



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard

---

Dokument nr. 3:8 (2006–2007)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 98 60  
E-post: [publikasjoner@dss.dep.no](mailto:publikasjoner@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.no](http://www.publikasjoner.no)

Andre kan bestille fra Akademika  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 8134 Dep  
0033 Oslo  
Telefon: 22 18 81 23  
Telefaks: 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)

ISBN 978-82-90811-79-7

Forsidefoto: Isfjorden, Svalbard. Ove Bergersen/Samfoto



## Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard

---

Dokument nr. 3:8 (2006–2007)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2006–2007)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard.*

Riksrevisjonen, 1. juni 2007

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
2.1	Målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard	7
2.2	Målet om å sikre et mest mulig uberørt miljø på Svalbard	9
2.3	Departementenes koordinerings- og styringsansvar	9
2.4	Oppsummering	11
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Departementets svar</b>	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>16</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>19</b>





# Justis- og politidepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard

### 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

Undersøkelsen er forelagt Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Kunnskapsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet til uttalelse ved Riksrevisjonens brev av 1. mars 2007. Rapporten følger som trykt vedlegg. Rapportens revisjonskriterier er tidligere forelagt departementene. Departementenes kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse er dels innarbeidet i rapporten, dels gjengitt i kapittel 2.

### 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.

#### 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

1) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

2) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

3) Svalbardmiljøloven § 1, Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000) og Innst. O. nr. 124 (2000–2001), jf. Ot.prp. nr. 38 (2000–2001)

allsidig arbeids- og næringsliv i tillegg til kull-driften som fortsatt har stor betydning for bosetningen. Innbyggertallet i de norske bosettingene er større enn de 1200–1400 innbyggerne Stortinget forutsatte i Innst. S. nr. 196 (1999–2000). I 2006 var befolkningen 1929 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.<sup>4</sup>

#### **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, CO<sub>2</sub>-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

re i 2002. Planen er derfor ikke utformet etter dagens lovverk.<sup>5</sup> 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 cruisetrafikken både når det gjelder antall turister og antall ilandstigningssteder. Turismen øker faren for skader på miljøet, både ferdsselslitasje 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 ferdsselslitasje tidlig nok, understreker behovet for bedre kunnskap på dette feltet, herunder at effektive tiltak basert på føre-var prinsippet iverksettes tidsnok.

#### **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

4) Referat fra intervju med Store Norske 7. oktober 2005, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Sysselmannen 31. mars 2006 og Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

5) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006 og Sysselmannen 30. mars 2006.

konsekvens av den manglende oversikten er mangelfullt logistikk samarbeid 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 2000–2005. 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 3012 i 2005 til 3670 i 2006.

## **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 miljøovervåkingsprogrammet 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.

## **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.<sup>6</sup> Representanter for Longyearbyen lokalstyre oppgir at lokalpolitikere 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 vil understreke 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 halvårige 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.

#### **Statistikkgrunnet 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 uberørt og sammenhengende villmark.

Undersøkelsen viser også at miljøovervåkingen ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å bedømme om miljømålene nås. Det er vanskelig å etter-

6) Norsk Institutt for by- og regionforskning - rapport 2006:2.

prøve målene og å foreta en korrekt og presis rapportering.

#### 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 befolknings sammensetningen 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 miljøforsvarlig 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).

---

### 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 vil bemerke 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 vil understreke at en oppdatert arealplan er nødvendig for å kunne utøve en god areal- og miljøforvaltning.

Riksrevisjonen vil bemerke 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 vil peke på at slitasje på vegetasjon og kulturminner er en økende utfordring som følge av flere turister og ilandstigningssteder. Riksrevisjonen merker seg i denne forbindelse at Miljøverndepartementet ser behov for en konkretisering av hva gjeldende miljømål innebærer, og hva som er akseptabel miljøpåvirkning og miljørisiko. Departementet framholder at det også er et klart behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel.

Riksrevisjonen vil for øvrig vise 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 Miljøovervåkings-systemet 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).

Cruisetrafikken 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 offshore og skipsfart, som også vil omfatte områdene rundt Svalbard.

Riksrevisjonen vil påpeke betydningen av at hensynet til inntjening og miljø på Svalbard ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav. Riksrevisjonen vil understreke 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 lovgivningsspørsmål 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, vil Riksrevisjonen likevel stille 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 livsløpssamfunn.

---

#### 4 Departementenes svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 9. mai 2007 svart:

*”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. april 2007 hvor Justisdepartementet bes gjennomgå og eventuelt komme med uttalelser til det utkast til dokument som skal forelegges Stortinget i anledning ovennevnte.*

*Videre bes det i brevet om at Justisdepartementet samordner eventuelle uttalelser fra andre departementer og at disse innarbeides i Justisdepartementets brev. I det følgende er dette gjort på den måten at de enkelte departementers kommentarer fremkommer under separate punkter.*

#### **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. Regjeringen 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 kunnskapsattsatsing 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 konflikten 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). Miljøverndepartementet 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. Viktigst 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 Svalbard. 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 dieselkraftstasjonen - 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 ferdse 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 villmarks natur er også tilstedeværelse og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen sentrale målsettinger. 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 ferdsløse 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 Kongsfjordområdet. 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 målsettinger 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 utlendingsloven 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 statsborgere 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 lønnstrekkingen videreføres og at satsen i lønnstrekkingen 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 virksomhe-

ten 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 livssløpssamfunn.

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.”

---

## 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 uberørt miljø bidrar til å komplisere styringen og forvaltningen av Svalbard. Riksrevisjonen vil understreke 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 vil videre understreke 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 vil peke 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 tilta-

kene som er iverksatt for å bevare Ny-Ålesund som et referanseområde for klima- og miljørettet forskning ikke anses som tilstrekkelige. Riksrevisjonen vil understreke 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 nordområdepolitikken 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.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. mai 2007

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Geir-Ketil Hansen**

**Ranveig Frøiland**

---

Eirik Larsen Kvakkestad



## Rapport: Forvaltningen av Svalbard

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:8 (2006–2007)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	22		
1.1	Bakgrunn	22		
1.2	Mål og problemstillinger	22		
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	25		
2.1	Intervjuer	25		
2.2	Dokumentanalyse	25		
2.3	Statistikk	25		
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	26		
3.1	Koordinerings- og styringsansvar	26		
3.2	Mål om god samfunnsutvikling på Svalbard	27		
3.3	Mål om et uberørt miljø på Svalbard	28		
<b>4</b>	<b>Faktadel</b>	30		
4.1	I hvilken grad nås målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard?	30		
4.1.1	Er befolkningstallet på Svalbard i samsvar med Stortingets forutsetninger?	30		
4.1.2	Er Longyearbyen et stabilt familiesamfunn?	30		
4.1.3	Er Longyearbyen et livsløpssamfunn?	31		
4.1.4	Sikrer arbeids- og næringslivet på Svalbard opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen?	33		
4.1.5	Har Longyearbyen en miljøforsvarlig bosetting?	35		
4.1.6	Nås målene for miljøforsvarlig næringsvirksomhet?	37		
4.1.7	Vurdering av målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard	41		
4.2	I hvilken grad nås målet om å sikre et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard?	43		
4.2.1	Nås målet om en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark?	44		
4.2.2	Nås målet om en tilnærmet uberørt flora og fauna?	49		
4.2.3	Nås målet om sikring av kulturminner?	51		
4.2.4	Vurdering av målet om å sikre et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard	52		
4.3	Departementenes koordinerings- og styringsansvar	53		
4.3.1	Innledning	53		
4.3.2	Love og regelverk	53		
4.3.3	Samordning og koordinering	57		
4.3.4	God, pålitelig og oppdatert styringsinformasjon	61		
4.3.5	Vurdering	64		
<b>5</b>	<b>Samlet vurdering</b>	66		

# Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 ga Norge suverenitet over Svalbard, og siden 1925 har Svalbard vært en del av kongeriket Norge. Samlet landareal på Svalbard er om lag 62 700 km<sup>2</sup>.

Det er helårsbosettinger i Longyearbyen, Ny-Ålesund, Svea, Barentsburg og Hornsund. Longyearbyen er den største norske bosettingen på Svalbard. I Ny-Ålesund er all virksomhet knyttet til forskning og forskningsservice. I Svea har Store Norske Spitsbergen Grubekompani kulldrift. Innbyggertallet i de norske bosettingene på Svalbard er 1929 per 1. januar 2006. Barentsburg er den eneste russiske helårsbosettingen på Svalbard.<sup>1</sup> Hornsund er en polsk forskningsstasjon.

Budsjettrammen for svalbardbudsjettet for 2006–2007 er på 215,7 millioner kroner. I tillegg gir staten hvert år et tilskudd for å legge til rette for nasjonal og internasjonal forskning på Svalbard, miljøforvaltning og tiltak som drift av sykehus i Longyearbyen. Slike utgifter blir dekt over det ordinære statsbudsjettet under kapitlene til de enkelte fagdepartementene.<sup>2</sup> Samlet er det bevilget 331 millioner kroner til svalbardformål over statsbudsjettet for 2006/2007.

Hvert år gis et eget tilskudd fra statsbudsjettet til dekning av underskuddet på svalbardbudsjettet.

Det skal være en konsekvent håndheving av norsk politikk innenfor rammen av Svalbardtraktaten. Dette er en forutsetning for at de andre traktatpartnerne har tillit til at øygruppen ikke blir utnyttet i strid med avtalen.<sup>3</sup>

Den norske bosettingen på Svalbard har tradisjonelt vært knyttet til kulldrift. Dette er fremdeles den næringen som har flest sysselsatte. I de siste

1) I Barentsburg bor det om lag 750 innbyggere. Kilde: Statistisk sentralbyrå, Svalbardstatistikk 1. januar 2005.

2) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Svalbardbudsjettet*, jf. Budsjett-innst. nr. 14 (2005–2006).

3) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Svalbardbudsjettet*, jf. Budsjett-innst. nr. 14 (2005–2006).

årene har det likevel skjedd en økning i både offentlig og privat virksomhet. Stortinget ønsker å utvikle Longyearbyen som et familiesamfunn, men ikke som et livsløpssamfunn. Det har også vært en økende desentralisering av ansvar og myndighet innenfor de statlige sektorene.<sup>4</sup>

Norge er ansvarlig for forvaltningen av noen av verdens siste store områder med tilnærmet uberørt natur på Svalbard. Norge har en nøkkelrolle i arbeidet for å bevare disse unike områdene for framtiden.<sup>5</sup> Derfor er det nødvendig å se de ulike sektorene i sammenheng og i et helhetlig perspektiv. I Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. behandling av St.meld. nr. 9 (1999–2000) *Svalbard*, uttrykker utenrikskomiteen at det er behov for å drive en helhetlig styring av utviklingen på områder av nasjonal interesse på Svalbard. Utviklingen mot et mer normalisert og komplekst samfunn gjør styringen og samordningen av forvaltningen til en viktigere og mer krevende oppgave enn tidligere.

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad forvaltningen av Svalbard er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen fokuserer på fire departementer: Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Følgende problemstillinger ble belyst:

- 1) I hvilken grad nås målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard?
  - I hvilken grad er befolkningstallet på Svalbard i samsvar med Stortingets forutsetninger?
  - I hvilken grad er Longyearbyen et stabilt familiesamfunn?
  - I hvilken grad er Longyearbyen et livsløpssamfunn?
  - I hvilken grad sikrer arbeids- og næringslivet på Svalbard helårsbosetting?

4) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Svalbardbudsjettet*, jf. Budsjett-innst. nr. 14 (2005–2006).

5) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, jf. Innst. S. nr. 228 (2004–2005).



Kart 1 Bosetninger, bosteder og fangststasjoner på Svalbard, 2006



Kilde: Norsk Polarinstitutt

- I hvilken grad har Longyearbyen en miljøforsvarlig bosetting?
  - I hvilken grad er næringslivet miljøforsvarlig?
- 2 I hvilken grad nås målet om å sikre et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard?
- I hvilken grad nås målet om en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark?
  - I hvilken grad nås målet om en tilnærmet uberørt flora og fauna?
  - I hvilken grad nås målet om sikring av kulturminner?
- 3 På hvilken måte ivaretar Justis- og politidepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kunnskapsdepartementet sitt koordinerings- og styringsansvar for at målene for miljø og samfunnsutvikling nås?

