



Innst. S. nr. 46

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:8 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard

1.1.1 1 Innledning

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 ga Norge suverenitet over Svalbard som siden 1925 har vært en del av kongeriket Norge.

Den norske bosettingen på Svalbard har tradisjonelt vært knyttet til kulldrift. Denne næringen har fremdeles flest sysselsatte, men de siste årene har annen privat og offentlig virksomhet økt i omfang. Parallelt med denne utviklingen har det med opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre vært en økende desentralisering av ansvar og myndighet innenfor de statlige sektorene. Stortinget ønsker å utvikle Longyearbyen som et familiesamfunn, men ikke som et livsløpssamfunn. Utviklingen mot et mer normalisert samfunn gjør styringen og samordningen av forvaltningen til en viktigere og mer krevende oppgave enn tidligere.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om forvaltningen av Svalbard er i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger. Det er undersøkt om målene som er satt for samfunnsutvikling og miljø er oppnådd og hvordan departementene ivaretar sitt styrings- og koordineringsansvar.

Fire departementer har vært omfattet av undersøkelsen: Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Justis- og politidepartementet har ansvar for en helhetlig forvaltning av norske interesser i polarområdet.

Departementet skal samordne og koordinere forvaltningens politikk for polarområdene, sikre en god forvaltning lokalt på Svalbard og legge til rette for et godt lokaldemokrati i Longyearbyen. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen. Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser på Svalbard, blant annet gjennom aksjeselskapene Kings Bay AS og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK). Kunnskapsdepartementet har det overordnede koordineringsansvaret for forsknings- og utdanningsvirksomheten.

Bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norsk bosetting er sentrale mål i norsk svalbardpolitikk. Det skal opprettholdes et tilnærmet uberørt miljø, og all næringsvirksomhet, ressursutnytting, forskning og undervisning skal foregå innenfor de rammer som hensynet til bevaring av Svalbards naturmiljø og kulturminner forutsetter.

1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen bygger på analyse av stortingsdokumenter, lover og forskrifter, tildelingsbrev, møtereferater fra Det interdepartementale polarutvalg, forskningsrapporter og andre sentrale styringsdokumenter. Til sammen er det avholdt intervju med 20 instanser. Det er innhentet samfunns- og næringsstatistikk, befolkningsstatistikk og miljøstatistikk over Svalbard for å belyse problemstillingene. Undersøkelsen er oppdatert fram til mars 2007.

1.2.1 Målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard

FAMILIESAMFUNN OG BEFOLKNINGSVEKST

Ifølge undersøkelsen kan Longyearbyen karakteriseres som et stabilt familiesamfunn med et godt tjenestetilbud rettet mot familier, barn og unge. Longyearbyen framstår med en robust norsk bosetting, som i de siste tiårene har utviklet et allsidig arbeids- og næringsliv i tillegg til kulldriften som fortsatt har stor betydning for

bosettingen. Innbyggertallet i de norske bosettingene er større enn de 1 200-1 400 innbyggerne Stortinget forutsatte i Innst. S. nr. 196 (1999-2000). I 2006 var befolkningen 1 929 innbyggere. Undersøkelsen viser at det ikke er foretatt en vurdering av de konsekvenser befolkningsveksten har på miljøet i og rundt Longyearbyen.

MÅLET OM ET IKKE-LIVSLØPSSAMFUNN

I Innst. S. nr. 196 (1999-2000) uttaler utenrikskomiteen at det ikke er aktuelt å legge til rette for å utvikle Longyearbyen til et livsløpssamfunn. Undersøkelsen viser at det ikke er tilrettelagt for pleie- og omsorgstjenester på Svalbard. Undersøkelsen viser derimot at enkelte trekk ved samfunnsutviklingen medfører at målet om et ikke-livsløpssamfunn er under press. Flere enn tidligere eier sin egen bolig. Det er også en økning i den utenlandske befolkningen, og i antallet fremmedspråklige barn i Longyearbyen. En stadig større del av befolkningen mangler tilknytning til en kommune på fastlandet. Ifølge flere informanter bidrar disse faktorene til å øke presset mot et livsløpssamfunn.

LONGYEARBYEN SOM MILJØFORSVARLIG BOSETTING

Det framgår av undersøkelsen at Longyearbyen ikke har en miljøforsvarlig bosetting. Mangelfull kildesortering i Longyearbyen og svakheter knyttet til kontroll og overvåking av miljøtilstanden underbygger dette. Til tross for jevnlig oppryddingsaksjoner, ligger avfall godt synlig i bosettingen. Det foretas ingen systematiske målinger og overvåking av utslipp fra kraftverket utenfor Longyearbyen. Rensing ved kraftverket er begrenset til partikkelrensning. Det foretas ingen rensing av svovelutslipp. I kommentarene til undersøkelsen uttaler Miljøverndepartementet at spørsmålet om en miljøforsvarlig bosetting bedre kunne belyses hvis det ble skilt klarere mellom ulike aspekter ved problemstillingen. For eksempel hvor ressurskrevende bosettingen er i forhold til energiforbruk, CO₂-utslipp og hvordan områdene innenfor selve bosettingen og arealplanområdet påvirkes og hvordan miljøet utenfor bosettingen påvirkes.

Longyearbyen mangler en oppdatert arealplan. "Arealplan for Longyearbyen 1998-2002" ble godkjent av Miljøverndepartementet 13. mars 2000, før innføringen av Longyearbyen lokalstyre i 2002. Planen er derfor ikke utformet etter dagens lovverk. Ifølge Svalbardmiljøloven § 49 bør planansvarlige minst hvert fjerde år vurdere om arealplanen skal revideres. Planen, eller deler av den, skal tas opp til revisjon hvis forholdene gjør det påkrevd. Svalbardmiljøloven forutsetter ikke samarbeid og veiledning direkte mellom Miljøverndepartementet og lokalstyret. Ifølge Miljøverndepartementet har Sysselmannen ansvaret for oppfølging og veiledning av Longyearbyen lokalstyre i plansammenheng.

KONSEKVENSER AV CRUISETRAFIKKEN TIL SVALBARD

Undersøkelsen viser at det er en sterk økning i cruise-trafikken både når det gjelder antall turister og antall

ilandstigningssteder. Turismen øker faren for skader på miljøet, både ferdselsslitasje på vegetasjon og slitasje på kulturminnene rundt om på øygruppen. Det er usikkert hvilke konsekvenser økt ferdsel har for miljøet, både når det gjelder flora, fauna og kulturminner. Det er også i liten grad gitt signaler fra Nærings- og handelsdepartementet eller andre om hva som er bærekraftig turisme.

