



STORTINGET

Innst. 399 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:8 (2018–2019)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøking av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet – ein parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon

Til Stortinget

1. Samandrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere gjennomføringen av den norsk-russiske avtalen om miljøvernssamarbeid og å utarbeide anbefalinger til myndighetene om utviklingen av samarbeidet. Dette innebærer at parallellrevisjonen har lagt vekt på forbedringsmuligheter med sikte på å videreutvikle og styrke miljøsam arbeidet. I undersøkelsen vektlegges perioden 2013–2018, men den omfatter også årene fra oppstarten av samarbeidet med det nye Russland i 1992.

Revisjonen er gjennomført som en parallellrevisjon sammen med Den russiske føderasjons riksrevisjon. Parallellrevisjonen bygger på en strategisk plan undertegnet på riksrevisornivå og en operativ plan som konkretiserer gjennomføringen av revisjonen. Til grunn for parallellrevisjonen ligger felles mål, problemstillinger og overordnede revisjonskriterier. En stor del av datainnsamlingen har foregått i samarbeid i Norge og Russland gjennom felles intervjuer med sentrale aktører i miljøsam arbeidet. På bakgrunn av de nasjonale rapportene blir det utarbeidet et felles memorandum som oppsummerer felles funn og vurderinger.

Miljøvernnavtalen (overenskomst om samarbeid på miljøvernområdet) mellom Norge og Sovjetunionen ble inngått i 1988. Det første møtet i den blandete norsk-

sovjetiske miljøvernkommissjonen ble avholdt senere samme år. En ny og oppdatert bilateral miljøvernnavtale (overenskomst) ble undertegnet mellom Norge og det nye Russland i 1992. Sentrale årsaker til at samarbeidet kom i stand, var – i tillegg til muligheten for samarbeid om miljø som følge av avspenningen mellom øst og vest – Norges bekymringer for forurensningen fra nikkilverkene på Kolahalvøya og opphopingen av kilder til radioaktiv forurensning i Norges nærområder i Finnmark.

Ifølge avtalen har det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet til formål å løse sentrale miljøproblemer og å opprettholde den økologiske likevekten. Den blandete norsk-russiske miljøkommissjonen er en viktig arena for å utveksle erfaring og kunnskap og for å drøfte miljøpolitiske spørsmål med russiske myndigheter både sentralt og regionalt. Miljøkommissjonen er derfor også sentral i arbeidet med å ivareta det viktige naboskapet mellom Norge og Russland.

Miljøsam arbeidet har gitt viktig kunnskap om miljøutfordringene i grenseområdene mellom Norge og Russland. Forurensningen fra nikkilverkene er imidlertid fortsatt et stort problem for naturen i grenseregionen til tross for at samarbeidet har pågått siden 1988. Blant annet på grunn av manglende tillatelse til å registrere fellesbestander av isbjørn på russisk territorium har gjennomføringen av enkelte prosjekter innen biologisk mangfold vært utfordrende.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Flere budsjettproposisjoner og budsjettinnstillinger for Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet i perioden 1992–2017.
- Meld. St. 7 (2011–2012) Nordområdene og Innst. 236 S (2011–2012).
- Lov om forvaltning av naturens mangfold.

- Lov om vern mot forurensninger og om avfall.
- Overenskomst mellom Kongeriket Norges Regjering og Den Russiske Føderasjons Regjering om samarbeid på miljøvernområdet (1992-avtalen).

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet, begge ved brev av 5. september 2018. Utenriksdepartementet har per e-post av 28. september og Klima- og miljødepartementet i brev av 4. oktober gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

1.1 Hovedfunn

- Miljøkommisjonen og det bilaterale miljøsamarbeidet er en viktig samarbeidsarena og bidrar til å bygge gjensidig tillit mellom Norge og Russland på flere myndighetsnivåer.
- Organiseringen av arbeidet, både i Norge og i kommisjonen, synes i hovedsak å være hensiktsmessig, men det mangler fortsatt et felles regelverk for gjennomføringen av arbeidet.
- Arbeidsprogrammene gjennomføres i stor grad som forutsatt, men det er fortsatt rom for å styrke samarbeidet i flere av prosjektene og å synliggjøre nytten av kunnskapen som samarbeidet framskaffer.
- Problemene med utslippene fra nikkilverkene er fortsatt uløst.
- Midlene til å finansiere arbeidet synes å bli utbetalt unødig sent.

