrkes. Analyser som Det europeiske miljøbyrået (EEA) har utført, og som Norge har bidratt til, viser at miljøutfordringene er økende på mange områder. Globale og regionale miljøproblemer kan bare løses gjennom forpliktende og ambisiøse internasjonale avtaler. Det er særlig viktig å finne internasjonale løsninger på områdene klimaendringer, langtransporterte luftforurensninger, tap av biologisk mangfold og spredning av kjemikalier.

2.1 Klimaendringer

2.1.1 Klimaforhandlingene

Kyotoprotokollen som ble vedtatt i 1997, representerer en milepæl i den globale innsatsen for å motvirke menneskeskapte klimaendringer. Den forplikter de industrialiserte landene til samlet å redusere utslippene av klimagasser med minst 5 % i 2008–12 fra 1990-nivået, og den inneholder mekanismer som kan gjøre det mulig å gjennomføre dette til lavest mulig kostnader globalt. Protokollen er imidlertid bare et første skritt i retning av å oppnå Klimakonvensjonens målsetting om å unngå farlige menneskeskapte klimaendringer. Dette vil kreve enda kraftigere kutt i industrilandenes utslipp, samtidig som utslippene fra utviklingslandene må begrenses.

På kort sikt er Regjeringens overordnede prioritet å bidra til at utfallet av den *sjette partskonferansen (COP 6)* under Klimakonvensjonen i Haag i november 2000 blir godt nok til at det blir mulig for et tilstrekkelig antall land å ratifisere Kyotoprotokollen slik at den kan tre i kraft så raskt som mulig. Lykkes dette, bør en ikrafttredelse innen 2002 være en realistisk målsetting internasjonalt.

For industrilandene er det spesielt viktig å få på plass *regelverket for Kyotomekanismene*. Kyotomekanismene inkluderer prosjektbasert samarbeid om reduksjon av klimagasser mellom industriland (felles gjennomføring) og mellom industriland og utviklingsland gjennom Den grønne utviklingsmekanismen (CDM), samt internasjonal kvotehandel mellom industrilandene. Regjeringen vil arbeide for et regelverk for Kyotomekanismene som sikrer kostnadseffektive, reelle utslippsreduksjoner. Det er også svært viktig å få enighet om et system som sikrer overholdelse av forpliktelsene, og som definerer hva som skjer dersom forpliktelsene ikke blir overholdt. Begge deler vil gjøre det lettere å oppnå enighet om strengere forpliktelser i senere perioder.

Utviklingslandene legger særlig vekt på økt kapasitetsbygging og overføring av teknologi og finansielle ressurser. Regjeringen vil arbeide for løsninger som både kan bidra til å motvirke effektene av klimaendringer og til å få til en mer bærekraftig økonomisk utvikling i utviklingslandene.

Siden partskonferansen i Kyoto i desember 1997 har Norge samarbeidet med land i den såkalte « *paraplygruppa* ». Gruppa består foruten Norge av

Australia, Canada, Island, Japan, New Zealand, Russland, USA og Ukraina. Gruppa ble dannet i Kyoto. «Paraplygruppa» har i stor utstrekning utformet felles standpunkter i forhold til Kyotomekanismene, men deltakerne i denne gruppa legger ikke like stor vekt på å komme fram til felles posisjoner som EU-landene. «Paraplygruppa» tjener ellers som et forum for utveksling av synspunkter.

EU opptrer som en blokk i forhandlingene. I de senere årene har søkerlandene, og i noen grad Sveits, også assosiert seg med EUs standpunkter, men uten å delta fullt ut i utformingen av disse. Det har gjennom flere år vært uenighet mellom EU og landene i «paraplygruppa» angående enkelte av EUs sentrale posisjoner i forhandlingene. Dette gjelder særlig på to punkter: utformingen av Kyotomekanismene og behovet for koordinerte virkemidler og tiltak.

Medlemmene i «paraplygruppa», deriblant Norge, har vært pådrivere for å etablere Kyotomekanismene. EU var før partskonferansen i Kyoto restriktiv i forhold til etablering av disse mekanismene og ønsker nå å tallfeste en begrensning på bruken av dem. En slik tallfesting ble foreslått i Kyoto, men den ble ikke vedtatt. I stedet ble det enighet om at bruk av mekanismene skal være et supplement til nasjonale tiltak. EU-landene har for øvrig fått aksept for at de kan danne en såkalt boble, hvor medlemmene fritt kan omfordele utslippsforpliktelsen så lenge de ikke overskrider det felles taket.

EU ønsket også å forplikte landene til å koordinere virkemidler og tiltak. Dette har blant annet sammenheng med at medlemslandene i EU selv arbeider med å få til en felles og koordinert bruk av virkemidler. Heller ikke dette punktet ble akseptert i Kyoto, men Protokollen inneholder en artikkel om at landene skal gjennomføre tiltak i bestemte sektorer dersom det er hensiktsmessig, og at man kan komme tilbake til behovet for koordinering mellom land. Landene i «paraplygruppa» mener at hvert land fritt bør få anledning til å tilpasse seg forpliktelsene på den måten de finner hensiktsmessig.

I den siste tiden har EU og «paraplygruppa» hatt en konstruktiv dialog om den praktiske utformingen av regelverket for Kyotomekanismene. Dette skyldes dels at EU til en viss grad har lagt de kontroversielle posisjonene til side og sammen med de øvrige industrilandene konsentrert seg om å avklare de mange tekniske spørsmålene som må finne sin løsning før mekanismene kan tas i bruk.