Miljøverndepartementet har fremmet forslag om krav til drivstoffkvalitet og begrensninger i antallet passasjerer på skip som ferdes innenfor de store naturreservatene på Øst-Svalbard. Departementet mener at det er behov for en konkretisering av hva gjeldende miljømål innebærer med hensyn til akseptabel påvirkning og rask iverksettelse av effektive tiltak som kan begrense miljøpåvirkning og miljørisiko. Departementet framholder at det også er et klart behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel, men at dette ikke er et argument for å utsette tiltak dersom miljøpåvirkningen kan være i strid med miljømålene. Endringer som følge av slitasje er ofte vanskelige å oppdage før skaden er blitt varig. Begrensningene i kunnskapsgrunnlaget og i mulighetene til å oppdage skade som følge av ferdselsslitasje tidlig nok, understreker behovet for bedre kunnskap på dette feltet, herunder at effektive tiltak basert på føre-var-prinsippet iverksettes tidlig.

OVERSIKT OVER FORSKNINGSAKTIVITETEN PÅ SVALBARD

Undersøkelsen viser at det ikke foreligger en samlet oversikt over all forskningsaktivitet på Svalbard. Dette gjelder foruten antallet forskere, også sikker informasjon om forskningsaktiviteten er miljøforsvarlig eller ikke. En sannsynlig konsekvens av den manglende oversikten er mangelfullt logistiksamarbeid mellom forskerne, overlappende forskning og derved unødig ferdselsslitasje.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det er vanskelig å framskaffe en samlet oversikt over all forskningsaktivitet. Departementet viser til at det er iverksatt tiltak gjennom Svalbard Science Forum som vil bedre denne oversikten.

NY-ÅLESUND - REFERANSEOMRÅDE FOR KLIMA- OG MILJØRETTET FORSKNING

Ifølge Innst. S. nr. 196 (1999-2000) har Ny-Ålesund krav om å være en "grønn" forskningsstasjon. Undersøkelsen viser at det mangler data for miljøtilstanden, og det er heller ikke satt grenseverdier for hva som bør være øvre tålegrense for miljøet i området. Det mangler data i forhold til luftforurensning og data for å bedømme tilstanden på vegetasjonen. Tiltak for å stabilisere eller redusere lokale utslipp er ikke gjennomført. Videre er det ikke gjennomført tiltak for å redusere antallet og størrelsen på turistskip som ankommer Ny-Ålesund.

Nærings- og handelsdepartementet bemerker at det i forhold til cruisebåt-trafikken i Ny-Ålesund ikke er innført restriksjoner på antall båter eller type drivstoff, men at dette kan komme. For å begrense eventuelle

skadevirkninger har selskapet Kings Bay AS i Ny-Ålesund laget en informasjonspakke som gjennomgås med turistene før de går i land.

Undersøkelsen viser at det har vært en nedgang i forskningsdøgn ved norske forskningsstasjoner i Ny-Ålesund fra 2000 til 2005. Parallelt med denne nedgangen er det gjort betydelige investeringer, blant annet i et nytt marinlaboratorium. Dette har medført at forskningsdøgn ved norske forskningsstasjoner har økt fra 3 012 i 2005 til 3 670 i 2006.

1.2.2 Målet om å sikre et mest mulig uberørt miljø på Svalbard

MILJØOVERVÅKINGEN PÅ SVALBARD

Undersøkelsen viser at det er mangler knyttet til miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen. Kartleggingen og overvåkingen er mangelfull for flere arter, deriblant rødlistede arter. Undersøkelsen viser også at registreringer ikke er oppdaterte. Generelt har miljøovervåkingssystemet hatt for kort varighet til å kunne dokumentere utvikling i bestander (trender).

Det er et mål at flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt på Svalbard, jf. Svalbardmiljøloven § 1. Ifølge Miljøverndepartementet tilsier dette at akseptable påvirkningsnivåer når det gjelder slitasje og forstyrrelse må være lave. Akseptabel risiko for skade på miljøet som følge av for eksempel oljesøl må være meget lav. Dette gjelder særlig innenfor verneområdene, der også verneformålet og bestemmelsene legger klare føringer. Overvåking av rødlistearter på Svalbard bør etter departementets syn også vurderes i forhold til det samlede, nasjonale behovet for overvåking av slike arter. Arter som er listet som sårbare eller som er direkte truet, bør prioriteres.

OVERVÅKING AV FLORA

Undersøkelsen viser at det ikke foregår noen overvåking av flora. Det er derfor ikke mulig å vurdere målet om en tilnærmet uberørt flora på Svalbard. Overvåking av flora er blant annet viktig for å dokumentere klimaendringer og ferdselsslitasje. Det bør på denne bakgrunn vurderes om flora skal inngå som en del av miljøovervåkingssystemet for Svalbard.

Miljøverndepartementet bemerker at det er et behov for å etablere en langsiktig overvåking spesielt relatert til klimaendringer. En slik overvåking må inngå i miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen.

OVERVÅKING AV FAUNA

Undersøkelsen viser mangelfull overvåking av flere marine arter, sjøfuglbestander og av miljøgifter i arktiske dyrestander. Overvåkingen av rødlistearter foreligger i liten grad. Det er også avdekket mangler knyttet til data som kan avdekke endringer i bestanden for flere marine arter.

1.2.3 Departementenes koordinerings- og styringsansvar

Undersøkelsen viser at innføring av lover og regler tar lang tid. Justis- og politidepartementet uttaler at

lovgivningsspørsmål på Svalbard er kompliserte. På samme måte som arbeidet med en ny lov som regel er tidkrevende på fastlandet, vil arbeidet med å fastsette nærmere bestemmelser om en lovs anvendelse på Svalbard også være en omfattende prosess.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 9 (1999-2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999-2000), ba utenrikskomiteen regjeringen vurdere om det kunne være hensiktsmessig å endre § 2 i Svalbardloven slik at norske lovbestemmelser kunne gjøres gjeldende for Svalbard, med mindre noe annet er særskilt fastsatt. Det vises i innstillingen til at samfunnsutviklingen i Longyearbyen har aktualisert spørsmålet om å endre lovgivningspraksisen, og at utviklingen i retning av et normalt samfunn i Longyearbyen stadig oftere har vist at det er ønskelig at lover blir gjort gjeldende på Svalbard. Justis- og politidepartementet har ikke utredet saken, men viser til at spørsmålet har vært drøftet.

Utviklingen i retning av et normalt samfunn i Longyearbyen har ført til at det i økende grad er ønskelig at norsk lovgivning blir gjort gjeldende, særlig i Longyearbyen. Undersøkelsen viser flere eksempler på lover som ikke er gjort gjeldende, men som likevel praktiseres. Dette gjelder blant annet plan- og bygningsloven og lov om barnehager. Det finnes ikke en samlet oversikt over hvilke lover og regler som gjelder, men Justis- og politidepartementet arbeider med en oppdatering av oversikten fra 1995.

