



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 105

(2004–2005)

Om lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet 24. juni 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Justisdepartementet forslag om endring i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven). Formålet med endringen er å innføre en hjemmel for å gi forskrift om begrensninger i virksomhet som vil kunne være til skade for, og således komme i konflikt med, forskningsvirksomhet i bestemte områder av spesiell verdi for forskning på Svalbard.

Forslaget fremmes for å gi forskningsmiljøet i Ny-Ålesund på Svalbard de nødvendige rammebetingelser. I regjeringens forskningspolitikk er hav et eget satsingsområde, med fokus på bl a hav- og klimaforskning, noe som særlig er viktig for økt utnyttelse av Svalbard som internasjonal forskningsplattform. Som ledd i dette skal Ny-Ålesund bygges ut som et internasjonalt forskningssenter. Et eget marinlaboratorium er nå ferdigstilt, med særlig vekt på klima- og havforskning. Fiskeriaktivitet i fjordområdet utenfor Ny-Ålesund, med et rekefiske som kan skade bunnfauna og måleinstrumenter, vil kunne være til skade for forskningsvirksomheten i dette området, og vil således fjerne mye av grunnlaget for virksomheten ved det nye laboratoriet. Det er derfor nødvendig med bestemmelser som begrenser fiskeriaktivitet i et nærmere avgrenset område i Kongsfjorden på Svalbard. Hjemmelen for slike bestemmelser, som bør fastsettes i en forskrift, foreslås nå innført i svalbardlo-

ven, som i § 4 gir en lengre oppregning av hvilke områder og aktiviteter på Svalbard det kan gis forskrifter for.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Generelt om betydningen av Svalbard som plattform for internasjonal polarforskning

Norge forvalter store ressurser i polarområdene. Dette pålegger Norge store forpliktelser innen forskning og forvaltning av disse områdene. Norge har naturlige fortrinn innen polarforskning, og har bygget opp kompetanse på dette området. Norge kan også spille en viktig rolle i internasjonalt forskningssamarbeid innen fagfeltet. Det er derfor naturlig at Norge påtar seg et særlig ansvar for polarforskning, herunder som vertskapsnasjon for internasjonalt forskningssamarbeid på Svalbard.

Forskningsvirksomheten på Svalbard gir ny kunnskap om globale klimaprosesser og om miljø- og forurensningssituasjonen i nordområdene. Øygruppen har unike naturgitte fortrinn og forutsetninger for å bli et av verdens ledende sentre for polarforskning. Som forskningsarena har øygruppen høy internasjonal oppmerksomhet og interesse. Et hovedmål i norsk forskningspolitikk er derfor å legge til rette for og utvikle Svalbard som

en særskilt verdifull plattform for internasjonalt samarbeid innen polarforskning. Styrket koordinering av det internasjonale forskningssamarbeidet, herunder på Svalbard, inngår også som et viktig element i regjeringens nordområdepolitikk.

Forskere fra om lag 20 land driver nå forskning på Svalbard. I Ny-Ålesund er det i dag helårslige forskningsstasjoner fra Tyskland, Storbritannia, Frankrike, Italia, Japan, Kina og Sør-Korea. Det finnes dessuten en russisk og en polsk forskningsstasjon, i henholdsvis Barentsburg og Hornsund. I Longyearbyen er flere utenlandske forskningsmiljøer knyttet til forskningsradaren EISCAT (European Incoherent Scatter) og til Nordlysstasjonen i Adventdalen. Universitetssenteret på Svalbard (UNIS), som har en internasjonal profil, er dessuten viktig for å tilrettelegge for norsk politikk og for internasjonalt forsknings- og utdanningssamarbeid på Svalbard.

I løpet av de senere årene er det gjort store investeringer i forskningsvirksomhet og infrastruktur på Svalbard, blant annet i en forskningspark i Longyearbyen og et nytt marinlaboratorium i Ny-Ålesund, for å legge til rette for så vel norsk som internasjonal forskningsvirksomhet på øygruppen.

2.2 Særlig om betydningen av Ny-Ålesund som senter for internasjonal polarforskning

Ny-Ålesund peker seg på mange måter ut som et helt spesielt område i forskningssammenheng, og har dessuten stor betydning som grunnlag for forskningsbasert undervisning. Ny-Ålesund er det stedet på Svalbard hvor regjeringen i en årrekke har investert betydelige midler i infrastruktur for forskningen. Regjeringen har som målsetting å utbygge Ny-Ålesund videre som internasjonal forskningssenter i Arktis, innenfor de rammene som settes av infrastruktur og kapasitet for øvrig.

Det er investert betydelige midler i det nye marinlaboratoriet i Ny-Ålesund. Flere land ventes å etablere forskningsnærvær etter ferdigstillelsen av laboratoriet sommeren 2005. Den internasjonale interessen for dette er meget stor, og en rekke lands institusjoner har inngått en konsortiumavtale om disponeringen av kapasiteten i laboratoriet, som vil eies og drives av Kings Bay AS.