Norge er knyttet til EU gjennom EØS-avtalen. Norge har også ligget nærmere en del av EU-landene når det gjelder konkret bruk av virkemidler, som avgifter i klimapolitikken. EU-landene utgjør også det viktigste markedet for norske produkter. Kontakt med EU ved formannskapet og Kommisjonen, de enkelte medlemslandene og spesielt våre nordiske naboland, er og har vært viktig for Norge. Som eksportør av olje og gass kan imidlertid Norge ha andre økonomiske interesser enn EU, som samlet er netto importør av disse varene. Vi er nå inne i en fase av klimaforhandlingene hvor det er viktig at industrilandene begynner å nærme seg felles løsninger. Regjeringen anser at Norge best kan tjene sine interesser ved fortsatt å arbeide gjennom «paraplygruppa», men den vil legge vekt på å styrke dialogen med EU for å prøve å dempe motsetningene mellom industrilandene før COP 6.

Et sentralt spørsmål i forhandlingene er *utviklingslandenes deltakelse* i arbeidet med å redusere utslippene. For noen land, eksempelvis USA, kan det

være av avgjørende betydning for en ratifikasjon av Kyotoprotokollen at store utviklingsland er villige til å begrense utslippene, for eksempel gjennom å påta seg frivillige utslippsforpliktelser. Enkelte utviklingsland er positive til dette, mens sentrale aktører som Kina og India til nå har avvist problemstillingen. Norges holdning er at man bør ha en helhetlig og langsiktig tilnærming til utviklingslandenes deltakelse, og at industrilandene har et hovedansvar for å begynne å redusere utslippene.

Et annet viktig tema er kapasitetsbygging for utviklingslandene. På Parts-konferansen i november 1999 ble det enighet om planer for kapasitetsbygging i utviklingslandene, blant annet i forhold til gjennomføring av klimaprojekter. Norge støtter utviklingslandenes krav om kapasitetsbygging, både gjennom konkrete prosjekter og i forhandlingene.

Utviklingslandene kobler framdrift på de ulike delene av forhandlingene sammen. Framdrift i forhold til Kyotomekanismene er for eksempel koblet mot framdrift i forhold til kapasitetsbygging samt overføring av teknologi og finansielle ressurser. For å nå fram til tilstrekkelig enighet på COP 6 vil det være avgjørende å få en bedre dialog mellom industriland og utviklingsland på flere områder.

Det synes i dag å være større avstand på sentrale områder mellom en del toneangivende utviklingsland og industrilandene enn det er internt i industrilandsgruppa. Det blir en krevende oppgave å skape konsensus på COP 6 om de nødvendige beslutningene. Regjeringen vil derfor arbeide aktivt for at det blir oppnådd gode løsninger også på de områdene som er særlig viktige for utviklingslandene, som kapasitetsbygging og overføring av teknologi og finansielle ressurser. Gode resultater på disse områdene vil trolig være nødvendig for å få til tilfredsstillende resultater i forhold til Kyotomekanismene og regelverket som skal sikre at landene overholder forpliktelsene.

2.1.2 Gjennomføring av virkemidler og tiltak for å oppfylle Kyotoprotokollen

Regjeringen legger vekt på at utformingen av *virkemiddelbruken på klimaområdet* skal tilstrebe kostnadseffektivitet både nasjonalt og globalt. Det er også viktig å vise demonstrerbar framgang i å nå våre forpliktelser innen 2005, slik Kyotoprotokollen krever. Kyotomekanismene kan bidra til at det blir dannet en felles pris på utslipp av klimagasser i alle industriland, og at tiltak med tilsvarende kostnader også gjennomføres i utviklingslandene. Regjeringen legger opp til at Norge skal ta i bruk Kyotomekanismene for å redusere de samlede kostnadene ved å oppfylle våre forpliktelser. I tråd med bestemmelsene i Kyotoprotokollen vil bruk av disse fleksible gjennomføringsmekanismene være et supplement til nasjonale tiltak.

Dersom partene velger å utnytte disse mekanismene, vil bedrifter etablere seg der det er gunstigst av andre grunner enn klimakostnadene. Dette kan innebære at utslippene i noen land kan bli økt, mens de reduseres i andre land. Protokollen åpner da for at disse handler kvoter med hverandre eller at veksten i utslipp blir kompensert ved bruk av felles gjennomføring eller Den grønne utviklingsmekanismen. Dermed vil utslippsøkninger i ett land oppveies av utslippsreduksjoner i et annet land slik at reduksjonsmålsettingen i Kyotoprotokollen oppfylles.

Kyotomekanismene gjør det eksempelvis mulig for Norge å øke eksporten av gass til Europa uten at andre norske utslipp nødvendigvis vil måtte reduseres. De kan også muliggjøre at enkelte land for eksempel spesialisere seg på produksjon av elektrisitet og blir eksportører i et marked som blir stadig mer liberalisert. Slike tilpasninger blir vanskeligere dersom det blir lagt begrensninger på bruken av mekanismene.

Utviklingen av de *norske virkemidlene* må skje i lys av det som skjer i andre land. Som følge av EØS-avtalen og at EU er vårt viktigste eksportmarked, vil utvikling innenfor EU være spesielt viktig. Historisk har industrilandenes respons på klimautfordringen i stor grad vært tiltak for å effektivisere energibruken og stimulere til overgang fra kull til andre energikilder. Eksempelvis har økt bruk av gass i Europa, både direkte bruk til oppvarmingsformål og bruk i ulike typer gasskraftverk, bidratt både til å effektivisere energibruken og overgang til mindre karbonholdig brensel. Begge effektene har bidratt til å redusere utslippene av klimagasser. Denne utviklingen har i stor grad vært markedsdrevet. Det er fremdeles rom for å redusere utslippene i Europa betydelig ved økt bruk av gass og gasskraft til erstatning for mer forurensende energiproduksjon og -bruk. En stor del av økningen i norske utslipp skyldes økt eksport av gass fra norsk kontinentalsokkel til Europa. Økt utnyttelse av gass i Norge til bl.a. gasskraft må sees i dette europeiske perspektivet.