Kunnskapsdepartementet har det overordnede koordineringsansvaret for forsknings- og utdanningspolitikken på Svalbard.

Justis- og politidepartementet har ansvar for en helhetlig forvaltning av norske interesser for 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.<sup>6</sup>

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen på Svalbard, og skal føre tilsyn med miljøtilstanden og med bestemmelsene gitt i og i medhold av svalbardmiljøloven.

Norsk Polarinstitutt er underlagt Miljøverndepartementet. Instituttet har en omfattende virksomhet på Svalbard, med blant annet forskning, miljøovervåkning, drift av forskningsstasjoner og miljørettet kunnskapsformidling og informasjon. Det yter bistand til norsk og utenlandsk forskningsvirksomhet på øygruppen. Instituttet bruker også store ressurser på rådgivning i miljøspørsmål overfor sentrale og lokale forvaltningssorgan.<sup>7</sup>

Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser på Svalbard, blant annet gjennom aksjeselskapene Kings Bay AS og Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK). Bergvesenet med Bergmesteren på Svalbard er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

6) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Svalbardbudsjettet*, jf. Budsjett-innst. nr. 14 (2005–2006).

7) St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Svalbardbudsjettet*, jf. Budsjett-innst. nr. 14 (2005–2006).

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

---

### 2.1 Intervjuer

Intervjuer er benyttet både i en innledende, eksplorerende fase av undersøkelsen og senere for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. Det er gjennomført to intervjurunder i Longyearbyen, Ny-Ålesund og Svea i august 2005 og i mars 2006. Til sammen er 20 instanser intervjuet.

Det er gjennomført to eller flere intervjuer med Justis- og politidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet, Sysselmannen, Norsk Polarinstitut, Universitets-senteret på Svalbard, Kings Bay AS, Store Norske Spitsbergen Kulkompani (Store Norske) og Longyearbyen lokalstyre.

I tillegg er Statsministerens kontor, Riksantikva-ren, Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Bergvesenet, Norges forsk-ningsråd, Statistisk sentralbyrå, Svalbard lik-ningskontor og Svalbard reiselivsråd intervjuet.

Det er utarbeidet referater fra samtlige intervju-er. Referatene er verifisert av de respektive virk-somhetene.

---

### 2.2 Dokumentanalyse

Det er foretatt dokumentanalyse av stortingsmel-dinger, lover og forskrifter, odelstingsproposisjo-ner, tildelingsbrev og andre sentrale styringsdo-kumenter, årsrapporter, policydokumenter, forsk-ningsrapporter, offentlige utredninger og forvalt-ningsrapporter.

Polarutvalgets referater for perioden januar 2000 til april 2006 er gjennomgått. Perioden dekker både tiden før og tiden etter at det ble innført ny instruks for behandling av polarsakene og for Det interdepartementale polarutvalg. Ny polarut-valgsinstruks ble vedtatt i 2002.<sup>8</sup>

8) "Instruks for behandling av polarsaker for Det interdepartementale polarutvalg" (Polarutvalgsinstruksen), fastsatt ved kgl.res. 18. oktober 2002.

---

### 2.3 Statistikk

Analysen av målene om en god og fornuftig samfunnsutvikling på Svalbard er basert på sam-funns- og næringsstatistikk, befolkningsstatistikk og miljøstatistikk innhentet fra Longyearbyen lokalstyre, Sysselmannen på Svalbard, Svalbard likningskontor, Longyearbyen skole, Svalbard Reiselivsråd, Kings Bay AS, Statistisk sentralby-rå, Universitets-senteret på Svalbard og Norsk Polarinstitut.

I rapportens faktadel (kapittel 4) redegjøres det for noen av de utfordringene som er knyttet til statistikk på Svalbard, og for data og statistikk som det ikke har vært mulig å framskaffe til undersøkelsen.

## 3 Revisjonskriterier

Regjeringens overordnede mål for Svalbard-politikken er en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.<sup>9</sup>

### 3.1 Koordinerings- og styringsansvar

Den norske suvereniteten over Svalbard er anerkjent i Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 og skal sikre likebehandling uansett nasjonalitet.<sup>10</sup> Det gir norske myndigheter styringsmuligheter på øygruppen og frihet til å bestemme virkemidlene for å ivareta aktuelle interesser. Norsk suverenitet skal sikre klarhet og forutsigbarhet med hensyn til hvilken stat som har rett, men også plikt til å forvalte territoriet. Med dette følger et særlig ansvar.<sup>11</sup>

Justis- og politidepartementet har det koordinerende ansvaret for svalbardpolitikken. Justisministeren er leder for Det interdepartementale polarutvalg (Polarutvalget). Polarutvalget skal sikre koordinering av sentraladministrasjonens saksbehandling, avgjørelser, budsjettering og langtidsplanlegging.

I behandlingen av St.meld. nr. 9 (1999–2000) *Svalbard*, jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000), uttrykker utenrikskomiteen behov for å styrke den sentrale koordineringen av svalbardpolitikken. Komiteen ber departementet vurdere hvordan Polarutvalgets stilling bør styrkes gjennom en omorganisering med sterkere politisk deltakelse fra de ulike departementene. Det bør også vurderes hvordan Polarutvalget kan få et større budsjettansvar for den totale offentlige virksomheten på øygruppen. Etter komiteens oppfatning bør det være mulig å revurdere eller lette noe på prinsippet om fagdepartementenes sektoransvar,

uten at fagstatsrådets konstitusjonelle ansvar blir svekket.

Polarutvalgets sekretariat er lagt til Justis- og politidepartementets Polaravdeling, som ved siden av sine fagsaker i polarområdene har et særlig ansvar for koordinering av sentraladministrasjonens behandling av polarsakene, herunder samordning av budsjettsaker, langtidsbudsjettering og langtidsplanlegging. Justis- og politidepartementet skal drive rådgivning og ta initiativ overfor andre departementer til behandling og utredning av saker som omhandler polarområdene. Polaravdelingen i Justis- og politidepartementet skal underrette og forelegge saker for Polarutvalget.

Sysselmannen er administrativt underlagt Justis- og politidepartementet. I saker der Sysselmannen utøver myndighet etter delegasjon fra andre departementer, er instansen faglig underlagt vedkommende departement. Justis- og politidepartementet har oppfølgingsansvar for Longyearbyen lokalstyre, og det skal legges til rette for et funksjonsdyktig lokalt folkestyre i Longyearbyen.<sup>12</sup>

Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for å utforme en framtidrettet næringspolitikk og bidra til samordning av ulike departementers arbeid for å sikre en helhetlig og god næringspolitikk. Nærings- og handelsdepartementet skal påvirke alle politikkområder som har betydning for verdiskaping, utforme, forvalte og legge til rette politikk for norsk næringsvirksomhet og fremme handel, forskning, innovasjon og entreprenørskap. Departementet forvalter statens eierinteresser i aksjeselskapene Kings Bay, Bjørnøen og Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK). Bergvesenet med Bergmesteren på Svalbard er underlagt Nærings- og handelsdepartementet.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen på Svalbard, med direktoratene som ytre etater og med Sysselmannen på Svalbard som utøvende organ.

9) St.meld. nr. 40 (1985–86), jf. Innst. S. nr. 212 (1986–87), St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

10) Svalbardtraktaten, artikkel 1.

11) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

12) Svalbardloven § 29 og Innst. O. nr. 126 (2000–2001) *Innstilling fra utenrikskomiteen om lov om endring i m.m.* (innføring av lokaldemokrati i Longyearbyen).

Miljøvernmyndighetene skal føre tilsyn med miljøtilstanden og med bestemmelsene gitt i og i medhold av svalbardmiljøloven. Det skal legges vekt på å føre et så effektivt tilsyn som forholdene tilsier, og med minst mulig belastning på miljøet. Sysselmannen skal gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å fremme formålet med svalbardmiljøloven.<sup>13</sup> Miljøverndepartementet har et selvstendig ansvar for å legge til rette for anvendt forskning som kan bidra til et godt kunnskapsgrunnlag for en forsvarlig forvaltning av miljøet på øygruppen. Denne forskningen får departementet utført i hovedsak gjennom Norsk Polarinstitutt og forskningsprogrammer i regi av Norges forskningsråd. Norsk Polarinstitutt er et direktorat under Miljøverndepartementet, med ansvar for miljørettet forskning og forvaltning, og skal være et sentralt virkemiddel i Norges polarforskning.<sup>14</sup> Instituttet har ansvar for kartlegging, miljøovervåking, forvaltningsrettet forskning og rådgivning i faglige og strategiske polarspørsmål.<sup>15</sup>

Kunnskapsdepartementet har et overordnet koordineringsansvar for forskningspolitikken på regjeringnivå, også forskningen på Svalbard. Departementet har ansvar for at de overordnede målene for utdannings- og forskningsvirksomheten følges opp, slik de framstår i regjeringens dokumenter til Stortinget og Stortingets behandling av dem.

Departementene med underliggende etater skal forelegge alle saker som gjelder polarområdene, for Polarutvalget og Polaravdelingen i Justis- og politidepartementet, herunder alle forslag om å utvide, endre eller utarbeide nye lover eller forskrifter, saker av betydelig verdi og interesser og saker som bør ses i et helhetlig perspektiv før avgjørelsen blir tatt. Det skal foretas en vurdering opp mot andre viktige hensyn i norsk svalbardpolitikk før avgjørelsen i vedkommende fagdepartement. I Innst. S. nr. 67 (2001–2002) understreker utenrikskomiteen betydningen av en helhetlig vurdering av, tilnærming til og koordinering av svalbardpolitikken.<sup>16</sup>

I Innst. S. nr. 196 (1999–2000) uttaler utenrikskomiteen at norsk suverenitet er tjent med et

mest mulig komplett og effektivt lovverk på Svalbard. Komiteen er enig i at utgangspunktet må være at lovgivning som gjøres gjeldende på Svalbard, skal gjelde for hele øygruppen.

Komiteen erkjenner at det er gode grunner for at norsk lovgivning, utenom privatrett, strafferett og rettspleie, ikke gjelder uten at det er særlig vedtatt. Komiteen vil likevel be regjeringen vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre § 2 i , slik at norske lovbestemmelser gjelder for Svalbard, med mindre noe annet er særskilt fastsatt.

Alle departementer skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Departementene skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.<sup>17</sup>

### 3.2 Mål om god samfunnsutvikling på Svalbard

En utfordring for næringslivet på Svalbard ligger i å etablere og opprettholde norsk virksomhet og aktivitet som et bidrag til å oppfylle de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk. Et differensiert og moderne næringsliv er med på å gjøre det attraktivt å bo på Svalbard. Samtidig er bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur et av de overordnede målene. Derfor må all menneskelig aktivitet holdes innenfor de rammene som hensynet til bevaring av naturen og miljøet setter.<sup>18</sup>

I Innst. S. nr. 196 (1999–2000) uttaler utenrikskomiteen at det ikke bør stimuleres til vekst utover 1200–1400 innbyggere. Komiteen mener at det er tilstrekkelig til å opprettholde et godt og stabilt familiesamfunn. På grunn av tilfeldige endringer i befolkningssammensetningen vil imidlertid innbyggertallet kunne variere noe fra år til år. Det er ikke aktuelt å legge til rette for å utvikle Longyearbyen til et livsløpssamfunn.

Stortinget vedtok ved innføringen av Longyearbyen lokalstyre at det skal legges til rette for et funksjonsdyktig lokalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av fellesinteressene innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk,

13) Svalbardmiljøloven § 87.

14) Innst.S. nr.196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

15) St.prp. nr. 1 (2004–2005).

16) Jf. behandling av St.prp. nr. 2 (2001–2002) *Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S og Svea Nord- prosjektet*.

17) Reglement for økonomistyring i staten § 4, "Bestemmelser om økonomistyring i staten".

