

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

Dokument 3:3 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-287-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

Dokument 3:3 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:3 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd.*

Riksrevisjonen, 17. desember 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	13
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	13
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		25
	Forkortelser	33
1	Innledning	35
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
3	Revisjonskriterier	42
4	Organisasjonsstruktur, rapporteringssystem og finansieringsordning i Arktisk råd	48
5	Klima og miljø	66
6	Økonomisk aktivitet og utvikling i Arktis	92
7	Arktisk råd og urfolk i Arktis	115
8	Vurderinger	120
9	Referanseliste	125
	Vedlegg	133

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

Arktisk råd ble opprettet i 1996 for å fremme samarbeid, samordning og kontakt mellom de arktiske statene, særlig innen bærekraftig utvikling og miljøvern.

Arktisk råd er et sentralt forum for å ta opp de miljømessige utfordringene og de økonomiske mulighetene i Arktis; rådet er det eneste samarbeidsorganet der alle de åtte arktiske landene og arktiske urfolksorganisasjoner møtes for å drøfte saker av felles interesse. Medlemslandene er Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Russland, Canada og USA, og i tillegg er seks urfolksorganisasjoner permanente deltakere. Til sammen 32 land og organisasjoner har observatørstatus i rådet.

Det formelle arbeidet i Arktisk råd skjer i ministermøter der de åtte statenes utenriksministre møtes annethvert år, og den løpende dialogen foregår mellom embetsmenn på ambassadørnivå, *Senior Arctic Officials* (SAO) fra de respektive landene. Den største delen av arbeidet i Arktisk råd utføres av seks arbeidsgrupper som gjennomfører faglige programmer og prosjekter med relevans for Arktis. Basert på arbeidsgruppens faglige arbeid utarbeider Arktisk råd anbefalinger gjennom ministererklæringene. Anbefalingene til medlemsstatene er ikke folkerettslig bindende, men er politisk forpliktende. Anbefalingene kan også rette seg mot SAO-ene og arbeidsgrupper om videre faglig arbeid. Alle beslutninger i rådet er basert på konsensus.

Formannskapet i rådet rullerer blant medlemslandene og gjelder for to år av gangen. Norge hadde sist formannskapet i perioden 2006–2009¹. I 2013 hadde alle landene gjennomført én formannskapsperiode hver.

Norske myndigheter understreker at Arktisk råd er det ledende politiske organet for arktiske spørsmål og det viktigste forumet for å drøfte felles utfordringer.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen og koordineringen av nordområdepolitikken, inkludert det internasjonale samarbeidet i Arktisk råd. Departementet har dermed også ansvaret for å koordinere den norske deltakelsen i Arktisk råd med de ansvarlige sektordepartementene.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere norske myndigheters arbeid med Arktisk råd og belyse hvordan myndighetene arbeider med de områdene som Arktisk råd trekker fram som sentrale gjennom rådets anbefalinger til medlemsstatene. Revisjonen inneholder i tillegg forhold om det mellomstatlige arbeidet i Arktisk råd. Undersøkelsen omfatter perioden fra opprettelsen av Arktisk råd i 1996 og fram til medio 2014.

Undersøkelsen er en del av en multilateral revisjon av Arktisk råd, der riksrevisjonene fra Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA har deltatt. Riksrevisjonene i Canada og Finland har vært observatører. Dette er et arbeid som i sin tid ble initiert i fellesskap av russisk og norsk riksrevisor.

1) Under Norges formannskapsperiode ble ministermøtet flyttet fra høsten 2008 til våren 2009 og derfor varte Norges formannskapsperiode to og et halvt år.

Den nasjonale undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. S. nr. 264 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord*. Utenriksdepartementet.
- Innst. S. nr. 306 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Utenriksdepartementet.
- Innst. 236 S (2011–2012), jf. Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene. Visjon og virkemidler*. Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner (Prop. 1 S) med tilhørende innstillinger for årene 2006–2014.

Riksrevisjonens rapport ble forelagt Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 7. mars 2014. I dette dokumentet og i rapporten er titlene på departementene slik de var på tidspunktet for innsamlingen av data beholdt.²

Utenriksdepartementet har koordinert innspillene fra de øvrige fagdepartementene og har i brev 25. april 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Utenriksdepartementet 20. mai 2014 og statsrådets svar 4. juni 2014 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om sentrale saksfelt, og særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis.
- Organiseringen av Arktisk råd er ikke hensiktsmessig og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering.
- Arktisk råd har ikke i tilstrekkelig grad lagt til rette for urfolks deltakelse i rådets arbeid.
- Det er svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av den norske arbeidet knyttet til Arktisk råd.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om sentrale saksfelt, og særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis

Arktisk råd har som det eneste samarbeidsorganet i Arktis med medlemmer fra alle de arktiske statene spilt en viktig rolle i å styrke samarbeidet og kontakten mellom de arktiske statene og arktiske urfolk på områder av felles interesse.

2) Dette gjelder: Klima- og miljødepartementet – Miljøverndepartementet; Nærings- og fiskeridepartementet – Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet; Kommunal- og moderniseringsdepartementet – Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. I tillegg overtok Samferdselsdepartementet ansvaret for Kystverket fra Fiskeri- og kystdepartementet fra 1. januar 2014.

Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar medlemsstatene gjennom Arktisk råd til å stadfeste og videreutvikle forvaltningen av Arktis. Særlig viktig er det at Arktisk råds medlemsstater og observatører anerkjenner det betydelige internasjonale regelverket som gjelder i Arktis, og ikke minst at FNs havrettskonvensjon skal legges til grunn i forvaltningen av de arktiske kyst- og havområdene. Gjennom sin unike posisjon kan Arktisk råd også være viktig for å trygge den sikkerhetspolitiske stabiliteten i Arktis.

Videre er det etter initiativ fra de arktiske statene forhandlet fram to juridisk bindende avtaler mellom medlemslandene i Arktisk råd om henholdsvis søk og redning og om oljevern i Arktis. Avtalene bygger på eksisterende internasjonalt regelverk, men bidrar likevel til å styrke det operative samarbeidet på disse områdene. Avtalene kan bidra til klarere ansvar, gjennomføring av felles øvelser og utveksling av erfaringer. Etter Riksrevisjonens vurdering kan denne typen avtaler være viktig både for å styrke Arktisk råds betydning, og for å styrke forvaltningsregimet av Arktis ytterligere. Dette gjelder særlig hvis avtalene som forhandles fram gjennom rådet bidrar til å forsterke eksisterende avtaler eller gjelder områder der det mangler internasjonale reguleringer av betydning for Arktis.

Undersøkelsen viser at arbeidsgruppene under Arktisk råd har utarbeidet flere rapporter, standarder og retningslinjer som bidrar til å sammenstille og styrke kunnskapsgrunnlaget i Arktis. Rapportene dokumenterer både miljøtilstand og årsaker til miljøutfordringene i Arktis. Arktisk råd har således utviklet seg til å bli et organ for oppbygging av betydelig kunnskap på stadig flere områder – spesielt på miljø- og klimaområdet. Rådet har også vært viktig i utviklingen av sentral kunnskap om urfolks helse i de arktiske områdene. Særlig viktig er det at denne kunnskapen bidrar til en felles forståelse av utfordringene i Arktis, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Arktisk råd har utarbeidet åtte ministererklæringer med anbefalinger til blant annet medlemsstatene, der anbefalingene bygger på denne kunnskapen. Arktisk råds anbefalinger er ikke folkerettslig forpliktende, men det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at de arktiske statene samlet – også gjennom rådet – kan vise at de tar ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling i Arktis.

Undersøkelsen viser videre at kunnskapen framskaffet av Arktisk råd har blitt brukt i innspill om videre utvikling av øvrig internasjonalt samarbeid og internasjonale konvensjoner på ulike områder. Gjennom dokumentasjon av effekter av langtransportert forurensning i Arktis har Arktisk råd for eksempel spilt en vesentlig rolle i utviklingen av regionale og globale løsninger for å redusere utslipp av miljøgifter og tungmetaller. Arktisk råds dokumentasjon av de betydelige klimaendringene i Arktis har også vært viktig kunnskap i FNs klimapanel.

2.2 Organiseringen av Arktisk råd er ikke hensiktsmessig og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering

Organisering og koordinering

Siden 1996 har det pågått en diskusjon i Arktisk råd om behovet for å endre organisasjonsstrukturen slik at rådet kan bli et mer effektivt organ. Både Finland (2000–2002) og Norge (2006–2009) tok i sine formannskapsperioder initiativ til en gjennomgang av Arktisk råds organisering og arbeidsprosesser med sikte på å forbedre rådets effektivitet og måloppnåelse, uten at det ble oppnådd enighet om dette. Ifølge det norske formannskapet ville det være mulig å effektivisere rådets arbeid med hensyn til koordinering av arbeidsgruppene, finansiering, prioritering og kommunikasjon utad.

Organiseringen av Arktisk råd er i hovedsak en videreføring av samarbeidet om en felles miljøvernstrategi (*Arctic Environmental Protection Strategy – AEPS*) fra 1991. Nå omfatter Arktisk råds arbeid imidlertid et langt bredere saksfelt enn det gjorde ved opprettelsen i 1996. I den første perioden la rådet mest vekt på forurensning, mens det i dag arbeider med og er tungt inne i en rekke saksfelt som klimaendringer, klimatilpasning, sikkerhet til sjøs, oljeutvinning, søk og redning, levekår, kultur og helse samt økonomisk utvikling. Med unntak av opprettelsen Arktisk råds permanente sekretariat (2013) og en sjetten arbeidsgruppe (ACAP³), samt mer bruk av særskilte arbeidsgrupper og ekspertgrupper, har Arktisk råd i all hovedsak beholdt den opprinnelige organisasjonsstrukturen.

Fem arbeidsgrupper har miljø og klima som hovedområde, mens én arbeidsgruppe har bærekraftig utvikling som ansvarsområde. Undersøkelsen viser videre at arbeidsgruppene fungerer svært ulikt: Noen grupper, som arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP⁴), har stor faglig produksjon av betydning for forvaltningen av Arktis, mens andre ikke har fungert like godt etter hensikten. Det er delvis overlapp mellom flere av arbeidsgruppene. Undersøkelsen viser videre at arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG) har gjennomført mange små prosjekter, uten at alle har et helarktisk perspektiv. SDWG har også et bredt og utydelig mandat som delvis overlapper med mandatene til de øvrige arbeidsgruppene. I undersøkelsen går det også fram at arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis (ACAP) har hatt liten aktivitet og mangelfull måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at Arktisk råd innenfor eksisterende organisasjonsstruktur har foretatt endringer for å bedre koordineringen og kommunikasjonen mellom arbeidsgruppene – blant annet i form av mer informasjonsvirksomhet og flere felles møtearenaer. Dette har ført til omfattende møte- og reisevirksomhet, noe som er ressurs- og tidkrevende.

Norske myndigheter har foreslått konkrete tiltak med sikte på å effektivisere organiseringen av Arktisk råd, og Utenriksdepartementet opplyser at det jevnlig har tatt opp behovet for sammenslåing av arbeidsgruppene. Undersøkelsen viser at det er vanskelig å få til organisasjonsendringer i et samarbeidsforum som krever konsensusbeslutninger, og der formannskapet rullerer i toårsperioder. Norske myndigheter legger til grunn at det ikke er et samlet ønske blant de åtte medlemsstatene om å foreta endringer i organisasjonsstrukturen, og de arbeider derfor med å sikre best mulig effektivitet med eksisterende organisering.

Riksrevisjonen er innforstått med at en organisasjonsendring i Arktisk råd må være basert på enighet blant alle medlemslandene. Likevel vil Riksrevisjonen peke på at Arktisk råds organisering ikke synes å være hensiktsmessig slik rådets oppgaver er nå, og at konsekvensen av dette kan være redusert effektivitet.

Prioritering og finansiering

Undersøkelsen viser at Arktisk råd ikke har en strategi for å styre de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige mål. Medlemslandenes embetsmannsrepresentanter (SAO-ene) i Arktisk råd har en viktig rolle i styringen av arbeidet i Arktisk råd. SAO-ene er bindeleddet mellom ministrene og alle de seks faste arbeidsgruppene og de særskilte arbeidsgruppene i Arktisk råd. SAO-ene har videre ansvaret for å koordinere, rettlede og overvåke arbeidet i Arktisk råd. Dette omfatter både prioritering av prosjekter og samordning av den samlede innsatsen til arbeidsgruppene.

3) Arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis – *Action Contaminants Action Program*

4) Arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet – *The Arctic Monitoring and Assessment Programme*.

Arbeidsgruppenes toårige arbeidsplaner godkjennes på ministermøtene etter å ha blitt behandlet av SAO-ene. Premissene for arbeidet er i stor grad bestemt av arbeidsgruppene selv, og arbeidsgruppene er gitt stor faglig frihet. Slik selvstendighet kan være positivt, men det må samtidig etter Riksrevisjonens vurdering vurderes opp mot det faglige utbyttet og de store økonomiske ressursene som brukes i Arktisk råd. Det pågår per medio 2014 ca. 90 prosjekter i regi av Arktisk råd, og det er ofte utydelig hvilke samlede vurderinger som ligger til grunn for å sette i gang så mange prosjekter. Selv om også de små prosjektene kan være viktige for å bygge opp kunnskap og samarbeid innen forskning og forvaltning, har ikke alle et helarktisk perspektiv, og bare et fåtall av disse danner grunnlag for anbefalinger i ministererklæringene.

I lys av det høye antallet prosjekter og begrensede ressurser mener Riksrevisjonen det er behov for en sterkere prioritering av arbeidsgruppenes innsats. SAO-ene har her et særlig ansvar for å sikre bedre koordinering og oppfølging av arbeidet i Arktisk råd.

Undersøkelsen viser at det siden opprettelsen av rådet har vært enighet om å styrke finansieringsordningene i rådet. Likevel er det mangelfull forutsigbarhet i finansieringen av både arbeidsgruppesekretariater, prosjekter og urfolksorganisasjonenes deltakelse. Siden 2003 har det vært arbeidet med å etablere en finansieringsordning som skal sikre finansiering av de mest prioriterte prosjektene i Arktisk råd (*Project Support Instrument*). Finansieringsordningen ble operativ først høsten 2014 etter at russiske myndigheter først på det tidspunkt innbetalte midler til ordningen som forutsatt. Ordningen vil imidlertid kun dekke en mindre del av aktivitetene i Arktisk råd. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en svakhet at Arktisk råd ikke har en mer forutsigbar finansiering av arbeidsgruppesekretariater og prosjekter slik at man unngår å svekke effektiviteten i gjennomføringen av rådets aktiviteter.

Det framgår videre av undersøkelsen at Arktisk råd ikke har en samlet oversikt over ressursbruken, selv om det arbeides med å utvikle et system som skal løse dette. Norske myndigheter har per i dag en viss oversikt over Norges ressursbruk, og det er antatt at myndighetene med det nye ressursoversiktssystemet kan få en bedre samlet oversikt over den norske ressursbruken i Arktisk råd.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør etableringen av det permanente sekretariatet i Tromsø fra 2013 kunne sikre bedre administrativ styring i Arktisk råd, og det antas at Utenriksdepartementet fortsatt vil være sentral i dette arbeidet.

I en videre utvikling av Arktisk råd, som vil omfatte stadig flere faglige temaer, kan det etter Riksrevisjonens vurdering være behov for en overordnet strategi for rådet som i større grad styrer de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige og konkrete mål.

Rapportering

Arbeidet i Arktisk råd er primært basert på dialog, samarbeid og frivillighet. Basert på arbeidsgruppenes faglige rapporter har ministrene gitt et stort antall anbefalinger til blant annet medlemsstatene gjennom de åtte ministermøtene i perioden 1998–2013. Anbefalingene er ikke folkerettslig bindende for medlemsstatene, men forplikter likevel politisk. Det er heller ingen forventning i Ottawa-erklæringen og Arktisk råds prosedyreregler om at medlemslandene skal dokumentere i hvilken grad anbefalingene følges opp.

Undersøkelsen viser at det legges ned et omfattende arbeid med å generere kunnskapen som ligger til grunn for Arktisk råds anbefalinger overfor medlemsstatene. De arktiske statene har et stort felles ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling av den

arktiske regionen. Det foreligger lite informasjon om hvordan medlemsstatene følger opp sentrale anbefalinger, og om arbeidet har en effekt. Her vises det også til Arktisk råds egne initiativ til å følge opp anbefalinger som er gitt både til arbeidsgrupper og medlemsstater i rapportene om arktisk skipsfart (jf. AMSA, 2009) og det biologiske mangfoldet i Arktis (jf. ABA, 2013). Uten noen form for oppfølging av arbeidet vil det etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig for Arktisk råd å utvikle seg videre til et effektivt organ med enda større faglig og politisk gjennomslag.

2.3 Arktisk råd har ikke i tilstrekkelig grad lagt til rette for urfolks deltakelse i rådets arbeid

Betydningen av urfolks deltakelse i det brede samarbeidet i Arktisk råd er tydelig uttrykt i Ottawa-erklæringen, og gjentatt i ministererklæringene. Undersøkelsen viser at seks urfolksorganisasjoner er faste deltakere i Arktisk råd. Disse møter fast til alle ministermøtene og står fritt til å delta i arbeidsgruppene arbeid. Alle arbeidsgruppene ønsker en slik deltakelse. Undersøkelsen viser imidlertid at den faktiske deltakelsen i prosjektene varierer, blant annet på grunn av mangel på ressurser – både økonomiske og tilgjengelig kompetanse og personell.

Arktisk råd har ikke etablert en finansieringsordning som kan sikre deltakelse av urfolk i rådets arbeid, og hvert land har ansvaret for å finansiere urfolks deltakelse. Undersøkelsen viser at deltakelsen er viktig fordi både endringer og tiltak i Arktis i stor grad kan påvirke urfolks leveste. Det legges stor vekt på at den tradisjonelle kunnskapen som urfolk naturlig har skal være viktig som grunnlag i det arktiske samarbeidet. Norske myndigheter ønsker en ordning der prosjektene som foreslås også må inkludere en finansiering som sikrer tilstrekkelig deltakelse av urfolk-representanter, men at grunnfinansieringen av organisasjonene til urfolk bør sikres av nasjonale myndigheter.

Norske samer er formelt sett representert i Arktisk råd gjennom Samerådet. Representanter for Sametinget deltar som en del av den norske delegasjonen til ministermøtene og SAO-møtene. Utenriksdepartementet bidrar også økonomisk til at samer skal kunne delta i arbeidet. Sametinget ønsker en enda tettere integrering i arbeidet til Arktisk råd.

2.4 Det er svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet knyttet til Arktisk råd

Arktisk råd er et viktig organ i Norges arbeid med nordområdepolitikk, og det er bred enighet om at Arktisk råd skal være det ledende politiske organet for arktiske spørsmål. En stor del av det faglige arbeidet i Arktisk råd har hittil vært under Klima- og miljødepartementets sektoransvarsområde. Klima- og miljødepartementet og underliggende etater er tungt representert i ulike arbeidsgrupper og prosjekter innen miljø- og klimaområdet i Arktisk råd.

Undersøkelsen viser at arbeid med Arktisk råd og de faglige spørsmålene som rådet tar opp berører flere departementers fag- og ansvarsområder. Sammenlignet med Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet har ikke de øvrige berørte departementene i like stor grad vært engasjert i arbeidet til Arktisk råd. De øvrige departementene har i liten grad lagt vekt på informasjonen og kunnskapen som Arktisk råd har bidratt med fordi disse departementene i større grad har funnet det mer hensiktsmessig å vektlegge andre internasjonale prosesser og nasjonal kunnskap. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår det derfor som noe uklart hvilken funksjon og rolle Arktisk råd-arbeidet til de ulike norske fagmyndigheter skal ha, særlig i lys av at Arktisk råd får et stadig bredere faglig nedslagsfelt.

Med bakgrunn i at Arktisk råd nå arbeider med langt flere saksområder enn tidligere blir det etter Riksrevisjonens syn desto viktigere å sikre en god involvering og koordinering av norske aktørers arbeid med Arktisk råd. Dette gjelder også bruk av kunnskap som den norske forvaltningen har på en rekke områder som er av interesse for de andre arktiske statene. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at Utenriksdepartementet ønsker et enda tettere samarbeid med berørte departementer og direktorater i saker som tas opp i Arktisk råd.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at Utenriksdepartementet ikke har etablert en fast praksis med å holde oversikt over i hvilken grad de ansvarlige sektordepartementene følger opp relevante anbefalinger fra Arktisk råd, eller om relevante anbefalinger allerede er innarbeidet i den norske forvaltningen.

Undersøkelsen viser at mangel på et oppfølgingssystem ikke nødvendigvis betyr at anbefalingene ikke er fulgt opp – anbefalingene er ofte allerede en del av eksisterende norsk politikk. Det er internasjonale, folkerettslige forpliktelser og nasjonale mål som i hovedsak styrer den norske forvaltningens arbeid i Arktis. Dette skjer uavhengig av Arktisk råd.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- legger til rette for enda bedre koordinering av arbeidet i Arktisk råd med de ansvarlige sektordepartementene
- tar initiativ til ulike tiltak slik at alle berørte departementer i større grad finner arbeidet med Arktisk råd formålstjenlig for både å kunne nyttiggjøre seg arbeidet i Arktisk råd og bidra med relevant kompetanse på områder som har betydning for Arktis.
- forsterker arbeidet, blant annet gjennom det faste sekretariatet, for å gjøre Arktisk råd til et mer effektivt organ med vekt på bedre styring, organisering, finansiering og rapportering

4 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at Arktisk råd er et politisk samarbeid. Det er ikke et folkerettslig bindende samarbeid og heller ingen internasjonal organisasjon. Dette kombinert med at Arktisk råd er konsensusdrevet setter noen begrensninger for hva rådet kan gjøre og få til.

Statsråden setter pris at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om Arktis. Statsråden deler dette synet.

Arktisk råd har etter statsrådens vurdering vært vellykket i samarbeidet om miljø- og klimaspørsmål og mener at rådet for dette formålet er hensiktsmessig organisert.

Arktisk råd har ikke levert like godt på bærekraftig utvikling når det gjelder kulturell og økonomisk utvikling. Utenriksdepartementet vurderer hvordan dette kan forbedres, blant annet organiseringen av arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling.

Arktisk råd har likevel evnet å reflektere statenes prioriteringer slik disse har utviklet seg i takt med endringene i Arktis. Arktisk råd legger etter statsrådens vurdering større vekt på samarbeid om tilrettelegging for bærekraftig utvikling, og at denne utviklingen fortsetter.

Statsråden viser til at urfolks deltakelse i Arktisk råd bør være statenes ansvar, og viser til at departementet vil fortsette det gode samarbeidet med Samerådet og Sametinget i Arktisk råd. Norge ønsker å styrke kapasiteten til urfolkene ved å bistå i flyttingen av urfolkssekretariatet (Indigenous Peoples Secretariat – IPS) fra København til Tromsø, og å bidra til finansieringen av IPS.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at ettersom Arktisk råd nå arbeider med flere saksområder enn tidligere, blir det desto viktigere at departementet sikrer god involvering og koordinering av norske aktørers arbeid med Arktisk råd. I de siste par årene har det også utviklet seg et tettere samarbeid mellom berørte myndigheter, og stadig nye departementer er engasjert i myndighetenes arbeid med Arktisk råd.

God koordinering er derfor viktig, og Utenriksdepartementet vurderer hvordan samordningen med berørte departementer kan forbedres. Departementet har i senere tid prioritert å styrke dialogen med fagdepartementene for å sikre at bredden i regjeringens prioriteringer i Arktisk råd blir ivarettatt. Det har over flere år vært enighet om at Arktisk råd er viktig for Norge, og det har vært en prioritet for departementet å styrke arbeidet i rådet. I denne sammenhengen var opprettelsen av Arktisk råds sekretariat viktig og en milepæl for Norge da det ble enighet om å legge dette til Tromsø.

Sekretariatet må brukes til å effektivisere arbeidet i Arktisk råd. Departementet vil også sammen med de andre medlemslandene se på hvordan samarbeidet kan gjøres så effektivt og formålstjenlig som mulig.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Et felles memorandum som oppsummerer sentrale funn og konklusjoner fra de nasjonale undersøkelsene foretatt av riksrevisjonene i Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA, er til godkjenning av landene. Memorandumet vil bli ettersendt Stortinget som uttrykket vedlegg så snart det foreligger.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 9. desember 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Bjørn Martin Ørvim 22241184
Vår dato 20.05.2014
Deres dato 2012/01773-270
Vår referanse
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

Att.: Statsråd Børge Brende

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 7. mars 2014 og på departementenes samlede svar 25. april 2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 3. juni 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd*

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Riksrevisor Per-Kristian Foss
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Utsatt off. jf. Offl. § 5.2

Deres referanse: 2112/01773-270

Vår referanse: 12/00180-

Dato: 4. juni 2014

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetens arbeid med Arktisk råd

Jeg viser til brev fra riksrevisor Per-Kristian Foss datert 20. mai 2014 med vedlagt utkast til Dokument 3:X (2013-2014) Riksrevisjonens analyse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd. Riksrevisoren ber meg redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

La meg først få understreke at Arktisk råd er et politisk samarbeid. Det er altså ikke et folkerettslig bindende samarbeid og heller ingen internasjonal organisasjon. Dette kombinert med at Arktisk råd er konsensusdrevet setter noen begrensninger også til hva rådet kan gjøre og få til som er viktig å ha med seg i vurderingene.

I Dokument 3:X presenterer Riksrevisjonen fire hovedfunn:

1. Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om sentrale saksfelt, og særlig om miljø- og klimaendringene i Arktis.
2. Organiseringen av Arktisk råd er ikke hensiktsmessig og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering.
3. Arktisk råd har ikke tilstrekkelig lagt til rette for urfolks deltakelse i rådet
4. Det er svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet i Arktisk råd.

Jeg setter pris på at Riksrevisjonen gjennom undersøkelsen finner at Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om Arktis. Dette er et syn jeg deler.

Når det gjelder organiseringen og styringen av arbeidet, viser jeg til Ottawa-erklæringen fra 1996 som er grunnlagsdokumentet for Arktisk råd som slår fast at Arktisk råd skal fremme samarbeid for å beskytte miljøet i Arktis og fremme bærekraftig utvikling. Arktisk råd har etter min mening vært vellykket når det gjelder samarbeid om miljø- og klimaspørsmål og er for dette formålet *hensiktsmessig* organisert, jf. funn 1) ovenfor. Disse temaene var også statenes hovedprioriteringer i Arktisk råd de første 10-15 årene etter etableringen i 1996.

Når det gjelder de to komponentene av bærekraftig utvikling som omfatter kulturell og økonomisk utvikling, er jeg enig i Riksrevisjonens funn om at Arktisk råd ikke har levert like godt på disse temaene. Utenriksdepartementet vurderer nå hvordan dette kan forbedres, og det gjelder blant annet organiseringen av arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling som nevnes spesifikt i Dokument 3:X.

Når det er sagt, er det mitt syn at Arktisk råd har evnet å reflektere statenes prioritering etter som disse har utviklet seg i takt med endringene i Arktis. Det som begynte som et rent miljøprogram utviklet seg etter hvert til å vektlegge samarbeid om klimaspørsmål. I de siste årene har Arktisk råd lagt mer vekt på tilpasning til klimaendringene. Jeg mener Arktisk råd nå i større grad vektlegger samarbeid om tilrettelegging for bærekraftig utvikling og dialog med næringslivet, og er opptatt av at denne utviklingen fortsetter.

Til Riksrevisjonens funn om at Arktisk råd ikke i tilstrekkelig grad har lagt til rette for urfolks deltakelse i rådet, mener jeg at det er statenes ansvar å finansiere urfolkens deltakelse i rådets arbeid. Utenriksdepartementet vil fortsette det gode samarbeidet med Samerådet og Sametinget i Arktisk råd. Norge ønsker også å styrke kapasiteten til urfolkene ved å bistå i flyttingen av urfolksekretariatet *Indigenous Peoples Secretariat* (IPS) fra København til Arktisk råds sekretariat i Tromsø, samt bidra til finansiering av IPS.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at ettersom Arktisk råd nå arbeider med flere saksområder enn tidligere blir det desto viktigere at vi sikrer en god involvering og koordinering av norske aktørers arbeid med Arktisk råd. Det har i de siste par årene også utviklet seg et tettere samarbeid mellom berørte myndigheter, og ved at stadig nye departementer og er engasjert i myndighetenes arbeid med Arktisk råd.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefalinger om viktigheten av god koordinering, er jeg helt enig i disse. Utenriksdepartementet vurderer hvordan vi kan bedre samordningen med berørte departementer. Vi har i den senere tid prioritert å styrke dialogen med fagdepartementene for å sikre at bredden i regjeringens prioriteringer i Arktisk råd blir ivarettatt. Det har over flere år vært enighet om at Arktisk råd er viktig for Norge, og det har vært en prioritet for oss å styrke arbeidet i rådet. I denne sammenhengen var opprettelsen av Arktisk råds sekretariat viktig for oss. Det var en milepæl for Norge da det ble enighet om å legge dette til Tromsø. Jeg er helt enig med Riksrevisjonen at vi nå

må bruke sekretariatet til å effektiviserer arbeidet i Arktisk råd. Vi vil også sammen med de andre medlemslandene se på hvordan vi kan gjøre samarbeidet så effektivt og formålstjenlig som mulig.

Med vennlig hilsen



Børge Brende

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av myndighetenes
arbeid med Arktisk råd**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

Forkortelser	33
1 Innledning	35
1.1 Bakgrunn	35
1.2 Den multilaterale revisjonen av Arktisk råd	36
1.3 Formål og problemstillinger	37
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	39
3 Revisjonskriterier	42
3.1 Overordnede mål for nordområdene: sikre miljøet og en bærekraftig utvikling og å fremme internasjonalt samarbeid og stabilitet	42
3.2 Nordområdepolitikken og Arktisk råd	43
3.2.1 Arktisk råd som et internasjonalt forum	43
3.3 Nærmere om samarbeidstemaene i Arktisk råd	44
3.3.1 Klima	44
3.3.2 Forurensning	45
3.3.3 Biologisk mangfold	45
3.3.4 Bærekraftig økonomisk utvikling og næringsvirksomhet	45
3.3.5 Sjøsikkerhet og beredskap	45
3.3.6 Urfolk	46
3.3.7 Kunnskapsoppbygging og overvåking av miljø og biologisk mangfold	46
4 Organisasjonsstruktur, rapporteringssystem og finansieringsordning i Arktisk råd	48
4.1 Organisasjonsstrukturen i Arktisk råd	48
4.1.1 Arktisk råd-anbefalinger om organisasjonsstruktur i ministererklæringene i perioden 1998–2013	50
4.1.2 Samhandling og koordinering mellom arbeidsgruppene: Arktisk råd har fått flere samarbeidsområder, men organisasjonsstrukturen er i hovedsak uendret	50
4.1.3 Oppfølgingen og styringen av arbeidsgruppene	55
4.2 Rapportering fra medlemslandene	57
4.2.1 Kan AMSA fungere som en modell for rapportering i Arktisk råd?	58
4.3 Finansiering av aktivitet i Arktisk råd	59
4.3.1 Generelt	59
4.3.2 anbefalinger om finansieringsordningen i ministererklæringene i perioden 1998–2013	60
4.3.3 Nærmere om finansiering av faglige og administrative oppgaver i Arktisk råd	60
4.4 Norsk deltakelse i og arbeid med Arktisk råd	61
4.4.1 Fagdepartementenes involvering og oppgaver	61
4.4.2 Utenriksdepartementets koordinering av arbeidet med Arktisk råd i norsk forvaltning fram mot sentrale møter i Arktisk råd	63
4.4.3 Norsk oppfølging av anbefalinger i ministererklæringene	63
4.4.4 Arktisk råds anbefalinger og innflytelse på norske myndigheters arbeid	64

5	Klima og miljø	66
5.1	Klimautfordringer i Arktis – Arktisk råds arbeid og nasjonal klimapolitikk	66
5.1.1	Klimautfordringer i Arktis	66
5.1.2	Utslipp som påvirker klimaet i Arktis: klimagasser og kortlevde klimadrivere	67
5.1.3	Arktisk råd og klimautfordringene i Arktis	68
5.1.4	Arktisk råds anbefalinger om klimatiltak	69
5.1.5	Arktisk råds arbeid inn mot internasjonale konvensjoner og avtaler om klima	70
5.1.6	Norske myndigheters prioritering av Arktisk råds klimaarbeid	71
5.1.7	Nasjonalt arbeid med å redusere utslippene av kortlevde klimadrivere	71
5.2	Forurensning og overvåking i Arktis	74
5.2.1	Miljøgifter og tungmetaller i norsk Arktis, og overvåking av disse	76
5.2.2	Arbeid med miljøgifter i Arktisk råd	78
5.2.3	Ministrenes oppfølging av arbeidsgruppenes faglige rapporter	81
5.2.4	Arbeidet med miljøgifter og tungmetaller innenfor blant annet Arktisk råd	81
5.2.5	Norsk arbeid med miljøgifter i Arktisk råd	83
5.2.6	Nasjonale mål og tiltak for å begrense utslipp av forurensning og miljøgifter	83
5.3	Arbeid med biologisk mangfold i Arktisk råd	83
5.3.1	Arktisk råds arbeid med biologisk mangfold	85
6	Økonomisk aktivitet og utvikling i Arktis	92
6.1	Skipsfart i Arktis	92
6.1.1	Omfanget av skipstrafikk i Arktis	93
6.1.2	Arktisk råd og skipsfart i Arktis – utarbeidelsen av AMSA og anbefalinger om skipsfart i Arktis	98
6.1.3	Norske myndigheters arbeid med å følge opp AMSAs anbefalinger	99
6.1.4	Arktisk maritim infrastruktur og kystsikkerhet	100
6.1.5	Avtale om søk og redning i Arktis – den første juridisk forpliktende avtalen som har blitt framforhandlet av medlemsstatene i Arktisk råd	102
6.2	Petroleumsvirksomhet i Arktis	105
6.2.1	Petroleumsressursene i Arktis og forholdet til statene i Arktis	106
6.2.2	Olje og gassproduksjon i de nordlige norske havområdene	106
6.2.3	Aktiviteter i Arktisk råd innen petroleumsvirksomhet	108
6.3	Arbeid med beredskap mot akutt forurensning	111
6.3.1	Økende vektlegging av beredskap mot akutt forurensning i Arktisk råd	111
7	Arktisk råd og urfolk i Arktis	115
7.1	Arktisk råds arbeid med spørsmål som gjelder urfolk	117
7.2	Generelt om urfolksdeltakelse i Arktisk råd-prosjekter	118
8	Vurderinger	120
8.1	Arktisk råd har bidratt med kunnskap om miljøet i Arktis	120
8.2	Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis	120
8.3	Mer tilpasset organisering og forutsigbar finansiering kan styrke effektiviteten i Arktisk råd	121
8.4	Arktisk råd har behov for mer styring gjennom langsiktig planlegging og rapportering	122
8.4.1	Det foreligger ingen rapportering av medlemslandenes iverksetting av Arktisk råd-anbefalinger	122

8.5	Nasjonalt arbeid med Arktisk råd: mangelfull koordinering og oppfølging	122
8.5.1	Klima og miljø	123
8.5.2	Økonomisk aktivitet: skipsfart og petroleumsindustri	124
8.6	Urfolk kan bli bedre representert i Arktisk råd	124

9 Referanseliste	125
-------------------------	------------

Vedlegg		133
1	Strategic Plan	133
2	Observatørene til Arktisk råd	141
3	Miljøvernmyndighetenes deltakelse i Arktisk råds arbeidsgrupper	142
4	Klima	144
5	Forurensning	154
6	Biologisk mangfold og vern i norsk Arktis	158
7	Økonomisk aktivitet – skipsfart, maritim infrastruktur, maritime tjenester og oljevernberedskap	161
8	Urfolksspørsmål som Arktisk råd har lagt vekt på – og status i Norge	171

Tabelloversikt

Tabell 1	Arktisk råds anbefalinger og råd om klimaarbeid	69
Tabell 2	De arktiske landenes utslipp av klimagasser	70
Tabell 3	AMAPs arbeid om miljøgifter i Arktis og behandlingen på ministtermøtene	79
Tabell 4	Råd og anbefalinger om miljøgifter i ministererklæringene	81
Tabell 5	Transarktisk skipstrafikk	94
Tabell 6	Rapporter fra Arktisk råds arbeidsgrupper om petroleumsvirksomhet i Arktis	109
Tabell 7	Arbeidsgruppen EPPRs guider om og vurderinger av oljevernberedskap	113
Tabell 8	Norske miljømyndigheters deltakelse i arbeidsgruppene under Arktisk råd	142
Tabell 9	Arktisk råds faglige arbeid med klimaspørsmål i Arktis	144
Tabell 10	Utslipp av klimagasser etter kilde i 2012	150
Tabell 11	Norske utslipp av svoveldioksid, nitrogenoksid, ammoniakk, flyktige organiske forbindelser og svevestøv i 2012	152
Tabell 12	Stockholm-konvensjonens første 12 POP-er og norsk regulering	155
Tabell 13	Nyere kjemikalier under Stockholm-konvensjonen og reguleringen i Norge	156

Figuroversikt

Figur 1	Definisjoner av Arktis	38
Figur 2	Arktisk råds organisasjonsstruktur 2014	48
Figur 3	Utslipp av ammoniakk, nitrogenoksider, partikler, NMVOC-er og svoveldioksid	73
Figur 4	Blomstrandhalvøya på Svalbard	74
Figur 5	Luft- og havstrømmer transporterer miljøgifter mot nordområdene	75
Figur 6	Høyest konsentrasjon av miljøgifter finnes oftest på toppen av næringskjeden	76
Figur 7	Nivå av sentrale miljøgifter på Svalbard, 1993–2012	77
Figur 8	Forekomst av tungmetaller i luften på Svalbard 1994–2012	78
Figur 9	Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen (Den nordlige sjørute)	94
Figur 10	Omfanget av destinasjonstrafikk og transitttrafikk i de arktiske kyst- og havområdene	96
Figur 11	Ansvarsområder i avtalen om søk og redning i Arktis	105
Figur 12	Olje- og gassproduksjon på norsk kontinentalsokkel, 2009–2013	107
Figur 13	Totale petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel, 2009–2013	107
Figur 14	Uoppdagede ressurser fordelt på områder, 2013	108
Figur 15	Utslipp av langlivede klimagasser og noen av de kortlevde i perioden 1990–2012	150
Figur 16	Norske utslipp av sot fordelt på kilder	152
Figur 17	Utviklingen av norske utslipp av sot fordelt på kilder 1990–2011	153
Figur 18	Reduksjon i utslipp av tungmetaller i luft fra 1990 til 2011	157
Figur 19	Nasjonalparker og naturreservater på Svalbard	159
Figur 20	Antall ulykker blant norske fartøy i perioden 2000–2012	162
Figur 21	Høyeste fullførte utdanning for personer i alderen 16 år og over, 2012	176
Figur 22	Områder for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN)	177
Figur 23	Totalt antall elever med samisk som første- og andrespråk, 2004–2013	183

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Definisjoner av Arktis	38
Faktaboks 2	De seks arbeidsgruppene i Arktisk råd	49
Faktaboks 3	Særskilte arbeidsgrupper (task force) i Arktisk råd	55
Faktaboks 4	Hovedkonklusjoner om klimaendringer i norsk Arktis	67
Faktaboks 5	Konvensjonen om grenseoverskridende langtransportert luftforurensning og Gøteborgprotokollen	72
Faktaboks 6	Konvensjoner og avtaler om biologisk mangfold	88
Faktaboks 7	Nasjonale miljøovervåkingsprogrammer	89
Faktaboks 8	Overvåkingen av skipstrafikken i Arktis	97
Faktaboks 9	Norges internasjonale forpliktelser om søk- og redningstjenester (SAR) til sjøs og i luften	103
Faktaboks 10	Samerådet	116
Faktaboks 11	Sametinget (Sámediggi)	116
Faktaboks 12	Samer i Norge	117
Faktaboks 13	Ekspertgrupper i Arktisk råd	143
Faktaboks 14	Fleksible mekanismer	149
Faktaboks 15	Innholdet i IMO-revisjon av norske sjøfartsmyndigheter	161
Faktaboks 16	De mest sentrale lovene og regelverkene om samers rettigheter	172
Faktaboks 17	Samiske tall forteller	176
Faktaboks 18	SAMINOR	179
Faktaboks 19	Samiske språk	180
Faktaboks 20	Samiske språksentre	182
Faktaboks 21	Definisjoner av status for språk	182

Forkortelser

ACAP, *Arctic Contaminants Action Program*. Arktisk råds arbeidsgruppe om håndtering av forurensning.

ACIA, *Arctic Climate Impact Assessment*, 2004. Arktisk råds klimautredning om hvilke konsekvenser klimaendringer vil kunne ha for miljø og samfunn i Arktis.

AEPS, *Arctic Environmental Protection Strategy*. Den arktiske miljøvernstrategien fra 1991. Arktis råd ble opprettet i 1996 som en utvidelse av dette arktiske miljøvern-samarbeidet.

AIS, *Automatic Identification System*. Et automatisk identifikasjonssystem for skip, innført av FNs sjøfartsorganisasjon IMO for å øke sikkerheten for skip og miljø og å forbedre trafikkovervåking og sjøtrafiktjenester.

AMAP, *Arctic Monitoring and Assessment Programme Working Group*. Arktisk råds arbeidsgruppe om overvåking av miljøpåvirkning og klimaendringer.

CAFF, *Conservation of Arctic Flora and Fauna*. Arktisk råds arbeidsgruppe om bevaring av naturmangfold.

CBD, *Convention on Biological Diversity*. Konvensjonen om biologisk mangfold.

CBMP, *Circumpolar Biodiversity Monitoring Program*. Overvåkingsprogram over biodiversiteten i Arktisk, i regi av CAFF.

DN, *Direktoratet for naturforvaltning*. Ble 1. juli 2013 slått sammen med Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) til Miljødirektoratet.

EMSA, *European Maritime Safety Agency*. Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå.

EPPR, *Emergency Prevention, Preparedness and Response Working Group*. Arktisk råds arbeidsgruppe for forebygging av ulykker, beredskap og respons.

IASC, *International Arctic Science Committee*. En ikke-statlig organisasjon som skal fremme og legge til rette for samarbeid mellom alle land som er engasjert i arktisk forskning. Organisasjonen har observatørstatus i Arktisk råd.

ILO, *International Labour Organization*. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen.

IMO, *The International Maritime Organization*. FNs organisasjon for regulering av internasjonal skipsfart med særlig vekt på trygghet og sikkerhet for skipsfart og forebygging av marin forurensning fra skip. Organisasjonen har siden 2009 arbeidet med å utforme polarkoden, som skal trekke opp sikkerhets- og miljøregler for skip i arktiske farvann. Polarkoden ble vedtatt 21. november 2014.

IPS, *Indigenous Peoples Secretariat*. Arktisk råds urfolkssekretariat for internasjonale urfolksorganisasjoner som har permanent deltakerstatus i Arktisk råd. Ligger i København, skal flytte til Tromsø.

Klif, *Klima- og forurensningsdirektoratet*. Direktoratet ble 1. juli 2013 slått sammen med Direktoratet for naturforvaltning (DN) til Miljødirektoratet.

LRTAP, *Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*. UNECEs konvensjon om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensning.

NILU, *Norsk institutt for luftforskning*. NILU er et uavhengig forskningsinstitutt som har som formål å øke forståelsen for prosesser og effekter knyttet til klimaendringer, atmosfærens sammensetning, luftkvalitet og miljøgifter.

PCB, *Polychlorinated biphenyl*. Polyklorete bifenyl.

POP, *Persistent Organic Pollutant*. Persistente organiske miljøgifter, en samlebetegnelse på mange ulike miljøgifter som inneholder grunnstoffet karbon. I Arktis finnes for eksempel klororganiske plantevernmidler, industrielle kjemikalier som PCB og PFOS, bromerte flammehemmere og biprodukter fra industri og forbrenning.

PAME, *Protection of the Arctic Marine Environment*. Arktisk råds arbeidsgruppe for beskyttelse av det marine miljø.

Paris MoU, *The Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*. Internasjonal avtale om havnestatskontroll.

PSI, *Project Support Instrument*. Et prosjektstyringsinstrument etablert av Arktisk råd som en ordning for å identifisere, mobilisere og kanalisere økonomiske midler til spesielt prioriterte Arktisk råd-prosjekter.

SAO, *Senior Arctic Officials*. Høytstående embedsmenn (gjerne på ambassadørnivå) fra Arktisk råds medlemsland som møtes minst to ganger i året. SAO-enes hovedoppgave er å sikre at mandatene som ministrene gir på ministermøtene, følges opp.

SDWG, *Sustainable Development Working Group*. Arktisk råds arbeidsgruppe for bærekraftig utvikling.

SOLAS, *International Convention for the Safety of Life at Sea*, 1974. IMO-konvensjon om sikkerhet til personell og skip på sjøen.

SWIPA, *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic*, 2011. Rapport fra Arktisk råd om endringer i snø- og isutbredelse.

UNEP, *United Nations Environmental Programme*. FNs miljøprogram.

UNESCO, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon.

UNFCCC, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992. FNs klimakonvensjon har som mål at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren skal stabiliseres på et nivå som forhindrer en farlig og negativ menneskeskapt påvirkning på klimasystemet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nordområdene er det viktigste strategiske utenrikspolitiske satsingsområdet for Norge,¹ og arktiske spørsmål er i større grad blitt en integrert del av myndighetenes nordområdesatsing.² De arktiske områdene utgjør noen av de siste store områdene med uberørt natur samtidig som regionen står overfor betydelige utfordringer som i stor grad skyldes ytre påvirkning som forurensning og klimaendringer. Arktis er et område som er rikt på naturressurser som blir lettere tilgjengelig som følge av klimaendringene og den påfølgende ismeltingen. At naturressursene i Arktis blir lettere tilgjengelig, gir store og nye muligheter for ressursutvinning og økonomisk aktivitet i regionen. Økt utnyttelse av naturressursene forsterker imidlertid miljøpåvirkningene og gir økt risiko for miljøskader.



Arktisk råd ble opprettet i 1996.



Arktisk råd består av åtte medlemsstater, Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA, og har faste deltakere fra seks urfolksorganisasjoner. I alt 32 land og organisasjoner har observatørstatus i rådet.

Foto: © Arktisk råds sekretariat

1) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Utenriksdepartementet og Innst. 236 S (2011–2012).

2) St.prp. nr. 1 (2008–2009) Utenriksdepartementet.

Flere av utfordringene og de økonomiske mulighetene i Arktis krever felles tilnærming og løsninger på tvers av de arktiske statene. Noen av utfordringene krever dessuten løsninger utenfor Arktis, og derfor er dialog og samhandling med øvrige stater også sentralt. Norges overordnede målsetting for det arktiske samarbeidet er "å opprettholde Arktis som en fredelig og stabil region og møte utfordringene fra økt aktivitet som resultat av havisens tilbaketrekning, samt å sikre en bærekraftig utvikling i nord og å ivareta områdets store miljøverdier"³.

Hovedtyngden av dette samarbeidet skjer gjennom Arktisk råd, som ifølge Utenriksdepartementet er den viktigste arenaen for å drøfte de felles utfordringene.⁴

Arktisk råd ble etablert i 1996 gjennom Ottawa-erklæringen. Rådet er det eneste politiske sirkumpolare samarbeidsforumet på regjeringsnivå, og det eneste organet som samler alle de arktiske statene og representanter for urfolk. Arktisk råd arbeider for samarbeid, samordning og kontakt mellom de arktiske statene med deltakelse av de arktiske urfolkene på områder der man har felles interesser. Det gjelder særlig bærekraftig utvikling og miljøvern.⁵ Medlemsstatene i Arktisk råd er Canada, Danmark (inkludert Grønland og Færøylene), Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA.

Samarbeidet i Arktisk råd er basert på politisk bindende anbefalinger. Flere av anbefalingene retter seg mot medlemslandene men kan også være tiltenkt observatørlandene. Arktisk råds anbefalinger er imidlertid ikke folkerettslig bindende. Anbefalingene har siden opprettelsen av Arktisk råd vært rettet mot et bredt spekter av saksfelt og er som regel generelt formulert og varierer i styrke. Arbeid med tiltak og den forvaltningspraksisen som Arktisk råd framhever som sentral gjennom anbefalingene er som regel styrt av internasjonale, folkerettslige forpliktelser og nasjonale mål. Anbefalingene kan også rettes mot arbeidsgruppene i Arktisk råd.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for koordineringen av nord-områdepolitikken og det tilhørende internasjonale samarbeidet og dialogen med øvrige stater, blant annet gjennom Arktisk råd. Som konstitusjonelt ansvarlig for Arktisk råd er det Utenriksdepartementet som samordner arbeidet med Arktisk råd i forvaltningen.

1.2 Den multilaterale revisjonen av Arktisk råd

På bakgrunn av at flere av utfordringene og mulighetene i Arktis krever samarbeid og felles løsninger på tvers av de arktiske statene, bestemte riksrevisjonene i Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA høsten 2012 å gjennomføre en koordinert revisjon av de respektive myndigheters arbeid med Arktisk råd. Riksrevisjonene har gjennomført nasjonale undersøkelser ut fra egne risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Den koordinerte fellesrevisjonen har vært styrt av en *strategisk plan* (se vedlegg 1) som er signert av riksrevisorene i deltakerlandene. Den strategiske planen definerer *fire overordnede problemstillinger* som deltakerlandene har vært bundet av.

Norge og Russland har vært revisjonens *koordinatorer* og har hatt ansvar for å besvare noen av problemstillingene på vegne av alle landene. Canada og Finland har vært *observatører*, og Finland har i tillegg bidratt med grunnlagsdata til den internasjonale delen av denne fellesrevisjonen.

3) Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* og Utenriksdepartementets informasjon om tilskuddsordningen Arktisk samarbeid:

4) Prop. 1 S (2012–2013) Utenriksdepartementet og statsrådets innlegg under interpellasjonsdebatten om Arktisk råd, Stortinget, 17. januar 2013.

5) Ottawa-erklæringen, 1996.

Hver enkelt av de riksrevisjonene som deltar i den koordinerte revisjonen, har utarbeidet nasjonale revisjonsrapporter⁶. På bakgrunn av disse og tilleggsopplysninger fra både deltakerlandenes forvaltninger og informasjon fra observatørlandenes forvaltninger utarbeides det et *felles memorandum* som oppsummerer felles funn og konklusjoner fra de nasjonale undersøkelsene.

Denne rapporten er det norske bidraget til den internasjonale revisjonen.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere norske myndigheters arbeid med Arktisk råd og belyse hvordan myndighetene arbeider med de områdene som Arktisk råd trekker fram som sentrale gjennom rådets anbefalinger til medlemsstatene.

Undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

- 1 Hva er statusen og utviklingen i Arktis på sentrale områder for miljøet og økonomisk aktivitet?
- 2 I hvilken grad arbeider Arktisk råd med utfordringene knyttet til miljøet, de økonomiske mulighetene, bærekraftig utvikling og situasjonen for urfolk i Arktis?
- 3 I hvilken grad følger norske myndigheter opp sentrale anbefalinger fra Arktisk råd?
- 4 Hvordan fungerer arbeidsprosesser og organisering av arbeidet i Arktisk råd?

Problemstilling 1, 2 og 4 er en del av den multilaterale revisjonen og Riksrevisjonen har i henhold til den strategiske planen et særlig ansvar for å besvare disse problemstillingene på vegne av de øvrige riksrevisjonene som deltar i den multilaterale revisjonen. Problemstilling 1, 2 og 4 inneholder i tillegg til nasjonale spørsmål derfor også forhold om det mellomstatlige arbeidet i Arktisk råd. Problemstilling 3 er kun rettet mot nasjonale spørsmål.

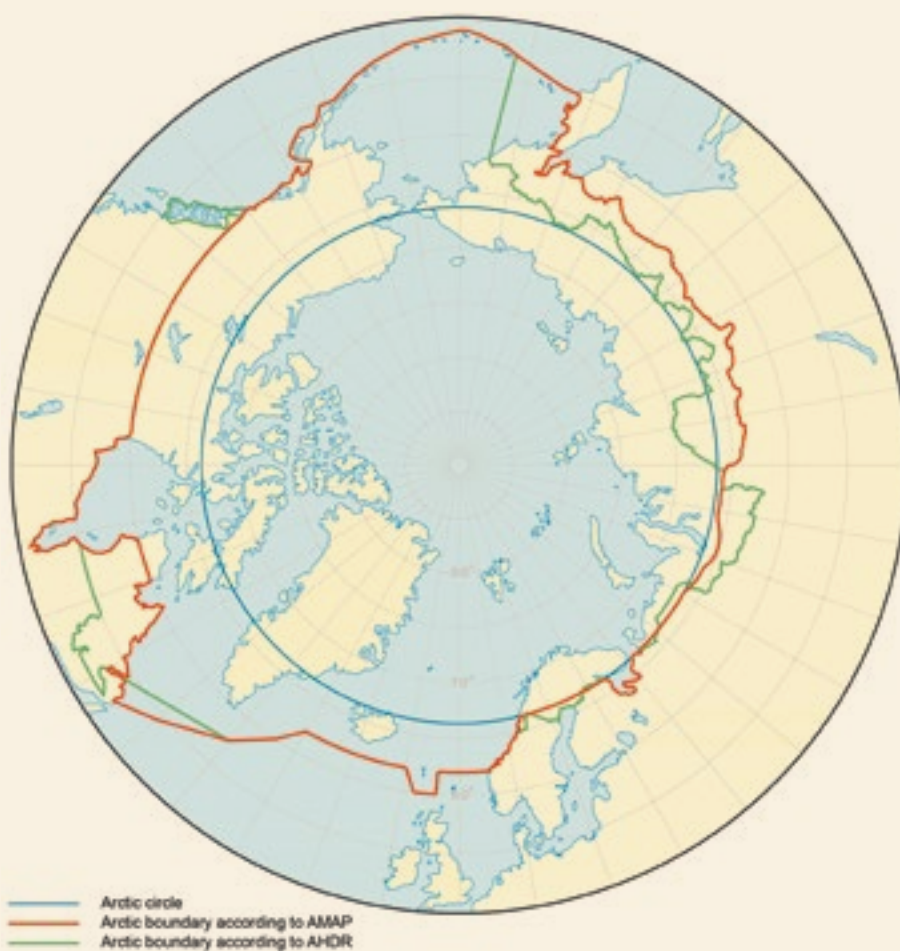
6) Den svenske, den danske og den amerikanske riksrevisjonen har publisert sine nasjonale rapporter. Den russiske føderasjons riksrevisjons rapport publiseres på det tidspunktet memorandumet er undertegnet.

Faktaboks 1 Hva defineres som Arktis

Definisjonen av hvilke områder som er arktiske er ikke entydig og flere definisjoner benyttes. I Arktisk råd er det opp til de ulike medlemslandene å definere Arktisk. I norsk sammenheng er den politiske definisjonen av Arktisk områdene nord for den nordlige polarsirkelen – der Finnmark, Troms og deler av Nordland regnes som arktiske.

Klimaet nord for polarsirkelen varierer og derfor er det definisjoner av Arktis knyttet til klimatiske forhold. En slik definisjon er områder der gjennomsnittstemperaturen er under 10° celsius i juli eller områdene nord for tregrensen. Med de klimatiske definisjonene varierer grensene for Arktis så langt syd som 52° N ved Labrador (Canada) og Aleutene (Alaska) (ca. på samme breddegrad som London) og den tangerer så vidt Fastlands-Norge på om lag 71° N (jf.

Figur 1 Definisjoner av Arktis



2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene blir belyst gjennom dokumentanalyser, skriftlige spørsmål, kvantitative data og intervjuer. Undersøkelsesperioden omfatter i hovedsak fra Arktisk råd ble opprettet i 1996 og fram til 2014.

Utkast til revisjonskriterier ble forelagt Utenriksdepartementet til uttalelse i brev av 9. oktober 2012. Utenriksdepartementet koordinerte innspill til utkast til kriterier fra de øvrige berørte departementene og oversendte merknadene i brev av 4. desember 2012.

Avgrensninger

Arktis er benevnelsen på hav- og landområdene omkring Nordpolen. Arktisk råds definisjon av begrepet er alle land- og havområder nord for polarsirkelen. Medlemmene av Arktisk råd har alle land og havområder i Arktis.

Geografisk sett innbefatter denne revisjonen i hovedsak norsk Høy-Arktis, som består av øygruppene Svalbard og øya Jan Mayen. De nordlige kyststrøkene er omtalt i forbindelse med skipsfart og petroleumsvirksomhet, og Fastlands-Norge er tatt med om samers rettigheter og levevilkår i Norge.

Dokumentanalyse

For å belyse de ulike problemstillingene har stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og tilhørende innstillinger blitt gjennomgått. Tildelingsbrev, nasjonale strategier, etatenes årsrapporter og flere øvrige rapporter og utredninger er også lagt til grunn (for en fullstendig oversikt, se referanselisten). Informasjon er videre hentet fra departementenes og etatenes nettsider. I tillegg er informasjon fra nettsider som FNs miljøprogram (UNEP), klimakonvensjonen og FNs klimapanel, Stockholm-konvensjonen, konvensjonen om langtransportert luftforurensning og konvensjonen om biologisk mangfold lagt til grunn.

Samtlige Arktisk råds ministererklæringer og SAO-rapporter⁷ er lagt til grunn for å besvare problemstilling 2, 3 og 4. I tillegg er Ottawa-erklæringen, Arktisk råds prosedyreregler og Norges formannskapsprogram gjennomgått for å besvare problemstilling 4, og det er også arbeidsgruppens styringsdokumenter og ulike rapporter utarbeidet av eller på oppdrag fra Arktisk råd. Alle de faglige rapportene og utredninger som er vist til i ministererklæringene, er gjennomgått i forbindelse med problemstilling 2 og 3.

Felles sett med spørsmål

I den multilaterale revisjonen har det blitt utarbeidet et sett med felles spørsmål som hver av riksrevisjonene som har deltatt i den koordinerte revisjonen, har blitt bedt om å besvare i sin nasjonale revisjon. Disse spørsmålene er brukt i intervjuer og i skriftlige spørsmål til de berørte virksomhetene. Spørsmålene omhandler Arktisk råds rolle og funksjon, Arktisk råds organisasjonsstruktur, miljøovervåking i Arktis, forskning, informasjon og kunnskap, avtaler som er framforhandlet gjennom Arktisk råd, urfolk, rapportering og finansiering av aktiviteter i Arktisk råd.

7) Referater fra møter der alle de øverste representantene i Arktisk råd fra hvert medlemsland på administrativt nivå deltar.

Intervjuer og skriftlige spørsmål

Som et ledd i å belyse alle de fire hovedproblemstillingene i revisjonen og for å utdype informasjonen fra dokumentgjennomgangen er flere av fellesspørsmålene og øvrige spørsmål besvart skriftlig eller i intervju med departementer og myndigheter som er involvert i Arktisk råd:

- Utenriksdepartementet
- Miljøverndepartementet⁸
 - Norsk Polarinstitutt
 - Miljødirektoratet⁹
- Fiskeri- og kystdepartementet¹⁰
 - Havforskningsinstituttet
 - Kystverket¹¹
- Nærings- og handelsdepartementet
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet¹²
- Olje- og energidepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet

Sametinget, Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene¹³ og Fridtjof Nansens Institutt er også intervjuet.

Arktisk råds urfolkssekretariat og Samerådet er intervjuet for blant annet å få innsikt i Arktisk råds organisering og arbeid med arktiske spørsmål. Urfolksrepresentantene er også intervjuet for å belyse urfolks involvering i arbeidet til Arktisk råd.

Det er gjennomført fokusgruppemøte med norske representanter i fem av Arktisk råds arbeidsgrupper – arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis (ACAP), arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP), arbeidsgruppen for bevaring av Arktisk fauna og flora (CAFF), arbeidsgruppen for forebygging av ulykker, beredskap og respons (EPPR) og arbeidsgruppen for beskyttelse av det marine miljøet (PAME) – for å få en oversikt over blant annet arbeidsgruppene virksamhet, arbeidsform, rolle og funksjon og hva som er utviklingen og utfordringene i Arktis.

I tillegg har Arktisk råds seks arbeidsgrupper besvart fellesspørsmålene, enten skriftlig eller i intervju. Svarene representerer ikke nødvendigvis meningen eller oppfatningen til hele arbeidsgruppen. Følgende representanter besvarte spørsmålene på det aktuelle tidspunktet:

- AMAP: generalsekretær
- ACAP: formann
- CAFF: formann og generalsekretær
- EPPR: formann og generalsekretær
- PAME: fungerende formann
- SDWG: nylig avgått formann etter den tilmålte toårsperioden

Referatene fra alle intervjuene er verifisert av intervjuobjektene.

8) Fra 1. januar 2014 skiftet Miljøverndepartementet navn til Klima- og miljødepartementet (KLD).

9) Fra 1. juli 2013 ble Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet slått sammen til Miljødirektoratet.

10) Fra 1. januar 2014 ble Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) opprettet. Samtidig ble Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet lagt ned.

11) Fra 1. januar 2014 overtok Samferdselsdepartementet ansvaret for oppgaver for kyst- og miljøsaker fra Fiskeri- og kystdepartementet.

12) Fra 1. januar 2014 ble Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) lagt ned. Kommunal- og regionaldepartementet skifter samtidig navn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og overtok Same- og minoritetspolitisk avdeling fra FAD.

13) Arktisk råd fikk et permanent sekretariat i Tromsø 21. januar 2013. Sekretariatet har fulgt formannskapet i Arktisk råd, men fra 2006 var Tromsø vertsby for sekretariatet i formannskapsperiodene til Norge, Danmark og Sverige.

Kvantitativ informasjon

For å beskrive statusen for miljøet (blant annet med hensyn til utslipp og forekomster av miljøskadelige stoffer) er det innhentet informasjon fra Statistisk sentralbyrå og departementenes og etatenes internettsider, inkludert for Miljøstatus i Norge, Artsdatabanken og Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ). På petroleumsområdet er tall fra Oljedirektoratet lagt til grunn, og for ulykker blant norske fartøy er tall fra Sjøfartsdirektoratet benyttet.

Når det gjelder samers rettigheter og levevilkår, er det innhentet data fra rapporteringer til FN og ILO, Statistisk sentralbyrå, statistikkserien *Samiske tall forteller* og tall fra Utdanningsdirektoratet.

Det er også benyttet sekundærlitteratur i form av ulike samfunnsvitenskapelige artikler og rapporter om Arktisk råd. Blant annet er resultatene fra en spørreundersøkelse om Arktisk råd som er gjennomført av Paula Kankaanpää og Oran Young (2012), benyttet.¹⁴

Om anbefalingene i ministererklæringene

For å identifisere Arktisk råds anbefalinger har samtlige ministererklæringer siden Arktisk råd ble opprettet, blitt gjennomgått (1998–2013), jf. problemstilling 3. Arktisk råd gir anbefalinger til blant annet medlemmene på flere områder innen arktiske spørsmål. Anbefalingene varierer i styrke der noen anbefalinger gjentas på flere ministermøter. Hvordan den enkelte anbefaling er formulert, angir hvordan den vektlegges i ministererklæringen, det kan variere fra at ministrene sterkt anbefaler til at de svakere noterer, ønsker velkommen eller vurderer rådene.

Anbefalingene som er lagt til grunn i undersøkelsen, er de anbefalingene som er rettet mot medlemslandene og de er på et overordnet nivå innenfor de områdene der Arktisk råd har utarbeidet flere faglige rapporter. På miljøområdet gjelder dette forurensning og klima. For økonomisk aktivitet, og først og fremst skipsfart og petroleumsvirksomhet, er anbefalingene primært knyttet til sikkerhet og beredskap og beskyttelse av miljøet. På urfolksområdet har anbefalingene vært knyttet generelt til urfolks rettigheter og levekår, inkludert helse og språk. Dokumentgjennomgangen for å identifisere sentrale anbefalinger er supplert med intervjuopplysninger.

14) Paula Kankaanpää og Oran R. Young (2012) *The effectiveness of the Arctic Council*. Arctic Centre University of Lapland, Finland.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede mål for nordområdene: sikre miljøet og en bærekraftig utvikling og å fremme internasjonalt samarbeid og stabilitet

Nordområdene er, ifølge flere stortingsdokumenter, Norges viktigste strategiske satsingsområde.¹⁵ De overordnede målene for nordområdepolitikken har over flere år vært å sikre en bærekraftig utvikling og politisk stabilitet i nord.¹⁶

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* vises det til at bærekraftig utvikling i nord innebærer en fornuftig forvaltning av ressursene og bevaring av det biologiske mangfoldet [...] og at miljøutfordringene håndteres gjennom strenge krav og høye standarder for ressursutnyttelse og annen aktivitet i nordområdene. I behandlingen av St.meld. nr. 30 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 264 (2004–2005), støtter utenrikskomiteen innholdet i meldingen og viser til at "Norge, gjennom aktiv bruk av naturressurser, offensiv utenrikspolitikk og strenge miljøkrav kan gjøre nordområdene til et foregangsområde for bærekraftig utvikling, der kultur og natur danner grunnlaget for nyskapende næringsvirksomhet og samarbeid mellom nasjoner."¹⁷ Komiteen understreker også at et mål om bærekraftig utvikling krever betydelig internasjonal innsats.

I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjoner og virkemidler*, jf. Innst. 236 S (2011–2012), støtter utenriks- og forsvarskomiteen ambisjonen om at Norge skal være et foregangsland når det gjelder helhetlig, økosystembasert forvaltning av havområdene, og merker seg at regjeringen innenfor de relevante samarbeidsfora vil arbeide for en økosystembasert forvaltning av miljøet i hele den arktiske regionen, jf. også Meld. St. 7 (2011–2012).¹⁸



Nordområdene beskrives i stortingsdokumenter som Meld. St. 7 (2011–2012), St.meld nr. 30 (2004–2005) og stortingsinnstillingene om disse, som Norges viktigste strategiske satsingsområde der overordnede mål er å sikre bærekraftig utvikling og politisk stabilitet.

15) St.prp. nr. 1 (2006–2007) Utenriksdepartementet, St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*, Innst. S. nr. 306 (2008–2009) og Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* og dessuten Innst. 236 S (2011–2012).

16) St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* og Innst. S. nr. 264 (2004–2005) og dessuten Meld. St. 7 (2011–2012) og Innst. 236 S (2011–2012).

17) Komiteen refererer i denne sammenheng til NOU (2003: 32) *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*.

18) Lignende mål er beskrevet i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) Utenriksdepartementet.

3.2 Nordområdepolitikken og Arktisk råd

Gjennom flere år har Utenriksdepartementet vist til at Arktisk råd er det viktigste multilaterale samarbeidsforumet for den arktiske delen av nordområdene, og at det er bred enighet om at Arktisk råd er det ledende politiske organet for arktiske spørsmål, jf. for eksempel Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*.

I Meld. St. 7 (2011–2012) vises det til at nordområdene står naturlig på dagsordenen i politiske kontakter og samtaler på ulike nivåer, og at det er spesielt tett kontakt med medlemslandene i Arktisk råd. "Disse landene har de sterkeste og bredeste interessene i nordområdene, og det er særlig med disse landene Norge må finne gode og samlende løsninger framover for å bevare de overordnede mål om fred og stabilitet og bærekraftig ressursutvikling i området."