Regjeringen vil *videreutvikle virkemidlene* for å få utløst flere kostnadseffektive nasjonale tiltak. Statens forurensningstilsyn la i februar 2000 fram en tiltaksanalyse som viser at det er rom for betydelige nasjonale utslippsreduksjoner til moderate kostnader. Etablering av et kvotesystem vil kunne gi incentiver til at disse potensialene blir realisert, noe som i begrenset grad oppnås slik de eksisterende, klimamotiverte virkemidlene som CO₂-avgiften, sluttbehandlingsavgiften for avfall, direkte reguleringer og avtalen med aluminiumsindustrien, er utformet. Andre virkemidler bidrar også til å begrense utslippene av klimagasser. Også ved fri bruk av Kyotomekanismene vil det bli utløst betydelige tiltak nasjonalt. Bruken av mekanismene vil således være et supplement til nasjonale tiltak.

Et *nasjonalt kvotesystem for klimagasser* vil kunne ivareta kriteriene om kostnadseffektivitet og styringseffektivitet fra norsk side. Dette virkemidlet er også godt egnet til å tilpasses både globale og regionale mekanismer og virkemidler. Regjeringen vil bidra til at det utvikles et internasjonalt kvotemarked blant industrilandene som stimulerer til at de billigste tiltakene blir realisert, og at det norske kvotesystemet skal kobles til dette. Dette vil gjøre det mulig å bli enige om mer ambisiøse forpliktelser senere. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med forslag til et nasjonalt kvotesystem.

En rekke land utreder nå muligheten for kvotesystemer. Dette gjelder både land i «paraplygruppa» (Australia, Canada, New Zealand og USA), EU-kommisjonen og land innen EU, eksempelvis Danmark, Sverige, Finland, Storbritannia, Irland, Frankrike, Østerrike og Nederland. Danmark og Storbritannia har tatt politiske beslutninger om å bruke dette virkemidlet, mens det i øvrige land i stor grad legges opp til at beslutningene er koblet til utfallet av COP 6. Det danske systemet skal innføres i 2001 og foreløpig gjelde til og med 2003.

Samtidig har Protokollens likebehandling av alle seks typer klimagasser gjort at mange land er i ferd med å utforme en klimapolitikk som er bredere enn før med hensyn til dekning av sektorer og gasser. Dette gjelder blant annet Sverige og Danmark, samt EU-kommisjonen. Kommisjonen la 8. mars 2000 fram en *grønnbok om kvotehandel* og en kommunikasjon hvor den på et overordnet nivå utmeisler en strategi for å gjennomføre Kyotoforpliktelsene. Kommunikasjonen argumenterer for å følge to spor; på den ene siden å innføre et kvotesystem, og på den andre siden å videreutvikle andre virkemidler og tiltak både på fellesskapsnivå og nasjonalt i medlemslandene.

Grønnboka kan være et første skritt på veien mot et *regionalt kvotesystem*. Kommisjonen mener at dette systemet må kunne kobles til kvotesystemet under Kyotoprotokollen fra 2008, slik at det regionale systemet blir en integrert del av det systemet som omfatter alle industrilandene. EU har ikke tatt like klare politiske beslutninger om å innføre et kvotesystem som Stortinget gjorde i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 29 (1997–98) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen og St.prp. nr. 54 (1997–98) Grønne skatter. Grønnboka skal behandles i Rådet i juni 2000. Interesserte parter er invitert til å gi kommentarer til Kommisjonen innen 15. september 2000. Kommisjonen vil så komme tilbake med konkrete forslag til utformingen av kvotesystemet etter at den har fått kommentarene og har sett utfallet av COP 6.

Grønnboka inneholder en passus om at forholdet til søkerland og til EØS-land med tilsvarende systemer, som kan ønske å bli koblet mot EUs eventuelle system, må vurderes. Regjeringen vil vurdere EØS-relevansen for det forslaget som EU-kommisjonen vil komme med.

Grønnboka skisserer to mulige hovedveier å gå i utviklingen av et kvotesystem for EU-landene; enten å legge opp til et system hvor regelverket er felles i alle deltakerland, eller å følge et opplegg hvor ulike kvotesystemer i deltakerlandene knyttes mot hverandre. Mellomløsninger hvor enkelte elementer vil være like for alle deltakere, vil også bli vurdert.

Grønnboka diskuterer både salg av kvoter på auksjon og tildeling av gratiskvoter. Eventuell tildeling av gratiskvoter vil måtte vurderes i forhold til regelverket for statsstøtte. Grønnboka har tatt utgangspunkt i et system som inkluderer store punktkilder for CO₂. Disse utgjør om lag 45 % av EUs CO₂-utslipp, hovedsakelig fra kraftproduksjon, mens utslipp fra oljeprodukter i liten grad er dekket. Tilsvarende kilder kan utgjøre en vesentlig mindre del av de norske utslippene. Eksempelvis har Norge i dag nesten ikke utslipp fra elektrisitetssektoren. Kommisjonen antyder imidlertid at systemet kan inkludere flere kilder etter hvert.