Sett i lys av utviklingen, særlig i Longyearbyen med et mer differensiert næringsliv og økt andel utenlandske statsborgere uten tilknytning til norsk kommune på fastlandet, kan det stilles spørsmål om det er behov for å gjøre flere lover gjeldende for øygruppen.

SAMORDNINGS- OG KOORDINERINGSSPØRSMÅL

Undersøkelsen viser at kullvirksomheten er viktig for å opprettholde en robust bosetting og et stabilt familiesamfunn i Longyearbyen. Dersom planene for produksjon og uttak av kull følges, er det nok kull til enda 10 års drift. Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Justis- og politidepartementet synes å ha ulik oppfatning av hvorvidt det høye produksjonsnivået i Svea kan stå i motstrid til målet om å opprettholde en robust bosetting i Longyearbyen over tid, og målet om et uberørt miljø på Svalbard.

Miljøverndepartementet uttaler at høy utvinningstakt medfører at nye gruveområder må etableres relativt snart dersom gruvedriften skal fortsette. Dette vil imidlertid innebære nye inngrep i områder som nå er inngrepsfrie, og det vil øke konflikten mellom kulldrift som grunnlag for bosettingen og målet om at omfanget av villmarkspregete områder skal opprettholdes.

Undersøkelsen viser at befolkningen i Longyearbyen ikke har fått mer innflytelse over lokale prioriteringer enn tidligere. Representanter for Longyearbyen lokalstyre oppgir at lokalpolitikkerne i liten grad tas med på råd av Miljøverndepartementet, men blir ordinær høringsinstans når departementet har utarbeidet forslag. Longyearbyen lokalstyre ønsker en tettere kontakt med Polarutvalget.

Miljøverndepartementet bemerker at Svalbardmiljøloven ikke legger opp til et spesielt samarbeid eller veiledning mellom departementet og Longyearbyen lokalstyre i plansammenheng. Departementet bemerker at dette kan vurderes i forbindelse med revisjon av loven. Miljøverndepartementet er opptatt av en god dialog med Longyearbyen lokalstyre, men understreker at lokalstyrets myndighet er begrenset til planområdet, og at forvaltningen av miljøet utenfor planområdene er et nasjonalt ansvar.

Justis- og politidepartementet bemerker at det kan være naturlig å invitere Longyearbyen lokalstyre når bestemte saker behandles. Longyearbyen lokalstyre har også blitt invitert til Polarutvalget for å orientere om de årlige samfunns- og næringsanalysene. Justis- og politidepartementet framholder at den uformelle kontakten gjennom året, i tillegg til de to halvårlige møtene mellom lokalstyret og Justis- og politidepartementet, gir svært gode muligheter for dialog, og legger få begrensninger på hva lokalstyret kan ta opp og når de kan gjøre det. Det avholdes også et årlig møte mellom Polarutvalget på statssekretærnivå og Longyearbyen lokalstyre. En slik formalisert dialog, både politisk og på embetsnivå, er etter Justis- og politidepartementets vurdering vesentlig.

STATISTIKKGRUNNLAGET OM SAMFUNNSUTVIKLINGEN PÅ SVALBARD

Undersøkelsen viser at det er mangelfull statistikk over samfunnsutviklingen på Svalbard. Befolkningsregisteret og det sentrale folkeregisteret viser ulike befolkningsdata. Justis- og politidepartementet har opplyst at tiltak er iverksatt for å bedre situasjonen.

DATA FOR Å OVERVÅKE MILJØTILSTANDEN PÅ SVALBARD

Undersøkelsen viser at det er mangler knyttet til operasjonaliseringen av resultatmålene for miljø og tidsseriene som foreligger for flora, fauna og tilnærmet ubørt og sammenhengende villmark.

Undersøkelsen viser også at miljøovervåkingen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å bedømme om miljømålene nås. Det er vanskelig å etterprøve målene og å foreta en korrekt og presis rapportering.

1.2.4 Oppsummering

Avveiningen mellom en robust norsk tilstedeværelse og et mest mulig uberørt miljø bidrar til å komplisere styringen og forvaltningen av Svalbard.

Undersøkelsen viser at systemene for miljøovervåking er mangelfulle. Det kan bidra til å svekke beslutningsgrunnlaget for iverksetting av riktige tiltak.

Når det gjelder målet om en god samfunnsutvikling, viser undersøkelsen at det er behov for å vurdere:

- tiltak knyttet til endringene i befolkningssammensetningen og næringsutviklingen i Longyearbyen
- tiltak som kan bidra til å sikre høy norsk forskningsaktivitet i Ny-Ålesund
- tiltak som kan bidra til at det etableres en miljøforvarlig bosetting i Longyearbyen

- systemer som kan måle effekten av iverksatte miljøtiltak i Ny-Ålesund for å sikre målet om en "grønn" forskningsstasjon.

Undersøkelsen viser at miljøforvaltningen av Svalbard på flere områder ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å vurdere tilstanden i forhold til de ulike miljømålene som er satt for øygruppen. Undersøkelsen viser også at det er behov for å iverksette tiltak og gjennomgå aktuelle indikatorer for å sikre en bedre overvåking, særlig innenfor området flora.

Undersøkelsen viser videre at det er behov for å utarbeide en ny helhetlig plan som reflekterer utviklingen og den økte kompleksiteten på Svalbard, og som gir forutsigbarhet både i forhold til samfunnsmålene og miljømålene.

Innføringen av lover og regler tar lang tid, samtidig som behovet for økt lovregulering øker. Det stilles spørsmål om dagens lovgivningspraksis er hensiktsmessig, og om norsk lovgivning i større grad kan gjøres gjeldende på øygruppen, jf. Innst. S. nr. 196 (1999-2000).

1.3 Riksrevisjonens bemerkninger

Styringsrammene som er gitt for Svalbard stiller høye krav til en konsekvent og forutsigbar forvaltning av øygruppen. På Svalbard forvalter Norge et av verdens siste store områder med uberørt natur. Dette nødvendiggjør strenge miljøkrav, samtidig som grunnlaget for norske samfunn må opprettholdes. Endringer i samfunnet og virksomhetene som er grunnlaget for bosettingene representerer nye utfordringer. Dette gjør det nødvendig å vurdere miljøvernet og samfunnsutviklingen i et helhetlig perspektiv.

Riksrevisjonen bemerker at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å ivareta miljøet på Svalbard og å bistå i oppfølgingen av miljøutviklingen på øygruppen. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at Miljøverndepartementet har foreslått tiltak for å bevare villmarksnaturen på Svalbard.

Undersøkelsen viser at Longyearbyen mangler en oppdatert arealplan. Sysselmannen har ansvaret for oppfølging og veiledning av Longyearbyen lokalstyre i plansammenheng. Riksrevisjonen understreker at en oppdatert arealplan er nødvendig for å kunne utøve en god areal- og miljøforvaltning.