18) Innst.S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

med sikte på en miljøforsvarlig og bærekraftig utvikling av lokalsamfunnet.<sup>19</sup>

I Innst. S. nr. 67 (2001–2002) viser flertallet i næringskomiteen til at bakgrunnen for at staten har engasjert seg sterkt i næringsvirksomhet på Svalbard, er de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk. Flertallet viser i den sammenheng til Stortingets behandling av St.meld. nr. 9 (1999–2000) *Svalbard*, jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000), der utenrikskomiteen understreket at Svalbards politiske og folkerettslige situasjon er enestående i verdenssammenheng. Norge har et særlig stort ansvar for å utøve suverenitet på øygruppen på en måte som sikrer fred, stabilitet, vern av villmarksmiljøet og en ansvarlig ressursforvaltning. Regjeringens forslag om permanent kulldrift på Svalbard oppfattes av flertallet i komiteen som et ledd i forvaltningen av dette ansvaret.

I Innst. S. nr. 67 (2001–2002) har flertallet i næringskomiteen merket seg at dersom en skal utøve norsk suverenitet, jf. Svalbardtraktaten, er det viktig med et allsidig næringsliv knyttet til Longyearbyen. I så måte har alltid Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK) hatt en særstilling, sett ut fra driftens allsidige virksomhet. Et flertall i næringskomiteen uttrykker at det er av stor betydning at Norge ivaretar sine plikter etter Svalbardtraktaten. Derfor er det viktig at samfunnet i Longyearbyen blir opprettholdt omtrent slik det er i dag, samtidig som det videreutvikles. Ved at det blir lagt til rette for at SNSK kan fortsette sin virksomhet på Svalbard gjennom drift av Svea Nord-feltet, vil en videreutvikle svalbardsamfunnet. Norge kan gjennom dette utøve suverenitet på øygruppen på en måte som sikrer fred, stabilitet, vern av villmarksmiljøet og en ansvarlig ressursforvaltning.

Ved behandling av St.meld. nr. 50 (1990–91) *Næringstiltak for Svalbard*, jf. Innst.S. nr. 105 (1991–92), mente utenriks- og konstitusjonskomiteen at reiselivsvirksomheten også er et element i næringsutviklingen. Reiseliv og turisme erstatter ikke basisvirksomheten, men er et viktig supplement. Komiteen er enig i at det bør utarbeides en reiselivsplan for Svalbard, der det trekkes opp klare rammebetingelser.

Målene for norsk polarforskning har ligget fast siden tidlig på 1990-tallet.<sup>20</sup> Egen norsk forsk-

ningsvirksomhet og norske forskningsbaser er viktige virkemidler for å markere og befeste Norges polare interesser og kompetanse, for å oppfylle forpliktelser i Svalbardtraktaten med hensyn til bevaring av områdets særegne villmarksnatur, og for å ivareta nasjonale interesser og håndheve suverenitet. Forskning er også ønskelig ut fra et mål om å opprettholde en stabil bosetting på øygruppen.<sup>21</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*, jf. Innst. S. nr. 232 (2004–2005), uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er behov for å samordne forskningsinnsatsen på Svalbard.

Ifølge Innst. S. nr. 264 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005), har utenrikskomiteen også blant annet uttalt at det er et mål at norske forskere sikres tilstrekkelig finansiering til å opprettholde og styrke sin forskningsaktivitet på Svalbard. Det er viktig at Norge har tilstrekkelig bredde- og dybdekompetanse til å kunne møte de komplekse utfordringene i polarområdene.

På sentrale forskningsområder må norsk svalbardforskning ha som ambisjon å være internasjonalt ledende. Det er viktig at ressursene i Ny-Ålesund blir bedre utnyttet, både av norske forskere og i utdanningssammenheng. Det må i større grad legges opp til at driftsmidler i form av stipender og prosjektmidler rettes mot forskning. Videre bør det bli bedre økonomisk tilrettelagt for at UNIS i større omfang enn i dag kan bruke Ny-Ålesund som feltstasjon.<sup>22</sup>

---

### 3.3 Mål om et uberørt miljø på Svalbard

Målet om å bevare Svalbards særegne villmarksnatur har ligget til grunn for norsk svalbardmiljøpolitikk i lang tid: ”Det skal opprettholdes et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner.”<sup>23</sup>

Stortinget uttalte senest i forbindelse med behandling av St.meld.nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* at det skal føres en offensiv miljøpolitikk i nordområdene og polarområdene. Ressursutnyttingen

21) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

22) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

23) Svalbardmiljøloven § 1, Innst. S. nr. 11 (1995–1996) og Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

19) Svalbardloven § 29.

20) Innst. S. nr. 207 (1992–1993), jf. St.meld. nr. 42 (1992–1993) *Norsk polarforskning*.

i de arktiske områdene skal foregå innenfor rammer som skal sikre det biologiske mangfoldet.<sup>24</sup>

Omfanget av villmarkspregede områder på Svalbard skal søkes opprettholdt, og sammenhengende villmarksområder skal ikke bli delt opp av grunnleggende naturinngrep.<sup>25</sup>

Føre-var-prinsippet skal legges til grunn i forvaltningen av Svalbard. Når et forvaltningsorgan mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter denne lov utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet.<sup>26</sup> Enhver virksomhet som iverksettes på Svalbard, skal vurderes ut fra den samlede belastningen som naturmiljø og kulturminner da vil bli utsatt for.<sup>27</sup> Ved konflikt med andre interesser på Svalbard skal miljøhensyn veie tyngst.<sup>28</sup> Flora og fauna skal forvaltes slik at artenes naturlige produktivitet, mangfold og leveområder bevares, og Svalbards villmarknatur sikres for framtidige generasjoner.<sup>29</sup>

Miljøvernet på Svalbard skal sikre at menneskelig tilstedeværelse og aktivitet holdes innenfor de rammene som hensynet til bevaring av øygruppens særegne villmarksnatur setter.<sup>30</sup> All næringsvirksomhet, ressursutnytting, forskning og undervisning skal skje innenfor de rammene som hensynet til bevaring av Svalbards naturmiljø og kulturminner forutsetter.<sup>31</sup>

Det er ikke ønskelig at det utvikles turistprodukter som innebærer en miljømessig eller sikkerhetsmessig risiko. Villmarkspregede områder skal kunne brukes og oppleves, men slik at bruk og ferdsel i dag ikke reduserer områdenes omfang eller kvalitet på lengre sikt.<sup>32</sup> Målsettingen med naturreservatene er å verne om upå-

virket arktisk landskap og å sikre naturlig økologisk utvikling. Det er derfor nødvendig å holde ferdsele i reservatene på et lavt nivå. Utfordringen er den økende cruisetrafikken med et stort antall ilandstigninger. Utviklingen her må følges nøye, og det bør fortløpende vurderes om det skal iverksettes tiltak, slik at slitasjen på de mest attraktive og sårbare områdene reduseres til et minimum.<sup>33</sup> Det er behov for en gjennomgang av cruiseturismen, blant annet om sikkerheten knyttet til virksomheten er god nok, om antall ilandstigninger utenfor bosettingene bør begrenses, eller om det bør innføres restriksjoner på skipenes geografiske aksjonsområde.<sup>34</sup>

Forskning i de vernede områdene bør begrenses til virksomhet som ikke kan foregå andre steder, og som ikke er i strid med vernets formål. Ny-Ålesund skal videreutvikles som en ”grønn” forskningsstasjon.<sup>35</sup>

24) Innst. S. nr. 228 (2004–2005).

25) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

26) Svalbardmiljøloven § 7, Innst. O. nr. 124 (2000–2001), jf. Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) *Lov om miljøvern på Svalbard*.

27) Svalbardmiljøloven § 8.

28) Innst. S. nr. 11 (1995–96), jf. St.meld. nr. 22 (1994–95), Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000) og Innst. O. nr. 124 (2000–2001), jf. Ot.prp. nr. 38 (2000–2001).

29) Svalbardmiljøloven § 24.

30) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

31) Svalbardmiljøloven § 1, Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000) og Innst. O. nr. 124 (2000–2001), jf. Ot.prp. nr. 38 (2000–2001).

32) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

33) Innst. S. nr. 11 (1995–96), jf. St.meld. nr. 22 (1994–95).

34) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

35) Innst. S. nr. 196 (1999–2000), jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000).

## 4 Faktadel

### 4.1 I hvilken grad nås målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard?

Longyearbyen var fram til midten av 1980-tallet et såkalt bedriftssamfunn, eller ”company town”. Befolkningen på øygruppen var liten og nokså ensidig knyttet til kullgruvedrift på en håndfull lokaliteter. Svalbard var isolert fra fastlandet store deler av året, og gruveselskapene hadde nærmest totalansvar for samfunnet.<sup>36</sup> I Longyearbyen hadde gruveselskapet Store Norske Spitsbergen Kulkompani (Store Norske) ansvaret for alle samfunnsoppgaver, medregnet boliger, sykehus, forsamlingslokale og bibliotek. Store Norske sørget også for sanitære innretninger og livsfornødenheter, som mat, klær og spisesteder.<sup>37</sup> I 1976 ble selskapet et statlig aksjeselskap. I 1989 ble Store Norske delt, og datterselskapet Svalbard Samfunnsdrift AS fikk ansvaret for samfunnsdriften. Svalbard Samfunnsdrift ble et heleid statsaksjeselskap i 1993, og selskapets formål skulle være å drive og videreutvikle de norske lokalsamfunnene på øygruppen.<sup>38</sup> Fra 1993 ble aksjene overtatt av staten ved Næringsdepartementet, som igjen overførte aksjene til Longyearbyen lokalstyre fra 1. januar 2002.<sup>39</sup>

#### 4.1.1 Er befolkningstallet på Svalbard i samsvar med Stortingets forutsetninger?

De norske bosettingene på Svalbard i dag har flere innbyggere enn de 1200–1400 som Stortinget forutsatte, jf. tabell 1, og antallet øker. Tall fra befolkningsregisteret på Svalbard viser

at det er om lag 500 flere innbyggere i de norske bosettingene i 2006 enn i 2000. Det utgjør en økning på ca. 36 prosent. Per 1. januar 2006 hadde de norske bosettingene 1929 innbyggere.<sup>40</sup>

#### 4.1.2 Er Longyearbyen et stabilt familiesamfunn?

Befolkningssammensetningen på Svalbard skiller seg i dag fra befolkningssammensetningen på fastlandet. Hovedforskjellen er at andelen barn, ungdom og eldre er mindre på Svalbard. På fastlandet er nesten annenhver innbygger under 20 år eller over 65 år. På Svalbard utgjør innbyggerne under 20 og over 65 år om lag 25 prosent av befolkningen.<sup>41</sup> Kvinneandelen er også lavere enn på fastlandet.<sup>42</sup>

Det blir flere barn og unge på Svalbard, jf. tabell 2. Andelen barn og unge i aldersgruppen 0–19 år utgjorde 21 prosent av befolkningen i Longyearbyen i 1996. I 2006 var andelen økt til ca. 23 prosent.

Tall fra befolkningsregisteret på Svalbard viser at 33 prosent av husstandene i Longyearbyen i 2006 er flerpersongshusholdninger.<sup>43</sup> Det er noe lavere enn det Forbruksundersøkelsen viste i 2001, hvor det tilsvarende tallet var 38 prosent.<sup>44</sup>

Utviklingen i retning av å bygge opp et familiesamfunn i Longyearbyen begynte i 1970-årene. Lokal infrastruktur og tjenestetilbud ble utviklet og tilpasset et familiesamfunn på linje med fastlandet.<sup>45</sup> Samfunns- og næringsanalysen som ble

Tabell 1 Befolkning per 1. januar i norske bosettinger på Svalbard. 2000–2006.

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Antall innbyggere	1421	1538	1652	1676	1764	1866	1929

Kilde: Svalbard likningskontor, befolkningsregisteret.

36) St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

37) Kveller, Jan Kristoffer: *Store Norske Spitsbergen Kulkompani. 1970–2000*.

38) Longyearbyen lokalstyre: <http://www.lokalstyre.no>.