I sin budsjettinnstilling til svalbardbudsjettet for 2005 (B.innst. S. nr. 14 (2004-2005) Innstilling fra utenrikskomiteen om svalbardbudsjettet 2005) kommenterer utenrikskomiteen den internasjonale forskningsvirksomheten på Svalbard, og det heter her at

«(k)omiteen har merka seg at prosessen med å leggje tilhøva til rette for å utnytte Svalbard som base for alle former for arktisk relatert forskning held fram. Når forskningsparken i Longyearbyen og det nye bygget for marin forskning i Ny-Ålesund blir fullførte i samsvar med planane, vil det etter komiteen si vurdering vere skapt nye føresetnader for forsterka forskningsinnsats på område der vi i dag har utilstrekkeleg kunnskap. Komiteen har med glede merka seg at internasjonaliseringa av forskarsamfunnet i Ny-Ålesund held fram».

Regjeringen legger på bakgrunn av dette stor vekt på å sikre at forskningen i Ny-Ålesund skal få de nødvendige vilkår. Dette omfatter ikke bare fysisk tilrettelegging, med investeringer i teknisk infrastruktur. Tilretteleggingen skal følges opp ved å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser, ved å legge til rette for at annen virksomhet ikke griper inn, forstyrrer grunnlaget for eller på annen måte klart er til skade for forskningsvirksomheten i området.

2.3 Tiltak for å sikre forskningsvirksomheten i Ny-Ålesund de nødvendige rammebetingelser

Regjeringen har tidligere overfor Stortinget understreket betydningen av at området rundt Ny-Ålesund, inkludert hele Brøggerhalvøya og Kongsfjord-området, beskyttes som forskningsområde, og at dette må sette rammene for annen virksomhet som kan skade eller være til hinder for forskningen i området. Stortinget ga gjennom behandlingen av St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard sin tilslutning til at Ny-Ålesund videreutvikles som forskningsstasjon, og uttalte (Innst.S.nr.196 (1999-2000)) at dette vil kunne medføre at området rundt Ny-Ålesund må beskyttes som forskningsområde, noe som kan medføre at det må settes grenser for annen type virksomhet, og også for forskningsaktivitet i området.

Også i dokumenter som nylig er behandlet i Stortinget, St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning og St.meld. nr. 30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord, fremhever regjeringen betydningen av å beskytte Ny-Ålesund og Kongsfjorden som et særskilt prioritert område for forskning, og signaliserer at det arbeides med tiltak som kan sikre forskningen i Ny-Ålesund nødvendige rammebetingelser i tiden fremover.

En arbeidsgruppe med deltakere fra de berørte departementer, under mandat fra Det interdepartementale polarutvalget, har utredet tiltak for å sikre nødvendige rammebetingelser for forskning på

Svalbard. Fiskeri- og kystdepartementet, Justisdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet var alle representert i arbeidsgruppen.

Med bakgrunn i bl.a. Stortingets behandling av St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard, har det vært lagt særlig vekt på en vurdering av potensielle interessekonflikter i området rundt Ny-Ålesund. Utredningen ble dessuten tilskyndet av planer om prøveboring etter gull i et område i nærheten av Ny-Ålesund. Det ble da fra ulike hold, særlig i det internasjonale forskermiljøet i Ny-Ålesund, uttrykt usikkerhet med hensyn til norske myndigheters vilje til å gi forskningsvirksomheten i Ny-Ålesund de nødvendige rammebetingelser. Selv om denne saken fant sin løsning, aktualiserte den likevel ytterligere behovet for en gjennomgang av andre potensielle interessekonflikter i dette området, med særlig vekt på forhold i tilknytning til den marine forskningen i Kongsfjorden og norske myndigheters målsettinger for området.

Arbeidsgruppen slo i sin vurdering fast at det er nødvendig å snarest mulig treffe tiltak for å bekrefte norske myndigheters vilje til å gi forskningen i Ny-Ålesund de nødvendige rammebetingelser, og til en konsekvent oppfølging av tilretteleggingen for forskningsvirksomhet i området.

Forholdet til bl.a. rekefisket i Kongsfjorden utenfor Ny-Ålesund har vært særlig vurdert, opp mot betydningen av å skape trygghet rundt rammebetingelsene for forskningsaktiviteten. Det har de senere år vært rekefiske i dette området, men deler av fjorden har siden 2002 vært stengt for fiske, for å sikre oppvekstområder for yngel.

Farvannene rundt Ny-Ålesund er godt egnet til marin forskning fordi de er isfrie lengre deler av året. Når det nye marinlaboratoriet nå etableres, utvides forskningsaktiviteten i Ny-Ålesund med en ny og vesentlig dimensjon, og vil nå også omfatte prosesser i havet og studier av de marine økosystemene.

Kongsfjorden påvirkes av både globale og lokale klimaavhengige forhold. Området anses derfor som en god indikator for endringer i Golfstrømmen, samtidig som det også er en god lokal arktisk klimaindikator. Kongsfjorden er således av særlig verdi for forskning på grunnleggende globale klimaspørsmål og effekter av klimaendringer. Som et allerede etablert referanseområde for marin forskning, og med den lengste tidsserien med fysiske målinger på Svalbard, skiller farvannet seg ut fra andre fjordområder på øygruppen. Nå som Arktis kan stå foran betydelige endringer i økosystemene som følge av klimaendringer, blir

nettopp slike referanseområder som Kongsfjorden stadig viktigere for forståelsen av disse prosessene.