1.2 Riksrevisjonens merknader

Riksrevisjonen vil først bemerke at Klima- og miljødepartementets arbeid med miljøkommisjonen i samarbeid med Utenriksdepartementet har en viktig funksjon for å opprettholde kontinuerlig dialog mellom politikere, forvaltningsmyndigheter og forskere fra Norge og Russland på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Slik dialog og kontakt basert på konkrete samarbeidsområder bidrar til å bygge gjensidig tillit, kunnskap og å ivareta naboskapet mellom våre to land.

1.2.1 *Organiseringen av arbeidet, både i Norge og i kommisjonen, synes i hovedsak å være hensiktsmessig, men det mangler fortsatt et felles regelverk for gjennomføringen av arbeidet*

Hensiktsmessig organisering og hensiktsmessige systemer er viktig for å sikre at målene for det bilaterale samarbeidet blir nådd. Klima- og miljødepartementet har på det nasjonale plan etablert en fellesgruppe for de mest sentrale norske aktørene i det bilaterale samarbeidet. Gjennom fellesgruppen og rapporteringen fra de ulike aktørene i det bilaterale miljøsamarbeidet sikrer

departementet regelmessig kontakt og dialog med de sentrale instansene om gjennomføringen av de ulike prosjektene. Ansvarsfordelingen mellom de ulike norske instansene framstår også som klar. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det slik sett som om arbeidet er hensiktsmessig organisert på norsk side.

De felles treårige arbeidsprogrammene er viktige styringsverktøy for miljøkommisjonen og for Klima- og miljødepartementet. Arbeidsprogrammene legger føringer for arbeidet som skal gjennomføres, i begge land. Arbeidsprogrammene er imidlertid ikke særskilt konkrete i hvilke oppgaver og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene i arbeidsprogrammet. Det er kun på norsk side at det i arbeidsprogrammene er tydeliggjort hvilke instanser som er ansvarlig for å gjennomføre det enkelte prosjekt.

Dette mangler på russisk side. Undersøkelsen viser samtidig at det er viktig at det er en tydelig ansvarsfordeling mellom institusjonene på russisk side for å sikre god gjennomføring av prosjektene. På denne bakgrunn er det positivt at norske myndigheter har foreslått å gjøre arbeidsprogrammene mer konkrete både når det gjelder hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, og for å tydeliggjøre ansvaret for gjennomføringen både i Norge og i Russland. Dette vil kunne styrke den gjensidige prosjektgjennomføringen på begge sider av grensen. Siden det er miljøkommisjonen som godkjenner arbeidsprogrammene, kan en konkretisering av arbeidsprogrammene etter Riksrevisjonens vurdering også bidra til å styrke miljøkommisjonen og dens rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av det bilaterale samarbeidet.

I henhold til overenskomsten av 1992 skal partene utarbeide regler og retningslinjer for samarbeidet. Dette er ennå ikke gjort. Både norske og russiske samarbeidspartnere viser til at det etablerte rammeverket og samarbeidet fungerer godt uten et slikt formelt regelverk. På den annen side viser undersøkelsen at det på enkelte områder fortsatt er rom for å styrke dialogen og arbeidsprosessene i miljøkommisjonen. Utarbeidelsen av retningslinjer kan bidra til å konkretisere overenskomsten av 1992 og dermed styrke samarbeidet. Derfor er det positivt at Klima- og miljødepartementet og det russiske naturressursministeriet høsten 2018 har startet arbeidet med å lage retningslinjer for miljøkommisjonen.

1.2.2 *Arbeidsprogrammene gjennomføres i stor grad som forutsatt, men det er fortsatt rom for å styrke samarbeidet i flere av prosjektene og å synliggjøre nytten av kunnskapen som samarbeidet framskaffer*

1.2.2.1 DET GRENSENÆRE SAMARBEIDET HAR BIDRATT MED MYE FELLES KUNNSKAP, MEN PROBLEMENE MED UTSLIPPENE FRA NIKKELVERKENE ER FORTSATT ULØST

Det norsk-russiske miljøsamarbeidet startet opp med det grensenære samarbeidet. Undersøkelsen viser

at prosjektene i det grensenære samarbeidet i stor grad blir gjennomført, og at flere av prosjektene er langvarige. Dette sikrer kontinuerlig kunnskapsoppbygging om miljøtilstanden i grenseområdene. På bakgrunn av de store utslippene av svoveldioksid og tungmetaller fra nikkilverkene på russisk side av grensen var partene allerede fra starten av samarbeidet opptatt av å definere hvor mye forurensning naturen tåler. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en stor svakhet at Norge og Russland ennå ikke har klart å komme til enighet om en slik tålegrense som kan være styrende for miljøsam arbeidet og for å sikre miljøet i grenseområdene.