39) Longyearbyen lokalstyre: <http://www.lokalstyre.no> og St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

40) Befolkningstallene omfatter innbyggere i de norske bosettingene (Longyearbyen, Ny-Ålesund og Svea).

41) Longyearbyen lokalstyre: <http://www.lokalstyre.no> og *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2.

42) *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2.

43) Kilde: Befolkningsregisteret på Svalbard, tall per 28. mars 2006.

44) Kilde: Statistisk sentralbyrå.

45) Longyearbyen lokalstyre: <http://www.lokalstyre.no>.



**Tabell 2 Norsk bosetting på Svalbard etter alder\* (0–19 år) per 1. januar. 1996–2006.**

Årstall	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–5 år	92	93	110	114	131	145	135	133	135	150	144
6–15 år	118	143	141	140	134	143	181	162	169	173	179
16–19 år	50	51	50	50	49	51	48	58	53	52	69
SUM	260	287	301	304	314	339	364	353	357	375	392

Kilde: Befolkningsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

\*Tabellen omfatter barn og unge som er registrert i en norsk kommune, men ikke barn av utenlandske statsborgere som ikke har tilknytning til en norsk kommune på fastlandet. Det reelle antallet barn og unge er derfor høyere enn det som kommer fram i tabellen.

**Tabell 3 Den utenlandske befolkningen i Longyearbyen, etter nasjonalitet. Per 1. januar. 2003–2006.**

Statsborgerskap	2003*	2004	2005	2006
Thailand	49	48	52	61
Danmark	14	23	26	24
Sverige	35	39	42	42
Tyskland	14	20	16	24
Russland	12	13	20	23
Resten av Europa	40	58	56	69
Resten utenom Europa	23	16	20	18
SUM	187	217	232	261

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Svalbard likningskontor og Longyearbyen lokalstyre.

\*2003-tallene er hentet i publikasjon fra Longyearbyen lokalstyre: "Forskjell skatte- og avgiftssystem for Svalbard og fastlandet". Det foreligger ikke tall før 2003.

gjennomført av Longyearbyen lokalstyre i 2005, konkluderte med at det ikke er tegn som tyder på at familiesamfunnet er svekket på Svalbard i forhold til målsettingene. En undersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (2006:2) viser også at innbyggerne mener det er godt tilrettelagt for familier i Longyearbyen, med full barnehagedekning og et kultur- og idrettstilbud som lokalbefolkningen er fornøyd med.<sup>46</sup>

#### Økt arbeidsinnvandring til Svalbard

Alle har rett til å bosette seg på Svalbard, og det er ikke nødvendig å søke om arbeids- og oppholdstillatelse. Det er derimot et krav at en har et sted å bo og kan forsørge seg selv.<sup>47</sup>

Tabell 3 viser at arbeidsinnvandringen til Svalbard har økt de tre siste årene. Den utenlandske befolkningen i Longyearbyen økte fra 187 personer i 2003 til 261 personer i 2006.

Tall fra Longyearbyen skole viser at mens det var én fremmedspråklig elev ved skolen i 1997,

46) *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2.

47) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006. Kommunenes Sentralforbund, <http://www.ks.no>.

var det 17 fremmedspråklige elever i 2006.<sup>48</sup>

#### 4.1.3 Er Longyearbyen et livsløpssamfunn?

Norske statsborgere som bosetter seg på Svalbard, er registrert i hjemkommunen i det sentrale folkeregisteret. Fordi helselovgivningen ikke er innført på Svalbard, er rettigheter og plikter som norske borgere i stor grad basert på tilhørighet til hjemkommunen.<sup>49</sup>

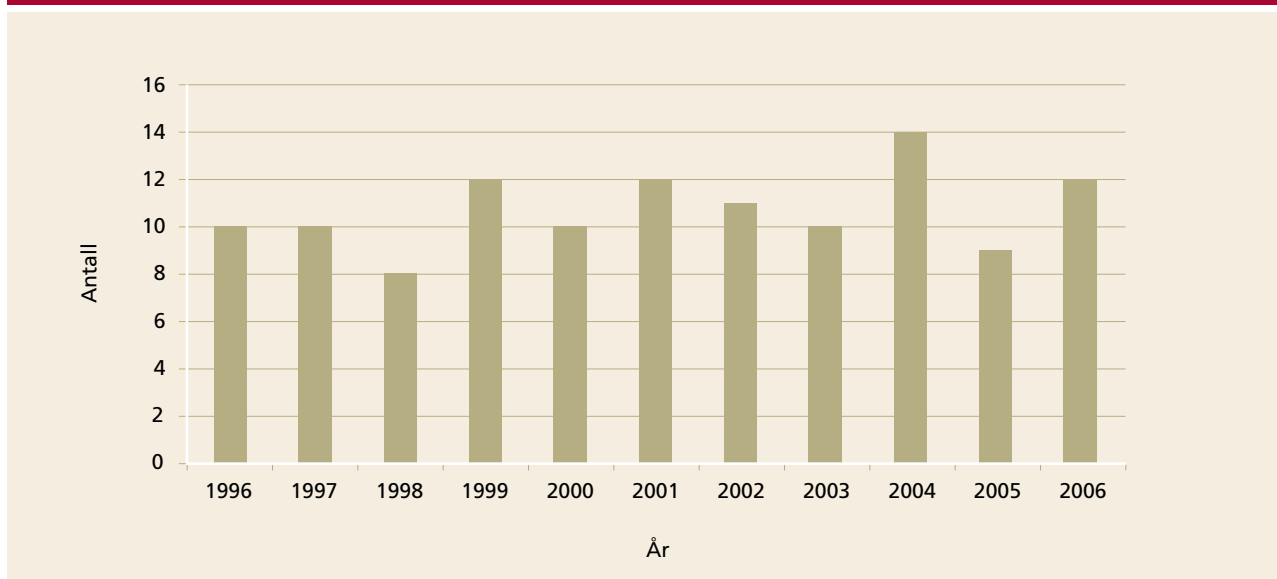
Utenlandske statsborgere på Svalbard har, i motsetning til norske statsborgere, ingen tilknytning til en norsk kommune på fastlandet i den tiden de er bosatt der. Folketrygdloven gjelder ikke for Svalbard, men loven får likevel betydning, da personer som var medlemmer før oppholdet, eller som tar arbeid for en norsk arbeidsgiver på Svalbard, beholder medlemskapet i folketrygden under oppholdet. Medlemskapet innebærer at en tjener opp rett til ytelser og får ytelser fra folketrygden i samme utstrekning som på fastlandet, for eksempel helsetjenester.<sup>50</sup> Utenlandske stats-

48) Kilde: Longyearbyen skole. Omfatter barn fra 1. til 10. trinn ved Longyearbyen skole. Tall per 1. oktober 2006.

49) Kilder: Svalbard likningskontor og St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Svalbardbudsjettet*.

50) St.meld. nr. 9 (1999–2000).

Figur 1 Norsk bosetting på Svalbard. Antall personer over 67 år. 1996–2006



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

borgere opparbeider seg også pensjonsrett mens de er på øygruppen, dersom de arbeider for en norsk arbeidsgiver og betaler folketrygdavgift.<sup>51</sup> Det er ikke lagt til rette for innbyggere med behov for pleie- og omsorgstjenester i de norske bosettingene på Svalbard. Innbyggere som trenger slike tjenester, skal få dem i hjemkommunen sin på fastlandet. Eldre og kronisk syke med behov for pleie- og omsorgstjenester kan derfor ikke bo på Svalbard.<sup>52</sup>

Sosialtjenesteloven er heller ikke gitt anvendelse på Svalbard. Det betyr at personer som bor på øygruppen og som kommer i en situasjon der de ikke kan sørge for livsopphold eller ha omsorg for seg selv, ikke får økonomisk sosialhjelp eller sosiale tjenester. De som trenger hjelp etter sosialtjenesteloven, må i prinsippet flytte tilbake til fastlandet og søke hjemkommunen om økonomisk sosialhjelp eller sosiale tjenester.<sup>53</sup>

Sykehuset i Longyearbyen er et akuttmedisinsk sykehus som skal tilby helsetjenester til tilreisende og befolkningen i de norske bosettingene på Svalbard. Pleie- og omsorgstjenester inngår ikke i helsetilbudet.<sup>54</sup> Ifølge Justis- og politide-

partementet skal Helse- og omsorgsdepartementet utrede om helselovgivning bør innføres på øygruppen. Dette arbeidet er per desember 2006 ikke ferdigstilt.<sup>55</sup>

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antallet personer over 67 år har ligget stabilt på 8–12 i perioden 1996–2006, se figur 1.<sup>56</sup>

Justis- og politidepartementet, Longyearbyen lokalstyre, Sysselmannen og selskapet Store Norske mener at normaliseringen<sup>57</sup> av samfunnet i Longyearbyen bidrar til økt press i retning av et livsløpssamfunn på Svalbard, og at befolkningen etter hvert vil etterspørre flere tjenester.<sup>58</sup> Det skyldes både befolkningsutviklingen og den endrede befolkningssammensetningen. Etter at boligmarkedet ble privatisert, har staten mistet et sentralt virkemiddel for å styre befolkningstilstrømmingen. At Svalbard beveger seg i retning av et normalisert samfunn, gjør det vanskeligere å nå målet om et ”ikke-livsløpssamfunn”.<sup>59</sup>

51) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

52) Pleietjenester utføres i stor grad av lege, sykepleier eller hjelpepleier, og er i første rekke et medisinsk tilbud som ofte utføres i institusjon. Omsorgstjenester er tjenester som ofte er av mer praktisk karakter knyttet til hjemmet, for eksempel hjelp til innkjøp, rengjøring, vask og matlaging, men også av sosial karakter, som kontakt, samtaler og arrangementer.

53) St.meld. nr. 9 (1999–2000).

54) Longyearbyen sykehus – internett 2006.

55) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. desember 2006.

56) Kilde: Befolkningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå.

57) Normalisering av samfunnet i Longyearbyen betyr at Longyearbyen får flere fellestrekk med kommuner på fastlandet. Det er etablert et lokalt folkestyre, samfunnet har i økende grad blitt et familiesamfunn med tjenester og tilbud tilsvarende fastlandskommuner, og næringslivet er mer differensiert enn tidligere.

58) Referat fra intervju med Store Norske 7. oktober 2005, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Sysselmannen 31. mars 2006 og Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

59) Referat fra intervju med Store Norske 7. oktober 2005, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Sysselmannen 31. mars 2006 og Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

**Tabell 4 Antall årsverk i Longyearbyen og Svea fordelt på næringsgrupper<sup>65</sup>. 1995, 2000 og 2005.**

	1995	2000	2005
Undervisning	56	72	103
Bergverk og utvinning	265	219	338
Reiseliv (hotell, restaurant og transport)	195	310	310
Offentlig forvaltning	139	117	135
Varehandel	48	84	105
Bygg og anlegg	68	145	242
Andre*	84	136	143
Sum	855	1083	1376

Kilde: Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen 2005. Data er innhentet ved en spørreundersøkelse.

\*Industri, finansiell tjenesteyting og forsikring, andre sosiale og personlige tjenester, helse- og sosialtjenester, eiendomsdrift.

Sysselmannen mener at spørsmålet om utvikling av et livsløpssamfunn vil bli aktualisert jo flere personer som bor og arbeider på Svalbard over tid. Det gjelder både utenlandske og norske statsborgere som bor hele eller store deler av sitt liv på øygruppen.<sup>60</sup> Tall fra befolkningsregisteret viser at 8 prosent av befolkningen i 2006 hadde bodd på Svalbard i mer enn 20 år, 7 prosent i 11–20 år og 17 prosent i 6–10 år. De resterende 68 prosent hadde en botid på 1–5 år.<sup>61</sup> Det foreligger ikke statistikk som viser hvordan botiden på Svalbard endrer seg over år.<sup>62</sup>

#### 4.1.4 Sikrer arbeids- og næringslivet på Svalbard opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen?

##### Longyearbyen og Svea

Tabell 4 viser at antall årsverk i Longyearbyen og Svea økte betydelig i perioden 1995–2005, om lag 60 prosent. Mesteparten av veksten kan tilbakeføres til en aktivitetsøkning i privat sektor, som gruvedrift og bygg og anlegg.<sup>63</sup> Aktiviteten innen bergverksdrift og utvinning gikk noe tilbake fra 1995 til 2000. Etter dette ble det registrert en økning i antall årsverk igjen, en konsekvens av utbyggingen av kullgruven Svea Nord.<sup>64</sup> Aktivitetsnivået målt i antall årsverk var i denne perioden på sitt høyeste i 2005.