Forskningsaktiviteten i det nye marinlaboratoriet er imidlertid avhengig av å kunne foregå så uforstyrret av andre forhold som mulig.

Fisket etter reker i Kongsfjorden vil, som følge av påvirkning av økosystemet i fjordområdet og risiko for skade på eller tap av måleinstrumenter, være skadelig for forskningen i dette området. Et vern av Kongsfjorden mot slikt fiske vil således bidra til å sikre stedets langsiktige verdi for forskning og samtidig styrke Norges stilling og anerkjennelse i det internasjonale forskningsmiljøet.

Forholdet til cruisetrafikken i området ved Ny-Ålesund har også vært vurdert. Arbeidsgruppen fastslo at det ikke ligger an til noen umiddelbar interessekonflikt mellom forskningen og cruise-næringen i Kongsfjord-området. Det ble konkludert med at forholdet til denne næringen anses som tilfredstillende og håndterbart. Arbeidsgruppen mente likevel at det var viktig å legge til rette for å kunne foreta reguleringer dersom det senere skulle vise seg at utviklingen gjør dette nødvendig, men foreslo ikke tiltak i denne omgang.

Arbeidsgruppen fastslo imidlertid at det er nødvendig å avverge interessekonflikt mellom forskningen i Ny-Ålesund og rekefisket i Kongsfjorden. Arbeidsgruppen anbefalte med bakgrunn i dette at det fastsettes forskrift om begrensninger i fiskeriaktiviteten i et område i Kongsfjorden på Svalbard. Forskriften ble foreslått hjemlet i en ny bestemmelse i svalbardloven som gir Kongen adgang til å sette begrensninger i annen type virksomhet som kommer i konflikt med forskningsaktivitet i bestemte områder på Svalbard når disse har spesiell verdi for forskning.

Det interdepartementale polarutvalget sluttet seg til denne anbefalingen, og Justisdepartementet fikk ansvaret for å utarbeide et slikt forslag til endring i svalbardloven, og også forslag til en forskrift som kan fastsettes med hjemmel i en slik ny bestemmelse i svalbardloven.

Justisdepartementet legger på denne bakgrunn fram forslag om at det fastsettes en ny bestemmelse i svalbardloven § 4 første ledd, som gir lovgrunnlag for å sette begrensninger i annen type virksomhet som vil kunne være til skade for forskningsaktivitet i bestemte områder på Svalbard når disse har spesiell verdi for forskning. Forslaget fremmes for å få på plass den nødvendige hjemmelen for å kunne fastsette en forskrift om begrensninger i fiskeriaktiviteten i Kongsfjorden på Svalbard.

Justisdepartementet har dessuten utarbeidet et forslag til forskrift med hjemmel i denne bestemmelsen, der et nærmere avgrenset område i Kongsfjorden foreslås stengt for fiskeriaktivitet. Forslaget bygger på klare anbefalinger fra forskningsmiljøet, som fremholder at et rekefiske i Kongsfjorden vil være til skade for forskningsaktiviteten i Ny-Ålesund. Deler av dette området har siden 2002 vært stengt for rekefiske for å sikre oppvekstområder for yngel, men foreslås nå varig stengt for å sikre nødvendige rammebetingelser for marin forskningsvirksomhet i Ny-Ålesund.

3 Høringen

3.1 Departementets høringsbrev

Forslag til endring i svalbardloven § 4 ble sendt på høring ved Justisdepartementets brev 18. mars 2005. Justisdepartementet sendte samtidig på høring et forslag til forskrift om begrensninger i fiskeriaktivitet i et område i Kongsfjorden, under forutsetning av Stortingets tilslutning til den nødvendige endring i svalbardloven § 4. Høringsutkastene ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Direktoratet for naturforvaltning
Fiskeridirektoratet
Sjef Kystvakten
Sysselmannen på Svalbard
Norsk Polarinstitut

Hålogaland Lagmannsrett
Nord-Troms tingrett

Longyearbyen lokalstyre

Fiskeriforskning
Fridtjof Nansens institutt
Havforskningsinstituttet
Norges forskningsråd
Norsk utenrikspolitisk institutt

Norges Fiskerihøgskole
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø
Universitetssenteret på Svalbard

Kings Bay AS

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
Trust Arktikugol

AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators)
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening
Norges Fiskarlag
Norges Hundekjørerforbund
Norges Jeger og Fiskeforbund
Norges Kystfiskarlag
Rederiforeningen for ringnotfartøy u/70 fot
Store Norskes Pensjonistforening
Svalbard Reiselivsråd

Svalbard Arbeiderparti
Svalbard Fremskrittsparti
Svalbard Høyre
Svalbard Kristelig folkeparti
Tverrpolitisk fellesliste