Riksrevisjonen har bemerket at bærekraftig turisme innebærer at miljøvern og samfunnsutvikling må sees i et helhetlig perspektiv, der også turistnæringen gis forutsigbare rammevilkår. Mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel vil være et viktig bidrag til forutsigbare rammevilkår og en forutsetning for at det helhetlige perspektivet ivaretas.

Riksrevisjonen har pekt på at slitasje på vegetasjon og kulturminner er en økende utfordring som følge av flere turister og ilandstigningssteder. Riksrevisjonen har i denne forbindelse merket seg at Miljøverndepartementet ser behov for en konkretisering av hva gjeldende miljømål innebærer, og hva som er akseptabel miljøpåvirkning og miljørisiko. Departementet fram-

holder at det også er et klart behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel.

Riksrevisjonen viser for øvrig til betydningen av å overvåke truede arter på rødlisten, og at det etableres en langsiktig overvåking relatert til klimaendringer. Miljøverndepartementet uttaler at en slik overvåking må inngå i miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen.

Tiltakene som er iverksatt for å bevare Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning anses ennå ikke tilstrekkelige. Etter Riksrevisjonens oppfatning vil det derfor være behov for å gjennomgå og styrke virkemidlene for å bevare Ny-Ålesunds kvaliteter som forskningsstasjon, jf. St.meld. nr. 9 (1999-2000).

Cruisetraffikken til Ny-Ålesund øker med stadig flere skipsanløp. Dette skaper nye miljøutfordringer. Riksrevisjonen vil i den forbindelse vurdere en egen undersøkelse på området sikkerhet og beredskap innen off-shore og skipsfart, som også vil omfatte områdene rundt Svalbard.

Riksrevisjonen påpeker betydningen av at hensynet til inntjening og miljø på Svalbard ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav. Riksrevisjonen understreker at Nærings- og handelsdepartementet på dette området har et særlig ansvar for en helhetlig oppfølging av Stortingets målsetting om at Ny-Ålesund skal være en "grønn" forskningsstasjon.

Når det gjelder oversikt over forskningsaktiviteten på øygruppen, har Riksrevisjonen merket seg at Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å bedre oversikten. Det er viktig at tiltakene evalueres for å sikre at de er tilstrekkelige og fungerer etter forutsetningene.

Riksrevisjonen er innforstått med at lovgivnings-spørsmål på Svalbard er kompliserte. På samme måte som på fastlandet, vil arbeidet med å fastsette nærmere bestemmelser om en lovs anvendelse på Svalbard også være en omfattende prosess. Sett i lys av utviklingen, særlig i Longyearbyen med et komplekst næringsliv og økt andel utenlandske statsborgere uten tilknytning til norske kommuner på fastlandet, stiller Riksrevisjonen likevel spørsmål om det kan være behov for å vurdere om flere lover bør gjøres gjeldende for øygruppen. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om det på denne bakgrunn over tid vil være mulig å opprettholde målsettingen om at Longyearbyen ikke skal være et livssamfunn.

1.4 Departementenes svar

Riksrevisjonen har forelagt saken for Justis- og politidepartementet, og statsråden har i sitt svarbrev datert 9. mai 2007 innarbeidet uttalelsene fra flere departementer. Det fremgår:

"... Kunnskapsdepartementets kommentarer

Det er nødvendig at norsk forskning på Svalbard er av et omfang og en faglig kvalitet som gjør Norge til en betydelig bidragsyter internasjonalt. Videre gir Svalbard unike muligheter for internasjonalt vitenskapelig samarbeid, noe som regjeringen vil stimulere. Regje-

ringen ønsker å legge til rette for så vel norsk som internasjonal forskning på Svalbard, herunder forskning i Ny-Ålesund. Kunnskapsministeren redegjorde for utviklingen i antall norske forskningsdøgn i Ny-Ålesund i Stortingets spørretime 1. mars 2006. I følge Kings Bay AS økte både antall norske og internasjonale forskningsdøgn i 2006 i forhold til i 2005. Regjeringen har forventninger til at det internasjonale polaråret vil bidra til å styrke aktiviteten i Ny-Ålesund. Regjeringen har bevilget 80 millioner kroner til den norske deltakelsen i det internasjonale polaråret bare i 2007 som også vil innebære et stort løft for det internasjonale samarbeidet i polarforskningen. Videre er det gjort infrastrukturinvesteringer i senere år på Svalbard som vil stimulere til økt aktivitet, også i Ny-Ålesund. Norge vil innta en fremtredende rolle under Polaråret. Med en bevilgning på minst 320 millioner kroner over 4 år, er Norge blant de største bidragsyterne. Dette utgjør en viktig del av regjeringens kunnskapssatsing for nordområdene.

En stor del av den forskningsaktiviteten som foregår på Svalbard bidrar til å øke vår kunnskap om miljøet, både lokalt, men ikke minst globalt. Regjeringen er opptatt av at forskningsaktiviteten ikke skal påføre miljøet på Svalbard unødige belastninger, og vi er ikke kjent med at det så langt er registrert som et generelt problem at forskningsaktivitet alene utgjør noen trussel for miljøet på Svalbard. Det vil imidlertid med en fortsatt vekst innenfor forskning og utdanning, som for annen virksomhet, ligge et potensial for konflikt, blant annet i forhold til de overordnede miljømålene for øygruppen. Forsknings- og utdanningsaktiviteten må utvikles slik at konfliktene blir så små som mulig. Samtidig er forskning og utdanning av stor betydning for å kunne drive målrettet og god miljøforvaltning. Regjeringens mål om bevaring av Svalbards villmarksnatur setter imidlertid rammer også for forsknings- og undervisningsvirksomheten på øygruppen.

Riksrevisjonen uttaler at det ikke foreligger en samlet oversikt over all forskningsaktivitet på Svalbard. Departementet har vist til at det finnes mye kunnskap tilgjengelig, blant annet gjennom forskningsprosjekter som tar sikte på å gi en framstilling av status for norsk polarforskning. På bakgrunn av tidligere registrerte behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget, er det iverksatt tiltak for å forbedre statistikken over både den norske og utenlandske forskningsvirksomheten. Det vil imidlertid kunne bli vanskelig å framskaffe en samlet oversikt over all forskningsaktivitet, særskilt for den som utføres av utenlandske forskere med finansiering fra utlandet.

Kunnskapsdepartementet vil sørge for at de tiltak som er iverksatt for å skaffe en systematisk oversikt over forskningsaktiviteten på Svalbard, blir evaluert når tiltakene har fått virke en stund.