Det var nesten en fordobling av antall årsverk i kategorien undervisning på Svalbard fra 1995 til 2005. Reiselivssektoren hadde også en betydelig økning i antall årsverk fram til 2000, og i 2005 lå det på samme nivå som i 2000.

60) Referat fra intervju med Sysselmannen 23. august 2005.

61) Kilde: Befolkningsregisteret. Tall per 29. mars 2006.

62) Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen 2005.

63) Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen 2005.

64) Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen 2005.

Andelen faste heltids- og deltidsstillinger er en indikator på stabilitet i Longyearbyen. Tall fra Longyearbyen lokalstyre viser at antallet sysselsatte i faste stillinger har økt betydelig de siste 10–15 årene, samtidig som antallet sesongengasjementer har gått sterkt tilbake. I 2005 ble 83 prosent av årsverkene (1114 årsverk) utført av personer i faste heltidsstillinger. Resten ble utført av ansatte i faste deltidsstillinger eller korttids- eller sesongengasjementer.<sup>66</sup>

##### Næringenes betydning for opprettholdelse av et stabilt familiesamfunn

Longyearbyen lokalstyre analyserer årlig de ulike næringenes og virksomhetenes betydning for å opprettholde et stabilt familiesamfunn i Longyearbyen.<sup>67</sup>

Kullvirksomheten på Svalbard er svært viktig for at det skal være et stabilt familiesamfunn. Longyearbyen lokalstyre anslår at ca. 50 prosent av alle årsverk i Longyearbyen baseres på denne næringen. Om lag 35 prosent av barna som går i barnehage og skole, har fedre som arbeider i gruvene.<sup>68</sup>

Forskning og høyere undervisning utgjør den andre basisnæringen i Longyearbyen. Analysen fra Longyearbyen lokalstyre viser at 84 prosent av årsverkene i kategorien forskning og høyere undervisning blir utført av fastboende heltidsansatte i 2005. Resten utføres av sesongansatte og ansatte i faste deltidsstillinger. Økningen i andelen faste stillinger går parallelt med økningen i antallet årsverk i kategorien som helhet. Bare

65) Basert på Statistisk sentralbyrås næringsgruppering.

66) Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen 2005.

67) Longyearbyen lokalstyre: Samfunns- og næringsanalysen for Svalbard 1991–2005.

68) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

**Tabell 5 Forskningsdøgn fordelt på norske og utenlandske forskningsstasjoner\* i Ny-Ålesund. 2000–2006.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norske forskningsstasjoner	4735	4057	4873	4421	4076	3012	3670
Utenlandske forskningsstasjoner	5296	4510	5040	5531	5404	5523	5800
Forskerdøgn totalt	10031	9383	9913	9952	9480	8535	9470

Kilde: Kings Bay.

\*Ifølge Kings Bay trenger ikke forskere komme fra landet som stasjonen er registrert på. Forskere som ikke er tilknyttet noen av de andre landenes stasjoner, registreres på stasjonen til Norsk Polarinstitutt.

ved Universitetssenteret på Svalbard har det i perioden fra 1995 til 2005 vært en økning fra 14 til 51 årsverk.<sup>69</sup>

Reiselivet utgjør den tredje hovednæringen i Longyearbyen. Aktivitetsutviklingen innen turistnæringen, målt i antall årsverk, økte i perioden fra 1995 til 2000 og har siden vist en stabil utvikling. Parallelt økte antallet gjestedøgn med 134 prosent, fra 32 700 til 76 600 i Longyearbyen fra 1995 til 2005. Veksten var sterkest fra 1995 til 2000.<sup>70</sup>

86 prosent av årsverkene innen offentlig forvaltning og service ble i 2005 utført av ansatte i faste heltidsstillinger.<sup>71</sup> Denne fjerde basisnæringen er også en viktig stabiliserende faktor i Longyearbyen.

Næringslivet er mer differensiert i dag enn tidligere på Svalbard, og de mange virksomhetstypene bidrar til helårsbosetting i Longyearbyen. Svalbardsamfunnet er mindre avhengig av kulldriften enn tidligere, men kulldriften har fortsatt en stor betydning for å opprettholde et familiesamfunn i Longyearbyen og for en robust norsk bosetting på øygruppen. Dersom planene for produksjon og uttak av kull fra gruvene i Svea følges, er det ennå nok kull til 10–11 års drift.<sup>72</sup>

Kategoriene undervisning, forskning og reiseliv bidrar i større grad enn tidligere til å opprettholde en stabil norsk bosetting på øygruppen.

### Ny-Ålesund

Selskapet Kings Bay i Ny-Ålesund er underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Selskapet har som mål å yte tjenester til forskning og fremme forskning og vitenskapelig virksomhet, og dessuten bidra til å utvikle Ny-Ålesund som en internasjonal arktisk, naturvitenskapelig forskningsstasjon.<sup>73</sup> Selskapet sikrer norsk bosetting i Ny-Ålesund. I 2006 var det 23 fast ansatte og 11 sesongarbeidere i selskapet Kings Bay.<sup>74</sup> Norsk forskningsaktivitet i Ny-Ålesund sikrer også norsk tilstedeværelse på Svalbard utenfor Longyearbyen. Ni nasjoner har faste stasjoner i Ny-Ålesund.<sup>75</sup>

Ifølge Forskningsrådet medfinansierer ikke Nærings- og handelsdepartementet polarforskningen, men finansierer forskningsinfrastrukturen i Ny-Ålesund via Kings Bay. Det er først og fremst Miljøverndepartementet som finansierer polarforskningen via øremerkede midler, blant annet til forskning på klima og miljø. I tillegg kommer det øremerkede midler til polarforskning fra Kunnskapsdepartementet.<sup>76</sup> Ifølge Kunnskapsdepartementet bidrar også bevilgningene til universiteter, høyskoler, UNIS, Norsk Polarinstitutt, NILU og Statens kartverk til forskningsaktiviteten i Ny-Ålesund.<sup>77</sup>

Tabell 5 viser at det har vært en nedgang i antall forskningsdøgn i Ny-Ålesund i perioden fra 2000 til 2006.

Nedgangen i registrerte forskningsdøgn skyldes redusert aktivitet ved de norske forskningsstasjo-

69) Kilde: Universitetssenteret på Svalbard.

70) Kilde: Svalbard Reiseliv AS.

71) I kategorien inngår Avinor, Longyearbyen postkontor, Svalbard Næringsbygg AS, Longyearbyen lokalstyre, Svalbard Samfunnsdrift, Svalbard likningskontor, Bergmesteren på Svalbard, Statsbygg Nord, Sysselmannen, Tromsø trygdekontor, avdeling Svalbard, Longyearbyen skole, Longyearbyen sykehus og Svalbard kirke.

72) Longyearbyen lokalstyre: *Samfunns- og næringsanalysen 2005*.

73) Kings Bays vedtekter, jf. § 1 (*Strategisk plan Kings Bay AS 2004–2007*).

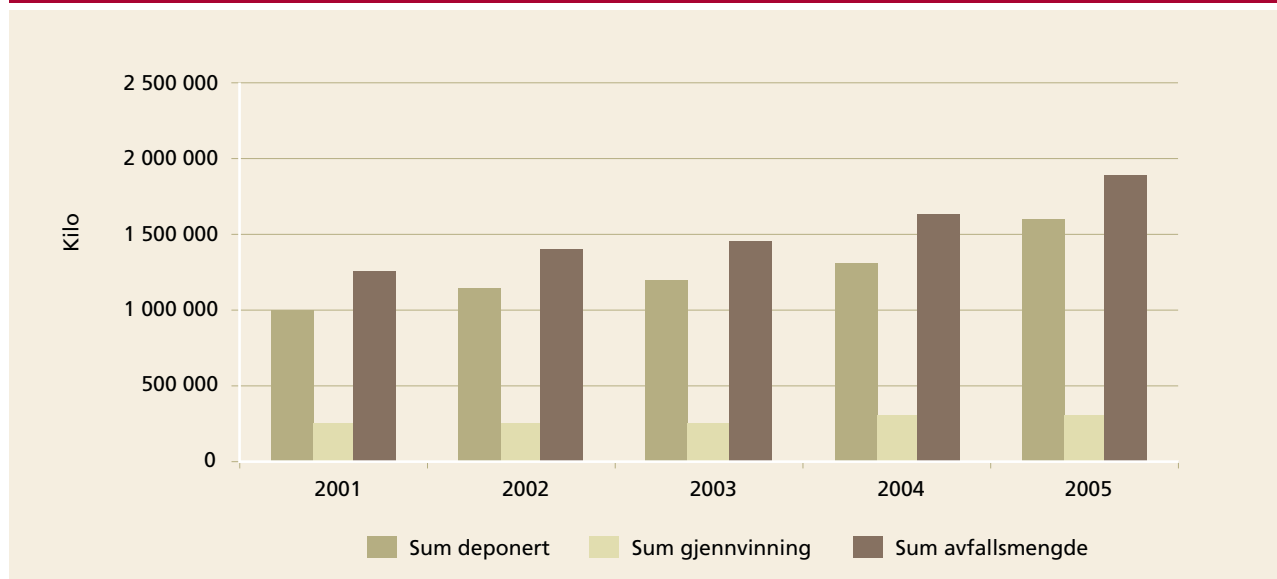
74) Kilde: Kings Bay AS.

75) Referat fra Riksrevisjonens møte med Norsk Polarinstitutt 24. januar 2006.

76) Referat fra Riksrevisjonens møte med Norges forskningsråd 29. mai 2006.

77) Brev fra Kunnskapsdepartementet 30. mars 2007.

Figur 2 Avfall og deponi i Longyearbyen. Kilo. 2001–2005



Kilde: Sysselmannen på Svalbard.

nene fram til 2005. Ved de utenlandske stasjonene har aktiviteten vært mer stabil og viser en svak økning i samme periode.

Norsk Polarinstitutt mener at Kunnskapsdepartementet burde vært mer synlig og aktiv i Ny-Ålesund, og av forskningshensyn også drevet Kings Bay. I dag er forvaltningen av Ny-Ålesund ikke hensiktsmessig nok organisert, og det er særlig forskningen som taper på det.<sup>78</sup> Kings Bay peker på Kunnskapsdepartementets mer perifere rolle enn Nærings- og handelsdepartementet i styringen og samarbeidet med Kings Bay. Etter selskaps oppfatning kan enda flere forskningsprosjekter legges til Ny-Ålesund.<sup>79</sup>

Norsk Polarinstitutt peker også på at Norge har investert i tung og kostbar infrastruktur, blant annet i nytt marinlaboratorium i Ny-Ålesund. Ifølge instituttet har både embetsverket og forskningsmiljøene sett med bekymring på at norsk forskningsaktivitet er redusert i Ny-Ålesund de senere årene, samtidig som den utenlandske forskningsaktiviteten har økt.<sup>80</sup>

#### 4.1.5 Har Longyearbyen en miljøforsvarlig bosetting?

Miljøverndepartementet, Justis- og politidepartementet, Sysselmannen, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk Polarinstitutt og Longyearbyen lokalstyre uttaler i intervju at Longyearbyen i

dag ikke kan karakteriseres som en miljøforsvarlig bosetting på grunn av behandlingen av avfall og deponi, manglende måling av luftforurensning fra kraftverk, kloakkutslipp fra Longyearbyen og økningen i innbyggertallet.<sup>81</sup>

#### Avfall og deponi

Det produseres mye søppel i Longyearbyen, blant annet på grunn av all emballasjen i forbindelse med forsyninger og frakt av utstyr til øygruppen.<sup>82</sup> Figur 2 viser at den totale avfallsmengden økte i perioden 2001–2005. Økningen fra 2004 til 2005 er på om lag 17 prosent. Forklaringen er økt byggeaktivitet og befolkningsøkning i Longyearbyen. Fram til 2003 lå veksten i avfallsmengden på fastlandet på rundt 4 prosent per år, mens veksten på Svalbard lå på rundt 9 prosent per år. Mengden av husholdningsavfall er også noe større enn for gjennomsnittet på fastlandet – 375 kilo per innbygger på Svalbard mot 365 kilo for resten av landet.<sup>83</sup>

Fram til 2004 økte mengden av avfall som gikk til gjenvinning. Økningen var likevel ikke større enn økningen i den samlede avfallsmengden. Fra 2004 til 2005 ble det målt en nedgang fra 312 til 305 tonn avfall til gjenvinning, om lag 2 prosent.<sup>84</sup> Det nasjonale resultatmålet er at 75 prosent av den totale avfallsmengden skal gå til

78) Referat fra Riksrevisjonens møte med Norsk Polarinstitutt 24. januar 2006.