Gjennom kontinuerlige målinger av svoveldioksid og tungmetaller på både norsk og russisk side er det godt dokumentert at det kommer store utslipp fra nikkilverkene, og at utslippene skaper forurensning som overgår grenseverdiene for svoveldioksid i luft på russisk side og tidvis på norsk side. Det er positivt at den norsk-russiske ekspertgruppen for luftforurensning samarbeider tett om disse spørsmålene og har oppnådd enighet om både målemetoder og nivåene av svoveldioksid i grenseområdene. Utslippene av svoveldioksid har blitt kraftig redusert siden 1980-tallet. Denne reduksjonen skyldes først og fremst endret råstoff, og ikke bedre renseteknologi. Riksrevisjonen konstaterer at forurensningen på russisk side overskrider både de norske og russiske grenseverdiene for svoveldioksid, selv om virksomheten som forårsaker denne forurensningen, ikke overskrider sine årlige utslippstillatelser fra russiske myndigheter.

Tross nedgangen i utslippene av svoveldioksid siden 1980-tallet har smelteverkene forårsaket en økning i tungmetallnivåene både i luften og i det terrestriske miljøet på både norsk og russisk side. Nivåene av tungmetaller har ikke oversteget noen nasjonal grense i Norge eller Russland, men tungmetallnivåene på russisk side ligger betydelig over de norske målsettingsverdiene. Målemetodene for tungmetaller er i tillegg uensartede. Det er uheldig at Norge og Russland fortsatt er uenig om hva som anses som god miljøtilstand for tungmetaller. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at miljøkommisjonen fortsatt bidrar til at den felles ekspertgruppen for luftkvalitet arbeider videre med disse spørsmålene.

Gjennom Pasvikprogrammet i 2013–2015 ble det utarbeidet et forslag til et ensartet og tilpasset norsk-russisk overvåkingsprogram for de grensenære områdene. Pasvikprogrammet frambragte mye kunnskap om miljøtilstanden i Pasvikvassdraget som ikke fanges opp i den nasjonale overvåkingen i Norge. Undersøkelsen viser samtidig at russiske myndigheter ikke anerkjenner konklusjonene fra dette arbeidet som offisielle siden ansvarlig instans på russisk side ikke deltok i utarbeidelsen av konklusjonene fra arbeidet. Dette på tross av at Murmansk UGMS (Roshydromet), som er russisk myn-

dighet for miljøovervåking i Murmansk oblast, satt i styringsgruppen. Dette understreker med tydelighet at manglende presisering mellom norske og russiske myndigheter av hvem som er ansvarlig og rette samarbeidspartner på begge sider av grensen, svekker muligheten for å nå målene i det grensenære samarbeidet.

Riksrevisjonen merker seg for øvrig at det fortsatt arbeides med å etablere en harmonisert miljøovervåking i tråd med anbefalingene fra Pasvikprogrammet. Manglende samlet overvåking svekker mulighetene for å ivareta behovet for kunnskap om de spesielle forholdene i grenseområdet. Dette kan også være viktig informasjon for befolkningen på begge sider av grensen.

Kjernen i samarbeidet – problemene med forurensningen fra nikkilverkene – er ennå ikke løst, selv om samarbeidet med Russland har pågått i tretti år. Løsningen på problemet er et russisk ansvar, og norske myndigheter har gjennom alle år øvd påtrykk overfor russiske myndigheter om å løse forurensningsproblemer. Riksrevisjonen anser det som kritisk at dette problemet vedvarer. Samtidig er det positivt at norske myndigheter fortsetter å følge opp dette spørsmålet overfor russiske myndigheter.

1.2.2.2 PARTENE I MILJØKOMMISJONEN KAN GJØRE STØRRE BRUK AV KUNNSKAPEN OM DET BIOLOGISKE MANGFOLDET OG SYNLIKGJØRE DENNE

Grunnlaget for samarbeidet på dette området er konvensjonen om biologisk mangfold, som både Norge og Russland har ratifisert. Denne forplikter signatarlandene til å treffe tiltak for å stanse tapet av biologisk mangfold. I lys av dette er det overordnede målet for prosjektene ifølge arbeidsprogrammene å redusere tapet av biologisk mangfold gjennom en klimatilpasset forvaltning av felles bestander av truede og sårbare arter og deres leveområder.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at de fleste av aktivitetene i biologisk mangfold-prosjektene i hovedsak har blitt gjennomført etter planen. Hovedvekten i prosjektene ligger på overvåking og kunnskapsoppbygging. Undersøkelsen viser at miljøsam arbeidet har bidratt til bedre kunnskap om felles bestander av truede og sårbare arter i Arktis, for eksempel hvalross, hvalarter og fuglearter som dverggås og snøugle. Samarbeidet med Russland gir norske myndigheter bedre kunnskap om disse artene enn de ellers ville hatt.