I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012), jf. Innst. 236 S (2011–2012), viser utenriks- og forsvarskomiteen til at arktiske problemstillinger som krever internasjonale løsninger, fortrinnsvis bør løses innenfor rammen av Arktisk råd. I behandlingen av Meld. St. 6 (2009–2010) *Nordisk samarbeid* viser utenriks- og forsvarskomiteen til at den "... støtter opp om de politiske tiltak som gjøres for å sikre Arktis, ikke minst gjennom Arktisk råd ...". I Innst. 236 S (2011–2012) viser imidlertid komiteen også til at Arktisk råd må bli en tydeligere organisasjon med tanke på aktuelle problemstillinger, og at Arktisk råds formannskap, og dermed hele organisasjonen, er for usynlig.

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* (s. 35) vises det til at de viktigste områdene innenfor Arktisk råd-samarbeidet er miljøvern, klimaspørsmål og en bærekraftig utvikling av den arktiske regionen. I Meld. St. 7 (2011–2012) vises det til at en god miljø- og ressursforvaltning forutsetter et styrket samarbeid mellom de arktiske statene og med de stater og aktører som har virksomhet i nordområdene. Samarbeidet, inkludert innenfor Arktisk råd, er viktig for å harmonisere standarder og regelverk for forsvarlig forvaltning av havområdene i nord.

I Meld. St. 7 (2011–2012) vises det til at Norge er en pådriver i arbeidet for å styrke Arktisk råd.¹⁹ Ifølge meldingen skal det arbeides for at Arktisk råd aktivt møter utfordringene i Arktis med sikte på å utnytte mulighetene på en bærekraftig måte.²⁰ I henhold til Meld. St. 23 (2009–2010) *Nordisk samarbeid* er den største utfordringen for medlemmene av Arktisk råd å finne balansen mellom vern og bruk av områdene i Arktis som kan bli liggende åpne når havisen har trukket seg tilbake.²¹

3.2.1 Arktisk råd som et internasjonalt forum

I henhold til St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* bør Arktisk råd etter regjeringens syn utvikles til et effektivt organ både politisk og prosjektrelatert. Rådet bør etter norsk syn kunne ta initiativ til å utrede spørsmål som er av interesse for Arktis som helhet. Arktisk råd bør bli en viktig premissleverandør for nasjonale og internasjonale tiltak. I henhold til St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* vil det være viktig for Arktisk råd å styrke evnen til å videreformidle retningslinjer og kunnskap til internasjonale fora.

I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjoner og virkemidler* vises det til at "forvaltningen av miljøet og miljøpåvirkninger som hovedsakelig skyldes virksomhet

19) Se også Meld. St. 6 (2009–2010) *Nordisk samarbeid* der det vises til arbeidet med å styrke Arktisk råd. I behandlingen av meldingen støtter utenriks- og forsvarskomiteen opp om de politiske tiltakene som gjøres for å sikre Arktis, ikke minst gjennom Arktisk råd, jf. Innst. 125 S (2009–2010).

20) Lignende mål er beskrevet i St.prp. nr. 1 (2007–2008) og (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012) Utenriksdepartementet.

21) Lignende mål er beskrevet i Prop. 1 S (2010–2011) og (2011–2012) Utenriksdepartementet.

utenfor regionen, må finne sin løsning gjennom brede internasjonale avtaler som regulerer de aktuelle utslippene og virksomhetene. Her har nordområdepolitikken en viktig rolle å spille gjennom kunnskapsoppbygging og innspill til relevante fora, blant annet gjennom initiativ fra Arktisk råd. Det er viktig at den kunnskapen som genereres og sammenstilles, også formidles videre til regionale og globale miljøavtaler, slik at disse kan ta bedre hensyn til utfordringene i nordområdene. Norge vil fortsette sin innsats for dette i samarbeid med de andre arktiske landene."

I forbindelse med at Norge hadde formannskapet i Arktisk råd i perioden 2006–2009, viser Utenriksdepartementet til at Norge ønsker å styrke / har styrket det arktiske samarbeidet innen helhetlig ressursforvaltning og klimaendringer. Under formannskapsperioden var det også et mål å bidra til å effektivisere rådets arbeid.²²

3.3 Nærmere om samarbeidstemaene i Arktisk råd

3.3.1 Klima

Ifølge St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* har Arktisk råd og dets medlemsland en viktig rolle i å beskrive, vurdere og formidle klimaendringenes konsekvenser for Arktis og de følgene dette kan få for det globale miljøet. Regjeringen ser det som ønskelig at Arktisk råd løpende oppdaterer det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget om klimaendringene i Arktis, for eksempel gjennom en fortsettelse av Arktisk råds utredning om klimapåvirkningene i Arktis (*Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA)). Denne klimautredningen er i henhold til den samme meldingen besluttet videreført blant annet gjennom et nasjonalt oppfølgingsprogram (NorACIA) for å gi forvaltningen et bedre grunnlag for politiske beslutninger.²³

I tillegg til CO₂ påvirker sot og forurensende stoffer som metan og bakkenært ozon ismeltingen i Arktis. I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* vises det til at det er prioritert å arbeide for å redusere utslippene av kortlevde klimapåvirkere i nordområdene. Lignende mål om reduksjon i utslipp av partikler og gasser med kort atmosfærisk levetid som kan ha en betydelig oppvarmende effekt, er også formulert i Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner for årene 2007–2012. Norge skal i henhold til Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk* være en pådriver blant annet innenfor Arktisk råd for økt samarbeid om reduksjon i utslipp av sot og andre kortlevde klimadrivere i nordområdene og andre områder med tilførsel til Arktis.²⁴

Gøteborgprotokollen, som er en protokoll under konvensjonen om langtransporterte luftforurensninger (1979), omhandler ulike gasser som fører til forsuring, overgjødning og ozondannelse, og er sentral for å sikre internasjonal reduksjon av utslipp av sot (svart karbon) og kortlevde klimadrivere. Forpliktelser om å redusere utslipp av partikler ble innlemmet i Gøteborgprotokollen i mai 2012. Landene oppfordres til å redusere utslipp av partikler fra kilder der det samtidig oppnås reduserte utslipp av sot.²⁵ Landene må for øvrig fortsette å holde utslippene under nivåene fra 2010 for svoveldioksid, nitrogenoksider, ammoniakk og flytende organiske forbindelser, og i tillegg er det satt nye utslippsforpliktelser for 2020.²⁶

22) Se St.prp. nr. 1 (2006–2007) (s. 76), (2007–2008) (s. 88), (2008–2009) (s. 106) og Prop. 1 S (2009–2010) (s. 106), (2010–2011) (s. 124–125) og (2011–2012) (s. 105–106) for Utenriksdepartementet.

23) Lignende mål er beskrevet i St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008) og (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012) Utenriksdepartementet og dessuten Meld. St. 7 (2011–2012).

24) Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk* (s. 81).

25) Sot i atmosfæren har en oppvarmende klimaeffekt. Svart karbon bidrar også til økt nedsmelting av is i Arktis, ettersom avsetninger på snø og is fører til at varme blir absorbert i stedet for reflektert. Arktis er et område som er særlig sårbart for sotutslipp fra olje- og gassindustrien, jf. www.cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=11703.

26) Miljøstatus i Norge, www.miljostatus.no/Tema/Luftforurensning/Goteborgprotokollen/.

3.3.2 Forurensning

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* vises det til at arbeidet med å begrense tilførsel av langtransporterte miljøgifter som tilføres nord-områdene med luft- og havstrømmene, og som akkumuleres i dyr, fugler, fisk og sjømat, er høyt prioritert for norske myndigheter og et viktig fellesanliggende for medlemslandene i Arktisk råd.

Ifølge Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* er det et stort behov for samarbeid mellom de arktiske statene om langtransporterte miljøgifter gjennom luft- og havstrømmene. "Det gjelder både overvåking for å verifisere de ulike trendene og behovet for tiltak mot nye miljøgifter som dukker opp i det arktiske miljøet, samt tiltak rettet mot konkrete kilder innenfor den arktiske regionen".²⁷

I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012) viser utenriks- og forsvarskomiteen til at forhold som luftforurensning kan ivaretas av den enkelte arktiske stat selv om det ikke er en internasjonal avtale om klima på plass. Komiteen viser i den sammenheng til at avbrenning av gass har svært negative miljøkonsekvenser i de arktiske strøkene. "Denne typen forurensningsspørsmål mener komiteen med fordel kan løstes opp på et høyt politisk nivå i Arktisk råd", jf. Innst. 236 S (2011–2012).

3.3.3 Biologisk mangfold

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* vises det til at Arktisk råd arbeider for å bevare det biologiske mangfoldet i Arktis ved å støtte etableringen av et internasjonalt nettverk av verneområder og mer effektive lover og vernepraksis. I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* vises det til at det for regjeringen er prioritert å få i stand et målrettet globalt og regionalt samarbeid for å sikre beskyttelse av særlig sårbare områder og arter.

3.3.4 Bærekraftig økonomisk utvikling og næringsvirksomhet

I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* vises det til problemstillinger knyttet til mulighetene for ny økonomisk aktivitet som skipsfart og utvinning av olje og gass i et sårbart miljø som Arktis. Utviklingen bringer med seg et behov for å finne rett balanse mellom utnyttelse av de nye mulighetene, hensyn til miljøet og opprettholdelse av urfolks naturgrunnlag. Meldingen viser til at slike problemstillinger har høyeste prioritet i Arktisk råd.

I Innst. 236 S (2011–2012) viser utenriks- og forsvarskomiteen til at petroleumsvirksomheten i Barentshavet og Norskehavet er den enkeltfaktoren som i størst grad vil kunne bidra til ny verdiskapning og sysselsetting i Nord-Norge. Utenriks- og forsvarskomiteen viser videre til "Norges strenge miljøkrav til petroleumsutvinning, og mener at disse bør danne grunnlaget for felles standarder for all petroleumsrelatert aktivitet i Arktis. Det forutsettes at slike felles miljøstandarder ikke medfører mindre strenge krav, men en miljøregulering som fullt ut tar høyde for de spesifikke utfordringer og risiki som er knyttet til petroleumsvirksomhet i slike nordlige farvann. Komiteen mener at Arktisk råd er et egnet forum for å utvikle slike standarder".

3.3.5 Sjøsikkerhet og beredskap

Nasjonale prioriteringer for Arktisk råds arbeid med sjøsikkerhet og beredskap

I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* vises det til at nye muligheter for næringsvirksomhet i Arktis øker behovet for å regulere menneskelig aktivitet med vekt på tiltak som reduserer faren for ulykker og utslipp. Dette området er prioritert nasjonalt

27) Lignende mål er angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008) og (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) Utenriksdepartementet.

og internasjonalt, inkludert innenfor Arktisk råd og gjennom internasjonale organisasjoner som Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (*International Maritime Organization* (IMO)).²⁸

I behandlingen av meldingen, jf. Innst. 236 S (2011–2012), henstiller utenriks- og forsvarskomiteen Arktisk råds medlemmer til "å engasjere seg aktivt og innta en felles posisjon i IMO for å få en bindende polarkode". Arktisk råd bør ifølge komiteen prioritere arbeidet med maritim sikkerhet i arktiske farvann.

I Meld. St. 7 (2011–2012) vises det også til at regjeringen vil være en pådriver for et styrket regionalt samarbeid om oljevernberedskap gjennom Arktisk råd og framforhandle et arktisk oljeverninstrument. I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012), jf. Innst. 236 S (2011–2012), støtter utenriks- og forsvarskomiteen regjeringens synspunkter og gir uttrykk for at Arktisk råd i tiden framover bør prioritere arbeidet med oljevernberedskap. I den sammenheng viser komiteen til at det "må vurderes forsterkede krav til oljevernberedskap i arktiske farvann. Komiteen imøteser det arbeid som gjøres i Arktisk råd når det gjelder oljevern med sikte på en bindende avtale som setter standarder for beredskap og sikrer samarbeid."

3.3.6 Urfolk

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* vises det til at regjeringen legger stor vekt på den rollen Arktisk råd kan spille som forum for å styrke urfolkenes stilling. På bakgrunn av urfolkgruppenes unike erfaring er det en vesentlig styrke i det arktiske samarbeidet at urfolkrepresentantene deltar fullt ut i samarbeidet. Regjeringen vil derfor i arbeidet til Arktisk råd prioritere saker om urfolks levevilkår og tradisjonelle næringer.

I St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken* vises det til at sameministrene og sametingspresidentene mener det er viktig å styrke statusen for samer og andre urfolk i Barentsregionen, og at de har oppfordret blant andre Arktisk råd til å øke oppmerksomheten på urfolkenes situasjon og bidra med støtte til tiltak som sikrer urfolks eksistensgrunnlag, språk og kultur. I henhold til meldingen vil regjeringen i nært samarbeid med aktuelle samiske institusjoner og organisasjoner bidra til å utvikle og gjennomføre konkrete prosjekter og tiltak som bidrar til kunnskaps- og kompetanseutvikling i nordområdene, inkludert innenfor Arktisk råd og i prosjektsamarbeidet med Nordvest-Russland. Regjeringen vil også arbeide for at urfolks kunnskap og observasjoner får en sentral plass i oppfølgingen av Arktisk råds klimarapport (ACIA). Slike mål gjøres også gjeldende i Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*, og i utenriks- og forsvarskomiteens innstilling til Meld. St. 7 (2011–2012) slutter komiteen seg til at urfolk skal ha gode vilkår for å delta i prosesser og medvirke i planlegging, beslutninger, forvaltning, overvåking og forskning for å kunne ta i bruk mulighetene i den framtidige utviklingen i nordområdene, jf. Innst. 236 S (2011–2012).

3.3.7 Kunnskapsoppbygging og overvåking av miljø og biologisk mangfold

I henhold til St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* kan de store utfordringene som Arktis står overfor, bare løses på grunnlag av inngående kunnskap om årsaksforhold. Regjeringen vil derfor bidra til å styrke det internasjonale forskningssamarbeidet innenfor rammene av Arktisk råd. Forskningsaktiviteter knyttet til klima, miljøgifter, biologisk mangfold og urfolk står sentralt.²⁹ I Innst. S. nr. 264 (2004–2005) viser utenrikskomiteen til at den deler regjeringens oppfatning om at

28) Lignende mål er gjengitt i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012) Utenriksdepartementet.

29) Lignende mål er beskrevet i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010), (2010–2011) og (2011–2012) Utenriksdepartementet.

forskning og vitenskap er en betingelse for beskyttelse og bærekraftig forvaltning av land-, kyst- og havområder i nord. Komiteen viser til at miljøovervåking og kompetanse på miljø er det viktigste instrumentet også for å nå fram i internasjonale forhandlinger om avtaler og regelverk.

I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* vises det til at overvåking er "viktig for å følge endringer i de arktiske økosystemene, herunder endringer for økonomisk viktige arter og påvirkning på truede arter. Regjeringen mener dette fortsatt må være et prioritert arbeid innenfor Arktisk råd og i miljøvernssamarbeidet med Russland".

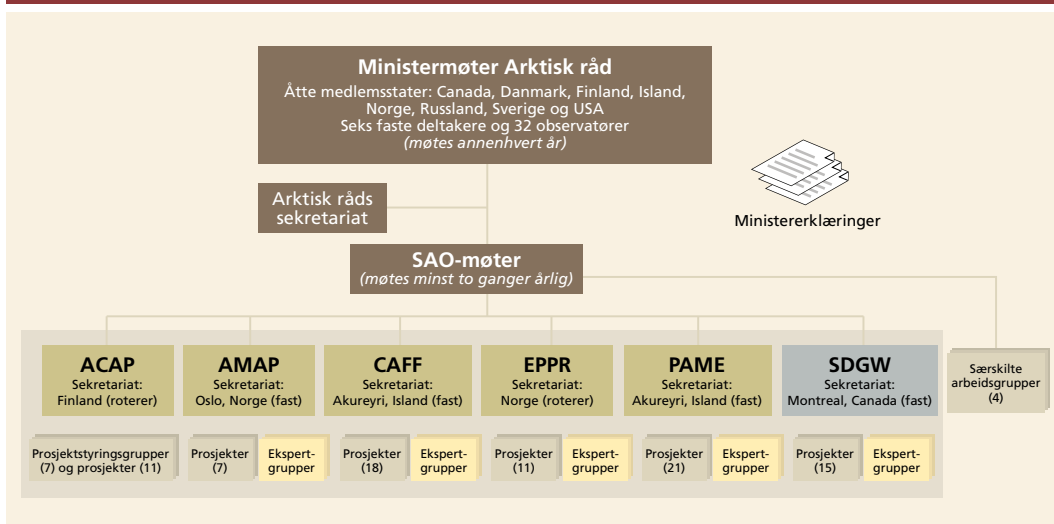
4 Organisasjonsstruktur, rapporteringssystem og finansieringsordning i Arktisk råd

4.1 Organisasjonsstrukturen i Arktisk råd

Ottawa-erklæringen av 1996 og Arktisk råds prosedyreregler³⁰ av 1998 (oppdatert i 2013) er de overordnede styringsdokumentene for Arktisk råd. I henhold til Ottawa-erklæringen skal Arktisk råd arbeide for samarbeid, samordning og kontakt mellom de arktiske statene og urfolk på områder der man har felles interesser, særlig innen bærekraftig utvikling og miljøvern.³¹ Arktisk råd bygger videre på et miljøvern-samarbeid som ble etablert mellom de arktiske statene i 1991, *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS).

Det formelle arbeidet i Arktisk råd skjer gjennom ministermøtene der utenriksministrene fra de åtte medlemslandene møtes annethvert år. Det avholdes også møter på statssekretærnivå annethvert år, det første møtet ble avholdt i 2010. Figur 2 angir hovedstrukturen til Arktisk råd.

Figur 2 Arktisk råds organisasjonsstruktur 2014



Den løpende formelle dialogen i Arktisk råd skjer gjennom *Senior Arctic Officials* (SAO) – høytstående embetsmenn fra de respektive medlemslandene. SAO-ene møtes minst to ganger per år, og hyppigere i år med ministermøter. I tillegg er seks urfolksorganisasjoner permanente deltakere i rådet.³² Disse har full konsultasjonsrett i forbindelse med rådets forhandlinger og beslutninger og kan delta på alle møter og aktiviteter i regi av Arktisk råd. Per 2014 er det 32 observatører til Arktisk råd. Observatørene er ikke-arktiske stater og internasjonale organisasjoner.³³

Det operative arbeidet skjer gjennom Arktisk råds arbeidsgrupper, ekspertgrupper og særskilte arbeidsgrupper (*task force*), se faktaboks 2 og 3. Fem arbeidsgrupper arbeider hovedsakelig med spørsmål relatert til miljø og klima og er nær knyttet til sentrale forvaltningsorganer og forskningsmiljøer, mens arbeidsgruppen for

30) Arctic Council (1998, 2013) *Arctic Council Rules of Procedure*.

31) Arctic Council (1996) *Declaration on the establishment of the Arctic Council*.

32) De faste deltakerne er Samerådet, Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International og Inuit Circumpolar International.

33) Se vedlegg 2 for en fullstendig oversikt over observatørene per juni 2014.

bærekraftig utvikling (SDWG) er nær koblet til SAO-ene og de respektive lands utenriksdepartementer. Ekspertgruppene ligger under de faste arbeidsgruppene, mens de særskilte arbeidsgruppene er direkte underlagt SAO-ene. Formannskapet roterer mellom medlemslandene i toårsperioder. I 2013 ble det etablert et permanent sekretariat for Arktisk råd i Tromsø.

Faktaboks 2 De seks arbeidsgruppene i Arktisk råd

Arbeidsgruppene i Arktisk råd ledes av et formannskap. Deltakerne er medlemsland, urfolks-organisasjoner og observatører. Representantene kommer fra sektordepartementer, underliggende etater, forskningsmiljøer og ikke-statlige organisasjoner (NGO-er).

Arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet, AMAP

The Arctic Monitoring and Assessment Programme ble etablert under Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) i 1991, og har som mandat å overvåke forurensning, klimaendringer og effekter på miljø og menneskers helse. AMAP skal også gi medlemslandene råd og anbefalinger om miljøtiltak i Arktis.

Arbeidsgruppen for beskyttelse av det marine miljøet, PAME

The Program for the Protection of the Arctic Marine Environment ble opprettet under AEPS i 1991. PAMEs mandat er å beskytte det marine miljøet i Arktis. PAMEs ansvarsområde dekker forurensningskilder fra landbaserte og havbaserte aktiviteter.

Arbeidsgruppen for bevaring av arktisk fauna og flora, CAFF

The Program for the Conservation of Arctic Flora and Fauna ble opprettet under AEPS i 1991. CAFFs mandat er å verne om det biologiske mangfoldet i Arktis og videreformidle kunnskap om det biologiske mangfoldet til myndigheter og befolkning i Arktis. Dette vil ifølge CAFF bidra til å fremme en bærekraftig tilnærming til forvaltningen av de levende ressursene i Arktis.

Arbeidsgruppen for forebygging av ulykker, beredskap og respons, EPPR

The Emergency Prevention, Preparedness and Response Working Group ble opprettet under AEPS i 1991. EPPR dekker området beredskap mot akutt forurensning og stråleulykker, og arbeider med samarbeidstiltak for å håndtere miljøkatastrofer i Arktis. EPPRs mål er å beskytte det arktiske miljøet fra trusler eller påvirkning som skyldes ulykker med utslipp av forurensende stoffer eller radionuklider. EPPRs ansvarsområde omfatter også å vurdere konsekvenser av naturkatastrofer.

Arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, SDWG

The Sustainable Development Working Group ble opprettet i 1998. SDWGs mål er å bidra til å utvikle og utnytte muligheter for å styrke bærekraftig utvikling i de arktiske statene. SDWG skal bidra til å beskytte og styrke områder som miljø, økonomi, kultur og helse for urfolk og arktiske bosettinger i tillegg til å forbedre de miljømessige, økonomiske og sosiale forholdene i Arktis som en helhet.

Arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis, ACAP

Arctic Contaminants Action Program fikk status som arbeidsgruppe i 2006. ACAP var opprinnelig opprettet som en styringskomité (the Arctic Council Action Plan) for å styrke innsatsen med å begrense og redusere forurensningskilder og utslipp i Arktis, og for å styrke internasjonalt samarbeid. Arbeidsgruppen skal bidra til å styrke og oppmuntre til nasjonale tiltak for å redusere utslipp av forurensende stoffer.

4.1.1 Arktisk råd-anbefalinger om organisasjonsstruktur i ministererklæringene i perioden 1998–2013

Ministererklæring, SAO-rapporter og referater fra SAO-møter viser at det fra Arktisk råd ble opprettet og fram til i dag (2014) har vært en pågående diskusjon om behovet for å endre organisasjonsstrukturen slik at Arktisk råd kan bli et mer effektivt organ med bedre måloppnåelse.

Flere ministererklæringene inneholder anbefalinger som omhandler organisasjonsstruktur og arbeidsprosesser, og disse temaene blir ofte tatt opp på SAO-møtene.³⁴ Likevel er organisasjonsstrukturen i Arktisk råd i hovedsak den samme i dag som da rådet ble etablert, med unntak av at det har blitt opprettet en sjette arbeidsgruppe (ACAP, 2006)³⁵, etablert et permanent Arktisk råd-sekretariat (2013) og opprettet flere tidsbegrensede særskilte arbeidsgrupper etter 2009.

Det er særlig to formannskap, det finske og det norske, som under sine formannskapsperioder tok initiativ til å evaluere og strømlinjeforme organisasjonsstrukturen i Arktisk råd. Også det svenske formannskapet (2011–2013) la vekt på tiltak for å styrke de interne samarbeidsprosessene i Arktisk råd. Det finske formannskapet (2000–2002) fikk i 2001 utarbeidet rapporten *Gjennomgang av Arktisk råds strukturer*. Rapporten tar opp flere organisasjonsutfordringer, blant annet at arbeidsgruppene har for stor selvstendighet, at SAO-ene gir for generelle instruksjoner, og at beslutninger skjer gjennom en bunn-til-topp-prosess. Arktisk råd mangler sentrale sekretariatsfunksjoner og institusjonell hukommelse. Arbeidsgruppene får positiv omtale for kreativitet og arbeidsinnsats, men manglende kommunikasjon og koordinering fører til dobbeltarbeid, overlapping, unødig konkurranse og lav kostnadseffektivitet.³⁶

Effektivisering av Arktisk råd var også høyt prioritert i det norske formannskapsprogrammet (2006–2009).³⁷ Ett av tiltakene som ble iverksatt, var etablering av et sekretariat i Tromsø som skulle betjene det norske, danske og svenske formannskapet i 2006–2013. Norge gikk inn for regelmessige evalueringer av arbeidsprosessene i Arktisk råd slik at de begrensede ressursene kunne brukes på en mest mulig effektiv måte. Norge ønsket også å sette i gang en prosess for å vurdere hvordan Arktisk råd best kunne organiseres for å bli mer effektivt og i større grad kunne nå målene sine.³⁸ På de påfølgende SAO-møtene la blant andre Norge og urfolksorganisasjonen *The Arctic Athabaskan Council* fram diskusjonsnotater om organisasjonsutfordringene.³⁹ Norge foreslo konkrete forbedringstiltak på flere nivåer i Arktisk råd. Tiltakene som ble foreslått, omfattet for eksempel finansiering, prioritering av Arktisk råds arbeid, koordinering og kommunikasjon mellom arbeidsgruppene og utadrettet kommunikasjon.⁴⁰ Det var imidlertid ikke enighet om forslagene blant alle statene og dermed ble det ingen endring i hovedstrukturen til Arktisk råd.

4.1.2 Samhandling og koordinering mellom arbeidsgruppene: Arktisk råd har fått flere samarbeidsområder, men organisasjonsstrukturen er i hovedsak uendret

Da Arktisk råd ble etablert i 1996, ble organisasjonsformen under Den arktiske miljøvernstrategien (AEPS) i stor grad videreført, og agendaen var smalere enn i dag.

34) Flere ministermøter har utarbeidet anbefalinger som omhandler behovet for en mer effektiv organisasjonsstruktur i Arktisk råd, se for eksempel Barrow-erklæringen (2000), Inari-erklæringen 2002, Salekhard-erklæringen (2006), Tromsø-erklæringen (2009), Nuuk-erklæringen (2011) og Kiruna-erklæringen (2013).

35) ACAP ble opprettet i 1996, men da som et program med navnet *Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution in the Arctic*. I praksis fungerte dette som en arbeidsgruppe fram til den fikk formelt arbeidsgruppestatus i 2006.

36) Pekka Haavisto (2001) *Review of the Arctic Council Structures*.

37) De tre hovedprioriteringene under det norske formannskapsprogrammet var 1) helhetlig ressursforvaltning, 2) klimaendringer og 3) effektivisering av samarbeidet.

38) Arctic Council (2006) *Programme for the Norwegian chairmanship of the Arctic Council (2006–2008)*.

39) Arctic Athabaskan Council (2007) *Improving the Efficiency and Effectiveness of the Arctic Council: A Discussion Paper*.

40) Draft Discussion Paper by the Norwegian Chairmanship: *Improving Effectiveness and Efficiency of the Arctic Council*, 29. oktober 2007.

I den tidlige fasen la Arktisk råd særlig vekt på forurensning, mens det i dag samarbeides innen flere temaer, som klima, beredskap, levekår, kultur og helse.

Fem av arbeidsgruppene arbeider fortsatt først og fremst med miljøspørsmål, mens den sjette arbeidsgruppen har bærekraftig utvikling som saksfelt. I intervju uttrykker flere departementer og andre aktører⁴¹ synspunkter om at organisasjonsstrukturen i Arktisk råd ikke er godt nok tilpasset de oppgavene og utfordringene rådet står overfor i dag, og at Arktisk råd kan organiseres på en bedre måte, særlig arbeidsgruppene.

Ifølge Utenriksdepartementet legger Norge kontinuerlig vekt på å effektivisere Arktisk råds arbeidsgrupper og å gjøre dem mer relevante, og spørsmålet om sammenslåing av arbeidsgruppene er tatt opp ved flere anledninger. Departementet peker på at det i praksis viste seg å være vanskelig å gjøre de endringene Norge tok initiativ til i sin formannskapsperiode. De øvrige medlemslandene har sine respektive syn på arbeidsgruppenes roller, noe Norge har tatt til etterretning. Norge har i stedet lagt vekt på å få til en bedre samordning og koordinering mellom arbeidsgruppene.⁴²

Den største utfordringen med å endre dagens organisering av Arktisk råd er, ifølge sekretariatet i rådet, at alle medlemslandene må være enige før det kan gjøres noe (konsensusprosedyren), og at en formannskapsperiode kun varer i to år. For et formannskap er det tidkrevende å arbeide med organisasjonsutvikling, og dermed prioriteres faglige og politiske spørsmål.⁴³ Utenriksdepartementet understreker at konsensus ikke er en utfordring, men rammen for samarbeidet.

Arbeidsgruppenes mandater

Hver arbeidsgruppe har et eget mandat og overordnede styringsdokumenter som er utformet med utgangspunkt i prosedyrereglene i Arktisk råd.⁴⁴ Styringsdokumentene



Utenriksministrene møtes annethvert år i Arktisk råds ministermøte. Det skjedde sist i Kiruna i 2013.

Foto: U.S. Department of State

41) Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, AMAP og Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske formannskapene.

42) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

43) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

44) Arctic Council (1998) *Rules of Procedure* og Arctic Council (2013) *Revised Arctic Council Rules of Procedure*.

varierer mellom gruppene når det gjelder både innhold og struktur.⁴⁵ Utenriksdepartementet opplyser at det canadiske formannskapet ønsker å strømlinjeforme dette, og har satt i gang et arbeid med det.

I intervju med henholdsvis Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Miljødirektoratet og Kystverket framkommer det at arbeidsgruppenes mandater ikke er tydelige og avgrensede, noe som i praksis kan føre til at ansvarsområdene til arbeidsgruppene overlapper hverandre. Som eksempel vises det til at arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP) har et grensesnitt mot alle arbeidsgruppene. Både arbeidsgruppen for bevaring av arktisk fauna og flora (CAFF) og arbeidsgruppen for beskyttelse av det marine miljøet (PAME) har oppgaver innen biologisk mangfold, mens PAME og arbeidsgruppen for forebygging av ulykker, beredskap og respons (EPPR) har overlappende ansvarsfelt innen sjøfart og sikkerhet. Prosjektene til arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG) kan dessuten overlappe med andre grupper.⁴⁶ Miljødirektoratet mener at en viss grad av overlapping kan være en fordel ved at det ikke oppstår noen store hull i det arbeidet som gjennomføres.⁴⁷



Det framheves at Arktisk råds arbeidsgrupper ikke har tydelige mandater og dermed har fått overlappende ansvarsområder. Blant annet har gruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP) oppgaver med grensesnitt mot alle de fem andre arbeidsgruppene. Bildet er fra et møte i mai 2012 mellom alle lederne av Arktisk råds arbeidsgrupper som et ledd i koordineringsarbeidet.

Foto: © Arktisk råds sekretariat

45) Styringsdokumenter hos arbeidsgruppene: AMAP: *Strategic Framework 2010–2018*, CAFF: *Program for the Conservation of Arctic Flora and Fauna Framework Document (1991)*, *Strategic Plan for the Conservation of Arctic Biological Diversity (1998)*, *Arctic Flora and Fauna Recommendations for Conservation (2002)*, PAME: *Arctic Marine Strategic Plan*, EPPR: *Strategic Plan of Action*, ACAP: *ACAP Overall Strategy (2000)* og SDWG: *SDWG Terms of Reference for a Sustainable Development Program (1998)* og *SDWG Framework Document (2000)*.

46) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012, intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013, intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket 2. mai 2012 og intervju med Kystverket 8. mai 2013.

47) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

Det er likevel ulike syn på om arbeidsgruppene har et tydelig mandat eller ikke, og om mandatet overlapper med andre arbeidsgruppers ansvarsområde. Representanter fra tre arbeidsgrupper mener at mandatene overlapper hverandre, og er kritiske til hvordan mandatene fungerer i praksis. Selv om mandater som overlapper hverandre, var en større utfordring tidligere, er det fortsatt en utfordring, fordi det kan gå med mye tid og ressurser til å avklare hvilken arbeidsgruppe som har ansvar for å følge opp de enkelte prosjektene. Det understrekes at slike utfordringer alltid blir løst i praksis, men det kan innebære unødig koordineringsarbeid – tid og ressurser som heller burde brukes på faglige spørsmål.⁴⁸

Utenriksdepartementet viser til at arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG) har et vidt mandat som omfatter samfunnsfaglige problemstillinger som det kan være utfordrende å definere.⁴⁹ I intervju hevder SDWG at det ikke nødvendigvis er bærekraftig utvikling som er nøkkelordet for arbeidsgruppen, men den menneskelige dimensjonen. Den menneskelige dimensjonen er et omfattende begrep som inkluderer alt fra samfunn, helse, urfolk, olje og gass til skipsfart. SDWG viser til at mange arbeidsgrupper gjerne vil arbeide med temaer som ligger innenfor SDWGs mandat, og siden SDWG ikke alltid har fylt sin rolle, har det vært mulig for andre arbeidsgrupper å gjøre det.⁵⁰

De øvrige tre arbeidsgruppene (ACAP, PAME og CAFF) mener at de har tydelige mandater som ikke overlapper med mandatene til andre arbeidsgrupper. Det pekes likevel på at miljøspørsmål er et tverrgående saksfelt der det kan være vanskelig å trekke klare grenser innenfor enkelte saksfelt, for eksempel oljeforurensning. Arbeidsgruppene har et godt samarbeid og oppnår synergieffekter gjennom ulike tilnærminger til ett saksfelt. I tilfeller der et prosjekt i prinsippet kan ledes av flere arbeidsgrupper, velger de heller samarbeid framfor konkurranse.⁵¹ Disse tre arbeidsgruppene har ingen innvendinger mot dagens organisering av Arktisk råd.

Arktisk råd har gjort flere justeringer i arbeidsgruppenes arbeidsprosesser i de senere årene, noe som har ført til bedre koordinering og kommunikasjon. For eksempel møtes formannskapet i de ulike arbeidsgruppene forut for SAO-møter, i tillegg til at de har to telefonmøter i året. Representanter fra én arbeidsgruppe deltar på møter i andre arbeidsgrupper. Det utarbeides informasjonsnotater (to sider) fra møtene slik at alle lettere skal få tilgang til informasjon om aktivitetene i arbeidsgruppene. Gruppene samarbeider dessuten om prosjekter, og de arrangerer felles symposier og seminarer.⁵²

Arbeidsgrupper uten et fast sekretariat

Det er store ulikheter mellom arbeidsgruppene. Dette framgår blant annet av omfanget av prosjekter og ekspertgrupper som ligger under de enkelte arbeidsgruppene, og om de har et fast eller roterende sekretariat. Ifølge en spørreundersøkelse i Kankaanpää og Youngs Arktisk råd-studie (2012) vurderes AMAP, CAFF og PAME som de tre arbeidsgruppene med størst innflytelse og måloppnåelse.⁵³

Fire arbeidsgrupper har et fast sekretariat, mens EPPRs og ACAPs sekretariater roterer med formannskapet. CAFF og PAME har begge et sekretariat som består av til sammen ca. sju fulltidsmedarbeidere, mens AMAP har fire ansatte i sitt sekretariat. Til sammenligning har sekretariatet til henholdsvis SDWG én stilling mens EPPR bruker

48) Basert på intervjuer med AMAP, EPPR og SDWG.

49) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012 og intervju med AMAP 13. juni 2013.

50) Intervju med SDWG 10. juni 2013.

51) Intervju med CAFF og PAME og brev fra ACAP.

52) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012, intervju med CAFF 29. august 2013, intervju med EPPR 8. mai 2013 og intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

53) Paula Kankaanpää og Oran R. Young (2012) *The effectiveness of the Arctic Council*. Arctic Centre University of Lapland, Finland.



Arktisk råds sekretariat ble formelt opprettet i 2013, og har lokaler i Framsenterets bygg i Tromsø. Utenriksdepartementet mener at et permanent sekretariat kan bidra til bedre kontinuitet og administrasjon i Arktisk råd.

Foto: Ann Kristin Balto, Norsk Polarinstiutt.

personell som til sammen utgjør ca. én stilling. Utenriksdepartementet opplyser at det i 2014 er opprettet en stilling i Arktisk råd-sekretariatet i Tromsø som skal utføre sekretariatsfunksjoner for ACAP og EPPR.

Det pekes i intervju på at roterende sekretariater er en organisatorisk svakhet som legger begrensninger på den enkelte arbeidsgruppes arbeid. Kontakter og arbeidsmetoder må bygges opp på nytt ved formannskapsskiftene, og den institusjonelle hukommelsen er mangelfull. Arbeidsgrupper med et permanent sekretariat har større gjennomføringsevne fordi de som regel har mer ressurser til rådighet og kunnskap om hvordan arbeidet i Arktisk råd foregår. Permanente sekretariater får ofte ekstra støtte og oppmerksomhet fra vertslandet.⁵⁴

Disse synspunktene er i overensstemmelse med Kankaanpää og Youngs Arktisk råd-studie (2012), der det konkluderes med at et permanent sekretariat i Arktisk råd og sterkere sekretariater i arbeidsgruppene har stor betydning for å bedre effektivitet og måloppnåelse i Arktis råd.

Fra 2013 ble det formelt opprettet et permanent sekretariat for Arktisk råd i Tromsø der Norge som vertsland betaler nærmere 50 prosent av de totale kostnadene. De fleste interessentene (forvaltningen og arbeidsgruppene) som har vært spurt i denne undersøkelsen, er positive til opprettelsen av sekretariatet. Utenriksdepartementet mener at det permanente sekretariatet vil bidra med kontinuitet og kompetanse i organisatoriske spørsmål, noe som vil veie opp for manglende kontinuitet som følge av skifte av formannskapet i Arktisk råd annethvert år. Det opplyses at ACAP og EPPR legger administrative funksjoner til Tromsø-sekretariatet.⁵⁵ Både ACAP og EPPR mener at det permanente sekretariatet vil bidra til å styrke arbeidet til arbeidsgruppene.⁵⁶

Økt bruk av særskilte arbeidsgrupper (task force)

Siden 2009 har Ministermøtet oppnevnt særskilte arbeidsgrupper. Disse har et tidsavgrenset mandat og er konsentrert om å oppnå konkrete resultater innen prioriterte

54) Intervju med EPPR 8. mai 2013, svar på spørreliste fra ACAP 7. juni 2013 og intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

55) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

56) Svar på spørreliste fra ACAP 7. juni 2013 og intervju med EPPR 8. mai 2013.

områder. Ifølge Utenriksdepartementet har SAO-ene mer direkte styring på prosessen i de særskilte arbeidsgruppene enn i de faste arbeidsgruppene. Totalt er det opprettet åtte særskilte arbeidsgrupper, hvorav fire har avsluttet sitt arbeid og fire ble opprettet på ministermøtet i Kiruna i 2013, se faktaboks 3.⁵⁷

Faktaboks 3 Særskilte arbeidsgrupper (task force) i Arktisk råd

Særskilte arbeidsgrupper per mars 2014:

- Task Force on Arctic Marine Oil Pollution Prevention
- Task Force on Black Carbon and Methane
- Scientific Cooperation Task Force
- Task Force to Facilitate the Circumpolar Business Forum

Særskilte arbeidsgrupper som har avsluttet sitt arbeid:

- Task Force on Search and Rescue, 2009
- Task Force on Arctic Marine Oil and Pollution Preparedness and Response, 2011
- Task Force for Institutional Issues, 2011
- Task Force on Short-Lived Climate Forcers (2009–2013)

I intervju kommer det fram ulike syn på bruken av særskilte arbeidsgrupper. På den ene side argumenteres det for at de særskilte arbeidsgruppene er en effektiv måte for å få framdrift innen konkrete saksfelt som er prioritert av Arktisk råd.⁵⁸ Slike grupper kan gi en god kobling og forankring til Arktisk råd dersom det involveres relevant ekspertise både fra arbeidsgruppene og de særskilte arbeidsgruppene.

På den annen side pekes det på at bruken av særskilte arbeidsgrupper kan medføre overlappende arbeid. Som eksempel vises det til mandatene til den særskilte arbeidsgruppen for sot og metan og AMAPs arbeid innenfor dette området, og den særskilte arbeidsgruppen for økosystembasert forvaltning og PAME. Dersom de faste arbeidsgruppene har et langsiktig mandat og arbeider innenfor avgrensede områder, kan det være en mer effektiv måte å organisere arbeidet på, framfor å opprette særskilte arbeidsgrupper som skal bemannes og ha ny administrasjon og finansiering.⁵⁹ Norsk Polarinstitutt legger til at selv om de særskilte arbeidsgruppene kan være effektive, vil de også kunne undergrave noe av stillingen til de faste arbeidsgruppene. Arbeidet i de særskilte arbeidsgruppene gir ikke samme grad av kontinuitet som arbeid i de faste arbeidsgruppene ville ha gjort.⁶⁰

4.1.3 Oppfølgingen og styringen av arbeidsgruppene

Et annet aspekt som framheves i intervjuene, er den overordnede styringen og oppfølgingen av arbeidsgruppene. De seks faste arbeidsgruppene har knyttet til seg 10 ekspertgrupper,⁶¹ og gruppene har ansvar for ca. 80 registrerte prosjekter (per mai 2014).⁶² Spørsmålet som reiser seg, er hvordan Arktisk råd ved SAO-ene og ministrene følger opp arbeidet i Arktisk råd.

Oppstart av prosjekter

Arbeidsgruppene utarbeider toårige arbeidsplaner som godkjennes på ministermøtene etter først å ha blitt behandlet av SAO-ene.⁶³ Arbeidsgruppene viser til at prosjekter

57) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

58) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013 og intervju med EPPR 8. mai 2013.

59) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

60) Intervju med Norsk Polarinstitutt 7. mai 2013.

61) Hjemmesiden til Arktisk råd per februar 2014.

62) *Tracking Pool for Arctic Council Ongoing Projects and Deliverables*. Informasjon på e-post av 27. juni 2014 fra Utenriksdepartementet.

63) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

kan initieres av flere parter, men generelt er det arbeidsgruppen selv eller én eller flere medlemsstater som foreslår prosjekter. Prosjektene kan også genereres som et resultat av andre arbeidsgruppers arbeid eller på overordnet nivå.⁶⁴ Hvert prosjekt som foreslås, må godkjennes av alle medlemslandene i den enkelte arbeidsgruppen, om enn ved en stilltiende aksept.⁶⁵

Utenriksdepartementet mener at arbeidsgruppene har stor faglig frihet til å definere arbeidsprogrammene, men formannskapsprogrammene har også betydning for hvilke temaer arbeidsgruppene legger vekt på. Formannskapsprogrammet må ha aksept fra alle medlemslandene, og det anses som et felles Arktisk råd-program, ikke et nasjonalt program. De toårige formannskapsprogrammene sammenfaller med arbeidsgruppenes toårige arbeidsplaner, slik at formannskapetets prioriteringer reflekteres i arbeidsgruppenes prosjekter.⁶⁶

Sekretariatet i Arktisk råd er i ferd med å utarbeide en oversikt over alle prosjekter i Arktisk råd (*Tracking Tool for Arctic Council Ongoing Projects and Deliverables*). Av de pågående ca. 80 prosjekter per mai 2014 har hver arbeidsgruppe ansvar for mellom 7 og 21 prosjekter (for en oversikt, se figur 2). Det er stor variasjon mellom prosjektene med hensyn til omfang, antall deltakere og gjennomføringstid.

Til tross for det store antallet prosjekter er det et begrenset antall prosjekter som trekkes fram som viktige. Hvilke prosjekter som vurderes å være mest sentrale, vil avhenge av hvem som blir spurt. Respondentene trekker fram 5–6 rapporter som spesielt viktige, blant andre *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA), *Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA), AMAPs statusrapporter, *The Arctic Biodiversity Assessment* (ABA), *Arctic Ocean Acidification Assessment* og *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA).⁶⁷ Dette er i hovedsak i tråd med studien til Kankaanpää og Young (2012) om effektivitet og måloppnåelse i Arktisk råd. Her får ACIA, AMAP-rapporter, AMSA og Arctic Human Development Report høyest score på spørsmålet om hvilke prosjekter/rapporter som har utgjort en forskjell i arbeidet med bærekraftig utvikling og miljøvern i Arktis.

Miljøverndepartementet og én arbeidsgruppe viser til det høye antallet prosjekter og stiller spørsmål ved om dette er for mange, ikke minst i lys av at de færreste prosjektene leder fram til de store utredningsrapportene som er med på å sette agendaen for forvaltningen av Arktis. Ifølge Miljøverndepartementet er en av årsakene til det høye antallet prosjekter at det enkelte formannskap ønsker å prege sitt formannskap, og det er i begrenset grad mulig å gjennomføre større prosjekter i løpet av en toårsperiode, som er lengden på hvert formannskap.⁶⁸

Rapportering og oppfølging internt i Arktisk råd

Internt i Arktisk råd er det utarbeidet en praksis som går ut på at arbeidsgruppene rapporterer via SAO-ene til ministrene, i henhold til den vedtatte arbeidsplanen.⁶⁹

Til tross for disse formelle rapporterings- og oppfølgingsmekanismene mellom arbeidsgruppene og SAO-ene og ministrene peker flere på at arbeidsgruppene har en selvstendig rolle i Arktisk råd.⁷⁰ Tre arbeidsgrupper viser til at den interne styringen i Arktisk råd kan være en utfordring, og at SAO-ene i varierende grad følger opp

64) Referater og skriftlige innspill fra de seks arbeidsgruppene.

65) Miljødirektoratet 13. juni 2013.

66) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

67) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012, intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013 og intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

68) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

69) Intervju med AMAP 13. juni 2013.

70) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013, Norsk Polarinstitutt 7. mai 2013 og SDWG 10. juni 2013.

arbeidsgruppene. SAO-enes rapport til ministrene ses på som et viktig dokument i styringen av arbeidsgruppene, men SAO-ene kunne i større grad vurdere innholdet i arbeidsgruppens arbeidsplaner og gi tydeligere råd om framtidige prosjekt-prioriteringer.⁷¹ To arbeidsgrupper mener imidlertid at kommunikasjonen og koordineringen mellom arbeidsgruppene og SAO-ene er god.

I Kankaanpää og Youngs studie (2012) av Arktisk råd oppgis mangel på tilstrekkelig engasjement fra SAO-ene som et moment som påvirker effektivitet og måloppnåelse i Arktisk råd på en negativ måte.

Når det gjelder arbeidsprosessene i Arktisk råd, peker Miljøverndepartementet på at det ikke er noen felles mal for hvordan prosesser og prosjekter skal utformes og foregå. Dermed er det en tendens til at det enkelte prosjekt til en viss grad lever sitt eget liv. Det hadde, etter Miljøverndepartementets syn, vært positivt om de ulike prosessene i Arktisk råd var mer forutsigbare. Arbeidsprosessene kan ta lang tid, og hvis deltakerne ikke kommer til enighet på et ministermøte eller på SAO-møtene, kan det gå et halvt år før saken kommer videre. Fiskeri- og kystdepartementet viser til at forholdet mellom SAO-ene og arbeidsgruppene synes å være uavklart.⁷²

Utenriksdepartementet viser til at det fra norsk side er ønskelig med en sterkere administrativ styring av arbeidsgruppene. Dette er medlemslandene enig i, og det canadiske formannskapet vil prioritere å få arbeidsgruppene til å bli mer strømlinjeformede. Det foreligger også planer om å utarbeide felles kriterier for oppfølging og koordinering, både mellom de ulike arbeidsgruppene og opp mot SAO-ene. Videre opplyser Utenriksdepartementet at det er enighet blant SAO-ene om å redusere antall prosjekter og få til bedre styring. Det ble i 2013 utarbeidet en prosjektoversikt (*Tracking Tool for Arctic Council Ongoing Projects and Deliverables*) som kartlegger små og store prosjekter med sikte på å redusere antall prosjekter i Arktisk råd.

Utenriksdepartementet har dessuten et langsiktig ønske om at det faste sekretariatet får ressurser til å følge opp arbeidsgruppens arbeid. Etter Miljøverndepartementets mening vil det permanente sekretariatet i Tromsø bidra til å sikre mer systematikk og koordinering mellom arbeidsgruppene og i Arktisk råd som helhet.⁷³

4.2 Rapportering fra medlemslandene

Flere Arktisk råd-prosjekter munner ut i anbefalinger overfor medlemslandene i ministererklæringene (dette omtales nærmere i kapittel 5 til 7). Arktisk råd har imidlertid ikke etablert noe system for å registrere hvordan medlemslandene følger opp anbefalinger,⁷⁴ og det er derfor vanskelig å vurdere hva som er status for iverksettelse av Arktisk råd-anbefalingene.⁷⁵ Det er heller ikke etablert et rapporterings-system for de to bindende avtalene som de arktiske statene har framforhandlet (disse avtalene omtales i kapittel 6).⁷⁶

Ifølge Kankaanpää og Young-studien (2012) av Arktisk råd er en viktig årsak til manglende effektivitet og måloppnåelse i Arktisk råd at rådet ikke følger opp om

71) Intervju med PAME, EPPR, SDWG.

72) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 1. februar 2013.

73) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013 og intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

74) Se Ottawa-erklæringen og Arktisk råds prosedyreregler.

75) Intervjuer med Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet, ACAP, AMAP, CAFF og PAME.

76) Avtale om beredskap og respons for håndtering av oljeforurensning (*Agreement on cooperation on marine oil pollution, preparedness and response in the Arctic*) og avtale om søk og redning i Arktis (*Agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic*).

medlemslandene har iverksatt anbefalingene, og i hvilken grad Arktisk råds rapporter og retningslinjer brukes.

Arktisk råd er ikke en internasjonal organisasjon som kan framsette kritikk av medlemsstaters eventuelle manglende oppfølging av anbefalinger. Arktisk råd er i seg selv ikke et juridisk subjekt, og det har ingen sanksjonsmulighet ved manglende iverksetting og oppfølging. Disse forholdene understrekes av Arktisk råd-sekretariatet.⁷⁷ I tråd med dette legger Utenriksdepartementet vekt på at Arktisk råd formelt sett ikke er et utøvende organ, anbefalingene er ikke juridisk bindende, og oppfølgingen må gjøres nasjonalt, ikke av Arktisk råd. Selv om Arktisk råd ikke har sanksjonsmuligheter overfor medlemslandene, legger rådet til en viss grad press på landene for å få dem til å følge anbefalingene.⁷⁸

Generelt sett mener Miljøverndepartementet at medlemslandene i varierende grad følger opp Arktisk råds anbefalinger. Departementet gir uttrykk for at det fra rådets side ikke har vært en systematisk oppfølging av ministererklæringene og rådet har ikke fulgt opp i hvilken grad medlemslandene følger opp vedtakene i praksis.⁷⁹

På den annen side pekes det på at for strenge rapporteringskrav kan være uheldig fordi det kan føre til at land føler seg uthengt, og i tillegg er det ressurskrevende å følge opp slike krav. Utenriksdepartementet mener det gode samarbeidet i Arktisk råd blant annet er et resultat av at medlemslandene ikke "stiller hverandre til veggs", men samarbeider som likeverdige parter. Bruken av rapportering må balanseres mot ønsket om å oppnå konsensus.⁸⁰ Miljøverndepartementet legger til at en omfattende rapportering kan gjøre det tyngre, om ikke umulig, å oppnå enighet om vanskelige spørsmål og hvilke anbefalinger som skal gis. Rapporteringen må virke hensiktsmessig ved at det gis en form for tilbakemelding fra mottaker, og rapporteringen må brukes til noe reelt.⁸¹

En viss form for nasjonal rapportering i Arktisk råd stiller flere representanter fra norsk forvaltning og arbeidsgruppene seg likevel positive til. Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet mener at det kan være hensiktsmessig med noe rapportering av den nasjonale oppfølgingen. Arbeidsgruppene mener at en nasjonal rapportering kan føre til at landene i større grad følger opp og iverksetter anbefalingene. Videre hevder arbeidsgruppene at det uten et rapporteringssystem ikke er mulig å si noe om status for landenes oppfølging av anbefalingene, men rapporteringen må skje i full åpenhet.⁸² Samerådet er enig i at et rapporteringssystem som inkluderer en rapportering fra medlemslandene, vil være en styrke for Arktisk råd så lenge de faste medlemmenes sterke posisjon i rådet ikke svekkes. Dersom et slikt rapporteringssystem derimot fører til at Arktisk råd tar mer form som et juridisk bindende organ, mener Samerådet at det kan svekke de permanente medlemmenes posisjon.⁸³

4.2.1 Kan AMSA fungere som en modell for rapportering i Arktisk råd?

Flere representanter fra norsk forvaltning og arbeidsgruppene viser til Arktisk råds rapporteringskrav til et større prosjekt om arktisk skipsfart, *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA, 2009), som modell for andre prosjekter i regi av Arktisk råd, jf. kapittel 6 om arktisk skipsfart. I oppfølgingsrapporter for AMSA fra 2011 og 2013

77) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

78) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012 og 14. juni 2013.

79) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

80) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

81) Intervjuer med Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet, ACAP, AMAP, CAFF og PAME.

82) Intervjuer med Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet, ACAP, AMAP, CAFF og PAME.

83) Svar fra Samerådet av 24. juni 2013 på spørreliste.

redegjøres det for hvordan anbefalingene er fulgt opp av arbeidsgrupper, SAO-er og medlemslandene.⁸⁴

Representanter fra norsk forvaltning (Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Kystverket og Miljødirektoratet) og fire arbeidsgrupper mener at AMSA kan benyttes som eksempel for andre store og viktige prosjekter. Enkelte understreker likevel at et rigid oppfølgingssystem kan føre til færre og mer overordnede anbefalinger og til at prosessene tar lengre tid. Anbefalingene må dessuten baseres på omfattende og grundige rapporter, og det må være et realistisk syn på hvor mange anbefalinger det er hensiktsmessig å ta med.⁸⁵

Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket, som har det nasjonale ansvaret for deler av AMSAs råd og anbefalinger i Norge, opplyser at hvert enkelt land fortsatt har stor grad av frihet til å tilpasse anbefalingene og gjennomføringen av dem innenfor nasjonale rammer. Ifølge departementet må en reell oppfølging av i hvilken grad anbefalingene følges opp av den enkelte medlemsstat, og hvordan virkningen av dem er, skje gjennom grundigere studier.⁸⁶

Ifølge Arktisk råd-sekretariatet er AMSA det beste eksempelet på at oppfølging kommer sterkere inn i Arktisk råd. Sekretariatet mener det kan være en erkjennelse av at Arktisk råd utarbeider mange anbefalinger som det er vanskelig å bygge videre på uten å kjenne til status for medlemslandenes nasjonale oppfølging.⁸⁷

CAFF viser til at det i deres store utredning om det biologiske mangfoldet i Arktis (*The Arctic Biodiversity Assessment* (2013), jf. punkt 5.3), er nedfelt en rekke anbefalinger som vil bli fulgt opp gjennom en implementeringsplan for medlemsstatene.

4.3 Finansiering av aktivitet i Arktisk råd

4.3.1 Generelt

Finansiering av aktiviteter under Arktisk råd skjer ved at de arktiske statene på frivillig basis gir økonomiske bidrag til de faglige og administrative oppgavene og til urfolksorganisasjoners deltakelse. Med unntak av Arktisk råd-sekretariatet har ikke Arktisk råd et felles budsjett. Det er ingen faste innbetalinger til rådet, og det er ikke alle stater som gir penger til alle prosjekter eller sekretariater.⁸⁸ Finansieringen av Arktisk råd må, ifølge Utenriksdepartementet, ses i sammenheng med Ottawa-erklæringen, der det legges vekt på at Arktisk råd skal være et forum som stimulerer til samarbeid og konsultasjoner mellom de arktiske landene. De ulike arktiske landene står fritt til å finansiere etter sine prioriteringer og til å bidra til finansiering av noen fellestiltak.⁸⁹

Mangelen på forutsigbar finansiering kan være et hinder for både å få gjennomført arbeidsgruppens aktiviteter og prosjekter og å sikre deltakelse fra de permanente medlemmene. Kankaanpää og Youngs studie fra 2012 om effektivitet og måloppnåelse i Arktisk råd viser at mangelen på sikker finansiering av Arktisk råd-aktiviteter er det største hinderet i forbindelse med effektivitet og måloppnåelse i rådet.

84) Intervju med EPPR 8. mai 2013.

85) Intervju med Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Kystverket.

86) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket 2. mai 2012

87) Intervju med Arktis råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

88) Pekka Haavisto (2001) *Review of the Arctic Council Structures*.

89) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

4.3.2 Anbefalinger om finansieringsordningen i ministererklæringer i perioden 1998–2013

Ministererklæringer, SAO-rapporter og referater fra SAO-møter viser på samme måte som diskusjonene om organisasjonsstruktur at det helt fra Arktisk råd ble opprettet og til i dag har pågått og pågår diskusjoner om finansieringsordningene i Arktisk råd. Slik det går fram av anbefalinger fra samtlige ministermøter, har det helt siden starten vært enighet om å styrke finansieringsordningen for alle aktiviteter i Arktisk råd. Det gjelder også arbeidet med å sikre støtte fra andre internasjonale institusjoner og betydningen av å finansiere deltakelsen til de faste representantene. Finansiering av prosjekter har over flere år også vært et sentralt tema, og her har blant annet tiltak som å opprette et prosjektfond vært diskutert.⁹⁰

4.3.3 Nærmere om finansiering av faglige og administrative oppgaver i Arktisk råd

Hvert prosjekt, hver arbeidsgruppe og hvert arbeidsgruppesekretariat utarbeider egne budsjetter og regnskaper, men det er ikke laget en samlet økonomisk oversikt over alle aktiviteter under Arktisk råd. Flere arbeidsgrupper sier at det er vanskelig å gi en samlet oversikt over kostnadene til prosjekter,⁹¹ og sekretariatet for Arktisk råd opplyser at det ikke har en oversikt over budsjetter for Arktisk råd samlet.⁹² Det canadiske formannskapet har startet en prosess med å kartlegge finansieringen av arbeidsgruppene og prosjektene.

Finansiering av arbeidsgrupper og prosjekter

Utenriksdepartementet opplyser at det er ulik praksis i arbeidsgruppene med hensyn til framleggelse av en finansieringsplan før oppstart av prosjekter. I EPPR må for eksempel et land som foreslår et prosjekt også legge fram en finansieringsplan, mens dette ikke gjelder i ACAP. Også på SAO-nivå kan prosjekter bli lagt fram uten at det foreligger noen finansieringsplan. Medlemslandet som foreslår prosjektet, kan for eksempel finansiere hele prosjektet, eller landet kan få med seg andre land til å bidra økonomisk. Ofte gis det støtte ved at ressurser stilles til rådighet,⁹³ for eksempel i form av at forskningsinstitutter og fagetater finansierer prosjektaktivitet over egne budsjetter og ordinær virksomhet.⁹⁴

Arbeidsgruppene kan i tillegg søke om finansiering i ulike internasjonale organisasjoner og finansieringsinstitusjoner, som Nordisk ministerråd, Global Environment Facility og United Nations Foundation. Observatørlandene kan også bidra økonomisk til prosjektene, men andelen av et prosjekt som finansieres eksternt, kan ikke overstige andelen som medlemsstatene bidrar med.⁹⁵

Ifølge Utenriksdepartementet er det vanskelig å få til en felles finansiering av arbeidsgruppens aktivitet, fordi landene ønsker å finansiere egne prioriterte prosjekter og aktiviteter basert på ulike prioriteringer i det enkelte medlemsland. En annen finansieringsform forutsetter en annen beslutningsform i Arktisk råd, men Utenriksdepartementet utelukker ikke at det kan komme en ny finansieringsform etter hvert. Norge er på sin side opptatt av at det skal være åpenhet om finansiering av aktiviteter i arbeidsgruppene.⁹⁶

Arbeidsgruppene har ulike finansieringsbehov, men alle viser til svakheter og uheldige konsekvenser ved finansieringssystemet. En arbeidsgruppe framhever som en svakhet den manglende sammenhengen mellom ministererklæringene og finansieringen av

90) Ministererklæringene i perioden 1998–2013.

91) Intervjuer med AMAP, EPPR, SDWG, PAME og ACAP.

92) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

93) Slik støtte refereres gjerne til som in-kind-bidrag.

94) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

95) Se krav til observatører som ble nedfelt på ministermøtet i Nuuk i 2011.

96) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

prosjekter for å følge opp disse. I dag er det en ad hoc-tilnærming til finansieringen av prosjekter, og det brukes unødvendig mye tid og ressurser på å finne finansieringskilder til prosjektene.⁹⁷ Enkelte viser til at det med dagens finansieringssystem har blitt gjennomført et høyt antall små prosjekter, til dels som enkeltes favorittprosjekter.⁹⁸ I tråd med dette uttaler også Urfolkssekretariatet (IPS) at en nasjonal form for støtte i for stor grad fremmer prosjekter som ivaretar nasjonale interesser, framfor prosjekter som ivaretar et sirkumpolart, samlet arktisk perspektiv. Etter IPS' vurdering bør det være en kollektiv finansiering som sikrer en større andel sirkumpolare prosjekter. De faste medlemmene har foreslått en sentral finansiering – en kollektiv finansieringsmekanisme.⁹⁹

Initiativ til en felles finansieringsordning for prosjekter

I 2003 ble det etter initiativ fra ACAP lagt fram et forslag om å opprette et eget fond for å sikre midler til gjennomføring av prosjekter under Arktisk råd, og da spesielt ACAP. Finansieringsordningen er kjent som prosjektstyringsinstrumentet PSI (*Project Support Instrument*).¹⁰⁰ I Reykjavik (2004) ga ministrene sin støtte til utviklingen av PSI som en frivillig ordning for å identifisere, mobilisere og kanalisere økonomiske midler til spesielt prioriterte Arktisk råd-prosjekter.

PSI trer i kraft når minst fem donorer har sluttet seg til som bidragsytere, inkludert Russland.¹⁰¹ Hittil har Russland, Norge, Island, Sverige, Finland, USA og dessuten Sametinget støttet ordningen. Totalt foreligger det tilsagn på ca. 25 mill. NOK. Finansieringsordningen ble operativ først høsten 2014 etter at russiske myndigheter først på det tidspunkt innbetalte midler til ordningen som forutsatt.

Utenriksdepartementet viser til at det er en løpende debatt om hvorvidt Arktisk råd skal ha sitt eget budsjett, men ettersom det i Arktisk råd for øyeblikket ikke er enighet om eller vilje til å få på plass et slikt budsjett, antar departementet at det er noe som ligger et stykke fram i tid.¹⁰² Miljøverndepartementet ser heller ikke for seg at det i dag vil være mulig å få til en ordning der alle statene bidrar til en grunnfinansiering som dekker hele eller deler av utgiftene til Arktisk råd. Basert på erfaringene fra PSI er det vanskelig å tro at det vil bli gjort forsøk på å opprette andre finansieringsordninger i et større omfang når selv ikke det ene initiativet (eget budsjett) har kommet på plass etter så mange år.¹⁰³ (Ordningen er senere kommet på plass, jf. avsnittet over.)

4.4 Norsk deltakelse i og arbeid med Arktisk råd

4.4.1 Fagdepartementenes involvering og oppgaver

Utenriksdepartementet viser til at den norske deltakelsen i Arktisk råd har økt i takt med at sakskartet til Arktisk råd har blitt utvidet.¹⁰⁴ Arktisk råd-arbeidet berører mange av de norske departementene og underliggende etater, men deltakelse og ressursbruk varierer betydelig.¹⁰⁵ Departementene viser til at miljøvern dominerer

97) Intervju med EPPR 8. mai 2013.

98) Intervju med SDWG 10. juni 2013.

99) Intervju med IPS 24. juni 2013.

100) SAO-møtet i Reykjavik, april 2003, og dokument nr. apr 08-12.2 til SAO-møtet i Svolvær, april 2008.

101) Russland ville støtte finansieringsordningen med 2 mill. euro årlig i perioden 2009–2013, til sammen 10 mill. euro (tilsvarende NOK 8,2 mill.) Norge støttet forslaget med USD 200 000 (NOK 1,23 mill.) i 2007/2008. Island ga tilsagn om 50 000 norske kroner i støtte, Sametinget 100 000 norske kroner, Sverige 200 000 euro (NOK 1,65 mill.), og Finland 200 000 euro (NOK 1,65 mill.). USA har gitt tilsagn om USD 2 mill. (NOK 12,3 mill.).

102) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012 og 14. juni 2013.

103) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

104) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

105) Relevante departementer er Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Olje- og energidepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

sterkt i Arktisk råds arbeid. Klima- og miljødepartementet anslår at fram til nå har 80–90 prosent av arbeidet i Arktisk råd vært relatert til miljø og klima.

Klima- og miljødepartementet og dets underliggende etater er aktivt involvert i fire av de seks arbeidsgruppene og har det praktiske oppfølgingsansvaret for en rekke samarbeidsprosjekter, blant annet Norges arbeid innenfor AMAP, CAFF og ACAP, og er norsk delegasjonsleder for PAME og ACAP (fra 1. januar 2014). Miljødirektoratet har delegasjonsansvar for CAFF og AMAP. Miljøvernmyndighetene er dessuten representert i et større antall grupper under arbeidsgruppene (30 per august 2013) og i prosjekter. Aktiviteten varierer – noen grupper har stor aktivitet, mens andre fungerer mer som et nettverk (se vedlegg 3).

Miljøverndepartementet gir uttrykk for at arbeidet med Arktisk råd er ressurskrevende. Arktisk råds organisering, med mange nivåer og arbeidsgrupper som krever representasjon, fører til at møtevirksomheten blir svært tidkrevende ettersom all møtevirksomhet finner sted i ulike arktiske stater. Miljøverndepartementet ville foretrekke at møtene ble samordnet i tid og sted, slik at deltakelsen ble mer effektiv.

I de øvrige departementene er ikke aktiviteten i Arktisk råd like høy. Samferdselsdepartementet har imidlertid relativt høy aktivitet blant annet ved at Kystverket har formannskapet i arbeidsgruppen EPPR. Kystverket deltar også i prosjekter under PAME, i en særskilt arbeidsgruppe og i samarbeidsprosjekter som gjennomføres av AMAP.

Olje- og energidepartementet opplyser at verken departementet eller underliggende etater har vært involvert i noen av arbeidsgruppene eller de øvrige gruppene til Arktisk råd.¹⁰⁶

Sjøfartsdirektoratet har en aktiv deltakelse i PAME, og leder flere av de prosjektene som pågår. Nærings- og handelsdepartementet har de siste årene også deltatt aktivt i PAME.¹⁰⁷

Justis- og beredskapsdepartementet har deltatt i PAME. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap har vært noe involvert i arbeid i EPPR, men har ikke en aktiv rolle. Justis- og beredskapsdepartementet ledet den norske forhandlingsdelegasjonen ved utarbeidelsen av søk- og redningsavtalen i Arktisk råd (jf. kapittel 6). Representanter fra Hovedredningssentralen og Utenriksdepartementet deltok i delegasjonen. Departementet deltar for øvrig regelmessig i møtene i Arktisk råd som en del av den norske delegasjonen på grunn av sin koordinerende rolle i sentraladministrasjonens forvaltning av polarsaker.¹⁰⁸

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser i intervju til at Utenriksdepartementet har ansvar for forvaltningen av urfolksspørsmål utenfor Norge eller mellom stater generelt. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har derfor spilt en tilbaketrunket rolle og ikke vært involvert i Arktisk råd, men opplyser at dette har endret seg blant annet på grunn av at urfolk vil være et satsingsområde under det canadiske formannskapet.¹⁰⁹

Utenriksdepartementet har delegasjonslederansvaret for norsk deltakelse i SDWG og ansvar for å koordinere arbeidet i SDWG i norsk forvaltning. I den norske delegasjonen til SDWG-møtene deltar vanligvis også Fornyings-, administrasjons- og

106) Svar av 18. februar 2013 fra Olje- og energidepartementet på spørreliste.