79) Referat fra Riksrevisjonens møte med Kings Bay 29. mars 2006.

80) Intervju med Norsk Polarinstitutt 10. februar 2006.

81) Intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006, Justis- og politidepartementet 13. september 2006, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006 og Sysselmannen 30. mars 2006.

82) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

83) Longyearbyen lokalstyre: *Avfallsplan for Longyearbyen 2005–2010*.

84) Brev fra Sysselmannen 4. oktober 2006.



Longyearbyen. Foto: Birgitte Heneide

gjenvinning innen 2010. Utviklingen i Longyearbyen viser en nedgang i den totale avfallsmengden som går til gjenvinning, fra ca. 21 prosent i 2001 til ca. 16 prosent i 2005.

Statens forurensningstilsyn har inntrykk av at avfallsdeponering aksepteres i større grad på Svalbard enn på fastlandet. Avfall er i tillegg godt synlig i Longyearbyen, til tross for at det gjennomføres jevnlig oppryddingsaksjoner. Statens forurensningstilsyn oppgir at det er vanskelig å forbedre avfallshåndteringen, slik at mindre avfall kommer på avveie og blir avhendet på en ukontrollert måte.<sup>85</sup> Longyearbyen lokalstyre oppgir også at kildesorteringen i Longyearbyen kunne vært bedre.<sup>86</sup>

Lokalstyret vedtok høsten 2005 "Avfallsplan for Longyearbyen 2005–2010". Denne planen er det styrende dokumentet som skal sikre at avfallshåndteringen samsvarer med de nasjonale miljømålene for Svalbard. Om lag 40 tiltak er beskrevet i denne planen. Flere av tiltakene var per november 2006 i ferd med å bli satt ut i livet.<sup>87</sup> Det gjelder blant annet tiltak knyttet til

- forebygging av avfall
- kildesortering og behandling av avfall
- oppsamling, innsamling og transport

85) Referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

86) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

87) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Longyearbyen lokalstyres årsberetning 2005, referat fra møte i Bydrift Longyearbyen – Gjennomgang av tiltak i avfallsplanen, datert 24. november 2006.

- informasjon, kommunikasjon, holdninger og service
- tiltak ved avfallsbehandlingsanleggene

### Ingen måling av luftforurensning fra kraftverkene i Longyearbyen

Det foregår ingen systematiske målinger og overvåkning av utslipp fra kraftverket i Longyearbyen.<sup>88</sup> Det er også mangelfull rensing av utslippene fra kraftverket i Longyearbyen, bare partikkelrensing og ikke rensing av svovel.<sup>89</sup> Kraftverket i Longyearbyen fikk sin konsesjon i 1983, og utslippsgrensene som da ble angitt, omfattet bare svoveldioksid og støv. Det er ikke utarbeidet regelverk som angir grenseverdier for andre typer utslipp fra kraftverket.<sup>90</sup> Statens forurensningstilsyn ønsker en klarere hjemmel for å regulere alle forurensende deler av virksomheten.<sup>91</sup>

Statens forurensningstilsyn opplyser at det kan bli aktuelt å skjerpe kravene og stille utslippskrav til kraftverket i Longyearbyen når ny konsesjon skal tildeles.<sup>92</sup>

### Kloakkutslipp fra Longyearbyen

Kloakk fra bosettingen i Longyearbyen slippes i dag urensset ut i fjorden.<sup>93</sup> Det foregår ingen måling av avløpsmengdene, og det finnes ikke data som viser omfanget av og utviklingen av avløpsmengdene.<sup>94</sup> Det er ikke utarbeidet et eget regelverk for Svalbard med grenseverdier for utslipp fra bosettingen i Longyearbyen.<sup>95</sup>

Fordi befolkningen i Longyearbyen er på snaut 2000 personer, antar en at utslippene gir liten miljørisiko, ifølge Sysselmannen.<sup>96</sup> I konsekvensutredningen av forslag til forskrift om miljøgifter, avfall og gebyrer for avløp og avfall på Svalbard fra 2001, framhever Statens forurensningstilsyn at miljøproblemene er begrenset, og

88) Kilder: Brev fra Statens forurensningstilsyn 23. oktober 2006, Sysselmannen 4. oktober 2006.

89) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

90) Referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

91) Brev fra Statens forurensningstilsyn 23. oktober 2006.

92) Brev fra Statens forurensningstilsyn 23. oktober 2006 og referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

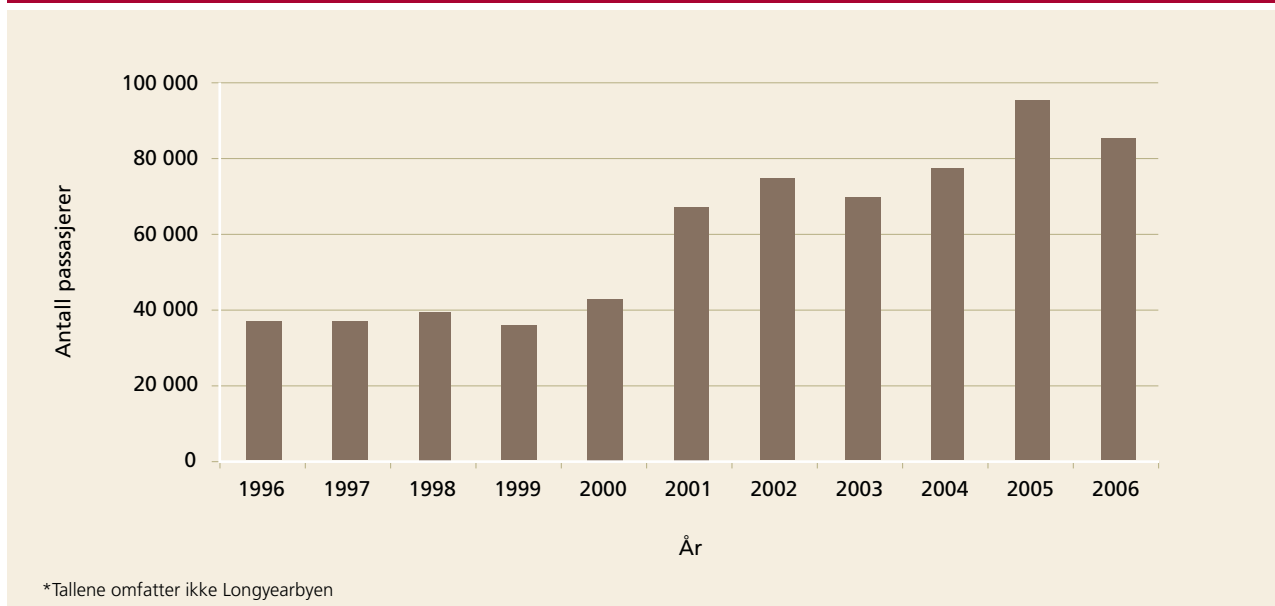
93) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

94) Brev fra Sysselmannen 1. september 2006.

95) Referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

96) Brev fra Sysselmannen 1. september 2006.

Figur 3 Antall personer som gikk i land fra turistskip.\* 1996–2006



Kilde: Sysselmannen på Svalbard.

at forholdsvis små mengder avløpsvann slippes ut i fjorden. Longyearbyen er imidlertid ikke sikret mot uønsket utslipp av kjemikalier gjennom avløpsnettet.<sup>97</sup>

#### Befolkningsøkning i Longyearbyen

Befolkningsveksten i Longyearbyen er ifølge Sysselmannens miljøvern avdeling større enn forventet, og Longyearbyen har vokst ut over det omfanget Stortinget la til grunn.<sup>98</sup> Parallelt med befolkningsøkningen øker miljøutfordringene i Longyearbyen. Det er uklart om dagens innbyggertall er på et nivå som av miljøhensyn ikke bør økes ytterligere. Hvor tålegrensen går, er ikke kjent.<sup>99</sup> Hvilke konsekvenser befolkningsveksten har for miljøet, er ikke vurdert.

Befolkningen øker raskt og skaper et press på områdene rundt Longyearbyen, blant annet som følge av økt motorferdsel med flere biler og snøskutere. Etter Direktoratet for naturforvaltning vurdering kan samfunnsutviklingen øke presset på å utvide eksisterende planområder og opprette nye.<sup>100</sup> Det kan gå på bekostning av den overordnede målsettingen om å bevare Svalbards uberørte villmark.

97) Konsekvensutredning av forslag til forskrift om miljøgifter, avfall og gebyrer for avløp og avfall på Svalbard. Statens forurensningstilsyn 2001.

98) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006, Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

99) Referat fra intervju med Miljøvern departementet 14. september 2006.

100) Referat fra intervju med Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006.

”Arealplan for Longyearbyen 1998–2002” ble godkjent av Miljøvern departementet 13. mars 2000. I Svalbardmiljøloven § 49 står det at planansvarlige minst hvert fjerde år bør vurdere om arealplanen skal revideres, og at planen, eller deler av den, skal tas opp til revisjon hvis forholdene gjør det påkrevd. ”Arealplan for Longyearbyen 1998–2002” ble utarbeidet av Svalbard Samfunnsdrift i henhold til forskriften om arealplanlegging i bosettingene på Svalbard.<sup>101</sup> Det skjedde før innføringen av Longyearbyen lokalstyre i 2002, og planen er derfor ikke utformet etter dagens lovverk.<sup>102</sup> Fordi arbeidet med revidering av arealplanen ikke er gjennomført, ble den planlagte biologiske mangfoldskartleggingen for Longyearbyen utsatt til høsten 2006. Denne kartleggingen skal gjennomføres av Longyearbyen lokalstyre i samarbeid med Sysselmannen.<sup>103</sup> I følge Miljøvern departementet skal Sysselmannen ha ansvaret for oppfølging og veiledning av Longyearbyen lokalstyre i plan sammenheng. Dette tilsvarer systemet på fastlandet, der fylkesmannen primært skal bistå kommunene.<sup>104</sup>

#### 4.1.6 Nå målene for miljøforsvarlig næringsvirksomhet?

I de senere årene har det vært en stor økning i antall turister til Svalbard. Det har ført til flere

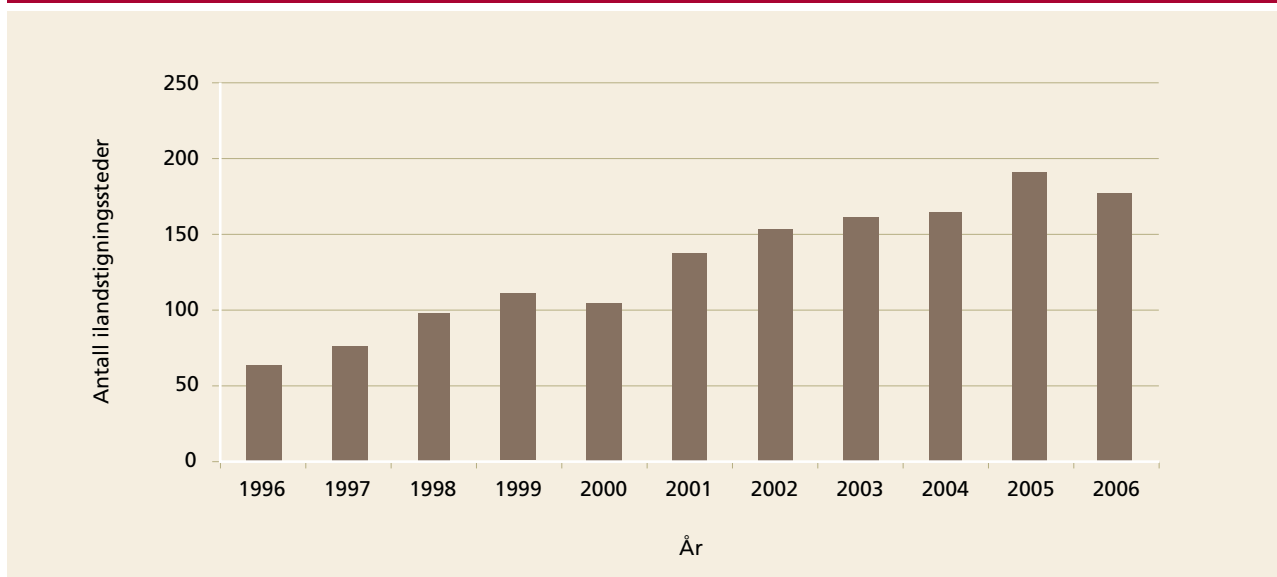
101) Gitt ved kgl.res. 24. januar 1997.