Undersøkelsen viser likevel at det bilaterale miljøsam arbeidet omfatter få av det relativt høye antallet truede arter i grenseområdene. De siste årene har samarbeidet vært tettest om fem truede arter av dyr og fugler, mens det i alt har omfattet rundt 20 arter. Samtidig er rundt 50 dyr og fugler i området ansett som truet. Ifølge arbeidsprogrammene skal Norge og Russland også samarbeide om forvaltning av truede og sårbare arter. På miljøkommisjonsmøtet i 2017 understreket miljø-

ministrene fra de to landene hvor viktig dette er. Det har imidlertid i liten grad blitt innført forvaltningstiltak rettet mot truede og sårbare arter, og det er etter Riksrevisjonens vurdering ikke klart på hvilken måte den nye kunnskapen fra prosjektene bidrar til å redusere tapet av biologisk mangfold.

Norge og Russland har i løpet av undersøkelsesperioden lagt et grunnlag for tettere samarbeid om den felles isbjørnbestanden. En intensjonsavtale (MoU) om overvåking av isbjørn ble inngått i 2015, og i tråd med denne ble det opprettet en norsk-russisk arbeidsgruppe for isbjørn. Intensjonsavtalen la også til rette for en felles telling av den felles isbjørnbestanden, som var planlagt gjennomført i norske og russiske farvann i 2015. Tellingen var forberedt i god tid, men kort tid før toktet ga russiske myndigheter avslag om adgang for forskningsfartøyet til russiske farvann. Dette førte til et usikkert bestandsanslag for den felles isbjørnbestanden fordi tellingen bare ble gjort i norske farvann. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at norske forskere ikke fikk tilgang til russiske områder i forbindelse med det planlagte isbjørntoktet. Avtalen om forskningssamarbeid som ble inngått i Arktisk råd i 2017, utgjør et styrket formelt grunnlag for grenseoverskridende forskningsaktiviteter i Arktis og bør bidra til at felles tokt på begge sider av grensen kan gjennomføres i framtiden.

Samarbeid om vernede områder i Pasvik inngår også i miljøsam arbeidet. Her samarbeider de tre landene om overvåking av visse felles arter, som brunbjørn, og om å fremme turisme. Riksrevisjonen viser til at dette bidrar til å opprettholde den gode kontakten mellom regionale miljømyndigheter, forskere og grensemyndigheter i Norge og Russland, og at dette er positivt for hele miljøsam arbeidet. Det har foreløpig ikke lyktes å få etablert et våtmarksområde under Ramsar-konvensjonen på russisk side, men det er gjort framskritt i prosessen.

1.2.2.3 NORSKE MYNDIGHETER BIDRAR MED KUNNSKAP FOR Å STYRKE ARBEIDET MED Å REDUSERE FORURENSNING I RUSSLAND

Reduksjon av forurensning er et sentralt samarbeidsområde for miljøkommisjonen. Reduksjon i forurensningen skal skje gjennom regulering, kontroll og overvåking for å hindre at utslipp av forurensende stoffer fører til helseskader eller skader på naturen. Norge har mye erfaring fra denne typen arbeid og kan bidra med kunnskapsoverføring i henhold til Stortingets mål for samarbeidet, jf. budsjettinnstillingen for 1994 for Miljødepartementet.

Norge signerte Stockholmskonvensjonen om persistente organiske miljøgifter i 2001 og har utarbeidet en nasjonal implementeringsplan. Russland skrev under avtalen i 2011. Det er positivt at norske myndigheter deler sine erfaringer fra utarbeidelsen av en implemente-

ringsplan for Stockholmskonvensjonen med russiske myndigheter. Russiske myndigheter viser til at kunnskapen fra norsk side har vært verdifull for deres eget arbeid. Det er imidlertid en svakhet at det ennå ikke har vært noe samarbeid med russiske myndigheter i arbeidet med å foreslå flere miljøgifter (POP-er) til konvensjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering vil et forsterket samarbeid med russiske myndigheter om dette kunne styrke arbeidet med å beskytte miljøet i Arktis mot denne typen giftstoffer.