Grønnboka behandler ikke bruk av Kyotomekanismene utover at systemet bør være kompatibelt med internasjonal kvotehandel under Kyotoprotokollen fra 2008. Grønnboka skisserer også oppstart for kvoteplikt i 2005. Det gjenstår krevende politiske prosesser, bl.a. for å fastsette utslippstak for de deltakende landene, før et system for perioden tidligere enn 2008 eventuelt kan innføres. Regjeringen vil følge nøye EUs videre arbeid med et kvotesystem.

Dersom EU innfører et felles system, vil de nordiske EU-medlemmene allerede være med. Dette vil få konsekvenser for tenkningen rundt et *nordisk kvotesystem*. I nordisk regi utredes mulighetene for regionale kvotehandels-

systemer i Norden eller koblet mot de øvrige statene i Østersjøsamarbeidet. Regjeringen vil også aktivt følge opp dette arbeidet innenfor en nordisk og regional ramme. Landene kan ha stort utbytte av å samarbeide om å utrede de tekniske rammebetingelsene for kvotehandel. For eksempel må den meto- diske utviklingen av utslippsregnskap bli så detaljert og solid at bedrifter kan delta i handelen. Det gjelder også utviklingen av rapporterings-, verifikasjons-, kontroll- og sanksjonsrutiner, samt nedfelling av dette i lovverket. Regjerin- gen ser dette som viktige emner for regionalt og internasjonalt samarbeid framover.

I tillegg til å delta i utformingen av et internasjonalt kvotesystem, tar Regje- ringen sikte på at Norge skal benytte *de prosjektbaserte Kyotomekanismene* aktivt. Erfaringene fra pilotfasen for felles gjennomføring av tiltak (AIJ-pilotfa- sen) er en viktig bakgrunn i så måte. Arbeidet med klimaprojekter går nå inn i en ny fase hvor myndighetenes rolle i større grad blir å bidra med informa- sjon og veiledning overfor norske næringslivsaktører som vil investere i klima- tiltak, i tillegg til å støtte arbeidet med å identifisere prosjekter. Det vil være avgjørende å sikre et godt samarbeid mellom næringsliv og myndigheter. Et konkret tiltak i så måte er Verdensbankens Karbonfond hvor Norge er med, blant annet sammen med to norske selskaper. Karbonfondet vil etablere en portefølje av utslippsreduserende prosjekter og inngå avtaler med vertslan- dene for de enkelte prosjektene. Investorene som tilfører midler til Karbonfon- det vil få en forholdsmessig andel av de realiserte utslippsreduksjonene fra prosjektene. Hensikten er at de realiserte utslippsreduksjonene fra Karbon- fondet skal kunne brukes til å oppfylle deler av det enkelte lands utslippsfor- pliktelser under Kyotoprotokollen for 2008–12.

Oppfølging av Stortingets vedtak om omgjøring av Naturkrafts utslippstil- latelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø.

Arbeidet med å følge opp Stortingets vedtak om omgjøring av Naturkrafts utslippstillatelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø har høy priori- tet. Stortingsflertallet har forutsatt at vedtak om å tildele Naturkraft konsesjon kan omgjøres innenfor rammene av gjeldende rett, og Regjeringen legger til grunn at omgjøring vil kunne skje uten at det er nødvendig å endre forurensningsloven. Behovet for lovendring har særlig vært knyttet til gjen- nomføringen av fleksible NO_x-tiltak, og Justisdepartementets lovavdeling konkluderte i sin uttalelse av 6. mars i år med at det ikke ligger innenfor foru- rensningslovens rammer å gi utslippstillatelser hvor utslippsreduserende til- tak i hovedsak eller i sin helhet kan gjennomføres utenfor konsesjonærens egen virksomhet.

Etter en nærmere konkretisering av Stortingets vedtak vil en utslippsløs- ning med fleksible NO_x-tiltak likevel kunne gjennomføres i medhold av foru- rensningsloven. Det legges til grunn at Rådsdirektiv 96/61/EF om integrert forebygging og begrensning av forurensning (IPPC-direktivet), som er gjen- nomført i norsk rett, stiller krav om at det enkelte anlegg må oppfylle Best Available Technique-krav (BAT). Løsningen om oppfyllelse via tredjemann er aktuell når det stilles strengere krav enn BAT. Det må også kreves en rettslig sikkerhet for at utslippsreduksjonene finner sted, og at det fastsettes vanlige krav etter forurensningsloven om rapportering, framdrift, tilsyn/kontroll og

sanksjonsbestemmelser for manglende overholdelse av kravene. Utslippsreduksjonene skal foretas innenfor det området som har begrunnet utslippskravene. Videre følger det av alminnelig forvaltningsrett at forurensningsmyndighetene ikke kan fraskrive seg omgjøringsadgangen eller binde opp egen eller andre myndigheters framtidige virkemiddelbruk. Konesjonshaver kan derfor bare godtgjøre seg tredjemanns utslippsreduksjoner i den utstrekning og så lenge utslippene ikke er regulert gjennom andre virkemidler.

Under forutsetning av at det stilles utslippskrav rettet mot virksomheten, og at Naturkraft supplerer søknaden med en tredjemannsløsning som skissert ovenfor, vil fleksible NO_x-tiltak kunne gjennomføres i medhold av loven. Lovligheten av en slik mer kvalifisert løsning ble ikke vurdert av Justisdepartementets lovavdeling i uttalelsen 6. mars 2000, og Lovavdelingen antar at en gjennomføring av Stortingets vedtak ved den nærmere konkretiseringen vil ligge innenfor lovens rammer. Gjennomføring av Stortingets vedtak om omgjøring av Naturkrafts utslippstillatelser for gasskraftverkene på Kollsnes og Kårstø nødvendigvis ikke lovendring i forurensningsloven.