Det har kommet inn i alt 29 høringsuttalelser. Følgende institusjoner og organisasjoner har avgitt realitetsuttalelse:

Fiskeri- og kystdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet

Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard
Direktoratet for naturforvaltning

Longyearbyen lokalstyre

Norges Fiskerihøgskole
Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
Universitet i Oslo
Universitetssenteret på Svalbard

Store Norske Spitsbergen Grubekompani

AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators)
Fiskebåtrederens forbund
Nordland Fylkes Fiskarlag
Norges Fiskarlag
Norges Småkvallfangerlag
Svalbard Reiselivsråd

Svalbard Arbeiderparti

3.2 Høringsinstansenes syn:

3.2.1 Generelt

Høringsinstansene har stort sett kommentert så vel forslaget til regulering av fiskeriaktiviteten i

Kongsfjorden som forslaget til lovhjemmel for en slik type bestemmelser. Fordi det er nær sammenheng mellom forslaget til lovendring og den regulering som det er ønskelig å gjennomføre i Kongsfjord-området, har departementet i proposisjonen her valgt å gjengi, i tillegg til synspunktene på lovforslaget, i korte trekk også de synspunkter som er kommet på det forslag til forskrift som har vært til høring.

Departementets hovedinntrykk er at de fleste høringsinstansene har forståelse for at forskningen i Ny-Ålesund sikres de nødvendige rammebetingelser, og at disse heller ikke har noe imot den konkrete reguleringen av fiskeriaktiviteten som nå foreslås. De fiskeriorganisasjonene som har uttalt seg mener imidlertid at hensynet til forskningen ikke må gå på bekostning av den fiskeriaktiviteten som har vært utført i Kongsfjorden, og er derfor imot forslaget til begrensninger i denne.

3.2.2 Forslaget til lovendring

Hovedinntrykket er at det blant de fleste instanser som har uttalt seg, med unntak av fiskeriorganisasjonene, er aksept og forståelse for at forskningen i Ny-Ålesund gis de nødvendige rammebetingelser. Likevel mener en del instanser at denne konflikten bør reguleres på andre måter enn gjennom en lovendring som foreslått. En rekke av høringsinstansene som har avgitt realitetsuttalelse til forslaget til endringen i § 4 er til dels meget negative til at det nå etableres et rettsgrunnlag som etter deres syn åpner for å gi en bestemt aktivitet en generell fortrinnsrett fremfor annen type virksomhet på Svalbard. Disse instansene er betenkte med hensyn til hvilke konsekvenser den foreslåtte bestemmelsen vil få på lengre sikt. Det påpekes at forslaget på dette punkt er mangelfullt utredet, og flere instanser etterspør en nærmere utredning.

Det uttrykkes frykt for at flere forskningsinstitusjoner nå vil forlange særbehandling for «sine» områder, og på denne måten trenge annen virksomhet til side. Gruvedrift, reiseliv, fiskeri og spesielle typer oppdragsforskning er nevnt som mulige skadelidende virksomheter.

AECO (Association of Arctic Expedition Cruise Operators) er i sin høringsuttalelse skeptiske til den foreslåtte lovendringen, som omtales som å skulle gi forskning prioritet i de tilfelle hvor det er interessekonflikt med annen aktivitet. *AECO* stiller spørsmålsteget ved den underliggende forutsetning om at vitenskapelig aktivitet er «hevet over» all annen menneskelig virksomhet, og mener at en lovbestemt fortrinnsrett for forskning således bør begrenses.

Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard uttaler blant annet:

«Bergvesenet merker seg at man gjennom den foreslåtte endringen nå tar sikte på å etablere det rettslige grunnlaget for avslaget om prøveboring på Svansen, uten at man i høringsnotatet diskuterer hva endringen i § 4 vil kunne føre til i andre områder på Svalbard hvor det kan oppstå konflikt mellom forsknings- og næringsinteresser.»

Fiskebåtrederne forbund sier i sitt svar at:

«(...) lovendringen også kan gjøre det mulig for andre forskningsstasjoner å be om beskyttelse mot annen aktivitet (...)»

Forbundet viser i denne sammenheng også til at Svalbardtraktaten krever at Norge likebehandler andre traktatparter. Samme uttalelse er avgitt av *Norges Fiskarlag*. Også *Svalbard Arbeiderparti* reiser spørsmålet om forholdet mellom den foreslåtte bestemmelsen og Svalbardtraktaten.

Longyearbyen lokalstyre bemerker:

«Longyearbyen lokalstyre ber (likevel) om at det tas i bruk en annen hjemmel for å forby fiske i deler av Kongsfjorden enn å framskynde en lovendring hvor konsekvensene for resten av Svalbard ikke synes å være godt nok utredet.»

Store Norske Spitsbergen Grubekompani skriver i sin høringsuttalelse:

«Store Norske tar til etterretning at regjeringen ønsker å la forskning få forrett foran annen aktivitet på Svalbard. Selskapet forutsetter at en praktisering av en slik forskriftshjemmel ikke legger unødige vansker i veien for selskapets virksomhet og at den heller ikke stenger for framtidig utvikling av selskapet.»