Miljøkommisjonen har vært enig om å samarbeide om å kartlegge landarealer i Arkhangelsk fylke, som er forurenset med oljeprodukter, og å utvikle prosjekter som bidrar til å rehabilitere disse landarealene. Også dette er arbeid som norske myndigheter har erfaring med, og det er positivt at slik kunnskap deles med russiske myndigheter. Det tas til etterretning at russiske myndigheter ikke har skaffet til veie finansiering til å gjennomføre selve oppryddingsarbeidet.

1.2.2.4 HAVMILJØSAMARBEIDET HAR OPPNÅDD RESULTATER, MEN DET GJENSTÅR MYE FØR MÅLENE ER NÅDD

Havmiljø er et høyt prioritert område i det bilaterale miljøsam arbeidet. Hovedformålet er å bidra til økosystembasert forvaltning av Barentshavet og å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan også for de russiske havområdene. Riksrevisjonen anerkjenner at det er oppnådd resultater på disse områdene. Det er imidlertid snakk om langvarige prosesser, og det gjenstår fortsatt en god del før Norge og Russland er kommet betydelig nærmere hovedformålet for samarbeidet. Undersøkelsen viser at norske myndigheter har delt sine erfaringer med russiske myndigheter når det gjelder helhetlige forvaltningsplaner for havområder, og at russiske myndigheter har hatt nytte av dette. I Russland ble det i 2014 bestemt at det skal utvikles en forvaltningsplan for den russiske delen av Barentshavet. Planen er foreløpig ikke ferdigstilt.

Det er også gjort framskritt med å få på plass overvåking av økosystemet i Barentshavet. En felles rapport om miljøstatusen i hele Barentshavet ble oppdatert i 2013. Partene har også utarbeidet et forslag til systematisert og samordnet miljøovervåking av Barentshavet. Før overvåkingen kan gjennomføres i praksis, må norske og russiske myndigheter imidlertid sikre finansiering, harmonisere metodikken og definere miljøkvalitetsmål.

1.2.3 Midlene til å finansiere arbeidet synes å bli utbetalt unødige sent

Klima- og miljødepartementet finansierer en vesentlig del av det bilaterale miljøsam arbeidet gjennom en årlig bevilgning over Utenriksdepartementets budsjett. Aktørene bruker også av egne midler og søker om

midler fra andre kilder for å gjennomføre aktiviteter under det bilaterale miljøsam arbeidet. Klima- og miljødepartementet utarbeider imidlertid ingen samlet oversikt over midlene som er brukt til det bilaterale miljøsam arbeidet.

Undersøkelsen viser at belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet har kommet relativt sent på året. Det har medført at i perioden 2015–2018 ble midlene utbetalt til aktørene i månedene mars-juni. Samtidig skal aktørene som mottar midlene, rapportere om bruken av dem samme år om høsten. Den relativt sene utbetalingen gir mindre rom for aktørene til å gjennomføre de planlagte aktivitetene. For å sikre at aktivitetene kan gjennomføres, må aktørene bruke av egne midler i påvente av at søknadene eventuelt blir innvilget og midlene blir utbetalt. Selv om det må påregnes noe tid til å avklare fordelingen av Stortingets bevilgede midler internt i Utenriksdepartementet, synes belastningsfullmaktene fra Utenriksdepartementet etter Riksrevisjonens vurdering å komme unødig sent.

I perioden 2013–2015 forespeilet Utenriksdepartementet finansiering til aktørene innenfor hele treårsperioden, under forutsetning av at departementet ble bevilget de budsjetterte midlene fra Stortinget. Dette gjorde gjennomføringen av arbeidsprogrammet mer forutsigbart for aktørene. I perioden 2016–2018 har det ikke vært gitt slike lovnader, og aktørene har måttet søke årlig om midler til gjennomføring av prosjektene. Det tas til etterretning at Utenriksdepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av et nytt arbeidsprogram for perioden 2019–2021 vurderer å gjeninnføre ordningen med treårige rammer for finansiering.

Riksrevisjonen registrerer at norske midler blir brukt til gjennomføring av prosjekter i Russland og for å støtte deltakelse fra Russland på samarbeidsmøter. Klima- og miljødepartementet har ikke hatt noen særskilt oppfølging av norske midler som brukes til prosjektgjennomføring i Russland. Selv om det er relativt små beløp, forutsettes det at norske myndigheter har nødvendig kontroll med overføringen av slike midler.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