107) Svar av 2. april 2013 fra Nærings- og handelsdepartementet på spørreliste.

108) Svar av 15. april 2013 fra Justis- og beredskapsdepartementet på spørreliste.

109) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 14. juni 2013.

kirkedepartementet. I forberedelsesmøter til SDWG-møter deltar dessuten Helse-departementet, i tillegg til andre departementer/etater avhengig av dagsordenen.

Norsk og russisk SAO leder en særskilt arbeidsgruppe om forebygging av oljesøl i Arktis, der Samferdselsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i nært samarbeid med Petroleumstilsynet og Kystverket har det faglige ansvaret for den faglige koordineringen med de andre landene.

Utenriksdepartementet viser til at utviklingen av samarbeidet i Arktisk råd har ført til større interdepartemental koordinering av saker under Arktisk råd og at engasjementet hos flere berørte departementer har blitt større i løpet av det siste året (2013–2014).¹¹⁰

Det foreligger ingen oversikt over hva Norge bruker av finansielle ressurser på arbeidet med Arktisk råd. Norges direkte utbetalinger til arbeid i Arktisk råd beløper seg ifølge Utenriksdepartementet til ca. 50 mill. kroner årlig. I tillegg til midlene som bevilges direkte til arbeid tilknyttet Arktisk råd, er det mange områder som belastes andre budsjettposter som har betydning for de arktiske områdene, og flere forskningsinstitusjoner finansierer noe over egne budsjetter og ordinær virksomhet (dette kalles in-kind-bidrag¹¹¹). Utenriksdepartementet opplyser at Norge benytter betydelige ressurser på arbeidet i Arktisk råd.

4.4.2 Utenriksdepartementets koordinering av arbeidet med Arktisk råd i norsk forvaltning fram mot sentrale møter i Arktisk råd

Utenriksdepartementet har ansvar for å koordinere myndighetenes arbeid med Arktisk råd og har det formelle oppfølgingsansvaret gjennom Norges SAO. Det er SAO-ens oppgave å delta i utarbeidelsen av utkast til ministererklæringer og å koordinere de norske innspillene med relevante departementer. Norske synspunkter avklares på politisk nivå og i samarbeid med berørte departementer. Utenriksdepartementet inviterer berørte departementer og andre relevante representanter fra myndighetene og frivillige organisasjoner til forberedelsesmøter for å drøfte og koordinere faglige og prinsipielle saker før SAO-møtene og ministermøtene – i praksis betyr det ca. én gang i halvåret.¹¹² Utenriksdepartementet presiserer at det i år med ministermøter innkalles til flere møter. I tillegg er det regelmessige møter og koordinering i forvaltningen i tilknytning til den norske deltakelsen i Arktisk råds arbeidsgrupper og prosjekter.

Miljøverndepartementet mener at de generelle konfliktlinjene knyttet til vern og bruk som finnes i den norske forvaltningen, også kommer til syne ved utvikling av Norges posisjoner i Arktis råd. Departementet peker på at det derfor vil være behov for tett kontakt og koordinering mellom berørte departementer.¹¹³

Mellom ministermøtene foregår det ifølge Utenriksdepartementet en kontinuerlig oppfølging av erklæringen og forberedelser til neste erklæring på flere nivåer: mellom embetsverket (SAO-ene), i arbeidsgruppene og på ekspertnivå, og nasjonalt i forvaltningen.¹¹⁴ Miljøverndepartementet på sin side innkaller til koordineringsmøter med underliggende etater – og med andre departementer dersom det er behov for det i forbindelse med enkelte prosesser eller prosjekter.¹¹⁵

4.4.3 Norsk oppfølging av anbefalinger i ministererklæringer

Det er et stort spenn i anbefalingene fra ministererklæringene, og ifølge Utenriksdepartementet varierer anbefalingene fra omfattende politiske målsettinger til mindre

110) Brev fra Utenriksdepartementet 25. april 2014.

111) Intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

112) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013 og intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

113) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

114) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

115) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

prosjekter. Måten anbefalingene følges opp på i forvaltningen, avhenger av hvilken type anbefaling det dreier seg om. Noen anbefalinger er allerede en del av norsk politikk, mens andre krever at Utenriksdepartementet koordinerer samarbeidet mellom de berørte departementene.

Nasjonalt er det ikke etablert noe system for å dokumentere hvordan Arktisk råds faglige anbefalinger blir fulgt opp i forvaltningen. Utenriksdepartementet opplyser videre at det i hovedsak er fagetatene som utformer og forhandler fram denne typen anbefalinger, og som best vil kunne vurdere hvordan slike anbefalinger skal følges opp nasjonalt.

Miljøverndepartementet opplyser at det ville være hensiktsmessig om det ble etablert et eget samordnet system for å sikre oppfølging og implementering av minister-erklæringenes faglige anbefalinger om miljø, og at det pågår en diskusjon om å etablere et slikt system. Departementet presiserer imidlertid at mangelen på et formelt oppfølgingssystem ikke betyr at anbefalingene som framkommer gjennom Arktisk råd, ikke blir fulgt opp.¹¹⁶ Det gjennomføres heller ikke faste formelle møter i forvaltningen etter Arktisk råd-møter,¹¹⁷ men det har vært avholdt sporadiske oppfølgingsmøter med de norske aktørene, sist i september 2013. Miljøverndepartementet viser til at det i tillegg har bred uformell kontakt med Utenriksdepartementet om Arktisk råd-arbeidet.

Når det gjelder oppfølgingen av arbeid som skal skje i Arktisk råd, opplyser Utenriksdepartementet at det etter minstermøtet koordinerer konkret oppfølging av ulike prosjekter ved å sende konseptpapirer og prosjektforslag på høring til relevante departementer, eventuelt at ansvarlig departement gjør dette.¹¹⁸

Utenriksdepartementet uttaler at det gjerne ser et enda tettere samarbeid med berørte departementer og direktorater i saker som tas opp i Arktisk råd. Fra norsk side blir det brukt store ressurser på Arktisk råd, og Utenriksdepartementet legger vekt på at Arktisk råds arbeid skal være mest mulig transparent og effektivt.¹¹⁹

4.4.4 Arktisk råds anbefalinger og innflytelse på norske myndigheters arbeid

Ifølge Utenriksdepartementet arbeider Norge aktivt for å bringe inn norske synspunkter i Arktisk råd. Norge har ofte vært i forkant av politikkutformingen i Arktisk råd, og mye av det som besluttet der er allerede norsk politikk.

Miljøverndepartementet utdyper at selv om Arktisk råd og særlig vurderingsrapportene gir et godt fundament for utformingen av norsk politikk, er det ingen direkte sammenheng mellom arbeidet til Arktisk råd og nasjonale mål. Arktisk råd kan være én av faktorene som kan påvirke målene, men det vil som regel ikke være en faktor av avgjørende betydning. Mange av de nasjonale målene er direkte avledet av internasjonale avtaler og forpliktelser.¹²⁰

For Miljøverndepartementets del er Arktisk råd imidlertid en arena for å diskutere aktuelle miljøspørsmål internt i forvaltningen, særlig overfor andre tilstøtende fagdepartementer. Utenriksdepartementet er også et sentralt departement, og kan i samarbeid med Miljøverndepartementet løfte de arktiske klima- og miljøspørsmålene på den internasjonale agendaen. Strategier, retningslinjer og handlingsplaner som Arktisk råd utarbeider, kan ha en viss betydning for norsk forvaltning, men på samme måte som for råd og anbefalinger, er Norge som regel i forkant av Arktisk råd.¹²¹

116) Intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

117) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

118) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

119) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

120) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

121) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

Miljøverndepartementet viser til at det er vanskelig å måle i hvilken grad Arktisk råd og dets anbefalinger er avgjørende for forvaltningen av Arktis som helhet. Men departementet viser til at AMAP har spilt en svært viktig rolle i å sammenfatte kunnskap om Arktis, og peker på betydningen av å sammenfatte og spre kunnskap om utfordringene i Arktis. Arktisk råds store nedslagsfelt bidrar til å skape bred forståelse for miljøutfordringene i Arktis, noe som etter departementets vurdering kan sies å være det viktigste praktiske resultatet for Arktisk råd.¹²²

De øvrige departementene som har blitt spurt, opplyser at anbefalingene ikke har noen betydning for deres forvaltning av områdene. Arktisk råd kan imidlertid være et viktig forum for kunnskapsoppbygging og utveksling av erfaring blant de arktiske statene. Dette temaet omtales også i kapittel 6.

122) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

5 Klima og miljø

Denne delen av undersøkelsen omfatter henholdsvis klima (5.1), forurensning (5.2) og biologisk mangfold (5.3) i Arktis. Innenfor hvert av disse beskrives status og hvilken faglig aktivitet Arktisk råd har hatt for å øke kunnskapen om utfordringene på hvert av områdene, og dessuten hvilke tiltak Arktisk råd anbefaler overfor medlemslandene for å møte disse utfordringene. Videre gjennomgås Arktisk råds aktivitet i forbindelse med aktuelle internasjonale konvensjoner. Avslutningsvis beskrives måten som Norge arbeider på innenfor enkelte av de områdene som Arktisk råd har framhevet som viktige, og hvordan måloppnåelsen har vært innenfor områder der Arktisk råd har gitt anbefalinger. Detaljer om måloppnåelsen er gitt i vedlegg 4.



Arktisk råds sekretariat ble formelt opprettet i 2013, og har lokaler i Framsenterets bygg i Tromsø. Utenriksdepartementet mener at et permanent sekretariat kan bidra til bedre kontinuitet og administrasjon i Arktisk råd.

Foto: Ann Kristin Balto, Norsk Polarinstiutt.

5.1 Klimautfordringer i Arktis – Arktisk råds arbeid og nasjonal klimapolitikk

5.1.1 Klimautfordringer i Arktis

Temperaturene i Arktis har de siste tiårene steget dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet, jf. Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*. Det totale isvolumet i Arktis er redusert med to tredeler siden 1979, og det er indikasjoner på at de arktiske havområdene kan være tilnærmet isfrie om sommeren innen midten av dette århundret.

I Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk* framheves det at de raske klimaendringene i Arktis kan få store konsekvenser for både miljøet og samfunnsutviklingen i den arktiske regionen. Klimaendringene i Arktis er også et relevant tema for det internasjonale samarbeidet blant annet innenfor Arktisk råd om å begrense den globale oppvarmingen.

Arktisk råds grunnlagsdokument, Ottawa-erklæringen (1996), omtaler ikke eksplisitt klimaendringer og utfordringer som følge av disse. I 2000 vedtok imidlertid Arktisk råds ministermøte etter initiativ fra USA å sette i gang prosjektet *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA). Prosjektets formål var å sammenstille informasjon om klimaendringer og økt ultrafiolett stråling og å støtte politiske beslutningsprosesser og FNs klimapanelers arbeid.¹²³ Arktisk råds ACIA-utredning ble publisert i 2004, og ifølge Utenriksdepartementet var denne utredningen avgjørende for å få satt Arktis på dagsordenen i FNs klimapanel (jf. omtale i punkt 5.4).¹²⁴

Klimaendringer i norsk Arktis

En norsk oppfølging av Arktisk råds ACIA-utredning (NorACIAs *Klimaendringer i Arktis. Konsekvenser for livet i nord*) viser at gjennomsnittlig temperatur i Nord-Norge har økt med ca. 0,1 grader celsius per tiår de siste hundre årene, tilsvarende gjennomsnittet for Arktis som helhet.¹²⁵ Også de norske høyarktiske målestasjonene viser temperaturøkning. I Longyearbyen har den gjennomsnittlige årstemperaturen økt med ca. 0,23 grader celsius per tiår siden målingene startet i 1912, dvs. noe mer enn gjennomsnittet for Arktis som helhet i samme periode. De årlige nedbørsmengdene har også økt i hele Arktis, inkludert på Svalbard og Bjørnøya. Norsk Polarinstitutt opplyser at klimaendringene i Norges arktiske nærområder er større enn i de øvrige områdene av Arktis.¹²⁶

Faktaboks 4 Hovedkonklusjoner om klimaendringer i norsk Arktis

- Norsk Arktis blir varmere og våtere, men det er store lokale variasjoner.
- Selvfosterkende mekanismer i Arktis øker globale klimaendringer.
- Klimaendringene gjør Arktis mer sårbar for miljøgifter og ultrafiolett stråling.
- Havisen minker og isavhengige arter trues.
- Havet blir varmere og økosystemene forandres.
- Havet forsures og korallene kan forsvinne.
- Skogen brer seg nordover og i høyden.
- Økosystemene i ferskvann er sårbare for klimaendringer.
- Infrastrukturen i nord er utsatt.
- Naturbaserte næringer får nye muligheter – og utfordringer.
- Samfunnet kan og må tilpasse seg.

Kilde: NorACIA / Norsk Polarinstitutt (2010) *Klimaendringer i norske Arktis. Konsekvenser for livet i nord*

5.1.2 Utslipp som påvirker klimaet i Arktis: klimagasser og kortlevde klimadrivere

Klimagasser

Det er klare indikasjoner på at det er et sammenfall mellom varme perioder og høye nivåer av karbondioksid (CO₂) i atmosfæren, jf. Meld. St. 21 (2011–2012). Også utslipp av metangass, lystgass og tre fluorholdige grupper av gasser¹²⁷ bidrar til den globale oppvarmingen. Effekten av disse gassene er uavhengig av hvor utslippene finner sted.¹²⁸

123) Arktisk råd (2000) andre ministermøte Barrow USA. Barrow-deklarasjonen.

124) Intervju med Utenriksdepartementet 19. januar 2012.

125) NorACIA / Norsk Polarinstitutt (2010) *Klimaendringer i norsk Arktis. Konsekvenser for livet i nord*.

126) Intervju med Norsk Polarinstitutt 7. mai 2013.

127) Perfluorkarboner, hydrofluorkarboner og svovelheksafluorid.

128) Karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O), perfluorkarboner (PFK), hydrofluorkarboner (HFK) og svovelheksafluorid (SF₆).

De arktiske landene står for en vesentlig del av de samlede globale utslippene av klimagasser – omtrent 23 prosent.¹²⁹ Til sammenligning bor under 8 prosent av verdens totale befolkning i de arktiske statene.

Kortlevde klimadrivere

Luftforurensning¹³⁰ kan også påvirke klimaet, jf. Meld. St. 21 (2011–2012), ved at noen forurensende stoffer bidrar til økt oppvarming av atmosfæren, mens utslipp av andre forurensende stoffer bidrar til avkjøling. Gassene som er opphav til slik luftforurensning, omtales gjerne som kortlevde klimadrivere. Kortlevde klimadrivere påvirker i likhet med for eksempel CO₂ klimaet, men mens CO₂ har en svært lang levetid i atmosfæren, har kortlevde klimadrivere en levetid i atmosfæren på mellom én uke og ti år.¹³¹

Nyere forskning tyder på at kortlevde klimadrivere, og særlig sot (små partikler som oppstår ved ufullstendig forbrenning av fossilt brensel eller biomasse), står bak en betydelig del av temperaturøkningen i Arktis de seneste ti årene og er med på å forårsake en stor del av ismeltingen i Arktis.¹³² De arktiske statene er betydelige kilder til utslipp av sot.¹³³

5.1.3 Arktisk råd og klimautfordringene i Arktis

Klima har blitt et stadig viktigere tema for Arktisk råd. Søkelyset har vært rettet mot faglig utredningsarbeid, internasjonalt klimasamarbeid gjennom FN og råd og anbefalinger til medlemsstatene om tiltak for å begrense klimagassutslipp, samt tilpasning til effektene av klimaendringene.

Flere av Arktisk råds arbeidsgrupper arbeider med klimaspørsmål i Arktis. Særlig arbeidsgruppen AMAP, som har overvåking av klimaendringer som ett av sine tre hovedarbeidsområder,¹³⁴ har utarbeidet flere utredninger om temaet. AMAP arbeidet med klimaspørsmål allerede før Arktisk råd ble opprettet (jf. AEPS). Arbeidsgruppene CAFF, ACAP og SDWG bidrar også i arbeidet med arktiske klimaspørsmål.

ACIA er den første store utredningen om klimaet i Arktis, og den blir trukket fram som svært sentral i Arktisk råds bidrag til klimaarbeidet.¹³⁵ Rapporten ble lagt fram i 2004 og er et resultat av et samarbeid mellom AMAP og CAFF i Arktisk råd og den internasjonale arktiske vitenskapskomiteen. ACIA-rapporten viser at klimaendringene generelt går raskere enn forutsatt, og at de går *mye* raskere i Arktis enn ellers på kloden.¹³⁶

De gjennomgripende klimatiske endringene i Arktis som ACIA dokumenterte, hadde også betydning for arbeidet til de andre arbeidsgruppenes utredninger (jf. SAO-rapporter og rapporter fra arbeidsgruppene). Det dreier seg her om klimaendringenes konsekvenser for blant annet det biologiske mangfoldet, næringsvirksomhet og urfolks lokalsamfunn og levesett (jf. også kapitler som følger).

129) UNFCCC (2012) *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2010* og World Resources Institute, <http://cait2.wri.org/> [lesedato 13.09.2013]. World Resources Institute er et uavhengig institutt basert i USA med et ledende fagmiljø for innsamling og analyse av globale utslipp av klimagasser.

130) For eksempel ozon, nitrogendioksider (NOx), NMVOC-er (som er flyktige organiske forbindelser unntatt metan, og hvor de viktige utslippskildene er blant annet løsemidler, bensin og olje- og gassproduksjon), karbonmonoksid (CO) og svoveldioksid (SO₂).

131) Norsk institutt for luftforskning. *Kortlevede klimadrivere*. www.nilu.no [lesedato 12.09.2013]. Troposfæriske aerosoler, for eksempel sot, har en levetid på én uke, og metan har en levetid på ca. 10 år.

132) Norsk institutt for luftforskning, *Kortlevede klimadrivere*, www.nilu.no (2013).

133) Virkninger av sort karbon på det arktiske klimaet, AMAP, 2011.

134) Intervju med AMAP 13. juni 2013.

135) Flere respondenter, norske og utenlandske, og sekundærlitteratur viser til ACIAs betydning.

136) Intervju med Utenriksdepartementet 19. januar 2012.

I årene som fulgte, ble det i Arktisk råd initiert arbeid om betydningen av de kortlevde klimadrivere. Disse driverne står for rundt 45 prosent av de totale klimagass-utslippene, og en reduksjon i utslippene vil på grunn av den korte levetiden disse driverne har i atmosfæren, ha en umiddelbar effekt i Arktis.¹³⁷ En direkte etterfølger av ACIA-arbeidet var en ny, større klimarapport etter et norsk initiativ, SWIPA¹³⁸, der det ble lagt fram en sluttrapport i 2011.

Både Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet viser til at AMAP er sentral i Arktisk råds arbeid. Miljøverndepartementet viser også til at AMAP har frambrakt mange viktige resultater gjennom sine mange prosjekter og tilhørende rapporter og er en hovedaktør i overvåkingen av miljø- og klimatilstanden i Arktis.¹³⁹ Miljøverndepartementet trekker fram Arktisk råds arbeid med klima gjennom ACIA og SWIPA som helt sentralt i arbeidet med å frambringe kunnskap om miljøsituasjonen i Arktis.¹⁴⁰ ACIA blir vurdert som et av de viktigste faglige produktene i Arktisk råd som helhet.¹⁴¹

5.1.4 Arktisk råds anbefalinger om klimatiltak

Ministrene har med bakgrunn i arbeidsgruppens arbeid – utredninger, funn og anbefalinger – over flere år pekt på betydningen av at landene jobber med klimatiltak på flere områder. Arktis råds anbefalinger om klimatiltak er oppsummert i tabell 1.

Tabell 1 Arktisk råds anbefalinger og råd om klimaarbeid
Omtale i ministererklæringene er angitt med +

Ministererklæring	Redusere klimagasser	Tilpasse samfunnet til klimaendringer	Støtte FNs klimaarbeid	Redusere kortlevde klimadrivere
1998, Iqaluit				
2000, Barrow				
2002, Inari	+	+		
2004, Reykjavik	+	+	+	
2006, Salekhard	+	+	+	+
2009, Tromsø	+	+	+	+
2011, Nuuk	+	+	+	+
2013, Kiruna	+	+	+	+

Kilde: Arktisk råds ministermøter i perioden 1998–2013

Arktisk råds ministermøte bekreftet i 2004 at funnene fra den vitenskapelige funderte ACIA, utgjør et viktig informasjonsgrunnlag for statlige myndigheters iverksettelse av tiltak mot globale klimaendringer og for utviklingen av framtidige tiltak. Ministrene uttalte blant annet i 2009 at de menneskeskapte klimaendringene er blant de største utfordringene i Arktis.

Tabell 1 viser at ministrene over flere år har vært enige om at landene må redusere sine utslipp av klimagasser. Med økt kunnskap om effekten av kortlevde klimadrivere har også dette blitt tatt opp som et klimatiltak. Også arbeid med klimatilpasning har vært tatt opp av ministrene siden 2002. Tabellen viser videre at Arktisk råds ministre gjerne bruker ministererklæringer til å framheve felles standpunkter om medlemsstatenes forpliktelser og innsats i internasjonale konvensjoner og avtaler på ulike

137) Norsk institutt for luftforskning, *Kortlevde klimadrivere*, www.nilu.no [lesedato 12.09.2013].

138) AMAP (2012) *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Snow, Water, Ice and Permafrost*. SWIPA 2011 Overview Report.

139) Intervju med Miljøverndepartementet og pressemelding fra departementet 24. mai 2012.

140) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

141) Paula Kankaanpää og Oran R. Young (2012) *The effectiveness of the Arctic Council*. Arctic Centre University of Lapland, Finland.

områder. Tabellen viser at på klimaområdet ble dette gjort på ministermøtene i 2006, 2009, 2011 og 2013.

Senest i ministererklæringen fra Kiruna i 2013 erkjenner Arktisk råds ministre at de arktiske statene står for betydelige bidrag til de globale klimagassutslippene. De arktiske landenes utslipp av klimagasser,¹⁴² slik de framgår av FNs klimakonvensjon (UNFCCC), er gjengitt i tabell 2. I perioden 1990–2010 har de arktiske landenes andel av globale klimagassutslipp gått ned fra 32 til om lag 23 prosent.

Ministrene peker på de arktiske landenes forpliktelse til å samarbeide med hverandre og andre stater som er omfattet av FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC), om å få på plass enten en protokoll, et annet juridisk instrument eller et framforhandlet juridisk bindende resultat senest innen utgangen av 2015. Videre oppfordrer ministrene alle parter i konvensjonen innstendig om å innføre umiddelbare tiltak for å møte det langsiktige målet om å begrense økningen i global gjennomsnittstemperatur til mindre enn 2 grader celsius over førindustrielt nivå.¹⁴³

Tabell 2 De arktiske landenes utslipp av klimagasser, ikke inkludert areal og skogbruk, i millioner tonn CO₂-ekvivalenter

Land	1990	Andel 1990 (%)	2010	Andel 2010 (%)
USA	6 161	19,2	6 802	15,5
Russland	3 350	10,5	2 208	5,0
Canada	589	1,8	692	1,6
Finland	70	0,2	75	0,2
Sverige	73	0,2	66	0,2
Danmark	70	0,2	63	0,1
Norge	50	0,2	54	0,1
Island	4	0,0	5	0,0
Totale utslipp blant de arktiske statene	10 367	32,4	9 964	22,7
Totale utslipp globalt	32 043	100	43 967	100

Kilde: UNFCCC (2012) *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2010* og World Resources Institute, <http://cait2.wri.org/> [lesedato 13. september 2013]

5.1.5 Arktisk råds arbeid inn mot internasjonale konvensjoner og avtaler om klima
Utenriksdepartementet opplyser at de internasjonale konvensjonene gir Arktisk råd et godt grunnlag for å gi råd og anbefalinger.¹⁴⁴ Utenriksdepartementet viser også til at det er vanskelig å dokumentere Arktisk råds direkte innvirkning og innflytelse på andre internasjonale prosesser. Både Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet trekker imidlertid fram at Arktisk råd har vært en svært sentral aktør i det internasjonale klimaarbeidet. Begge departementene viser til at kunnskap fra Arktisk råds klimautredning (ACIA) har blitt formidlet videre til sentrale internasjonale fora på området, for eksempel FNs klimakonvensjon (UNFCCC).¹⁴⁵ En studie av ACIAs virkning peker også på at denne kan bidra med informasjon og kunnskap om regionale forhold i et globalt perspektiv.¹⁴⁶ Utenriksdepartementet mener at ACIA-rapporten var avgjørende for å sette Arktis på agendaen i FNs klimaarbeid.¹⁴⁷ I FNs klimapanel

142) Ikke inkludert arealbruk, arealbruksendring og skogbruk – gjerne forkortet LULUCF (*Land Use and Land Use Change and Forestry*).

143) Arktisk råd (2013) Kiruna Sverige, Kiruna-erklæringen.

144) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

145) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012, intervju med Miljøverndepartementet 7. mai og 31. mai 2012 og Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*.

146) Annika E. Nilsson (2007) *A changing Arctic Climate. Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment*. Linköping Studies. I Arts and Science No. 386. Linköping University.

147) Intervju med Utenriksdepartementet 19. januar og 13. september 2012.

rapport fra september 2013 vises det også til resultatene fra Arktisk råds SWIPA-arbeid.¹⁴⁸

Utenriksdepartementet bemerker videre at det på klimaområdet ofte er de samme forskerne som arbeider med Arktisk råds fagrapporter og sitter i ekspertutvalg om det internasjonale miljøarbeidet. Eksempelvis deltar mange av de rundt 200 ekspertene som arbeidet med ACIA, også i FNs klimaarbeid. Arktisk råd bidrar dermed til mye indirekte kunnskapsoverføring og påvirkning.¹⁴⁹

Et annet eksempel på Arktisk råd-utredninger som videreformidles til andre internasjonale organer, er oppsummeringsrapporten om Grønlandsisen og klimaendringene¹⁵⁰, som ble lagt fram på Arktisk råds ministermøte i 2009. Ministerrådet vedtok med sin erklæring å avlevere denne rapporten til det 15. partsmøtet under FNs klimakonvensjon (UN CoP15). Samtidig oppfordres medlemslandene i Arktisk råd til å samarbeide med relevante internasjonale institusjoner¹⁵¹ som fremmer tiltak for å redusere metan og andre kortlevde klimadrivere.

Arktisk råd har også i de øvrige partsmøtene om klimakonvensjonen vært en aktiv aktør for å legge fram kunnskap som rådet har opparbeidet og oppdatert om klimasituasjonen i Arktis. De arktiske statene har blant annet lagt fram felles uttalelser på disse møtene, for eksempel til det 16. og det 18. partsmøtet under klimakonvensjonen (jf. CoP16 Cancun Mexico, 2010, og CoP18 Doha Qatar, 2012).

5.1.6 Norske myndigheters prioritering av Arktisk råds klimaarbeid

Klimaendringene i Arktis var et viktig tema for det norske formannskapet i Arktisk råd i perioden 2006–2009. Ifølge det norske formannskapsprogrammet ville Norge prioritere iverksettingen av anbefalingene i ACIA-rapporten og ta initiativ til nye studier og utredninger for å fylle kunnskapshull på prioriterte områder. Norge la vekt på studier av kortlevde klimadrivere og tok initiativet til SWIPA.

I Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* framgår det at regjeringen vil være en pådriver for at klimatilpasning blir et sentralt tema under Arktisk råd og andre samarbeidsfora i nordområdene. Dette går også fram av dokumenter fra Arktisk råd, blant andre SAO-rapporten i 2009 og ministertaler på ministermøtene i 2009 og 2011. Vektleggingen av klima framgår dessuten av interne referater fra Utenriksdepartementet hvor arbeidet med klimaspørsmål var høyt prioritert på agendaen i forberedelsene til ministermøtet i Tromsø i 2009.

5.1.7 Nasjonalt arbeid med å redusere utslippene av kortlevde klimadrivere

Ministrene i Arktisk råd er enige om å arbeide for å redusere utslippene av kortlevde klimadrivere. Utenriksdepartementet viser i Prop. 1 S (2012–2013) til at tiltak mot sot, metan og bakkenært ozon ble framhevet som ett av flere prioriterte hovedsatsningsområder i 2013 for Norge i det arktiske samarbeidet.¹⁵² Miljøverndepartementet viser også i budsjettproposisjonen (2012–2013) til betydningen av arbeidet med de kortlevde klimadriverne nasjonalt og internasjonalt.

Norge har blant annet gjennom Arktisk råd fremmet betydningen av kunnskap om de kortlevde klimadriverne (jf. SAO-rapport 2009). Miljødirektoratet viser til at det

148) Se arbeidsgruppens bidrag til klimapanelets femte utredning.

149) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012.

150) AMAP (2011) *The Greenland Ice Sheet in a Changing Climate*.

151) Her nevnes *Methane to Markets Partnership*, senere kalt *Global Methane Initiative (GMI)*, som ble etablert i 2004 og forplikter 42 land (deriblant Norge, Finland, Russland, Canada og USA) til å redusere metanutslipp fra noen sentrale sektorer, nemlig jordbruk, kullgruvedrift, avfallshåndtering, olje- og gassindustrien og spillvann. Kilde: <https://www.globalmethane.org/index.aspx> [lesedato 18.09.2013].

152) Prop. 1 S (2012–2013) Utenriksdepartementet.

internasjonalt ikke er enighet om beregningen av klimaeffekten for noen av de kortlevde klimadriverne.¹⁵³

Det finnes en rekke kortlevde klimadrivere. Metan og klorfluorkarboner (HFK-er) er regulert gjennom Kyotoprotokollen. Utover dette finnes det flere typer luftforurensning som i tillegg til å være helseskadelige og miljøskadelige også kan påvirke klimaet.

Stoffene det dreier seg om, er ozon, nitrogenoksid (NO_x), flyktige organiske forbindelser (NMVOC-er), svoveldioksid (SO₂) og sot, jf. Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*. Internasjonalt reguleres utslippene av disse stoffene gjennom konvensjonen om grenseoverskridende langtransportert luftforurensning og Gøteborgprotokollen (jf. faktaboks 5).

Faktaboks 5 Konvensjonen om grenseoverskridende langtransportert luftforurensning og Gøteborgprotokollen

Konvensjonen om grenseoverskridende langtransportert luftforurensning ble etablert i 1979 og er signert av 51 land. Det er etablert flere protokoller med konkrete utslippsforpliktelser (to av disse omtales nærmere under punkt 5.2 om tungmetaller og persistente organiske forbindelser). Den viktigste protokollen i denne sammenheng er Gøteborgprotokollen, som forplikter landene til å holde utslippene av svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (NMVOC-er) og ammoniakk (NH₃) under et tallfestet nivå fra 2010. Alle går under betegnelsen kortlevde klimadrivere.

Gøteborgprotokollen kom på plass i 1999 og er ratifisert av en rekke europeiske land og USA. Island og Russland har ikke skrevet under, mens Canada har skrevet under, men ikke ratifisert protokollen. Målene i Gøteborgprotokollen ble bestemt ut fra prinsippet om at en gitt miljøforbedring skal nås til lavest mulig kostnad. Miljøbelastningenes omfang, den geografiske fordelingen i Europa og Nord-Amerika og hvordan utslippene transporteres fra land til land, bestemmer hvilke land som må redusere utslippene. Forpliktelsene er derfor individuelle.

Ved revisjonen av Gøteborgprotokollen i 2012 ble partene enige om å starte et arbeid med å redusere utslipp av partikler og samtidig sot.¹⁵⁴ EU har tatt inn forpliktelsene i Gøteborgprotokollen i sitt miljøregelverk (takdirektivet), som er innlemmet i EØS-avtalen¹⁵⁵ og dermed også forpliktende for Norge.

Nasjonale utslippstall for de kortlevde klimadriverne

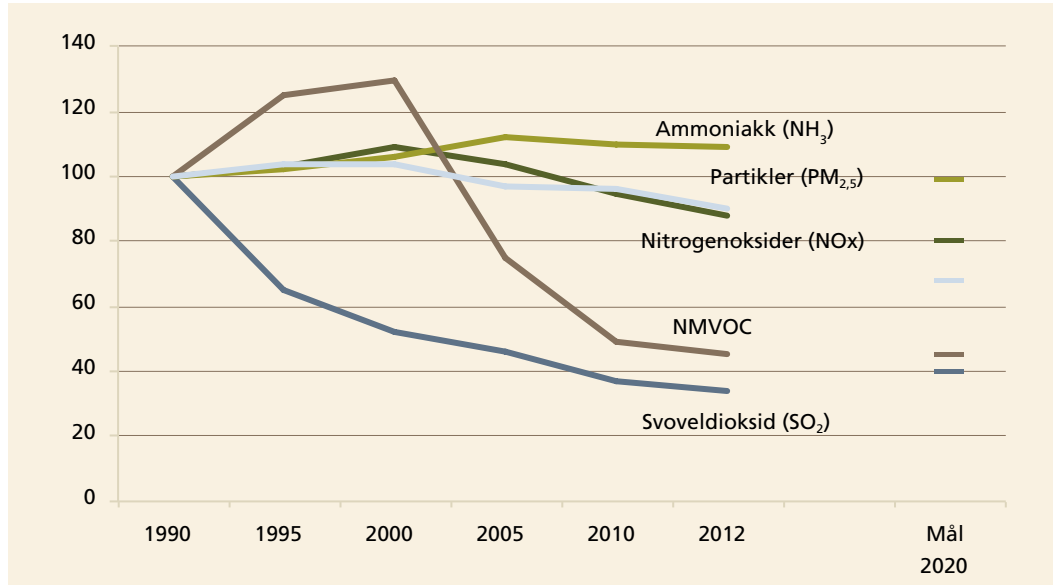
Figur 3 viser utslipp av kortlevde klimadrivere i Norge sammenlignet med Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen. Kildene til utslipp varierer ut fra stofftype, men industri, luftfart, skipsfart og veitrafikk er viktige kilder.

153) Miljødirektoratet (2013) *Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere*. Foreløpig rapport. M89/2013.

154) Miljøverndepartementet (2012) *Nye tiltak for bedre luftkvalitet*. Pressemelding 8. mai 2012.

155) Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/81/EF av 23. oktober 2001 om nasjonale utslippstak for visse forurensende stoffer til luft. http://europa.eu/legislation/law/energy/2001_81_en.htm

Figur 3 Utslipp av ammoniakk, nitrogenoksider, partikler, NMVOC-er og svoveldioksid.
Indeks 1990 = 100



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Miljødirektoratet viser til at klimatisk er reduksjon av sot viktigst. Partikler (PM_{2,5}, som sot er en delmengde av) er tatt inn i den reviderte protokollen. Landene oppfordres til å redusere utslipp av partikler fra kilder der dette også reduserer utslipp av sot.

Det foreligger ingen statistikk over norske utslipp av sot, men Statistisk sentralbyrå har gjort en beregning av utslippsnivået og utslippsutviklingen.¹⁵⁶ Analysen viser at utslippene av sot i 2011 utgjorde om lag 5100 tonn. Det var på samme nivå som i 1990. Ifølge Statistisk sentralbyrå har det vært relativt store endringer i utslipp fra de ulike kildene i perioden 1990–2011. For eksempel er utslipp fra veitrafikk mer enn halvert, utslipp fra industri og bergverk har avtatt med 40 prosent, mens utslipp fra olje- og gassutvinning har økt med 35 prosent.¹⁵⁷

Vedfyring står for en vesentlig del av de norske utslippene av sot, nesten én firedel. Andre viktige kilder er motorredskaper (24 prosent), veitransport (15 prosent), sjøfart (18 prosent) og oljevirkosomhet (12 prosent).

Miljødirektoratet viser til at Arktisk råd har bidratt til å styrke norsk forvaltning på dette feltet. Arktisk råds særskilte arbeidsgruppe for kortlevde klimadrivere har sterkt oppfordret medlemslandene til å få på plass et regnskap for utslipp av kortlevde klimadrivere. Norge fikk et visst press på seg når flere av de andre arktiske landene (Canada, USA, Danmark og Finland) allerede hadde et slikt regnskap på plass.¹⁵⁸

Miljødirektoratet peker på Arktisk råds rapport¹⁵⁹ som viser at norske sotutslipp er på nivå med utslippet i de øvrige nordiske landene. Direktoratet framhever også at målt per person skiller ikke de norske utslippene seg fra det globale gjennomsnittet. Men Norges nærhet til nordområdene gjør det særlig viktig å få redusert sotutslipp som påvirker Arktis.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Statistisk sentralbyrå (2013) *Emissions of black carbon and organic carbon in Norway 1990–2011*. Notater 2013/13.

¹⁵⁷ Statistisk sentralbyrå (2013) *Uendret nivå på utslipp av svart og organisk karbon*. Artikkel. Publisert 12. april 2013.

¹⁵⁸ Miljødirektoratet (2013) *Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere foreløpig rapport*, M89/2013, og intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

¹⁵⁹ AMAP (2011) *The Impact of Black Carbon on Arctic Climate*. AMAP Technical Report No. 4 (2011).

¹⁶⁰ Miljødirektoratet (2013) *Første steg mot sotballtak*. Artikkel. Publisert 12. april 2013.

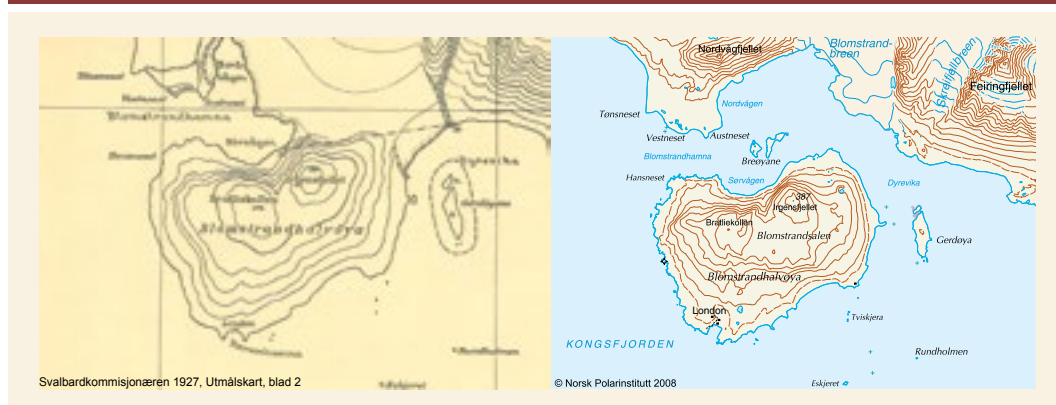
Miljødirektoratet har gjennomført et prosjekt om sot og andre kortlevde klimadrivere i samarbeid med en rekke fagmiljøer. Forslag til handlingsplan for utslipp av kortlevde klimadrivere ble lagt fram 6. desember 2013. Målet er at anbefalte tiltak og virkemidler kan gi effektive utslippskutt av kortlevde klimadrivere før 2030.¹⁶¹

Vedfyring er en viktig kilde til sotutslipp i Arktis, og Norge leder et klimaprojekt under arbeidsgruppen ACAP som dreier seg om å redusere utslipp av sot fra vedfyring. Alle de arktiske landene, bortsett fra Island og Russland, deltar i prosjektet. Prosjektet skal presentere anbefalinger om tiltak som kan redusere utslipp av sot fra vedfyring i de arktiske landene. Prosjektets første fase forventes å være gjennomført i 2014.¹⁶²

Norske utslipp av nitrogenoksider (NO_x) har gått ned siden 2000, og hvis nedgangen fortsetter i samme tempo, vil Norge innfri sine internasjonale forpliktelser i 2014.¹⁶³

Utslippene av svoveldioksid har gått kraftig ned siden 1990, og i 2006 oppfylte Norge sine utslippsforpliktelser i Gøteborgprotokollen. Norske utslipp av flyktige organiske forbindelser uten metan (NMVOC-er) nærmer seg Gøteborgprotokollens 2020-mål. Utslippene av ammoniakk har siden 2008 hatt en svak nedadgående tendens, og i 2012 var norske utslipp 17 prosent over forpliktelsene.

Figur 4 Blomstrandhalvøya på Svalbard



Kartutsnittet til venstre er fra 1927 og viser hele Blomstrandhalvøya dekket av isbre. Kartutsnittet til høyre viser brefronten slik den sto i 1998. Blomstrandhalvøya har smeltet helt fra isbreen og blitt en øy.

Illustrasjon: Norsk Polarinstitutt

5.2 Forurensning og overvåking i Arktis

Forurensning i Arktis har vært et av de mest sentrale arbeidsområdene i Arktisk råd siden rådet ble opprettet i 1996, og var en videreføring av Den arktiske miljøvernstrategien fra 1991.¹⁶⁴ Arktisk råd har gjennom årene utarbeidet flere rapporter om miljøgifter i Arktis, noe som omtales under punkt 5.2.3.

I Arktis finnes alle de vanligste hovedgruppene av forurensning, som persistente organiske miljøgifter¹⁶⁵ (for eksempel plantevernmidler, industrielle kjemikalier og

161) Miljødirektoratet (2013) *Første steg mot sottiltak*. Artikkel. Publisert 12. april 2013.

162) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

163) Statistisk sentralbyrå (2014) *Utslipp av forsurende gasser og ozonforløpere, 1990–2012, endelige tall*. Statistikk publisert 29. januar 2014.

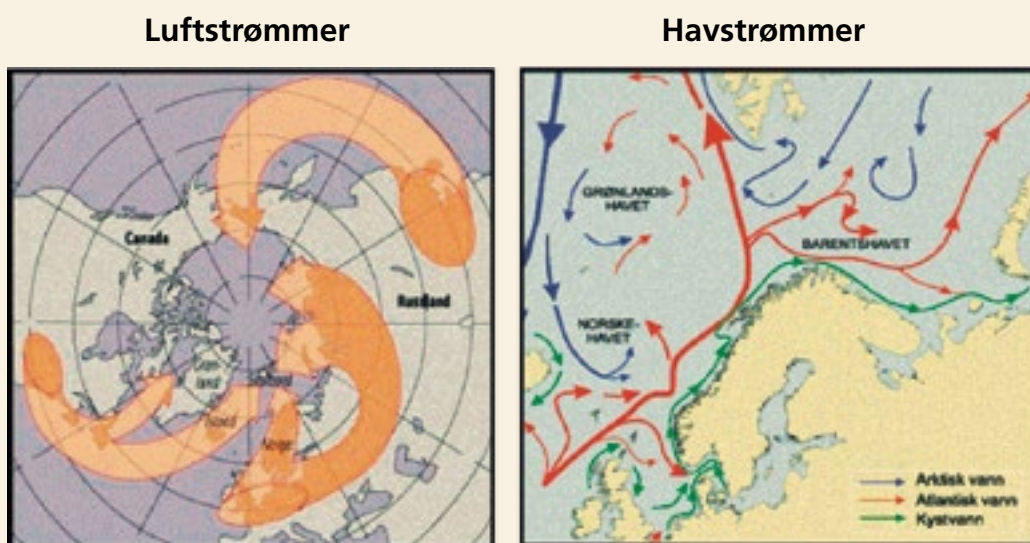
164) Gjennom Rovaniemi-erklæringen i 1991 ble *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS) formelt etablert. Formålet med AEPS var å ha et samarbeidsforum for å diskutere og samarbeide om det arktiske miljøet, og samtlige av de åtte arktiske statene ble del av dette.

165) Den engelske forkortelse POP (*persistent organic pollutant*) brukes gjerne også på norsk.

biprodukter fra industri og forbrenning) tungmetaller (for eksempel kvikksølv, bly og kadmium) og radioaktive stoffer.

Denne typen forurensning er lite nedbrytbar. Stoffene kan hope seg opp i levende organismer, og de er giftige og kan gi negative helseeffekter. Arktis er i utgangspunktet et svært rent område. Det finnes få lokale kilder til forurensning på Svalbard og Arktis for øvrig. Forurensning som er påvist der, fraktes inn over lange avstander med luft- og havstrømmer, og stammer fra menneskelig aktivitet og industrivirksomhet i tettere befolkede områder og fra den industrialiserte verden.¹⁶⁶

Figur 5 Luft- og havstrømmer transporterer miljøgifter mot nordområdene



Kilde: NILU og Havforskningsinstituttet



Foto av normale forhold og langtransportert forurenset luft ved Zeppelin forskningsstasjon på Svalbard. Til høyre som følge av bråtebrenning i landbruket i Øst-Europa, i hovedsak Russland.

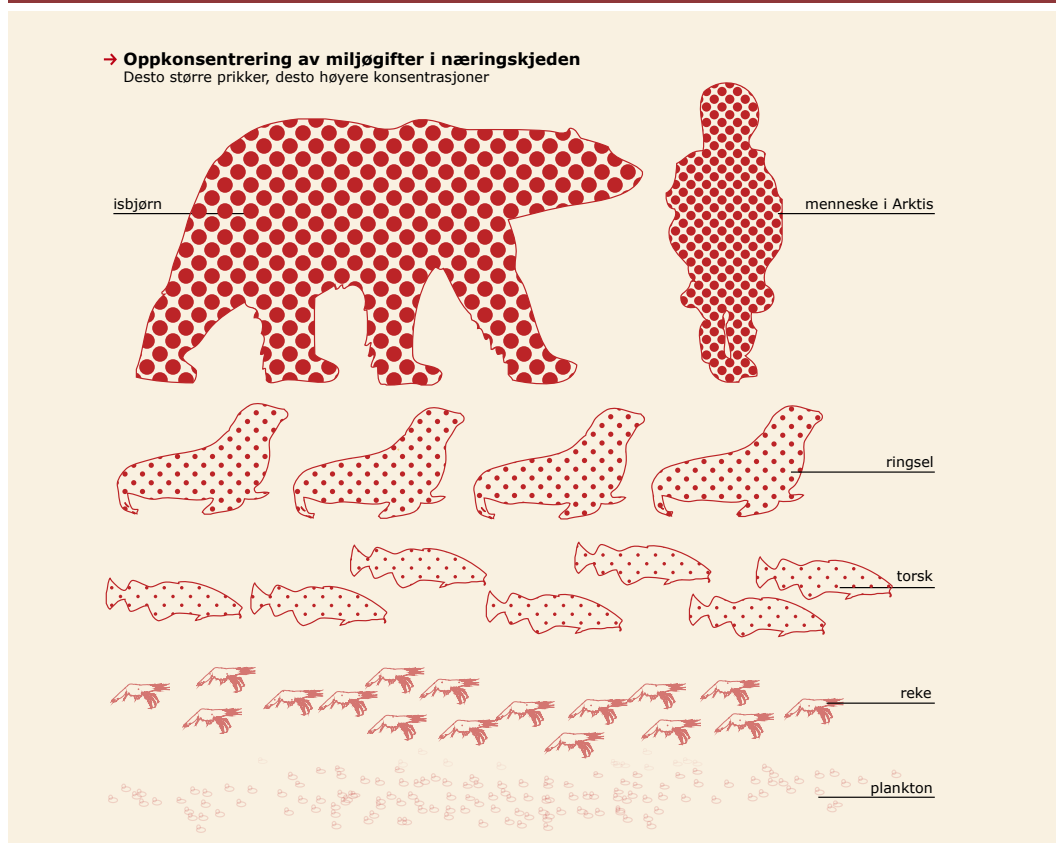
Foto: Norsk institutt for luftforskning

166) Det er flere rapporter om dette som blant annet AMAPs utredninger. Informasjon om temaet kom også opp i intervju med AMAP 13. juni 2013.

5.2.1 Miljøgifter og tungmetaller i norsk Arktis, og overvåking av disse

Ifølge Miljøstatus.no¹⁶⁷ er Svalbard globalt sett regnet for å være et av de reneste områdene på kloden. Norsk Polarinstitutt viser til at internasjonale reguleringer og forbud mot noen utvalgte miljøgifter har gitt gode resultater. Miljødirektoratet¹⁶⁸, Norsk Polarinstitutt og AMAP¹⁶⁹ viser imidlertid til at det produseres og brukes stadig nye kjemikalier, og at det derfor er nødvendig å følge utviklingen av forurensning som følge av nye miljøgifter. I november 2013 ble det lagt fram en rapport som viser at det er høye nivåer av noen av disse nye miljøgiftene i dyr og i morsmelk.¹⁷⁰

Figur 6 Høyest konsentrasjon av miljøgifter finnes oftest på toppen av næringskjeden



Kilde: Miljøstatus.no

Selv om det på flere områder har vært en positiv utvikling, viser Norsk Polarinstitutt også til at forurensningen av miljøgifter i både luft og dyr varierer i omfang og utvikling. Noe av denne utviklingen på Svalbard er vist i figur 7.

Figur 7 viser en markant nedgang i forekomsten av de sentrale miljøgiftene HCH, PCB, klordaner, DDT og PAH på Svalbard. For plantevernmiddelet HCB er det ikke målt noen reduksjon til tross for at det er et internasjonalt forbud mot å bruke middelet.

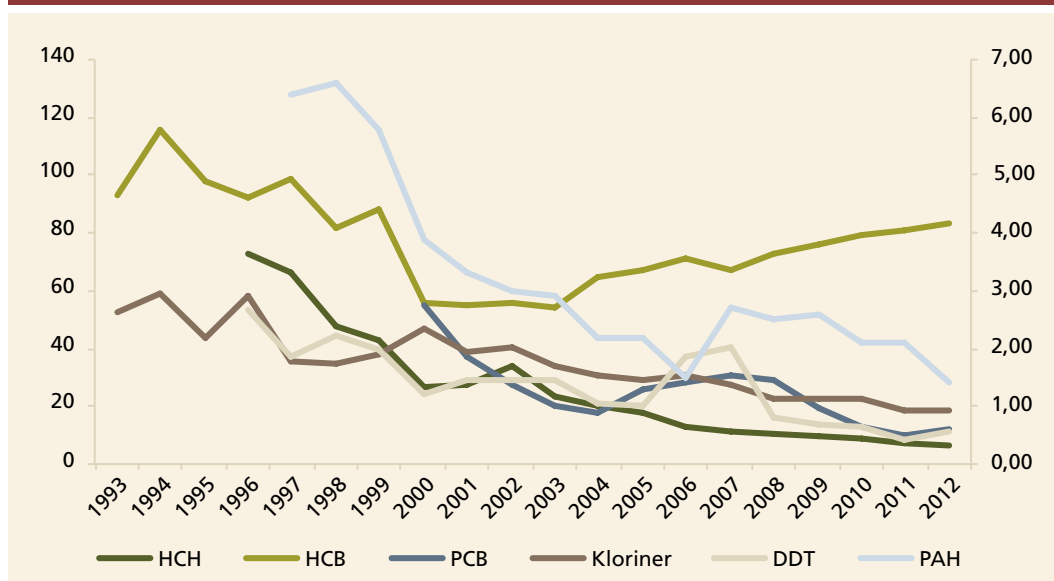
167) Miljøstatus.no er utviklet av miljødirektoratene på oppdrag fra Miljøverndepartementet. Nettsidene inneholder den nyeste informasjonen om miljøets tilstand og utvikling, og de blir løpende oppdatert.

168) Miljødirektoratet i samarbeid med Mattilsynet og Miljømerking. *Er det farlig? – om farlige stoffer i forbrukerprodukter*. www.erdetfarlig.no.

169) Intervjuer henholdsvis 7. mai og 13. juni 2013.

170) Klorerte paraffiner, se Miljødirektoratet (2013) *Perfluorinated alkylated substances, brominated flame retardants and chlorinated paraffins in the Norwegian Environment-Screening 2013*. Rapport M40-2013.

Figur 7 Nivå av sentrale miljøgifter* på Svalbard, målt i luft i perioden 1993–2012



* Heksaklorsykkloheksan (HCH), heksaklorbenzen (HCB), polyklorete bifenyl (PCB), kloraner, diklor-difenyl-triklorete (DDT) og polyaromatiske hydrokarboner (PAH).

Kilde: NILU

Forekomsten av PCB i luft har gått ned, og det er samme har forekomsten av PCB i isbjørn gjort. Norsk Polarinstitutt viser likevel til at PCB-nivået i isbjørn på Svalbard er to–seks ganger høyere enn i isbjørn i Alaska og Canada.

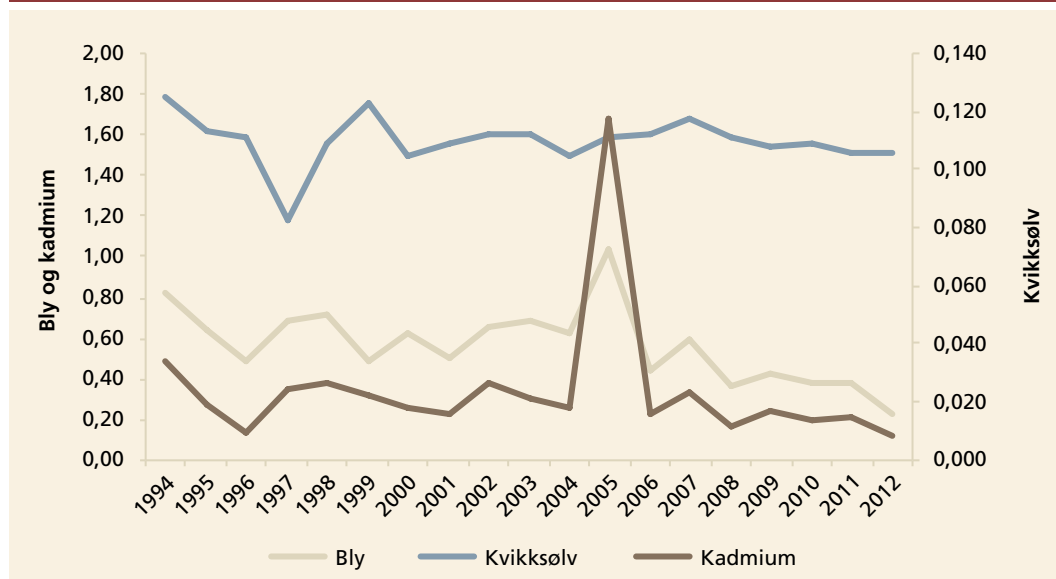


Isbjørnforskning på Svalbard. På Svalbard har forekomsten av PCB i isbjørn gått ned i perioden 1993–2012, men den er ifølge Norsk Polarinstitutt fortsatt to til seks ganger høyere enn i isbjørn i Alaska og Canada.

Foto: Nick Cobbing, Norsk Polarinstitutt

Målingene på Svalbard viser at det for de sentrale tungmetallene har vært en markant¹⁷¹ nedgang i forekomsten av bly, mens det de siste 20 årene ikke er noen tydelig tendens for kadmium og kvikksølv¹⁷², jf. figur 8.

Figur 8 Forekomst av tungmetaller i luften på Svalbard i perioden 1994–2012, ng/m³



Kilde: NILU, oppdaterte tall per august 2013

Norsk Polarinstitutt viser i intervju til at økt næringsaktivitet lenger nord innen skipsfart, petroleum, fiskeri og turisme også vil gi økt lokal miljøpåvirkning. Lokal forurensning på Svalbard forårsakes særlig av gruvevirksomheten.¹⁷³

Ifølge Miljøverndepartementet inngår miljøovervåkingen i de norske arktiske områdene i den ordinære miljøovervåkingen (jf. statlig program for forurensning, naturindeksen, rødlistene og miljøindikatorer). Innenfor dette landsdekkende overvåkingssystemet er det i tillegg etablert et undersystem som er særlig rettet mot de isdekkede delene av de norske nordområdene, nemlig Svalbard og Jan Mayen (*Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ)*). Polarinstituttet har ansvar for MOSJ. I dette overvåkingsarbeidet er det utarbeidet egne indikatorer. Gjennom MOSJ overvåkes miljøet i atmosfæren, på landjorda og i havområdene. I tillegg gjennomføres det en rekke tematiske overvåkingsprogrammer, som *Overvåking av luftforurensning fra Zeppelinstasjonen i Ny Ålesund*, *Fangst og bestander for kommersielle fiskeslag* og *Temperatur og nedbør på de meteorologiske stasjonene*. På områder hvor det finnes tematiske programmer, gjør MOSJ et utvalg av sentrale indikatorer og setter dem i sammenheng på tvers av fag og temaer. Det bidrar ifølge Miljøverndepartementet til å skape ny forståelse for sammenhenger mellom ulike typer miljøpåvirkninger og effektene av dem i naturen.¹⁷⁴

5.2.2 Arbeid med miljøgifter i Arktisk råd

I Arktisk råd er det særlig arbeidsgruppene AMAP og ACAP som arbeider med spørsmål om forurensning og miljøgifter i Arktis.

171) Signifikant statistisk sett.

172) *Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ)*, www.mosj.npolar.no, NILU, målinger per 2012 med kommentarer og måledata oppdatert per august 2013.

173) Miljøstatus i Norge, www.miljostatus.no.

174) MOSJ og intervju med Miljøverndepartementet.

Arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP)

I henhold til AMAPs strategiske plan er ett av målene å sikre et robust overvåkingsnettverk som effektivt registrerer endringer og negative tendenser i hele den arktiske regionen for en rekke miljøfaktorer – blant andre forurensninger, klimaendringer og kombinasjoner av disse. AMAP har også etablert en ekspertgruppe for miljøgifter.

AMAP prioriterer følgende problemstillinger innen forurensninger:

- persistente organiske miljøgifter (POP-er)
- tungmetaller (særlig kvikksølv, kadmium og bly)
- radioaktivitet
- forsuring og arktisk dis (dvs. synlig luftforurensning)
- forurensning av petroleum hydrokarbon (Olje- og gassforurensning)
- kombinerte effekter av forurensende stoffer og andre faktorer som påvirker både økosystemer og mennesker i Arktis¹⁷⁵

AMAP har i forlengelsen av det arktiske miljøvernssamarbeidet fra 1989 (jf. AEPS) og siden opprettelsen av Arktisk råd i 1996 produsert flere rapporter om forurensning og miljøgifter i Arktis og hvordan dette påvirker mennesker og dyr som lever i arktiske områder.

Tabell 3 gir en oversikt over AMAPs sentrale rapporter i denne sammenheng og på hvilken måte rapportene er omhandlet i ministererklæringene.

Tabell 3 AMAPs arbeid om miljøgifter i Arktis og behandlingen på ministermøtene

Ministererklæring	Type rapport og innhold	Rapportens anbefalinger lagt til grunn på ministermøte
1998	Utredning om blant annet POP-er, tungmetaller, radioaktivitet, forsuring og miljøgifters innvirkning på naturen og mennesker	Iqaluit-erklæringen, 1998
2002	Oppdatering av data og informasjon om POP-er, tungmetaller, radioaktivitet og innvirkningen på menneskelig helse	Inari-erklæringen, 2002
2006	Oppdatering av data og informasjon om forurensende miljøgifter i Arktis	Salekhard-erklæringen, 2006
2009	Oppdatering av data og informasjon om POP-er, radioaktivitet og menneskelig helse	Bare generelt, ikke omtale av denne oppdateringen eksplisitt (Tromsø, 2009)
2011	Kvikksølv	Generell støtte til arbeid med å få på plass en internasjonal kvikksølvavtale (Nuuk, 2011)
2013	Forsuring av havene	Kiruna, 2013

Kilde: AMAPs oversikt over rapporter og utredninger om forurensning i Arktis og ministererklæringene

AMAPs første utredning er en statusrapport som etablerte en basis for kunnskap om forurensninger i hele Arktis. Senere utredninger har konsentrert seg om oppdatering av kunnskap om miljøgifter og rapporter som omhandler enkelttemaer som kvikksølv. Flere viser til at dette arbeidet har vært av stor betydning for kunnskapen om miljøgifter i Arktis.¹⁷⁶

Som for klimaområdet viser både Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet generelt til at AMAP er sentral i Arktisk råds arbeid.¹⁷⁷ Miljøverndepartementet viser til at AMAP har frambrakt mange viktige resultater gjennom sine mange prosjekter

175) Intervjuer med AMAP 28. februar 2012 og 13. juni 2013 og www.amap.no.

176) I tillegg til norske myndigheter viser eksempelvis European Science Foundation til det samme.

177) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

og tilhørende rapporter og er en hovedaktør i å sammenstille overvåking av miljøtilstanden i Arktis.¹⁷⁸

Arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis (ACAP)

Mens AMAPs rolle er å sammenstille informasjon om kilder og effekter av forurensninger, er rollen til arbeidsgruppen ACAP (*Arctic Contaminants Action Program*) å fremme og støtte nasjonale tiltak for å redusere forurensningen i Arktis.¹⁷⁹ ACAP ble opprettet i 1996, som en direkte følge av forurensning i Arktis. Miljøverndepartementet legger til at ACAP er opprettet med utgangspunkt i miljøutfordringene i Russland, som gjennomgående har hatt de største miljøutfordringene blant de arktiske statene. Arbeidsgruppen har derfor hovedsakelig hatt prosjekter i Russland.¹⁸⁰

ACAPs overordnede mål er å hindre uønskede effekter av, redusere og i siste instans eliminere forurensning i det arktiske miljøet.¹⁸¹ Ifølge ACAPs overordnede strategi fra 2000 er arbeidsgruppens mandat å være en støttemekanisme for å fremme nasjonale tiltak som kan redusere utslipp og forurensning.

ACAP er delt inn prosjektstyringsgrupper som koordinerer flere mindre prosjekter under samme tema. Per 2013/2014 har ACAP prosjektstyringsgrupper innen følgende fagområder:

- pesticider
- kvikksølv
- PCB
- farlig avfall
- dioksiner
- handlingsprogram mot forurensning som påvirker urfolk i Arktis
- bromerte flammehemmere (avsluttet, uten resultat)
- kortlevde klimadrivere

Miljødirektoratet viser imidlertid til at aktiviteten og antallet prosjekter i de ulike gruppene varierer, blant annet ut fra interessen for arbeidet blant de ulike landene. Miljøverndepartementet legger til at det per september 2013 ikke er noen aktivitet i flere av disse gruppene, og at arbeidsgruppen som er opptatt av Russland, i stor grad eksisterer på siden av de øvrige arbeidsgruppene. Departementet gir uttrykk for at ACAP i framtiden bør omfatte prosjekter i alle de Arktiske statene, og ikke lenger være rettet kun mot russiske anliggender. Utenriksdepartementet viser til at arbeidsgruppen har hatt manglende gjennomføringsevne og svak måloppnåelse.

Miljødirektoratet opplyser at ACAP er ulik de øvrige arbeidsgruppene fordi den skal gjennomføre konkrete forurensningsreducerende tiltak. Arbeidsprogrammet er likevel generelt og omhandler kun de temaene ACAP skal jobbe med – konkrete prosjektbeskrivelser er ikke vedlagt.

De siste årene har det bare vært ett nytt konkret prosjekt som har blitt lagt fram for godkjenning i ACAP. Prosjektet gjelder arbeid med reduksjon av utslipp av sot som følge av vedfyring, og det ble lagt fram og ledes av Norge. Prosjektet er likevel et uttrykk for at ACAP kan få en mer helarktisk innretning (jf. omtale i punkt 5.1.7).

Miljøverndepartementet viser likevel til at enkelte av prosjektene, for eksempel innsamlingen av PCB og plantevernmidler i Russland, delvis er gjennomført. Det er en utfordring å få på plass et anlegg for destruksjon av PCB. USA har tilbudt seg å

178) Intervju med Miljøverndepartementet og pressemelding fra departementet 24. mai 2012.

179) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

180) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012 og intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

181) ACAPs hjemmeside.

etablere og betale for et nøkkelferdig destruksjonsanlegg i Russland, men arbeidet med dette har stoppet opp, blant annet fordi landene ikke klarte å bli enige om hvor et slikt anlegg skulle plasseres.

ACAP og Miljøverndirektoratet viser til at det i ACAPs rapportering til SAO-ene og ministrene de siste årene ikke har vært gitt noen anbefaling til medlemslandene. Direktoratet opplyser at det skyldes få aktive prosjekter. ACAP opplyser per brev at det kun har vært én generell anbefaling om avfall som blant annet er knyttet til funn i ACAP-utredninger. Direktoratet legger til at ettersom det er få aktive prosjekter under ACAP, har det ikke vært levert prosjektrapporter med anbefalinger fra denne arbeidsgruppen på samme måte som fra de andre arbeidsgruppene.

Utenriksdepartementet legger til at arbeidsgruppen ACAP er godt ivaretatt under det finske formannskapet som tok over i mars 2012.¹⁸²

5.2.3 Ministrenes oppfølging av arbeidsgruppenes faglige rapporter

Mye av kunnskapen om miljøutfordringene som arbeidsgruppene, og da særlig AMAP, har utarbeidet, har blitt lagt til grunn ved samtlige ministermøter i Arktisk råd. Tabell 4 viser at landene på hvert møte har vært enige om at de arktiske statene skal arbeide for å redusere og begrense utslippene av forurensende stoffer, gjerne med henvisning til AMAPs utredninger. Tabellen viser også at ministrene har vært enige om å arbeide for, eller tre inn i og implementere internasjonale konvensjoner som regulerer utslipp av forurensende stoffer.

Tabell 4 Råd og anbefalinger om miljøgifter i ministererklæringene
Omtale i ministererklæringene er angitt med +, eventuelt kun omtale av kvikksølv

Ministererklæring	Redusere forurensende stoffer	Ratifisere og implementere protokoller for eliminering/ reduksjon av utslipp av POP-er, inkludert Stockholm-konvensjonen	Ratifisere/implementere LRTAP – tungmetaller og POP-er, og arbeid med kvikksølv
1998	+	+	+
2000	+	+	+
2002	+	+	Kvikksølv
2004		+	+
2006	+	+	Kvikksølv
2009	+	+	+
2011	+	+	+
2013	+	+	Kvikksølv

Kilde: Ministererklæringene for de respektive årene

5.2.4 Arbeidet med miljøgifter og tungmetaller innenfor blant annet Arktisk råd

Når forurensningen i Arktis i stor grad skyldes luft- og havstrømmer som transporterer forurensningen fra industrialiserte og befolkningstette områder utenfor Arktis til de arktiske områdene, er internasjonalt samarbeid helt nødvendig. Arktisk råd har brukt ministererklæringene til å framheve felles standpunkter om medlemsstatenes forpliktelser og innsats i internasjonale konvensjoner og avtaler.

182) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

På forurensningsområdet er det særlig følgende tre internasjonale avtaler som har blitt brukt til å framheve slike felles standpunkter:

- 1 Stockholm-konvensjonen om persistente organiske forurensninger¹⁸³
- 2 Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning¹⁸⁴ og protokollene om henholdsvis tungmetaller og POP-er, som begge er lagt under denne konvensjonen
- 3 Minamata-konvensjonen om kvikksølv

Utenriksdepartementet viser på generelt grunnlag til at det kan være vanskelig å dokumentere Arktisk råds direkte innvirkning og innflytelse på andre internasjonale prosesser.¹⁸⁵ Både Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet viser til at Arktisk råd bidrar i internasjonale prosesser med kunnskapen som Arktisk råd frambringer om miljøtilstanden i Arktis. Miljøverndepartementet viser til at Arktisk råd gjennom sin kunnskapsoppbygging uten tvil har bidratt direkte i utformingen av internasjonale avtaler og konvensjoner. Arktisk råd er også viktig i arbeidet med å forbedre og videreutvikle eksisterende konvensjoner slik at de blir mest mulig dekkende med hensyn til å ivareta miljøet i Arktis på en best mulig måte.¹⁸⁶ Utenriksdepartementet viser til at Arktisk råd dermed bidrar til å styrke avtaler som i neste omgang blir juridisk forpliktende for medlemslandene i Arktisk råd.¹⁸⁷

Stockholm-konvensjonen og konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning

Stockholm-konvensjonen refererer til AMAP som en av sine parter i arbeidet med å overvåke, evaluere og utrede forekomsten av miljøgifter i Arktis. Miljøverndepartementet viser til at det i Norges nasjonale implementeringsplan til Stockholm-konvensjonen står at AMAP er særlig viktig for å framskaffe overvåkingsinformasjon om persistente organiske miljøgifter (POP-er) og tungmetaller i Arktis. AMAP har gitt verdifulle data om nivåer av POP-er i mennesker og miljø i Arktis, og har avdekket alvorlige effekter hos mennesker, pattedyr og fugler. AMAPs arbeid er spesielt viktig ettersom forekomst av POP-er i dyr og mennesker i arktiske områder, der det ikke finnes lokale kilder, dokumenterer stoffenes egenskaper når det gjelder persistens og evne til langtransport og akkumulering i naturen.

Arktisk råds sekretariat, i tillegg til AMAP selv, viser til at denne dokumentasjonen har vært av betydning for utviklingen av Stockholm-konvensjonen. Flere har også påvist sammenhengen mellom arbeidet til AMAP og utviklingen av Stockholm-konvensjonen.¹⁸⁸ Norsk Polarinstitutt trekker dessuten fram AMAPs betydning for utviklingen av protokollen om POP-er under konvensjonen om langtransportert luftforurensning. Miljøverndepartementet viser til at AMAP vil være viktig også framover både for å avdekke nye POP-er og å vurdere effektiviteten til eksisterende internasjonale avtaler.¹⁸⁹

183) Dette er en internasjonal miljøavtale utarbeidet av FN og signert i Stockholm 23. mai 2001. Den trådte i kraft 17. mai 2004. Avtalen er undertegnet av 152 stater og har 169 tilknyttede parter. Formålet med avtalen er å avvikle eller begrense bruken av persistente (varige) organiske forurensninger i industri og jordbruk.

184) Dette er en europeisk-nordamerikansk miljøavtale utarbeidet av FNs økonomiske kommisjon for Europa i 1979. Avtalen er undertegnet av 51 stater. Formålet med avtalen er å beskytte menneskelig miljø mot luftforurensning og gradvis redusere og forhindre luftforurensning, inkludert langtransportert luftforurensning.

185) Intervju med Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene 13. september 2012.

186) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012 og 26. august 2013.

187) Møte med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

188) Paula Kankaanpää og Oran R. Young (2012) *The effectiveness of the Arctic Council*. Arctic Centre University of Lapland, Finland.

189) Miljøverndepartementet (udatert) *Norsk implementeringsplan for Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (POPs)*.

Minamata-konvensjonen om kvikksølv

Kvikksølvavtalen som blir administrert av FNs miljøprogram (UNEP), ble undertegnet i oktober 2013, men trer ikke i kraft før tidligst i 2016. Norge og Sveits tok initiativet til å arbeide fram en slik avtale i 2003.

Miljøverndepartementet, Norsk Polarinstitut, Arktisk råds sekretariat og AMAP selv trekker fram kvikksølvkonvensjonen som et godt eksempel på Arktisk råds betydning for utviklingen av internasjonale konvensjoner. Miljøverndepartementet viser til at data og informasjon fra AMAPs og FNs miljøprogram¹⁹⁰ har blitt brukt i arbeidet med å kartlegge kvikksølvforekomsters omfang og skadevirkninger i Arktis. Dataene har blitt brukt direkte i forhandlingene og har påvirket konvensjonens innhold. UNEP og AMAP har i forkant av avtaleinngåelsen også samarbeidet om å utarbeide rapporter om kvikksølv.¹⁹¹

5.2.5 Norsk arbeid med miljøgifter i Arktisk råd

I programerklæringen til det norske formannskapet til Arktisk råd i 2006–2009 vises det til arbeidet som Arktisk råd har utført med oppbygging av kunnskap om forurensning, og at det norske formannskapet ville fremme dette arbeidet videre.¹⁹² Det samme framgår av SAO-rapporten til ministrene ved avslutningen av Norges formannskapsperiode i 2009.¹⁹³

Ifølge Miljøverndepartementet arbeidet norske myndigheter med å få inn forbud og avgrensninger mot flere stoffer gjennom Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter og LRTAP-protokollene om respektive organiske miljøgifter og tungmetaller. Flere stoffer er under vurdering, og Norge har nylig foreslått å ta med en ny bromert flammehemmer i Stockholm-konvensjonen.

5.2.6 Nasjonale mål og tiltak for å begrense utslipp av forurensning og miljøgifter

Det er et sentralt mål for norske myndigheter å fase ut og begrense utslippene av skadelige miljøgifter. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre EUs regelverk for kjemikalier. Det nasjonale regelverket er gitt gjennom *lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) og *lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester* (produktkontrollloven) med tilhørende forskrifter.

Flere av stoffene som reguleres gjennom Stockholm-konvensjonen og *konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning* (LRTAP) er forbudt i Norge. De stoffene som fortsatt er i bruk eller omløp, er på norske myndigheters liste over stoffer som det er prioritert å eliminere innen 2020 – miljøgifter på den såkalte prioritetslisten. Det har siden 1990-tallet vært store reduksjoner av disse stoffene, men det er en utfordring å nå 2020-målet for alle kjemikaliene. Det er også en utfordring at det ofte dukker opp nye kjemikalier (for detaljer, se vedlegg 5).

5.3 Arbeid med biologisk mangfold i Arktisk råd

Biologisk mangfold er et tredje miljøområde som Arktisk råd har arbeidet med siden rådet ble opprettet. Biologisk mangfold har imidlertid ikke blitt tatt opp i ministererklæringene i samme grad som klima og forurensning. Men i 2013 la Arktisk råd fram en større statusrapport om det biologiske mangfoldet i Arktis.

190) United Nations Environmental Programme (UNEP).

191) AMAP/UNEP (2008) *Review of draft Technical Background Report to update the 2008 report: "Global Atmospheric Mercury Assessment: Source, Emissions and Transport"* og AMAP/UNEP (2013) *Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013*.

192) Arctic Council (2006) *Programme for the Norwegian chairmanship of the Arctic Council 2006–2008*.

193) SAO-rapport til ministermøtet i 2009.

Biologisk mangfold var ikke blant de områdene som Norge prioriterte høyest i sitt formannskapsprogram. Norge la imidlertid vekt på å introdusere prinsippet om en økosystembasert forvaltning i Arktisk råd. Dette prinsippet omtales nærmere under punktet om petroleum (punkt 6.2).¹⁹⁴

Mange dyre- og plantearter i Arktis er tilpasset livet i de barske omgivelsene, og noen er så spesialiserte at de bare kan eksistere der. Økosystemene i Arktis har ofte få arter – det er få ledd fra nederst til øverst i næringskjeden. Men selv om artsdiversiteten er lav, kan hver art omfatte flere millioner individer.¹⁹⁵



På Svalbard ble hvalrossen fredet i 1952. Den er blant de artene som anses for utryddingstruet i enkelte områder, men tiltak har ført til at de fleste bestandene er i vekst.

Foto: Harald Faste Aas, Norsk Polarinstitutt

Ifølge artsdatabanken er 71 av 270 vurderte arter på Svalbard på "rødliste", arter som vurderes å ha risiko for å dø ut, de fleste er karplanter (49). Blant alle artene er 47 definert som truede (10 som kritisk truede, 15 som sterkt truede og 22 som sårbare) og 24 definert som nær truede.¹⁹⁶ Blant de truede artene er blant andre isbjørn, hvalross og steinkobbe. Klimaendringer og arealendringer er de faktorene som er angitt å påvirke flest av rødlisteartene på Svalbard.¹⁹⁷ Grønlandshval er en av de mest utryddingstruede hvalbestandene i verden, og leveområdene blir redusert fordi drivisen i Arktis forsvinner.¹⁹⁸

De arktiske økosystemene er imidlertid fortsatt relativt uberørte, sett i et globalt perspektiv. Store deler av Svalbard er vernet (rundt 67 prosent), og kun en liten del av øygruppen er berørt av tyngre naturinngrep. Det biologiske mangfoldet er langt på vei intakt, og bestandene av de fleste arter som tidligere har vært utsatt for overbeskatning, er bygget opp igjen.¹⁹⁹ Ifølge Miljødirektoratet er det viktig også framover å bevare de arktiske økosystemene mest mulig intakte. Områdene fungerer som viktige referanseområder for andre økosystemer i verden, siden uberørte områder blir stadig sjeldnere. For å beskytte økosystemene i Arktis og det biologiske mangfoldet i

194) *Norges formannskapsprogram i Arktisk råd 2006–2008* (2009) og SAO-rapport til ministrene i Tromsø, 2009.

195) Norsk Polarinstitutt (2008) *Det arktiske system*. Faktaark.

196) Artsdatabanken, www.artsdatabanken.no.

197) Artsdatabanken, *Rødlistete arter på Svalbard*, <http://artsdatabanken.no/Article/Article/478>. [lesedato 16. september 2013].

198) Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet.

199) St.meld. nr. 22 (2008–2009) *Svalbard*.

denne regionen, er det ifølge Miljødirektoratet behov for mer kunnskap om hvordan de arktiske økosystemene fungerer.²⁰⁰

5.3.1 Arktisk råds arbeid med biologisk mangfold

Arktisk råds arbeidsgruppe *Conservation of Arctic Flora and Fauna* (CAFF) er særlig involvert i arbeidet med biologisk mangfold i Arktis. Miljødirektoratet er delegasjonsleder for den norske representasjonen i arbeidsgruppen, mens Norsk Polarinstitutt er faglig rådgiver.

Ifølge mandatet skal CAFF arbeide med spørsmål knyttet til det å bevare det biologiske mangfoldet i Arktis og formidle kunnskap og funn til myndigheter og innbyggere generelt i Arktis. Arbeidsgruppen skal videre arbeide med å fremme bærekraftig utnyttelse av alle levende ressurser i Arktis. CAFF har egne ekspertgrupper²⁰¹ som arbeider med kartlegging av arktisk flora og fauna, samt sjøfugl og sjøpattedyr. Nasjonale overvåkingsdata er viktige kilder til arbeidet i arbeidsgruppen.

Om biologisk mangfold i ministererklæringene

Biologisk mangfold har vært et gjennomgående sentralt tema i Arktisk råd, og CAFF har siden den ble opprettet, publisert flere rapporter om det biologiske mangfoldet i Arktis. Rapportene spenner vidt, fra kartlegging av enkeltarter til store utredninger om status og trender for økosystemer og biologisk mangfold i Arktis. Men bare to av disse rapportene har blitt direkte omtalt i ministererklæringene – i tillegg til ACIA (jf. punkt 5.1 om klima). Ministrene har også lagt vekt på CAFFs arbeid med å få til overvåking av det biologiske mangfoldet i hele Arktis.

I 2001 publiserte CAFF rapporten *Arctic Flora and Fauna: Status and Conservation*²⁰², som inneholder en rekke anbefalinger for å sikre det biologiske mangfoldet i Arktis. Rapporten presenterer for første gang en helhetlig oversikt over arktiske økosystemer, habitater og arter, samt trusler og utfordringer i forbindelse med forvaltningen av disse. I 2002 sa ministermøtet seg enig i rapportens anbefalinger som en strategi for Arktisk råds arbeid med å bevare det arktiske biologiske mangfoldet.

ACIA-utredningen understreker behovet for å øke kunnskapen om klimaendringenes effekt på arktisk flora og fauna og arktiske habitater og å bedre overvåkingen av det biologiske mangfoldet i Arktis. Arktisk råd ba to av sine arbeidsgrupper, CAFF og AMAP, om å vurdere funnene i rapporten og utvikle oppfølgingsprogrammer for å møte utfordringene for framtidens Arktis. I den forbindelse foreslo CAFF å etablere *Circumpolar Biodiversity Monitoring Program* (CBMP).²⁰³

CBMP er et internasjonalt nettverk av forskere, offentlige myndigheter, urfolksorganisasjoner og miljøvernorganisasjoner som har til hensikt å samordne og integrere tiltak for overvåking av levende ressurser i Arktis. Ministrene støtter CBMP som CAFFs hjørnesteinsprogram, og de arktiske statene oppfordres til å bidra aktivt til overvåkingen.

Etter at CBMP ble etablert, har ministrene støttet CAFF i at det er nødvendig å gi beslutnings- og forvaltningstakere et sammendrag av tilgjengelig vitenskapelig og tradisjonell økologisk kunnskap om arktisk biomangfold.²⁰⁴ Arbeidet med å lage et

200) Miljødirektoratet (2013) *Miljøsamarbeid i Nord /Arktis*, <http://m.gazettebeta.no/no/Tema-dirnat/Naturmangfold/Internasjonaltil-miljosamarbeid/Miljosamarbeid-i-nordomradene/Arktis/>.

201) CAFFs ekspertgrupper: 1) Flora: *Circumpolar Flora Group*, (CFG), 2) Sjøfugl: *Seabirds* (CBird), 3) Nettverk av verneområder: *Circumpolar Protected Areas Network* (CPAN) (aktivt fra 1996–2010), 4) Overvåking av marine økosystemer: *Marine Ecosystems Monitoring*, 5) Overvåking av økosystemer i ferskvann: *Freshwater Ecosystems Monitoring*, 6) Overvåking av landbaserte økosystemer: *Terrestrial Ecosystems Monitoring*.

202) CAFF (2001) *Arctic Flora and Fauna: Status and Conservation*.

203) Need for the CBMP, www.caff.is/about-the-cbmp.

204) CAFF (2010) *Arctic Biodiversity Trends 2010 – Selected indicators of change*.



Arbeidsgruppen for bevaring av arktisk flora og fauna (CAFF) har bidratt med mye informasjon om biologisk mangfold, særlig med utredningen som kom i 2013. Etter Miljødirektoratets vurdering dekker ikke Arktisk råd sammenhengen mellom bruk og vern godt nok.

slikt sammendrag munnet ut i *Arctic Biodiversity Assessment* (ABA) i 2013 med en mellomrapportering i 2010. I Kiruna-erklæringen (2013) anerkjenner ministrene rapportens anbefalinger. SAO-ene instrueres om å lage en plan for å følge opp rapportens anbefalinger og å levere en framdriftsrapport på neste ministermøte i 2015.

Ministrene er bekymret for at det biologiske mangfoldet forringes, og at klimændringene er den største trusselen. Ministrene oppmuntrer de arktiske statene til å iverksette tiltak for å opprettholde det biologiske mangfoldet i Arktis og å implementere internasjonalt avtalte mål for det biologiske mangfoldet. Landene oppfordres til å samarbeide om forvaltningstiltak for sårbare arter og økosystemer, og til å fortsette både den eksisterende forskningen på arktisk biologisk mangfold og overvåkingsinnsatsen gjennom CBMP.

Norske myndigheters vurdering av Arktisk råds arbeid med biologisk mangfold

Etter Miljøverndepartementets vurdering har Arktisk råds faglige produksjon ikke vært likt fordelt mellom de ulike områdene som Arktisk råd dekker. Det har over tid vært mindre aktivitet innen biologisk mangfold, noe som ifølge departementet skyldes både at feltet er krevende faglig sett, og at det er mer krevende å håndtere rent politisk for Arktisk råd. At det er slik, gjør det ifølge Miljøverndepartementet vanskeligere å sette i gang sirkumpolare prosjekter om biologisk mangfold. CAFF har hatt mindre ressurser enn de andre arbeidsgruppene i tillegg til at det er svært ressurskrevende å overvåke biologisk mangfold.

Prosjekter om biologisk mangfold dreier seg gjerne om hvordan de enkelte medlemsstatene forvalter egen natur, mens klimautfordringer er globale og i stor grad forårsakes av utslippsskilder utenfor den arktiske regionen. CAFFs utredning om arktisk biologisk mangfold, *Arctic Biodiversity Assessment* (2013), har ifølge Miljøverndepartementet imidlertid gitt arbeidet med biologisk mangfold i Arktisk råd et solid løft.²⁰⁵

205) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

Departementet ser dette som et viktig arbeid og grunnlag for å få etablert et mer omfattende samarbeid på dette området.²⁰⁶

Miljødirektoratet peker på at CAFF i de senere år har gjennomgått en positiv utvikling der arbeidsgruppen i stor grad oppfyller sitt mandat med å fremme bærekraftig utnyttelse av biologisk mangfold i Arktis, og å spre kunnskap om status og trender for disse ressursene. Utviklingen i retning av større prosjekter, som utredningen fra 2013 og CBMP, bidrar etter direktoratets vurdering til bedre produkter og mer synlige resultater. Ifølge Miljødirektoratet har CAFF og Arktisk råd gjennom dette arbeidet bidratt med betydelig informasjon om det biologiske mangfoldet i Arktis, som ville ha vært svært ressurskrevende for Norge å framskaffe alene.

Miljødirektoratet viser imidlertid til at sammenhengen mellom biologisk mangfold og den økonomiske verdien som det biologiske mangfoldet representerer, ikke er tilstrekkelig tatt inn i arbeidet til CAFF og Arktisk råd. Her viser direktoratet også til at organiseringen av Arktisk råd ikke er i tråd med konvensjonen om biologisk mangfold og norsk politikk. I Arktisk råd er det et uheldig skille mellom CAFF og SDWG – arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling – der det ikke i tilstrekkelig grad blir sett på sammenhengen mellom bruk av biologiske ressurser og vern av biologisk mangfold.

CAFF og internasjonale konvensjoner om biologisk mangfold

I motsetning til hva som er tilfellet for klima- og forurensningsområdet, har Arktisk råd ikke gitt noen anbefaling til medlemslandene om å delta i noen eksplisitt internasjonal konvensjon om biologisk mangfold – bortsett fra at rådet har henvist til isbjørnavtalen (2009). Men Arktisk råd har, som vist til over, anbefalt landene å arbeide sammen overfor internasjonale konvensjoner. CAFF retter i tillegg mye av sin utadrettede aktivitet mot internasjonale organisasjoner og konvensjoner som er relevante for beskyttelse av arktisk biodiversitet.

Miljødirektoratet og CAFF viser til at arbeidsgruppen bidrar med informasjon til internasjonale konvensjoner som konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Miljødirektoratet legger til at CAFF er anerkjent som en sentral leverandør av informasjon om arktisk biologisk mangfold til konvensjonens vitenskapsorgan. CAFF gir også faglige bidrag blant annet til Bonn-konvensjonen og isbjørnavtalen. Data fra CBMP skal også brukes i slike sammenhenger, og tilbys øvrige organisasjoner utenfor Arktisk råd, som European Environment Agency.²⁰⁷

Miljødirektoratet opplyser at CAFF også arbeider med å sikre nasjonal iverksettelse av konvensjonen om biologisk mangfold og Ramsar-konvensjonen. Det er også besluttet å inngå samarbeid med avtalen for beskyttelse av vadefugler som trekker mellom Afrika, Europa og Asia (*African-Eurasian Waterbird Agreement (AEWA)*).²⁰⁸ For beskrivelse av konvensjonene og avtalene, se faktaboks 6.

CAFF viser også til at en viktig oppfølging av utredningen om biologisk mangfold (ABA, 2013) er å vurdere i hvilke internasjonale fora de ulike anbefalingene kan tas opp videre.²⁰⁹

206) Intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

207) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

208) Fokusgruppemøte med Miljødirektoratet m.fl. 9. mars 2012 og intervju med direktoratet 13. juni 2013.

209) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

CAFFs presenterer sitt arbeid på ulike internasjonale møter,²¹⁰ og er i ferd med å etablere et åpent online datasystem, *Arctic Biodiversity Data Service*, med oppdatert informasjon om det biologiske mangfoldet i Arktis.

Faktaboks 6 Konvensjoner og avtaler om biologisk mangfold

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) er den viktigste globale avtalen for å beskytte det biologiske mangfoldet, sikre et bærekraftig uttak av biologiske ressurser og sikre at fordelene fra bruk av genetiske ressurser fordeles rettferdig mellom landene. Alle de arktiske statene, med unntak av USA, har sluttet seg til avtalen, men USA vurderer å ratifisere den.* CAFF opplever likevel at USA er svært aktive i konvensjonen. Miljøverndepartementet er forvaltningsmyndighet og nasjonalt kontaktpunkt for konvensjonen i Norge.**

Ramsar-konvensjonen er en global avtale der formålet er å beskytte våtmarksområder gjennom vern og bærekraftig bruk. Våtmarker står for livsviktige økosystemtjenester som karbonbinding, vannforsyning, flomkontroll, filtrering og nedbryting av forurensning og overflødige næringsstoffer. Videre er våtmarkene hekke- og oppvekstområder for en rekke vannfuglarter og rasteplass for trekkfugler.*** Miljødirektoratet er forvaltningsmyndighet og vitenskapelig ansvarlig myndighet for konvensjonen.

Bonn-konvensjonen er en global avtale der formålet er å verne bestander av migrerende ville dyr som regelmessig krysser nasjonale grenser. Konvensjonen skiller ikke mellom terrestriske og marine dyr, og den omfatter dessuten vern av dyrenes leveområder. Av medlemmene i Arktisk råd har Norge, Danmark, Sverige og Finland sluttet seg til avtalen, mens Island, Grønland, Canada, Russland og USA står utenfor. Konvensjonen er en rammeavtale som for mange arter først blir forpliktende gjennom spesialavtaler. *Vannfuglavtalen (AEWA)* om vern av trekkende vannfugl i området Vest-Palearktis og hele Afrika er en spesialavtale under Bonn-konvensjonen. Miljødirektoratet er norsk forvaltningsmyndighet både for Bonn-konvensjonen og for avtaler under denne konvensjonen.

Isbjørnavtalen for beskyttelse av isbjørnen og dens leveområder er en internasjonal avtale som forplikter Norge og de andre fire isbjørnlandene, Canada, USA, Grønland og Russland, til å beskytte økosystemene som isbjørnen er en del av.

* FN-sambandet. *Konvensjonen om biologisk mangfold*. www.globalis.no.

** Miljødirektoratet. *Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)*. www.miljodirektoratet.no.

*** Miljøverndepartementet. *Miljøkonvensjonene*. www.regjeringen.no.

Arktisk råds arbeid med biologisk mangfold og den norske miljøvernforvaltningen i Arktis

Miljøverndepartementet viser til at Arktisk råd i liten grad påvirker norsk forvaltning av det biologiske mangfoldet. Departementet opplyser at strategier, retningslinjer, handlingsplaner etc. som Arktisk råd utarbeider, kan ha en viss betydning for norsk forvaltning, men på samme måte som når det gjelder Arktisk råds anbefalinger, er Norge som regel i forkant av Arktisk råd. Det har likevel vært eksempler på at en handlingsplan fra Arktisk råd har vært brukt av miljøvernmyndighetene, som i forbindelse med verneplanarbeidet på Svalbard på 1990-tallet. Arktisk råds handlingsplaner som omhandler for eksempel en enkeltart, er ofte svært konkrete og dermed enklere å legge til grunn i eget arbeid, mens det er mer krevende å innarbeide handlingsplaner på et mer overordnet nivå i det praktiske arbeidet.²¹¹

Miljødirektoratet mener at nasjonal iverksettelse av Arktisk råds anbefalinger og spesifikke tiltak er svært viktig for å ivareta grenseoverskridende utfordringer i de arktiske landene, blant annet vern av trekkende arter. Det påpekes imidlertid at Arktisk råd-anbefalingene iblant er svakere enn det regelverket som Norge allerede har.²¹²

210) Fokusgruppemøte 9. mars 2012.

211) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

212) Fokusgruppemøte 9. mars 2012.

Utbytte kan gå begge veier. På den ene side har Norge gjennom CAFF ifølge Miljødirektoratet bidratt positivt til å få fram betydningen av å verne skog og våtmark i Arktis. På den annen side har CAFF ved å øke kunnskapsgrunnlaget for sjøfugl bidratt til å styrke norsk forvaltning gjennom de nasjonale tiltaksplanene av ulike fuglearter. CAFF har sørget for at hekkeområder og bevegelsesmønstre for flere arter som beveger seg på tvers av arktiske stater, har blitt kartlagt. Dette arbeidet har også vært viktig i forbindelse med å utforme og iverksette nasjonale tiltak. I regi av CAFF har Arktisk råd også bidratt til å framskaffe god informasjon om flere arter, blant andre isbjørn og sjøfugl. Informasjonen har ifølge Miljødirektoratet vært brukt både i den nasjonale forvaltningen og i partssamarbeidet om isbjørn.²¹³

Kartlegging og overvåking av biologisk mangfold i norsk Arktis

Arktisk råd har lagt vekt på betydningen av å overvåke det biologiske mangfoldet. Miljøverndepartementet opplyser at kartlegging av biologisk mangfold på det norske fastlandet følger de nasjonale programmene. Når det gjelder Svalbard, Jan Mayen og havområdene rundt, følges systemet for miljøovervåking – *Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen* (MOSJ). Ifølge Miljøverndepartementet danner overvåkingen grunnlag for råd til forvaltningen om behov for tiltak, forskning eller forbedret overvåking av Svalbard og Jan Mayen. MOSJ omfatter både kartlegging av en rekke indikatorer innen biologisk mangfold og forurensning. I tillegg er flere programmer rettet mot biologisk mangfold for både hav- og landområder i Arktis, inkludert sjøfugl (SEAPO) og havbunnen (MAREANO).²¹⁴ Se faktaboks 7.

Faktaboks 7 Nasjonale miljøovervåkingsprogrammer

Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) er en del av den statlige overvåkingen av miljøet i Norge, og Norsk Polarinstitutt har hovedansvaret for utviklingen og driften av MOSJ. Programmet overvåker miljøet i atmosfæren, på landjorda og i havområdene rundt Svalbard og Jan Mayen. De største dataleverandørene til overvåkingen er Sysselmannen på Svalbard, Norsk institutt for luftforskning, Meteorologisk institutt, Norsk institutt for naturforskning og Norsk Polarinstitutt.* Ifølge MOSJ er dette det mest komplette miljøovervåkingsprogrammet i Arktis, og oppgavene er å samle inn, bearbeide og tolke miljødataene og gi råd til forvaltningen om behov for tiltak, forskning eller forbedret overvåking av Svalbard og Jan Mayen.**

SEAPO er et helhetlig og langsiktig overvåkings- og kartleggingsprogram for norske sjøfugler. Programmet er et nytt initiativ for disse aktivitetene langs Norskekysten, på Svalbard og i tilhørende havområder, og det vil framskaffe og vedlikeholde grunnleggende kunnskap om sjøfugl for å bidra til en bedre forvaltning av disse marine miljøene. Innhenting av data som gjør det mulig å modellere effekter av menneskets inngrep og skille disse fra det som primært skyldes naturlig variasjon, vektlegges spesielt. Norsk institutt for naturforskning, Norsk Polarinstitutt og Tromsø Museum – Universitetsmuseet har ansvar for gjennomføringen av programmet.***

MAREANO kartlegger dybde, bunnforhold, biologisk mangfold, naturtyper og forurensning i sedimentene i norske kyst- og havområder. Havforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelse og Statens kartverk Sjødivisjonen utgjør utøvende gruppe i MAREANO, og det er disse som står for den daglige faglige driften. Det overordnede ansvaret for gjennomføringen av MAREANOs aktiviteter ligger hos programgruppen som ledes av Fiskeridirektoratet.****

* Norsk Polarinstitutt. *Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen – MOSJ*, <http://mosj.npolar.no>.

** Norsk Polarinstitutt. *Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen – MOSJ*, <http://mosj.npolar.no>.

*** SEAPOP, *En milepæl for kartlegging og overvåking av sjøfugl i Norge*, www.seapop.no.

**** MAREANO, *Om MAREANO*, www.mareano.no/om_mareano.

213) Intervju med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

214) Intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.



Norsk Polarinstitutt's forsknings- og ekspedisjonsfartøy RV Lance benyttes mest i Arktis, men også i Antarktis. Fartøyet skal i januar 2015 fryses fast i drivisen nord for Svalbard og drive med isen i seks måneder.

Foto: Sebastian Gerland, Norsk Polarinstitutt

Kartlegging og overvåking av biologisk mangfold er et ressurskrevende og komplekst område, og Miljøverndepartementet ser at det ville ha vært hensiktsmessig å ha bedre oversikt over virkningen av og utviklingen på dette området. Klimaendringer har stor og økende betydning for påvirkningen av det biologiske mangfoldet i Arktis, og det er særlig viktig å rette oppmerksomheten mot overvåking av og forskning på effektene av klimaendringer. Derfor er det etablert egne programmer for nettopp dette ved Framsenteret i Tromsø. Det samarbeides også om overvåking av og forskning på klimaeffektene for det biologiske mangfoldet i hele Arktis, men arbeidet befinner seg fortsatt i utviklingsfasen. Det er laget en oversikt over alle relevante norske overvåkingstiltak i den forbindelse.²¹⁵

Miljøverndepartementet peker generelt på at de norske miljøovervåkingsprogrammene primært er opprettet for å dekke nasjonale kunnskapsbehov. Mye av den norske miljøovervåkingen er også tilpasset internasjonale avtaler og konvensjoner. Miljøovervåking og innhenting av data skjer uavhengig av Arktisk råd, men Arktisk råd og dets arbeidsgrupper kan legge de nasjonale dataene til grunn i sitt arbeid.

Departementet viser til at det norske fastlandet, Jan Mayen og Svalbard – og havområdene rundt fastlandet og opp mot disse øygruppene – er godt dekket av overvåkingsprogrammer, og det er et godt tilfang av data. Det er de perifere arktiske områdene – de høyarktiske områdene – som per i dag ikke har en god nok overvåking, og for disse områdene kan overvåkingsdataene være mangelfulle. Hvorvidt det er tilfellet, vil imidlertid variere geografisk og avhengig av typen data som skal innhentes.

215) Intervju med Miljøverndepartementet 31. mai 2012.

Departementet viser til at selv om det på noen områder er mangelfull kunnskap om miljøtilstanden, må det vurderes opp mot nytten av og kostnadene ved å sikre seg full oversikt og kunnskap på alle områder.

Miljødirektoratet framhever det som sentralt at Arktisk råd samarbeider med det enkelte land om å få tilgang på informasjon fra de nasjonale systemene for miljøovervåking. Norge har kommet relativt godt i gang med marin overvåking, mens det etter direktoratets vurdering ikke er etablert et godt system for overvåking av det biologiske mangfoldet i vernede områder. Norge har følgelig ikke kunnet bidra med informasjonsdeling på blant annet dette feltet, og tilsvarende utfordringer vil gjelde også for de andre landene.²¹⁶

216) Fokusgruppemøte 9. mars 2012.

6 Økonomisk aktivitet og utvikling i Arktis

I Ottawa-erklæringen er medlemsstatene enige om å sikre en bærekraftig utvikling av Arktis, inkludert økonomisk og sosial utvikling.

I det norske formannskapsprogrammet pekte norske myndigheter på at Arktisk råd burde ta initiativ til en bred politisk debatt om alle forhold som er av betydning for Arktis og dem som lever der. Det inkluderer økonomisk aktivitet som energi, fiskeri og mineralvirksomhet, og andre anliggender av felles interesse som berører sosial og økonomisk utvikling. Det vises til at bærekraftig utnyttelse av ressurser burde være et nøkkelområde for samarbeidet i Arktisk råd. Det vises også i denne sammenheng til Norges satsing på økosystembasert forvaltning.²¹⁷

Det er generell enighet om at det er stort potensial for næringsvirksomhet i Arktis – både utnyttelse av naturressurser (særlig olje, gass og andre mineraler) og maritim transport. Det samme gjelder turisme, inkludert cruisevirksomhet. Klimaendringene som ble beskrevet i punkt 5.1, bidrar trolig til å forsterke denne utviklingen både ved at tilgangen til naturressursene øker, og ved at den påviste ismeltingen kan gi grunnlag for økt skipstrafikk. Økt næringsaktivitet stiller derfor krav til arbeidet med sikkerhet og miljø i sårbare områder som Arktis.

I denne faktadelen blir det sett på hvilke områder Arktisk råd har tatt opp om økonomisk aktivitet. Aktiviteten er først og fremst knyttet til sikkerhet og beredskap – aktiviteter som skal trygge virksomheten og dets arbeidstakere samt miljøet mot uønskede hendelser. Kapitlet er videre delt inn i følgende områder: 1) skipsfart, 2) olje- og gassvirksomhet og 3) beredskap mot akutt forurensning.

På ministermøtet i Kiruna (2013) ble det enighet om å opprette en særskilt arbeidsgruppe²¹⁸ hvis mandat var å legge til rette for opprettelsen av et forum for dialog med næringsliv og industri i Arktis. Innstillingen fra arbeidsgruppen ble diskutert på SAO-møtet i mars 2014 og det ble enighet om prinsippene for å opprette *Arctic Economic Council* (AEC). Alle medlemstatene og urfolksorganisasjonene skal utnevne tre næringslivsrepresentanter hver som skal møtes til et konstituerende møte. Dette rådet (AEC) skal drives av næringslivet selv, og målet er at det skal styrke det næringsøkonomiske samarbeidet i Arktisk råd.

6.1 Skipsfart i Arktis

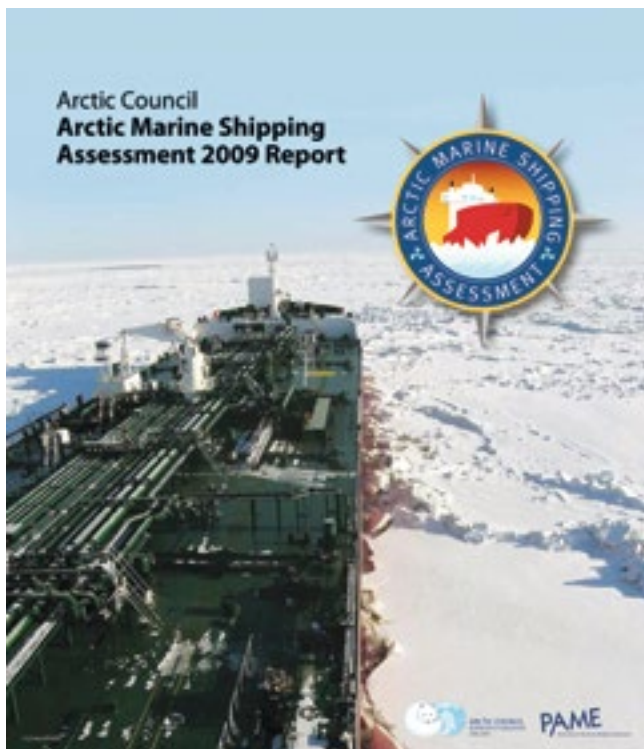
Økt ismelting og mulighetene for økt skipstrafikk gjennom Polhavet er sentrale temaer for de arktiske statene – det gir mulighet for økt næringsvirksomhet innen skipsfart samtidig som det skaper nye utfordringer der sikkerhet og miljø skal ivaretas. Norges geografiske posisjon ved inngangen/utgangen til Polhavet og porten til Den nordlige sjørute, og allerede betydelig trafikk i de nordlige farvannene (80 prosent av all skipstrafikk i Arktis foregår i norske farvann), gjør Norge til en sentral kyststat i denne sammenheng. Utviklingen av mer skipstrafikk i de arktiske farvannene krever imidlertid også et bredere internasjonalt samarbeid.²¹⁹

217) Norges formannskapsprogram i Arktisk råd, 2006–2008 (2009).

218) *Task Force to facilitate the creation of a circumpolar business forum.*

219) *Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge.* Dette er en rapport som ble utarbeidet av en faggruppe nedsatt av Utenriksdepartementet. Rapporten ble publisert 15. april 2013.

Skipsfart er et sentralt tema for Arktisk råd. Rådet har utarbeidet flere dokumenter om temaet, og særlig utredningen *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA, 2009) blir trukket fram som viktig for Arktisk råd. Arktisk råds arbeid med skipsfart omtales i detalj i punkt 6.1.2.



Arktisk råds *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA, 2009) inneholder anbefalinger av tiltak for bedre sikkerhet, beskyttelse av miljøet og utbedring av marin infrastruktur.

6.1.1 Omfanget av skipstrafikk i Arktis

I Arktis skilles det mellom *transarktisk trafikk* – skipstrafikk mellom havner i Asia og havner i Europa og Nord-Amerika – og *destinasjonstrafikk* – skipstrafikk internt mellom havner i Arktiske farvann.

Transarktisk trafikk

Bakgrunnen for en økende og potensiell interesse for å bruke Polhavet til skips-transport er at dette vil gi betydelig kortere distanser mellom Asia og Europa (Nordøstpassasjen – også kalt til Den nordlige sjørute) og Asia og Nord-Amerika (Nordvestpassasjen) sammenlignet med de tradisjonelle rutene gjennom Suez og Panama, se figur 9.

Seilingsruten mellom Rotterdam og Yokohama er eksempelvis over 40 prosent kortere gjennom Nordøstpassasjen enn en tilsvarende sjøreise gjennom Suezkanalen.

Figur 9 Nordvestpassasjen og Nordøstpassasjen (Den nordlige sjørute) gir betydelig kortere seilingsdistanse sammenlignet med nåværende seilingsruter



Kilde: AMAP, 2012

På den annen side kan det være større risiko – og det kan påløpe andre kostnader – ved transarktisk skipsfart. Usikkerhet rundt isens utbredelse og ekstreme værforhold gir mindre regularitet. Disse faktorene kombinert med mindre utbygget infrastruktur²²⁰ for skipsfart i store deler av de arktiske farvannene, øker risikoen for uønskede hendelser. Særlig strengere krav til fartøy om isklassifisering og høyere forsikringspremier kan gi økte kostnader for skipsfart i arktiske farvann.

Tabell 5 Transarktisk skipstrafikk. Antall seilinger over Polhavet gjennom Nordøstpassasjen og Nordvestpassasjen i 2005–2013

År	Nordøstpassasjen	Nordvestpassasjen
2005	0	7
2006	0	6
2007	0	7
2008	0	14
2009	4	18
2010	5	26
2011	33	Ikke tilgjengelig
2012	46	Ikke tilgjengelig
2013	71	Ikke tilgjengelig

Kilder: Norut 5/2012 og The Arctic Institute

Antall seilinger gjennom både Nordøstpassasjen og Nordvestpassasjen har vært begrenset, selv om det har vært en relativt sterk økning i perioden 2005–2013, jf. tabell 5. Til sammenligning har for eksempel antall seilaser gjennom Suezkanalen i løpet av de siste årene vært ca. 17 000–18 000 per år.²²¹ Det er ikke rapportert om noen alvorlige ulykker eller hendelser ved gjennomfartsseilasene i Nordøstpassasjen eller Nordvestpassasjen. I september 2013 kolliderte imidlertid et russisk tankskip,

220) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 2. mai 2012 og intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

221) Suez Canal Traffic Statistics *Briefly Year Statistics* www.suezcanal.gov.eg/TRstat.aspx?reportId=4.

Nordvik, med is i Nordøstpassasjen. Hendelsen førte ikke til personskader eller akutt forurensning.

I Russland legges det til rette for økt trafikk gjennom Nordøstpassasjen, og det er blant annet under utbygging fire baser langs kysten av Nord-Russland som skal kunne håndtere slik skipsfart – havnefasiliteter, beredskapsutstyr og oljevern inngår i utbyggingen.²²²

Gasskondensat, jernmalm og frossenfisk er de mest typiske produktene som transporteres gjennom Nordøstpassasjen. Fraktevolumet har vært sterkt økende. I Nordvestpassasjen er rundt halvparten av seilasene foretatt av fritidsbåter.²²³



I Nord-Russland etableres det nå baser i byene Dikson, Tiksi, Pervok og Provideniye for håndtering av skipsfart gjennom Nordøstpassasjen.

Kilde: NASA

Destinasjonstrafikk

Selv om det har vært en økning i den transarktiske skipstrafikken og det er en forventning om at den kan øke i kommende år, er det likevel destinasjonstrafikken i Arktis som utgjør den mest betydelige skipsfartsaktiviteten i Arktis. Transporttjenester til og fra destinasjoner i Arktis betegnes som destinasjonstrafikk i denne sammenheng. Den viktigste grunnen til denne trafikken er utskipping av råvarer, som metaller, petroleum, fisk og tømmer, fra Arktis. I tillegg må varer fraktes inn. Gruver og petroleumfelt har behov for maskiner og utstyr, og bosettingene trenger forsyninger utenfra. Økt cruise-turisme utgjør også en del av dette trafikkbildet.²²⁴

Det forventes også at denne vil øke ytterligere på grunn av den økonomiske utviklingen i de arktiske områdene.²²⁵ Ifølge Utenriksdepartementet utgjør destinasjonstrafikken i norske arktiske farvann over 80 prosent av den totale skipstrafikken i Arktis.²²⁶

Figur 10 illustrerer omfanget av destinasjonstrafikk og transitttrafikk.

222) Den russiske føderasjons riksrevisjon 22. september 2013 og 27. februar 2014. Dette gjelder byene Dikson, Tiksi, Pervok og Provideniye.

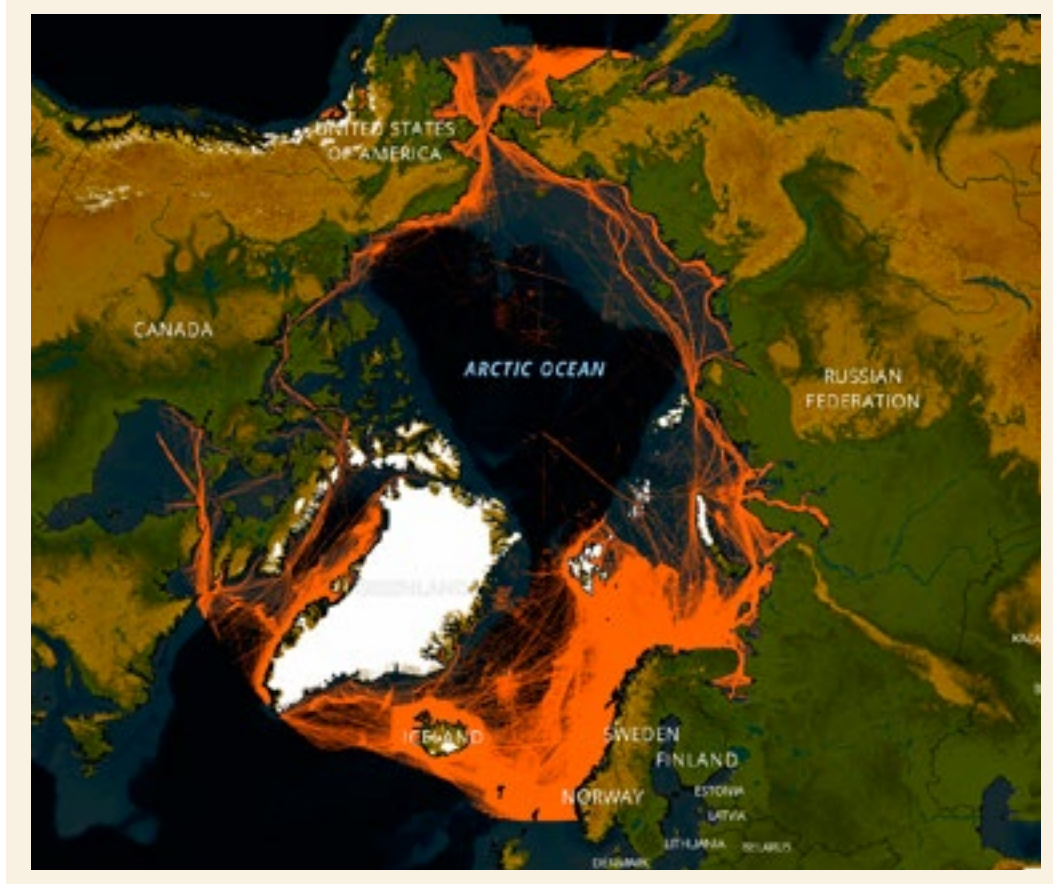
223) Norut (2012) *Shipping i Polhavet – databehov og tilgjengelige data*. Rapport 5/2012.

224) Norsk Polarinstitutt, *Økt skipstrafikk – men ikke omlegging av ruter med det første*. Nyheter publisert 24. august 2011. www.npolar.no/no/nyheter.

225) Se blant annet AMSA og *Økt skipsfart i nordområdene – muligheter og utfordringer for Norge*.

226) Utenriksdepartementet, *Nordområdeportalen*.

Figur 10 Omfanget av destinasjonstrafikk og transittrafikk i de arktiske kyst- og havområdene*



* Omfanget av transittrafikk er begrenset. Illustrasjonen er basert på data fra systemer som ikke er installert på alle fartøy som ferdes i området. Dette vil kun i begrenset omfang endre bildet. 80–90 prosent av skipstrafikken i Arktisk skjer i norske farvann.

Kilde: ArkGIS (Arctic Geographical Information System), et kartverktøy der tetthetsplottene for skipsfarten er hentet fra Kystverkets Havbase-data. Dataene er basert på AIS og videre bearbeidet av Det norske Veritas og Verdens Naturfond (WWF).

Figur 10 viser at trafikken er størst langs norskekysten og i området mellom og opp mot Svalbard (sterk rød farge viser høyere trafikk). Det er også en del trafikk mellom norske farvann i nordvestlige kyststrøk av Russland, rundt Island og på vestsiden av Grønland. Trafikken i farvannene utenfor kysten til de øvrige arktiske statene er mindre.

Arktisk råd har gjennom *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) pekt på at de arktiske statene generelt ikke samler inn og deler informasjon om skipsfartsaktiviteten i Arktis på en systematisk måte.²²⁷ Det samme gjelder fortsatt i 2014, selv om det foregår en utvikling på området. Ifølge et fagutvalg som er opprettet av Utenriksdepartementet, blir trafikkdata for arktiske farvann ennå ikke innhentet systematisk, presentert helhetlig eller delt jevnlig mellom de arktiske statene. Også arbeidet med å lage tidsserier for aktiviteten i de arktiske hav- og kystområdene befinner seg kun i startfasen, og det er krevende å sammenstille informasjon som støtte for operasjonelle beslutninger.²²⁸

En lignende konklusjon blir framsatt i en utredning av Northern Research Institute (Norut). Det vises der til at det bør gjennomføres en gradvis oppbygging av en database over arktisk skipstrafikk, og at det også bør være mulig å koble trafikkdata med andre typer data, blant annet om miljø, sikkerhet og beredskap.²²⁹

227) PAME (2009) *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*.

228) *Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge*. Dette er en rapport som er utarbeidet av faggruppe nedsatt av Utenriksdepartementet. Rapporten ble publisert 15. april 2013.

229) Norut (2012) *Shipping i Polhavet – databehov og tilgjengelige data*. Rapport 5/2012.

Kystverket viser til at årsaken til at oversikten ikke er fullstendig er at overvåkingen er begrenset til data mottatt fra *Long Range Identification and Tracking* (LRIT), sporing av fiskefartøy og satellittbasert *Automatic Identification System* (AIS) (S-AIS).²³⁰ (For forklaringer, se faktaboks 8.) Dataene fra disse og øvrige kilder som gir oversikt over arktisk skipstrafikk, er ikke sammenkoblet, og de kan også være vanskelige å sammenstille.²³¹

Faktaboks 8 Overvåkingen av skipstrafikken i Arktis

System	Krav til følgende skip	Myndighet
<i>Long Range Identification and Tracking</i> (LRIT) er et globalt satellittbasert system for identifisering og sporing av fartøy. Rapportering skjer minst fire ganger per døgn. Systemet ble innført i Norge i 2009. Det er basert på IMO's Solas, 1974, vedtatt i 2006.	- passasjerskip inkludert hurtiggående passasjerfartøy - lasteskip inkludert hurtiggående lastefartøy på 300 BT og over Kravet gjelder ikke fiskefartøy eller militære fartøy.	Databasen drives av EUs sjøsikkerhetsorganisasjon EMSA i Lisboa. Kystverket korrigerer og oppdaterer data for norske skip. Sjøfartsdirektoratet påser at kravene etterleves.
Satellittbasert overvåking av fiske- og fangstfartøy	Norske fiske- og fangstfartøy med en lengde på over 21 meter	Fiskeridirektoratet
AIS (S-AIS) <i>Automatic Identification System</i>. AIS er et automatisk identifikasjonssystem som er innført av FNs sjøfartsorganisasjon IMO (Solas 1974 med tillegg av desember 2000). AIS er landbasert med en rekkevidde på 40–60 nautiske mil. Den satellittbaserte S-AIS oppdaterer havgående AIS-bærende fartøys posisjon hvert 90 minutt.	- tankfartøy: alle i internasjonal fart og alle i fart innenfor EU/EØS - passasjerfartøy: alle i internasjonal fart og alle over 300 BT i fart innenfor EU/EØS - hurtigbåter over 150 BT i nasjonal fart - lastefartøy over 300 BT i internasjonal fart og over 300 BT i fart innenfor EU/EØS - fiskefartøy over 300 BT/45 meter i fart innenfor EU/EØS, kravet skal endres til fiskefartøy ned til 15 meter i juni 2014	Konvensjonell AIS: Kystverket AIS-S: Kystverket i samarbeid med Norsk Romsenter, Forsvarets forskningsinstitutt og Kongsberg Seatex

Kilder: Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Fiskeridirektoratet og NOU 2005:14

Kystverket opplyser at det ved årsskiftet 2013/2014 kom på plass et automatisert system som kan gi detaljert statistikk over den samlede skipstrafikken i Arktis for alle fartøy (norske og utenlandske) som har AIS om bord.²³² Kystverket opplyser videre at det i 2014 vil bli skutt opp en ny satellitt, AISSat-2, som et ledd i arbeidet med å videreutvikle overvåkingen av den totale skipstrafikken i Arktis.

230) E-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013.

231) Norut (2012) *Shipping i Polhavet – databehov og tilgjengelige data*. Rapport 5/2012.

232) E-post fra Kystverket av 15. november 2013. Trafikktetthetsplott for 2012 kan også synliggjøres i kartverktøyet til WWF (www.arkgis.org), som er basert på data fra Kystverkets havbase.

Arktisk råd arbeider også med å utvikle oversikten over skipstrafikken i Arktis med en arktisk database. Ifølge PAME ble databasen etablert i 2004 (jf. utarbeidelsen av AMSA). Den tilgjengelige databasen inneholder informasjon om trafikk fra alle polstatene²³³ i tillegg til Island. Basen blir per i dag oppdatert med den satellitt-informasjonen (S-AIS) som norske myndigheter samler inn. Ifølge lederen for PAME kan denne innsamlede satellittinformasjonen med fordel gjøres offentlig tilgjengelig.²³⁴ Per i dag deles informasjonen om trafikken i de nordlige områdene av Nord-Atlanteren og Barentshavet med norske maritime myndigheter og andre land innen regionen gjennom et samarbeid i regi av Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå (European Maritime Safety Agency (EMSA)).²³⁵

6.1.2 Arktisk råd og skipsfart i Arktis – utarbeidelsen av AMSA og anbefalinger om skipsfart i Arktis

Skipsfart har lenge vært et sentralt tema i Arktisk råd, og allerede på det første ministermøtet i 1998 fremmet ministrene ønsket om å få utarbeidet en vurdering av datidens og framtidens skipsfartsaktiviteter i Arktis. Målet med utredningen var å få vurdert behovet for ytterligere tiltak i Arktis, blant annet arbeid gjennom den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (*International Maritime Organization* (IMO)) med å utvikle en internasjonal kode for sikkerhet for skip som opererer i polare farvann (en polarkode), og en vurdering av om eksisterende internasjonale avtaler og øvrige ordninger som skal beskytte det arktiske marine miljøet, var tilstrekkelig.²³⁶ Slike spørsmål ble drøftet videre i Arktisk råd blant SAO-ene²³⁷ og på ministermøtene i 2002 og 2004.²³⁸

Arbeidsgruppen PAME (*Protection of the Arctic Marine Environment*) fikk på ministermøtet i 2004 (Reykjavik) i oppdrag å utrede sentrale problemstillinger om skipsfart i Arktis.²³⁹ Rapporten *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) ble lagt fram og godkjent på ministermøtet i Tromsø i 2009. Det er den første analysen av skipsfart som dekker hele Arktis, og rapporten trekkes fram som den mest sentrale utredningen som er utarbeidet av Arktisk råd innen skipsfart.²⁴⁰ Arbeidet ble ledet av Canada, Finland og USA, og norske fagmyndigheter bidro i arbeidet med rapporten.²⁴¹

Med forventning om økt skipstrafikk i Arktis og risikoen som dette kan ha for det arktiske miljøet, gir AMSA anbefalinger til de arktiske statene²⁴². AMSAs anbefalinger fikk støtte på ministermøtet i Tromsø 2009.²⁴³ På overordnet nivå går anbefalingene i AMSA ut på å²⁴⁴

- styrke sikkerheten ved den arktiske skipsfarten (sjøsikkerhet)
- beskytte befolkningen i Arktis og beskytte det arktiske miljøet
- bygge opp den arktiske marine infrastrukturen

I norsk forvaltning er det særlig Nærings- og handelsdepartementet og Miljøvern-departementet ved Sjøfartsdirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet ved

233) Dette er de statene som har direkte adgang til Polhavet, nemlig Canada, Danmark (Grønland), Norge, Russland og USA. Færøyene er også med i databasen.

234) Intervju med lederen for PAME (PAME Chair) 21. juni 2013.

235) E-post fra Kystverket med vedlegg av 31. mai 2013.

236) Arktisk råds (1998) første ministermøte, Iqaluit Canada. Iqaluit-deklarasjonen.

237) Se blant annet referater fra SAO-møter i november 1999, april 2000, mai 2002 og april 2003.

238) Arktisk råd (2002) tredje ministermøte *Inari, Finland*, Inari-deklarasjonen, og Arktisk råd (2004) fjerde ministermøte *Reykjavik, Island*, Reykjavik-deklarasjonen.

239) Arktisk råd (2004) fjerde ministermøte *Reykjavik, Island*, Reykjavik-deklarasjonen. Anbefalingen er basert på en utredning fra Arktisk råd om skipsfart – *Arctic Marine Strategic Plan* (AMSP) – av 24. november 2004, som igjen er basert på en enighet på ministermøtet i 2002 (Inari, Finland) om behovet for en mer koordinert og integrert strategisk tilnærming for å møte utfordringene for den arktiske kysten og det marine miljøet.

240) Møter med blant andre Fiskeri- og kystdepartementet, Utenriksdepartementet, Kystverket, Arktisk råds sekretariat og SDWG.

241) PAME (2009) *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report* og tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet fra Miljøvern-departementet for 2009.

242) PAME (2011) *Status on Implementation of the AMSA 2009 Report Recommendations*.

243) Arctic Council (2009) *6th Ministerial Meeting in Tromsø, Norway*. Tromsø-erklæringen.

244) PAME (2011) *Status on Implementation of the AMSA 2009 Report Recommendations*.

Kystverket som har sektoransvaret for de områdene som Arktisk råd tar opp i AMSA. Det er imidlertid et nasjonalt ansvar å legge til rette for trygg og sikker skipstrafikk. Sjøfartsdirektoratet har ansvar for arbeidet med å trygge god sikkerhet for skip og dets mannskap, mens Kystverket har ansvar for kystinfrastrukturen og maritime tjenester.

6.1.3 Norske myndigheters arbeid med å følge opp AMSAs anbefalinger

AMSAs overordnede anbefalinger er i tråd med viktige mål for norske myndigheter på området. De overordnede sentrale målene for skipsfart i norske farvann er å legge til rette for sikker og effektiv sjøtransport, sikre liv og helse, trygge miljøet og oppnå en sjøsikkerhet og en beredskap mot akutt forurensning som gir lavest mulig risiko for helseskade og tap av liv, og som bidrar til et rent, rikt og produktivt hav.²⁴⁵

Styrking av det internasjonale regelverket for skipsfart i arktiske farvann

Skipsfart er avhengig av et felles internasjonalt regelverk. En av Sjøfartsdirektoratets sentrale oppgaver er å bidra til utvikling av internasjonale regler.²⁴⁶ FNs havrettstraktat danner den juridiske plattformen for all bruk av havområdene. Skipsfarten reguleres videre av en rekke internasjonale konvensjoner som omhandler blant annet krav til skips konstruksjon, utrustning og operasjon, miljøkrav, utdanning og opplæring av sjøfolk og deres arbeidsvilkår. Det pågår en kontinuerlig utvikling innen dette regelverksområdet, styrt av blant annet ny kunnskap etter faktiske ulykker og teknologisk utvikling. Internasjonalt er Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) den viktigste regelverksprodusenten.²⁴⁷ IMO har i tillegg utviklet retningslinjer for skip som opererer i polare farvann. Arktisk råd legger vekt på at de arktiske statene skal engasjere seg internasjonalt gjennom IMO for å øke sikkerheten i arktisk skipsfart.

En viktig del av anbefalingen om sikkerhet til sjøs som tas opp gjennom AMSA, har tilknytning til arbeidet i IMO. Medlemsstatene kan gjennom IMO styrke og samkjøre regelverket og forvaltningen av arbeidet med sikkerhet til sjøs ved å støtte og videreutvikle kravene til tekniske spesifikasjoner for skip, utstyr, bemanning og opplæring.²⁴⁸

Arktisk råds betydning for norsk forvaltning

Nærings- og handelsdepartementet mener at Arktisk råd kan være en viktig aktør i arbeidet med kunnskap om det sårbare havmiljøet i Arktis. Departementet viser imidlertid til at det er IMO som er den sentrale internasjonale aktøren for å bygge opp kunnskap og fremme betydningen av god sjøsikkerhet og å utvikle internasjonalt regelverk basert på denne kunnskapen.²⁴⁹

Ifølge både Nærings- og handelsdepartementet og Utenriksdepartementet er dagens internasjonale regelverk ikke tilpasset de spesielle forholdene som råder i polare farvann. Norge arbeider med å utvikle bindende globale regler for seilas i polare farvann – polarkoden – i IMO. Polarkoden vil ifølge Nærings- og handelsdepartementet stille særlige krav til skip og mannskap som opererer i disse farvannene, slik som krav til konstruksjon, utstyr, operasjon, beskyttelse av miljøet og begrensning av skader. Krav til opplæring av sjøfolk som skal arbeide i polare farvann, er videre et viktig element med hensyn til sikker operasjon i polområdene.²⁵⁰

245) Se for eksempel St.meld. nr. 14 (2004–2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* og årlige budsjettproposisjoner for Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, *Nasjonal transportplan*, blant annet den for 2010–2019, og Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*.

246) Se blant annet tildelingsbrev for 2013 fra Nærings- og handelsdepartementet til Sjøfartsdirektoratet.

247) Se NOU (2005: 14) *På rett kjøl* og NOU (2012: 18) *Rett om bord*.

248) AMSA, anbefalinger knyttet til styrking av sikkerheten ved arktisk skipsfart.

249) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 2. april 2013.

250) Ibid.

Norge ved Sjøfartsdirektoratet leder arbeidet i arbeidsgruppen i IMO som utarbeider utkast til polarkoden. Departementet opplyser at de arktiske statene samarbeider godt i IMO, og at de i den grad de har felles standpunkter, står samlet når viktige forslag diskuteres, blant annet særskilt i arbeidet med polarkoden. Det er i tråd med anbefalingene fra AMSA, men skjer ifølge departementet uavhengig av Arktisk råd. Departementet opplyser at endelig utkast til polarkoden vil foreligge i løpet av 2014.²⁵¹ Polarkoden ble vedtatt i IMO 21. november 2014.

Et av spørsmålene det ikke er enighet om i Arktisk råd, er om tungolje skal forbys i polare farvann. I Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet skal den norske delegasjonen i PAME bistå departementet i arbeidet med å følge opp AMSA-rapporten på de områdene som PAME må ta fatt på. Det gjelder forslag til tiltak, samarbeid og utvikling av felles standpunkter til andre internasjonale organisasjoner som berører skipsfart i arktiske områder. Miljøverndepartementet ber direktoratet følge spesielt opp den norske holdningen til innføring av et tidlig forbud mot bruk og transport av tungolje i arktiske farvann, med sikte på å fremme et felles forslag i IMO.²⁵² Renere drivstofftyper, som flytende naturgass (LNG), gir lavere lokale utslipp og reduserer de negative miljøkonsekvensene ved akutte utslipp.

Fridtjof Nansens Institutt viser til at det kan stilles spørsmål ved om arbeidet med polarkoden i IMO hadde kommet like langt uten påvirkningen fra Arktisk råd. De arktiske landene har vært aktive på dette feltet uavhengig av Arktisk råd. Instituttet peker likevel på at vektleggingen av arbeidet øker når flere kyststater, gjennom Arktisk råd, står samlet bak kravene.²⁵³

6.1.4 Arktisk maritim infrastruktur og kyst sikkerhet

Den tredje hovedanbefalingen til *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) om å bidra til trygg og sikker skipsfart i arktiske farvann, gjelder oppbygging av den arktiske marine infrastrukturen.

Ministrene anerkjenner gjennom AMSA behovet for å forbedre den arktiske marine infrastrukturen både for å ivareta sikkerheten og å beskytte miljøet i samsvar med en bærekraftig utvikling. I AMSA vises det også til at de arktiske statene etter behov i betydelig grad bør forbedre nivået på og tilgangen til informasjon som kan sikre trygg navigasjon og planlegging av ferdsel i arktiske farvann.

Utenriksdepartementet utdyper i intervju at det ikke finnes en samlet plan for infrastruktur for sjøtransport eller utbygging av dette i de arktiske områdene, men at det er på plass en del infrastruktur. Økt aktivitet og økende skipsfart i Arktis fører til større behov for forbedring av kommunikasjonssystemer, sjøkart, fyrlykter, oljevernberedskap og et system for søk og redning ved ulykker. Utenriksdepartementet understreker også at dette primært er et nasjonalt ansvar.²⁵⁴

Fiskeri- og kystdepartementet har det overordnede ansvaret for det forebyggende sjøsikkerhetsarbeidet gjennom maritim infrastruktur og tilrettelegging av maritime tjenester.

Fiskeri- og kystdepartementets vurdering av AMSA og Arktisk råds arbeid

Flere av punktene til AMSAs anbefalinger (punktene under hovedanbefalingene II og III) faller inn under Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområde. På spørsmål om hvor viktig AMSA er for Fiskeri- og kystdepartementets arbeid, blir det opplyst at

251) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 2. april og 27. august 2013.

252) Miljøverndepartementets tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet for 2012 og 2013.

253) Intervju med Fridtjof Nansens Institutt 17. februar 2012.

254) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

anbefalingene i AMSA ikke har noen betydning for departementets arbeid med sjøsikkerhet og beredskap. Departementet viser til at den politikken som fremmes gjennom Arktisk råd, stort sett blir fulgt, men at det skjer uavhengig av Arktisk råd. De fleste av Arktisk råds anbefalinger blir antakeligvis også fulgt, men det skjer i kraft av forvaltningens generelle oppgaver og ansvarsområder, og ikke som et resultat av at Arktisk råds virksomhet. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser videre at siden rådene og anbefalingene fra Arktisk råd ikke har noen innvirkning på departementets arbeid, er det heller ikke etablert noe ordning i departementet for å systematisere råd og anbefalinger fra Arktisk råd, og hvordan disse blir fulgt opp i departementet.²⁵⁵ Departementet etterlyser heller ikke informasjon om Kystverket følger opp anbefalingene i AMSA. Kystverket er generelt enig med departementet, men legger til at AMSA på generelt grunnlag kan ha hatt innvirkning på noe av arbeidet, blant annet på grunn av rapporteringskravet som er innført gjennom AMSA.²⁵⁶

Både Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket viser til at det er viktig med internasjonale standarder og formelle avtaler som kan sikre et visst felles nivå. For Kystverkets del er organisasjoner som Den internasjonale fyrvesenorganisasjonen (*International Association of marine aids to navigation and Lighthouse Authorities* (IALA)) gjennom sine standarder, retningslinjer og anbefalinger viktigere enn de rådene og anbefalingene som framsettes gjennom Arktisk råd.²⁵⁷ Kystverket viser også til at uavhengig av Arktisk råd har Norge gjort mye for å framskaffe data og kunnskap om skipsfart, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning i Arktis.²⁵⁸

Fiskeri- og kystdepartementet mener imidlertid at det kan stilles spørsmål ved hvilken relevans Arktis råd har sammenlignet med en rekke andre prosesser og avtaler og annet internasjonalt samarbeid for utviklingen av Arktis.²⁵⁹ Arktisk råd har også diskutert sin rolle i dette perspektivet. I sin gjennomgang av internasjonale konvensjoner og avtaler om skipsfart i Arktis viser en av arbeidsgruppene til at det allerede er på plass et omfattende regelverk, og at det meste av bestemmelser og krav til skipsfart i arktiske farvann også i framtiden vil bli utarbeidet i regi av internasjonale samarbeidsløsninger.²⁶⁰

Fiskeri- og kystdepartementet viser samtidig til at det er viktig å delta i Arktisk råd, fordi rådet har en funksjon som fast møteplass for fagfolk og embetsverk. Rådet er en internasjonal kontaktarena og både politisk og faglig er det der gode muligheter for å utveksle erfaring om forvaltning og systemer som kan være veldig nyttig i den enkelte stats utforming av politikk og regelverk.

Norske myndigheters arbeid med maritime tjenester og infrastruktur i de nordlige farvannene

Akkurat som Arktisk råd har foreskrevet gjennom AMSA, har det i arbeidet med å legge til rette for en effektiv sjøtransport vært et sentralt mål for norske myndigheter å øke sikkerheten langs hele kysten og til sjøs. God infrastruktur og maritime tjenester skal hindre ulykker og andre hendelser som kan føre til akutte utslipp av olje og annen forurensning.²⁶¹

255) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 1. februar 2013.

256) Intervju med Kystverket 8. mai 2013.

257) IALAs virksomhet er ifølge St.meld. nr. 14 (2004–2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap* (s. 87) særlig rettet mot utviklingen og koordineringen av utstyr, systemer og krav for navigasjonsveiledning og skipstrafikktjenester. Praktisk talt alle stater med nasjonal og internasjonal sjøverts ferdsel deltar i organisasjonen.

258) Intervju med Kystverket 8. mai 2013.

259) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket 2. mai 2012.

260) PAME (2013) *Arctic Ocean Review. Phase I report (2009–2011)*. Rapporten ble lagt fram og godkjent på ministermøtet i Kiruna i mai 2013.

261) Se for eksempel de årlige budsjettproposisjonene for Fiskeri- og kystdepartementet.

Fiskeri- og kystdepartementet bekrefter at økt skipstrafikk i arktiske strøk vil kreve bedre maritim infrastruktur, men mener samtidig at andre land i Arktis har langt større utfordringer på dette området enn det Norge har.²⁶²

Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at for Norge vil behovet for bedre maritim infrastruktur i hovedsak gjelde Svalbard. Etter hvert som isen smelter, vil det være økt behov for å utrede nye farleder, kartlegge farvann og merke grunner. Etter departementets vurdering er imidlertid etterslepet på den maritime infrastrukturen ikke kritisk. Etterslepet har kommet som en naturlig følge av at utbygging av den maritime infrastrukturen i Sør-Norge, der skipstrafikken er størst, har blitt prioritert.