102) Referat fra intervju med Miljøvern departementet 14. september 2006 og Sysselmannen 30. mars 2006.

103) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006 og Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

104) Brev fra Miljøvern departementet 3. april 2007.

Figur 4 Antall ilandstigningssteder fra turistskip. 1996–2006



Kilde: Sysselmannen på Svalbard.

ilandstigningssteder fra skip, da det er ferdsel til deler av øygruppen som tidligere ikke var tilgjengelige. Det er også økt ferdsel med snøskutere. Turismen øker faren for skader på miljøet, både ferdselsslitasje på vegetasjon og slitasje på kulturminnene rundt om på øygruppen.

Cruisefrafikken til Svalbard har økt sterkt i perioden fra 1996 til 2006. Fra 2000 til 2006 er antall personer som har gått i land på Svalbard fra turistskip, nær fordoblet, fra 44 000 personer til 87 000 personer. Fra år 2000 til 2006 har antallet ilandstigningssteder økt fra 104 til 177.

Ifølge Sysselmannen respekterer turistnæringen i all hovedsak de miljøbegrensningene som gjel-

der for Svalbard, ikke minst fordi turistnæringen selv ønsker en miljøprofil. Sysselmannen har gitt signaler om at det er ønskelig å begrense cruisefrafikken østover, og holde den på vestsiden av øygruppen og i Isfjorden av miljø- og sikkerhetsgrunner.<sup>105</sup>

Sysselmannen mener det i liten grad er gitt signaler fra Nærings- og handelsdepartementet eller andre på hva som er bærekraftig turisme.<sup>106</sup>

Miljøverndepartementet mener det er behov for en konkretisering av hva gjeldene miljømål innebærer når det gjelder hva som er akseptabel påvirkning, og rask iverksettelse av effektive tiltak som kan begrense miljøpåvirkning og miljørisiko. Departementet mener det også er et klart behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel. Begrensningene i kunnskapsgrunnlaget og mulighetene til å oppdage skade som følge av ferdselsslitasje tidlig nok, understreker behovet for bedre kunnskap på dette feltet, men også viktigheten av at effektive tiltak basert på føre-var prinsippet iverksettes tidnok.<sup>107</sup>

#### Kull

Sysselmannen opplyser at den største miljøutfordringen med kulldriften er utskipingen av kull og faren for ulykker i den forbindelse. Det er imidlertid etablert et strengt regime for utskipingen av kull, og fra og med sommeren 2006 er skips-



Ny-Ålesund. Foto: Birgitte Heneide

105) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

106) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

107) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.



trafikken overvåket av Sysselmannen for å sikre at utskipingen er i tråd med de strenge reglene.<sup>108</sup> Miljøverndepartementet påpeker at selv om det er etablert strenge regler og risikoreduserende tiltak, foregår seilingen i trange og vanskelige farvann gjennom områder med store naturverdier som er svært sårbare for oljesøl.<sup>109</sup>

I forbindelse med gruvedrift i og rundt Longyearbyen er det konstatert sur avrenning, og selskapet Store Norske har iverksatt flere prosjekter for å begrense avrenningsskader på naturen.<sup>110</sup> Statens forurensningstilsyn laget i 1998 en rapport og et handlingsprogram med liste over tiltak som skulle iverksettes for å hindre sur avrenning fra tidligere gruvedrift. Sysselmannen har gjennomført en rekke av tiltakene og rapporterer jevnlig om gjennomføringen. Både Statens forurensningstilsyn og Sysselmannen mener at sur avrenning ikke lenger regnes som en stor miljøutfordring, og det er derfor ikke et tema med spesielt fokus på Svalbard.<sup>111</sup> Støvflukt bidrar til spredning av miljøgifter og er i tillegg et estetisk problem. Problemet med støvflukt er mindre på grunn av færre transportledd, omlastinger og lagringsplasser enn tidligere.<sup>112</sup>

Bestemmelser i Svalbardmiljøloven stiller krav til utslippsmålinger og undersøkelser fra kullvirksomheten på Svalbard. I den nye tillatelsen som ble gitt i mai 2006, er selskapet Store Norske pålagt å følge opp dette.<sup>113</sup>

Store Norske viser til at avfallshåndteringen i Svea ikke har vært tilfredsstillende. Selskapet arbeider med en egen avfallsplan for Svea.<sup>114</sup>

Norsk Polarinstitutt mener at veksten i cruisetrafikken er et alvorligere problem for miljøet på Svalbard enn kulldriften. Sistnevnte er konsentrert til få områder der det gjøres tunge inngrep, mens cruiseturismen foregår spredt over hele øygruppen.<sup>115</sup>

108) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

109) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

110) Sur avrenning er forurenset vann med lav pH og høyt innhold av tungmetaller.

111) Referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

112) Kilde: <http://www.snsk.no>.

113) Referat fra intervju med Statens forurensningstilsyn 29. mai 2006.

114) Kilde: <http://www.snsk.no>.

115) Referat fra intervju med Norsk Polarinstitutt 25. januar 2006.

## Forskning

Det er mange forskere som opererer på Svalbard, og som ferdes over store deler av øyriket.<sup>116</sup> Det foreligger ikke en samlet oversikt over antallet forskere og statistikk som kan si noe om i hvilken grad forskningsaktiviteten er miljøforsvarlig eller ikke. Kunnskapsdepartementet peker på at det finnes mye kunnskap tilgjengelig, blant annet gjennom egne prosjekter som tar sikte på å gi en framstilling av status for norsk polarforskning. Norges forskningsråd har finansiert et prosjekt gjennomført av forskningsinstituttet NIFU (nåværende NIFU STEP) hvor resultatene ble publisert i 2003. Forskningsrådet vil finansiere en ny kartlegging av polarforskning med data for 2006 med oppfølging i 2010 for bl.a. å vurdere effekten av det internasjonale polaråret.<sup>117</sup>

Et annet viktig bidrag som kan forbedre statistikken over forskningsvirksomheten, er opprettelsen av Svalbard Science Forum (SSF). Særlig viktig er nettportalen som SSF er i ferd med å utvikle, der en ønsker at så mye som mulig av norsk og internasjonal forskningsvirksomhet skal innrapporteres og stilles til disposisjon.<sup>118</sup> Kunnskapsdepartementet oppgir at det er vanskelig å avgrense hva som er svalbardforskning, og viser til skillet mellom forskning på Svalbard og forskning om Svalbard. Polarforskning er et videre begrep som blant annet inkluderer Antarktis. Forskningsrådet har en sentral rolle i å utvikle informasjonsgrunnlaget om forskningsaktiviteten på Svalbard og i polarområdene. Forskningsrådet har satt fokus på tiltak for å forbedre statistikkgrunnlaget for polarforskning og svalbardforskning.<sup>119</sup>

Direktoratet for naturforvaltning mener at Sysselmannen bør behandle søknader om forskning samlet, ikke fortløpende. Det vil i større grad sikre et godt faglig samarbeid og et bedre samarbeid om logistikk, slik at ferdselen reduseres og overlappende forskningsaktivitet begrenses. Direktoratet for naturforvaltning ser positivt på at sysselmannsembetet har varslet at de vil benytte denne framgangsmåten i forbindelse med søknadsbehandlingen for Det internasjonale polaråret (2007–2008).<sup>120</sup>

116) Referat fra intervju med Sysselmannen 11. august 2005.

117) Brev fra Kunnskapsdepartementet 30. mars 2007.

118) Brev fra Kunnskapsdepartementet 14. februar 2007.

119) Brev fra Kunnskapsdepartementet 14. februar 2007.

120) Referat fra intervju med Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006.

## Ny-Ålesund som "grønn" forskningsstasjon

Norsk Polarinstitutt konsekvensutredning fra 2006 peker fortsatt på at det mangler systematisk overvåkning av de lokale effektene av infrastruktur og aktiviteter i Ny-Ålesund.

I 1998 ble det utarbeidet en rapport (EIA 1998)<sup>121</sup> som konkluderte med at den menneskelige aktiviteten i Ny-Ålesund hadde store konsekvenser for miljøet i og rundt Ny-Ålesund. Det ble foreslått 12 tiltak der hensikten var å redusere denne påvirkningen til et minimum og forhindre at områdets kvaliteter som referanseområde for klima- og miljørelatert forskning ble redusert.

St.meld. nr. 9 (1999–2000) viser til EIA 1998 og de foreslåtte tiltakene. I stortingsmeldingen er det forutsatt at Kings Bay i samarbeid med forskningsmiljøene og andre berørte interesser sørger for at nødvendige tiltak iverksettes for å sikre at Ny-Ålesund fortsatt bevares som et referanseområde for klima- og miljørelatert forskning.

I følge brev fra Nærings- og handelsdepartementet er en rekke tiltak gjennomført. Blant annet har Kings Bay AS sørget for gode rutiner for avfallshåndtering med null deponering i Ny-Ålesund, samt ekskludert all annen turisme enn dagsturisme med båt.<sup>122</sup>

Norsk Polarinstitutt utarbeidet i 2006 en oppdatering og evaluering av EIA 1998: "*Environmental Impact assesment of the research activities in Ny-Ålesund*" (EIA 2006). En hovedkonklusjon i EIA 2006 er at rapporteringen fortsatt er mangelfull, og at det ikke foregår en overvåkning av miljøtilstanden i Ny-Ålesund knyttet til mål og grenseverdier: "Without data about the state of the local environment and disturbances in the scientific measurements, it is hard to assess whether the high environment standards for Ny-Ålesund are met or not and whether the implemented measures have had the intended impacts."<sup>123</sup> Det etterlyses spesielt data om luftforurensningen og data for å kunne bedømme tilstanden på vegetasjonen.