Omgjøringssaken vil bli behandlet av Miljøverndepartementet i henhold til de vanlige saksbehandlingsreglene, og rask framdrift vil bli gitt høy prioritet. Det arbeides også med retningslinjer til Statens forurensningstilsyn for deres framtidige behandling av gasskraftverk, slik Stortingets vedtak forutsetter.

Regjeringen vil utforme *et program for utvikling av renseteknologi* for CO₂, med sikte på å involvere både myndigheter og bedrifter.

2.2 Langtransporterte luftforurensninger

I St.meld. nr. 8 (1999–2000), jf. kap. 8.3, vises det til at det i 1999 ble utarbeidet en *ny protokoll* om reduksjoner av utslipp av stoffer som medfører forsuring, overgjødning og bakkenært ozon under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (Gøteborgprotokollen). Norge og 26 andre land undertegnet protokollen 1. desember 1999. Regjeringen tar sikte på å legge fram en proposisjon for Stortinget om samtykke til ratifikasjon våren 2000.

Norge er avhengig av omfattende utslippsreduksjoner i Europa for at miljøproblemene som forårsakes av langtransporterte luftforurensninger kan løses. Det er derfor av stor betydning for Norge at ovennevnte protokoll ble vedtatt og har fått tilslutning fra EU-landene, landene i Europa med overgangsøkonomier og Russland.

Parallelt med de nevnte forhandlingene har EU-kommisjonen arbeidet med et *direktiv om nasjonale utslippstak* (Takdirektivet) for de samme stoffene som omfattes av Gøteborgprotokollen, og innenfor det samme tidsperspektivet. Kommisjonens forslag til direktiv ble lagt fram 9. juni 1999. Kommisjonen foreslår strengere utslippstak for flere av EU-landene, bl.a. enkelte sydeuropeiske EU-land, enn hva de har forpliktet seg til i henhold til protokollen. Europaparlamentet sluttet seg 13. mars 2000 til Kommisjonens forslag. Fra norsk side er det nå under vurdering om direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen.

Norge legger stor vekt på det arbeidet som nå skjer i EU når det gjelder problemene knyttet til langtransporterte luftforurensninger. Selv med den forventede miljøforbedringen som følger av reduserte utslipp i Europa på bakgrunn av Gøteborgprotokollen og tidligere protokoller under ECE-konvensjonen, vil miljøfølsomme områder i Sør-Norge likevel ha et stort forsuringsproblem også etter 2010.

2.3 Biologisk mangfold

FNs konvensjon om biologisk mangfold (Bio-konvensjonen) forplikter partene til å følge opp med en *nasjonal strategi og handlingsplan* for bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Videre forplikter partene seg til å praktisere prinsippet om sektoransvar. I St.meld. nr. 58 (1996–97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling heter det at det vil bli utarbeidet en samlet nasjonal handlingsplan som utdypet og konkretiserer strategien for norsk oppfølging av Bio-konvensjonen. Dette ble også tatt opp i St.meld. nr. 8 (1999–2000), jf. kap. 2. Regjeringen arbeider nå med en handlingsplan om biologisk mangfold. Planen vil også drøfte den nasjonale oppfølgingen av Bio-konvensjonen i lys av EUs politikk på området.

I de siste årene har *EU ført en offensiv og målrettet politikk for bevaring av biologisk mangfold*. Både bevaring og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet er viktige tiltak i EUs arbeid på dette området. Habitatdirektivet om vern av livsmiljøet og ville dyr og planter, og Fugleverndirektivet om vern av ville fugler og deres livsmiljø, er blant de viktigste instrumentene i dette arbeidet. Disse er obligatoriske for medlemslandene. En særskilt beskyttelse gis for et sett av verdifulle naturområder som til sammen dekker hele variasjonsbredden i den europeiske naturen. For eksempel er Sverige i full gang med å oppfylle de krav som er satt.

Norge har gitt sin tilslutning til en europeisk strategi for vern av naturen i regi av Europarådet. Bernkonvensjonen, hvor Norge er medlem, er gitt i oppdrag å lede implementeringen av denne strategien. I praksis arbeider EU og Europarådet etter noenlunde samme faglige lest. Regjeringen vil ha en aktiv oppfølging av europarådsstrategien.

Regjeringen ønsker gjennom den nasjonale handlingsplanen å *styrke den nasjonale innsatsen*, bl.a. ved å etablere en mer aktiv forvaltning av verneområdene, ta initiativ til en norsk artdatabank og ved å gjennomføre en nasjonal statusrapport på biologisk mangfold. I en slik analyse vil en gjennomgang av den norske vernepolitikken i et europeisk perspektiv være et sentralt element.

EUs direktiv 98/44/EF om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser (Patentdirektivet) ble vedtatt i EU 6. juli 1998. Tolv medlemsland, herunder de nordiske, stemte for direktivet. Nederland stemte imot, mens Italia og Belgia lot være å stemme. Bondevikregjeringen har gitt støtte til Nederland i rettssaken som er anlagt for EF-domstolen der Nederland ønsker å få erklært direktivet ugyldig. Saken har vært på en bred nasjonal høring. Høringsinstansene er uenige om hvorvidt Norge bør godta at direktivet gjøres til en del av EØS-avtalen. Regjeringen vil nå vurdere de ulike aspektene av saken på bakgrunn av bl.a. høringsrunden.