Miljøverndepartementets kommentarer:

Når det gjelder overvåking heter det i dokumentet til Stortinget at "Undersøkelsen viser at det ikke foregår noen overvåking av flora" (s 6, nederst), og at "Overvåking av rødlistearter foregår i liten grad" (s 7, 3. avsnitt). Miljøvern departementet vil påpeke at det foregår en overvåking av slitasje på vegetasjon ved utvalgte kulturminnelokaliteter. På rødlisten for Svalbard finnes i alt 16 fuglearter og tre pattedyrarter. Fire av fugleartene omfattes av overvåking, og alle pattedyrartene overvåkes systematisk. En mer dekkende beskrivelse ville etter departementets syn være "Undersøkelsen viser at flora overvåkes i liten grad" og "et flertall av rødlisteartene er ikke omfattet av overvåking".

Vi er litt usikre på hva Riksrevisjonen mener med at Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for "å bistå i oppfølgingen av miljøutviklingen på

øygruppen" (s 9, nederst). En mer dekkende formulering vil etter vårt syn være at "Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøvernet på Svalbard, og for å sikre at miljøutviklingen på øygruppa er i samsvar med de miljømålene som er satt."

Riksrevisjonen har merket seg at Miljøverndepartementet har foreslått tiltak for å bevare villmarksnaturen på Svalbard (s 10, øverst). Vi vil påpeke at det de senere år også er iverksatt omfattende tiltak på initiativ fra Miljøverndepartementet, og ikke minst at øygruppen siden 2002 har fått et helt nytt miljøregelverk. Viktigste i denne sammenheng er Svalbardmiljøloven med forskrifter, opprettelsen av flere nye verneområder, og utvidelsen av de store verneområdene fra 4 til 12 nautiske mil fra land. Nye tiltak for å begrense miljøpåvirkningen som følge av økt ferdsel er under forberedelse. Det gjelder blant annet forbud mot bruk av tungolje på skip i naturreservatene på Øst-Svalbard og begrensinger i ferdsel i særlige sårbare områder og kulturminnelokaliteter.

Miljøverndepartementet er enig i at det er et mål at turistnæringen gis forutsigbare rammevilkår (s 10, 2 avsnitt). Når en aktivitet vokser sterkt i volum og utbredelse, slik cruiseturismen på Svalbard har gjort de senere år, er det imidlertid behov for å sikre at aktiviteten foregår i samsvar med miljømålene og formålet med verneområdene på Svalbard. Dette kan innebære nye tiltak som har betydning for turistnæringen. Departementet er enig i at mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel er viktig i denne sammenheng. Å etablere et tilstrekkelig kunnskap om dette er imidlertid et langsiktig prosjekt, og dokumentasjon av skade kan først skje når skaden har oppstått. Miljøverndepartementet vil understreke at føre-var prinsippet ligger til grunn for miljøvernet på Svalbard. Departementet ser det som viktig at myndighetene er i forkant av utviklingen, og iverksetter tiltak på et tidlig tidspunkt som er egnet til å forhindre at en ytterligere økning og spredning i ferdselen fører til tiltagende forstyrrelse av dyrelivet eller slitasje og skader på vegetasjon og kulturminner. Slike tiltak må baseres på eksisterende kunnskap og føre-var prinsippet. Når det kan være fare for vesentlig eller varig påvirkning av miljøet, må mangel på kunnskap ikke brukes som begrunnelse for å utsette tiltak.

Riksrevisjonen påpeker at cruisetrafikken til Ny-Ålesund har økt, og at dette skaper nye miljøutfordringer (s 10, 6. avsnitt). Miljøverndepartementet vil bemerke at miljøutfordringene knyttet til økt cruisetrafikk gjelder Svalbard generelt, og ikke minst den relativt sett betydelige økningen og spredningen av cruistrafikken innenfor verneområdene på Øst-Svalbard. De særlige hensyn som gjør seg gjeldene i Ny-Ålesund har først og fremst med forstyrrelse av forsknings- og overvåkningsaktivitetene å gjøre.

Riksrevisjonen påpeker betydningen av at hensynet til inntjening og miljø på Svalbard ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav (s 10, 7. avsnitt). Det er et syn Miljøverndepartementet slutter seg til. Riksrevisjonen understreker videre at Nærings- og handelsdepartementet på dette området har et særlig ansvar for en helhetlig oppfølging av Stortingets målsetting om at Ny-Ålesund skal være en grønn forskningsstasjon. Også når det gjelder den norske kulldriften ser Miljøverndepartementet det som viktig at hensynet til inntjening og miljø ivaretas ut fra en slik samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav. Dette gjelder ikke minst den høye utvinningstakten som på sikt vil kunne øke konflikten mellom kulldrift som grunnlag for bosettingen og målet om at omfanget av villmarkspregete områder skal opprettholdes. Dette er etter Departementets vurdering et forhold av potensielt stor betydning for oppnåelsen av miljømålene for Sval-

bard. Målet om at Ny-Ålesund skal være en grønn forskningsstasjon er viktig, men har først og fremst betydning for den videre utviklingen av Ny-Ålesund og den forskningen som foregår der. I forhold til miljøet er betydningen av dette i hovedsak begrenset til områdene lokalt rundt forskningsstasjonen.

Nærings- og handelsdepartementets kommentarer:

Nærings- og handelsdepartementet ser, i samband med det foreliggende dokument fra Riksrevisjonen om undersøkelse av forvaltningen av Svalbard, med positiv interesse på de merknader som er kommet vedrørende Ny-Ålesund. Departementet forutsetter at styret i Kings Bay innen gitte økonomiske rammer - følger opp Stortingets intensjon om stedet som en "grønn" forskningsstasjon. Vi viser til at det allerede foreligger gode rutiner med null avfallsdeponering i Ny-Ålesund, og at det er innført radiostillhet. Det vil blant annet si at mobiltelefon ikke kan benyttes. Ved den foreslåtte oppgradering av dieselmotorkraftstasjonen - som er en stor utslippskilde i dag - er det planen å gå over til miljøvennlig biobrennstoff. Bedre målesystemer i Ny-Ålesund er forslag som vi vil ta opp med selskapet.

Departementet er enig i at kullvirksomheten er viktig for å opprettholde en robust bosetting og et stabilt familiesamfunn i Longyearbyen. Regjeringens og Stortingets syn på omfanget av kullproduksjonen er reflektert i de rammer NHD har satt for virksomheten i selskapet. Eventuelle avvikende syn på dette som måtte ha kommet frem fra enkeltpersoner under gjennomgangen må vurderes på denne bakgrunn. Vi peker på at Stortinget vil få anledning til å gå nærmere inn på gruvevirksomheten i forbindelse med at styret i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS nylig har bedt om en kapitaltilførsel.

Nærings- og handelsdepartementet har gitt årlig økonomisk tilskudd til destinasjonsselskapet Svalbard Reiseliv AS for å bidra til å opprettholde levedyktige og miljøvennlige reiselivsnæringer på Svalbard. I de årlige tildelingsbrevene settes det krav til selskapets virksomhet.