- For å styrke miljøkommissjonens arbeid bør Klima- og miljødepartementet i henhold til artikkel 6 i avtalen av 3. september 1992 i samarbeid med russiske myndigheter fortsette å utarbeide regler og prosedyrer for samarbeidet.
- Klima- og miljødepartementet må fortsette arbeidet med å definere en tålegrense for naturen i grenseområdene, og Norge må fortsette å være en pådriver for å nå målet om å bringe utslippene fra nikkilverkene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene.
- Klima- og miljødepartementet må fortsette arbeidet med å harmonisere metoder for måling av forurensning av tungmetaller både i luft og på land.
- Klima- og miljødepartementet bør fortsette å bidra til at det blir utarbeidet en oppdatert flerbruksplan for Pasvikvassdraget. En slik flerbruksplan bør fungere som et reelt virkemiddel i arbeidet med å forvalte vassdraget og bidra til en tilpasset miljøovervåkning av området.
- Klima- og miljødepartementet kan gjøre mer nytte av kunnskapen om truede fugle- og dyrearter som bygges opp gjennom det bilaterale miljøsam arbeidet, og i større grad synliggjøre dette. Forvaltningen av arter er et nasjonalt ansvar. For felles bestander er det likevel et potensial for at Norge og Russland i større grad kan diskutere hvilke tiltak landene kan sette i verk hver for seg eller sammen for ytterligere å ta vare på de sjeldne og truede artene som man har framskaffet kunnskap om gjennom samarbeidet.
- Utenriksdepartementet bør effektivisere den interne prosessen med å tilgjengeliggjøre midlene som finansierer store deler av det bilaterale miljøsam arbeidet på norsk side, slik at midlene kan utbetales tidligere på året.

1.4 Departementenes oppfølging

1.4.1 Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljøministeren viser i sitt svarbrev av 22. november 2018 til at Riksrevisjonens analyser er nyttige og gir gode bidrag til regjeringens videre arbeid om miljøsam arbeidet med Russland.

Statsråden er enig i at det vil være hensiktsmessig å utarbeide regler og prosedyrer for arbeidet under miljøkommissjonen, og viser til at departementet arbeider med å utvikle slike regler sammen med russisk part. Det tas sikte på å kunne vedta reglene på kommisjonsmøtet våren 2019.

Statsråden viser til at arbeidet med å definere en tålegrense for naturen i grenseområdene i stor grad er styrt av faktorer utenfor det bilaterale miljøsam arbeidet. Grenseverdier og målemetoder er fastsatt gjennom nasjonale regelverk. Gjennom Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (LR-TAP) har det etter 30 års arbeid ennå heller ikke blitt etablert noe felles grunnlag for å beregne tålegrenser i de ulike LRTAP-landene.

For å få en felles forståelse av miljøsituasjonen viser statsråden til at det er viktig at norske og russiske myndigheter deler overvåkingsresultater, sammenligner målemetoder og diskuterer resultatene. Dette er et langsiktig arbeid som vil ha høy prioritert fra norsk side. Problemene med utslipp fra Nikel er ikke løst, men utslippene har gått ned de siste årene, og det er fra russisk side varslet ytterligere reduksjoner. Klima- og miljøde-

partementet vil vurdere hva utslippsreduksjonene vil bety for miljøet. Norske myndigheter vil fortsatt arbeide overfor russiske myndigheter for å få utslippene fra nikkilverkene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene.

Statsråden deler Riksrevisjonens syn om at harmonisering av måling av forurensning av tungmetaller må følges opp, og at en flerbruksplan for Pasvikvassdraget vil være et viktig verktøy for en tilpasset, felles overvåking. Begge aktivitetene er foreslått i miljøkommisjonens arbeidsprogram for 2019–2021.

Statsråden støtter Riksrevisjonens anbefaling om at departementet i større grad bør nyttiggjøre seg og synliggjøre den kunnskapen om truede fugle- og dyrearter som framskaffes gjennom samarbeidet. I norsk forvaltning tas det ifølge statsråden betydelig hensyn til kunnskapen om utvalgte felles bestander. Den største trusselen for mange av de utsatte polare artene er klimaendringer. Forvaltningen i Norge og Russland er svært ulik, og derfor er det utfordrende å utarbeide koordinerte forvaltningstiltak. Styrket måloppnåelse og bedre synliggjøring av resultatene kan oppnås gjennom flere møtepunkter i samarbeidet. Klima- og miljødepartementet vil legge til rette for det i arbeidsprogrammet for 2019–2021.

1.4.2 Utenriksdepartementet

Utenriksministeren skriver i sitt svarbrev av 14. november 2018 at Utenriksdepartementet er godt kjent med problemstillingen om utbetalingstidspunktet for midlene til miljøsam arbeidet og at departementet forstår anbefalingen. Departementet tar sikte på å tilgjengeliggjøre midlene så tidlig som mulig innenfor rammen av det budsjettprosessene tillater. Utbetalingerne vil trolig skje tidligere framover. Utenriksdepartementet vil i tillegg vurdere mulighetene for treårige finansieringsrammer innenfor arbeidsprogrammet for 2019–2021.