For øvrig støtter Regjeringen målsettingen om at forhandlingene om *plantegenetiske ressurser for mat og landbruk* under FAO skal resultere i en avtale

som sikrer åpen tilgang til og utveksling av de genressursene som er viktige for verdens matforsyning. I den senere tid har man, bl.a. i forbindelse med lovverk for tilgang på genressurser som flere utviklingsland er i ferd med å utarbeide, sett tendenser til restriksjoner på tilgangen til plantegenetiske ressurser. Dette har også skjedd i forbindelse med genmateriale i genbanker som er lokalisert i utviklingsland men i stor grad finansiert av vestlige bistandsmidler. Bakgrunnen er en frykt fra utviklingslandenes side for at gratis utlevert materiale kan bli brukt for å utvikle teknologi som markedsføres, uten at noe av eventuelle gevinster tilflyter opprinnelsesstedet for genressursene. Regjeringen ønsker å bidra til at rettferdige løsninger finnes i denne striden.

2.4 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Helse- og miljøfarlige kjemikalier transporteres over store avstander via luft og havstrømmer og via den utstrakte internasjonale handelen med produkter. Langtransportert forurensning står for de største tilførslene til det norske miljøet av flere av de farligste kjemikaliene. Regionalt og globalt samarbeid er derfor svært viktig for å begrense tilførslene av helse- og miljøfarlige kjemikalier til Norge. Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs omfattende regelverk for kjemikalier. Utviklingen av regelverket i EU får dermed stor betydning også for utslipp og bruk av farlige kjemikalier i Norge. St.meld. nr. 8 (1999–2000) beskriver de utfordringene Norge står overfor, jf. kap. 6. Det er foretatt en styrking av det internasjonale arbeidet på kjemikalieområdet de senere årene. Regjeringen vil bygge videre på dette arbeidet. Regjeringen vil videreutvikle og intensivere innsatsen for å påvirke utviklingen av EUs kjemikalieregulering, samt utviklingen av det regionale og globale miljøsamarbeidet på kjemikalieområdet.

Regjeringen legger vekt på utviklingen av en integrert og effektiv *kjemikaliopolitikk i EØS-området*. Den nye kjemikaliestrategien som skal legges fram av EU-kommisjonen før sommeren 2000, bør basere seg på målet om å stanse utslipp av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø i løpet av en generasjon (generasjonsmålet), føre var-prinsippet, forurensner betaler-prinsippet og substitusjonsprinsippet. Det er et spesielt behov for nye virkemidler for å påskynde arbeidet med å risikovurdere de *eksisterende* kjemikaliene, dvs. kjemikalier som var på markedet før 1981, da lovgivning som regulerer de *nye* kjemikaliene ble innført. Slike virkemidler kan inkludere:

- mer målrettede risikovurderinger
- begrensninger på kjemikalier på grunnlag av målrettede risikovurderinger eller kjemikalienes iboende egenskaper
- klassifisering av grupper av kjemikalier, ikke bare et stoff om gangen
- underkaste stoffene en ny strengere regulering etter en bestemt dato i fremtiden.

Nye virkemidler bør sikre at bevisbyrden for at et stoff ikke gir uakseptable virkninger for helse og miljø, ligger på næringslivet.

Regjeringen vil også legge stor vekt på det *nordiske samarbeidet* i arbeidet knyttet til strategi og regulering av kjemikalier innenfor EU og i andre internasjonale fora.

I *OSPAR-arbeidet* legger Regjeringen stor vekt på arbeidet med å prioritere ytterligere helse- og miljøfarlige kjemikalier til å omfattes av generasjons-

målet som er nedfelt i OSPARs miljøgiftsstrategi. Norge har vært ledende i arbeidet med å utvikle kriteriene for hvilke stoffer som skal foreslås. Samtidig er Norge lederland for å utvikle rapporteringssystem for utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Dette vil få betydning for OSPAR-arbeidet, og vil kunne påvirke framtidig rapportering i forhold til EUs nye rammedirektiv for vann. Rapporteringssystemet skal i første omgang brukes til rapportering om oppfølging av *Nordsjøkonferansene*. Rapporten skal danne grunnlag for den 5. ministerkonferansen om Nordsjøen som Norge skal arrangere i mars 2002. Oppfølging av generasjonsmålet vil bli et prioritert tema på konferansen.

Det foreligger en alvorlig situasjon ved behandlingen av *farlige kjemikalier ved opphugging i utviklingsland av skip* som er utrangert og ikke lenger har gyldige sertifikater. Det er viktig at Norges internasjonale initiativ i FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å bedre denne situasjonen også følges opp i internasjonale organisasjoner som har ansvar for forhold knyttet til behandling av avfall på land. Norge tok derfor på et møte i Baselkonvensjonen i april 2000, sammen med Nederland og India, på seg å lede et arbeid for utvikling av globale retningslinjer for miljømessig forsvarlig behandling av kjemisk avfall fra opphuggingsaktiviteten på land. Regjeringen vil dessuten bidra finansielt til å støtte virksomheten ved flere regionale sentre i utviklingsland som gjennomfører opplæringskurs i håndtering av farlig avfall. I IMO er Norge, i tillegg til arbeidet vedrørende TBT, aktiv for å få inkludert andre hormonhermende kjemikalier på listen over stoffer som skal reguleres i MARPOL-konvensjonen.