Svalbard Arbeiderparti uttaler følgende:

«Svalbard Arbeiderparti ser at det kan være nødvendig å sikre rammevilkår for visse typer forskning på Svalbard, men det er ikke gitt at endring i § 4 vil løse problemene i Kongsfjorden.»

Svalbard Reiselivsråd sier i sin uttalelse:

«(Men) rådet ser ikke at det er grunnlag for at forskningen skal gis et generelt fortrinn ved eventuelle interessekonflikter på øygruppen[...] Ved gjennomføring av forslaget om ubegrenset fortrinn for forskningen vil de andre basisnæringene, gruverdrift og turisme, automatisk bli den part som ikke vil kunne videreutvikles.»

Enkelte av høringsinstansene har videre etterlyst en klarere beskrivelse av hvilke kriterier som skal legges til grunn for vurderingen av om den foreslåtte hjemmel skal brukes. Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard mener forslaget må trekkes tilbake:

«Forarbeidene til lovendringen gir videre et svært mangelfullt grunnlag for å vurdere hvor vidtrekkende bestemmelsen vil virke.(...) Særlig er det her viktig å avklare hva som er relevant forskning i denne sammenhengen. (...) At dette ikke er gjort anser vi å være en vesentlig mangel ved det høringsnotatet som er sendt ut.»

Store Norske Spitsbergen Grubekompani uttaler:

«Selskapet vil påpeke at begrepene «forskningsaktivitet» og «områder med spesiell verdi for forskning» må defineres nærmere, og at man må få en forsiktig tolkning slik at praktiseringen ikke kommer i strid med Grunnloven og EMK.»

Longyearbyen lokalstyre og Svalbard Arbeiderparti etterlyser også en nærmere omtale av hvilke aktiviteter som kan være relevant forskning i forhold til den nye bestemmelsen. I tillegg etterspørres en omtale av mulige områder det kan være aktuelt å tilgodese for denne typen aktivitet. Begge disse høringsinstanser stiller også spørsmål ved hvordan lovendringen vil påvirke næringsvirksomheten innenfor Longyearbyen arealplanområde og nærområder.

Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard har også stilt spørsmål ved begrunnelsen for at ikke forholdet til cruisetrafikken er vurdert i større grad, og om Ny-Ålesund alt i alt er det beste valget når det gjelder å stimulere forskning på Svalbard. Sistnevnte spørsmål er også reist av Svalbard Arbeiderparti.

Flere av de høringsinstansene som har gitt realitetsmerknader har på den annen side gitt direkte støtte til forslaget til lovendring. Det fremheves at forslaget er med på å gi forskningen trygge og forutsigbare rammevilkår, og at det således bidrar til å styrke og videreutvikle forskningen i Ny-Ålesund. *Universitetet i Oslo* påpeker at en lovendring som foreslått har vært tatt opp flere ganger, og at dette er ytterligere aktualisert ved den oppgradering av marin forskning som nå skjer i Ny-Ålesund. *Universitetet i Oslo* fremholder videre at

«dette er et geografisk og tematisk område hvor svært mange nasjoner har forskningsinteresser og utvilsomt vil støtte dette forslaget».

Noen av de instanser som støtter forslaget, har også kommentert spørsmålet om utformingen av lovbestemmelsen.

Fiskeri- og kystdepartementet peker i sin uttalelse på at

«grunnvilkåret for at begrensninger i ellers lovlig virksomhet skal kunne besluttet (er) at det

skal foreligge en konkret konflikt mellom forskningsaktivitet og andre interesser. I tilfeller hvor det foreligger konflikt, kan andre aktiviteter bare begrenses i bestemte områder dersom det gjelder områder av spesiell verdi for forskningen».

Fiskeri- og kystdepartementet konkluderer med at man

«med de klare betingelsene/begrensningene som foreslås for å vedta begrensninger i annen virksomhet enn forskning innenfor virkeområdet av loven, finner (...) at terskelen for å vedta slike begrensninger i områder på Svalbard er hensiktsmessig utformet».

Samferdselsdepartementet har

«forståelse for behovet for å gi forskningen på Svalbard prioritet ut i fra de hensyn som er påberopt i saken.»

Samtidig fremholder dette departementet at det er nødvendig at berørt næringsvirksomhet gis rimelige rammevilkår for sin utøvelse. Siden begrensningene for ulike typer næringsvirksomheter forutsettes gitt ved forskrifter, og det er et krav til høring av berørte interesser i denne sammenheng, har departementet ikke merknader til forslaget.

Direktoratet for naturforvaltning har påpekt at begrepet «begrensninger» kan tolkes slik at de rene forbud faller utenfor. For å unngå tvil om dette har direktoratet foreslått en presisering i forslaget til ny § 4 slik at det også kan fastsettes et eventuelt forbud mot virksomheten:

«Kongen kan utferdige alminnelige forskrifter om, og om begrensninger i *og eventuelt forbud mot* virksomhet som kommer i konflikt med forskningsaktivitet i bestemte områder av spesiell verdi for forskningen.»