I tildelingsbrevet for 2007 står det blant annet følgende: Svalbard Reiseliv AS skal vektlegge utvikling og opprettholdelse av et reiseliv som fremmer en trygg og miljøvennlig bruk av den sårbare naturen på Svalbard. Det skal arbeides med markedsføring av reiselivet og opplevelsesmulighetene på Svalbard med sikte på økt verdiskaping og lønnsomhet for reiselivet. Svalbard Reiseliv skal gjennom guide- og turlederopplæringen bidra med kunnskap om Svalbards sårbare miljø og til at turistene tar miljøhensyn ved opphold på øygruppen. Det generelle kompetansenivået og kunnskapene om sikkerhetsaspektene ved ferdsel på Svalbard skal prioriteres i opplæringen.

NHD mener dette gir klare føringer for hva slags turisme departementet ønsker på Svalbard. For øvrig blir omfanget og retningen av reiselivsvirksomheten på Svalbard drøftet i møter mellom NHD og Svalbard Reiseliv AS, og mellom de lokale næringslivsorganisasjonene, Longyearbyen Lokalstyre og miljømyndighetene.

Hovedanalyserapporten inneholder en grundig oversikt over forvaltningen av Svalbard og forholdene på øygruppen i dag. Den reiser flere spørsmål og forslag som bør vurderes av myndighetene i tiden fremover; muligens i samband med en ny stortingsmelding om svalbardforhold.

Justisdepartementets kommentarer:

Riksrevisjonens bemerkninger under kapittel 3 om utfordringene knyttet til utviklingen av en "bærekraftig turisme" er i samsvar med de utfordringer også Justisdepartementet ser på området.

Svalbardpolitikken er en kombinasjon av ulike målsetninger som må veies opp mot hverandre. I tillegg til bevaring av øygruppens særpregede villmarksnatur er også tilstedeværelse og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen sentrale målsetninger. Dette innebærer at det må være rom også for virksomhet av ulik karakter på Svalbard. I tillegg til blant annet kulldrift, forskning og undervisning fremstår turisme som ett av hovedgrunnlagene for norsk tilstedeværelse i dag.

Ovennevnte stiller krav til en balansert utvikling hvor også hensynet til forutsigbare rammevilkår for næringen må ivaretas. I likhet med Riksrevisjonen anser også Justisdepartementet at en av utfordringene fremover er å skaffe til veie mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel og turisme, og at dette nettopp er viktig for å sikre forutsigbarhet for blant annet turistnæringen. Slik kunnskap vil dermed være en forutsetning for at det helhetlige perspektivet ivaretas.

Polarutvalgets rapport om skipsfart ved Svalbard ble vedtatt på utvalgets statssekretærmøte i mai 2005. I rapporten foreslås det blant annet tiltak som følge av de miljøutfordringer som økningen i cruiseturismen på Svalbard skaper, tiltak som innebærer nettopp den typen vurderinger som Riksrevisjonen beskriver. Det gjenstår fremdeles utfordringer med hensyn til oppfølging av rapporten. Justisdepartementet prioriterer dette arbeidet høyt og vil fremover bruke Polarutvalget aktivt til å arbeide for at oppfølgingsarbeidet gis nødvendig prioritet i de ulike departementer.

Riksrevisjonen peker også på at cruisetrafikken ved Svalbard øker og at man i forbindelse med en egen undersøkelse på området sikkerhet og beredskap innen offshore og skipsfart også vil se nærmere på områdene rundt Svalbard. En slik undersøkelse vil etter vår vurdering være fornuftig.

I den ovennevnte rapporten om skipsfart ved Svalbard, foretar Polarutvalget også en gjennomgang av behovet for tiltak på sjøsikkerhetsområdet. Polarutvalget foreslår her en rekke tiltak, og oppfølgingen av disse forslagene vil i tiden fremover være av de områder som prioriteres av utvalget.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av behovet for tiltak for å bevare Ny-Ålesund som referanseområde for forskning, fastsatte Justisdepartementet som kjent, nylig en forskrift som innebærer forbud mot trålfiske i Kongsfjord området. Forskriften er et viktig første skritt i den prosess som nå pågår i for å gi forskningsaktiviteten i Ny-Ålesund nødvendige rammebetingelser. Neste skritt vil være å se på om også annen virksomhet, f.eks cruisetrafikken i området, kommer i konflikt med de målsetninger man har satt for Ny-Ålesund som internasjonal forskningsplattform. Også dette vil være et arbeid ledet av Justisdepartementet under Det interdepartementale polarutvalg.

På ett punkt mener Justisdepartementet imidlertid at Riksrevisjonen med fordel kunne være noe mer utfyllende i det dokument som skal legges frem for Stortinget. Dette gjelder omtalen av lovgivningsspørsmål under siste avsnitt under kapittel 3. Slik vi ser det kan fremstillingen her gi grunnlag for å trekke den slutning at det først og fremst bør være utviklingen i Longyearbyen som styrer behovet for ny lovgivning, og også for å trekke den slutning at den utviklingen man er inne i tilsier at man faktisk bør oppgi målsettingen om at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn.

For å nyansere dette bildet ville det etter vår vurdering være viktig å tilføye at "lovgivningsspørsmålet må hele tiden vurderes opp mot prinsippet om at lover skal gis anvendelse for og håndheves likt for hele øygruppen". Videre bør det nevnes at "det forhold at utenlandsloven ikke gjelder for Svalbard innebærer at man i forhold til særlig rettighetslovgivning hele tiden må ta stilling til om det er ønskelig at også utenlandske stats-

borgere nyter godt av de samme rettigheter som norske statsborgere".

I tilknytning til omtalen av presset i retning av et livsløpssamfunn bør man nevne f.eks at "omlegging til et livsløpssamfunn vil innebære en vesentlig kursendring i dagens svalbardpolitikk og også innebære at tjenestetilbudet i Longyearbyen må bygges ut, noe som vil innebære et betydelig investeringsbehov". Justisdepartementet minner i denne sammenhengen også om at en arbeidsgruppe under regjeringen i disse dager legger frem et forslag til nytt skattesystem for Svalbard. Forslaget innebærer i hovedtrekk at lønnstrekkordningen videreføres og at satsen i lønnstrekkordningen skal reduseres fra 12 til 8 pst., dvs. tilbake til 2005-nivå. I tillegg skal arbeidstakere som er medlem av folketrygden svare trygdeavgift med 7,8 pst.

For særskilt høy lønn skal det benyttes en høyere sats. For arbeidstakere som én måned har høyere samlet utbetaling av lønn enn folketrygdens grunnbeløp benyttes en sats på 25 pst. for den overskytende delen. For selvstendig næringsdrivende foreslås at netto overskudd fra virksomheten skal skattelegges med samme skattesatser som lønnsinntekt. Det vil si med 8 pst. opp til 12 G, og med 25 pst. for det overskytende. Arbeidsgruppen foreslår endringer i satsstrukturen i selskaps- og kapitalbeskatningen. Det foreslås at skattesatsen at denne økes fra 10 til 18 pst.