Fiskeri- og kystdepartementet peker imidlertid på at mye allerede er gjort på Svalbard: Nødhavner har blitt kartlagt, det har blitt gjort mye arbeid med sjøkart, og det har blitt innført losplikt. Selv om det er mangler ved infrastrukturen på Svalbard, er det etter departementets vurdering ikke slik at grensen for forsvarlig drift snart er nådd. Departementet planlegger videre utbygging av den maritime infrastrukturen og de maritime tjenestene på Svalbard.

Kystverket viser til at mangelfullt kartgrunnlag for enkelte kystområder ved Svalbard er en særskilt utfordring for skipsfarten der. Vest-Svalbard er forholdsvis godt kartlagt. Øst-Svalbard, derimot, er ikke kartlagt i tilstrekkelig grad. I tillegg er dravis og isbreer utfordringer for skips- og båttrafikken ved Svalbard i perioder av året. Det er så langt ikke meldt om ulykker eller uønskede hendelser som følge av mangler ved maritim infrastruktur eller maritime tjenester på Svalbard.

Kystverket framhever for øvrig den økte cruisetrafikken til Svalbard som et risikomoment. Det har vært en økning i antall cruiseturister fra rundt 25 000 på begynnelsen av 2000-tallet til rundt 60 000 i 2012. Økningen skyldes først og fremst større skip, og ikke en økning i antall seilinger. Kystverket viser til at det har vært ulykker med cruiseskip, men det har aldri vært alvorlige utslipp. Det finnes flere eksempler på grunnstøtinger. Kystverket viser til at det vil være en betydelig utfordring dersom det skulle bli behov for å evakuere et stort cruiseskip med flere tusen passasjerer. Selv om skipet skulle befinne seg nær befolkede landområder, vil det være krevende for slike små samfunn å ta imot så mange mennesker med de behovene det vil medføre.

For å sikre miljøet på Svalbard er det innført enkelte særskilte tiltak, som forbud mot tungolje og forbud mot mer enn 200 passasjerer på skip som seiler i naturreservatene i øst, og ferdselsforbud enkelte steder for å beskytte natur og kulturminner. Ytterligere detaljer om den maritime infrastrukturen og de maritime tjenestene presenteres i vedlegg 7.

6.1.5 Avtale om søk og redning i Arktis – den første juridisk forpliktende avtalen som har blitt framforhandlet av medlemsstatene i Arktisk råd

I AMSA ble det, i lys av de store avstandene og begrensningene i ressursene i den arktiske regionen, anbefalt å utvikle en ordning blant alle de åtte arktiske statene for søk og redning. På ministermøtet i Tromsø i 2009 ble det satt ned en særskilt arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide en internasjonal ordning for søk- og redningsoperasjoner i Arktis.

Avtalen om søk og redning i Arktis, *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, ble signert under ministermøtet i Arktisk råd i Nuuk våren 2011, og det er den første juridisk bindende avtalen som er framforhandlet etter initiativ fra Arktisk råd. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for gjennomføringen av avtalen.

262) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 1. februar 2013.

Faktaboks 9 Norges internasjonale forpliktelser om søk- og redningstjenester (SAR) til sjøs og i luften

Ifølge havrettskonvensjonen artikkel 98 nr. 2 skal kyststater arbeide for å etablere, drive og opprettholde en tilfredsstillende og effektiv søk- og redningstjeneste. Statene skal samarbeide med nabo-statene om dette gjennom regionale ordninger når omstendighetene krever det. Kyststatenes forpliktelser relatert til søk og redning er presisert i Overenskomst om internasjonal sivil luftfart av 1944 (ICAO-konvensjonen)* og IMOs internasjonale konvensjon om ettersøking og redning til sjøs av 1979 (SAR-konvensjonen).

ICAO-konvensjonen bygger på et prinsipp om at alt luftrom skal deles mellom de ulike statene. ICAO regulerte først flygningsinformasjonsregioner (Flight Information Regions (FIR)), som er nærmere angitte luftområder der det tilbys flygeinformasjons- og alarmtjenester, jf. ICAO-konvensjonens vedlegg 11. ICAO-konvensjonens vedlegg 12 om luftredning bygger på de samme prinsippene som FIR, og anbefaler at statenes SAR-områder for luft samsvarer med statenes FIR-områder. De eksisterende FIR-grensene dannet derfor utgangspunktet for SAR-regionene for luft. SAR-konvensjonen regel 2.1.3 forplikter partene til å samarbeide om å etablere sammenhengende SAR-regioner som ikke bør overlape hverandre. Etter regel 2.1.4 skal regionene opprettes ved avtale mellom de berørte partene og meldes til IMO. Etter SAR-konvensjonen regel 2.1.8 bør SAR-regionene for sjø og luft samsvare. Det samme følger av ICAO-konvensjonen regel 2.2.1.1, hvor det anbefales at SAR-regionene for luft, så langt det er praktisk mulig, bør sammenfalle med korresponderende FIR- og maritime SAR-regioner. SAR-grensene for både luft og sjø ble i stor grad fastlagt da FIR-grensene ble opprettet i forbindelse med at ICAO-konvensjonen ble inngått i 1944.

* ICAO er den internasjonale luftfartsorganisasjonen – International Civil Aviation Organization.

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet



En skadd marinegast om bord på et kystvaktskip i den nordlige delen av Norskehavet blir hentet av et redningshelikopter. Samarbeid mellom fartøy og helikopter er viktig i denne typen operasjoner. Helikopteret fikk påfyll av drivstoff fra fartøyet mens det var i luften før det returnerte til land.

Foto: Riksrevisjonen

Fridtjof Nansens Institutt viser i intervju til at søk- og redningsavtalens ambisjonsnivå er relativt lavt, og at avtalen i seg selv ikke antas å få konsekvenser i budsjett-sammenheng. Avtalen definerer heller ikke presise mål for utviklingen av nasjonal kapasitet på området. Disse elementene gjør avtalen lite etterprøvbare og mindre forpliktende. Instituttet mener at avtalen er et uttrykk for hvordan rådet ønsker å styrke sin rolle.²⁶³

Søk- og redningsområder er allerede regulert av eksisterende internasjonale avtaler (jf. faktaboks 8). Justis- og beredskapsdepartementet mener likevel at den nye avtalen gjennom Arktisk råd har gitt merverdi ved at de arktiske statene har fått etablert nye og mer hensiktsmessige søk- og redningsområder (SAR-områder). Departementet peker også på at avtalen bidrar til å presisere avtalepartenes folkerettslige forpliktelser til samarbeid. Etter departementets vurdering går avtalen noe lenger enn det som er vanlig i andre avtaler, særlig med hensyn til informasjonsutveksling og øvelser. Avtalen gjør også organisering og ansvar klarere enn det som ellers er vanlig.

I avtalen er det lagt inn bestemmelser om at nasjonalstatene skal ha et fullgodt og effektivt beredskapssystem. Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at det ikke er definert hva det i praksis innebærer å ha et slikt system, verken generelt eller i relasjon til avtalen. Departementet viser for øvrig til at den samlede norske beredskapskapasiteten ikke er styrket som en direkte følge av avtalen, og at den ikke tilfører redningsressurser til Norge. Det er derfor etter departementets vurdering vanskelig å angi målbar effekt av avtalen.

Justis- og beredskapsdepartementet viser også til at redningshelikoptre er den viktigste ressursen ved sjøredning. Redningshelikoptre er de eneste offentlige ressursene i Norge som er i beredskap utelukkende for søk- og redningsaksjoner. I forbindelse med anskaffelse av nye helikoptre er kapasiteten til redningshelikoptre utredet.²⁶⁴ Disse utredningene utgjør grunnlaget for de minimumskravene som stilles til helikoptrenes kapasitet i den pågående anskaffelsesprosessen, og derfor er det på dette området definert en minimumsstandard for den framtidige redningstjenesten.

Utenriksdepartementet opplyser at i lys av blant annet søk- og redningsavtalen har departementet gått inn med økonomisk støtte for å benytte den integrerte, samlede kunnskapen og kompetansen om sikkerhet og beredskap i nordområdene.²⁶⁵

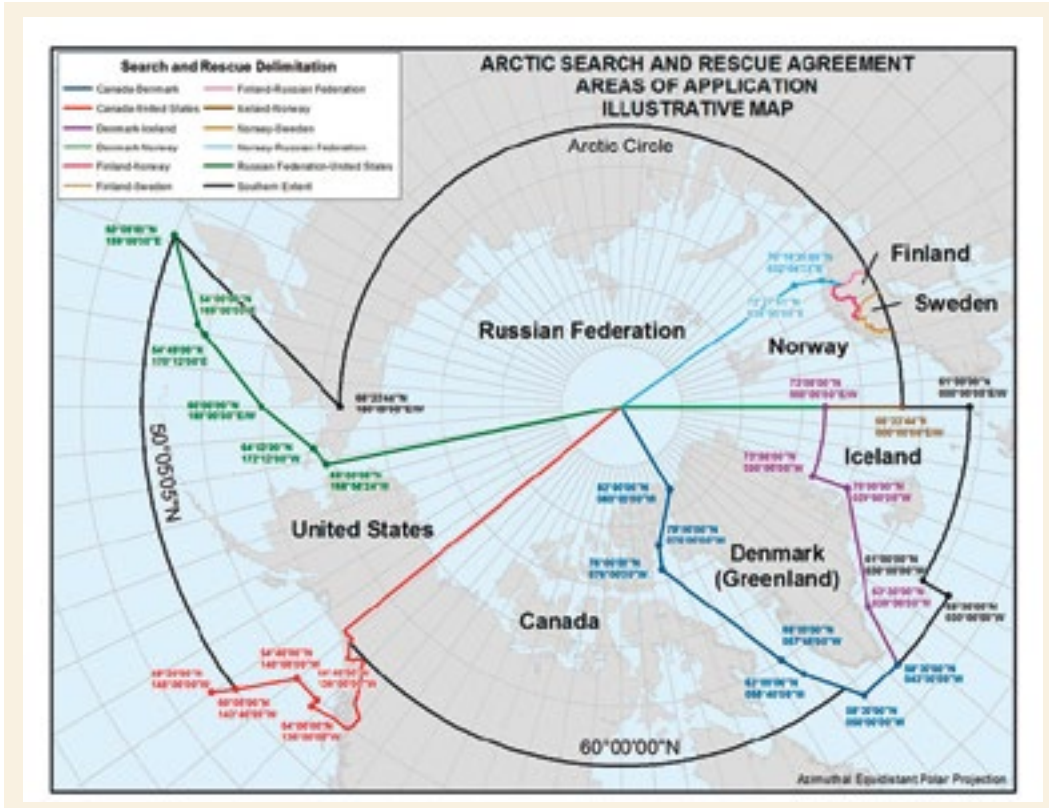
Blant andre Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Kystverket, og flere av Arktisk råds arbeidsgruppeformenn, er positive til utviklingen der det framforhandles juridisk forpliktende avtaler i regi av Arktisk råd. Det pekes også på at slike avtaler er et skritt i retning av at Arktisk råd får ytterligere politisk betydning.

263) Intervju med Fridtjof Nansens Institutt 17. februar 2012.

264) Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Regjeringen har signert kontrakt om levering av redningshelikoptre*. Pressemelding nr. 123-2013, 19. desember 2013.

265) Utenriksdepartementet, pressemelding, 22. oktober 2013.

Figur 11 Ansvarsområder i avtalen om søk og redning i Arktis



Kilde: www.regjeringen.no

6.2 Petroleumsvirksomhet i Arktis

Det er store variasjoner innenfor det som normalt defineres som Arktis når det gjelder operasjonelle forhold for petroleumsvirksomheten. Enkelte områder av arktisk er dekket av is hele året, andre steder har is enkelte år eller i perioder av året, mens andre områder, som det norske Barentshavet sør, ikke har is i det hele tatt. Likeledes er det store variasjoner i for eksempel temperaturer og havdyp. Utfordringene i Arktis hva gjelder petroleumsvirksomheten kan derfor ikke generaliseres, men vil variere stort på bakgrunn av blant annet klimatiske forhold, tilgjengelig infrastruktur, havdyp og miljøverdier i området.²⁶⁶ Eventuelle forurensende utslipp kan få store konsekvenser for et sårbart miljø. Arktisk råd har siden det ble opprettet, utarbeidet flere rapporter om petroleumsaktivitet i Arktis, og ministrene har ved flere av ministermøtene vist til og sluttet seg til rapportenes innhold og anbefalinger. I motsetning til skipsfart er leting etter og utvinning av olje og gass underlagt kyststatenes jurisdiksjon. Petroleumsvirksomhet er derfor i større grad et rent nasjonalt anliggende.

Det finnes ikke eksakte tall på olje- og gassforekomsten i Arktis. Det anslås at vel 20 prosent av verdens uoppdagede petroleumsressurser, 30 prosent av gassen og 13 prosent av oljen, befinner seg i Arktis.²⁶⁷ En stor del av ressursene antas å befinne seg i Russland, særlig gass.

²⁶⁶ E-post av 25. april 2014 fra Utenriksdepartementet.

²⁶⁷ United States Geological Survey (USGS), Science 29 May 2009, Vol. 324 no. 5931 s. 1175–1179. *Future emissions from shipping and petroleum activities in the Arctic*. Atmospheric Chemistry and Physics www.atmos-chem-phys.net/11/5305/2011/ 6. June 2011. Olje- og energidepartementet 17. oktober 2011 (Europaportalen, 29. oktober 2013).

I det norske formannskapsprogrammet i Arktisk råd ble det vist til de store petroleumsressursene og hvilke verdier disse kan representere for et samfunn. Det ble også lagt vekt på bærekraftig utnyttelse av disse ressursene og at Norge har etablert økosystembasert forvaltning som en ramme for utnyttelse av petroleumsressursene i et område som Barentshavet.

6.2.1 Petroleumsressursene i Arktis og forholdet til statene i Arktis

FNs havrettskonvensjon fra 1982 fastlegger kyststatene rettigheter og plikter på egen kontinentalsokkel og i egne farvann og soner.

Kontinentalsokkelen er den naturlige forlengelsen av kyststatens landmasse ut mot de store havdyp. Etter havretten har alle kyststater uten videre kontinentalsokkel ut til 200 nautiske mil (nm). Mange kyststater har kontinentalsokkel som strekker seg også ut over dette, og denne kontinentalsokkelen utenfor 200 nautiske mil må dokumenteres særskilt overfor Kontinentalsokkelkommisjonen i New York (*Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS*). Alle de fem polstatene har kontinentalsokkel som strekker seg ut over 200 nautiske mil.

Etter Havrettskonvensjonen har kyststaten suverene rettigheter over kontinentalsokkelen for å undersøke og utnytte dens naturforekomster, herunder petroleumsressursene. Blant de fem polstatene er det bare USA som ikke har ratifisert havrettskonvensjonen. Utenriksdepartementet viser imidlertid til at USA likevel etterlever konvensjonen og anser størstedelen av den for å være internasjonal sedvanerett. Det vises videre til at de fem polstatene i en erklæring fra 2008 (Ilulissaterklæringen) uttrykte enighet om at havretten utgjør det folkerettslige rammeverket all aktivitet i Polhavet. Det var under Norges formannsskapsperiode i Arktisk råd Utenriksdepartementet tok initiativ til at de fem polstatene skulle møtes for å få til en slik avklaring.

Utenriksdepartementet legger til at det foreligger uavklarte grensespørsmål mellom flere av Polhavsstatene. Norges kontinentalsokkel i nord ble avklart av Kommisjonen i 2009.

Utenriksdepartementet viser videre til Arktisk råds kriterier for vurdering av søknader om observatørstatus. For å kunne bli observatør må et søkerland blant annet anerkjenne de arktiske statenes suverene rettigheter og at havretten skal danne grunnlaget for samarbeid og aktivitet i Arktis. Land som Kina, India, Japan, Italia og Sør-Korea, og blant andre EU, har akseptert dette kriteriet.²⁶⁸

6.2.2 Olje og gassproduksjon i de nordlige norske havområdene

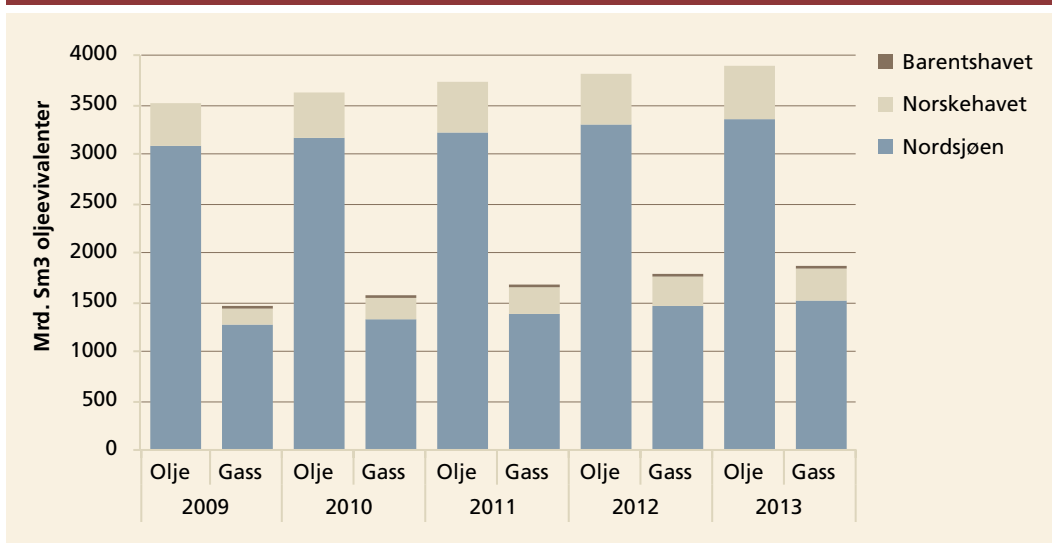
Norsk oljeproduksjon er gradvis redusert fra 3,4 mill. fat per dag i 2001 til 1,8 mill. fat per dag i 2013. Olje- og energidepartementet forventer at oljeproduksjonen vil øke noe de nærmeste årene. Gassproduksjonen utgjorde i 2013 109 mill. standard kubikk-meter (Sm³), dvs. at det har skjedd mer enn en dobling siden 2001.²⁶⁹

Figur 12 viser at olje- og gassproduksjonen på norsk kontinentalsokkel i Barentshavet i perioden 2009–2013 utgjorde en svært liten del av samlet olje- og gassproduksjon på norsk sokkel.

268) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

269) Oljedirektoratets produksjonsstatistikk (februar 2014).

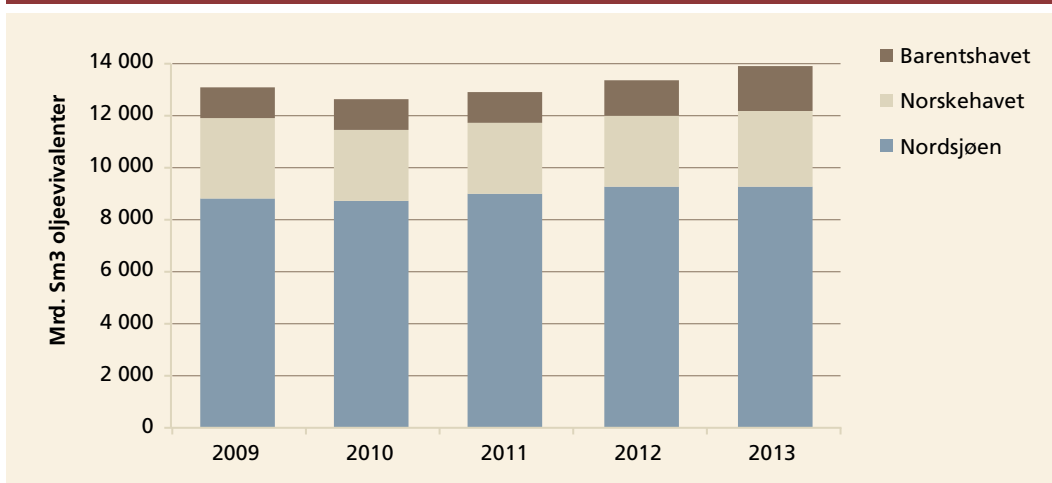
Figur 12 Olje- og gassproduksjon på norsk kontinentalsokkel, 2009–2013



Kilde: Oljedirektoratet

Oljedirektoratets ressursregnskap viser at de totale utvinnbare petroleumsressursene i norske farvann er beregnet til 14,2 mrd. Sm³ oljeevivalenter per 31. desember 2013. Som det framgår av figur 13, utgjør anslagene for petroleumsressurser i Barentshavet en relativt liten andel av de totale ressursanslagene (under 13 prosent).

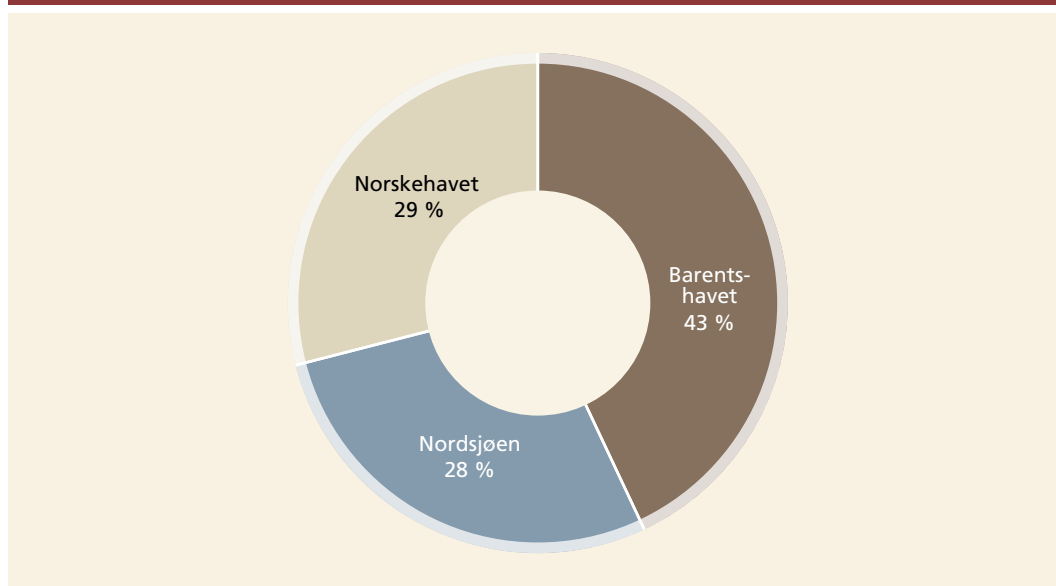
Figur 13 Totale petroleumsressurser på norsk kontinentalsokkel, 2009–2013



Kilde: Oljedirektoratet

Det legges vekt på å bidra til videreutvikling av petroleumsvirksomheten i Barentshavet, og for at virksomheten kan få betydning for lokal og regional verdiskapning. Oljedirektoratet anslår at 43 prosent av de uoppdagede ressursene på norsk sokkel finnes i Barentshavet, slik det framgår av figur 14. Fordelingen av de uoppdagede ressursene viser ifølge Olje- og energidepartementet at det er betydelig potensial for økt petroleumsvirksomhet i norsk del av Barentshavet. Ifølge departementet er det etablert et omfattende og godt regelverk for å sikre en forsvarlig ressursforvaltning innenfor rammene av en bærekraftig utvikling i disse områdene. Departementet viser videre til at interessen fra oljeselskapene for de nordligste delene av norsk sokkel er stor noe den 22. konsesjonsrunden viste med tildeling av 20 utvinningstillatelser i Barentshavet og 4 i Norskehavet.

Figur 14 Uoppdagede ressurser fordelt på områder, 2013



Kilde: Oljedirektoratet

6.2.3 Aktiviteter i Arktisk råd innen petroleumsvirksomhet

Flere av Arktisk råds arbeidsgrupper arbeider med spørsmål relatert til petroleumssektoren. Ifølge Miljødirektoratet er dette et område der flere av arbeidsgruppene supplerer hverandre. AMAP jobber med kartlegging av petroleumsaktivitet i Arktis og hvordan denne kan påvirke miljøet, PAME utarbeider forslag til retningslinjer for olje og gassvirksomhet i Arktis, EPPR jobber med beredskap mot akutt forurensning og tiltak for håndtering av miljøkatastrofer, CAFF vurderer effekter av eventuelle oljesøl på biologisk mangfold.

Arbeidsgruppene AMAP, EPPR og PAME har alle lagt fram rapporter som direkte omhandler olje- og gassvirksomhet i Arktis. Disse er oppsummert i tabell 6.

Tabell 6 Rapporter fra Arktisk råds arbeidsgrupper om petroleumsvirksomhet i Arktis

	Type rapport og innhold	Omtalt på ministermøte	Kommentarer til rapporten
1997	Retningslinjer for olje- og gassvirksomhet i Arktis	Ja, i 1998. Det ble sagt at landene skulle fremme bruken av disse retningslinjene.	Dette er en PAME-rapport som blant annet inneholder konsekvensutredning, omtale av innbyggerne i Arktis, bærekraft og bevaring av flora og fauna, sikkerhet og miljøforvaltning og miljøovervåking.
2002	Retningslinjer for olje- og gassvirksomhet i Arktis, oppdatering	Rapporten ble ikke direkte omtalt på ministermøtet, men det ble vist til viktigheten av god forvaltning på dette området.	Dette er en PAME-rapport som omhandler de samme temaene og omtaler nye som operasjonell drift og ulykker.
2004	Retningslinjer for omlasting av raffinerte olje og oljeprodukter i arktiske farvann	Ja, i 2004. Det ble sagt at landene skulle videreformidle informasjonen.	Dette er en PAME/EPFR-rapport om steg-for-steg-prosessen for leveranser av olje til industri og andre skip i Arktis.
2007	Utredning om olje og gass	Ja, i 2009. Ministermøtet sluttet seg til utredningen og konklusjonene.	Rapporten er en AMAP-oppsummering av aktivitet og risiko forbundet med petroleumsaktivitet i Arktis.
2009	Retningslinjer for olje- og gassvirksomhet i Arktis, oppdatering	Ja, i 2009. Landene ble oppfordret til å legge disse retningslinjene til grunn som en minimumsstandard.	Dette er en PAME-rapport som oppdaterer informasjonen fra den forrige rapporten fra 2002.
2010	Utredning om olje og gass, volum I og II	Nei, ikke direkte.	Utredningen er utgitt i to rapporter om aktivitet og risiko og en oppsummering. AMAP-rapporten omhandler petroleumsaktivitet i Arktis, sosiale og økonomiske effekter av slik virksomhet, forurensende stoffer forbundet med slik aktivitet og virkninger på miljø og helse og dessuten det arktiske økosystemet.
2011	Utredning om olje og andre farlige og giftige stoffer i arktiske farvann	Ja, i 2011. Ministermøtet ønsket rapporten velkommen og ba SAO-ene om videre oppfølging.	Dette er en EPFR-rapport som oppsummerer kunnskapen om hvordan olje og andre farlige og giftige stoffer oppfører seg i isfylte farvann.
2013	Anbefalt praksis for å forhindre oljesøl i Arktis og oppsummerende report og anbefalinger for å forhindre marin oljesøl i Arktis	Ja, i 2013. Ministermøtet ønsket rapportene velkommen og oppmuntret landene til å fortsette arbeidet innenfor de anbefalte områdene.	Rapporten beskriver flere observasjoner og praksis som kan brukes for å redusere risikoen for oljeutslipp.

Tabell 6 viser at det er utarbeidet flere rapporter om olje- og gassvirksomhet i Arktis. Retningslinjene som er utarbeidet i 2002, er ifølge PAME tiltenkt alle de arktiske statene på områdene planlegging, leting, utvikling, produksjon og avviking. I AMAPs utredninger kartlegges aktivitet, risiko og effekt av petroleumsaktivitet i Arktis.

Ingen av informantene har trukket fram disse rapportene som sentrale i samme grad som rapporter innen miljø og skipsfart. Arktisk råds sekretariat viser til retningslinjene som er utarbeidet, men legger til at disse kun er retningsgivende for landene. Miljødirektoratet viser til at innen olje- og gasssektoren er den nasjonale politikken i Norge strengere enn anbefalinger som kommer gjennom Arktisk råd.

Olje- og energidepartementet viser til Ottawa-erklæringen om at arbeidet i Arktisk råd skal tuftes på to pilarer: bærekraftig utvikling og miljø. Etter departementets

vurdering synes det som om Arktisk råd har bygget opp god kunnskap om miljøspørsmål. Samtidig har arbeidet i liten grad vært konsentrert om økonomisk aktivitet og verdiskapning, som er et ledd i en bærekraftig utvikling.

Olje- og energidepartementet kjenner bare til én rapport i regi av Arktisk råd som omhandler petroleumsvirksomhet i Arktis. Andre arbeider er gjennomført i tilknytning til olje- og gassvirksomhet, men etter departementets vurdering omfatter disse primært miljøspørsmål. Departementet viser til at siden Arktisk råd også er opprettet for å arbeide med bærekraftig utvikling, ville det neppe være unaturlig om studiene og analysene også dreide seg om økonomisk utvikling. Olje- og energidepartementet viser for øvrig til at dokumenter i regi av Arktisk råd om olje- og gassvirksomhet i liten grad har blitt benyttet i departementets arbeid. Det mest relevante for departementets arbeid med petroleumsvirksomhet sør i Barentshavet er derfor erfaringene fra andre deler av norsk sokkel.

Utenriksdepartementet viser videre til at selv om petroleumsaktivitet er et nasjonalt anliggende, samarbeider Norge også med andre arktiske land gjennom blant annet Arktisk råd for å utvikle retningslinjer for olje- og gassaktivitet i Arktis. Olje- og energidepartementet opplyser i denne sammenheng at det ble konsultert underveis i arbeidet med *Offshore Oil and Gas Guidelines* fra 2009. Departementet har ellers ikke deltatt i utformingen av andre dokumenter eller produkter fra Arktisk råd. Oljedirektoratet har så vidt Olje- og energidepartementet kjenner til, ikke vært involvert i arbeidet under Arktisk råd.²⁷⁰

Fridtjof Nansens Institutt viser til at på olje og gassområder har de arktiske statene i større grad funnet egne løsninger for sin nasjonale forvaltning.²⁷¹

Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet viser for øvrig til at det er lagt fram helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene. Forvaltningsplanen for Barentshavet (og Lofoten) ble sist oppdatert i mars 2011. Formålet med forvaltningsplanen er å legge til rette for bærekraftig bruk av ressursene og økosystemtjenester og samtidig opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte, produktivitet og naturmangfold. Fiskeri- og kystdepartementet opplyser at arbeidet med økosystembasert forvaltning har fungert godt i Arktisk råd – rådet har lyktes med å frambringe ulike erfaringer fra noen av de Arktiske statenes forvaltning.

Havforskningsinstituttet viser til at Barentshavet er et rent havområde med få forurensningskilder, men at langtransportert forurensning kan virke negativt inn på det rene havet.²⁷² Det er heller ikke påvist negative miljøeffekter av den operasjonelle petroleumsvirksomheten i Barentshavet.²⁷³ Per medio 2013 kan det ifølge Havforskningsinstituttet konkluderes med at forvaltningen av Barentshavet er bærekraftig og miljøtilpasset. Forvaltningsplanen for Barentshavet er et viktig skritt på veien for å få til en helhetlig tenkning om den samlede påvirkningen og belastningen av havområdene. I praksis vil forvaltningsplanen bidra til å regulere og avstemme petroleumsvirksomheten opp mot andre sektorer og interesser.²⁷⁴

Ministrene opprettet en ekspertgruppe for økosystembasert forvaltning på møtet i 2011, og en rapport om økosystembasert forvaltning ble lagt fram i Kiruna i 2013. Ministrene sluttet seg til definisjoner, prinsipper og rapportens anbefalinger, og oppfordret landene til å iverksette denne typen forvaltning for det marine miljøet.

270) Svar fra Olje- og energidepartementet 18. februar 2013.

271) Intervju med Fridtjof Nansens Institutt 17. februar 2012.

272) Havforskningsinstituttet (2013) *Havforskningsrapporten 2013, Fisken og havet*. Særnummer 1-2013, s. 97. Miljøstatus i Norge viser til lignende beskrivelser.

273) Miljøstatus i Norge [lesedato 2. november 2013].

274) Intervju med Havforskningsinstituttet 22. april 2013.

6.3 Arbeid med beredskap mot akutt forurensning

Økende skipstrafikk og økende petroleumsaktivitet stiller store krav til beredskap mot akutt forurensning.²⁷⁵ Det arktiske miljøet er særlig sårbart overfor denne typen forurensning, og forholdene er krevende med ekstrem kulde, is og mørketid store deler av året. Beredskap mot akutt forurensning er en tilleggsbeskyttelse som skal redusere eventuelle negative miljøkonsekvenser ved akutte utslipp forårsaket av uhell med skip eller som følge av petroleumsaktivitet.

6.3.1 Økende vektlegging av beredskap mot akutt forurensning i Arktisk råd

Beredskap mot akutt forurensning har vært et tema gjennom samarbeidet i Arktisk råd siden rådet ble opprettet i 1996.

I Arktisk råd er det særlig arbeidsgruppen EPPR som arbeider med forebyggende tiltak og beredskap mot akutt miljøforurensning i Arktis. Målet er å bidra til å beskytte det arktiske miljøet mot akutte utslipp av forurensende materiale (inkludert radioaktivt materiale). De øvrige arbeidsgruppene har i noen tilfeller også omtalt oljevernberedskap i sitt arbeid.

Innen petroleumssektoren ble det i punkt 6.2, Tabell 6, vist en oversikt over sentrale rapporter som Arktisk råd har utarbeidet på olje- og gassektoren. Flere av disse rapportene omtaler også beredskap mot akutt forurensning.

På ministermøtet i Tromsø i 2009 var alle de arktiske statene enige om at utviklingen av beredskap mot forurensning skulle fortsette, og at slik beredskap for hele Arktis er viktig for å beskytte miljøet. Statene var også enige om å styrke arktisk samarbeid om forebygging av og beredskap mot akutt forurensning av olje og annen farlig forurensning. Dette temaet ble tatt opp igjen i 2011, og ministrene etablerte en særskilt arbeidsgruppe for utvikling av en oljevernavtale for de arktiske statene. På ministermøtet i Kiruna i 2013 signerte de arktiske statene en juridisk forpliktende oljevernavtale for Arktis (Arktisk råds andre juridiske avtale). Avtalen skal blant annet forenkle håndteringen av internasjonal assistanse ved omfattende akutt forurensning i Arktis.



Øvelse i oljevernberedskap. De arktiske landene har gjennom Arktisk råd forhandlet fram en oljevern-avtale der de blant annet har påtatt seg å ha nasjonale planer og systemer for rask og effektiv håndtering av oljesøl. Her brukes en imitasjon av olje.

Foto: © Arktisk råds sekretariat

275) Med akutt forurensning menes forurensning av betydning som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av forurensningsloven.

Oljevernavtalen som ble framforhandlet gjennom Arktisk råd

Gjennom oljevernavtalen er de arktiske statene enige om å styrke samarbeidet, koordineringen og assistansen med hensyn til beredskap og respons mot akutt forurensning av olje for å beskytte det arktiske miljøet. EPPR viser til at årsaken til at ikke annen akutt forurensning ble tatt med i avtalen, var at en innlemmelse av andre utslippsstoffer enn olje ville gjøre det vanskelig å få ferdig avtalen til ministermøtet i Kiruna.

I oljevernavtalen, som ble framforhandlet gjennom Arktisk råd, vises det til at partene må ha et nasjonalt system som raskt og effektivt kan håndtere hendelser med oljesøl, og at det skal ligge nasjonale planer til grunn for dette arbeidet. Det framgår også av avtalen at partene kan be om assistanse fra hverandre ved en akutt hendelse. Partene skal videre fremme samarbeid, for eksempel gjennom felles øvelser.

Flere informanter peker på at avtalen er et skritt i riktig retning for oljevernet i Arktis.²⁷⁶ Nordisk råd og enkelte naturvernorganisasjoner peker samtidig på at avtalen ikke er tilstrekkelig, og at det er behov for en mer forpliktende avtale. Nordisk råd viser videre til at de arktiske statene burde gjøre det juridisk bindende å ta inn beste praksis i nasjonale lover om olje- og gassutvinning i de arktiske områdene.²⁷⁷ Til dette kommenterer Samferdselsdepartementet at det falt utenfor mandatet gitt av Arktisk råds medlemsland å innlemme forebyggende tiltak i en avtale om oljevernberedskap.

Miljøverndepartementet er kjent med at enkelte NGO-er har kritisert avtalen for å være innholdsløs, blant annet i lys av det eksisterende avtaleverket på dette feltet. Men etter Miljøverndepartementets og EPPRs vurdering gir avtalen et godt grunnlag for avklaring av ansvar, koordinering og samhandling innen oljevern. Gjennom avtalen er det også stadfestet et fast kontaktpunkt i den enkelte arktiske stat hvis uhellet skulle være ute.

Utenriksdepartementet viser til at ministermøtet i Kiruna i 2013 besluttet å opprette en særskilt arbeidsgruppe som Norge og Russland skal lede. Målet for gruppen er å utarbeide en handlingsplan for forebygging og håndtering av oljeutslipp fra skipsfart og aktiviteter offshore og på land.²⁷⁸ EPPR utelukker ikke at statene kan bli enige om en arktisk avtale om forebygging av oljeforurensning.²⁷⁹

EPPRs øvrige arbeid med tiltak mot akutt forurensning

I tillegg til bidragene i PAMEs oljeguider har EPPR utarbeidet flere guider og utredninger om akutt forurensning, jf. tabell 7.

276) Det gjelder Miljøverndepartementet, Kystverket og EPPR og dessuten Nordisk råd. I tillegg gjelder det Verdens villmarksfond og Greenpeace.

277) Nyhetssak Nordisk råd 17. mai 2013.

278) Intervju med Utenriksdepartementet 14. juni 2013.

279) Intervju med EPPR 8. mai 2013.

Tabell 7 Arbeidsgruppen EPPRs guider om og vurderinger av oljevernberedskap

Offisielt navn på engelsk	Type rapport og innhold	Omtalt på minstermøte
Environmental Risk Analysis of Arctic Activities (1998)	Risikoanalyse av arktiske aktiviteter (1998)	Ja, de noterte seg denne analysen.
Field Guide for Oil Spill Response in Arctic Waters (1998)	Guide for håndtering av oljesøl i arktiske farvann	Ja, de ønsket den velkommen og uttrykte at den er en kilde til informasjon om det aktuelle teamet.
Circumpolar Map of Resources at Risk from Oil Spills in the Arctic (2002)	Kart for hele Arktis over ressurser som er utsatt ved oljesøl	Dette er ikke omtalt.
Arctic Shoreline Clean-up Assessment Technique (SCAT) Manual (2004)	Manual for opprensning av strandsonen	Ja, de noterte seg denne manualen.
Arctic Guide (updated document of December 31, 2008) – Information on emergency systems and contact points, overview of environmental risks, and applicable agreements	Arktisk guide, oppdatering av informasjon om beredskaps-systemer og kontaktinformasjon oversikt over miljørisiko og gjeldende avtaler	Det var ingen direkte henvisning til dette dokumentet.
Guidelines and Strategies for Oily Waste Management in the Arctic Region featuring the Oily Waste Calculator Tool 2009	Guide og strategier for olje-avfallshåndtering i den arktiske regionen	Nei, det var ingen direkte henvisning til dette dokumentet. Den ble omtalt i SAO-rapporten til ministerne på minstermøtet i 2011.
Behaviour of oil and other Hazardous Substances in Arctic waters (BoHaSA)	Olje og andre farlige stoffer i arktiske farvann (BoHaSa)	Ja, de ønsket denne rapporten velkommen.
Recommended practices RP3-report	Anbefalt praksis for å forhindre oljesøl	Ja, de ønsket denne rapporten velkommen.
Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic – signed version with original appendix	Oljevernavtalen, omtalt over	Avtalen er omtalt over.

Tabell 7 viser at flere av EPPRs utredninger om petroleumssektoren har vært omtalt på minstermøtene. Bortsett fra oljevernavtalen har ikke de skriftlige produktene blitt gitt samme tyngde av ministrene som Arktisk råds utredninger på områdene miljø og skipsfart. Ministrene ønsker disse oljevinguidene velkommen, eller de noterer dem seg. Enkelte av guidene er ikke omtalt direkte av ministrene. Dette bildet er for øvrig i tråd med Oran Youngs studie om Arktisk råd av 2012, der det vises til at EPPR som arbeidsgruppe, akkurat som ACAP og SDWG, har hatt mindre effekt blant arbeidsgruppene. Denne studien fanget imidlertid ikke opp arbeidet med avtalen om oljesøl.

EPPRs generelle inntrykk er at mange av retningslinjene og rapportene som er utarbeidet av EPPR, brukes av ulike aktører. Det kan imidlertid være en utfordring å gjøre denne kunnskapen som sammenfattes av Arktisk råd, kjent i en videre krets enn blant arbeidsgruppene.

Ifølge EPPR bidrar rapportene til ny aktivitet og videreutvikling av arbeidet med oljevernberedskap. Som en oppfølging av EPPRs rapport om anbefalt praksis for å forhindre oljesøl, *Recommended Practices for Arctic Oil Spill*, arbeides det med å få gjennomført en miljørisikoanalyse for det sirkumpolare Arktis, slik det er anbefalt i rapporten. En slik analyse vil i så tilfelle omfatte skipsfart og petroleumsvirksomhet.

EPPR mener at samarbeidet med andre internasjonale fora også er viktig for det arktiske beredskapsarbeidet. IMO har for eksempel bedt EPPR om å bistå i arbeidet med en ny IMO-guide om håndtering av oljeutslipp i snø og isfylte farvann. EPPRs norske formannskap opplyser at det legges vekt på å gi informasjon om gruppens

arbeid i relevante internasjonale fora, for eksempel i møter i tilknytning til Bonn-avtalen²⁸⁰, København-avtalen²⁸¹ og IMOs tekniske gruppe som behandler spørsmål tilknyttet OPRC-konvensjonen²⁸², og med Det europeiske sjøsikkerhetsbyrået, EMSA²⁸³.

EPPR presiserer at det gjenstår mye arbeid for å forstå og håndtere olje i isbelagte områder på en bedre måte. I den forbindelse er det viktig med samarbeid med olje-industrien og at relevante faglige eksperter trekkes inn i arbeidet.

Forholdet mellom norsk oljevernberedskap og Arktisk råd

Kystverket framhever at Norge etter deres vurdering allerede har en forvaltnings-praksis som er i tråd med retningslinjer som utarbeides av Arktisk råd, og at det ofte er Norge som er initiativtaker og pådriver i Arktisk råd.

Kystverket mener at Norge har nytte av kunnskapen og retningslinjene som fram-skaffes av Arktisk råd, enten ved å bringe disse inn i andre internasjonale prosesser eller ved at de tilfører noe på områder der Norge ikke har spesiell erfaring. Kystverket trekker fram konkrete eksempler, blant annet rapporten om oljesøl i arktiske farvann²⁸⁴, som nyttige. Manualen for gjennomføring av strandrensing etter oljeutslipp²⁸⁵ har ifølge Kystverket også vært nyttig. Denne manualen ble brukt i forbindelse med en strandmanual som Kystverket utarbeidet i samarbeid med Norsk oljevernforening for operatørselskaper. Rapporten om olje og andre farlige stoffer i Arktis²⁸⁶ frambrakte også mye informasjon som Kystverket har praktisk nytte av.

Når det gjelder ytterligere detaljer, vises det til vedlegg 7.

280) Dette er en avtale om varsling, bistand og miljøovervåking mellom landene som grenser til Nordsjøen. Målet er å begrense skade fra olje og andre farlige stoffer.

281) Dette er en avtale om samarbeid for å bekjempe forurensning av havet som skyldes olje eller andre skadelige stoffer mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige.

282) *International convention on oil pollution preparedness, response and cooperation* er en internasjonal konvensjon om beredskap, aksjon og samarbeid ved oljeforurensning fra 1990. Se St.prp. nr. 93 (1992–1993) *Samtykke til ratifikasjon av Internasjonal konvensjon om beredskap, aksjon og samarbeid ved oljeforurensning, 1990*.

283) *European Maritime Safety Agency*.

284) EPPR (1998) *Field Guide for Oil Spill Response in Arctic Waters*.

285) EPPR (2004) *Arctic Shoreline Clean-up Assessment Technique (SCAT) Manual*.

286) EPPR (2011) *Behavior of oil and other Hazardous Substances in Arctic waters, BoHaSa*.

7 Arktisk råd og urfolk i Arktis

Arktisk råd er det eneste organet som samler representanter for alle urfolk i Arktis. Gjennom grunnlagsdokumentet til Arktisk råd, Ottawa-erklæringen, bekrefter rådets medlemsstater sine forpliktelser overfor urfolkene i Arktis når det gjelder deres levekår, og at de arktiske urfolkene og deres lokalsamfunn representerer et unikt bidrag i dette området. Medlemsstatene anerkjenner betydningen av de arktiske urfolkenes tradisjonelle kunnskap i forståelsen av det sirkumpolare Arktis. Medlemsstatene viser også til at urfolkene i Arktis og deres samfunn skal involveres i arbeidet med å fremme samarbeid, koordinering og samhandling mellom de arktiske statene med hensyn til bærekraftig utvikling og beskyttelse av det arktiske miljøet. I alle ministererklæringene hvert annet år i perioden 1998–2013 er det gjentatt hvilken betydning det har å ivareta interessene til urfolkene i Arktis og betydningen av at disse deltar i arbeidet til Arktisk råd.²⁸⁷



Arktisk råds medlemsstater har i alle ministererklæringene siden 1998 framhevet betydningen av å ivareta urfolkenes interesser, og av at urfolkene i Arktis deltar i arbeidet i Arktisk råd. Seks urfolksorganisasjoner er faste medlemmer av Arktisk råd. I tillegg deltar sametingspresidenten i den norske delegasjonen på Arktisk råds ministermøter, her fra Kiruna i 2013.

Foto: Jonas Karlsbakk/BarentsObserver

De arktiske urfolkene er gjennom sine seks interesseorganisasjoner også de eneste som utover de åtte medlemsstatene har status som permanente deltakere i Arktisk råd. I norsk sammenheng stiller Samerådet, og ikke Sametinget, i Arktisk råd som representant for det norske samefolket. Samerådet er en ikke-statlig organisasjon (NGO) som representerer norske, svenske, finske og russiske sameorganisasjoner. Samerådet viser til at Arktisk råd er unikt internasjonalt idet det ikke finnes noe annet internasjonalt organ der urfolk har en garantert plass i rådets høyeste forsamling – ministermøtene.²⁸⁸

287) Se ulike formuleringer som er forbeholdt urfolksgruppene i de arktiske ministererklæringene i perioden 1998–2013.

288) E-post med vedlegg fra Samerådet av 24. juni 2013.

Faktaboks 10 Samerådet

Samerådet er et samisk kulturpolitisk og politisk samarbeidsorgan for de samiske organisasjonene i Finland, Norge, Sverige og Russland. Rådets hovedmål er å ivareta samenes interesser som ett folk, styrke samenes samhörighet over grensene og arbeide for at samene også i framtiden erkjennes som ett folk.

Samefolkets kulturelle, politiske, økonomiske og sosiale rettigheter skal sikres dels ved hvert enkelt lands lover og dels i avtaler mellom de berørte stater og samenes representative organer.

Samerådet ble tidligere omtalt som Nordisk sameråd. Nordisk sameråd ble grunnlagt i 1956, men den første internasjonale samiske konferansen ble arrangert allerede i 1953 i Jokkmokk i Sverige. På denne konferansen ble det satt ned en komité som skulle etablere et felles sameråd.

Kilde: FNs rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter, 2011

Det er videre et politisk ønske om å involvere Sametinget så mye som mulig i Arktisk råd, og dette er ifølge Utenriksdepartementet en av grunnene til at den norske same-tingspresidenten møter i den norske delegasjonen til Arktisk råds ministermøter. I tillegg avsetter utenriksministeren deler av sin tildelte taletid i ministermøtet til sametingspresidenten.²⁸⁹

Representanter fra Sametinget deltar på embetsmannsmøtene (SAO-møtene) som en del av den norske delegasjonen, men deltar ikke direkte i Arktisk råds arbeidsgrupper. Representanter for Sametinget opplyser i intervju at Sametinget ønsker å være bedre integrert i Arktisk råds arbeid.²⁹⁰

Faktaboks 11 Sametinget (Sámediggi)

Sametinget ble etablert på bakgrunn av lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven). Sametinget er et politisk valgt organ som representerer samene, og som skal utføre administrative oppgaver delegert gjennom lov eller gjennom avtaler med norske myndigheter.

Organet skal styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser i Norge, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeide med å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Sametinget har beslutningsmyndighet på saksområder der sentrale myndigheter har overført slik myndighet, som samisk kulturminnevern, opplæring, språk, næring og kultur.

Kilde: www.sametinget.no

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for at hensynet til samiske interesser blir inkludert i utformingen av politikken på alle aktuelle områder, og koordinerer og samordner kontakten med Sametinget. Departementet har videre ansvar for å koordinere samiske saker, men hovedansvaret for de konkrete sakene ligger ofte i de respektive fagdepartementene.

Utenriksdepartementet har ansvar for forvaltningen av urfolksspørsmål utenfor Norge eller mellom stater. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at departementet ikke har spilt noen sentral rolle i Arktisk råd, men at det har hatt en tilbaketrukket rolle og ikke vært involvert. Fornyings-, administrasjons- og

289) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

290) Intervju med representanter for Sametinget 31. mai 2012.

kirkedepartementet viser imidlertid til at departementet i løpet av 2013 har blitt mer involvert i forvaltningens arbeid med Arktisk råd.²⁹¹

Faktaboks 12 Samer i Norge

I Norge bor det samer over hele landet. De mest konsentrerte bosettingsområdene, der samene til dels er i flertall, ligger i utkantstrøk nord for Saltfjellet. Samene har tradisjonelt vært inndelt i følgende fire hovedgrupper basert på levesett og bosetning: sjøsamer, elve- og innsjøsamers, skogssamer og fjellsamer.

De tradisjonelle bosetningsområdene til samene i Norge er i de tre nordligste fylkene samt Nord- og Sør-Trøndelag og Hedmark. Siden 1970-tallet har det vært stor utflytting fra tradisjonelle samiske kommuner til mer sentrale strøk og til byer i Norge. Det er derfor en betydelig samisk populasjon bosatt i de norske byene, men antallet samer som er bosatt i disse byene, er det ikke mulig å tallfeste.

Det er anslagsvis mellom 70 000 og 100 000 samer bosatt i Norge, men det finnes ikke noe register som kan gi et eksakt tall på den samiske befolkningen.

Kilder: <http://snl.no/samer> (3. april 2013) og Sørli og Broderstad, 2011

7.1 Arktisk råds arbeid med spørsmål som gjelder urfolk

I Arktisk råd skal særlig arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, *Sustainable Development Working Group* (SDWG), arbeide med spørsmål som gjelder urfolk i Arktis. Ett av de overordnede målene til denne arbeidsgruppen er å bidra i arbeidet med å beskytte og underbygge miljø, økonomi, kultur og helse til arktiske urfolk og deres samfunn. Arbeidsgruppen opplyser at det arbeides mer på tvers av arbeidsgruppene, og at SDWG bidrar i mange av de øvrige arbeidsgruppene.²⁹² Også de andre arbeidsgruppene kan ta opp temaer som direkte gjelder urfolk. Særlig AMAP, som blant annet har som mandat å overvåke og vurdere forurensning og klimaendringer, tar opp forhold som berører urfolk.²⁹³ De øvrige arbeidsgruppene prosjekter vil også arbeide med forhold som direkte eller indirekte angår urfolks.

Det finnes ikke en samlet oversikt – i form av et arkiv – over antall prosjekter som SDWG har gjennomført siden arbeidsgruppen ble etablert i 1998. Ifølge SDWG gir arbeidsgruppens hjemmeside best oversikt, også over de største prosjektene som er gjennomført siden 1998. Det pågår imidlertid et etterarkiveringsarbeid i regi av det permanente sekretariatet i Tromsø.²⁹⁴

I henhold til SDWGs hjemmeside er det utarbeidet i overkant av 30 rapporter av ulikt omfang²⁹⁵ som omhandler flere fagfelt og områder under SDWGs mandat, som helse, likestilling, generelle levestandarder, språk, økonomiske aspekter i Arktis, klimatilpasning og ressursforvaltning (fiskeri, reinsdyrhold og gruvedrift). Rapportene kan også inneholde anbefalinger til medlemstatene om tiltak for å styrke arbeidet overfor urfolk.

Ifølge tidligere leder for SDWG (2011–2013) spenner prosjektene deres for bredt. Her vises det også til det er vanskelig å se en klar sammenheng mellom SDWGs egne

291) E-post fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 27. september 2013.

292) Originaltekst: "to protect and enhance the environment and the economies, culture and health of Indigenous Peoples and Arctic communities ...". Arktisk råd om SDWG.

293) AMAP har for eksempel studert sammenhengen mellom kosthold og miljøgifter, jf. *Persistent Toxic Substances, Food Security and Indigenous Peoples of the Russian North*. Final Report. AMAP, Oslo, 2004. 192 p. AMAP Report 2004:2. Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

294) Intervju med lederen for SDWG (Chair) etter Sveriges formannskapsperiode.

295) Rapportenes størrelse og omfang varierer – noen er oppsummeringer fra faglige symposier, mens andre er større utredninger på flere hundre sider.

prosjekter, også begrenset til de som pågår nå. Alle prosjektene tar imidlertid opp forhold som angår menneskelige forhold, noe som er i tråd med intensjonen. At SDWGs prosjekter nå er for bredt anlagt, bekreftes også av Kankaanpää og Youngs undersøkelse. Den viser at respondentene mener at SDWG generelt har liten betydning, og at antallet små og lite relaterte prosjekter må reduseres. Gjennomgangen av ministererklæringene fra perioden 1998–2013 viser at svært få av rapportene og de tilhørende anbefalingene om urfolk blir tatt opp på ministermøtene (for detaljer, se vedlegg 8).

Utenriksdepartementet opplyser i intervju²⁹⁶ at SDWG er den arbeidsgruppen som har de største utfordringene. Denne arbeidsgruppen har et vidt mandat ettersom den omhandler samfunnsfaglige problemstillinger som det kan være krevende å definere. Miljøverndepartementet og Arktisk råds sekretariat viser også til at det er gjort lite konkret utredningsarbeid i Arktisk råd om urfolk.²⁹⁷

Utenriksdepartementet og sekretariatet trekker likevel fram at Arktisk råd gjennom SDWG har satt i gang et stort prosjekt, EALÁT, som tar for seg utfordringer innen reindrift i arktiske strøk (for omtale, se vedlegg 8). Utenriksdepartementet viser også til at SDWG gjør et viktig arbeid med for eksempel å sammenstille sammenlignbar statistikk for hele det arktiske området, blant annet av en rekke helseindikatorer.

Sametinget opplyser i intervju at etter deres vurdering fungerer arbeidsgruppen SDWG godt, men de understreker at det er viktig å styrke denne arbeidsgruppens status. Sametinget opplever at SDWG ikke har den samme statusen i Arktisk råd som de øvrige arbeidsgruppene har.

7.2 Generelt om urfolksdeltakelse i Arktisk råd-prosjekter

Alle Arktisk råds arbeidsgrupper uttaler at urfolksorganisasjonene alltid er velkommen til å delta på arbeidsgruppemøter, i prosjekter og på øvrige aktiviteter. Samerådet uttaler at det er godt inkludert både i Arktisk råd generelt og i arbeidsgruppene.²⁹⁸ Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det opplever samarbeidet mellom medlemslandene og urfolksorganisasjonene i Arktisk råd som svært konstruktivt.²⁹⁹

Sametinget viser imidlertid til at den reelle deltakelsen fra de seks urfolksorganisasjonene er for svak. Flere, inkludert Utenriksdepartementet, Samerådet og Sametinget, peker på at det ikke er tilstrekkelige økonomiske midler til å sikre at urfolksorganisasjonene kan delta i all aktivitet i arbeidsgruppene. Både Utenriksdepartementet og Samerådet peker på at deltakelse av urfolk burde ha vært lagt inn som en del av finansieringen av det enkelte prosjektet.³⁰⁰ Utenriksdepartementet viser også til at hver stat bør være ansvarlig for grunnfinansieringen av egne urfolk.

Flere peker på at deltakelsen i arbeidsgruppene i tillegg er et spørsmål om å ha tilstrekkelig kunnskap. Arktisk råds arbeidsgrupper er involvert i flere fagområder som krever særskilt kunnskap, og urfolksorganisasjonene har ikke nødvendigvis tilstrekkelig med midler til å rekruttere fagekspertise som kan bidra i arbeidet til de ulike arbeidsgruppene.³⁰¹ Det kan også være et spørsmål om prioritering mellom Arktisk råds oppgaver og egne næringsinteresser.³⁰²

296) Intervju med Utenriksdepartementet 13. september 2012.

297) Intervju med Miljøverndepartementet 26. august 2013.

298) E-post med vedlegg fra Samerådet av 24. juni 2013.

299) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

300) Intervju med Utenriksdepartementet 9. februar 2012.

301) Samerådet, Sametinget, AMAP og SDWG.

302) Intervju med SDWG 10. juni 2013.

Da Arktisk råd ble opprettet, ble det i Ottawa-erklæringen vist til betydningen av den tradisjonelle kunnskapen som urfolk besitter. Samerådet og Sametinget mener at Arktisk råd ikke har fulgt opp dette godt nok. Miljøverndepartementet viser også til at integreringen av tradisjonell kunnskap kan være krevende.

I vedlegg 8 er det gitt en beskrivelse av hva Arktisk råd har arbeidet med på urfolksområdet. I beskrivelsen er det lagt vekt på det som er trukket fram i ministererklæringene, og statusen for norske samer innenfor de ulike områdene.

8 Vurderinger

Nordområdene er Norges viktigste strategiske satsingsområde, og Arktis utgjør en betydelig del av den samlede nordområdepolitikken. Å sikre bærekraftig utvikling i nordområdene er først og fremst et nasjonalt ansvar, men flere av utfordringene forutsetter felles løsninger på tvers av de arktiske statene. Nasjonalt er det bred enighet om at arktiske problemstillinger som krever internasjonale løsninger, fortrinnsvis bør løses gjennom Arktisk råd, jf. Innst. 236 S (2012–2013).

I henhold til Ottawa-erklæringen skal Arktisk råd arbeide for samarbeid, samordning og kontakt mellom de arktiske statene på områder der man har felles interesser. Dette gjelder særlig bærekraftig utvikling og miljøvern.

Gjennom Arktisk råd tas det opp et stort antall anbefalinger, blant annet til medlemsstatene. Disse anbefalingene er ikke folkerettslig forpliktende. Norges arbeid med spørsmål relatert til Arktis er styrt av internasjonale, folkerettslige forpliktelser og nasjonale mål som er uavhengig av Arktisk råd. Norge forplikter seg imidlertid politisk til å følge opp anbefalinger som er tatt opp i Arktisk råds ministererklæringer.

8.1 Arktisk råd har bidratt med kunnskap om miljøet i Arktis

Undersøkelsen viser at Arktisk råd på mange områder har lyktes med sitt arbeid. Arktisk råd har siden det ble opprettet i 1996, utviklet seg til å bli et viktig organ for oppbygging av kunnskap om Arktis på stadig flere områder. Arktisk råd bidrar til å sammenstille og styrke kunnskapsgrunnlaget i Arktis ved å dokumentere miljøtilstanden, sammenstille data og etablere en felles forståelse av miljøutfordringene og hvilke tiltak som må iverksettes. Dette er viktig i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling av de arktiske områdene. Arktisk råd har også vært viktig for å fremme kunnskap om urfolks helse i de arktiske områdene.

Kunnskapen som er framskaffet gjennom Arktisk råd, har blitt brukt i videreutviklingen av internasjonale konvensjoner. Gjennom dokumentasjon av effekter av langtransportert forurensning i Arktis har Arktisk råd spilt en vesentlig rolle i utviklingen av globale og regionale mekanismer for begrensnings av utslipp av miljøgifter og tungmetaller. Kunnskapen om klimautviklingen og det biologiske mangfoldet i Arktis har også vært viktige bidrag i arbeidet med de aktuelle internasjonale avtalene, uten at det kan sies at Arktisk råd har vært avgjørende i utviklingen av disse.

8.2 Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis

Arktisk råd kan gjennom sin posisjon som det eneste organet som samler alle de arktiske statene, de arktiske urfolksgruppene og et stort antall observatører, inkludert flere sentrale stater, spille en betydelig rolle med hensyn til å forme utviklingen av forvaltningsløsninger i de arktiske områdene. De arktiske statene har gjennom Arktisk råd lagt fram anbefalinger om hvordan Arktis bør forvaltes. Særlig viktig er anerkjennelsen blant Arktisk råds medlemmer og observatører om at havrettskonvensjonen skal legges til grunn i forvaltningen av de arktiske kyst- og havområdene.

Gjennom sin unike posisjon kan Arktisk råd også være et viktig bidrag sikkerhetspolitisk og i arbeidet med å sikre stabilitet.

Det er også positivt at de arktiske statene gjennom Arktisk råd har utviklet to juridisk forpliktende avtaler, én om søk og redning og én om oljevern. Det finnes allerede mye internasjonalt regelverk på disse områdene. De to avtalene bidrar imidlertid til å tydeliggjøre ansvar og gjennomføring av felles øvelser. Utvikling av denne typen regionale avtaler kan være viktig for å styrke forvaltningsregimet i Arktis enda mer. Det kan synes som om Arktisk råd kan styrke sin rolle og betydning, særlig hvis avtalene som forhandles fram gjennom rådet, i større grad bidrar til å forsterke eksisterende internasjonale avtaler på de aktuelle områdene.

8.3 Mer tilpasset organisering og forutsigbar finansiering kan styrke effektiviteten i Arktisk råd

Organiseringen av Arktisk råd er i stor grad basert på det tidligere miljøvernssamarbeidet i AEPS (*Arctic Environmental Protection Strategy*). Siden Arktisk råd ble opprettet i 1996, har rådet gjennomgått en omfattende utvikling. Fra å legge mest vekt på forurensning har Arktisk råd gradvis utvidet sine arbeidsoppgaver til å omfatte langt flere saksfelt. Likevel har Arktisk råd i all hovedsak beholdt den opprinnelige organisasjonsstrukturen. De viktigste endringene som er gjort, er at det har blitt opprettet et permanent sekretariat, og at det i større grad blir brukt særskilte arbeidsgrupper for å løse enkeltoppgaver.

Det er fortsatt fem arbeidsgrupper som arbeider med miljøspørsmål, mens én arbeidsgruppe har bærekraftig utvikling som ansvarsområde. Arbeidsgruppene fungerer svært ulikt – noen har stor faglig produksjon av betydning for tiltakene i Arktis, mens andre fungerer mindre tilfredsstillende. Undersøkelsen viser at arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG) har et utydelig mandat, og at det delvis er overlappende mandater mellom arbeidsgruppene. Arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis (ACAP) har hatt liten aktivitet og mangelfull måloppnåelse. Innenfor eksisterende struktur er det gjort endringer for å bedre koordineringen mellom arbeidsgruppene, men disse tiltakene er tidkrevende og fører til flere møter og reiser. Det er i denne sammenheng positivt at Arktisk råd har fått etablert et permanent sekretariat og det forventes at Utenriksdepartementet fortsatt vil bidra til å sikre at det permanente sekretariatet blir sentralt i arbeidet med å styrke og effektivisere arbeidet i Arktisk råd.

I Arktisk råd har det siden opprettelsen vært enighet om å styrke finansieringsordningene i rådet. Finansieringen av både arbeidsgruppesekretariater, prosjekter og urfolksorganisasjonenes deltakelse preges av å være uforutsigbar. Siden 2003 har det vært arbeidet med å etablere en finansieringsordning som skal sikre finansiering av de mest prioriterte prosjektene i Arktisk råd (*Project Support Instrument*). Finansieringsordningen ble operativ først høsten 2014 etter at russiske myndigheter først på det tidspunkt innbetalte midler til ordningen som forutsatt.

Både det finske og det norske formannskapet ønsket å foreta større endringer i Arktisk råds organisering, men det ble ikke oppnådd enighet om dette. Senere har norske myndigheter ved flere anledninger foreslått konkrete tiltak for effektivisering av organisering og arbeidsprosesser.

Det kan synes som om Arktisk råds organisering ikke er hensiktsmessig ut fra dagens oppgaver, noe som kan føre til redusert effektivitet og måloppnåelse.

8.4 Arktisk råd har behov for mer styring gjennom langsiktig planlegging og rapportering

I henhold til Ottawa-erklæringen om etableringen av Arktisk råd skal rådet arbeide med bærekraftig utvikling i Arktis på bred basis, slik at den miljømessige, sosiale og økonomiske utviklingen ses i sammenheng. Det anses som viktig at Arktisk råd påtar seg den tiltenkte rollen som et sentralt forum for å fremme en bærekraftig utvikling av de arktiske områdene i stor bredde.

Undersøkelsen viser at Arktisk råd ikke har en strategi for å styre de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige mål. Embetsmennene som utgjør gruppen Senior Arctic Officials (SAO) har imidlertid en nøkkelrolle når det gjelder samordning og effektivisering av arbeidsgruppenes samlede innsats. I regi av arbeidsgruppene pågår det til enhver tid et stort antall prosjekter (ca. 80 per mai 2014), og Arktisk råds portefølje har økt som følge av at rådet har blitt involvert i flere fagområder. Noen av de store, omfattende Arktisk råd-rapportene har dannet grunnlag for anbefalinger i ministererklæringene, men det er ellers få av det store antallet prosjekter som leder fram til rapporter som blir sentrale i utformingen av felles problemstillinger for forvaltningen av Arktis. De fleste prosjektene omhandler kartlegging av miljøutfordringer, beskyttelse av miljøet og arbeid med beredskaps- og sikkerhetsutfordringer i forbindelse med utviklingen av økonomisk aktivitet i de arktiske områdene.

I lys av det høye antallet prosjekter kan det være grunn til å vurdere om SAO-ene har ivarettatt sitt ansvar for overordnet styring av arbeidsgruppene godt nok, også når det gjelder prioritering av prosjekter og å sikre at prosjektene dekker nordområdeforhold i stor bredde.

8.4.1 Det foreligger ingen rapportering av medlemslandenes iverksetting av Arktisk råd-anbefalinger

Arktisk råd har gjennom årene lagt fram et stort antall anbefalinger overfor medlemslandene. I henhold til Ottawa-erklæringen og Arktisk råds prosedyreregler er det ingen forventning om at medlemslandene skal dokumentere i hvilken grad anbefalingene er fulgt opp. Selv om arbeidet i Arktisk råd primært er basert på dialog, samarbeid og frivillighet, må det kunne forventes at det med det store arbeidet som ligger bak anbefalinger overfor medlemsstatene, også bør komme fram hvordan medlemsstatene arbeider videre med disse anbefalingene, og om arbeidet har noen effekt. Her vises det også til Arktisk råds egne initiativ til å følge opp anbefalinger som er gitt både til arbeidsgrupper og medlemsstater og da særlig gjennom evalueringen av arktisk skipsfart (jf. AMSA, 2009) og det biologiske mangfoldet i Arktis (jf. ABA, 2013). Uten en form for oppfølging av arbeidet vil det være vanskelig for Arktisk råd å utvikle seg som et effektivt organ både politisk og prosjektrelatert, jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord* og Innst. 236 S (2011–2012) om behovet for å tydeliggjøre aktuelle problemstillinger i Arktisk råd.