3.2.3 Forslaget til forskrift

Departementets inntrykk etter høringen er at en rekke av de høringsinstansene som har uttalt seg, er imot forslaget om en egen bestemmelse i svalbardloven, under henvisning til at de er imot en generell prioritering av forskningsinteresser fremfor annen virksomhet på Svalbard. Likevel har flere av disse instansene, under henvisning til behovet for å gi forskningen i Ny-Ålesund de nødvendige rammebetingelser, støttet forslaget til begrensninger i fiskeriaktiviteten i Kongsfjord-området.

De fiskeriorganisasjonene som har uttalt seg, har imidlertid alle gått imot forslaget. Begrunnelsen er først og fremst tap av inntektsgrunnlag. Det

fremholdes at rekeflåten allerede befinner seg i en vanskelig situasjon med få fangstfelt og lave priser. Selv om området, som ledd i fiskerimyndighetenes ressursforvaltning, har vært stengt for reketrålning siden 2002, pekes det på at bestandene fort kan komme til å stige igjen. Dette vil igjen kunne gi grunnlag for at fisket kan gjenopptas, og det opplyses at det tradisjonelt har vært fisket mye og stor reke utenfor kaianlegget i Ny-Ålesund.

Det uttales også at rekeflåten gjennom å benytte Kongsfjorden som fangstfelt i flere tiår har historisk hevd på å kunne fortsette fisket i fjorden. De positive konsekvensene rekefangsten har for foredlingsindustrien på fastlandet fremheves også. Det fremholdes videre at forslaget ikke er forankret i vitenskapelige undersøkelser eller gjennomganger. Det pekes dessuten på at fangst av vågehval i dette området ikke er omtalt, og at fangsforholdene ved Svalbard vil bli svært forverret dersom slik fangst ikke blir tillatt i Kongsfjord-området i fremtiden. Det vises også til at hvalfangst ikke kan være til hinder for forskning i området, all den stund denne foregår uten berøring av havbunnen. Hvalfangst fremholdes også som en effektiv utnyttelse av ressursene i nordområdene.

De høringsinstanser som har uttrykt støtte til forslaget fremhever at dette er med på å gi forskningen trygge og forutsigbare rammevilkår, og at forslaget således bidrar til å styrke og videreutvikle forskningen i Ny-Ålesund. Det pekes bl.a. på at Kongsfjorden er etablert som en unik forsknings- og referanselokalitet. Det fremheves at referanse-økosystemer innen forskningen blir stadig viktigere for å forstå de langsiktige endringene som økosystemer utsettes for, og at dette ikke minst gjelder i Arktis, som nå etter alt å dømme kan stå foran betydelige økosystemendringer som følge av klimaendringer. Siden det finnes lange serier av tidligere undersøkelser i Kongsfjorden som må betegnes som unike, understrekes betydningen av å beholde fjorden som et mest mulig uberørt økosystem. På denne bakgrunn fremholdes det at de forskningsmessige interessene her bør veie meget tungt i forhold til de relativt beskjedne økonomiske interessene trålning og annet fiskeri representerer i Kongsfjorden.

4 Departementets vurderinger

4.1 Generelt

Forslaget til ny bestemmelse i svalbardloven § 4 er aktualisert av behovet for å gi forskningsvirksomheten i Ny-Ålesund de nødvendige rammebetingelser. Departementet foreslo derfor i sitt hørings-

brev konkrete bestemmelser om begrensning i virksomhet som kommer i konflikt med forskningen i dette området, og foreslo samtidig en ny bestemmelse i svalbardloven § 4 der Kongen gis adgang til å gi bestemmelser om begrensning i annen virksomhet i bestemte områder når disse har en særegen verdi for forskning. Departementet har vurdert andre mulige grunnlag for slike reguleringer, men har funnet at kun en lovbestemmelse med hjemmel for forskningsregulering kan ivareta hensynet til den nødvendige interesseavveining i en konflikt mellom forskningsinteresser og annen type virksomhet. Svalbardloven § 4 ble valgt fordi denne gir en lengre oppregning av hvilke områder og aktiviteter det kan gis forskrifter for.

I høringen er det som nevnt i pkt 3.2.1 ovenfor gitt uttalelser til så vel forslaget til lovendring som til forslaget til bestemmelser om begrensning i fiskeriaktiviteten i Kongsfjord-området. Fordi det er nær sammenheng mellom forslagene, har departementet valgt å gi også en kort vurdering av forslaget til forskrift i proposisjonen her.

4.2 Forslaget til endring i svalbardloven § 4

Forslaget til lovendring åpner for at det kan settes begrensninger for ulike typer virksomhet som vil kunne være til skade for forskningen, og således komme i konflikt med denne. Med begrensninger menes også forbud mot vedkommende virksomhet.

Den aktuelle konflikten som det nå tas sikte på å avverge i et bestemt område, er mellom forskningen og fiskeriaktivitet. En del av høringsinstansene har oppfattet det slik at det nå åpnes for en generell adgang til å gi forskningen prioritet fremfor all annen virksomhet på Svalbard.