1.5 Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av Dokument 3:8 (2018–2019) gjennomførte komiteen et besøk til Øst-Finnmark og Nordvest-Russland i tidsrommet 27.–29. mai 2019. Formålet med besøket var å sette seg nærmere inn i de forhold som er beskrevet i rapporten fra Riksrevisjonen, og møte relevante myndigheter på norsk og russisk side.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark hadde utarbeidet et omfattende og relevant program for komiteen, dels med besøk til Øvre Pasvik nasjonalpark og dels gjennom møter med forskere, myndigheter og representanter fra nikkilverket i Nikel.

Komiteen besøkte Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) Svanhovd, der den ble orientert om Pasvikprogrammet, grensenært samarbeid og miljøovervåking.

Komiteen hadde også en befaring på målestasjonen til Norsk institutt for luftforskning (NILU) i Svanvik. Komiteen deltok på en ekskursjon i Øvre Pasvik nasjonalpark med besøk til Nyrud politistasjon.

I Russland besøkte komiteen Pasvik Zapovedniks besøkscenter i Nikel.

Komiteen fikk en omvisning på besøkscenteret og ble orientert om det grensenære samarbeidet med russiske parter. Komiteen fikk også en orientering av representanter fra nikkilverket i Nikel.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Grethe Andersen, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og uavhengig representant Ulf Leirstein, syner til Riksrevisjonen si undersøking av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet (Dokument 3:8 (2018–2019)).

Komiteen har i samband med handsaminga av denne rapporten vore på synfaring på norsk og russisk side frå 27. til 29. mai 2019. Komiteen har på denne synfaringa møtt engasjerte folk og viktige institusjonar, og vil takke for den informasjonen og kunnskapen som vart komiteen til del på baa sider av landegrensene.

Komiteen har mellom anna vitja Øvre Pasvik nasjonalpark, representantar frå nikkilverket i Nikel, russiske forskarar og vidare Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) Svanhovd og målestasjonen til Norsk institutt for luftforskning (NILU) i Svanvik.

Komiteen vil streke under at den informasjonen som vart gjeven, er i tråd med dei funna Riksrevisjonen har i sin rapport, og dannar eit godt grunnlag for den tilrådinga komiteen kjem med.

Komiteen syner til at Riksrevisjonen i sin rapport har tre hovudfunn:

- Det er framleis rom for å styrkje samarbeidet i fleire av prosjekta og å synleggjere den kunnskapen som kjem fram i samarbeidet.
- Framleis manglar det eit felles regelverk for gjennomføringa av arbeidet.
- Midlane til å finansiere arbeidet virkar til å bli utbetalte unødig seint.

Komiteen sluttar seg til dette og dei tilrådingane som Riksrevisjonen kjem med i sin rapport.

Komiteen meiner det er viktig å ha eit godt samarbeid mellom Noreg og Russland når det gjeld miljøsam arbeid, og særleg i grenseområda mellom dei to grannelanda. Komiteen seier seg difor sær s nøgd med

at det i denne saka har vore eit samarbeid på tvers av dei to riksrevisjonane i Noreg og Russland. Vi treng meir samarbeid for at vi i fellesskap kan kome fram til gode løysingar på dei miljøutfordringane me står framfor. Frå norsk side er det framleis grunn til å vere uroa over forureininga som kjem frå nikkilverka på Kolahalvøya og dei ulike kjeldene til radioaktiv forureining som finst i nærleiken av Finnmark.

Komiteen syner til miljøvernavtala mellom Noreg og Russland frå 1988 og 1992. I og med at det ikkje finst avtaler av nyare dato, er komiteen nøgd med at ein har sett mest på perioden frå 2013 til 2018. Ein parallellrevisjon som her har vore gjord, kan vere eit steg på vegen mot ei ny miljøvernavtale mellom dei to landa, men komiteen vil tilrå at dette blir eit vidare tema for Klima- og miljødepartementet å ta opp med Utanriksdepartementet for vidare modning og eventuell utgreiing.

Komiteen vil i den samanheng peike på at når det til dømes er vanskeleg å få løyve til å registrere talet på isbjørnar i russisk område og registrering av det biologiske mangfaldet, er det naudsynt å følgje opp dette. Desse døma, saman med fråveret av eit felles regelverk for den øvrige gjennomføringa av arbeidet, gjer at komiteen er utålmodig på vidare framgang i samarbeidet i og med at eit felles regelverk var noko ein var samde om å få på plass gjennom avtala frå 1992.