8.5 Nasjonalt arbeid med Arktisk råd: mangelfull koordinering og oppfølging

Arktisk råd er et viktig organ i Norges arbeid med nordområdepolitikk, og det er bred enighet om at Arktisk råd skal være det ledende politiske organet for arktiske spørsmål. Norge bidrar med store ressurser i Arktisk råd-arbeidet, både økonomisk og med faglig arbeid. Særlig har miljøvernmyndighetene et stort engasjement gjennom aktiv deltakelse i flere av arbeidsgruppene og i et større antall prosjekter.

Utenriksdepartementet har ansvar for å følge opp og koordinere Norges arbeid med Arktisk råd. Utenriksdepartementet framhever at de ønsker å involvere alle de berørte departementene og underliggende etatene i prosessen med å utarbeide sentrale dokumenter i Arktisk råd for å samordne de norske standpunktene foran sentrale møter i rådet. Bortsett fra Miljøverndepartementet viser undersøkelsen at alle de berørte departementene i liten grad er engasjert i arbeidet til Arktisk råd. Det framstår som noe uklart hvilken funksjon og rolle Arktisk råd skal ha i arbeidet til ulike norske myndigheter – særlig i lys av at Arktisk råd får et stadig bredere faglig nedslagsfelt.

Arktisk råd gir mange anbefalinger og flere er rettet mot medlemslandene. Anbefalingene kan variere i både klarhet og styrke. Utenriksdepartementet har ikke etablert noen praksis for å holde oversikt over i hvilken grad de ansvarlige sektordepartementene følger opp relevante anbefalinger fra Arktisk råd og om relevante anbefalinger allerede er en del av norsk praksis. Det kan være grunn til å vurdere hensikten med å legge fram et stort antall anbefalinger hvis det ikke fører til bedre oppfølging eller dokumentasjon av at norsk forvaltning etterlever slike anbefalinger. Det foreligger i tillegg lite som kan dokumentere at den betydelige norske faglige innsatsen har noen annen positiv effekt på det arktiske samarbeidet.

Undersøkelsen viser at norske myndigheter har stor innsats for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser og nasjonale mål på de områdene som Arktisk råd har framhevet som sentrale. Selv om kunnskapen Arktisk råd genererer kan være viktig i flere sammenhenger, er det ingen direkte kobling til internasjonale forpliktelser og nasjonale mål. Med bortsett fra Klima- og miljøverndepartementet har den øvrige forvaltningen med ansvar for sektorer relatert til Arktis råd fram til i dag i tillegg lagt liten vekt på det faglige arbeidet som kommer ut av Arktisk råd. Det kan ikke være i samsvar med målet om at Arktisk råd skulle bli en viktig premissleverandør for nasjonale tiltak, jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005).

8.5.1 Klima og miljø

Arktisk råd har gjennom flere år dokumentert de negative virkningene av forurensning på miljø og mennesker i Arktis og klimaendringenes årsaker og konsekvenser. Dette arbeidet har bidratt til økt felles forståelse for hvilke utfordringer Arktis står overfor, og en felles enighet om nødvendige tiltak. Arktisk råds medlemsstater har på denne bakgrunn framsatt flere anbefalinger om tiltak for å begrense klimaendringene og redusere utslipp av forurensende stoffer.

Arbeidet med kortlevde klimagasser er et relativt nytt fagområde i Arktisk råd. Sot framheves som den viktigste driveren i denne sammenhengen. Undersøkelsen viser at de samlede utslippene av sot i Norge har vært uendret siden 1990. Miljødirektoratet la i desember 2013 fram et forslag til handlingsplan for å redusere nasjonale utslipp av sot. I tråd med Meld. St. 7 (2011–2012 *Nordområdene – visjon og virkemidler*) forventes det at arbeidet vil lede fram til utslippsreduksjoner av kortlevde klimadrivere, som sot, og at Norge kan benytte kunnskapen om kortlevde klimagasser i arbeidet i Arktisk råd.

Mer bekymringsfullt er det at det i Arktis stadig registreres nye typer miljøgifter, som bromerte og fluorerte stoffer, som ikke er regulert av noen internasjonale avtaler. Det bør ligge til rette for at Arktisk råd kan spille en viktig rolle i videre utvikling av de internasjonale miljøavtalene ved å ta opp konsekvensene av denne typen forurensning, eller andre virkemidler som de arktiske statene finner hensiktsmessig. Det antas at norske miljøvernmyndigheter fortsatt vil arbeide for å videreutvikle internasjonale og regionale avtaler på dette området, også som et fellesanliggende for Arktisk råd.

8.5.2 Økonomisk aktivitet: skipsfart og petroleumsindustri

Ifølge Meld. St. 7 (2011–2012) har problemstillinger knyttet til ny økonomisk aktivitet som skipsfart og utvinning av olje og gass høy prioritet i Arktisk råd. Arktisk råd har prioritert maritim sikkerhet i arktiske farvann. For eksempel har rådet utarbeidet flere rapporter om petroleumsaktivitet og én større utredning om skipsfart. Interessen for økonomisk utvikling innenfor disse sektorene er stor.

Skipsfart blir trukket fram som en mulig stor næringsvirksomhet for Arktis med utnyttelse av en kortere reiserute mellom Europa og Asia. Foreløpig har slik transarktisk trafikk vært begrenset, og den store skipstrafikken i Arktis er hovedsakelig destinasjonstrafikk internt i de arktiske områdene. Norges andel av denne trafikken er betydelig. Arktisk råd har lagt fram mye kunnskap om arktisk skipsfart, og medlemsstatene er gjennom Arktisk råd enig om en rekke anbefalinger om skipssikkerhet og kystinfrastruktur.

Norsk forvaltning opplyser at det i stor grad arbeides med skipssikkerhet og kystinfrastruktur uavhengig av Arktisk råd. Det viktigste arbeidet med sikte på å etablere felles internasjonale regler for skipsfart i arktiske farvann skjer gjennom Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) og utviklingen av polarkoden. De arktiske statene arbeider med felles standpunkter i utviklingen av polarkoden, men det skjer i all hovedsak uavhengig av Arktisk råd.

Arbeidet med å sikre en effektiv kystinfrastruktur og maritime tjenester i de nordligste farvannene er også utviklet videre, blant annet gjennom farledsystemer, meldingssystemer med russiske myndigheter og den generelle overvåkingen av og meldingstjenesten for skipstrafikken. Undersøkelsen viser likevel at kystinfrastrukturen ikke er fullt utbygget rundt Svalbard, at kartene er mangelfulle, og at det har skjedd ulykker i området.

Petroleumsaktiviteten i Barentshavet er relativt liten i norsk sammenheng, men aktiviteten er økende. Det har ikke vært noen ulykker som har medført større utslipp i området, og det er heller ikke påvist noen negativ effekt på havmiljøet som følge av petroleumsaktiviteten. Dersom en ulykke skulle inntreffe, kan de negative effektene være omfattende. Det er lagt stor vekt på økosystembasert forvaltning av Barentshavet – en helhetlig tilnærming til miljøtilpasning og utnyttelse av ressurser. Det er positivt at norsk forvaltning har vært en pådriver for å ta opp dette i Arktisk råd. Norge burde også i større grad bruke sine erfaringer fra petroleumssektoren i Arktisk råds arbeid på dette området.

8.6 Urfolk kan bli bedre representert i Arktisk råd

Arktisk råd er det eneste forumet som samler alle urfolkene i Arktis, og disse møter fast til alle ministermøtene og kan delta i arbeidsgruppenes arbeid. Men deltakelsen i prosjektene varierer, noe som blant annet skyldes mangel på ressurser. Arktisk råd ikke har etablert en finansieringsordning som kan sikre bedre deltakelse av urfolk i arbeidet. Det registreres at det enkelte land har ansvaret for å finansiere deltakelsen til urfolk og at en mulighet til å bedre deltakelsen er å legge inn krav til det enkelte prosjekt om å inkludere finansiering av urfolksdeltakelse før oppstart. Deltakelsen av urfolk er viktig fordi både endringene og tiltakene i Arktis i stor grad kan påvirke disse befolkningsgruppenes levesett.

Undersøkelsen viser at Arktisk råd har utarbeidet få prosjekter av betydning for urfolk, og at arbeidsgruppen som har hovedansvaret for å fremme urfolks interesser, ikke har fungert etter hensikten. Det registreres også at Fornyings- og administrasjonsdepartementet fram til i dag har vært lite involvert i Norges arbeid med urfolk i Arktisk råd.

9 Referanseliste

Lover

- *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* av 12. juni 1987 nr. 56 (sameloven).
- *Lov om lostjenester mv.* av 16. juni 1989 nr. 59 (losloven).
- *Lov om styrking av menneskerettigheters stilling i norsk rett* (menneskerettsloven) 22. mai 1999, nr. 30.
- *Lov om miljøvern på Svalbard* (svalbardmiljøloven) av 15. juni 2001 nr. 79.
- *Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke* (finnmarksloven) 17. juni 2005, nr. 85.
- *Lov om skipssikkerhet* av 16. februar 2007 nr. 9 (skipssikkerhetsloven).

Internasjonale forpliktelser

- Avtale om beredskap og respons for håndtering av oljeforurensning (*Agreement on cooperation on marine oil pollution, preparedness and response in the Arctic*) av 2013 (Arktisk råds minstermøte i Kiruna)
- Avtale om søk og redning i Arktis (*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*) av 2011 (Arktisk råds minstermøte i Nuuk)
- FNs havrettskonvensjon av 10. desember 1982.
- ICAO-konvensjonen om sivil luftfart av 7. desember 1944.
- ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater av 27. juni 1989.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp. nr. 93 (1992–1993) *Samtykke til ratifikasjon av Internasjonal konvensjon om beredskap, aksjon og samarbeid ved oljeforurensning, 1990.*
- Prop. 173 S (2012–2013) *Samtykke til godkjenning av endringer av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997.*
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) Finansdepartementet.
- Prop. 1 S (2013–2014) Olje- og energidepartementet.
- Årlige budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet for årene (2006–2007) til (2013–2014).
- Årlige budsjettproposisjoner for Miljøverndepartementet for årene (2010–2011), (2012–2013) og (2013–2014).
- Årlige budsjettproposisjoner for Fiskeri- og kystdepartementet for årene (2010–2011) og (2012–2013).
- Årlige budsjettproposisjoner, Nærings- og handelsdepartementet for årene (2010–2011) og (2012–2013).

Meldinger til Stortinget

- St.meld. nr. 14 (2004–2005) *På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap.* Fiskeri- og kystdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Muligheter og utfordringer i nord.* Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken.* Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.* Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019.* Samferdselsdepartementet.

- St.meld. nr. 22 (2008–2009) *Svalbard*. Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2008–2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*. Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 6 (2009–2010) *Nordisk samarbeid*. Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet.
- Meld. St. 23 (2009–2010) *Nordisk samarbeid*. Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet.
- Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*. Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*. Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*. Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 2 (2012–2013) *Revidert nasjonalbudsjett 2013*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*. Helse- og omsorgsdepartementet.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 264 (2004–2005) *Innstilling fra utenrikskomiteen om muligheter og utfordringer i nord*.
- Innst. S. nr. 145 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*.
- Innst. S. nr. 191 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om samepolitikken*.
- Innst. S. nr. 306 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.
- Innst. 125 S (2009–2010) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om nordisk samarbeid*.
- Innst. 236 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om nord- områdene. Visjon og virkemidler*.
- Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klima- politikk*.
- Innst. 60 S (2013–2014) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av endringer av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997*.

Andre dokumenter og informasjon til Stortinget

- Dokument nr. 3:12 (2003–2004) *Bærekraftig bruk av reinbeiteressurser i Finnmark*.
- Dokument 3:8 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk*.
- Dokument 3:5 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klima- politikken*.
- Dokument 3:7 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*.
- Utenriksministerens innlegg under interpellasjonsdebatten om Arktisk råd, Stortinget, 17. januar 2013

Andre styringsdokumenter

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) *Handlingsplan for samiske språk*.
- Fiskeridirektoratet (2014) J-54-2014, *Forskrift om endring av forskrift om posisjons- rapportering og elektronisk rapportering for norske fiske- og fangstfartøy*. Hentdato: mars 2014. www.fdir.no

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2011) *Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011*.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Sametinget (2013) *Handlingsplan for samiske språk – status 2011–2013*.
- Miljøverndepartementet (2006) *Norsk implementeringsplan for Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (POPs)*.
- Miljøverndepartementet (2013) *Norsk implementeringsplan for Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter (POPs)*.
- Tildelingsbrev for 2009, 2012 og 2013 fra Miljøverndepartementet til Sjøfartsdirektoratet.
- Tildelingsbrev for 2013 fra Nærings- og handelsdepartementet til Sjøfartsdirektoratet.
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*.
- Utenriksdepartementet (2009) *Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi*.

Offentlige utredninger

- NOU (2003: 32) *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Avgitt til Utenriksdepartementet.
- NOU (2005: 14) *På rett kjø. Ny skipssikkerhetslovgivning*. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU (2007: 13) *Den nye sameretten*. Avgitt til Justis- og politidepartementet.
- NOU (2012: 18) *Rett om bord. Ny skipsarbeiderslov*. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet.
- NOU (2013: 8) *Med los på sjøsikkerhet. Losordningens omfang, organisering og regelverk*. Avgitt til Fiskeri- og kystdepartementet.

Andre dokumenter og rapporter fra regjering og forvaltning

- Havforskningsinstituttet (2013) *Havforskningsrapporten 2013. Ressurser, miljø og akvakultur på kysten og i havet*. Fisker og havet, særnummer 1-2013.
- Klima- og forurensningsdirektoratet (2013) *Overvåking av langtransportert forurenset luft og nedbør. Atmosfæriske tilførsler, 2012*. Overvåkingsrapport M3/2013 (NILU OR 14/2013).
- Klima- og miljødepartementet (2014) Norges sjette hovedrapport under FNs klimakonvensjon *National Communication*. Rapport 10. mars 2014.
- Miljødirektoratet (2013) *Forslag til handlingsplan for norske utslipp av kortlevde klimadrivere*. Rapport M89/2013.
- Miljødirektoratet (2013) *Miljøsamarbeid i Nord/Arktis*. Om internasjonalt miljøvernssamarbeid. www.miljodirektoratet.no. Hentedato 8. november 2013.
- Miljødirektoratet (2013) *Perfluorinated alkylated substances, brominated flame retardants and chlorinated paraffins in the Norwegian Environment-Screening 2013*. Overvåkingsrapport M40-2013.
- Miljødirektoratet (2013). *Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)*. Om internasjonale miljøavtaler. www.miljodirektoratet.no. Hentedato 1. november 2013.
- Miljøverndepartementet (2009) *Norway's National Report on Implementation of the Convention on Biological Diversity* Status report as of December 2009. Report.
- NorACIA/Norsk Polarinstitutt (2010) *Klimaendringer i norsk Arktis. Konsekvenser for livet i nord*. Norsk Polarinstitutt Rapportserie 136.
- Norsk Polarinstitutt (2008) *Det arktiske system*. Faktaark.
- Sjøfartsdirektoratet (2011) *Ulykkesutvikling 2000–2010*. Rapport.
- Sjøfartsdirektoratet (2012) Årsrapport 2011.
- Sjøfartsdirektoratet (2013) Årsrapport 2012.
- Sysselmannen på Svalbard (2009) *Verneområdene på Svalbard. Sikrer internasjonale kultur- og naturverdier*. Brosjyre.

- Utenriksdepartementet (2013) *Informasjon om tilskuddsordningen Arktisk samarbeid*. www.regjeringen.no.
- Utenriksdepartementet (2013) *Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge*. Publisert 15. april 2013.

Pressemeldinger og nyhetssaker

- Justis- og beredskapsdepartementet (2013) *Regjeringen har signert kontrakt om levering av redningshelikoptre*. Pressemelding nr. 123-2013, 19. desember 2013.
- Miljødirektoratet (2013) *Billige FN-kvoter lite brukt*. Nyhet. 16. mai 2013.
- Miljødirektoratet (2013) *Første steg mot sottiltak*. Nyhet. 12. april 2013.
- Miljøverndepartementet (2012) *Nye tiltak for bedre luftkvalitet*. Pressemelding 8. mai 2012.
- Miljøverndepartementet (2012) *Prestisjepris til nordmann. The Arctic Monitoring Assessment Programme*. Pressemelding 24. mai 2012.
- Norsk Polarinstitut (2011) *Økt skipstrafikk – men ikke omlegging av ruter med det første*. Nyhet 24. august 2011. www.npolar.no/no/nyheter.
- Olje- og energidepartementet (2011) *Mulighetenes Arktis*. Nyhet 17. oktober 2011. Europaportalen.
- Sjøfartsdirektoratet (2013) *Noreg klatrar på White list*. Pressemelding 17. juli 2013
- Utenriksdepartementet (2013) *Styrket samarbeid om søk og redning i nord-områdene*. Nyhet 22. oktober 2013.

Arktisk råd og arbeidsgruppene

Overordnede styringsdokumenter og rapporter

- Rovaniemi-erklæringen (1991), *Arctic Environmental Protection Strategy*.
- Ottawa-erklæringen, Canada (1996).
- Arktisk råds prosedyreregler (1998).
- Arktisk råds reviderte prosedyreregler (2013).
- Kiruna-visjonen (2013).
- Iqaluit-erklæringen, Canada (1998).
- Barrow-erklæringen, USA (2000).
- Inari-erklæringen, Finland (2002).
- Reykjavik-erklæringen, Island (2004).
- Salekhard-erklæringen, Russland (2006).
- Tromsø-erklæringen, Norge (2009).
- Nuuk-erklæringen, Grønland (2011).
- Kiruna-erklæringen, Sverige (2013).
- SAO-rapporter til ministrene og referater fra SAO-møter i perioden 1996–2014.
- SAO-møtet i Reykjavik, april 2003 og dokument nr. apr08-12.2 til SAO-møtet i Svolvær, april 2008.
- Norges formannskapsprogram 2006–2008/2009.
- Norwegian Chairmanship (2007) *Improving Effectiveness and Efficiency of the Arctic Council*. Draft Discussion Paper 29. oktober 2007.
- Sveriges formannskapsprogram 2011–2013.
- Arctic Athabaskan Council (2007) *Improving the Efficiency and Effectiveness of the Arctic Council: A Discussion Paper*.

Rapporter fra Arktisk råds arbeidsgrupper

- ACAP (2000) *ACAP Overall Strategy*.
- AMAP (2004) *Persistent Toxic Substances, Food Security and Indigenous Peoples of the Russian North*. Final Report. AMAP Report 2004:2.
- AMAP (2008) *The Impact of Short-Lived Pollutants on Arctic Climate*. AMAP Technical Report No. 1 (2008).

- AMAP (2008) *Sources and Mitigation Opportunities to Reduce Emissions of short-term Arctic Climate Forcers*. AMAP Technical Report No. 2 (2008).
- AMAP (2010) *Strategic Framework 2010+*. AMAP Report 2010:8.
- AMAP (2011) *The Greenland Ice Sheet in a Changing Climate*.
- AMAP (2011) *The Impact of Black Carbon on Arctic Climate*. AMAP Technical Report No. 4 (2011).
- AMAP (2012) *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost*. SWIPA 2011 Overview Report.
- AMAP/CAFF (2005) *Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. ACIA Overview report.
- AMAP/UNEP (2008) *Review of draft Technical Background Report to update the 2008 report: "Global Atmospheric Mercury Assessment: Source, Emissions and Transport"*.
- AMAP/UNEP (2013) *Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2013*.
- CAFF (1991) *Program for the Conservation of Arctic Flora and Fauna Framework Document*.
- CAFF (1998) *Strategic Plan for the Conservation of the Arctic Biological Diversity*.
- CAFF (2001) *Arctic Flora and Fauna: Status and Conservation*.
- CAFF (2002) *Arctic Flora and Fauna Recommendations for Conservation*.
- CAFF (2010) *Arctic Biodiversity Trends 2010 – Selected indicators of change*.
- CAFF (2013) *Arctic Biodiversity Assessment*.
- EPPR (1998) *Field Guide for Oil Spill Response in Arctic Waters*.
- EPPR (2004) *Arctic Shoreline Clean-up Assessment Technique (SCAT) Manual*.
- EPPR (2011) *Behavior of oil and other Hazardous Substances in Arctic waters (BoHaSa)*.
- EPPR (2013) *Strategic Plan of Action*.
- PAME (2009) *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*.
- PAME (2011) *Status on Implementation of the AMSA 2009 Report Recommendations*.
- PAME (2013) *Status on Implementation of the AMSA 2009 Report Recommendations*.
- PAME/CAFF (2013) *Arctic Data. Marine Activity Databases. Norwegian Arctic Shipping Data*. www.arcticdata.is.
- PAME (2004) *Arctic Marine Strategic Plan*.
- PAME (2013) *The Arctic Ocean Review*. Phase I report (2009–2011).
- SDWG (1998) *Terms of Reference for a Sustainable Development Program*.
- SDWG (2008) *Proceedings of the Arctic Indigenous Language Symposium*. Tromsø, Norway, October 19–21, 2008.
- SDWG (2000) *Framework Document*.

Intervjuer og svar på skriftlige spørsmål

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 17. januar 2013, 14. juni 2013, 2. april 2013 og 27. september 2013.
- Justis- og beredskapsdepartementet, 15. april 2013.
- Nærings- og handelsdepartementet, 25. februar 2010, 2. april 2013, 27. august 2013.
- Olje- og energidepartementet, 18. februar 2013.
- Fiskeri- og kystdepartementet, 2. mai 2012 og 1. februar 2013.
- Miljøverndepartementet: 7. mai 2012, 31. mai 2012 og 26. august 2013.
- Utenriksdepartementet: 19. januar 2012, 9. februar 2012, 2. mai 2012, 13. september 2012, 14. juni 2013 og 25. april 2014.
- Sametinget, 30. mai 2012 og 5. juni 2013.
- Kystverket, 2. mai 2012, 8. mai 2013, 31. mai 2013 og 15. november 2013.
- Norsk Polarinstitutt, 7. mai 2013.

- Havforskningsinstituttet, 22. april 2013.
- Fridtjof Nansens Institutt, 17. februar 2012.
- Miljødirektoratet (Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning), 13. juni 2013.
- Fokusgruppemøte 9. mars 2012 med norske deltakere i arbeidsgruppene ACAP, AMAP, PAME, EPPR og CAFF med representanter fra Klima- og forurensningsdirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet.
- ACAP, 7. juni 2013.
- AMAP, 28. februar 2012 og 13. juni 2013.
- CAFF, 29. august 2013.
- EPPR, 8. mai 2013.
- PAME, 21. juni 2013.
- SDWG, 10. juni 2013.
- Arktisk råds sekretariat for de skandinaviske landene, 13. september 2012 og 4. desember 2013.
- Arktisk råds urfolkssekretariat (IPS) 24. juni 2013.
- Samerådet, 24. juni 2013.

Statistikk

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009) *Samiske tall forteller 2*. Kommentert samisk statistikk.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) *Samisk tall forteller 6*. Kommentert samisk statistikk.
- FNs klimakonvensjon (2013) *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2011*. Subsidiary Body for Implementation. Thirty-ninth session. Warsaw, 11–16 November 2013.
- Statistisk sentralbyrå (2012) *Samisk statistikk 2012. Sámi statistihkka 2012*. Rapporter 3/2012.
- Statistisk sentralbyrå (2013) *Emissions of black carbon and organic carbon in Norway 1990–2011*. Notater 13/2013.
- Statistisk sentralbyrå (2012) *Samer 2009–2011*
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Samer 2011–2013*. Statistikk.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Utslipp av klimagasser, 1990–2012, endelige tall*. Statistikk.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Utslipp av forsurende gasser og ozonforløpere, 1990–2012, endelige tall*. Statistikk.
- Statistisk sentralbyrå (2014) *Utslipp til luft av miljøgifter og svevestøv, 1990–2012*. Statistikk.
- Statistisk sentralbyrå (2013) *Uendret nivå på utslipp av svart og organisk karbon*. Artikkel.
- Utdanningsdirektoratet (2013) *Samisk opplæring*. www.udir.no.
- Suez Canal (2013) *Traffic Statistics*. www.suezcanal.gov.eg.
- World Resources Institute (2013) *Total GHG Emissions*. <http://cait2.wri.org>.
- Oljedirektoratet (2014) *Ressursregnskap for norsk kontinentalsokkel per 31. desember 2013*. <http://npd.no>
- Kystverket ved Vardø trafikkentral (2013), *Årsrapport hendelser 2012*.
- Kystverket, akutt forurensning av olje og kjemikalier fra landbaserte kilder, fra skip og petroleumsvirksomhet offshore (miljostatus.no).
- Kystverket, ulykkesstatistikk for skip (årsrapporter og etatens nettsider).
- Klima- og forurensningsdirektoratet (2013) *Overvåking av langtransportert forurenset luft og nedbør. Atmosfæriske tilførsler 2012*. Statlig program for forurensningsovervåking. Rapport 1148/2013, M 3/2013 (NILU OR 14/2013)
- Oljedirektoratet (2014) *Norsk sokkel i tall, kart og figurer og Produksjonstill* (sist oppdatert februar 2014). <http://npd.no>

- Sjøfartsdirektoratet (2014) *Omkomne og personskader 1981–03.2013* (mars). Hentedato 31. mars og 10. juni 2014. <http://www.sjofartsdir.no>.
- Sjøfartsdirektoratet (2014) *Skipsulykker 1981–03.2013* (mars). Hentedato 31. mars og 10. juni 2014. <http://www.sjofartsdir.no>

Andre kilder

- European Science Foundation (2012) *The contribution of a new joint European research icebreaker capacity to environmental monitoring and policy relevant research in Polar Regions with special emphasis on the Arctic*. Deliverable 2.5.
- EUROSAT WGEA (2012) *Emissions trading to limit climate change: Does it work? A cooperative audit*.
- FNs høykommissær for menneskerettigheter (2011) *Rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter. Samenes situasjon i Sápmi i Norge, Sverige og Finland*. (A/HRC/18XX/Add.Y)
- Haavisto, Pekka (2001) *Review of the Arctic Council Structures*.
- IPCC (2013) *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. IPCC Working Group I Contribution to AR.
- Kankaanpää, Paula og Oran R. Young (2012) *The effectiveness of the Arctic Council*. Arctic Centre University of Lapland, Finland.
- Nilsson, Annika E. (2007) *A changing Arctic Climate. Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment*. Linköping Studies. I: Arts and Science 386/2007. Linköping University.
- NOFO (2013) *Petroleumsindustriens beredskap mot akutt forurensning*. Brev til Klif av 31. mai 2013.
- Nordisk råd (2013) *Nordisk råd: Arktisk avtale ikke nok*. Nyhet 17. mai 2013.
- Nordlandsforskning (2012) *Samisk språkundervisning*. Rapport 7/2012.
- Norges arktiske universitet, UiT (2013), *Helse og levekårsundersøkelsen i områder med samisk og norsk bosetning, 2012–2013 (Saminor2)*. Prosjektbeskrivelse. www.uit.no
- Norsk institutt for luftforskning (2013) *Kortlivede klimadrivere*. www.nilu.no Hentedato 12. september 2013.
- Northern Research Institute Tromsø, Norut (2012) *Shipping i Polhavet – databehov og tilgjengelige data*. Rapport 5/2012.
- Paris MoU on Port State Control (2013) *Annual Report 2012*.
- Peters, G. P. et. al. (2011) *Future emissions from shipping and petroleum activities in the Arctic. Atmospheric Chemistry and Physics*. Atmospheric Chemistry and Physics 11, 5305–5320, 2011.
- Riksrevisjonen (2012) *The Office of the Auditor General's Investigation into the Norwegian Authorities' Control of the Norwegian Emissions Trading System*. Administrative report 1/2012.
- Statistisk sentralbyrå (2013) *Uendret nivå på utslipp av svart og organisk karbon*. Artikkel. Publisert 12. april 2013
- Sørli, Kjetil og Ann Ragnhild Broderstad (2011) *Flytting til byer fra distriktsområder med samisk befolkning*. NIBR/UiT – Senter for samisk helseforskning. Samarbeidsrapport.
- United States Geological Survey (2009) *Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic*. Science 29 May 2009, Vol. 324 no. 5931 pp. 1175–1179.

Nettsider

- ACAP: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/acap-home>
- AMAP: www.amap.no
- Arktisk råd www.arctic-council.org/index.php/en/
- Artsdatabanken, Rødlistede og truede arter. Hentedato september 2013. www.artsdatabanken.no

- Atmospheric Chemistry and Physics www.atmos-chem-phys.net/11/5305/2011/
- CAFF www.caff.is
- Cicero: *Kontraster i Arktis*. www.cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=11703
- Den internasjonale fyrvesenorganisasjonen (*International Association of marine aids to navigation and Lighthouse Authorities* (IALA)) www.iala-aism.org
- Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen www.imo.org
- EPPR <http://www.arctic-council.org/eppr/>
- FNs klimapanel www.ipcc.ch
- FNs miljøprogram, www.unep.org
- FN-sambandet. *Konvensjonen om biologisk mangfold*. www.globalis.no.
- Global Methane Initiative (GMI): www.globalmethane.org/index.aspx [Hentedato 18.9.2013]
- Konvensjon om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning www.unece.org/env/lrtap
- Miljødirektoratet i samarbeid med Miljømerking og Mattilsynet www.erdetfarlig.no
- Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) www.mosj.npolar.no
- Miljøstatus i Norge www.miljostatus.no
- Miljøverndepartementet (2013) *Miljøkonvensjonene*. www.regjeringen.no
- Minamatakonvensjonen www.mercuryconvention.org
- *NEC-direktivet* (Takdirektivet) Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/81/EF av 23.oktober 2001 om nasjonale utslippstak for visse forurensende stoffer til luft, <http://europolov.no/rettsakt/takdirektivet-nasjonale-utslippstak-for-visse-forurensende-stoffer-til-luft/id-491>
- Norsk Oljevernforening for Operatørselskaper www.nofo.no
- Norsk Polarinstitut, www.npolar.no
- Overvåkning av havområder MAREANO, www.mareano.no/
- Overvåkning av sjøfugl SEAPOP, www.seapop.no
- PAME <http://www.pame.is/>
- Reinsdyrhold EALÁT www.reindeerherding.org
- Sametinget www.sametinget.no
- SDWG Sustainable Development Working Group www.sdwg.org
- Stockholmkonvensjonen www.pops.int
- Store norske leksikon (2013) *Samer*. www.snl.no/samer
- Suezkanalen www.suezcanal.gov.eg
- Sysselmannen på Svalbard 2013: *Om miljøvernarbeidet på Svalbard*. www.sysselmannen.no/Toppmeny/Om-Sysselmannen/Sysselmannens-oppgaver/Miljovern/ > [Lesedato 08.11.2013]
- UNFCCC: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/31.pdf>
- Vannfuglavltaen www.unep-aewa.org/
- Verdens villmarksfonds kartverk (WWF) www.arkgis.org
- World Resources Institute. <http://cait2.wri.org>

Vedlegg 1 Strategic Plan

Strategic Plan for a Multilateral Audit by the Supreme Audit Institutions of Denmark, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America

In coherence with the findings of the Joint Protocol for the Preliminary Analysis of the Norwegian and Russian Authorities' work related to the Arctic Council, carried out by the Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation and signed September 17th 2012 (Appendix no. 1), the Supreme Audit Institutions of Denmark, Norway, Russia, Sweden and the United States of America (the Parties) have decided to conduct a multilateral performance audit of the Arctic Council's Member States respective national authorities' work related to ensuring environmental protection and sustainable development in the Arctic and implementation of Arctic Council recommendations.

The Parties will follow relevant national or international auditing standards e.g. the external government auditing of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). The European Parties will also follow the principles and standards defined by the European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI).

1. Outcome Objective for the Audit

The Parties consider, as a premise for the multilateral audit, that the audit will generate a positive effect on their respective authority's participation in the Arctic Council, and that the sum effect for the Arctic Council as an organization, will be equally positive.

The Parties agree that the outcome objective is also to ensure that national and international cooperation in the Arctic address the environmental challenges and economic opportunities in the region in a proper manner. The Parties consider this multilateral audit to be in a positive conjunction with the Arctic states' cooperative approach to the challenges and opportunities in the Arctic region.

2. General Framework for the Audit

The multilateral audit will be performed and reported within the legal framework of each participating Supreme Audit Institution (SAI).

The Parties will, separately and independently, within the general scope of the multilateral audit, conduct national audits of the effectiveness of their respective national authority's work related to the Arctic Council. Each SAI can however on its own discretion determine the scope of its participation. Audit questions that are not relevant for a SAI may be omitted in the national audit. Each Party may also include additional audit questions in their national audits. The Parties do however agree that all the main audit topics should be covered in the Joint Memorandum, c.f. Article 12 and that audit question 3 (cf. Article 6.3) should be included in all the national audits. The results of national audits are to be reflected in the Joint Memorandum. In the international multilateral audit some of the SAIs will conduct audit activities and prepare factual descriptions on behalf of all the Parties, as prescribed in Article 6.

The exchange of information is done by e-mail or other appropriate communicative means. The Parties may also arrange meetings if deemed necessary for instance in

connection with the planning of particular audit activities, presentations of national audit findings, structuring of the Joint Memorandum and the signing of the Joint Memorandum.

3. Audit Objective

The main objective of the multilateral audit is to describe the environmental challenges and economic opportunities in the Arctic and to evaluate the efficiency of the Arctic Council Member States within the Council in their respective response to the challenges and opportunities in the Arctic including the implementation of Arctic Council recommendations regarding environmental protection and sustainable development in the Arctic and the possibility of improving the interaction of Arctic States in this field.

4. Audit Subject Matters

The following will be included within the multilateral audit:

- Descriptions of the development and status of the Arctic region (Arctic as defined by the Arctic Council, AMAP, cf. Appendix 3), in terms of the environment and economic activities and opportunities;
- analyses of environmental and biodiversity monitoring performance in the Arctic;
- determination and analyses of the activity of the Arctic Council;
- evaluation of the efficiency of the activity of the Arctic Council in order to respond to the environmental challenges and economic opportunities of the Arctic;
- performance evaluation of the organization of the Arctic Council;
- evaluation of the implementation of the Arctic Council's recommendations.

The last point includes the following goals:

- to determine the efficiency of the measures, including financial ones, regarding environmental protection and sustainable development in the Arctic
- to determine the sufficiency of the national regulatory framework regarding environmental protection in the Arctic and its correspondence to the Arctic Council's recommendations
- to analyze existing national programs and activities regarding environmental protection, development of maritime infrastructure and services, as well as support of the indigenous peoples, and to determine their performance and the sufficiency of funding
- to identify opportunities in improving the cooperation between Arctic states in the field of Arctic issues.

5. Audit Time Frame

The Audit time frame will vary according to the audit topics, c.f. article 6.

6. Audit Topics

The Parties have decided to consider the following audit topics:

6.1. What is the development and status in the Arctic concerning the environment and economic development and also for the indigenous peoples?

The Parties agree to include in the audit a short general description of the current environmental situation in the Arctic, as well as a description of the ensuing challenges and opportunities facing the region. The Parties agree that this background information is decisive in order to assess the Arctic Council and the measures taken by the Parties' national authorities and the organization itself in order to meet the challenges and opportunities of the Arctic. The descriptions may cover several years.

The Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation will be responsible for answering audit question no. 1 concerning the international parts of the Arctic on behalf of all the participating SAIs. Drafts will be prepared and shared with the other Parties in due course and will finally be reported in the Joint Memorandum, c.f. Article 12.

Each participating SAI may, if relevant, answer these audit questions in their national reports to cover national areas of the Arctic. National factual descriptions and analysis may also be used as part of the Joint Memorandum, c.f. Article 12.

Audit questions:

- 6.1.1. What is the development and status of climate change in national and international parts of the Arctic?
- 6.1.2. What is the development and status of pollutants in domestic and international parts of the Arctic?
- 6.1.3. What is the development and status of biodiversity in national and international parts of the Arctic?
- 6.1.4. What is the development and status of ship traffic, coastal infrastructure and emergency preparedness in national and international parts of the Arctic?
- 6.1.5. What is the development and status for other economic activity such as oil, gas, mining and fishing in national and international parts of the Arctic?
- 6.1.6. What is the development and status of the living conditions of indigenous groups in the national parts of the Arctic?
- 6.1.7. Are the environmental monitoring and biodiversity monitoring sufficient?

Methodology:

Each participating SAI will answer the audit questions on the basis of data made available through their independent national audits. When answering the audit questions concerning the international parts of the Arctic, the Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation will, on the basis of the results presented in the Joint Protocol for the Preliminary Analysis of the Norwegian and Russian Authorities' work related to the Arctic Council (Appendix 1) conduct a review of current, acknowledged scientific data from the Arctic Council's own assessments and other highly recognized reports and assessments.

6.2. To what degree does the Arctic Council efficiently address environmental challenges, economic opportunities and sustainability in the Arctic region?

The Parties agree that the Arctic Council is the only high-level intergovernmental circumpolar organization, and that this position gives the Arctic Council's member states a unique potential for influencing the future of the Arctic region. The Arctic Council's Ministerial Declarations, although non-binding, are considered by the Parties to be important, consensus based policy documents. This audit topic investigates the extent to which the policy statements of the Arctic Council are influential not only towards the Arctic states themselves, but also towards other international organizations and policy instruments. The audit will cover the years from the time the Arctic Council was formed till present, with emphasis on recent years.

Each participating SAI may answer some or all of these audit questions in their national reports. National factual descriptions and analysis may be used as part of the Joint Memorandum, c.f. point 12. The Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation will however be responsible for answering audit question no. 2 on behalf of all the participating SAIs. Drafts will be provided in due course and the other participating SAIs will at a later stage be asked

to provide specific information relevant for the factual analysis of this audit question. To be reported in the Joint Memorandum, c.f. point 12.

Audit questions:

- 6.2.1. To what extent does the Arctic Council acquire knowledge about environmental challenges, economic opportunities and sustainability in the Arctic region through studies and research?
- 6.2.2. Does the Arctic Council use its acquired knowledge to influence other international processes, agreements and conventions?
- 6.2.3. To what extent does the Arctic Council present advice and recommendations on environmental challenges, economic opportunities and sustainability to Member States?
- 6.2.4. Does the Arctic Council develop binding agreements between the Member States of the Council?
- 6.2.5. To what extent does the Arctic Council involve the indigenous peoples of the Arctic in these processes?

Criteria:

- The Arctic Council's Declarations
 - The 1998 Iqaluit Declaration, article 18, 30
 - The 2000 Barrow Declaration, article 4, 16 and 17
 - The 2002 Inari Declaration, article 9
 - The 2004 Reykjavik Declaration, pp. 1–2
 - The 2009 Tromsø Declaration, p. 7
 - The 2011 Nuuk Declaration, pp. 3–4
- Working, task and expert groups' reports
- Agreements between the Member States on ensuring environmental protection and sustainable development in the Arctic

Methodology:

The audit questions will be answered through document analysis of the Arctic Council's assessments, reports by Senior Arctic Officials (SAOs) and Ministerial Declarations and other documents deemed relevant. The audit questions will furthermore be answered through interviews with key informants.

6.3. To what degree do the Member States implement the Arctic Council's key recommendations and national goals and strategies relating to the environmental challenges and economic opportunities in the Arctic, and to what degree do the Member States ratify and/or comply with key international conventions?

In addressing this issue, the audit will render an opportunity to describe the various measures taken by the Arctic Council Member States, both nationally and internationally, in order to face the environmental challenges and the economic opportunities in the Arctic region. The audit may have to cover the years from when the Arctic Council was formed.

Audit question 6.3 is to be answered by each participating SAI. National factual descriptions and analysis will be used as part of the Joint Memorandum, c.f. point 12.

Audit questions:

- 6.3.1. Have the Member States ratified and/or do they comply with key international conventions and obligations according to the Arctic Council's recommendations?
- 6.3.2. Have the Member States established national goals and strategies for the various areas of challenges facing the Arctic? Including on recommendation by the Arctic Council?
- 6.3.3. Do the Member States initiate and implement national specific measures, such as national laws and financial resources, concerning the various areas of challenges facing the Arctic? Including recommendation by the Arctic Council?
- 6.3.4. What is the development and achievement of goals for the work on the various areas of challenges facing the Arctic?
- 6.3.5. To what extent are the interests of the indigenous peoples of the Arctic ensured in these national processes?
- 6.3.6. To what extent do the national authorities follow up the national goals and measures?

Criteria:

- Key international conventions and obligations in concurrence with the Arctic Council's recommendations:
 - United Nations Convention on the Law of the Sea (1982)
 - Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 1988)
 - United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC, 1992)
 - Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (1997)
 - Copenhagen Summit (United Nations Climate Change Conference COP15, 2009)
 - Gothenburg Protocol (the 1999 Multi-effect Protocol, rev. 2012), a protocol to the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
 - Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1985)
 - Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1987), a protocol to the Vienna Convention
 - Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (2001)
 - Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (1989)
 - London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (1972)
 - Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP, 1979)
 - Convention on Biological Diversity (CBD, 1992)
 - Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat (Ramsar Convention, 1971)
 - Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972)
 - Legally binding treaties/instruments prepared by the International Maritime Organization (IMO), especially the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL, 1973)
 - International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREGS, 1972)
 - International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS, 1914/1980)
 - The Arctic Council's Agreement on Cooperation in Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.
 - International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL, 1973)
 - International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (1990)
 - ILO Convention No 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention (1989)

- Legislative and regulatory framework of the Member States in the field of environmental protection and sustainable development in the Arctic
- National strategies related to the Arctic, Government white papers and relevant national legislation.

Methodology:

These audit questions have a national focus, and will in full be analyzed by each participating SAI. The multilateral audit's coordinating SAIs, Norway and Russia, will be in charge of preparing a summary of the Parties' individual findings which will be included in the Joint Memorandum c.f. Article 12.

6.4. Does the Arctic Council fulfill its mission through an expedient and effective organization, structure and work processes?

The Arctic Council has largely had the same structure since the organisation was established in 1996. However, the basic mandate of the Council has changed somewhat over the years, which also entails that the working groups' mandate and tasks overlap to some degree. The objective of this audit topic is to evaluate the extent to which the Arctic Council's work processes and organizational structure and mandates are expedient and effective. The audit will cover recent years, for instance 2010–2012.

The Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation will together with at least one of the other SAIs answer audit question no. 4. Drafts will be provided in due course and the other participating SAIs will be asked to provide specific information for this audit question. To be reported in the Joint Memorandum, c.f. point 12.

Audit questions:

- 6.4.1. Does the Arctic Council follow up the extent to which Member States follow the advice, recommendations, etc. the Arctic Council has made?
- 6.4.2. Does the Arctic Council follow up how the Member States of the Council follow up international obligations the Council has contributed to or that the Council supports in general?
- 6.4.3. Does the Arctic Council follow up how the Member States comply with binding agreements negotiated by the Arctic Council?
- 6.4.4. To what extent does the Arctic Council have satisfactory follow-up of the work of the working groups and other groups (e.g. task force)?
- 6.4.5. Is the Arctic Council efficiently organized?

Criteria:

- The Arctic Council's Declarations
 - The 2000 Barrow Declaration, article 18 (on capacity building) and 19
 - The 2002 Inari Declaration, article 13 and the specified SAO-report.
 - The 2009 Tromsø Declaration, p. 8–9
 - The 2011 Nuuk Declaration, p. 2
- The Arctic Council's internal papers
- Legislative and regulatory framework of the Member States in the field of environmental protection and sustainable development in Arctic

Methodology:

The audit questions will be answered on the basis of document analysis and interviews. The document analysis will include the Arctic Council's Ministerial Declarations, SAO-reports and the Council's own internal documents and instruments concerning different follow-up strategies. Interviews will be held with key informants

among officials and administrative representatives of the Arctic Council's different bodies, as well as representatives of relevant national ministries.

7. Mandate

Each participating SAI acts within the existing authority under national laws.

8. Audit Coordinator

The Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation are the audit coordinators. The two coordinators will be responsible for the drafting of the Joint Memorandum.

9. Audit Period

3rd quarter 2012 – negotiation and signing of the Strategic Plan,
3rd quarter 2012 – 4th quarter 2013 – conducting of the national audit,
4th quarter 2013 – drafting of the Joint Memorandum,
1st quarter 2014 – signing and presentation of the Joint Memorandum.

SAIs national reports will be sent to the audit coordinators no later than December 31, 2013.

10. Meetings

10.1. Workshop (optional)

The audit coordinators (the Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation) will develop and propose a more detailed methodological framework for the audit that is to be discussed and amended at a workshop between the Parties' working groups, in order to ensure a common methodological approach to the national and international aspects of the audit questions. The workshop will be organized by the audit coordinators and will take place no later than mid-November 2012.

10.2. Presentation of the audit's preliminary findings

The audit coordinators (the Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation) will host a meeting by the end of October 2013, where the audit's preliminary findings are presented and discussed among the Parties.

11. Resources

The Parties are under obligation to ensure that sufficient budget resources are made available in order to safeguard the completion of the multilateral audit. Each participating SAI is responsible for its own expenses related to the multilateral audit.

12. Reporting

The Parties agree that the multilateral audit will be reported to the SAIs' respective delegating authority through independent national audit reports and a Joint Memorandum primo 2014.

The Parties will, in compliance with this Strategic Plan and on the basis of their own independent analysis, communicate the main findings from their national audits to the SAIs in charge of drafting the Joint Memorandum – The Office of the Auditor General of Norway and the Accounts Chamber of the Russian Federation. The Memorandum, as well as the national reports, may also include data and findings from other SAIs. The Draft Joint Memorandum will then be discussed, amended and agreed upon by all Parties.

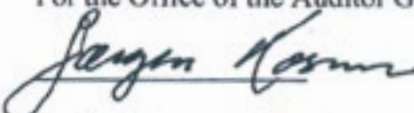
All changes of the Strategic Plan shall be done in writing in the form of an appendix to this Strategic plan and has to be signed by all the Parties before valid.

13. Language

The Parties agree that the working language shall be English, i.e., formal communication and written deliveries between the Parties shall be conducted in English.

This Strategic Plan is valid in English only.

For Rigsrevisionen, Denmark

For the Office of the Auditor General of Norway

For the Accounts Chamber of the Russian Federation

For the National Audit Office of Sweden

For the U.S. Government Accountability Office


Tolv ikke-arktiske stater og EU

- 1 Frankrike
- 2 Tyskland
- 3 Nederland
- 4 Polen
- 5 Spania
- 6 Storbritannia
- 7 Kina (2013)
- 8 Italia (2013)
- 9 Japan (2013)
- 10 Sør-Korea (2013)
- 11 Singapore (2013)
- 12 India (2013)
- 13 EU (I 2013 ble det fattet en prinsippbeslutning om at EU er observatør til Arktisk råd. Formelle avklaringer gjenstår).

Ni mellomstatlige og interparlamentariske organisasjoner

- 1 Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies (IFRC))
- 2 Verdens naturvernunion (International Union for the Conservation of Nature (IUCN))
- 3 Nordisk ministerråd (Nordic Council of Ministers (NCM))
- 4 Nordisk miljøfinansieringsselskap (Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO))
- 5 Den nordatlantiske sjøpattedyrkommisjonen (North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO))
- 6 Den arktiske parlamentarikerkomiteen (Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR))
- 7 De forente nasjoners økonomiske kommisjon for Europa (United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE))
- 8 FNs utviklingsprogram (United Nations Development Program (UNDP))
- 9 FNs miljøprogram (United Nations Environment Program (UNEP))

Elleve ikke-statlige organisasjoner

- 1 Advisory Committee on Protection of the Seas (ACOPS)
- 2 Arctic Circumpolar Gateway
- 3 Verdensforbundet for reindriftsfolk (Association of World Reindeer Herders (AWRH))
- 4 Circumpolar Conservation Union (CCU)
- 5 International Arctic Science Committee (IASC)
- 6 International Arctic Social Sciences Association (IASSA)
- 7 International Union for Circumpolar Health (IUCH)
- 8 International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)
- 9 Northern Forum (NF)
- 10 University of the Arctic (UArctic)
- 11 Verdens naturfond (World Wide Fund for Nature-Global Arctic Program (WWF))

Vedlegg 3 Miljøvernmyndighetenes deltakelse i Arktisk råds arbeidsgrupper

Tabell 8 Norske miljømyndigheters deltakelse i arbeidsgruppene under Arktisk råd

	Norske myndigheter representert
ACAP	Klima- og miljødepartementet (delegasjonsleder), Miljødirektoratet
AMAP	Miljødirektoratet (delegasjonsleder), Norsk Polarinstitutt, Statens strålevern
PAME	Klima- og miljødepartementet (delegasjonsleder), Utenriksdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt, Sjøfartsdirektoratet, Havforskningsinstituttet, Kystverket
CAFF	Miljødirektoratet (delegasjonsleder), Norsk Polarinstitutt
EPPR	Kystverket (delegasjonsleder), Statens strålevern

Undergruppe/ ekspertgruppe i Arktisk råd	
ACAP	
Project Steering Group on Dioxins/ furans	Miljødirektoratet
Project Steering Group on Integrated Hazardous Waste Management Strategy	Miljødirektoratet
Project Steering Group on Mercury	Miljødirektoratet
Project Steering Group on Obsolete Pesticides	Miljødirektoratet
Project Steering Group on PCB	Miljødirektoratet
Project Steering Group on Short-Lived Climate Forcers	Miljødirektoratet
Indigenous Peoples Contaminants Action Program Project Steering Group	Fylkesmannen i Finnmark
AMAP	
Ekspertgruppe for POP (persistente organiske miljøgifter)	Norsk Polarinstitutt, Havforskningsinstituttet, Norsk institutt for vannforskning, Miljødirektoratet, Norsk institutt for luftforskning
Ekspertgruppe for havforsuring	Havforskningsinstituttet, Norsk institutt for vannforskning
Ekspertgruppe for klima	Meteorologisk institutt, Norsk Polarinstitutt, Norsk institutt for vannforskning, Norsk institutt for luftforskning, Havforskningsinstituttet, Miljødirektoratet
Ekspertgruppe for helse	Universitetet i Tromsø, Norsk institutt for luftforskning
Ekspertgruppe for kortlevde klima-drivere – svart karbon/ ozon	Miljødirektoratet, Norsk institutt for luftforskning
Ekspertgruppe kortlevde klimadrivere – metan	Meteorologisk institutt
Ekspertgruppe for kvikksølv	Norsk institutt for luftforskning
Ekspertgruppe for ubemannede luftfartøy	Norsk institutt for luftforskning, Luftfartsverket
Ekspertgruppe for radioaktivitet	Statens strålevern, Meteorologisk institutt
CAFF	
CAFF: Styringsgruppe for Circumpolar Biodiversity Monitoring Program (CBMP)	Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitutt
CMBP, ekspertgruppe for ferskvann	Miljødirektoratet
CMBP, terrestrisk ekspertgruppe	Miljødirektoratet

Undergruppe/ ekspertgruppe i Arktisk råd	
CBMP, marin ekspertgruppe	Miljødirektoratet
CBMP, ekspertgruppe for marine pattedyr	Norsk Polarinstitut
CBMP, ekspertgruppe for sjøis-organismer	Norsk Polarinstitut
CMBP, ekspertgruppe for plankton	Norsk Polarinstitut
CMBP, Ekspertgruppe for bunndyr	Havforskningsinstituttet
Flora Expert Group	Norsk institutt for naturforskning, Miljødirektoratet.
CBird (sjøfugl)	Miljødirektoratet, Norsk Polarinstitut
PAME	
Ekspertgruppe for Ecosystem Approach	Norsk Polarinstitut, Havforskningsinstituttet
Undergruppe for skipsfart	Nærings- og fiskeridepartementet, Sjøfartsdirektoratet
SDWG	
Styringsgruppe for Arctic Resilience Report	Norsk Polarinstitut
Særskilte arbeidsgrupper (task force)	
Særskilt arbeidsgruppe for kortlevde klimadrivere	Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet
Særskilt arbeidsgruppe om forhindring av oljeforurensning	Miljødirektoratet

Faktaboks 13 Ekspertgrupper i Arktisk råd

- Expert group on shortlived climate pollutants (methane)
- Expert group on shortlived climate pollutants (black carbon and ozone)
- Expert group on circumpolar flora
- Expert group on circumpolar seabird
- Expert group on protected areas network
- Expert group on marine ecosystem monitoring
- Expert group on freshwater
- Expert group on terrestrial ecosystem monitoring
- Expert group on human health
- Expert group on Arctic human health
- Social economic and cultural expert group

Vedlegg 4 Klima

Arktisk råds arbeid med klimaspørsmål – arbeidsgruppenes arbeid og ministrenes råd og anbefalinger

Tabellen gir en overordnet oversikt over rapporter og utredninger om klima utarbeidet av Arktisk råd. Mye av dette arbeidet har vært gjennomført av AMAP.

Tabell 9 Arktisk råds faglige arbeid med klimaspørsmål i Arktis

Minister-erklæring	Type rapport og innhold	Kommentarer til rapporten
2004	ACIA, utredning om klimautfordringer i Arktis	Dette er en utredning på over tusen sider. Den er utarbeidet av AMAP i samarbeid med IASC. Rundt to hundre forfattere var involvert i arbeidet.
2008	Kilder til og muligheter for å redusere utslippene av kortlevde klimadrivere i Arktis	Dette er en kort oppsummering. AMAPs arbeid dreide seg om virkning, kilder og reduksjon.
2008	Kortlevde forurensende stoffers innvirkning på Arktisk klima	Dette er en kort oppsummering. AMAPs arbeid dreide seg om virkning, kilder og reduksjon.
2009	Rapport om Grønlandsisen og klimaendringer (SWIPA)	Denne rapporten er en delrapport under AMAPs SWIPA-program. Rapporten om Grønlandsisen er på ca. hundre sider.
2009	Oppdatering av viktige klimaspørsmål	Rapporten er en kort oppdatering av de viktigste utfordringene. Den er utarbeidet av AMAP.
2009	Sårbarhet og klimatilpasning i Arktis	Rapporten er på 72 sider, og den er utarbeidet av Norsk Polarinstitutt på vegne av arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG).
2011	Innvirkning av svart karbon på Arktisk klima	Rapporten er på ca. 70 sider (AMAP Technical Report No 4 - 2011). Den består av en del av AMAPs arbeid på i tilknytning til kortlevde klimagasser.
2011	SWIPA	Rapporten består av en vitenskapelig rapport og er utgangspunktet for tre kortere sammendragsrapporter (ulike målgrupper) og videoer. Den oppdaterer og samler forskning om klimaendringer i Arktis siden ACIA.
2013	Forsuring av arktiske havområder	Denne rapporten består av en lengre utredning om forsuring av havene og dessuten korte oppsummeringsdokumenter.

Ministrene sluttet seg i 2004 til anbefalingene fra ACIA-utredningen om å begrense klimagassutslipp, tilpasse seg klimaendringene, forske på og overvåke klimaendringene i Arktis og drive med informasjonsdeling/påvirkning (*outreach*), slik anbefalingene var i SAO-enes rapport til ministrene.³⁰³ Videre erkjente ministrene behovet for å ta funnene fra ACIA-utredningen og andre relevante studier i betraktning når de arktiske landene iverksetter sine forpliktelser fra FNs klimakonvensjon (UNFCCC) og andre internasjonale avtaler, blant annet i form av strategier for å begrense klimagassutslipp i relevante sektorer. Ministermøtet oppfordret Arktisk råds medlemsstater om å iverksette tiltak for å tilpasse seg og ta hånd om de miljømessige, økonomiske og sosiale effektene av klimaendringer og ultrafiolett stråling, blant annet ved å bedre den arktiske befolkningens tilgang til informasjon, beslutningstakere og institusjonell kapasitetsbygging.³⁰⁴

Ministrene oppfordret også de relevante nasjonale og internasjonale forskningsinstitusjonene og deres økonomiske bidragsytere om å ta hensyn til funnene fra ACIA-utredningen i planleggingen, utviklingen og gjennomføringen av institusjonenes

303) Arktisk råd (2004) *Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fourth Arctic Council Ministerial Meeting* (s. 31–34).

304) Arktisk råd (2004) 4. ministermøte, Reykjavik-erklæringen.

forskningsprogrammer. Ministrene var enige om å fremme global, nasjonal og lokal oppmerksomhet rundt ACIA-utredningen og rundt aktiviteter som ble satt i gang i oppfølgingen av den. Videre erkjente de behovet for å organisere arbeidet i Arktisk råd og underliggende organer i henhold til funnene i ACIA-rapporten, og ba SAO-ene om å rapportere om progresjonen i dette arbeidet ved ministermøtet i 2006.³⁰⁵

Funnene fra ACIA-utredningen dannet dermed grunnlaget for en rekke senere utredninger gjennomført innenfor Arktisk råds ulike arbeidsgrupper, og utredningen kan sies å ha vært svært sentral for Arktisk råds arbeid de siste ti årene.

I ministererklæringen fra 2006 ber ministrene SAO-ene og Arktisk råds arbeidsgrupper om å fortsette å fremme, analysere og sammenfatte arktisk klimaforskning, blant annet gjennom å samle inn lokal og tradisjonell kunnskap om effektene av klimaendringer, slik at utvekslingen av ekspertise på det globale plan gjennom IPCC bedre kan reflektere de unike forholdene i Arktis, og slik at global beslutningstaking kan ta arktiske behov i betraktning.³⁰⁶

I ministermøtet i 2009 ble det opprettet en egen særskilt arbeidsgruppe (*task force*) med oppgave å identifisere eksisterende og nye tiltak som skal redusere utslipp av kortlevde klimadrivere, og å anbefale videre tiltak. Denne arbeidsgruppen ble bedt om å rapportere om arbeidet sitt på ministermøtet i Kiruna i 2013.

Prosjektet *Arctic Cryosphere: Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic* (SWIPA) ble gjennomført som en oppfølging av ACIA-utredningen og rapportert til ministermøtet i Tromsø i 2011. Resultatene fra SWIPA-utredningen viser at perioden fra 2005 til 2010 er den varmeste som noen gang har blitt registrert i Arktis. Den globale oppvarmingen fører til høyere temperaturer, som gjør at utbredelsen og varigheten av snødekket minker i Arktis. Snøen smelter stadig tidligere om våren, og ettersom landområder og åpent hav i motsetning til lysreflekterende is og snø absorberer varme gjennom sommeren, bidrar den tidlige snøsmeltingen til å øke temperaturen i luften og havet. Dette igjen fører til at havisen bryter opp. Ifølge konklusjonene i SWIPA-rapporten er det forventet at Polhavet blir mer eller mindre isfritt om sommeren i løpet av inneværende århundre, sannsynligvis i løpet av 30–40 år.³⁰⁷

Ministrene merket seg med bekymring de akselererende endringene i store deler av kryosfæren³⁰⁸ og de vidtrekkende lokale, regionale og globale konsekvensene av både de observerte og de estimerte endringene. Ministrene understreket videre behovet for et fremadrettet arktisk samarbeid med det formål å øke den arktiske regionens evne til å tilpasse seg endringene og forsterke Arktisk råds lederskap i arbeidet med å minimere følgene som klimaendringene har for miljø og mennesker. Ministrene ba også SAO-ene om å vurdere hvordan Arktisk råd i sitt videre arbeid best kunne følge opp anbefalingene i SWIPA-rapporten.³⁰⁹

I ministererklæringene har det blitt lagt stadig større vekt på kortlevde klimadrivere. AMAP opprettet i 2007 en ekspertgruppe for å sammenfatte forskningen vedrørende kortlevde klimadrivere. Gruppen leverte allerede i 2008 de to første rapportene om henholdsvis virkninger av og kilder til kortlevde klimagasser, og muligheter til å redusere disse. I 2010 ble det opprettet en egen prosjektstyringsgruppe under arbeidsgruppen ACAP for å utrede tiltak for å begrense utslipp av kortlevde klimadrivere (SLCFC PSG). Flere prosjekter inngår under prosjektstyringsgruppen, blant annet et prosjekt ledet av Norge om reduksjon av utslipp av sot (*black carbon*) fra vedfyring,

305) Arktisk råd (2004) 4. ministermøte Reykjavik-erklæringen.

306) Arktisk råd (2006) 5. ministermøte, Salekhard, Russland.

307) SWIPA, oppsummering.

308) Kryosfæren er den frosne delen av jordens overflate, dvs. isbreer, snødekke, havis og permafrost.

309) Arktisk råd (2011) 7. ministermøte, Nuuk, Grønland.

samt et prosjekt ledet av USA om reduksjon av utslipp av sot fra dieselmotorer.³¹⁰ AMAPs ekspertgruppe på sot og ozon sammenfatter ny forskning og vurderer også effektiviteten av ulike mulige tiltak. Gruppen utarbeidet i 2011 rapporten *The Impact of Black Carbon on Arctic Climate*.

AMAPs ekspertgruppe på sot og ozon sammen med ekspertgruppen på metan har som mål å undersøke det vitenskapelige grunnlaget knyttet til kortlevde klimadrivere i Arktis, samt å gi råd til AMAP både med hensyn til hvilke tiltak som burde igangsettes for å bedre kunnskapen rundt kortlevde klimadrivere og hvordan denne kunnskapen kunne omsettes til politisk handling. Ekspertgruppen skal også gi vitenskapelige råd om utredningsarbeidet knyttet til tilpasningsstrategier gjennomført av Arktisk råds særskilte arbeidsgruppe for kortlevde klimadrivere.³¹¹

AMAP har ytterligere en ekspertgruppe med fokus på forsuring av arktiske havområder som leverte rapporten *Arctic Ocean Acidification Assessment* som ble lagt fram for ministermøtet i Kiruna i 2013.³¹²

Internasjonale konvensjoner og avtaler om klima

Kyotoprotokollen fra 1997 er en folkerettslig bindende internasjonal avtale under klimakonvensjonen. Alle industrialiserte land – slik de på den tiden ble definert i vedlegg B til protokollen, unntatt USA, har rettslig forpliktet seg til tallfestede utslippsreduksjoner for den første forpliktelsesperioden (totalt minst 5 prosent i perioden 2008–2012 i forhold til nivået i 1990). Med dette taket som ramme er hvert land gitt en differensiert utslippsforpliktelse for perioden 2008–2012. Protokollen introduserer dessuten de fleksible gjennomføringsmekanismene *internasjonal kvotehandling*, *den grønne utviklingsmekanismen* (CDM) og *felles gjennomføring* (JI).³¹³

Kyotoprotokollen har også felles regler for hvordan landene skal beregne, rapportere og bokføre utslipp, og felles retningslinjer for hvordan landene skal bokføre bruk av de fleksible gjennomføringsmekanismene. Den har i tillegg et etterlevelseregime som gir insentiver for at partene skal oppfylle sine forpliktelser, jf. Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*.

Norge har deltatt aktivt i de internasjonale klimaforhandlingene i samsvar med FNs klimakonvensjon. For perioden fram mot 2020 vil det internasjonale avtaleverket ha to elementer:

- a) Kyotoprotokollen blir videreført i en ny forpliktelsesperiode. EU, Sveits, Australia, Norge og enkelte andre land vil påta seg utslippsforpliktelser for perioden 2013–2020. De differensierte utslippsforpliktelsene vil innebære at landene i 2020 i gjennomsnitt har redusert utslippene med om lag 20 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Den nye forpliktelsesperioden under Kyotoprotokollen dekker imidlertid bare i overkant av 10–15 prosent av de globale utslippene av klimagasser. Stortinget samtykket i å godkjenne Kyoto 2-avtalen gjennom behandlingen av Prop. 173 S (2012–2013) *Samtykke til godkjennelse av endringer av 8. desember 2012 i Kyotoprotokollen av 11. desember 1997*, jf. Innst. 60 S (2013–2014).
- b) Landene som ikke forplikter seg i Kyotoprotokollen, omfattes av en politisk avtale som ble inngått i 2010, og oppfølgingen av denne. Avtalen bygger på

310) Møte med Miljødirektoratet 13. juni 2013.

311) AMAP (2011) *The Impact of Black Carbon on Arctic Climate*. Technical Report No. 4 (2011).

312) AMAP: <http://www.amap.no/landingpage-photo-3> [lesedato: 23. september 2013].

313) De fleksible mekanismene bidrar til et mer kostnadseffektivt regime ved at klimagassutslippene reduseres der det koster minst, samtidig som de samlede totale utslippene under Kyotoprotokollen holdes fast, jf. Meld. St. 21 (2011–2012).

innmeldte mål fra rundt 90 land om utslippsreduksjoner fram til 2020. Partene i klimakonvensjonen vedtok å avgrense den globale oppvarmingen til under to grader, men ambisjonene i denne avtalen er for lave for å nå dette målet, jf. Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet.

Under klimatoppmøtet i desember 2011 ble partene enige om å starte arbeidet med å utvikle en avtale med juridisk bindende karakter for alle land, jf. Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet og Meld. St. 12 (2012–2013), *Perspektivmeldingen 2013*. Den nye avtalen skal gjelde fra 2020, og arbeidet skal avsluttes i 2015. Partene ble også enige om å vurdere muligheten for å øke ambisjonene i en ny avtale og for å få til større utslippsreduksjoner også før 2020.

Nasjonale mål og virkemidler

Mål

Arbeidet med å redusere utslippene av de langlivede klimagassene – med vekt på CO₂
På klimaområdet er det satt flere nasjonale mål om utslippsreduksjoner av klimagassene omfattet av Kyotoprotokollen. De kan deles inn i to grupper: 1) mål fram til 2012 og 2) framtidige mål.

Nasjonale mål fram til 2012:

- begrense de gjennomsnittlige klimagassutslippene i perioden 2008–2012 til 1 prosent over nivået i 1990 (Norges forpliktelser under Kyotoprotokollen)
- overoppfylle forpliktelsen under Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng til 9 prosent under 1990-nivå

Øvrige sentrale klimamål etter 2012 er som følger jf. Innst. 390 S (2011–2012) og Miljøverndepartementets Prop. 1 S (2013–2014):

- Norge skal være karbonnøytralt i 2050.
- Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre land tar på seg store forpliktelser, skal Norge ha et forpliktende mål om karbonnøytralitet senest i 2030. Det innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030.
- Norge skal oppnå lavere utslipp av klimagasser gjennom redusert avskoging og skogforringing i utviklingsland og medvirke til bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon.

Norges kyotoforpliktelse for perioden 2013–2020 innebærer et mål om at de gjennomsnittlige årlige utslippene av klimagasser skal begrenses til 84 prosent av utslippene i 1990. Ifølge Meld. St. 2 (2012–2013) *Revidert nasjonalbudsjett 2013* er dette målet i tråd med målet om å redusere utslippene med 30 prosent i 2020. Nasjonale mål for 2012 er å begrense de gjennomsnittlige klimagassutslippene i perioden 2008–2012 til 1 prosent over nivået i 1990 (Norges forpliktelser under Kyotoprotokollen) og å overoppfylle utslippsforpliktelsen med 10 prosentpoeng til 9 prosent under 1990-nivå.