Departementet vil bemerke at lovforslaget er gjort generelt, for å ta høyde for at det i fremtiden vil kunne oppstå lignende interessekonflikter andre steder på Svalbard som den man nå ser i Kongsfjord-området. Departementet kan imidlertid ikke se at det i dag ligger an til den type interessekonflikt lovforslaget er ment å skulle regulere, på andre steder enn i Kongsfjord-området. Det er derfor ikke mulig å gi en presis og konkret definisjon på hvilken type konflikt dette eventuelt skulle være, og heller ikke hvor denne eventuelt skulle oppstå. Ordlyden i bestemmelsen må således nødvendigvis også bli generell, og det er derfor kun gitt anvisning på hvilke vurderinger som skal foretas. Departementet vil likevel presisere at det er bygget inn klare vilkår, som legger meget strenge føringer for den interesseavveining som må foretas. Det vil således være en forutsetning at de områder hvor forskning på denne måten vil kunne

få et visst fortrinn fremfor annen type virksomhet, må ha en *særegen* verdi for forskningen, og den aktuelle interessekonflikten må fremstå som *reell*.

Eventuelle begrensninger vil fastsettes ved forskrift som regulerer bestemte typer virksomhet på generelt grunnlag, som f.eks. fiske eller visse former for fiske, slik som det nå tas sikte på. Det er imidlertid ikke tale om en *generell* fullmakt til å regulere annen type virksomhet, slik som flere av høringsinstansene har lagt til grunn. Eventuelle begrensninger vil måtte fastsettes på bakgrunn av en grundig prosess, etter en avveining av ulike hensyn i tråd med de fastsatte fremgangsmåter i slike saker, herunder høring av berørte parter. Forskningens behov må veies opp mot øvrig virksomhet i det aktuelle området, og en eventuell begrensning i annen virksomhet må fremstå som klart nødvendig for å beskytte forskningsvirksomheten.

Flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for mulige konsekvenser for annen virksomhet i andre områder på Svalbard, og har etterlyst en nærmere utredning av dette. Departementet vil til dette bemerke, som også presisert ovenfor, at man ikke kan se at det er andre steder på Svalbard der det i dag ligger an til den type interessekonflikt som den man ser i Ny-Ålesund. Dette særlig hensett til den betydelige satsing som er gjort fra myndighetenes side når det gjelder tilrettelegging for internasjonal forskningsaktivitet og vektlegging av forskningen som hovedaktivitet på stedet. Det er derfor ikke mulig å forutse hvor en slik annen eventuell interessekonflikt skulle kunne oppstå, og med hvilke næringer, og således heller ikke mulig å foreta en slik konsekvensvurdering som etterlyst.

Departementet vil likevel i denne forbindelse uansett understreke at selv om regjeringens forskningspolitiske mål er at Svalbard skal utvikles som plattform for internasjonal forskning, og tilrettelegging for forskning også er et viktig element i norsk svalbardpolitikk, vil også andre målsettinger i norsk svalbardpolitikk veie tungt i den avveining som må foretas. Således vil departementet vise til at f.eks. det overordnede målet om opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen, herunder det behov også andre typer virksomhet enn forskning har for gode rammebetingelser, vil være et vesentlig moment når de ulike hensyn skal veies mot hverandre.

Flere av høringsinstansene har påpekt at selv om de ser behovet for å gi forskningsvirksomheten i Ny-Ålesund nødvendige rammebetingelser, bør dette likevel gjøres på annen måte enn ved å endre Svalbardloven § 4.

Departementet vil understreke at det er behov for et persist rettslig grunnlag for å iverksette de nødvendige tiltak. Departementet har også vurdert andre muligheter enn lovendring, herunder

- Lov 15. juni 2001 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven)
- Endrede grenser for verneområdet Nordre Isfjorden nasjonalpark
- Endret avgrensning for planområdet Ny-Ålesund
- Overføre grunn fra staten til Kings Bay AS
- Gjeldende bestemmelser i svalbardloven

Ingen av de rettsgrunnlag som er vurdert gir likevel etter departementets vurdering fullt ut grunnlag for å iverksette aktuelle tiltak som gir forskning den nødvendige beskyttelse ved en interessekonflikt i bestemte områder.

Bestemmelser i svalbardmiljøloven kan for eksempel i gitte tilfelle anvendes for å legge til rette for forskning, ved at loven bidrar til å bevare Svalbard som et referanseområde for upåvirket natur. Disse bestemmelsene er likevel ikke etter sitt formål utformet med forskningsaktiviteter for øyet, og gir derfor ikke alltid det nødvendige grunnlaget, som for eksempel når det gjelder aktuelle interessekonflikter i forhold til fiskeriaktivitet og skipsfart.

Flere instanser har dessuten etterlyst en vurdering av forholdet til Svalbardtraktaten. Departementet vil til dette bemerke at forslaget til lovendring vil være fullt ut i samsvar med Svalbardtraktatens bestemmelser. Det kan spesielt bemerkes at aktuelle begrensninger i utøvelsen av aktiviteter som er omfattet av Svalbardtraktaten, vil gjelde uavhengig av nasjonalitet og således ikke komme i konflikt med traktatens bestemmelser om likebehandling. Departementet kan heller ikke se at lovforslaget på andre områder vil medføre problemer i forhold til Norges forpliktelser etter Svalbardtraktaten.