Under de pågående forhandlingene om en global avtale om forbud mot og regulering av visse særlig farlige kjemikalier (POP-avtalen) har Norge gått inn for at det ikke etableres en ny finansieringsmekanisme under avtalen. Norge har heller gått inn for at *Det globale miljøfondet (GEF) bør styrkes på kjemikalieområdet*, basert på en omforent fordelingsnøkkel for betaling som reflekterer de bidragsytende lands betalingssevne. Regjeringen vil i GEF fortsette å søke å oppnå løsninger som gjør at GEF-midler kan brukes til å støtte tiltak i utviklingslandene for å gjennomføre den kommende avtalen. Avtalen skal etter planen ferdigforhandles i 2000 og undertegnes våren 2001. Forhandlingsoppstart for påfylling av midler til GEF for neste periode forventes å være i 2001.

Regjeringen legger stor vekt på *UNEPs rolle som sekretariat for globale kjemikalieavtaler*. Faglig støtte til UNEP vil være viktig for videreutvikling av det internasjonale regelverket, oppfølging av dette, og effektiv implementering i utviklingslandene.

I Norges strategi for *miljørettet utviklingssamarbeid* prioriteres bl.a støtte til utviklingslandenes arbeid med å implementere globale miljøavtaler. I forbindelse med de nye globale avtalene som nå etableres på kjemikalieområdet, vil Regjeringen søke å stimulere utviklingslandene i deres arbeid med å implementere forpliktelsene.

3 Forvaltningen av de ville laksebestandene

De norske laksebestandene representerer meget store naturverdier både i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Bestandene utgjør også en viktig ressurs som gir grunnlag for kulturtradisjoner og næringsvirksomhet. Situasjonen for laksen er imidlertid mer alvorlig enn noensinne, og om lag en tredjedel av bestandene er enten utryddet, sterkt truet eller sårbare. Regjeringen vil derfor styrke lakseforvaltningen i tråd med de forslagene som er fremmet i St.meld. nr. 8 (1999–2000), jf. kap. 2.4. I tillegg vil Regjeringen opprette en ordning med *nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*, jf. meldingens kap. 2.4.3. Regjeringen vil fremme et konkret forslag til en slik ordning i løpet av 2001.

I NOU 1999:9 «Til laks åt alle kan ingen gjera?» foreslo Villaksutvalget at det opprettes nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. Forslaget går ut på at villaksen skal gis særskilt beskyttelse i 50 vassdrag og 9 sjøområder. Dette vil ifølge utvalget blant annet innebære at det legges restriksjoner på utnyttelsen av vassdragene, og at de aktuelle sjøområdene ikke benyttes til matfiskoppdrett av laksefisk, jf. boks 3.1.

Høringen av Villaksutvalgets innstilling viste at det var bred oppslutning om å innføre en ordning med nasjonale laksevassdrag og -fjorder. Det ble imidlertid reist vesentlige innvendinger mot forslaget, først og fremst de delene av forslaget som innebærer vern mot kraftutbygging i 19 nye vassdrag og forbud mot matfiskoppdrett av laks i Øst-Finnmark.

Regjeringen tar sikte på å etablere en ordning med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder. En slik ordning vil, sammen med de øvrige tiltakene som er presentert i St.meld. nr. 8 (1999–2000), gi Norge en helhetlig og framtidrettet villaksforvaltning. Dette vil, sammen med andre tiltak, kunne bidra til å sikre både de norske laksebestandene og den nord-atlantiske villaksen. Nasjonale laksevassdrag og -fjorder vil imidlertid berøre andre vesentlige samfunnsinteresser. Dette gjelder ikke minst oppdrettsnæringen som er av stor betydning for norsk økonomi og en av våre viktigste eksportnæringer. Det er også knyttet store verdier til de foreslåtte vassdragene, blant annet et betydelig vannkraftpotensial. Regjeringen vil sørge for at forholdet til alle de interessene og verdiene som er knyttet til vassdragene, er tilstrekkelig belyst og avveid før det blir tatt stilling til restriksjonsnivå for tiltak i nasjonale laksevassdrag.

Boks 3.1 Villaksutvalgets forslag om opprettelse av nasjonale laksevassdrag og -fjorder

Villaksutvalget har foreslått å opprette 50 nasjonale laksevassdrag og 9 nasjonale laksefjorder. Ved utvelgelsen er det bl.a. lagt vekt på:

- laksebestandens størrelse og produktivitet
- geografisk spredning
- bestander av storlaks og smålaks
- representativt utvalg av vassdragssystemer.

33 av vassdragene har utløp i de 9 fjordene som er foreslått som nasjonale laksefjorder. Vassdragene og fjordene danner dermed helhetlige systemer som omfatter leveområdene både i sjøen og vassdragene.

Forslaget innebærer et vern mot bl.a. vassdragsreguleringer, veibygging, forurensning og matfiskoppdrett av anadrome laksefisk.

Villaksutvalget foreslo å lovfeste ordningen i lov om lakse- og innlandsfisk.

En ordning med nasjonale laksevassdrag og -fjorder vil også innebære en økt innsats for de prioriterte laksebestandene gjennom tilpasninger i lakseforvaltningen for øvrig. Det er blant annet aktuelt å gi de bestandene som er omfattet av ordningen en særlig prioritet i det generelle bevarings- og forvaltningsarbeidet.

Ordningen med nasjonale laksevassdrag og -fjorder skal forankres i et hensiktsmessig lovverk, og forvaltningen av områdene vil skje i henhold til dagens ansvarsfordeling mellom sektormyndighetene. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget i løpet av 2001 med hvordan dette skal gjøres og med et forslag til en slik ordning.