Flertallet i Energi- og miljøkomiteen la ved behandlingen av Meld. St. 21 (2011–2012), jf. Innst. 390 S (2011–2012) til grunn

"at det i den forrige klimameldingen ble anslått som realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13–16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Dette innebærer i tilfelle at om lag halvparten og opp mot to tredjedeler av Norges totale utslippsreduksjoner tas nasjonalt. Stortingets behandling av klimameldingen innebar en ytterligere opptrapping av klimatiltakene (klimaforliket).

Basert på en skjønnsmessig vurdering ble det lagt til grunn at de nye tiltakene i klimaforliket gjør det realistisk å anta ytterligere utslippsreduksjoner i Norge, og at intervallet for utslippsreduksjoner kunne økes til 15–17 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen slik den er presentert i Nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. Flertallet har merket seg at regjeringen i stortingsmeldingen fastslår at mindre framgang enn forventet i utvikling av klimavennlig teknologi, høyere kostnader ved klimatiltak innenlands, høyere innvandring og sterkere økonomisk vekst og større utslipp fra oljesektoren vil ha betydning for når klimamålene blir nådd, men at disse forholdene ikke endrer ambisjonen om å redusere de nasjonale utslippene".

Nasjonale virkemidler

Stortinget inngikk et bredt politisk forlik i 2008, klimaforliket, jf. Innst. S nr. 145 (2007–2008). Målene og prinsippene i norsk klimapolitikk er forankret i dette forliket, jf. Meld. St. 21 (2011–2012). Klimaforliket inneholdt blant annet et initiativ for å redusere utslippene av CO₂ fra tap av skog og skogforringelse i utviklingsland som senere er forankret i statsbudsjettet. Klimaforliket inneholdt flere tiltak med formål å redusere klimagassutslipp nasjonalt. Generelle økonomiske virkemidler som CO₂-avgift og kvotesystemet er sentrale i den nasjonale klimapolitikken, jf. Prop. 1 S (2012–2013) Miljøverndepartementet. Regjeringens utgangspunkt er at det som hovedregel skal unngås ytterligere regulering på områder som er underlagt generelle virkemidler. Fra 2013 er rundt 80 prosent av alle klimagassutslippene i Norge underlagt økonomiske virkemidler, jf. Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*. I tillegg brukes virkemidler som direkte regulering, standarder, avtaler og subsidier av utslippsreduserende tiltak. Satsing på forskning og utvikling er også viktig.

Norge er imidlertid avhengig av internasjonale ordninger for å kunne overholde sine utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen og nå de nasjonale målene. Slike ordninger går under betegnelsen *fleksible mekanismer* (se faktaboks nr. 14). EUs kvotehandelssystem, som Norge var en del av i perioden 2008–2012 (Norge hadde et eget system i 2005–2007), er en sentral mekanisme for Norge. Kvotepliktige virksomheter kan gjennom denne ordningen kjøpe og selge rettigheter til å slippe ut CO₂. Norge vil også være en del av dette systemet i den tredje handelsperioden (2013–2020), men ifølge Klima- og miljødepartementet er det uklart hvordan og i hvilken grad EU ETS vil kunne bidra til å nå målet under Kyotoprotokollen.³¹⁴ Ifølge Miljødirektoratet omfatter klimakvotesystemet i denne perioden om lag halvparten av Norges klimagassutslipp.

Klimakvotesystemet omfattet i perioden 2008–2012 om lag 115 kvotepliktige bedrifter som slapp ut om lag 40 prosent av Norges totale utslipp av klimagasser. Riksrevisjonen har vurdert implementeringen av klimakvotesystemet i Norge.³¹⁵ Hovedkonklusjonene var at Miljødirektoratet (tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet) har implementert klimakvotesystemet i tråd med lover og EUs regelverk og har hatt tilstrekkelig kontroll med systemet. Godt samarbeid mellom miljø- og skattemyndighetene har bidratt til å avsløre svindel med merverdiavgift ved kvotehandel. En lovendring har i ettertid redusert risikoen for slik svindel.

Kvoteoppgjøret for handelsperioden 2008–2012 ble avsluttet 30. april 2012.³¹⁶ Norske kvotepliktige virksomheter leverte inn 95,6 mill. kvoter. Bedriftene fikk tildelt 40 mill. kvoter gratis. Resten har de måttet kjøpe. Flesteparten av kvotene som leveres

314) Norges sjettede hovedrapport under FNs klimakonvensjon "National Communication" s. 139.

315) The Office of the Auditor General's Investigation into the Norwegian Authorities' Control of the Norwegian Emissions Trading System. Administrative report 1/2012.

316) Miljødirektoratet (2013) *Billige FN-kvoter lite brukt*. Nyheter. Publisert 16. mai. 2013. http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Oldklif/2013/mai_20131/Billige_FN_kvoter_lite_brukt/

inn, er EU-kvoter. Virksomhetene har også anledning til å kjøpe klimakvoter fra FN-godkjente prosjekter under Kyotoprotokollen og benytte seg av disse i kvoteoppgjøret. Muligheten til å gjøre opp med prosjektbaserte FN-kvoter (JI eller CDM) er begrenset. Ni prosent av kvotene som virksomhetene leverte inn for disse årene, er FN-godkjente klimakvoter, i hovedsak fra prosjekter i utviklingsland.

Statlige kvotekjøp er et annet tiltak som Norge er avhengig av for å overoppfylle Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng, og for å bidra til de nasjonale målene for 2020. Staten har bare kjøpt kvoter som er godkjent av FN. Staten har per oktober 2013 inngått kontrakter om levering av om lag 30 mill. kvoter som er generert i Kyoto-perioden 2008–2012. Det er også inngått avtaler om leveranser av kvoter etter 2012 for 360 mill. kroner (basert på fullmakt).

Faktaboks 14 Fleksible mekanismer

Kyotoprotokollen tillater at landene, som et supplement til nasjonale tiltak, kan innfri sine forpliktelser ved bruk av tre ulike fleksible mekanismer:

Internasjonal kvotehandel (Emissions trading) omfatter ulike former for kvotehandel. Kvotehandel innebærer at land eller bedrifter kan kjøpe klimakvoter fra andre land eller bedrifter som har overskudd av kvoter. Det kan de for eksempel gjøre gjennom EUs kvotesystem.

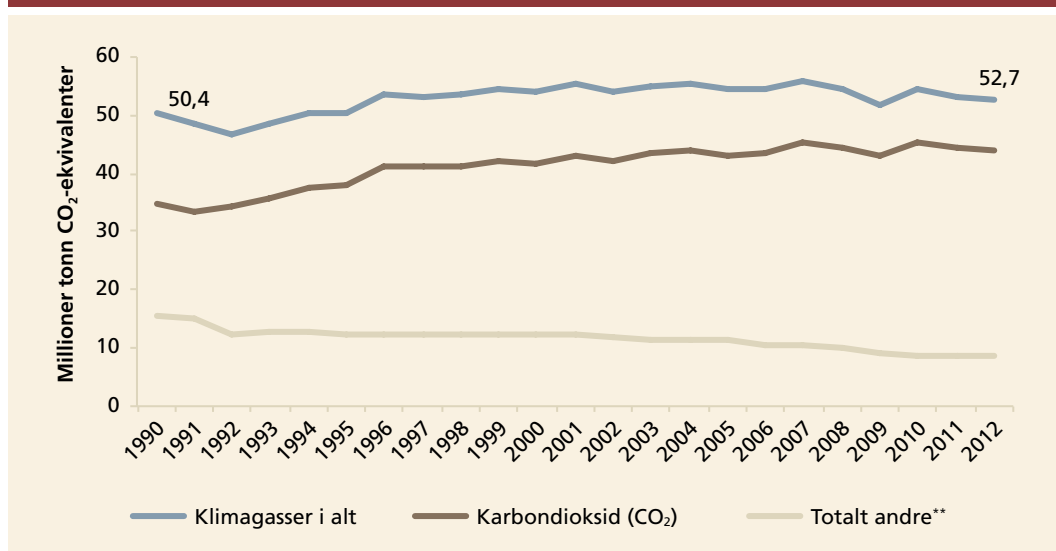
Den grønne utviklingsmekanismen (Clean Development Mechanism (CDM)) gir klimakvoter (kreditter) for investering i utslippsreducerende prosjekter i land som ikke har utslippsforpliktelser. Slike prosjekter skal bidra til reduserte klimagassutslipp og bærekraftig utvikling i utviklingsland. De som investerer, kan være land, private selskaper og organisasjoner. Ved hjelp av klimakvoter skal prosjekter som ellers ikke ville ha blitt gjennomført, bli realisert.

Felles gjennomføring (Joint Implementation (JI)) gir mulighet for å oppnå kvoter (kreditter) for investering i utslippsreducerende prosjekter i land som har utslippsforpliktelser. Det kan skje ved at myndighetene i to eller flere land samarbeider om finansiering av og støtte til investeringsprosjekter som kan redusere de totale utslippene i landene. Enkeltbedrifter i landene kan også samarbeide og rapportere tiltak og utslippsreduksjoner til myndighetene.

Nasjonale utslipp av langlivede klimagasser og noen av de kortlevde

Figur 15 viser utslippene av langlivede klimagasser omfattet av Kyotoprotokollen i perioden 1990–2012. Det skilles mellom CO₂ og de andre klimagassene (blanding av langlivede og kortlevde klimagasser).

Figur 15 Utslipp av langlivede klimagasser og noen av de kortlevde i perioden 1990–2012, i mill. tonn CO₂-ekvivalenter*



- * Ulike klimagasser har ulik levetid i atmosfæren og ulik klimaeffekt. Ved hjelp av den såkalte Global Warming Potential-skalaen (GWP-skalaen) kan utslipp av ulike klimagasser regnes om til såkalte CO₂-ekvivalenter. Det gjøres ved å regne om den oppvarmingseffekten hver gass har i atmosfæren i løpet av hundre år, slik at den tilsvarer effekten av CO₂. For eksempel har fluorgasser svært lang levetid i atmosfæren, og de får da en høy omregningsfaktor eller høyt globalt oppvarmingspotensial.
- ** Metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆). Dette er en blanding av langlivede og kortlevde klimagasser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figuren viser at klimagassutslippene har økt med ca. 4,5 prosent fra 1990 til 2012. De største utslippskildene er olje- og gassutvinning, industri og bergverk og veitrafikk, jf. tabell 10.

Tabell 10 Utslipp av klimagasser etter kilde i 2012, i mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Endring i prosent fra 1990 til 2012 og fra 2011 til 2012

Kilde	2012	Endring 1990–2012	Endring 2011–2012
Alle kilder	52,7	4,6	–1,1
Olje- og gassutvinning	13,7	77,3	0,8
Industri og bergverk	11,7	–39,0	–1,6
Energiforsyning	1,5	373,2	–27,2
Oppvarming i andre næringer og husholdninger	1,5	–44,8	–6,7
Veitrafikk	10,1	30,0	0,4
Luftfart, sjøfart, fiske, motorredskaper m.m.	7,3	29,6	2,6
Jordbruk	4,5	–10,6	–0,4
Andre kilder	2,4	12,9	–0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utslippene fra olje- og gassutvinning utgjorde i 2012 over én firedel av de samlede utslippene av klimagasser og er den største kilden til klimagassutslipp i Norge. Utslippene har økt med 77 prosent siden 1990. Økningen skyldes økt utvinning på sokkelen og flere felt i moden fase og endring i produksjonsprofilen mot mer gassproduksjon, jf. Dokument nr. 3:5 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av mål-oppnåelse i klimapolitikken*. CO₂-avgiften har bidratt til at utslippene er 2–3 mill. tonn

lavere enn de ellers ville ha vært. Blant annet økt energieffektivitet og mindre bruk av fakkellamp har bidratt til lavere utslipp.

Utslippene fra industrien er redusert med 39 prosent siden 1990, og utgjorde i 2012 22 prosent av de samlede utslippene av klimagasser. Reduksjonen skyldes ifølge Statistisk sentralbyrå både teknologiforbedringer, mindre bruk av oljeprodukter og virksomhetsnedleggelse.

Utslipp fra veitrafikk utgjør om lag 20 prosent av de samlede klimagassutslippene. Utslippene har økt med 30 prosent siden 1990. Økningen skyldes ifølge Statistisk sentralbyrå flere kjøretøy og økt kjørelengde. Mer energieffektive kjøretøy, overgang fra bensin til diesel – som gir lavere utslipp per kilometer – og innblanding av biodrivstoff har imidlertid bidratt til å dempe veksten.

Ifølge Miljødirektoratet ble disse estimatene av utslippsreducerende effekter av klimatiltak for første gang presentert i Norges sjette nasjonale kommunikasjon under rammeverket til FNs klimakonvensjon (NC6)³¹⁷. Her ble det angitt at tiltakene reduserer utslippene av klimagasser med 12,6–15,2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2010 og 17,1–20,1 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 sammenlignet med forløpet uten disse tiltakene. Miljødirektoratet viser til at det ikke er utført usikkerhetsberegninger for estimering av effektene av disse tiltakene, men vurderer estimatene av den samlede utslippseffekten av tiltakene og virkemidlene som rimelig presise. Miljødirektoratet uttaler seg i denne sammenheng om samtlige klimatiltak, med unntak av CO₂-avgift på sokkelen og på land som ligger under Finansdepartementets ansvarsområde.³¹⁸

Måloppnåelsen for de langlivede klimagassene

Norge oppfylte sin Kyotoforpliktelse for perioden 2008–2012 uten å måtte ty til statlige kvotekjøp, jf. Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*. Norges utslippskvote under Kyotoprotokollen for perioden 2008–2012 er 250,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Nasjonale utslipp av klimagasser har i samme periode vært 266,7 mill. tonn, dvs. 16,2 mill. tonn over målet i Kyotoprotokollen. Kvotene tilsvarende denne differansen blir skaffet til veie gjennom EUs kvotesystem.

For å nå målet om å overoppfylle Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng er det imidlertid behov for statlige kvotekjøp (jf. CDM og JI over). Det statlige kjøpsbehovet, for å overoppfylle Kyotoprotokollen, er om lag 21 mill. tonn, jf. Prop. 1 S (2013–2014) Finansdepartementet. Det er inngått kontrakter for en større mengde enn dette, men det er knyttet usikkerhet til hvor mange kvoter som faktisk blir levert. Leveranser av kvoter tar generelt lengre tid enn planlagt.³¹⁹ Graden av måloppnåelse er derfor avhengig av i hvilken grad prosjektene det investeres i, leverer kvoter som forutsatt.

317) Norway's Sixth National Communication under the Framework Convention on Climate Change. Statusrapport per januar 2014, utgitt mars 2014.

318) Svar fra Miljødirektoratet på tillegsspørsmål til møte 13. juni 2013.

319) EUROSAI WGEA (2012) *Emissions trading to limit climate change: Does it work? A cooperative audit*.

Kortlevde klimadrivere – utslipp

Tabell 11 Norske utslipp av svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksid (NO_x), ammoniakk (NH₃), flyktige organiske forbindelser (NMVOC-er) og svevestøv (PM_{2,5}) i 2012 fordelt på kilde, i 1000 tonn*

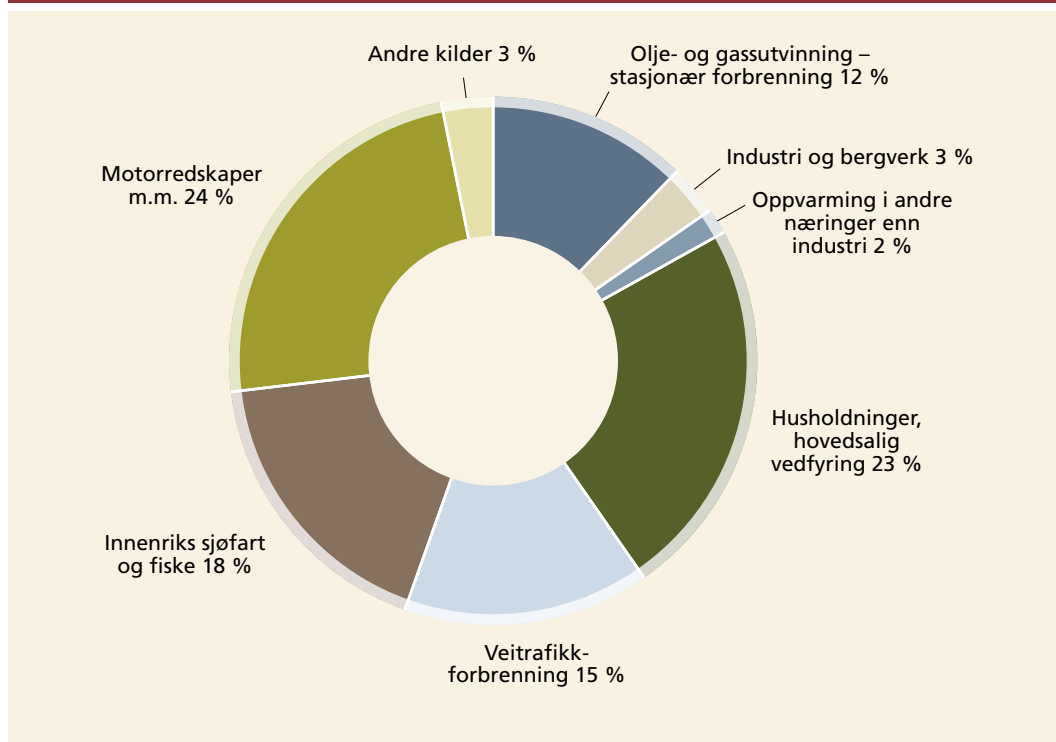
	SO ₂	NO _x	NH ₃	NMVOC	PM _{2,5}
Alle kilder	16,6	166,2	26,9	137,3	37,2
Olje- og gassutvinning	0,8	47,9	:	33,9	1,6
Industri og bergverk	11,4	17,7	0,6	14,3	4,4
Energiforsyning	1,3	1,6	:	1,3	0,9
Oppvarming i andre næringer og husholdninger	0,7	2,5	0,2	9,8	22,6
Veitrafikk	0	36,3	1,2	10,6	1,1
Luftfart, sjøfart, fiske, motorredskaper m.m.	2,3	60,1	0	18,6	5,2
Jordbruk	0	0	24,5	0	0
Andre kilder	0	0	0	48,6	1,4

* Omfatter ikke utenriks sjø- og luftfart.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (endelige tall, publisert 29. januar 2014)

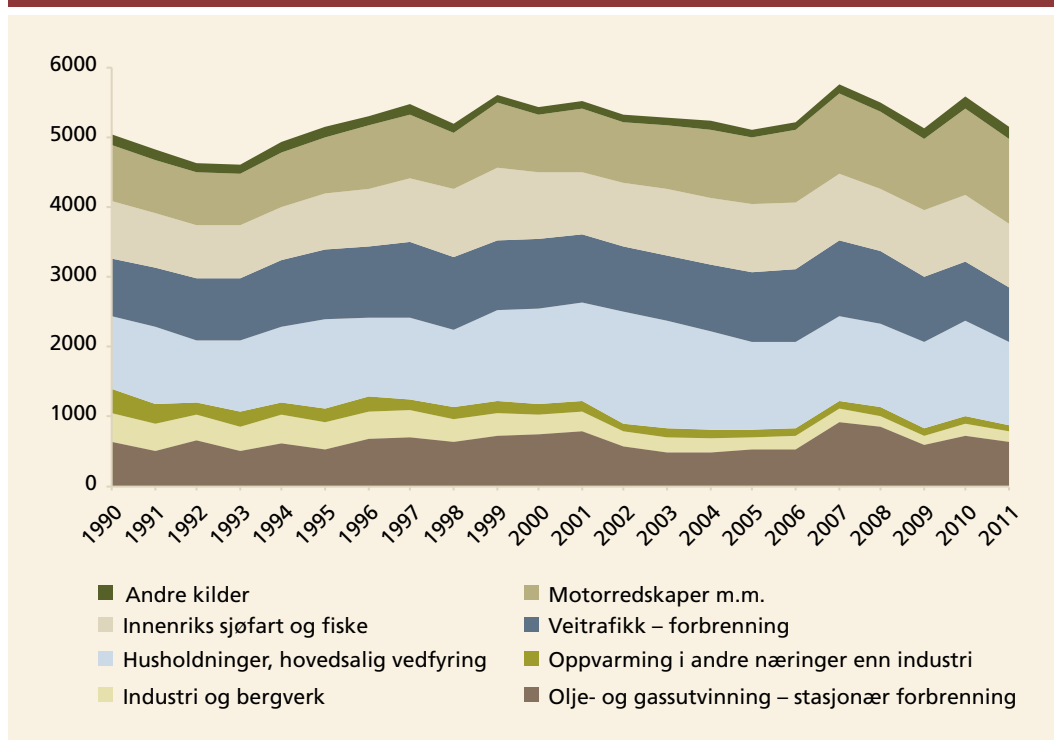
Sot (sort karbon)

Figur 16 Norske utslipp av sot fordelt på kilder



Kilde: Statistisk sentralbyrå, per april 2014 – sist oppdatert april 2013

Figur 17 Utviklingen av norske utslipp av sot fordelt på kilder i perioden 1990–2011, i tonn



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 5 Forurensning

Stockholmkonvensjonen, Århus protokollene, Minamatakonvensjonen (kvikksølv) samt tiltakene for å rydde opp radioaktivitetskilder i Nordvest-Russland er alle bygget på viktig dokumentasjon fra Arktisk råd og AMAP knyttet til utslipp til og forekomst av forurensninger i mennesker, arter og miljøet i Arktis. Klima- og miljødepartementet viser til at AMAPs sammenfatninger av POP-er, tungmetaller og radioaktivitet spiller fortsatt en viktig rolle i å dokumentere endringer og effektiviteten av de tiltak som blir satt i verk i internasjonale fora.³²⁰

Nasjonal gjennomføring av Stockholm-konvensjonen

Stockholm-konvensjonen om persistente (varige) organiske miljøgifter (POP-er) er en global avtale som ble undertegnet i 2001, og som trådte i kraft 17. mai 2004. Avtalen inneholder flere krav om tiltak for å redusere og eliminere utslipp av POP-er og krav til beste miljømessig behandling av slike stoffer. Per oktober 2013 har 179 land signert avtalen.

Konvensjonen inkluderte opprinnelig krav om tiltak for til sammen 12 stoffer eller grupper stoffer som har vært brukt som pesticider eller kjemikalier i industrien, eller som biprodukter fra prosesser. Listen har per oktober 2013 økt til 23 stoffer. Norge oversendte en oppdatert implementeringsplan og statusbeskrivelse i januar 2013.³²¹

De fleste av de tolv opprinnelige POP-ene har vært strengt regulert over lang tid, og ifølge Miljøverndepartementet utgjør ni av POP-ene på listen liten miljøutfordring i Norge. Miljøvernmyndighetene jobber fortsatt med å redusere utslippene av PCB, dioksiner og furaner. Dette er stoffer som det er et prioritert mål å stanse utslippene av innen 2020. PCB er et av stoffene som fortsatt måles i luft og dyr i de norske arktiske områdene.

Selv om bruken av PCB har vært forbudt siden 1980, finnes det i produkter og bygninger fortsatt PCB som kan spres til miljøet gjennom lekkasjer og i forbindelse med riving og rehabilitering av bygg. Miljødirektoratet anslår at ca. 90 prosent av PCB-produktene som var i bruk i 1980, var tatt ut av bruk ved utgangen av 2010, men fortsatt finnes det ca. 125 tonn PCB som må håndteres. Det skal skje gjennom korrekt håndtering av PCB-holdige produkter – det gjelder da særlig innen bygg- og anleggsbransjen og avfallsbransjen. Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre en slik håndtering. Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes håndtering av farlig avfall³²² viste at myndighetene i stor grad har lyktes med å få inn PCB-holdig avfall.

Når det gjelder dioksiner og furaner har norske myndigheter vedtatt et mål om at utslippene og bruken av dioksiner skal reduseres kontinuerlig i den hensikt å stanse utslippene innen 2020. Dioksinutslippene i Norge er redusert med over 80 prosent fra 1990 og fram til utgangen av 2011.³²³ Særlig industrien har stått for denne reduksjonen. Siden medio 2000-tallet har det imidlertid vært en utflating i nedgangen av disse utslippene.³²⁴ Miljøvernmyndighetene opplyser samtidig at utslippstallene er usikre. Konsentrasjonen er størst ved utslippspunkter lokalt, og verdiene på for eksempel Svalbard er lave.

Siden 2009 har det kommet til elleve nye kjemikalier i konvensjonen. Flere av de nyeste kjemikaliene var allerede forbudt eller har aldri vært tillatt brukt i Norge. Flere

320) Brev av 25. april 2014 fra Utenriksdepartementet.

321) Miljøverndepartementet (2006) *Norsk implementeringsplan for Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter* og oppdatert versjon i januar 2013.

322) Dokument 3:7 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse om håndtering av farlig avfall*.

323) Utslippene har i perioden gått ned fra 127 til 22,5 TEQ gram.

324) De årlige utslippene har ligget på mellom 21 og 25 TEQ gram.

av stoffene som er i bruk, går under betegnelsen bromerte flammehemmere. Flere bromerte flammehemmere er ført opp på prioritetslisten³²⁵, og tiltak er satt i gang for å redusere bruk og utslipp av disse i den hensikt å stanse utslippene innen 2020.

Det samlede forbruket av bromerte flammehemmere har økt mer enn fem ganger i Norge i perioden 1995–2007. Forbruket var på ca. 450 tonn i 2007, men har deretter blitt redusert til 300 tonn i 2010. Om lag tre firedeler av den totale mengden finnes i plastkomponenter i elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter). Det er imidlertid svært usikkert hvor store mengder som finnes i produkter i Norge. Beregninger av utslipp er også svært usikre. Miljøvernmyndighetene antar at utslippene ikke har økt i takt med forbruket siden en stor del av EE-produktene hvor bruken forekommer, samles gjennom innsamlingsordninger. Det er påvist bromerte flammehemmere i de norske delene av Arktis, men i lavere forekomster enn i områder med punktutslipp.³²⁶ Nye slike stoffer har imidlertid blitt påvist i de norske arktiske områdene, som vist til i punkt 5.2.

Tabell 12 Stockholm-konvensjonens første 12 POP-er og norsk regulering

Navn	Kjemikaliekategori			Anneks i konvensjonen	Regulering i Norge	
	Pesticid	Industri	Biprodukt		Pesticid	Industri
Aldrin	X			A	Forbudt 1969	Totalforbud 2002
Klordan	X			A	Forbudt 1968	Totalforbud 2002
DDT	X			B	Forbudt 1970*	Totalforbud 2002
Dieldrin	X			A	Aldri godkjent	Totalforbud 2002
Endrin	X			A	Forbudt 1966	Totalforbud 2002
Heptaklor	X			A	Aldri godkjent	Totalforbud 2002
Mirex	X			A	Aldri godkjent	Totalforbud 2002
Toksafen	X			A	Aldri godkjent	Totalforbud 2002
Heksaklorbenzen	X	X	X	A, C	Aldri godkjent	Totalforbud 2002
Polyklorete bifenyler (PCB)		X	X	A, C		Ny bruk forbudt i 1980
Polyklorete dioksiner og furaner			X	C		Utslippskrav og krav til ildsteder

* Med ett unntak for å bekjempe gransnutebille. Det gjaldt til og med 1988.

Kilde: Norges implementeringsplan per juni 2006 og Miljøstatus i Norge (oktober 2013)

325) Se prioritetslisten: <http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/Kjemikalielister/Prioritetslisten/>

326) Miljøstatus.no. Miljøstatus i Norge inneholder oppdatert informasjon om miljøets tilstand og utvikling. Databasen er utviklet av Miljødirektoratet på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

Tabell 13 Nyere kjemikalier under Stockholm-konvensjonen og reguleringen i Norge

Navn	Kjemikaliekategori			Anneks i konvensjonen	Regulering i Norge	
	Pesticid	Industri	Biprodukt		Pesticid	Industri
Chlordecone	X			A	Aldri godkjent	
Teknisk endosulfan og tilhørende isomerer*	X			B	Totalforbud 1999	
Penta klorbenzen (PeCB)	X	X	X	A og C	Totalforbud 1974	Aldri godkjent
Alfa heksaklorsykloheksan (α -HCH) og Beta heksaklorsykloheksan (β -HCH)*	X			A	Aldri godkjent	
Lindan (gamma heksaklorsykloheksan, γ -HCH)	X			A	Totalforbud 1992	
Tetrabromodiphenyl- og pentabromodiphenyl eter (penta-BDE), (nominert av Norge)		X		A		Er i bruk
Hexabromodiphenyl eter		X		A, C	Aldri godkjent	
Heptabromodiphenyl eter (okta-BDE)		X		A, C		Er i bruk
Perfluoroktanskarboksylsyre-sulfonsyre, dens salter og perfluoroktanskarboksylsyre sulfonfyl fluorid (PFOS).		X		B		Er i bruk i henhold til del III Annex B
Heksabromsyklododekan (HBCDD) fra april 2013 etter forslag fra Norge						

* Ikke funnet eller funnet i en konsentrasjon i mat som er å betegne som bakgrunnsnivåer.

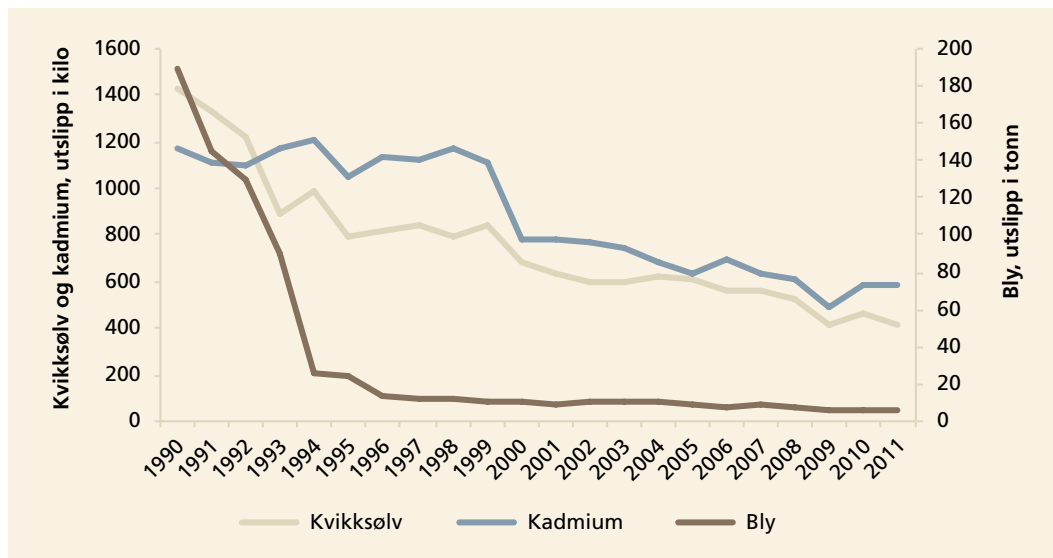
Nasjonal gjennomføring av POPs- og tungmetallprotokollene til konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning

LRTAP-konvensjonen innebærer at 51 land har forpliktet seg til å beskytte mennesker og miljø mot luftforurensning og så langt som mulig redusere og forhindre utslipp av langtransporterte, grenseoverskridende luftforurensninger.

Når det gjelder POPs-protokollen overlapper den med Stockholm-konvensjonen på flere punkter, men POPs-protokollen inneholder noen få stoffer som ikke er omfattet av Stockholm-konvensjonen. I norsk og arktisk sammenheng gjelder det blant andre polyaromatiske hydrokarboner (PAH). Noen av disse er giftige, arvestoffskadelige og kreftframkallende. De dannes ved ufullstendig forbrenning av organisk materiale, og aluminiumsindustrien og vedfyring er de største kildene til utslipp av PAH i Norge. Tall fra Miljøstatus i Norge viser at utslippene er redusert i Norge, særlig som følge av utslippsreduksjoner i aluminiumsindustrien. Tiltak i forbindelse med vedfyring blir viktig framover. PAH er på prioritetslisten til norske myndigheter og målet er å stanse utslippene innen 2020. Som vist i figur 7 i punkt 5.2 er forekomsten på Svalbard betydelig redusert siden slutten av 1990-tallet.

Tungmetallprotokollen forplikter partene til å redusere sine samlede årlige utslipp av kadmium, bly og kvikksølv til atmosfæren til 1990-nivå. Figur 18 viser at Norge har redusert utslippene til luft betydelig siden inngangen til 1990-tallet. Inkluderes alle utslipp av tungmetaller til jord vassdrag etc., er tendensen den samme.

Figur 18 Reduksjon i utslipp av tungmetaller i luft fra 1990 til 2011



Kilde: Grunndata fra Miljøstatus i Norge (oktober 2013)

Som figuren viser, er utslippene av bly til luft blitt sterkt redusert i den aktuelle perioden, og også fra 1980-årene. Nedgangen skyldes særlig overgang til bruk av blyfri bensin. Også utslipp til jord og vann utgjør en vesentlig mengde. Utslippene er totalt sett redusert med ca. 80 prosent siden 1995. Målet er å stanse utslippene av bly innen 2020. Som vist under punkt 5.2 i figur 7, er forekomsten av disse ikke redusert i samme omfang som norske utslipp.

Figur 18 viser videre at det har vært en betydelig nedgang i utslippene av kadmium og kvikksølv til luft i den aktuelle perioden. Nedgangen skyldes i stor grad reduserte utslipp fra oljeindustrien og annen industri. Det er et nasjonalt mål å stanse utslippene av begge stoffene innen 2020. For å sikre lave utslipp i tiden framover både av kvikksølv og av kadmium, er det ifølge miljøvernmyndighetene viktig å føre tilsyn med at gjeldende krav og reguleringer overholdes.

Vedlegg 6 Biologisk mangfold og vern i norsk Arktis

Miljøvernmyndighetene viser til at de største truslene mot det biologiske mangfoldet i Norge er at leveområder for dyr og planter blir ødelagt og oppdelt. Vern av natur har også vært framtrедende i Arktisk råd. Nasjonalparker og andre vernede områder sikrer sårbare og truede naturtyper, og de bevarer områder av internasjonal, nasjonal og regional verdi. Med konvensjonen om biologisk mangfold (Convention on Biological Diversity, CBD) har landene erklært seg enig i at de innen 2020 skal sikre et effektivt og representativt vern av 17 prosent av arealet på land og i ferskvann og 10 prosent av verdens kyst- og havområder.

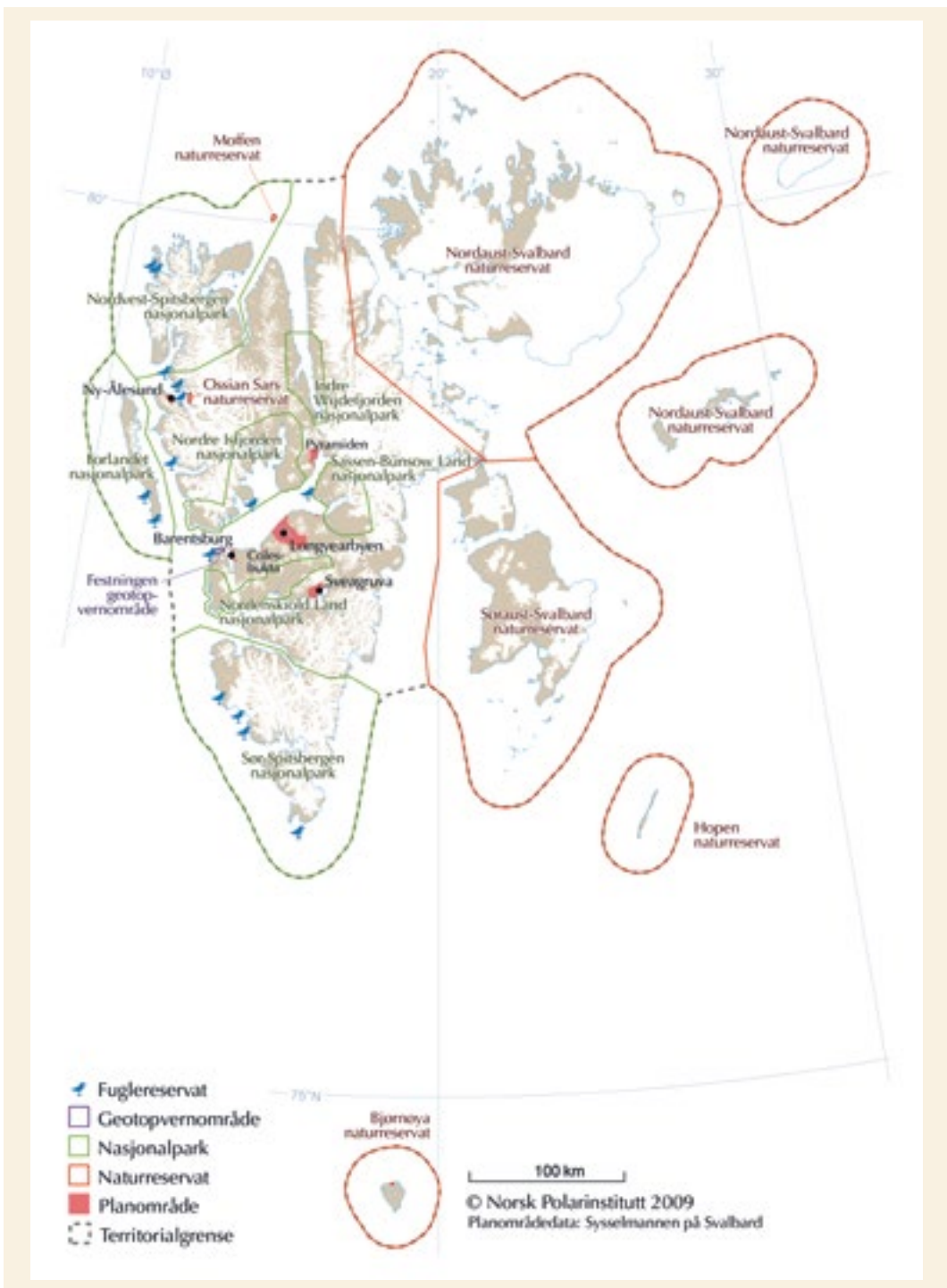
Lov om Svalbard (svalbardloven) (1925) åpnet for fredning av "dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger". Reinen ble fredet i 1925, og jakt på rype, gås og polarrev ble regulert fra 1928. Hvalrossen ble fredet fra 1952. I 1932 ble to større områder fredet for botanisk verdi. Isbjørn på Kong Karls Land ble fredet i 1939. I 1973 fattet norske myndigheter omfattende vernevedtak: isbjørnen ble totalfredet, tre nasjonalparker, to naturreservater og 15 fuglereservater på til sammen ca. 25 000 km² ble opprettet. Naturreservatene Moffen og Bjørnøya ble opprettet i henholdsvis 1983 og 2002.³²⁷ Hopen og Ossian Sars naturreservater ble begge opprettet i 2003. Nasjonalparkene Nordenskjöld Land, Nordre Isfjorden og Sassen-Bunsow Land ble opprettet i 2003 sammen med Festningen geotopvernområde. Indre Wijdefjorden nasjonalpark ble opprettet i 2005.

Figur 19 viser nasjonalparker og naturreservater på Svalbard, hvor vernede områder utgjør om lag 65 prosent av landarealet. Verneområdene er forankret i *lov om miljøvern på Svalbard* (svalbardmiljøloven), der formålet er å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø med sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner.³²⁸

327) Sysselmannen på Svalbard (2009) *Verneområdene på Svalbard. Sikrer internasjonale kultur- og naturverdier*. Brosjyre.

328) *Lov om miljøvern på Svalbard* (svalbardmiljøloven) av 15. juni 2001 nr. 79.

Figur 19 Nasjonalparker (grønt) og naturreservater (rødt) på Svalbard



Kilde: Norsk Polarinstitutt

Ifølge Miljøverndepartementet ses fortsatt konsekvensen av tidligere tiders overbeskatning av enkeltarter, men problemet er mindre enn tidligere. Forvaltningen av høstingen er bedre enn før, og stans i høstingen av noen av artene gir positive resultater – det gjelder for eksempel isbjørn og hvalross på Svalbard.³²⁹

Lovverket på Svalbard er det viktigste tiltaket for å beskytte landskapet, dyre- og plantelivet mot inngrep. Store deler av øygruppen er vernet, og i de fleste av disse

329) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

områdene er jakt forbudt. Det er heller ikke lov å plukke blomster eller andre planter på Svalbard.³³⁰

Forvaltningsplaner for verneområdene er et viktig tiltak for å nå de nasjonale målene.³³¹ Forvaltningsplanene skal sikre en enhetlig forvaltning av verneområdet ved å gi konkrete retningslinjer for bruk av området, informasjon, vedlikehold og saksbehandling. Det er utarbeidet forvaltningsplaner for Hopen og Bjørnøya naturreservater, mens det arbeides med forvaltningsplaner for naturreservatene Nordaust-Svalbard og Søraust-Svalbard, nasjonalparkene Nordvest-Spitsbergen, Forlandet og Sør-Spitsbergen og fuglereservatene på Svalbard.³³²

Det omfattende vernet og det strenge miljøregelverket som ligger i svalbardmiljøloven med forskrifter, danner et godt utgangspunkt fordi intakte økosystemer i seg selv bidrar til å gjøre naturen mer motstandsdyktig mot effekter av klimaendringene. Følgelig er det viktig å videreføre dagens vern.³³³ Det er også en egen rødliste for Svalbard. I tillegg skjer en del overvåking av Barentshavet gjennom toktene til Havforskningsinstituttet. Gjennom forvaltningsplanene for Barentshavet genereres det også en del informasjon om miljøstatusen i Barentshavet.³³⁴

Ifølge Miljødirektoratet gjennomføres det i Norge ulike tiltak for å beskytte truede arter og naturtyper. Disse tiltakene omfatter blant annet kartlegging og overvåking, etablering av vern, utarbeidelse av handlingsplaner både for enkeltarter, grupper av arter og naturtyper, samt strategiplaner. Systematisk overvåking av dyrestander har pågått i flere tiår og omfatter en rekke arter. Overvåkingen gjelder også for arktiske arter og planter, som ismåke og krykkje, som begge er i sterk nedgang. Miljødirektoratet ferdigstilte nylig en handlingsplan for isbjørn. Kunnskapen om de enkelte artene benyttes ikke bare i forbindelse med artsforvaltningen, men også i arbeidet med arealforvaltning, våre nordlige områder inkludert.³³⁵

Det er utarbeidet en handlingsplan for fire truede karplanter i Colesdalen (Svalbard). Planen har ikke blitt fulgt opp på grunn av ressursmangel. Miljødirektoratet har heller ikke hatt nok ressurser til å prioritere arbeidet med truede naturtyper på Svalbard. Rødlisten kategoriserer to naturtyper som sårbare basert på svært få lokaliteter, så tilbakegangskriteriet er altså ikke brukt her.³³⁶

Norsk polarinstitutt arrangerte i mars 2013 et seminar om oppfølging av arter på rødlisten på Svalbard. På seminaret ble innsatsen fra norsk side for å bevare/forvalte disse artene gjennomgått systematisk.³³⁷

330) Miljøstatus på Svalbard, <http://fylker.miljostatus.no/Svalbard/Tema-A-A/Dyr-og-planter/>.

331) Prop. 1 S (2013–2014) Miljøverndepartementet.

332) Sysselmannen på Svalbard, *Forvaltning av verneområder*. www.sysselmannen.no.

333) Meld. St. 33 (2012–2013) *Klimatilpasning i Norge*.

334) Intervju med Miljøverndepartementet 7. mai 2012.

335) Tilleggsspørsmål til Miljødirektoratet i forbindelse med intervju 13. juni 2013.

336) Ibid.

337) Ibid.

Vedlegg 7 Økonomisk aktivitet – skipsfart, maritim infrastruktur, maritime tjenester og oljevernberedskap

Norske myndigheters arbeid med å implementere IMO-regelverket om sjøsikkerhet

I arbeidet med å trygge skipssikkerheten er det sentralt i hvilken grad norske myndigheter iverksetter og gjennomfører det eksisterende internasjonale regelverket. Som et ledd i dette arbeidet har IMO innført en frivillig ordning med revisjon av medlemslandenes faktiske gjennomføring av IMO-instrumentene som det enkelte medlemsland er omfattet av. Ordningen startet i 2006. Revisjonene skal ifølge IMO gi en objektiv og omfattende vurdering av hvor effektivt medlemslandene administrerer og gjennomfører IMO-instrumenter som det aktuelle landet har ratifisert.³³⁸ Norge ble gjenstand for en slik revisjon høsten 2007.³³⁹

Faktaboks 15 Innholdet i IMO-revisjon av norske sjøfartsmyndigheter

Områdene som revisjonen omhandlet, var organisering av arbeidet, utvikling av lover og annet regelverk, virkemidler for å iverksette lov- og regelverk, flaggstatskontroll av egne skip, internasjonal havnestatskontroll, kyststatsfunksjoner som søk og redning, samt tiltak mot forurensning og navigasjonsinformasjon.

IMO-revisjonen konkluderte med at de norske sjøfartsmyndighetene i stor grad oppfyller de forpliktelsene som Norge har påtatt seg med ratifiseringen. Revisjonen identifiserte et stort antall områder for god praksis og noen områder der det var rom for forbedring.³⁴⁰ For arbeidet med sjøsikkerhet gjaldt dette på enkelte områder manglende rapportering til IMO og at forskriftsverket kunne utformes mer oversiktlig og brukervennlig.³⁴¹

Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er det gjennomført forbedringer innenfor de områdene der det gjennom IMO-revisjonen ble identifisert muligheter for forbedringer. Restrukturering av regelverket er under arbeid. Departementet viser ellers til at Norge fullt ut har iverksatt det samlede IMO-regelverket som Norge har ratifisert, eller som Norge er bundet av.³⁴²

Sjøfartsdirektoratets arbeid med sjøsikkerheten

Sjøfartsdirektoratet er underlagt både Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet med myndighetsansvar overfor norskregistrerte skip og utenlandske skip som anløper norske havner. Sjøfartsdirektoratets overordnede mål er å sikre at Norge er en attraktiv flaggstat med høy sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier.

Lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)³⁴³ som, med bakgrunn i relevante IMO-konvensjoner, regulerer kravene om sikkerheten om bord på norske fartøy og utenlandske fartøy som opererer i norske farvann (inkludert kontinentalsokkelen).³⁴⁴ Loven legger til grunn at det er rederiene som har hovedansvaret for å oppfylle lovens krav.³⁴⁵

338) <http://www.imo.org/OurWork/Safety/implementation/pages/auditscheme.aspx>.

339) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 2. april 2013 og <http://www.sjofartsdir.no/om-direktoratet/imo-rapporter-og-internasjonalt-arbeid/flaggstatsdirektivet/imos-revisjon-av-norge-som-flaggstat-forelopig-rapport/>.

340) Ibid.

341) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2013.

342) Ibid.

343) *Lov om skipssikkerhet*, LOV-2007-02-16-9.

344) Se skipssikkerhetsloven § 1 og § 3.

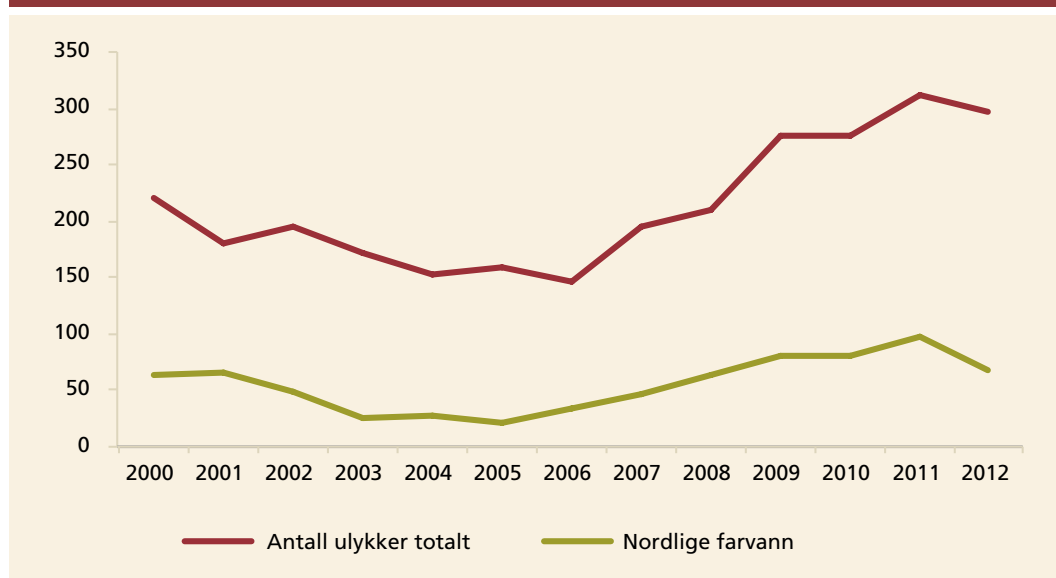
345) Se blant annet skipssikkerhetsloven kapittel 2 og 3 og Nærings- og handelsdepartementets brev til Riksrevisjonen av 25. februar 2010.

Sjøfartsdirektoratet har et bredt sett av virkemidler for å trygge sikkerheten om bord i norske og utenlandske fartøy som opererer i norske farvann, og for å sikre miljøet. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er regelverksarbeid, tilsyn og kontroll og dessuten motivasjons- og holdningsskapende tiltak sentrale virkemidler i Sjøfartsdirektoratets virksomhet.³⁴⁶ Mer konkret omfatter dette blant annet oppfølging av utdanningsinstitusjoner for å sikre god kompetanse blant sjøfolk, sertifisering og tilsyn med fartøy, herunder også arbeidsforhold. (jf. blant annet tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet til Sjøfartsdirektoratet for 2013). Ifølge Sjøfartsdirektoratet legges tilsynet om til risikobasert tilsyn, i tråd med intensjonene i skips-sikkerhetsloven og i tråd med strategiplanen for perioden 2012–2015.³⁴⁷

Ulykker og uønskede hendelser i norsk sjøfart

Etterlevelse av internasjonale konvensjoner og oppbygging av et nasjonalt regelverk danner grunnlaget for skipsikkerheten. Antall ulykker med skip kan gi en indikasjon på statusen for den faktiske sikkerheten til sjøs og hvordan rederiene etterlever kravene til sikkerhet om bord på fartøyene. Figur 20 viser antall ulykker blant norske fartøy i perioden 2000–2012, totalt (rød linje) og i nord (grønn linje).³⁴⁸

Figur 20 Antall ulykker blant norske fartøy i perioden 2000–2012, totalt og i nord



Kilde: Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase (tall per april, sist oppdatert 30. juni 2013, ingen oppdatering per 15. november)

Sjøfartsdirektoratets database viser at i den aktuelle perioden har det vært en økning i det totale antallet ulykker, mens antallet ulykker i nordlige farvann er på omtrent samme nivå i 2012 som i 2000.³⁴⁹ Per april 2013 var det registrert 83 ulykker totalt sett. Tallene tar imidlertid ikke hensyn til eventuelle endringer i trafikkbildet.

På landsbasis var lasteskip og passasjerskip de skipene som var involvert i de fleste ulykkene, mens nord for 66. breddegrad sto fiskefartøy for rundt halvparten av ulykkene

346) Dokument 3:8 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av Sjøfartsdirektoratets saksbehandling ved dokumentkontroll av fartøy og sjøfolk*.

347) Sjøfartsdirektoratets årsrapport for 2012.

348) Nordlige farvann er her definert som nord for 66. breddegrad – ved den arktiske sirkel. Da norske myndigheter oversendte informasjon om skipstrafikk i norske arktiske farvann til AMSA, ble den sørlige avgrensningen for det arktiske farvann satt til 67. breddegrad (jf. PAME og CAFFs *Arctic Data* – http://www.arcticdata.is/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=19&Itemid=166 *Arctic Marine Activity Database for Norway*).

349) Tallene gjelder for norske fartøy uavhengig av farvann, mens for de utenlandske fartøyene gjelder det kun norsk økonomisk sone og ved territorialfarvannene ved Jan Mayen og Svalbard. Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av henholdsvis 2. april og 27. august 2013.

i den angitte perioden. Den viktigste årsaken til hendelsene er grunnstøtinger (over 50 prosent i de nordlige farvannene) og kontakt og kollisjoner (ca. 20 prosent).³⁵⁰

I de nordlige farvannene fikk fartøyene i over halvparten av tilfellene der skade-omfanget er oppgitt, ingen eller liten skade. I over 30 prosent av tilfellene medførte ulykkene alvorlig skade, totalskade eller havari. Fiskefartøy er ofte involvert i de mer alvorlige ulykkene. Av de rundt 200 havariene sto fiskefartøyene for ca. 80 prosent av tilfellene, og i de nordlige farvannene var fiskefartøy representert i alvorlige hendelser i over 75 prosent av tilfellene.

I farvannene rundt Jan Mayen og Svalbard har det i perioden 2000–2012 vært registrert 32 hendelser med skip. Halvparten av ulykkene gjelder grunnstøting, mens de øvrige gjelder ulike former for hendelser som kollisjon og brann. Det er lasteskip og passasjerskip som i hovedsak grunnstøter. I de færreste tilfellene har det blitt alvorlig skade på fartøyene som har vært involvert i disse ulykkene.

Selv om antallet ulykker til sjøs har økt, har antallet arbeids- og personulykker gått ned i den samme perioden, fra over 1200 i 2000 til 267 i 2012 på landsbasis.³⁵¹ Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er årsakene til ulykkene sammensatte, og det arbeides kontinuerlig med virkemidler for å sikre sikkerheten om bord og hindre ulykker. Ifølge Sjøfartsdirektoratet har søkelyset vært rettet mot de største ulykkes-områdene (grunnstøtinger og kontaktskader), uten at det har gitt noen reduksjon i antallet hendelser. På grunn av det store antallet uønskede hendelser på havet og langs kysten blant fiskefartøy har det også vært lagt vekt på forebyggende arbeid i fiskeflåten.³⁵² Departementet opplyser at overgangen til risikobasert tilsyn og målrettede tiltak mot utvalgte fartøygrupper er sentralt i utviklingen av virkemiddelapparatet.³⁵³

Departementet viser også til at den generelle standarden blant norske fartøy er god. Havnestatskontrollen, der norske skip som ankommer utenlandske havner, kan bli gjenstand for skipskontroll, viser at norske skip i liten grad blir holdt tilbake på grunn av feil og mangler – norske skip er per juli 2013 nr. 7 på listen over nærmere 80 flaggstater og går under betegnelsen et *kvalitetsflagg med liten risiko*.³⁵⁴

Maritim infrastruktur

Den maritime infrastrukturen består av navigasjonsinstallasjoner som fyr, merker og skilting. Installasjonene fungerer som visuelle hjelpemidler i navigeringen og fungerer som en tilleggsløsning til de elektroniske navigasjonshjelpemidlene. I tillegg består den maritime infrastrukturen av farleder, sjøkart og meldings- og informasjons-tjenester.

Navigasjonsinstallasjoner

Rundt 1770 av Norges 21 500 navigasjonsinstallasjoner befinner seg langs kysten av Troms og Finnmark. Over 600 av installasjonene i Troms og Finnmark sender ut lyssignaler. Driftstiden i 2012 for de lysgivende installasjonene på landsbasis og i Troms og Finnmark har ligget omtrent på det nivået som anbefalingene i de internasjonale standardene i 2012 angir, mens for tidligere år har Troms og Finnmark ligget noe under dette nivået.³⁵⁵ På Svalbard er det totalt 16 navigasjonsinstallasjoner der alle er lysgivende.

350) Omtrent det samme bildet gjelder nasjonalt, men nasjonalt utgjorde grunnstøtinger ca. 40 prosent av hendelsene og kollisjon og kontaktskader ca. 30 prosent.

351) Sjøfartsdirektoratet (2011) *Ulykkesutvikling 2000–2010* og pressemelding 17. januar 2013.

352) Se blant annet Sjøfartsdirektoratets årsrapport for 2011 til Nærings- og handelsdepartementet.

353) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2013.

354) Sjøfartsdirektoratet, pressemelding 17. juli 2013 og Paris MoUs årsrapport for 2012.

355) Jf. IALA – anbefalt opptid er på 99,8 prosent, mens den i 2012 på landsbasis var på 99,69 prosent og i Troms og Finnmark på 99,87 prosent, jf. Kystverkets årsrapport for 2012.

Kystverket har imidlertid ikke full oversikt over driftstiden til installasjonene som sender ut lyssignaler, og er avhengig av innrapporteringer fra sjøfarende for å få oversikt over lys som ikke fungerer. Det samme gjelder for Svalbard. Kystverket har imidlertid etablert et system for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-systemet), blant annet for å ha oversikt over vedlikeholdsetterslepet. Siden ikke alle objekter gjennomgår tilsyn hvert år, vil det ta noen år før etaten har oppdatert tilstands-oversikten over alle sammen.³⁵⁶ Installasjonene på Svalbard er imidlertid ikke lagt inn i databasen for tilstandsregistreringer i FDV.³⁵⁷

For Svalbard blir det utgitt en årlig rapport for oppdraget med navigasjons-innretningene fra Norsk Polarinstitut.³⁵⁸ Ifølge Kystverket viser Norsk Polarinstitut til svakt økende vedlikeholdsetterslep for innretninger på Svalbard. Kystverket har for budsjettårene 2012 og 2013 bedt om, men ikke fått innvilget midler til å fornye aerolykter på Svalbard.

Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket opplyser at det er et generelt etterslep på vedlikeholdet av navigasjonsinnretninger. Det arbeides for tiden med å få oversikt over status og anviser tiltak for å minske vedlikeholdsetterslepet. Disse tiltakene skal deretter tas inn i Kystverkets handlingsplan for perioden 2014–2017. Farledsgjennomgangen tar imidlertid for seg Fastlands-Norge, og ikke Svalbard.

Elektroniske navigasjonshjelpemidler³⁵⁹

I tillegg til konvensjonelle navigasjonsinnretninger på land har større fartøy radar. Det er for øvrig kravet om bruk av ulike elektroniske navigasjonsinnretninger som i tillegg gir Kystverket mulighet til å holde oversikt over skipstrafikken.

På spørsmål til Kystverket om hvordan den elektroniske infrastrukturen fungerer, viser Kystverket til at den samlede overvåkingen av skipstrafikken med bruk av de ulike tekniske hjelpemidlene (AIS, satellitter som AISSat-1, DGPS³⁶⁰, LRIT osv.) i all hovedsak fungerer etter den angitte hensikten. Kystverket mener likevel at det fortsatt er rom for videre utvikling med et konsolidert maritimt situasjonsbilde der data fra de ulike systemene (sensorene) ovenfor sammenstilles til et enhetlig datagrunnlag som kan brukes i de ulike etatenes fagsystemer. Arbeidet med denne sammenstillingen pågår.³⁶¹

Kystverket konstaterer også at enkelte mindre områder langs kysten og store deler av kysten av Svalbard ikke har god nok sensordekning. Det gjennomføres for tiden (2013) tiltak på norskekysten, og rammen i *Nasjonal transportplan* gir mulighet for å dekke de viktigste delene av kysten av Svalbard bedre i siste delperiode.

Farleder/seilingsleder i de nordlige farvannene

Kystverket framhever at etableringen og videreutviklingen av farleder/seilingsleder er svært sentralt i arbeidet med framkommelighet og sikkerhet for skipstrafikken. Farleder er transportårer for sjøtransport langs kysten, ved innseilingen til og utseilingen fra havner, og til og fra åpent hav.

For de nordlige farvannene er etableringen av en seilingsled utenfor territorialfarvannet fra Vardø til Røst i 2007 sentral.³⁶² Kystverket påpeker at med denne seilingsleden flyttes deler av trafikken lenger ut fra kysten, og all passerende risiko-

356) Kystverkets årsrapport for 2012 til Fiskeri- og kystdepartementet.

357) E-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013.

358) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 1. februar 2013 og e-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013.

359) Elektronisk navigasjon er definert som en maritim tjeneste, men behandles her under maritim infrastruktur.

360) DGPS: *differential global position system*. Systemet brukes for å styrke posisjonsnøyaktigheten som angis i GPS.

361) E-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013.

362) Presentert for Stortinget i St.meld. nr. 14 (2004–2005).

trafikk, som oljetankere,³⁶³ må seile rundt 30 nautiske mil ut fra kysten. Det reduserer risikoen for at eventuelle oljeutslipp til land eller et havarert skip når land ved en ulykke. Over 80 prosent av de største skipene og nesten alle tankskip følger disse seilingsrutene, og det øker sikkerheten og reduserer sannsynligheten for uhell.

For å ha best mulig oversikt over skipstrafikken som kommer fra russiske farvann inn i norske farvann, for eksempel skip som seiler Den nordlige sjørute, mottar Kystverkets trafikksentral i Vardø opplysninger fra trafikksentralen i Murmansk. Ordningen (*Vessel Traffic Management and Information System*) fungerer ved at fartøy som kommer østfra i retning norsk farvann, automatisk vil sende ut et signal til skips-trafikksovervåkingstjenesten i Murmansk når de er én time fra en angitt grense i havet mellom Norge og Russland. Trafikktjenesten i Murmansk vil da sende informasjon om fartøyet til den norske trafikksentralen i Vardø. Det samme systemet gjelder for fartøy som kommer fra vest og beveger seg i retning russisk farvann.³⁶⁴

Sjøkart

Tilgang på oppdaterte sjøkart er viktig for sikker navigering. Statens kartverk har oppdaterte kart for de aktuelle nasjonale sjø- og kystområdene, men sjøkartdekningen i Svalbardområdet er ifølge Fiskeri- og kystdepartementet fortsatt ikke tilfredsstillende – det gjelder særlig i øst. Kartlegging pågår imidlertid i regi av Statens kartverks sjøkartdivisjon (underlagt Klima- og miljødepartementet). Ismeltingen gjør nye områder tilgjengelige og medfører nye kartbehov. Det samme vil kunne gjelde internasjonalt. Det har vært hendelser i farvannene rundt Svalbard som skyldes mangelfulle kart.³⁶⁵

Kystverket viser til at det har formidlet ønske til Kartverket om ny kartoppmåling på Svalbard, og framholder at slik oppmåling er viktig siden det er innført losplikt på Svalbard. Analyser av navigasjonsinfrastrukturen må ses i sammenheng med tilgjengeligheten av gode sjøkart for Svalbard.³⁶⁶

Meldingstjenester

Kystverket tilbyr vind-, strøm- og bølgevarsling langs de delene av kysten hvor det er vurdert at det er behov for denne typen tjenester. Varslene gjelder også Nord-Atlanteren og Barentshavet og inkluderer prognoser og faktiske målinger. Det har også kommet forsterkninger i navigasjonsvarslingstjenesten for arktiske farvann. Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) og Den internasjonale hydrografiske organisasjon (IHO) utvidet i 2010 den globale maritime navigasjonsvarslingstjenesten NAVAREA til arktiske farvann. Kystverket har påtatt seg ansvaret med å være koordinator for NAVAREA XIX. Området som Kystverket har ansvar for, dekker havområdet mellom Grønland og grensen til Russland og strekker seg fra midt på norskekysten til Nordpolen. Fra 1. juni 2011 er tjenesten satt i full operasjon, og sjøtrafikksentralen i Vardø sender nå ut NAVAREA-varsler to ganger i døgnet. Kystverket opplyser at tjenesten per 2013 fungerer etter hensikten.

Maritime tjenester

Den andre hoveddelen av det forebyggende arbeidet er de maritime tjenestene. Disse omfatter lostjenesten, farledsbevis, trafikkovervåking og trafikkkontroll. Slepeberedskap og nødhavner vil i denne sammenhengen bli omtalt som maritime tjenester.

363) Risikotrafikk er definert som alle fartøy over 5000 bruttotonn, alle tankfartøy og alle fartøy som seiler med farlig/forurensende last, og havgående slep. Kystverket, Vardø trafikksentral (NOR VTS), *Årsrapport hendelser 2012*.

364) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket 2. mai 2012 og intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 1. februar 2013.

365) Intervju med Fiskeri- og kystdepartementet 2. mai 2012.

366) E-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013.

Lostjenesten

Lov om lostjenesten mv. (losloven)³⁶⁷ med forskrifter definerer hvilke geografiske områder og hvilke typer fartøy som er pliktige til å benytte los. Fartøy med gyldig farledsbevis kan imidlertid fritas fra å benytte los i lospliktige farvann. Fartøy på lospliktige seilaser kan også gis dispensasjon av Kystverket til å seile uten los.

Kystverket viser til at innføringen av losplikt på Svalbard gjennom losloven og forskriftene er et viktig sjøsikkerhetstiltak for de nordlige farvannene. Ordningen innføres trinnvis slik at det fra 2015 er full losplikt også for Svalbard.³⁶⁸ Statistikk fra Kystverket viser at det svært sjelden forekommer ulykker på de lospliktige seilasene, og det har også vært nedgang i antallet ulykker siden medio 2000.³⁶⁹ Det er ikke registrert at noen av ulykkene på Svalbard gjelder lospliktige seilaser.

Sjøtrafikksentraler (VTS)

Kystverket har etablert fem sjøtrafikksentraler langs kysten – i Vardø, Horten, Brevik, Kvitsøy og Fedje – som overvåker og kontrollerer skipstrafikken og har som primæroppgave å håndtere trafikksituasjoner som kan medføre uønskede hendelser. Sjøtrafikktjenestene er etablert i henhold til internasjonale retningslinjer i områder der trafikken representerer en særlig risiko for sjøsikkerheten og miljøet.

Vardø sjøtrafikksentral ble etablert 1. januar 2007 og overvåker seilaser som representerer en særlig høy risiko utenfor grunnlinjen langs norskekysten, i farvannet ved Jan Mayen og i farvannet ved Svalbard. Sjøtrafikksentralen ivaretar også sjøtrafikksentralfunksjoner for trafikk til Melkøya, Hammerfest og Svea på Svalbard og administrerer den statlige slepebåtberedskapen. Statistikken viser at trafikksentralen betjener økende trafikk. I 2012 ble det registrert nærmere 250 000 seilaser i dette ansvarsområdet, og 63 000 av disse ble definert som risikoseilaser. Det ble registrert over 1400 hendelser av mindre og mer alvorlige tilfeller som krevde trafikksentralens involvering.³⁷⁰

Slepebåter og nødhavner

Slepebåter er også sentralt i det forebyggende arbeidet. Når trafikksentralen, losen eller mannskapet om bord på et fartøy blir klar over at et skip mister for eksempel motorkraft eller manøvreringsevne, er slepebåt det som kan holde skipet i ro eller trekke det til land og forhindre grunnstøting.

Det gjøres jevnlig analyser av beredskapen og infrastrukturen langs norskekysten og ved Svalbard. Arbeidet med en ny miljørisiko- og beredskapsanalyse for Svalbard og Jan Mayen startet i 2013. Kystverket har nylig arbeidet med en slik gjennomgang av slepeberedskapen og la fram en konseptanalyse i 2012. Kvalitetssikring 1 er gjennomført og er til vurdering i Samferdselsdepartementet.

Den statlige slepebåtberedskapen må tilpasses risikoen, inkludert omfanget av risiko- og trafikk langs norskekysten, og vurderes opp mot øvrige risikoreduserende tiltak. På bakgrunn av de analysene som ble gjort, mener Kystverket at det vil være tilstrekkelig å ha to slepebåter i Nord-Norge på helårsbasis. Én av årsakene til at Kystverket mener det er tilstrekkelig, er tilstedeværelsen av kommersielle beredskapsfartøy for slep som kan stille ressurser til disposisjon ved behov.