Etter departementets vurdering er det, i lys av de presiseringer som her er foretatt når det gjelder den konkrete avveiningen mellom forskning og annen virksomhet, ikke behov for noen ytterligere utredning av lovforslaget. Departementet mener også at forslaget, med disse presiseringene, bør opprettholdes.

4.3 Forslaget til forskrift

Under forutsetning av Stortingets tilslutning til forslaget til endring i svalbardloven § 4 tas det sikte på å gi forskrift om begrensning i fiskerivirksomhet i et nærmere angitt område i Kongsfjorden på Svalbard. Forslag til slik forskrift har vært til høring. En eventuell fastsettelse av en forskrift som foreslått vil imidlertid uansett måtte avvente behandlingen av lovforslaget. Siden forskriften og lovforslaget er så vidt nært knyttet til hverandre, har departementet valgt å gjengi høringsinstanse-

nes syn i proposisjonen, jf pkt 3.2.3 ovenfor. Departementet vil derfor også i proposisjonen her gi en foreløpig vurdering av forslaget, i lys av de innkomne uttalelsene. Den endelige vurdering av forslaget til bestemmelser om begrensninger i fiskeriaktiviteten i Kongsfjorden, vil imidlertid bli foretatt etter at forslaget til lovendring er behandlet av Stortinget.

Departementet vil bemerke at forslaget til stengning av et området i Kongsfjorden for fiske er fremsatt etter nøye og grundig avveining av de ulike virksomheters behov i dette området.

I regjeringens forskningspolitikk er hav et eget satsingsområde, med fokus på bl a hav- og klimaforskning, noe som særlig er viktig for økt utnyttelse av Svalbard som internasjonal forskningsplattform. Som ledd i dette skal Ny-Ålesund bygges ut som et internasjonalt forskningssenter. I det nye marinlaboratoriet vil virksomheten ha særlig vekt på klima- og havforskning. Fiskeriaktivitet i fjordområdet utenfor Ny-Ålesund, med et rekefiske som kan skade bunnfauna og måleinstrumenter, vil kunne være til skade for forskningsvirksomhet i dette området, og vil således fjerne mye av grunnlaget for aktiviteten ved det nye laboratoriet. Det er derfor nødvendig med bestemmelser som begrenser dette fisket.

Departementet vil vise til at de forskningsmiljøer som har virksomhet i Ny-Ålesund har påpekt denne interessekonflikten, og at det fra Norges forskningsråds side har vært et klart ønske å forby rekefiske i et langt større område enn det som omfattes av departementets forslag. Departementet er også klar over at området har vært viktig for rekefisket, og har derfor foretatt en nøye avveining, og mener at det fremsatte forslaget vil utgjøre et akseptabelt kompromiss mellom fiskeriinteressene og forskningsinteressene i området. Departementet vil her understreke at det området som foreslås stengt, i hovedtrekk samsvarer med det området som har vært stengt siden 2002 for å beskytte et viktig oppvekstområde for reker.

Departementet vil peke på at det er forholdet til rekefisket som har vært fremholdt som den aktuelle interessekonflikten i dette området, og som

det nå er foreslått begrensninger i. Siden det i høringen også er vist til betydningen av hvalfangst i dette området, vil departementet i den videre vurdering av de innkomne uttalelser vurdere hvorvidt det er nødvendig at den foreslåtte begrensningen også skal omfatte fangst av hval.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endringen vil ikke i seg selv ha noen administrative eller økonomiske konsekvenser.

Fastsettelsen av forskrifter om begrensninger i annen virksomhet med hjemmel i bestemmelsen vil derimot kunne medføre slike konsekvenser, avhengig av reguleringens nærmere innhold. For eksempel vil et forbud mot fiskerivirksomhet i et område i Kongsfjorden på Svalbard ha visse konsekvenser for fiskerinæringen. Dette vurderes i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften. Generelt kan imidlertid påpekes at Kongsfjorden har vært regnet som et viktig område for rekefiske. Stengning som foreslått vil medføre at det aktuelle området unndras fra høsting på varig basis. Størstedelen av det området som foreslås stengt har likevel, som ledd i myndighetenes ressursforvaltning, allerede vært stengt i en lengre periode, for å sikre oppvekststedene for reker i området. Senere fangstverdier har således gått noe ned. Eventuell gjenåpning for fiske har vært gjenstand for løpende vurdering, men har hittil ikke vært aktuelt. Det er derfor av flere grunner vanskelig å beregne noen eksakt verdi på bortfallet av høstingsmuligheter.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard.

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard

I

I lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard gjøres følgende endring:

§ 4 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan også utferdige forskrift om begrensninger i virksomhet som vil kunne være til skade for forskningsaktivitet i bestemte områder av spesiell verdi for forskningen.

II

Loven trer i kraft straks.