Gruppen har lagt til grunn at et skattenivå tilnærmet som på fastlandet, vil kunne utløse krav og forventninger om utbygging av tjenestetilbudet i Longyearbyen, og derved kunne skape et press mot målsettingen om at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn.

Arbeidsgruppen mener at det er lagt grunnlag for et godt og tidsmessig skattesystem på Svalbard. Gruppen har også lagt stor vekt på å presentere løsninger som innebærer at skattesystemet for Svalbard fortsatt skal være enkelt og lett å administrere.

Under omtalen av utfordringer knyttet til arealplanarbeidet i Longyearbyen i kapittel 3 andre avsnitt, mener vi det hadde vært ønskelig med en presisering. Det kan ut fra beskrivelsen synes som om Sysselmannen er ansvarlig for fremdriften med hensyn til arealplanarbeidet. Dette medfører imidlertid ikke riktighet. Det er Longyearbyen Lokalstyre selv som har ansvaret for å ta initiativ til planarbeidet. Først etter anmodning fra lokalstyret vil Sysselmannen så kunne gi faglige innspill, råd og veiledning. (Det er gitt nærmere bestemmelser om dette i Svalbardmiljølovens kapittel VI om arealplanlegging i planområdene.)

Avslutningsvis vil Justisdepartementet fremheve at vi opplever å ha hatt en god og konstruktiv dialog med Riksrevisjonen underveis i prosessen. Dette innebærer at flere av de områder som Riksrevisjonen omtaler i utkast til dokument nr. 3:x (2007-2008) fremstår som relevante i forhold til de utfordringer vi selv også opplever å stå overfor.

Riksrevisjonen oppsummerer under kapittel 2.4 undersøkelsen dit hen at det viser seg å være et behov for å utrede en ny helhetlig plan som reflekterer utviklingen og den økte kompleksiteten på Svalbard, og som gir forutsigbarhet både i forhold til samfunnsmålene og miljømålene.

Justisdepartementet er enig i denne vurderingen og vil peke på at det med om lag 10 års mellomrom legges frem stortingsmeldinger om Svalbard. Siste melding ble lagt frem i 1999 (St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard), slik at vi nå nærmer oss et slikt tidsskille. I tillegg har, som også fremholdt i samtaler med Riksrevisjonen, man nylig lagt frem en egen stortingsmelding om nordområdepolitikken og sittende regjering har også vedtatt en egen strategi for nordområdene. Det ville derfor falle naturlig at man nå foretar en ny gjennomgang av svalbardpolitikken, både for å fange opp utviklingen de siste 10 år, men også for å sette denne i

sammenheng med den nordområdepolitikken som nå har fått sin utforming. Vi er nå inne i Det internasjonale polarår (2007-2009), og også av denne grunn kunne det passe godt å starte arbeidet med en stortingsmelding nå."

1.5 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen undersøkelse viser at miljøforvaltningen av Svalbard på flere områder ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere tilstanden i forhold til miljømålene som er satt for øygruppen. Avveining mellom en robust norsk tilstedeværelse og et mest mulig ubørørt miljø bidrar til å komplisere styringen og forvaltningen av Svalbard. Riksrevisjonen understreker at hensynet til inntjening og miljø må ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav.

En god miljøforvaltning betinger blant annet velutviklede systemer for overvåking og kontroll av all aktivitet på øygruppen. Riksrevisjonen har merket seg at det er vanskelig å framskaffe en samlet oversikt over all forskningsaktivitet på Svalbard, og at Kunnskapsdepartementet vil evaluere iverksatte tiltak for å få en mer systematisk oversikt over forskningsaktiviteten.

Riksrevisjonen understreker videre at det er behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel, forskning og turisme. Miljøverndepartementet presiserer at det foregår overvåking av slitasje på vegetasjon ved utvalgte kulturminner. Riksrevisjonen peker på at slitasje på vegetasjon og kulturminner er en økende utfordring som følge av flere turister og ilandstigningssteder på øygruppen. Mangelen på kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel og turisme kan dermed få uheldige konsekvenser for vurderingen av ferdselsreguleringer og for reguleringen av ulike næringsvirksomheter.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at tiltakene som er iverksatt for å bevare Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning ikke anses som tilstrekkelige. Riksrevisjonen understreker at Nærings- og handelsdepartementet har et særlig ansvar for en helhetlig oppfølging av Stortingets målsetting om at Ny-Ålesund skal være en "grønn" forskningsstasjon. Når det gjelder forholdet mellom bærekraftig miljø og næringsutvikling generelt, er det viktig at Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet videreutvikler samarbeidet slik at hensynet til inntjening og miljø kan ivaretas ut fra en samlet vurdering av ulike mål.

I lys av samfunnsutviklingen, særlig i Longyearbyen, har Riksrevisjonen stilt spørsmål om det kan være behov for å vurdere om flere lover bør gjøres gjeldende for Svalbard. Riksrevisjonen er enig i Justis- og politidepartementets presisering av at lovgivningsspørsmål hele tiden må vurderes opp mot prinsippet om at lover skal gis anvendelse for, og håndheves likt for hele øygruppen.

Riksrevisjonen registrerer at det nå tas sikte på å foreta en ny gjennomgang av svalbardpolitikken, både for å fange opp utviklingen de siste ti år, men også for å sette denne i sammenheng med den nordområdepoli-

tikken som nå har fått sin utforming. Det internasjonale polaråret (2007-2009) tilsier også at det vil være aktuelt å påbegynne arbeidet med en ny helhetlig plan som reflekterer utviklingen og den økte kompleksiteten på Svalbard, og som gir større forutsigbarhet både i forhold til samfunnsmålene og miljømålene.

2. KOMITEENS BEHANDLING

Som ledd i sin behandling av Dokument nr. 3:8 (2006-2007), gjennomførte komiteen en studiereise til Svalbard i tidsrommet 24.-27. september 2007. I Longyearbyen hadde komiteen møter med sysselmannen, Longyearbyen lokalstyre og Administrasjonsutvalget, Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK), Svalbard Reiselivsråd og Universitetssenteret på Svalbard (UNIS). I tillegg fikk komiteen omvisning på Longyearbyen skole og Svalbard satellittstasjon (SvalSat). Komiteen var også på besøk i Barentsburg og Ny-Ålesund.

3. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Lars Peder Brekk, viser til at Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 ga Norge suverenitet over Svalbard, og øygruppen har siden 1925 vært en del av kongeriket Norge. Den norske bosettingen på Svalbard har tradisjonelt vært knyttet til kulldrift, men annen privat og offentlig virksomhet har de siste årene øket i omfang.