3.1 Nasjonale laksevassdrag

Regjeringen legger vekt på at forholdet til alle de interessene og verdiene som er knyttet til vassdragene, herunder vannkraftpotensialet, blir avklart og avveid før det opprettes nasjonale laksevassdrag.

En avveining i forhold til vannkraftinteressene er allerede foretatt for 28 av de 50 foreslåtte vassdragene gjennom Stortingets behandling av verneplanene for vassdrag, jf. også Ot.prp. nr. 39 (1998–99) Lov om vassdrag og grunnvann. De retningslinjene som er lagt til grunn for forvaltningen av de vernede vassdragene i dag, er langt på vei i samsvar med de kravene som må stilles til forvaltningen av et nasjonalt laksevassdrag. Det er likevel aktuelt å innføre nye bestemmelser for forvaltningen av disse vassdragene. Det er derfor nødvendig å avveie konsekvensene for annen virksomhet enn vannkraftutbygging før disse vassdragene kan etableres som nasjonale laksevassdrag.

De øvrige 22 vassdragene inngår ikke i verneplanene for vassdrag, og i 19 av disse foreligger det vannkraftprosjekter som samlet representerer et kraftpotensial på ca. 6 TWh. Alle disse prosjektene er plassert i Samlet plan for vassdrag. De prosjektene som er klarert for konsesjonsbehandling, utgjør et kraftpotensial på ca. 3,9 TWh.

Regjeringen vil blant annet avklare forholdet til vannkraftinteressene før det tas stilling til om disse vassdragene skal opprettes som nasjonale laksevassdrag. Denne avklaringen vil bli gjort som del av en gjennomgang av Samlet plan og supplering av verneplanene for vassdrag, jf. St.meld. nr. 29 (1998–99) Om energipolitikken og Innst.S. nr. 122 (1999–2000). I den forbindelse vil hensynet til villaksen i de aktuelle vassdragene bli særlig vurdert, sammen med andre viktige hensyn. Stortinget vil dermed få anledning til å vurdere også disse vassdragene i en helhetlig sammenheng før det tas stilling til om de skal opprettes som nasjonale laksevassdrag.

Dette betyr at ordningen i første omgang vil omfatte vassdrag som allerede inngår i verneplanene for vassdrag. Ordningen vil så bli supplert med nye vassdrag etter at det er foretatt en gjennomgang av Samlet plan og suppleringsplan for vassdrag. Det kan også være aktuelt å foreta visse endringer i det utvalget av nasjonale laksevassdrag som Villaksutvalget har foreslått.

3.2 Nasjonale laksefjorder

Etablering av en ordning med nasjonale laksefjorder vil først og fremst berøre havbruksnæringen. Regjeringen vil legge vekt på at alle forhold som er knyttet til havbruket blir avklart og avveid før det tas stilling til omfanget av slike nasjonale laksefjorder.

En ordning med nasjonale laksefjorder vil innebære at det innføres strengere restriksjoner for drift av matfiskoppdrett av laks i enkelte fjordområder. Det kan også bety at oppdrettsanlegg må flyttes. I disse tilfellene vil det være viktig å begrense mulige negative konsekvenser for de bedrifter og lokalsamfunn som blir berørt. For å begrense de lokale konsekvensene legges det opp til fleksible overgangsordninger, og det vurderes tiltak for å stimulere til alternativ næringsvirksomhet, bl.a. oppdrett av andre arter. Det er også aktuelt å velge en annen avgrensning av områdene enn det utvalget har foreslått.

På regionalt nivå berører Villaksutvalgets forslag i særlig grad Finnmark. Bakgrunnen for dette er at det vil være særlig viktig å bevare de store og livskraftige laksebestandene i Finnmark. Dette gjelder ikke minst Tanavassdraget som er verdens viktigste laksevassdrag og en norsk-finsk fellesressurs. Villaksen i Finnmark, ikke minst i Tana, er av stor betydning for samisk samfunnsliv og kultur.

Regjeringen mener likevel at utvalgets forslag til nasjonale laksefjorder og sjøområder vil legge for store begrensninger på oppdrettsnæringen i Finnmark i forhold til områdene i landet for øvrig. Av de 22 lakseoppdrettskonseksjonene som er berørt av Villaksutvalgets forslag på landsbasis, ligger 15 i Finnmark. For å begrense de regionale konsekvensene vil Regjeringen derfor legge opp til en mindre omfattende ordning i Finnmark enn det utvalget har foreslått. Dette vil spesielt gjelde Øst-Finnmark.

Det er for øvrig ikke aktuelt å tildele nye konsesjoner for matfiskoppdrett i de områdene som er foreslått av Villaksutvalget, før omfanget av ordningen er nærmere avklart.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil styrke innsatsen i det internasjonale miljøvernsamarbeidet, og vil komme tilbake til dette i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

De økonomiske og administrative konsekvensene av Norges holdning til Patentdirektivet vil bli presentert når konsekvensene er nærmere utredet og Regjeringen har tatt stilling til Norges holdning til direktivet.

De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene om prioritering av de viktigste laksebestandene og deres leveområder gjennom etablering av nasjonale laksevassdrag og -fjorder vil bli nærmere utredet. Konsekvensene vil bli presentert som del av et forslag til en slik ordning som vil bli lagt fram for Stortinget i løpet av 2001.

Miljøverndepartementet

tilrår:

Tilråding fra Miljøverndepartementet av 19. mai 2000 om tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand blir sendt Stortinget.