Komiteen vil særskilt få nemne problema med utsleppa frå nikkilverka på russisk side av grensa. Komiteen seier seg samd med Riksrevisjonen i at det er veikskap i samarbeidet som gjer at grannane ikkje har vorte samde om kva slags tolegrense som skal vere styrande for miljøsamrådet og sikre miljøet i grenseområda. Til dømes er Pasvikprogrammet, og konklusjonane frå dette, eit døme på noko som hadde vore ein fordel å hatt semje omkring for å kome vidare i samarbeidet. Komiteen har merka seg at det ikkje har vore mogleg å få med dei russiske styresmaktene på ein slik konklusjon.

Komiteen vil peike på at sjølv om Russland framleis vurderer ratifisering av Parisavtala frå desember 2015, er det viktig at ein av omsyn til klima- og miljøarbeidet framover prøver å få til ei semje om nærare samarbeid. Dette gjeld òg arbeidet med å kartleggje det biologiske mangfaldet og kva trugsmål dette står overfor. Komiteen er difor glad for at partane har ratifisert konvensjonen om biologisk mangfald.

Komiteen vil særskilt peike på arbeidet med havmiljøsamrådet. Ein heilskapleg plan for forvaltninga av Barentshavet, som òg inkluderer dei russiske havområda, er viktig å arbeide saman om. Komiteen legg til grunn at Noreg vil følgje opp det pågåande russiske arbeidet med forvaltningsplanen for den russiske delen av Barentshavet. Overvakinga av økosystemet i det sårbare Barentshavet er særskilt viktig, og komiteen vil streke un-

der at det er viktig at Noreg og Russland blir samde om finansiering, metodikk og kva slags miljømål som skal setjast i dette arbeidet.

Komiteen syner til konklusjonen frå Riksrevisjonen om at utbetalinga av midlane i det bilaterale samarbeidet kjem seint til partane. Komiteen er samd i dette og meiner midlane må kunne utbetalast tidlegare, slik at aktørane kan sette i verk tiltak i rett tid utan at dei sjølve må leggje ut for det som er løyvd. Komiteen legg til grunn at kontrollen med kva midlane går til, er, og skal vere, god.

Komiteen legg vidare vekt på dei seks tilrådingane som kjem frå Riksrevisjonen i rapporten:

- For å styrke miljøkommisjonen arbeid bør Klima- og miljødepartementet i henhold til artikkel 6 i avtalen av 3. september 1992 i samarbeid med russiske myndigheter fortsette å utarbeide regler og prosedyrer for samarbeidet.
- Klima- og miljødepartementet må fortsette arbeidet med å definere en tålegrense for naturen i grenseområdene, og Norge må fortsette å være en pådriver for å nå målet om å bringe utslippene fra nikkilverkene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene.
- Klima- og miljødepartementet må fortsette arbeidet med å harmonisere metoder for måling av forurensning av tungmetaller både i luft og på land.
- Klima- og miljødepartementet bør fortsette å bidra til at det blir utarbeidet en oppdatert flerbruksplan for Pasvikvassdraget. En slik flerbruksplan bør fungere som et reelt virkemiddel i arbeidet med å forvalte vassdraget og bidra til en tilpasset miljøovervåking av området.
- Klima- og miljødepartementet kan gjøre mer nytte av kunnskapen om truede fugle- og dyrearter som bygges opp gjennom det bilaterale miljøsamrådet og i større grad synliggjøre dette. Forvaltningen av arter er et nasjonalt ansvar. For felles bestander er det likevel et potensial for at Norge og Russland i større grad kan diskutere hvilke tiltak landene kan sette i verk hver for seg eller sammen for ytterligere å ta vare på de sjeldne og truede artene som man har framskaffet kunnskap om gjennom samarbeidet.
- Utenriksdepartementet bør effektivisere den interne prosessen med å tilgjengeliggjøre midlene som finansierer store deler av det bilaterale miljøsamrådet på norsk side slik at midlene kan utbetales tidligere på året.

Komiteen sluttar seg til dette, og syner her elles til svara frå klima- og miljøministeren og utanriksministeren som kjem fram i rapporten, og forventar at dette blir følgt opp som lova.

3. Tilrådinga frå komiteen

Komiteen har ingen andre merknader, og rår Stortinget til å gjere følgjande

vedtak:

Dokument 3:8 (2018–2019) – Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsamar-

beidet – en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon – blir lagt ved møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. juni 2019

Dag Terje Andersen

leiar

Nils T. Bjørke

ordførar