367) *Lov om lostjenesten mv.* LOV-1989-06-16-59.

368) E-post med vedlegg fra Kystverket av 31. mai 2013 og losloven.

369) Det ble registrert 5 ulykker med los om bord i 2011 og 3 i 2012. I 2006 og 2007 var antallet henholdsvis 26 og 27, mens det i 2008 var 19.

370) NOU (2013: 8) *Med los på sjøsikkerhet* og Kystverket, Vardø trafikksentral, *Årsrapport hendelser 2012*.

Et annet virkemiddel er bruk av nødhavner. For å forhindre eller begrense uønskede hendelser kan fartøy i nød bli ledet til en nødhavn. I nødhavnen kan det gjennomføres tiltak for å stabilisere skipets tilstand, for å ivareta sjøsikkerhet, og for å sikre liv og helse, og miljø. Nødhavner er også utpekt på Svalbard.

Beredskapsarbeidet mot akutt forurensning i Norge

Per vinteren 2014 har det ikke vært hendelser for verken skip eller petroleumsvirksomhet med større akutte utslipp i de norske delene av Arktis. Kystverket, som har det statlige operative ansvaret for oljevernberedskapen, mottar årlig ca. 1400 varsler om mulige utslipp til sjø, vassdrag og grunn, og i underkant av 400 av disse tilfellene førte til akutt forurensning.³⁷¹ Når det gjelder Barentshavet, utgjorde akutte utslipp fra skipsfarten og oljeindustrien ca. 0,5 prosent av samlede utslipp både i antall og mengde i perioden 1987–2011.

Norsk beredskap mot akutt forurensning ivaretas av tre parter: privat beredskap, kommunal beredskap og statlig beredskap. Fiskeri- og kystdepartementet er ansvarlig for den statlige beredskapen mot akutt forurensning, mens Kystverket er gitt det overordnede driftsansvaret for den statlige beredskapen.

Den primære beredskapsplikten er i forurensningsloven lagt til privat virksomhet. Beredskapen skal være dimensjonert etter miljørisiko, og den skal håndtere akutte hendelser som skyldes egen virksomhet. Miljødirektoratet stiller særskilte beredskapskrav til virksomheter med potensiell risiko for akutt forurensning, blant andre petroleumsvirksomheten, tankanlegg, raffinerier og landbasert industri som håndterer miljøfarlige kjemikalier.³⁷² Miljødirektoratet stiller også beredskapskravene til kommuner og de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) – IUA omtales nærmere nedenfor. Miljødirektoratet og Fylkesmannen undersøker med tilsyn etterlevelsen av kravene i en normalsituasjon.

Skipsfarten har ikke krav om å ha egen beredskap. Statens beredskap er derfor først og fremst dimensjonert for å bekjempe akutt forurensning fra skip. Staten kan overta aksjonsansvaret ved store hendelser som overstiger den private og/eller den kommunale beredskapens kapasitet.

Arbeid med å styrke beredskapsarbeidet i nord

Innen petroleumsvirksomheten ivaretar Norsk Oljevernforening For Operatørselskaper (NOFO) oljeselskapenes plikt til å ha en oljevernberedskap og å håndtere eventuelle utslipp fra egen virksomhet på norsk kontinentalsokkel. Dersom et uhell skulle inntreffe, vil Kystverket stille avtalefestet utstyr til disposisjon for NOFO. NOFO og andre private beredskapsorganisasjoner har en lovpålagt bistandsplikt til staten.³⁷³

Miljødirektoratet opplyser at det i 2011 generelt ble avdekket alvorlige mangler i oljeselskapenes overholdelse av regelverket som skal sikre god beredskap mot akutt forurensning. Miljødirektoratet rettet derfor ekstra oppmerksomhet mot beredskap i 2012. Miljødirektoratet viser til at bransjen har gjennomført arbeid for å forbedre og standardisere metodikken for beredskapsanalyser, og har utviklet metoder for å oppdage olje på sjø tidlig, og for å kontrollere at alle selskapene har gjennomført nødvendige forbedringer i beredskapsarbeidet.

371) Statistikken over akutt forurensning fra olje og kjemikalier fra henholdsvis landbaserte kilder, skip og petroleumsvirksomheten offshore utarbeides av Kystverkets beredskapsavdeling. Alle innmeldte utslipp av olje og oljeprodukter på 50 liter eller mer og alle utslipp av kjemikalier blir lagt inn i databasen, jf. Kystverkets nettsider <http://www.kystverket.no/?did=9142395> [lesedato 07.07.2009].

372) St.meld. nr. 37 (2008–2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*, og intervju med Kystverket 8. mai 2013.

373) St.meld. nr. 37 (2008–2009), s. 101.

Miljødirektoratet opplyser imidlertid i mars 2013 at det er bekymret for at petroleumsbransjens beredskap ikke er tilstrekkelig dersom det skulle inntreffe en alvorlig hendelse med langvarig oljeutslipp på norsk sokkel. Direktoratet viser til at petroleumsbransjen er inne i en periode med høy og økende aktivitet, med virksomhet både lenger mot nord og nærmere kysten enn det som har vært vanlig tidligere. I de nye områdene vil beredskapen mot oljeforurensning bli mer krevende enn i de allerede etablerte områdene på sokkelen. Selv om bransjen har gjort mange forbedringer i beredskapen mot akutt forurensning, stiller direktoratet med bakgrunn i utviklingen i nord og kystnæreområder spørsmål ved om den samlede beredskapen er tilstrekkelig til å ivareta de faktiske behovene. Direktoratet mener derfor at det er nødvendig med full gjennomgang av dagens beredskap.

Etter anmodning fra Miljødirektoratet la bransjen som forutsatt fram en plan for arbeidet med å gå gjennom og vurdere beredskapen mot akutt forurensning på norsk sokkel. Miljødirektoratet opplyser at det ikke er nok grunnlag for å mene noe om hvorvidt industrien er enig i direktoratets vurderinger.

NOFO opplyser at bransjen i dialog med Miljødirektoratet nå er innstilt på å vurdere behovet for å forbedre i beredskapen. Bransjen la ved årsskiftet 2013/2014 fram en rapport med anbefalinger av tiltak. NOFO viser til at det allerede gjøres mye for å styrke kapasiteten. I strategien og i handlingsplanen for perioden 2012–2016 er det lagt opp til ytterligere utbygging av kapasiteten til oljevernberedskapen på norsk sokkel som en følge av økt aktivitet. NOFO peker på at det i juli 2013 ble inngått kontrakt om bygging av to nye oljeverndepoter i Finnmark for å møte den økende aktiviteten i Barentshavet, blant annet på Goliat-feltet.³⁷⁴

Kommunal beredskap

Den kommunale beredskapen ivaretas av landets enkeltkommuner og av 32 interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA). Den interkommunale beredskapen er dimensjonert for å håndtere mindre, akutte utslipp og plikter å aksjonere ved alle utslipp som ikke håndteres av private eller enkeltkommuner.³⁷⁵

På Svalbard har den aktuelle virksomhet primæransvaret for beredskap mot akutt forurensning knyttet til egen virksomhet. Hvis den ansvarlige forurenser ikke selv aksjonerer eller er i stand til å bekjempe forurensningen, kan Sysselmannen og Kystverket iverksette aksjon. Siden det ikke er kommuner på Svalbard, er det der et utvalg mot akutt forurensning (UA), med representanter for Sysselmannen og de viktigste næringsaktørene.

Alle IUA-ene har utarbeidet beredskapsplaner basert på miljø- og risikoanalyser. Miljødirektoratet (daværende Statens forurensningstilsyn (SFT)) har utgitt en veileder for dette planarbeidet, og alle IUA-enes planer er godkjent av Miljødirektoratet. Veilederen ble imidlertid først utgitt i 1992, oppdatert i 2003, og Miljødirektoratet opplyste i 2012 at det ble arbeidet med å oppdatere denne malen, men en ny versjon foreligger ikke per november 2013.³⁷⁶

Miljødirektoratet gjennomførte sist tilsyn i 29 av de daværende 34 IUA-ene i 2007. Tilsynene avdekket at flere IUA-er ikke hadde gjennomført øvelser som forutsatt og/eller ikke hadde utarbeidet noen miljørisikoanalyse. Ellers var det kun mindre bemerkninger til IUA-enes beredskap. Miljødirektoratet gjennomfører også jevnlig responstidskontroller i IUA-ene, som innebærer at det testes hvor lang tid en IUA bruker fra varsling om en ulykke mottas, til IUA-en har etablert en minimums-

374) Brev fra NOFO til Klima- og forurensningsdirektoratet (nå Miljødirektoratet) av 31. mai 2013.

375) St.meld. nr. 37 (2008–2009), s. 101–102, og intervju med Kystverket 8. mai 2013.

376) Miljødirektoratet, nasjonalt beredskapsseminar 30. oktober 2012. Ingen ny planmal var tilgjengelig per november 2013.

beredskapsorganisasjon bestående av fire personer. I siste tilsyn i 2012 var respons-tiden i 20 IUA-er god, mens i 2 var den for lang.

Selv om det kan variere noe, er Kystverket i hovedsak godt fornøyd med IUA-enes beredskapskapasitet basert på at IUA-ene skal etablere sin beredskap til mindre tilfeller av akutt forurensning. Kommunene og IUA-ene har i mange tilfeller et nært samarbeid med aktuelle virksomheter for å sikre en helhet i beredskapen. I Vest-Finnmark har IUA-et for eksempel inngått et samarbeid med kommunene som ligger i området for et eventuelt akuttutslipp fra Goliat, noe som styrker IUA-et i Vest-Finnmark. I Øst-Finnmark foreligger det en samarbeidsavtale mellom IUA-ene og NOFO. Oljeindustrien kjøper beredskapsstøtte fra alle kyst-IUA-ene slik at disse kan bidra ved oljevernaksjoner.

Statlig beredskap

Den statlige beredskapen er en tilleggsbeskyttelse som er rettet inn mot fare for eller bekjempelse av større tilfeller av akutt forurensning fra skip og ukjente kilder. Kystverket har ansvar for drift og utvikling av statens beredskap mot akutt forurensning og har utarbeidet planer for dette. Dersom et akutt utslipp håndteres av ansvarlig forurenser eller kommunal beredskap, vil Kystverket ha tilsynsansvar. Kystverket skal kunne overta en aksjon helt eller delvis dersom den private eller kommunale beredskapen ikke strekker til. I slike tilfeller vil den private, kommunale og statlige beredskapen sammen bekjempe utslippet under ledelse av Kystverket.³⁷⁷ IUA-ene har i praksis vært svært viktige i de store aksjonene der staten har vært inne og ledet operasjonene før de ble overlatt til det eller de aktuelle IUA-ene.

Kystverket har tidligere pekt på at det ikke har hatt tilstrekkelige virkemidler til styring av IUA-ene siden det er miljøvernmyndighetene som stiller kravene og følger dem opp i en normalsituasjon. Denne rollefordelingen har tidligere vært noe uklar i praksis, men etter Kystverkets syn per 2013 var det da en god rollefordeling mellom Miljødirektoratet og Kystverket overfor kommuner/IUA-er og virksomheter. Miljødirektoratet har tidligere framhevet at denne organiseringen etter deres vurdering er god, og at den også er valgt på andre områder.

Kystverket utdyper at det er godt samarbeid og god dialog med Miljødirektoratet om faglige spørsmål og om beredskapsplaner etc. som har betydning for samarbeidet. Kystverket deltar også i et samarbeidsforum for å utvikle den kommunale beredskapen sammen med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Miljødirektoratet og IUA-ene. Kystverket, Klif og DSB har utarbeidet en veileder om lik organisering av aksjoner (ELS-veilederen) omfattet av dette rammeverket. På den måten opptrer staten mer enhetlig overfor kommunene, og dette arbeidet sammen med veilederen kan bidra til å sikre en mer enhetlig organisering.

Oljevernutstyr

Kystverket opplyser at det gjøres jevnlige analyser av beredskapen og infrastrukturen langs norskekysten og ved Svalbard. Basert på analyser og anbefalinger til Fiskeri- og kystdepartementet fram til 2005 har Kystverket gjennomført et fornyelsesprogram for statens oljevernberedskap. I tråd med programmet har mye av oljevernutstyret på statens oljeverndepoter i perioden 2006–2010 blitt oppgradert og fornyet, slik at status for materiellfornyelsene i 2010 var i tråd med anbefalt nivå.

Kystverket la i juni 2011 fram en miljørisiko- og beredskapsanalyse med flere råd og anbefalinger, og i mars 2012 la de fram en tilhørende handlingsplan. Kystverket er i hovedsak fornøyd med oppfølgingen av handlingsplanen, og mener de har fått

377) St.meld. nr. 37 (2008–2009), s. 102.

gjennomslag for de innspillene som ble gitt, inkludert behovet for å øke de økonomiske midlene for å kunne gjennomføre nødvendige tiltak. Rammeøkningen ble brukt til å forbedre oljevernberedskapen langs kysten og til å styrke kommunene og de interkommunale utvalgenes evne til å respondere raskt og effektivt ved akutt forurensning. Økningen ble opprettholdt for 2013, og for 2014 er det foreslått at Kystverkets miljørisiko- og beredskapsanalyse fra 2011 skal følges ytterligere opp.³⁷⁸

Ifølge rapporten *Økt skipsfart i Polhavet – muligheter og utfordringer for Norge* (april 2013) er det behov for å oppdatere analyser av miljørisiko og beredskapsbehov knyttet til risiko for akutt forurensning for de nordligste norske farvannene, særlig ved Svalbard og Jan Mayen. Kystverket er enig i dette og at arbeidet med oppdateringene må gis høy prioritet. Planen var at utredningen fra 2011 også skulle inneholde en analyse av Svalbard og Jan-Mayen, men på grunn av manglende tid ble ikke disse områdene tatt med i analysen. Kystverket viser til at beredskapsanalysen fra 2011 avdekker at det ikke er gode nok tidsserier for skipstrafikk for disse områdene, men det er noe som vil bli forbedret med den forestående analysen. Etter anføring fra Fiskeri- og kystdepartementet ble det i juni 2013 satt i gang et prosjekt som skal analysere miljørisiko- og beredskapsbehov for Svalbard og Jan Mayen etter samme metode som den som ble benyttet i analysen som ble lagt fram i 2011.

I forbindelse med miljørisiko- og beredskapsanalysen som skal gjøres for Svalbard og Jan Mayen, vil det også bli vurdert om det er behov for nye tiltak for å sikre beskyttelse av disse kystområdene. I dag er det stilt særskilte beredskapskrav til virksomheter på Svalbard som har en aktivitet som kan medføre akutt forurensning. Disse virksomhetene bidrar sammen med Sysselmannen samtidig til at det er en beredskapsstyrke på Svalbard som alle parter kan dra nytte av (og som utgjør Svalbard UA). Det er oljeverndeponi i Longyearbyen og Ny-Ålesund, og det gjennomføres flere øvelser i året.

I tillegg har flere kystvaktfartøy permanent oljevernutstyr om bord. Noen av kystvaktfartøyene har også slepekapasitet. Det er inngått avtaler med flere fartøy i kystfiskeflåten slik at de kan inngå som en beredskapsressurs ved oljevernaksjoner – de er trent, sertifisert og kan utrustes med nødvendig oljevernutstyr.

378) Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) Finansdepartementet.

Vedlegg 8 Urfolksspørsmål som Arktisk råd har lagt vekt på – og status i Norge

Ivaretagelse av den samiske befolkningens rettigheter

Med Ottawa-erklæringen bekreftet medlemsstatene av Arktisk råd sine forpliktelser overfor befolkningen i Arktis og anerkjente de særskilte forholdene for og de unike bidragene fra urfolk og deres lokalsamfunn. Ministrene har gjennom ministererklæringene for perioden 2009–2013 uttalt at de anerkjenner rettighetene til urfolkene i Arktis.

Ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bygger Norges samepolitikk på at staten Norge ble etablert på territoriet til to folk, nemlig samer og nordmenn, og at begge folkene har den samme retten til og det samme kravet på å kunne utvikle sin kultur og sitt språk. Utviklingen av samenes rettslige stilling i Norge bygger på samerettsutvalgets og samekulturutvalgets utredninger på 1980-tallet. Videre er utviklingen påvirket av den internasjonale utviklingen innen urfolksrett. Samerettsutvalget og samekulturutvalget la til grunn at norske myndigheter har et ansvar for å sikre samisk samfunnsliv og kultur gjennom lovgivning og andre tiltak.

Utgangspunktet i Norge er ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet at hensynet til hele befolkningen, inkludert samene, først og fremst skal ivaretas gjennom den generelle lovgivningen. Det finnes imidlertid lover som regulerer samiske interesser direkte, for eksempel Grunnloven § 110 a og *lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold* (sameloven). Sameloven regulerer blant annet Sametingets rettslige stilling og spørsmål om retten til bruk av samisk språk. Videre er *lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (menneskerettsloven) et viktig rettslig rammeverk, også for ivaretagelsen av samiske rettigheter. Gjennom menneskerettsloven har artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fått status som norsk lov, med forrang i tilfelle motstrid med annen norsk lov. Artikkelen er en sentral bestemmelse for vern av minoriteter, og gjelder derfor også samer. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater er den eneste konvensjonen som behandler urfolks rettigheter direkte. Norge ratifiserte konvensjonen i 1990. Konvensjonen etablerer minimumsstandarder for rettslig beskyttelse av urfolk. Hovedprinsippet i ILO-konvensjon nr. 169 er urfolks rett til å bevare og utvikle sin egen kultur videre, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak som støtter dette arbeidet.

Norge blir av FNs spesialrapportør for urfolks rettigheter framhevet som et foregangsland når det gjelder stadfesting av internasjonale konvensjoner og innlemmelse av slike avtaler i egne lover. I tillegg til å være det første landet som ratifiserte ILO-konvensjon nr. 169 og stemte for å vedta FNs erklæring om urfolks rettigheter i 2007, har Norge innlemmet FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i norsk rett.³⁷⁹

Sametinget som samenes representative folkevalgte organ er ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet en viktig premissleverandør for regjeringens samepolitikk.

I særlover finnes det flere bestemmelser som omhandler samiske interesser. Se oversikt over disse i faktaboks 16.

379) FNs rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter, 2011.

Sentrale lover:

- Grunnloven § 110a
- lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)
 - justisdepartementets tolkningsuttalelser
 - forskrift om valg til Sametinget
- lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven)
- lappekodisillen

Andre aktuelle lover:

- lov om reindrift (reindrifftsloven)
- lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) – om samisk opplæring
- lov om kulturminner (kulturminneloven) (særlig §§ 4, 12 og 23)
 - forskrift om ansvarsfordeling etter kulturminneloven
 - forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander
 - forskrift om skrivemåten av stadnamn
- lov om reingjerder mellom Norge og Finland
- lov om reinbeiting mellom Norge og Sverige (grensereinbeiteloven)
- lov om retten til fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens amt
- lov om laksefisk og innlandsfisk (lakse- og innlandsfiskeloven)
- lov om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)
- lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven)
- lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjelloven)
- lov om jakt og fangst av vilt (viltloven)
- lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- lov om friluftslivet (friluftsløven)
- lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Finnmarksloven og annen rettighetsfesting

Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) ble vedtatt i 2005. Formålet med loven er å legge til rette for at grunn og naturressursene i Finnmark forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, bruk av utmark, næringsdrift og samfunnsliv. Gjennom loven ble et areal på drøyt 45 000 km² overført fra Statskog SF til Finnmarkseiendommen (*Finnmárkkuopmodat*), og arealet skal forvaltes i samsvar med lovens formål.

Ansaret for oppfølgingen av finnmarksloven er i hovedsak delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har ansvar for kapittel 1–3, som inkluderer behandling av klagesaker. Justis- og beredskapsdepartementet har for øvrig hovedansvaret for loven.

Finnmarkskommisjonen ble oppnevnt av Kongen i statsråd 14. mars 2008 med bakgrunn i finnmarkslovens bestemmelser om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til land. Kommisjonen har som oppgave å kartlegge eksisterende bruks- og eierrettigheter som folk i Finnmark har ervervet på grunnlag av langvarig bruk. Kommisjonen har per oktober 2013 utredet og avgitt rapport om tre områder: Stjernøya/Seiland, Nesseby og Sørøya. Kommisjonens konklusjoner er ikke rettskraftige. De kan bringes inn for Utmarksdomstolen for Finnmark innen gitte frister.

Ifølge FNs spesialrapport er finnmarksloven et viktig virkemiddel for samenes rettigheter til selvbestemmelse og kontroll over naturressurser på lokalt nivå. Hvor godt virkemiddel loven vil være, vil vise seg når den har vært gjeldene i en del år (jf. rapportens s. 13). Men selv om finnmarksloven er et godt virkemiddel i samepolitikken, sikrer den ikke de samme rettighetene til samer som tradisjonelt er bosatt andre steder enn i Finnmark.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at regjeringen for tiden (april 2014) vurderer oppfølgingen av utredningen fra samerettsutvalget i NOU (2007:13) *Den nye sameretten*. Samerettsutvalget har utredet spørsmål om retten til, og disponeringen og bruken av, land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Utredningen inneholder forslag om tre nye lover:

- lov om saksbehandling og konsultasjoner ved tiltak som kan få virkning for naturgrunnlaget i tradisjonelle samiske områder (saksbehandlings- og konsultasjonsloven)
- lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i de tradisjonelle samiske områdene fra og med Troms fylke og sørover (kartleggings- og anerkjennelsesloven)
- lov om rettsforhold og disponering over grunn og naturressurser på Hålogalands-allmenningens grunn i Nordland og Troms (hålogalandsloven)

Utvalget har også foreslått endringer i eksisterende lover, blant annet i mineralloven. Justis- og beredskapsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har hovedansvaret for oppfølgingen av forslagene fra samerettsutvalget, og oppfølgingen skjer i samarbeid med berørte departementer.

Konsultasjonsprosedyrene

I henhold til ILO-konvensjon nr. 169 artikkel 6 har samene som urfolk rett til å bli konsultert i saker som angår dem. Norge har iverksatt samenes rett til å bli konsultert med en avtale om prosedyrer for konsultasjon mellom statlige myndigheter og Sametinget. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at konsultasjonsprosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Statlige myndigheter kan også ha plikt til å konsultere med andre samiske interesser i tillegg til Sametinget, et eksempel er reindriften. Det er et viktig prinsipp i konsultasjonsprosedyrene at konsultasjoner skal gjennomføres i god tro og med sikte på å oppnå enighet. I saker der det likevel ikke oppnås enighet med Sametinget, er det av vesentlig betydning at Sametingets standpunkter og vurderinger kommer tydelig fram i dokumentene som legges fram til endelig beslutningstaker. Det gjelder særlig aktuelle saker som behandles i regjeringen, og saker som fremmes for Stortinget. Konsultasjoner skal ikke erstatte vanlige saksbehandlingsprosedyrer, inkludert klagerett, eller muligheten til å få rettslige spørsmål avklart ved domstolene.

Konsultasjonsprosedyrene og oppfølgingen av disse er Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvar, men det er sektordepartementene som har ansvar for at prosedyrene overholdes i de konkrete sakene, og som gjennomfører konsultasjonene på sine respektive fagområder. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet viser til at det har gjennomført seminarer om konsultasjonsavtalen (om blant annet rammer og omfang) for samtlige departementer. Nye seminarer avholdes ved behov, og departementet bistår sektordepartementene på telefon til når det trengs. Departementet bistår også ved konsultasjoner om prosessuelle spørsmål som gjelder gjennomføringen av konsultasjonsmøtene (som prosessveileder).³⁸⁰

380) Intervju med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 14. juni 2013.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser i intervju at det årlig gjennomføres anslagsvis mellom 30 og 40 konsultasjonsprosesser med Sametinget. Konsultasjonene skal gjennomføres i tråd med prinsippene i konsultasjonsprosedyrene, der målet er å oppnå enighet, og at Sametinget skal få tidlig informasjon om planlagte tiltak. Departementet opplyser videre at det følger av konsultasjonsprosedyrene punkt 5 at det skal avholdes faste halvårslige politiske møter mellom statsråden for samiske saker og sametingspresidenten. Politisk ledelse fra andre departementer deltar på disse møtene etter behov, og enkelte departementer har lignende ordninger med faste møter. På de faste halvårslige politiske møtene skal det tas opp forhold og utviklingsbehov for samiske samfunn, saker av grunnleggende prinsipiell karakter og pågående prosesser. Ut over dette er Sametinget høringsinstans i mange saker, Sametinget er representert i enkelte delegasjoner mv., og det gjennomføres i tillegg en rekke møter i saker som ikke faller inn under konsultasjonsprosedyrene.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser i intervju at det får tilbakemelding om at konsultasjon som virkemiddel i stor grad bidrar til å opplyse saker, og at konsultasjoner ofte bidrar til omforente beslutninger og lite unødig støy rundt prosesser. Selv om konsultasjonsavtalen ikke gir Sametinget vetorett og de formelle beslutningene skal tas av statlige myndigheter og av Stortinget, skal det legges til rette for at det skal kunne avholdes flere konsultasjonsmøter, og at saker ikke avsluttes så lenge Sametinget og staten antar at det er mulig å oppnå enighet.

På spørsmål understreker Sametinget at de vurderer utviklingen av Sametinget og fastsettingen av prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget som en betydningsfull rettighets- og institusjonsutvikling som gir Sametinget mulig innflytelse over beslutninger. Det samme framgår av FNs rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter.

I FNs rapport fra spesialrapportøren for urfolks rettigheter konstateres det at Sametinget har uttalt at mens "prosedyrene for konsultasjoner ga Sametinget i Norge bedre innflytelse på regjeringens politikk i samiske saker[, har] erfaringer med konsultasjonsavtalen [vært] blandet. Det [finnes] fortsatt utfordringer knyttet til tradisjonelle samiske levemåter og industriutvikling".

Det framgår videre at representanter for det norske Sametinget har uttrykt bekymring over at regjeringen til tider har gått inn i konsultasjoner i tilfeller der utfallet allerede var bestemt.

Sametinget har i svar på spørreliste blant annet trukket fram noen utfordringer med konsultasjonsordningen. For det første ser Sametinget det som en utfordring at det ikke foreligger konsultasjonsordninger for budsjetttiltak som påvirker samene. De påpeker at økonomi, sammen med lovgivning, organisering og kommunikasjon, er hovedvirkemidlene for å oppnå politiske mål. I intervju med henholdsvis Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Sametinget framkommer det at regjeringen og Sametinget har ulikt syn på hvordan fastsettelsen av midler til samiske formål over statsbudsjettet skal løses i praksis. Departementet påpeker at budsjett ikke er konsultasjonspliktig i henhold til konsultasjonsprosedyrene. Partene har kommet fram til en midlertidig, praktisk løsning med et årlig budsjettdialogmøte mellom finansministeren og sametingspresidenten.

Når det gjelder avgjørelsesmyndighet og deltakelse i forvaltningen generelt framholder Sametinget i svar på spørsmål at det de siste årene i liten grad har fått avgjørelsesmyndighet eller har fått anledning til å delta i den offentlige forvaltningen på saksområder som berører interne og lokale anliggender. Sametinget trekker fram

følgende fagområder: den samiske kulturminneforvaltningen, fiskeriforvaltningen og reindriftsforvaltningen.

Urfolks levevilkår og Arktisk råd

I Ottawa-erklæringen vises det til de Arktiske statenes forpliktelser om levetilstandene til befolkningen i Arktis. I ministererklæringen fra 2006 understreket ministrene betydningen av å forbedre levetilstandene til urfolk som bor i Arktis. Helse inngår som en viktig del av levetilstandene, og SDWG opplyser at det skal utvikles konkrete initiativer for å bedre helsen og velferden.³⁸¹ SDWG har i henhold til egen hjemmeside utarbeidet over ti rapporter om levetilkår og helse for befolkningen i arktiske områder med vekt på urfolkens situasjon. Noen av rapportene kan være oppdateringer av tidligere rapporter. Norske representanter har bidratt i forbindelse med de fleste av rapportene.³⁸²

I tillegg til SDWG har arbeidsgruppen AMAP utarbeidet flere utredninger om helsen til urfolk i arktiske områder. Miljøverndepartementet viser i denne sammenheng til AMAPs helsegruppe og kartleggingen som er gjort for å undersøke sammenhengen mellom fettholdig kost fra sjøpattedyr og opplagring av kvikksølv i menneskekroppen (jf. også punkt 5.2.5 om kvikksølvkonvensjonen).

En gjennomgang av samtlige ministererklæringer siden Arktisk råd ble etablert i 1996, viser at de færreste av rapportene om levetilkår og helse blant urfolk og innbyggere i Arktis er referert til i ministererklæringene. Ministrene har heller ikke anmodet medlemsstatene om å følge opp anbefalingene som er lagt fram i disse rapportene. Ministrene erkjenner likevel generelt at det er vedvarende helseutfordringer blant urfolk, og de noterer seg behovet for å forbedre både fysisk og psykisk helse og velvære blant urfolk og befolkningen i Arktis.³⁸³

Helse blant samer i Norge

I Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar* pekes det på at den samiske befolkningen i Norge har svært god helse og gode levekår sammenlignet med de fleste urfolk i verden. Det finnes ingen systematiske forskjeller i helse mellom samisk befolkning og øvrig befolkning i samme geografiske område. På noen områder har imidlertid den samiske befolkningen, i likhet med den nord-norske befolkningen, dårligere helse enn gjennomsnittet i den norske befolkningen. Videre viser tall fra Statistisk sentralbyrå at utdanningsnivået i samiske områder er noe lavere enn i landet for øvrig. Sysselsettingsgraden er også noe lavere.

Sysselsetting og utdanning³⁸⁴

I henhold til SSBs samiske statistikk for perioden 2009–2013 er 65 prosent av personene i alderen 15–74 år i STN-området (STN forklares nedenfor) sysselsatt. Dette tallet er noe lavere enn for resten av området nord for Saltfjellet.

Når det gjelder utdanning, viser SSBs samiske statistikk at utdanningsnivået er lavere i STN-områdene enn i øvrige områder nord for Salten og i resten av landet, se figur 21.

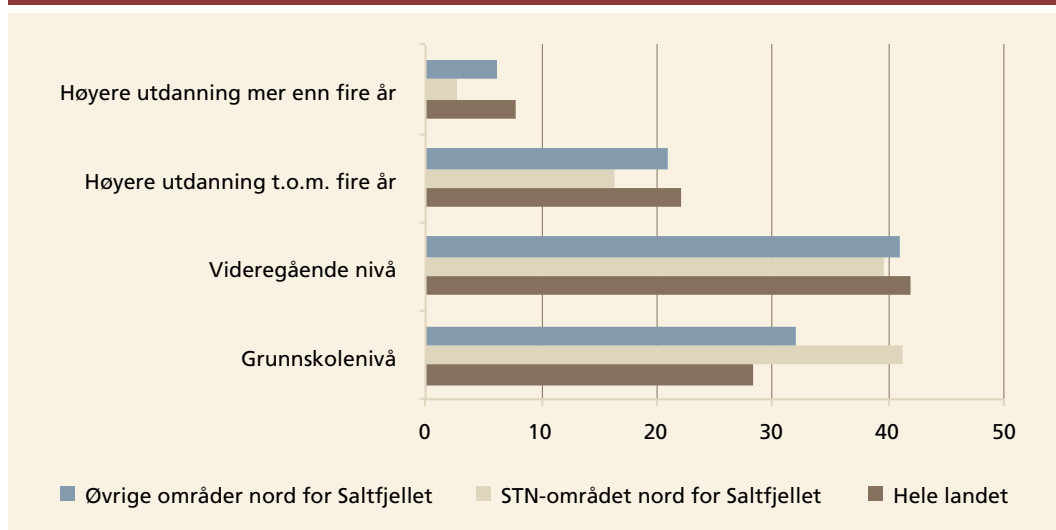
381) SDWGs hjemmeside.

382) I over 80 prosent av publikasjonene var det med bidrag fra norske representanter, som Folkehelseinstituttet og Universitetet i Tromsø.

383) Ministererklæringene i perioden 2002–2011.

384) Tall fra SSB: <http://www.ssb.no/samisk/>. Publisert 6. februar 2014, lesedato 24. april 2014.

Figur 21 Høyeste fullførte utdanning for personer i alderen 16 år og over (prosent), 2012



Kilde: SSB – statistikkbanken, lesedato 24. april 2014

En oppsummering av *Samiske tall forteller* i *Folkehelsemeldingen* (Meld. St. 34 (2012–2013)) for utdanningsnivået i befolkningen i alderen mellom 24 og 65 år i STN-områdene viser at gjennomsnittet av personer som ikke fullfører videregående utdanning på normert tid, eller som ikke fullfører videregående utdanning i det hele tatt, er høyere enn landsgjennomsnittet. Det gjelder spesielt gutter og kommer tydeligst fram innen yrkesfaglig studieretning.

Faktaboks 17 Samiske tall forteller

Det utgis årlig en rapport med kommentert samisk statistikk, *Samiske tall forteller*, utarbeidet av en faglig analysegruppe*.

Den sjette av disse rapportene ble publisert i 2013. Rapportene skal bidra til økt kunnskap som regjeringen og Sametinget kan ha nytte av i det samepolitiske arbeidet, både i konsultasjoner, budsjettforberedelser og tiltaksutvikling. Rapportene har som mandat å belyse følgende temaer:

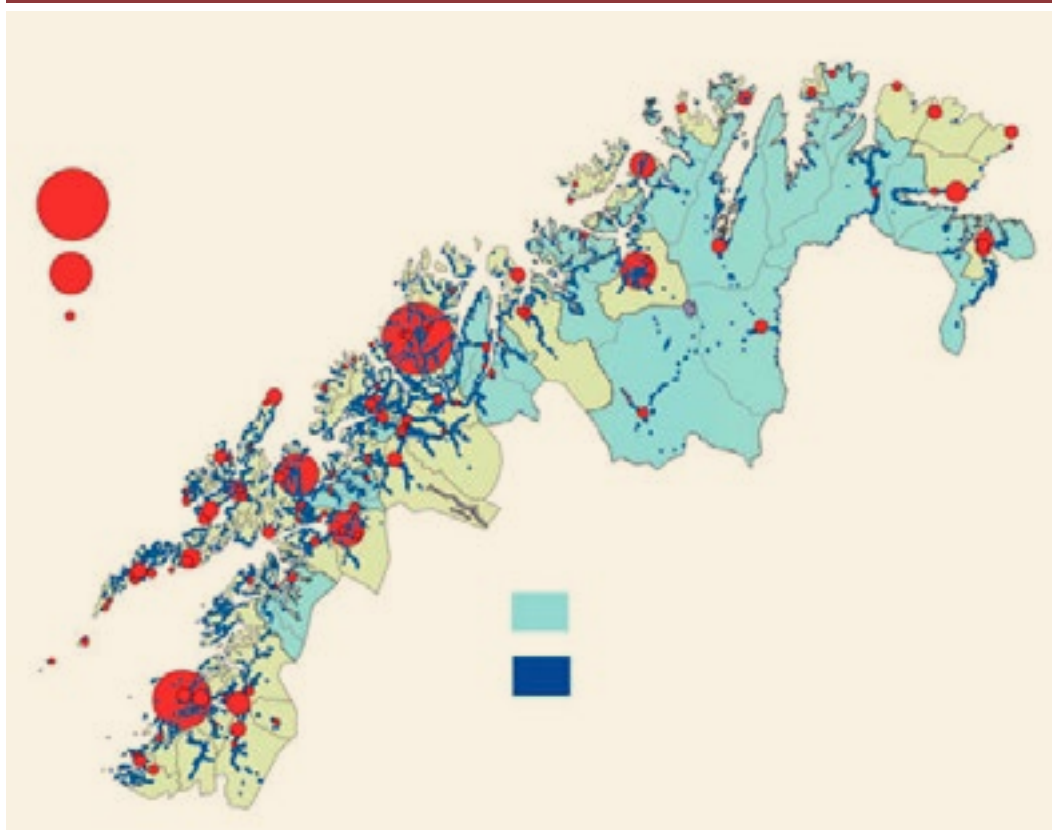
- språk
- oppvekst, utdanning og forskning
- likestilling
- helse og sosial, blant annet befolkningsutvikling, demografi, inntekt
- næringer, blant annet sysselsetting, næringsstruktur og tradisjonelle næringer
- miljø- og ressursforvaltning, endringer i det materielle kulturgrunnlaget og deltakelse og innflytelse
- kulturarbeid og allmennkultur, deriblant kunstuttrykk og media
- sivile samiske samfunn, blant annet organisasjons- og institusjonsutvikling

* Sametinget og Arbeids- og inkluderingsdepartementet etablerte i fellesskap denne analysegruppen i oktober 2007. Gruppen består av fem personer, sitter i fire år, og en ny gruppe ble oppnevnt i 2011.

Samers levekår og statistikk – STN-området

Fordi det ikke er foretatt noen offisiell registrering av hvem som har samisk identitet/bakgrunn, er det, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB), vanskelig å lage statistikk om samene som en helhetlig gruppe. Utgangspunktet for SSBs samiske statistikk er derfor geografisk basert, og utvalget er området for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). STN-området ligger nord for Saltfjellet (jf. figur 22).

Figur 22 Områder for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN)



Kilde: Meld. St. 13 (2012–2013) *Ta heile Noreg i bruk – Distrikts- og regionalpolitikken*

STN-området utgjør nærmere 60 prosent av arealet nord for Saltfjellet. Fjorten prosent av dem som er bosatt nord for Saltfjellet, bor i STN-området. Av de som bor i tettbygde strøk nord for Saltfjellet bor kun 7 prosent i STN-området. Det ligger ingen byer eller større tettsteder innenfor STN-området. Den geografiske inndelingen i statistikk materialet har den konsekvens at statistikken inkluderer personer innenfor STN-området som ikke anser seg som samer, mens samer utenfor STN-området ikke er med.³⁸⁵

Hovedargumentet for å velge STN-området som grunnlag for samisk statistikk er at det omfatter lokalsamfunn som vurderes som betydningsfulle for å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv. Videre disponerer Sametinget særskilte virkemidler i dette området. For å kunne planlegge bruken og evaluere effekten av disse virkemidlene, har Sametinget behov for data som kan belyse så vel dagens tilstand som endringer over tid innenfor virkeområdet.³⁸⁶

I Norge er det ikke tillatt å bruke sametingets valgmanntall til helseforskning, og befolkningen registreres ikke på bakgrunn av etnisitet. Kategorisering av befolkningen i etnisk gjensidig utelukkende kategorier kan by på problemer (*Samiske tall forteller* 2). Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet understreker at det er et politisk valg at befolkningsgrupper eller enkeltindivider ikke registreres på bakgrunn av etnisitet. Videre påpeker Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet betydningen av å ha tett og god kontakt med Sametinget. Det er Sametinget som sitter med spesialkompetanse når det gjelder samiske temaer generelt.

385) Statistisk sentralbyrå (2012) *Samer 2009–2011*. Statistikk. Publisert 6. februar 2012 og Samer 2011–2013, publisert 6. februar 2014.

386) Samer 2011–2013, publisert 6. februar 2014.

Behov for mer informasjon

I rapporten *Flytting til byer fra distriktsområder med samisk befolkning* (2011) framheves det at det har vært mangelfull forskningsbasert kvantitativ kunnskap om helse- og levekårsrelaterte problemstillinger i den samiske befolkningen i Norge.

Det påpekes også i *Folkehelsemeldingen* at det er en rekke temaer det burde ses nærmere på for å få bedre kunnskap om helse og levekår i den samiske befolkningen. Temaer som nevnes, er blant andre psykisk helse generelt, selvmord og brå død, inkludert ulykker, spesielt blant unge samiske menn, og økende overvekt og fedme og livsstilssykdommer som diabetes type 2.

Det er en hovedutfordring i forskning på helse hos samer hvordan samisk befolkning blir definert i Norge. I *Samiske tall forteller 2* side 18 trekkes det fram følgende forhold som kompliserer definisjonen av å være samisk:

"For det første har det en del steder vært stor grad av 'blandet' etnisk befolkning. Videre har mangeårig målrettet fornorskingspolitikk, i tillegg til at samisk språk har overlevd i varierende grad i ulike geografiske områder, også vært eksempler på forhold som har bidratt til at språktilhørighet ikke nødvendigvis er en god indikator på tilhørighet til samisk befolkning."

Sametinget påpeker i svar på spørreliste at kunnskap om samisk kultur og samfunns- liv er avgjørende både for å kunne identifisere helseutfordringer og for å kunne sette i gang gode folkehelseiltak. Utvikling av mer kunnskap er nødvendig innenfor de fleste felt som omhandler helse- og sosialtilbud til samiske pasienter. Det finnes generelt få publiserte arbeider basert på helsestudier i Norge der samisk etnisitet inngår. Blant annet trekker Sametinget fram følgende områder der mer forskning er nødvendig:

- folkehelse
- kvalitet og pasientsikkerhet
- samiske barn og unge
- omsorgsforskning

Videre framholder Sametinget at denne typen informasjon og andre forsknings- resultater fra samisk helse dessverre er lite kjent både blant beslutningstakere og fagfolk. Det er derfor nødvendig å finne løsninger som kan gjøre denne dokumenterte kunnskapen mer tilgjengelig.

Senter for samisk helseforskning, som ble opprettet i 2001, arbeider med å øke kunnskapen om helseforholdene blant samer.

SAMINOR-studien undersøkte blant annet tilfredsheten med kommunal helsetjeneste, risiko for sykdom, prevalens av ulike sykdommer, bruk av medikamenter og ernæring. Datamaterialet fra denne studien har gjort det mulig å studere forekomsten av noen sykdommer og utvalgte risikofaktorer for sykdom hos samiske personer sammenlignet med øvrig befolkning i de geografiske områdene som inngikk i studien. Funnene i SAMINOR-studien viser at den samiske befolkningen står overfor noen spesifikke helseutfordringer hvor ytterligere forskning er aktuelt.

SAMINOR 2 ble gjennomført i 2012/2013. I undersøkelsen ble det samlet inn data via spørreskjema, blodprøver og kliniske mål. Data på kjønn, alder og bosted ble innhentet fra Statistisk sentralbyrå. Senere vil det bli søkt om å få lov til å koble innsamlet datamateriale (fra spørreskjema, blodprøver og kliniske mål og dessuten SSB-data på kjønn, alder og bosted) opp mot nasjonale registre.

Kilde: Ketil Lenert Hansen: *The saminor study* (presentasjon) og Senter for samisk helseforskning, Institutt for samfunnsmedisin og Universitetet i Tromsø: *Prosjektbeskrivelse SAMINOR 2*

Urfolks språk

På språkområdet pekte Arktisk råd i ministererklæringen i 2006 på behovet for å bevare og revitalisere urfolksspråkene i Arktis. På bakgrunn av det som ble påpekt i erklæringen, ble det arrangert et språksymposium i 2008 i Tromsø der det ble lagt fram flere råd og anbefalinger til medlemsstatene og til urfolk, og til videre arbeid i Arktisk råd og internasjonale organisasjoner innen FN-systemet.³⁸⁷ På bakgrunn av rapporten fra symposiet pekte ministrene i Arktisk råd i 2009 på betydningen av å redusere tapet av arktiske urfolksspråk og å vurdere anbefalingene som ble lagt fram i rapporten.³⁸⁸

De samiske språkene i Norge

Samenes rett til å bevare og utvikle språkene sine er anerkjent i Grunnloven § 110 a, og sameloven § 1–5 slår fast at samisk og norsk er likeverdige språk, og at de skal være likestilte etter bestemmelsene i sameloven kapittel 3. Enkelte bestemmelser i sameloven er begrenset til forvaltningsområdet for samiske språk, mens andre ikke har slike geografiske begrensninger. Enkelte bestemmelser retter seg særlig mot kommunene, mens andre gjelder i tillegg for statlige og regionale myndigheter. Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning, skal oversettes til samisk. Samelovens språkregler ble vedtatt i 1990 og iverksatt i 1992. Formålet med språkreglene er å bevare og utvikle samiske språk ved særlig å styrke bruken i offentlig sammenheng.

Det er Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som har hovedansvaret for forvaltningen av språkreglene i sameloven, og for samordningen av regjeringens arbeid med Den europeiske pakten for regions- eller minoritetsspråk (minoritetsspråk-pakten). Departementet forvalter også en egen tilskuddspost til tiltak for samiske språk. Kunnskapsdepartementet har ansvar for språkopplæring i skolen. Kulturdepartementet har ansvar for regjeringens overordnede språkpolitikk og for samiske språk i kulturrelaterte saker. Alle departementene skal i tillegg ta språkpolitiske hensyn med i vurderingen når de utformer og gjennomfører sin sektorpolitikk.

387) *Proceedings of the Arctic Indigenous Language Symposium*, SDWG, oktober 2008, Tromsø, s. 42–45.

388) Ministererklæringen 2009, Tromsø.

Faktaboks 19 Samiske språk

Det samiske språkområdet strekker seg tradisjonelt over deler av Norge, Sverige, Finland og Russland. Grensene til språkene følger ikke riksgrensene. Lulesamisk og sørsamisk snakkes i Norge og Sverige, pitesamisk og umesamisk snakkes bare i Sverige og er utdødde i Norge. Nordsamisk snakkes i Norge, Sverige og Finland. Enarisamisk snakkes bare i Finland. Akkalasamisk, kildinsamisk og tersamisk snakkes bare i Russland, og skoltesamisk snakkes i både Finland og Russland (og tidligere i Norge).

Disse ti språkene danner to hovedgrupper: vestsamisk og østsamisk. Vestsamiske og den østsamiske hovedgruppen danner til sammen fire subgrupper: sør, nord, fastland og kola.

Kilde: www.sametinget.no [lesedato: 14.10.2013]

Handlingsplan for samiske språk

I St.meld. 28 (2007–2008) *Om samepolitikken* varslet regjeringen at den ville sette i gang arbeid med en handlingsplan for samiske språk. I Innst. S. nr. 191 (2008–2009) uttrykte flertallet i kommunalkomiteen at de "viser til at Regjeringen, i samarbeid med Sametinget, skal utarbeide en egen handlingsplan for samisk språk. Flertallet legger til grunn at det i den forbindelse igangsettes målrettede tiltak for å styrke samisk språk i hele det samiske området. Flertallet har spesielt merket seg at handlingsplanen vil legge vekt på å styrke sørsamisk og lulesamisk språk."

For at handlingsplanen i størst mulig grad skulle møte behovene til de tre samiske språkene, hadde departementet kontakt med kommuner, fylkeskommuner, lokale språkmiljøer og språksentre samt samiske institusjoner for å få innspill til handlingsplanen.

I 2009 presenterte regjeringen en handlingsplan for samiske språk. Regjeringens hovedmål med handlingsplanen er blant annet å legge forholdene til rette for å øke antallet aktive samiske språkbrukere.

Handlingsplanen skal legge grunnlaget for en sterkere innsats for de samiske språkene – nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk – på ulike samfunnsområder. Innsatsen retter seg særlig mot opplæring, utdanning, offentlig tjeneste- og omsorgsyting og bruk og synliggjøring av samiske språk i offentlig sammenheng.

Handlingsplanen skisserer følgende overordnede mål for regjeringens arbeid med de samiske språkene:

- De samiske språkene nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk skal utvikles og være levende språk også i framtiden.
- De samiske språkene skal fremmes og synliggjøres.
- Alle skal ha rett til å tilegne seg samisk språk.
- Samiskspråklige rettigheter skal styrkes og gjøres kjent.
- De tre samiske språkene, nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk, skal gis likeverdige utviklingsmuligheter.
- Offentlige institusjoner skal være bevisst sin bruk av samisk språk, både nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.
- Kunnskap om de samiske språkene i Norge skal utvikles og bevares for framtiden.

Tiltakene i handlingsplanen gjelder tre hovedområder:

- Lære: Styrke opplæring i og på nord-, lule- og sørsamisk på alle nivå, øke rekrutteringen til utdanning i samiske språk og bedre foreldres og andre voksnes muligheter til å lære samisk.

- Bruke: Øke det offentlige tilbud på samisk, blant annet ved å styrke den samiskspråklige og kulturelle kompetansen innenfor offentlige virksomheter, øke informasjonen på samisk til samiske brukere og utvikle språkteknologi og samiske rettskrivingsverktøy.
- Se: Synliggjøre samiske språk i det offentlige rom gjennom media, kultur og bruk av samiske stedsnavn.

En viktig oppgave er, ifølge handlingsplanen, å sikre lulesamisk og sørsamisk som levende bruks-, samhandlings- og kunnskapsspråk også for framtidige generasjoner. Det er avsatt særskilte midler til å styrke revitaliseringen av disse språkene. Midlene forvaltes av Fylkesmannen i Nordland.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) har ansvar for å koordinere handlingsplanen, mens fagdepartementene har ansvar for de konkrete tiltakene. Eksempelvis har Kunnskapsdepartementet ansvar for tiltak som gjelder opplæring i og på nord-, lule- og sørsamisk.

Handlingsplanen har en tidsramme på fem år (2009–2014) og skal ifølge FAD oppdateres årlig i tilknytning til statusrapporter. Første statusrapport for handlingsplanen (*Handlingsplan for samiske språk – status 2010 og videre innsats 2011*) ble lagt fram 10. februar 2011. FAD opplyser at statusrapporten ble utarbeidet i samråd med Sametinget og gir en oversikt over tiltakene som ble lansert i 2009, samt hvordan disse er gjennomført. Ifølge FAD er flere av tiltakene styrket, og nye tiltak er kommet til.

Det er ikke utarbeidet statusrapporter for handlingsplanen for henholdsvis 2011 og 2012, men departementet la fram en statusrapport i september 2013: *Handlingsplan for samiske språk – status 2011–2013*. FAD har samarbeidet tett med Sametinget i forbindelse med denne statusrapporten. Rapporten gir en oversikt over alle tiltak, hvem som har ansvar for det enkelte tiltak, og hva som har blitt gjort eller er planlagt for å gjennomføre de enkelte tiltakene, jf. omtale nedenfor.

FAD opplyser i intervju at det gjennomføres halvårlige møter med Sametinget der også språk inngår som tema. I tillegg gjennomføres ad hoc-møter om konkrete tiltak, for eksempel den pågående gjennomgangen av samelovens språkregler.

FAD peker videre på at Sametinget har et selvstendig ansvar for bevaring av samiske språk. Sametinget har en aktiv rolle i oppfølgingen av handlingsplanen for samiske språk, og er en svært viktig aktør med den uvurderlige kunnskapen det har om samiske språk. Sametinget mottar statlige midler som skal benyttes til utvikling og bevaring av språk.

På spørsmål om handlingsplanen for samiske språk svarer Sametinget at planen inneholder en rekke gode tiltak og har vært et nyttig verktøy i arbeidet for å styrke og utvikle samiske språk. En rekke av tiltakene i handlingsplanen var satt i gang av Sametinget før handlingsplanperioden. Svakheten med handlingsplanen er, ifølge Sametinget, at tiltakene ikke i stor nok grad bygger på helhetlige mål og strategier. Sametinget uttrykker at det er behov for en mer helhetlig språkpolitikk som omfatter hele samfunnet. I sametingsmeldingen om samiske språk fra 2012 fremmet Sametinget forslag om en overordnet politikk om samiske språk, som skal være retningsgivende og klargjøre prinsipielle spørsmål om bruk og utvikling av samiske språk. Sametingets hovedmål for utviklingen av samiske språk er å øke antallet brukere og bruken av samiske språk. For å nå disse målene vil det være nødvendig å klargjøre

myndighetsområder og ansvarsfordeling mellom Sametinget og regjeringen. En slik klargjøring forutsetter gjennomgang og endring av lovverk og rammebetingelser.

Sametinget opplyser at de gjennom arbeidet med handlingsplanen har samarbeidet med flere av departementene. På bakgrunn av erfaringen med dette arbeidet mener Sametinget at noen burde ha et overordnet koordineringsansvar for de tiltakene som iverksettes av det offentlige.

Sametinget konstaterer at det i sametingsmeldingen blir lagt vekt på hensynet til språkområder. Situasjonen for samiske språk er ulik, ikke bare *mellom*, men også *innenfor* språkene. Det gjør at det må tas i bruk ulike strategier for å styrke og utvikle samiske språk, noe som også går fram av *Samisk språkundersøkelse 2012*. Sametinget framhever videre at god språkplanlegging krever kunnskap og kompetanse om samiske språk, noe departementet ikke synes å ha. Dette er også et tema som Sametinget har tatt opp i sametingsmeldingen om samiske språk.

Gjennom både budsjettet og det reviderte budsjettet for 2013 har Sametinget økt grunntilskuddet til de samiske språksentrene for på den måten å styrke språkarbeidet i de ulike språkområdene. Sametinget forteller at de også er i gang med en språkkampanje som har som mål å få flere til å ta opplæring i samiske språk, og å få flere til å bruke samiske språk i hverdagen og på flere samfunnsområder.

Faktaboks 20 Samiske språksentre

I dag finnes det 11 samiske språksentre som får grunntilskudd fra Sametinget; Språksentrene er etablert etter initiativ fra lokalmiljøene for å vitalisere samisk språk. De samiske språksentrene spiller en viktig rolle og er sterke bidragsytere i opplæring, synliggjøring og styrking av de samiske språkene lokalt.

Kilde: Sametingsmelding om samisk språk 2012

Status for samiske språk

I internasjonal sammenheng er alle samiske språk karakterisert som truede, alvorlig truede eller nesten utdødde språk. Av de samiske språkene som er og har vært i bruk i Norge, har UNESCO i "røde liste" klassifisert østsamisk, pitesamisk og umesamisk som utdødde språk, lulesamisk og sørsamisk som alvorlig truede språk, og nordsamisk som truet (*Fakta om samisk språk*, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2011)).

I departementets statusrapportering per september 2013 vises det til at nordsamisk språk står i en sterkere stilling enn lulesamisk og sørsamisk. Men å sikre at dette forblir et bruks- og samhandlingsspråk i framtiden, er ifølge departementet en stor utfordring. Departementet viser videre til at for lulesamisk og sørsamisk er utfordringene enda større, og at begge disse er minoritetsspråk også i samisk sammenheng. Departementet viser til at de samiske språkene per september 2013 fortsatt må karakteriseres som truede eller alvorlig truede.

Faktaboks 21 Definisjoner av status for språk

Et truet språk defineres som språk med nedgang i antallet barn som kan snakke språket, et alvorlig truet språk forstås som et språk som nesten bare voksne bruker, og et nesten utdødd språk har bare noen få eldre brukere.

Kilder: Handlingsplan for samiske språk – statusrapport 2011–2013 og <https://www.sametinget.no/Spraak/Fakta-om-samiske-spraak>

Samisk i skolen

Etter at opplæringsloven trådte i kraft i 1998, har enhver samisk elev i grunnskolen og den videregående skolen i Norge krav på undervisning i samisk. I samiske distrikter har elever i grunnskolealder rett til undervisning på samisk, mens samiske elever som bor utenfor samiske distrikter, har rett til opplæring i samisk og rett til opplæring på samisk dersom det er minst ti elever i gruppen.

Lov om barnehager (barnehageloven) ga kommuner i samiske distrikter ansvar for at barnehagetilbudet til samiske barn skal bygge på samisk språk og samisk kultur.

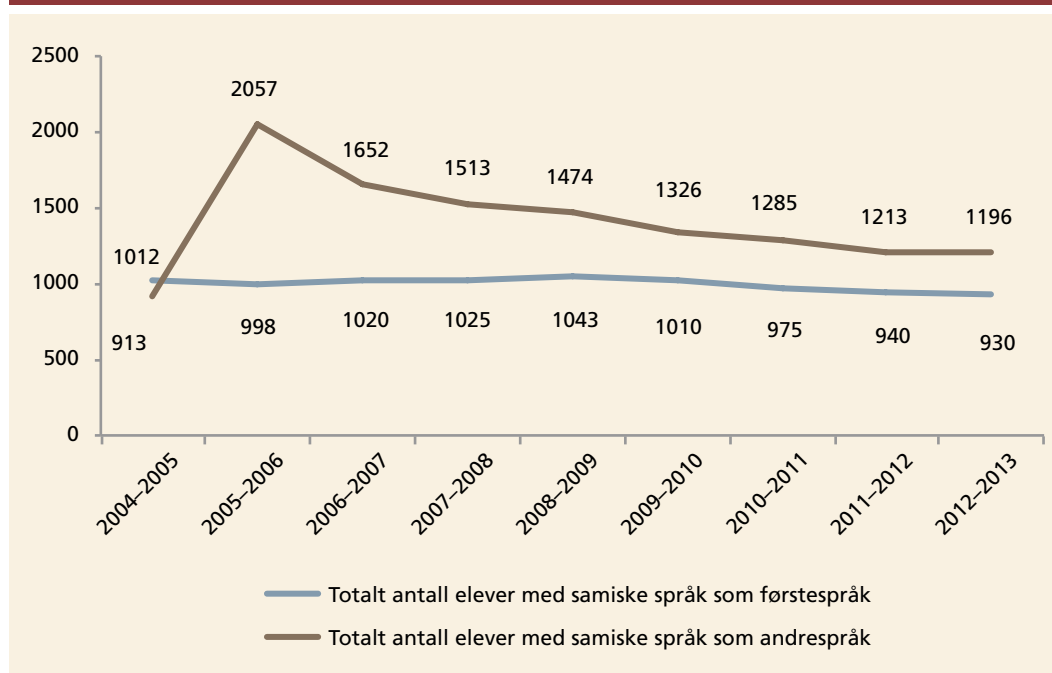
I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur (*Handlingsplan for samiske språk – status 2011–2013*).

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at

- det var 930 elever med samisk som førstespråk i grunnskolen i skoleåret 2012/2013, en nedgang på 1,1 prosent fra skoleåret 2011/2012. Fra skoleåret 2006/2007 til skoleåret 2012/2013 har nedgangen vært på 8,8 prosent.
- det var 1196 elever med samisk som andrespråk i grunnskolen i skoleåret 2012/2013, en nedgang på 1,4 prosent fra året før. Siden skoleåret 2006/2007 har det vært en nedgang på 27,6 prosent.
- antallet elever med samisk som andrespråk i videregående opplæring har økt fra 152 elever i skoleåret 2008/2009 til 180 elever i skoleåret 2012/2013, en økning på 18,4 prosent (dette gjelder for fylker som har mer enn fem elever med samisk som andrespråk).
- antallet elever med samisk som førstespråk i videregående opplæring har økt fra 189 elever i skoleåret 2008–2009 til 236 elever i skoleåret 2012–2012, en økning på 24,9 prosent.

Den tydeligste og mest alvorlige tendensen i statistikken over samiske språk i grunnskoleopplæringen de siste årene er nedgangen i antallet elever som velger samisk som andrespråk i grunnskolen. Faget samisk som andrespråk har mistet 28 prosent av grunnskoleelevene siden 2006/2007, jf. figur 23.

Figur 23 Totalt antall elever med samisk som første- og andrespråk, 2004–2013.



Samisk språkundersøkelse 2012 ble gjennomført på oppdrag fra Sametinget, som sammen med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet ønsket å kartlegge bruken av samiske språk i Norge.

Rapporten viser at det er store variasjoner i språkferdigheter mellom nord-, lule- og sørsamisk. I enkelte av kommunene i forvaltningsområdet for samisk språk i Finnmark brukes samisk i mange ulike samhandlingssituasjoner. I lulesamiske områder er språkferdighetene ennå relativt sterke, men språket brukes i færre sammenhenger. I mange kommuner utenfor forvaltningsområdet for samisk språk fra Finnmark til nordre Nordland er det i dag få som behersker samisk. For sørsamisk språk har en tidlig fornorsking til en viss grad snudd til en revitalisering, men språket har blitt et mer skriftbasert språk. Der kommuner og samisk miljø samarbeider om språktiltak, øker også bruken av samisk. Et sammendrag av undersøkelsen fra 2012, *Samisk språkundersøkelse 2012*, viser at mulighetene for opplæring i samisk på skolen ennå er mangelfulle, og også voksne har interesse av opplæringstilbud i samisk. Det framkommer dessuten i språkundersøkelsen at en tredel av elevene i grunnskolen som har rett til samisk opplæring, ikke får slik opplæring. Mangel på kvalifiserte lærere trekkes fram som en av de viktigste årsakene til at det er slik (*Samisk språkundersøkelse 2012*, s. 176).

Konklusjonen fra rapporten er at de store variasjonene i språkferdigheter, bruksområder og språkholdninger, både mellom språkgrupper og mellom ulike deler av landet, gjør det vanskelig å utvikle generelle tiltak for styrking av de samiske språkene. Tiltak må i større grad skreddersys for den lokale språksituasjonen.

I *Samiske tall forteller 6* (2013) framhever Jon Todal det som et problem at det ikke gjennomføres regelmessige og sammenlignbare undersøkelser som kan vise i hvilken retning tallet på samisktalende i Norge endrer seg. Europarådet har påpekt nettopp dette som en mangel ved norsk minoritetspolitikk.

Reindrift

Reindrift er også et område som Arktisk råd med ulike rapporter har samlet kunnskap om. Arktisk råd har siden det ble opprettet i 1996, utgitt fire rapporter om reindrift i Arktis.³⁸⁹ Alle rapportene inneholder råd og anbefalinger om reinsdyrhold. Kun én av disse rapportene, fra 2002, blir omtalt i ministererklæringene.

Utenriksdepartementet og Arktisk råds sekretariat viser imidlertid til at Arktisk råd har satt i gang et stort prosjekt, EALÁT, som tar for seg utfordringer for reindrift i arktiske strøk. Prosjektet fikk stor oppmerksomhet i det internasjonale polaråret, og i mars 2011 ble reindriftingsinstituttet UArctic EALÁT Institute etablert i Kautokeino.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2011–2012 en utvidet oppfølgingsundersøkelse av Dokument nr. 3:12 (2003–2004) om reinbeiteressurser i Finnmark: Dokument 3:14 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig reindrift i Finnmark*.

389) *Sustainable Reindeer Husbandry 2000–2002, Family Based Reindeer Herding and Hunting Economics*, 2004, og to rapporter gjennom EALÁT: *Reindeer Herding and Climate Change*, 2009, og *Reindeer herding, traditional knowledge, adaptation to climate change and loss of grazing land*, 2011.

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Arktisk råd ble opprettet i 1996 for å fremme samarbeid mellom de arktiske statene og arktiske urfolks-organisasjoner, særlig innen bærekraftig utvikling og miljøvern. Arktis er et av de siste store områdene med uberørt natur, men er utsatt for miljøpåvirkning og ismelting. Klimaendringene gjør Arktis mer tilgjengelig og åpner for økt økonomisk aktivitet. Samtidig forsterker dette miljøutfordringene. Arktisk råd blir derfor et enda viktigere samarbeidsforum framover.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere norske myndigheters arbeid med Arktisk råd og å belyse hvordan Arktisk råd organiserer og finansierer sitt arbeid. Undersøkelsen er det norske bidraget til en multilateral revisjon av medlemslandenes arbeid med Arktisk råd.



Funn og anbefalinger

Har styrket samarbeidet og økt kunnskapen:

Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og å øke kunnskapen – særlig om miljø og klimaendringer.

Rådet har framskaffet betydelig kunnskap som bidrar til felles forståelse av utfordringene i Arktis og hvilke tiltak som bør settes i verk.

Rådets anbefalinger er ikke folkerettslig forpliktende, men det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at de arktiske statene samlet kan vise at de tar ansvaret for å sikre en bærekraftig utvikling i Arktis.

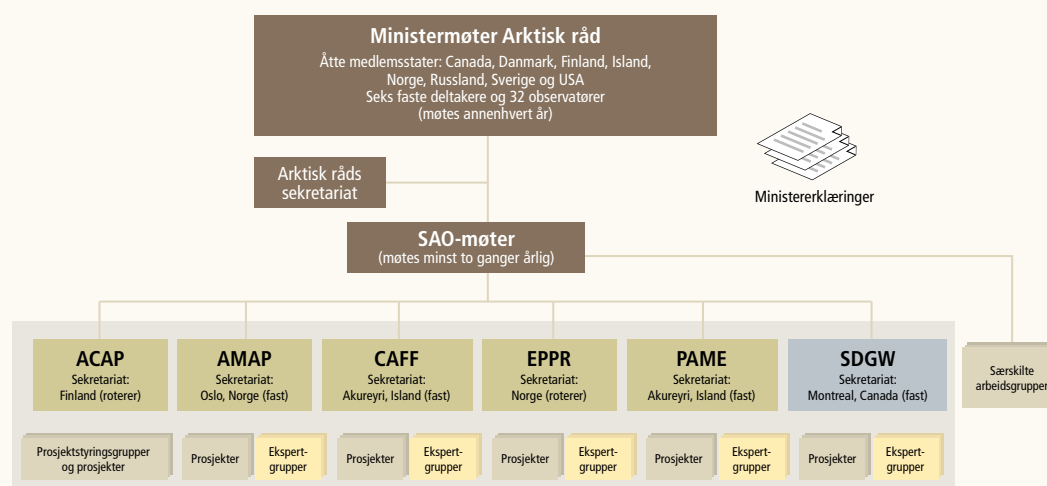
Bedre styring og organisering kan gi økt effektivitet:

Arktisk råds organisasjonsstruktur er ikke hensiktsmessig, og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering.

Rådets arbeidsgrupper fungerer ulikt med hensyn til mandat, aktivitet og måloppnåelse, og har dels overlappende funksjoner. Riksrevisjonen mener at Arktisk råd har behov for sterkere prioritering, mer forutsigbar finansiering og at rådet i større grad styrer faglige og finansielle ressurser mot langsiktige og konkrete mål.

- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet forsterker arbeidet for å gjøre Arktisk råd til et mer effektivt organ med vekt på bedre styring, organisering, finansiering og rapportering.

Organiseringen av Arktisk råd



Definisjoner av Arktis

Det finnes ikke én definisjon av Arktis. I Norge er den politiske definisjonen områdene nord for Polarsirkelen. Arktisk råds arbeidsgrupper kan definere det geografiske området deres arbeid dekker.

- Polarsirkelen
- Definert av Arktisk råds arbeidsgruppe AMAP
- Definert i Arctic Development Report



Kilde: Norsk Polarinstitutt / Arktisk råd

Tiltak for bedre deltakelse av urfolk:

Betydningen av å involvere urfolk er tydelig uttrykt i Arktisk råd, men deltakelsen av urfolk i rådet varierer som følge av mangel på ressurser, både økonomiske og tilgjengelig kompetanse og personell.

Bedre koordinering og oppfølging av norske myndigheters arbeid med Arktisk råd:

I tillegg til Utenriksdepartementet som ansvarlig departement, har en stor del av arbeidet i rådet vært under Klima- og miljødepartementets ansvarsområde. Andre berørte departementer har ikke vært like engasjert. Øvrige fagmyndigheter har en noe uklar rolle og funksjon, og det er ingen fast praksis for å få oversikt over hvordan anbefalinger følges opp eller om de allerede er innarbeidet i norsk forvaltning.

- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet legger bedre til rette for koordinering og samhandling av arbeidet i Arktisk råd med de ansvarlige sektor-departementene.
- Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet tar initiativ til tiltak slik at alle berørte departementer i større grad finner arbeidet med Arktisk råd formålstjenlig, både for å kunne nyttiggjøre seg arbeidet i Arktisk råd og å bidra med kompetanse på aktuelle områder.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52