Komiteen viser til at de overordnede målene for svalbardpolitikken slik de kom til uttrykk i St.meld. nr. 9 (1999-2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999-2000) og i de årlige budsjettproposisjoner, er:

- en konsekvent og fast håndheving av suvereniteten
- korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd
- bevaring av ro og stabilitet i området
- bevaring av den særegne villmarksnaturen i området
- opprettholdelse av norske samfunn på øygruppa.

Komiteen vil peke på at ulike departementer har ansvar for forskjellige deler av svalbardpolitikken, og det er fastsatt mål på ulike felt. Justis- og politidepartementet har ansvaret for å samordne og koordinere forvaltningens politikk for polarområdene og for den helhetlige forvaltningen av norske interesser i området. Komiteen vil understreke at den overordnede målsettingen også må ligge til grunn for all sektorpolitikk på øygruppen. Det er viktig med et godt samarbeid departementene imellom for å sikre fred, stabilitet,

vern av villmarksmiljøet og en ansvarlig ressursforvaltning.

Komiteen har merket seg at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om forvaltningen av Svalbard er i overensstemmelse med Stortingets vedtak og forutsetninger, om målene for samfunnsutvikling og miljø er oppnådd samt hvordan departementene ivaretar sitt styrings- og koordineringsansvar.

Komiteen viser til at undersøkelsen konkluderer med at miljøforvaltningen på Svalbard på flere områder ikke gir grunnlag for å vurdere tilstanden i forhold til miljømålene som er satt. Det trekkes blant annet fram behov for gode systemer for overvåking og kontroll av aktivitetene som foregår på øygruppen, og behovet for mer kunnskap om følgene av ferdsel, forskning og turisme.

Komiteen vil understreke at Svalbard-forvaltningen løpende stilles overfor en rekke utfordringer, og mener det er viktig at Regjeringen følger opp disse, slik at forvaltningen av Svalbard skjer i samsvar med målene som settes.

Komiteen viser til at antall innbyggere på Svalbard har økt med over 500 siden år 2000, en økning på ca. 25 pst. Samtidig øker turisttrafikken, bl.a. cruiseturismen. Dette skaper store utfordringer for miljøet i form av luftforurensning, slitasje på vegetasjon og kulturminner etc. Komiteen registrerte ved sitt besøk på Svalbard at sysselmannen poengterte at turismen er godt tilrettelagt og at operatører og turister aksepterer strenge rammer. Komiteen har merket seg at det foreligger en rapport fra Polarutvalget om skipsfart ved Svalbard som ble vedtatt i statssekretærutvalget i mai 2005 med blant annet forslag til tiltak i forhold til miljøutfordringene. Komiteen forutsetter at oppfølgingen på dette området blir prioritert i departementene.

Komiteen vil peke på at Stortinget så langt har lagt til grunn at Longyearbyen ikke skal utvikles til et livsløpssamfunn. Til tross for den befolkningsøkning som har skjedd de senere årene, mener komiteen det ikke er grunnlag for å endre politikken på dette området.

Komiteen er kjent med at utenrikskomiteen ved behandlingen av den siste stortingsmeldingen om Svalbard, jf. Innst. S. nr. 196 (1999-2000), ba regjeringen vurdere om det kunne være hensiktsmessig å endre § 2 i svalbardloven slik at norske lovbestemmelser gjelder for Svalbard med mindre noe annet er særskilt bestemt. Det fremgår av Riksrevisjonens undersøkelse at en utredning om dette så langt ikke er gjort. Komiteen legger til grunn at hvorvidt en slik endring bør gjøres og om flere lover skal gjøres gjeldende på Svalbard, er noe som i tilfelle må vurderes og drøftes nøye slik at alle konsekvenser kommer fram. Det er imidlertid viktig at Justis- og politidepartementet til enhver tid har oversikt over hvilke lover og regler som gjelder.

Komiteen viser til den viktige forskningsvirksomheten som drives på Svalbard og særlig i Ny-Ålesund, og har merket seg at Riksrevisjonen savner en samlet

oversikt over all forskningsaktiviteten på Svalbard. Komiteen er innforstått med at informasjon om forskningsaktivitet kan være sensitiv og at det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig å kartlegge alt i detalj. Samtidig har komiteen forståelse for at det kan være vanskelig å fremskaffe en oversikt, særlig over forskning som drives av andre lands forskere. Likevel mener komiteen det er viktig så langt som mulig å ha oversikt over forskningsaktiviteten. I denne sammenheng vil komiteen understreke viktigheten av at Regjeringen sørger for å iverksette tiltak for å bevare Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning og som en "grønn" forskningsstasjon.

Komiteen har i tilknytning til behandlingen av denne saken, besøkt Svalbard. Under besøket ble det tatt opp med komiteen en rekke problemstillinger på ulike områder. Blant annet ble viktigheten av Justisdepartementets koordinerende funksjon overfor de andre berørte departementene understreket. Av andre problemstillinger som ble tatt opp, kan nevnes:

- Kulldriften fremtid som hovednæringsgrunnlag og andre mulige næringsgrunnlag i framtiden. Hvilke fremtidsperspektiver ser en for bosettingsutviklingen?
- Samarbeidet mellom de ulike aktørene i Svalbard-samfunnet - og på øygruppen.
- Ulike betingelser for statlig ansatte og privat ansatte. Åremålsstillinger og pendling.
- Ulike aktører og ansvarsforhold i forskningsaktiviteten.
- Forholdet mellom UNIS og den øvrige næringsvirksomheten i Longyearbyen. Vilkårene for å drive privat næringsvirksomhet.
- Eiendomsspørsmålet i Longyearbyen.
- Den russiske tilstedeværelsen, bl.a. kulldriften i Barentsburg og transportforholdene.
- Kraftforsyningen spesielt i Longyearbyen og Barentsburg.

Komiteen har merket seg at Justis- og politidepartementet tar sikte på å foreta en ny gjennomgang av svalbardpolitikken slik det har vært vanlig å gjøre med ca. 10 års mellomrom. Komiteen mener det er viktig at det settes i gang et arbeid raskt slik at Stortinget kan få forelagt seg en ny stortingsmelding om Svalbard i løpet av denne stortingsperioden. Meldingen må inneholde en samlet og grundig gjennomgang av hele bredden i utfordringene i Svalbard-samfunnet. Tidligere målsettinger må drøftes og vurderes, og utfordringene i forhold til næringsdrift, miljø, forskning, forvaltning, befolkningsutvikling, turisme med mer må gjennomgås. Det samme gjelder de øvrige problemstillinger nevnt fra komiteens besøk på Svalbard. Problemstillingene i forhold til lovgivning og livsløpssamfunn er spesielt viktig. Endringer i mål og utvikling av Svalbard-samfunnet må eventuelt først skje etter en slik samlet og grundig gjennomgang.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:8 (2006-2007) - Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. november 2007

Lodve Solholm
leder

Ola T. Lånke
ordfører