Den manglende rapporteringen og overvåkingen av miljøtilstanden i Ny-Ålesund har som kon-

sekvens at det ikke er mulig å legge fram ny og oppdatert informasjon om miljøtilstanden i Ny-Ålesund. I EIA 2006 anbefales derfor følgende: "Ny-Ålesund needs to work in a more systematic way with the environmental performance of the station. It is paramount to initiate a monitoring programme that can document the local activities and their effects."<sup>124</sup>

På grunn av den manglende systematiske rapporteringen og overvåkingen av miljøtilstanden i Ny-Ålesund, kan effektene av tiltakene som er fremmet i EIA 1998 bare evalueres indirekte. Det blir konkludert med at 4 av 13 tiltak ikke er gjennomført:

- Det er ikke fastsatt en grense for antall personer i Ny-Ålesund med tanke på hva som er miljøforsvarlig.
- Det er ikke gjennomført tiltak for å redusere eller stabilisere de lokale utslippene i Ny-Ålesund.
- Det er heller ikke gjennomført tiltak for å redusere antallet og størrelsen på turistskip som anløper Ny-Ålesund.
- Det er ikke etablert systematisk rapportering og overvåkning av miljøtilstanden i Ny-Ålesund, slik at en effektivt kan måle effekten av tiltakene som er fastsatt i EIA 1998.<sup>125</sup>

Når det gjelder grenseverdier, har diskusjonen, ifølge Kunnskapsdepartementet, dreid seg om hvorvidt det skal settes en øvre grense for den totale aktiviteten i Ny-Ålesund. Dette ble anbefalt vurdert i den første konsekvensutredningen i 1998 – i lys av en sterk økning i aktiviteten i årene før. Siden har aktiviteten i Ny-Ålesund gått noe ned og gjort dette mindre aktuelt. Den nye konsekvensutredningen anbefaler at diskusjonen om en øvre grense for total aktivitet, for eksempel overnattingsdøgn, bør fullføres.<sup>126</sup>

I intervju med Kings Bay kommer det fram at de også etterlyser et miljøovervåkningsprogram for å sikre systematisk innsamling av data som kan vise endringer i lokalmiljøet over tid.<sup>127</sup>

Tall fra Kings Bay viser at antallet passasjerer som går i land i Ny-Ålesund fra turistskip, øker

124) Norsk Polarinstitutt (2006): *Environmental impact assessment of the research activities in Ny-Ålesund 2006*.

125) Norsk Polarinstitutt (2006): *Environmental impact assessment of the research activities in Ny-Ålesund 2006*.

126) Brev fra Kunnskapsdepartementet 14. februar 2007.

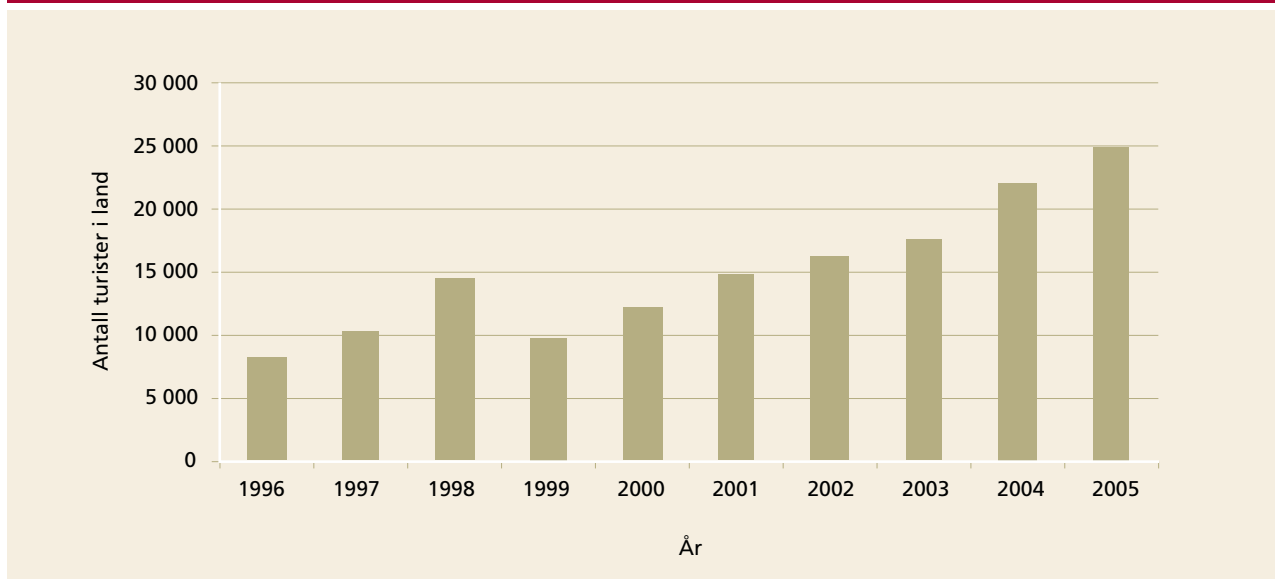
127) Referat fra intervju med Kings Bay 29. mars 2006.

121) *Environmental Impact Assessment: Ny-Ålesund international scientific research and monitoring station, Svalbard* (EIA 1998).

122) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet 4. april 2007.

123) Norsk Polarinstitutt (2006): *Environmental impact assessment of the research activities in Ny-Ålesund 2006*.

Figur 5 Antall turister som gikk i land i Ny-Ålesund. 1996–2005



Kilde: Kings Bay.

betydelig. Fra 1996 til 2005 ble antallet tredoblet, fra om lag 8200 til om lag 25 000, se figur 5.<sup>128</sup>

Anløpet av turistskip har gått i bølger. I 2005 ble det registrert 138 skip med anløp i Ny-Ålesund. Det er det høyeste registrerte antallet i perioden 1996–2005. I tillegg til at flere skip kommer til stedet, tar de med stadig flere passasjerer.

For å begrense eventuelle skader på miljøet i Ny-Ålesund som følge av den økte turismen har Kings Bay laget en informasjonspakke til cruiseskippene som gjennomgås med turistene før de går i land.<sup>129</sup>

Kings Bay har et krav fra Nærings- og handelsdepartementet om å drive selskapet i balanse. Cruisetraffikken i Ny-Ålesund er i denne sammenhengen en viktig inntektskilde for selskapet, samtidig som cruisetraffikken kan påvirke miljøet og i noen grad antas å innebære en risiko for å forringe områdets kvaliteter som referanseområde for klima- og miljørelatert forskning.

Når det gjelder et mulig tiltak for å redusere antallet og størrelsen på turistskip, peker Kings Bay på utfordringen med at slike anløp er en inntektskilde for selskapet, samtidig som de gir miljøutfordringer. I dag kjenner ingen grenseverdien for hvor mye miljøet tåler i Ny-Ålesund. Kings Bay peker videre på at EIA 1998 signali-

serte færre skipsanløp, men at utviklingen i stedet går mot flere skipsanløp i Ny-Ålesund.<sup>130</sup>

Nærings- og handelsdepartementet sier i et intervju at det foreløpig er opp til Kings Bay å avgjøre spørsmålet om en eventuell begrensning i cruisetraffikken, i samråd med The Ny-Ålesund Science Managers Committee (NySMAC).<sup>131</sup> NySMAC ble etablert i 1994 for å fremme samarbeid og koordinering blant aktørene i Ny-Ålesund. Komiteen ble etablert av forskningsaktørene i Ny-Ålesund selv. Norsk Polarinstitutt har sekretariatet for komiteen. Kings Bay deltar som observatør.<sup>132</sup>

#### 4.1.7 Vurdering av målet om en god samfunnsutvikling på Svalbard

Innbyggertallet på Svalbard er større enn det Stortinget forutsatte i Innst. S. nr. 196 (1999–2000). I 2006 er befolkningen på 1929 innbyggere. Undersøkelsen viser at det ikke er gjort en vurdering av de konsekvensene befolkningsveksten har på miljøet i og rundt Longyearbyen. Det stilles spørsmål om det bør foretas en miljøkartlegging for å avdekke om befolkningsveksten har negative konsekvenser for miljøet i og rundt Longyearbyen.

Sammenlignet med fastlandet avviker svalbardsamfunnet på flere indikatorer når det gjelder befolkningssammensetningen. Andelen barn,

128) Brev fra Kings Bay 17. august 2006.

129) Brev fra Nærings- og handelsdepartementet 4. april 2007.

130) Referat fra intervju med Kings Bay 29. mars 2006.

131) Referat fra intervju med Nærings- og handelsdepartementet 12. september 2006.

132) Referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet 15. mars 2006.

eldre og kvinner er mindre i Longyearbyen enn i kommuner på fastlandet. Longyearbyen kan likevel karakteriseres som et familiesamfunn, basert på befolknings sammensetningen og et godt tjenestetilbud rettet mot familier, barn og unge. Undersøkelsen viser at antallet eldre ikke har økt i perioden fra 1996 til 2006, og at det ikke er tilrettelagt for innbyggere med behov for pleie- og omsorgstjenester.

Svalbard er ikke utviklet som et livsløpssamfunn. Det er imidlertid dokumentert en økning i den utenlandske befolkningen og i antallet fremmedspråklige barn i Longyearbyen. Flere enn tidligere eier sin egen bolig. Spørsmålet om et livsløpssamfunn vil ifølge flere sentrale informanter bli aktualisert jo flere som bor og arbeider over tid på Svalbard. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om målet om et "ikke-livsløpssamfunn" kan opprettholdes over tid. Det kan også stilles spørsmål om Justis- og politidepartementet bør vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes i forhold til utviklingen på Svalbard og presset mot et livsløpssamfunn.

En stadig større andel av befolkningen mangler tilknytning til en kommune på fastlandet i den tiden de er bosatt på Svalbard. En forholdsvis høy andel av befolkningen har lang botid. Tall fra befolkningsregistret i 2006 viser at om lag 32 prosent av befolkningen har bodd på Svalbard i mer enn 6 år. Det foreligger imidlertid ikke statistikk som viser hvordan botiden endrer seg over tid. Endringer i botiden er vesentlige for å beskrive hvordan befolkningsstabiliteten utvikler seg. Mangelfull statistikk kan bidra til manglende samordning og gal bruk av virkemidler i forhold til målet om å sikre en god samfunnsutvikling på Svalbard. Det kan derfor stilles spørsmål ved at det ennå ikke er etablert pålitelig statistikk og systemer for å kartlegge endringer i botiden.

#### **Er Longyearbyen en miljøforsvarlig bosetting?**

Undersøkelsen viser at kontrollen og overvåkingen av miljøtilstanden i Longyearbyen er mangelfull. Det er utfordringer knyttet til avfallshåndteringen, blant annet mangelfull kildesortering. Avfall er i tillegg godt synlig i Longyearbyen. Det er ikke foretatt systematiske målinger og overvåking av utslipp fra kraftverket. Kraftverket utfører bare partikkelrensing og ikke rensing av svovel. Det er ikke utarbeidet regelverk som angir grenseverdier for utslipp fra kraftverket. Statens forurensningstilsyn etterlyser en klarere hjemmel for å regulere alle foruren-

sende deler av virksomheten. Kloakk fra bosettingen slippes i dag urensset ut i fjorden, og det er ingen målinger av avløpsmengden. Fordi befolkningen er på knapt 2000 personer, antas det at kloakkutslippene gir liten miljøsiko. Longyearbyen er imidlertid ikke sikret mot uønskede utslipp av kjemikalier gjennom avløpsnett. Befolkningsøkningen er også større enn det som ble lagt til grunn i Innst. S. nr. 196 (1999–2000). Det er ikke vurdert hvilke konsekvenser befolkningsveksten har på miljøet i og rundt Longyearbyen.

Undersøkelsen viser at mange sentrale informanter ikke karakteriserer Longyearbyen som en miljøforsvarlig bosetting. Lokalstyret har imidlertid iverksatt en egen avfallsplan, og flere tiltak skal gjennomføres. Longyearbyen mangler også en oppdatert arealplan. Den gamle planen ble utarbeidet før innføringen av Longyearbyen lokalstyre i 2002. Ifølge Miljøverndepartementet skal Sysselmannen ha ansvaret for oppfølging og veiledning av Longyearbyen lokalstyre i plan sammenheng. Miljøverndepartementet har imidlertid det overordnede ansvaret for å ivareta miljøet i Longyearbyen. Det kan derfor stilles spørsmål om Miljøverndepartementets oppfølging på dette området er tilstrekkelig.

#### **Bærekraftig turisme**

Cruisetrafikken er i sterk vekst når det gjelder både antall turister og antall ilandstigningssteder på Svalbard. Manglende overvåkningsdata og usikkerhet knyttet til konsekvensene av denne økningen gjør det vanskelig å vurdere om reiselivsnæringen kan karakteriseres som miljøforsvarlig. Sysselmannen mener at det i liten grad er gitt signaler fra Nærings- og handelsdepartementet eller andre om hva som er bærekraftig turisme. Selv om turistnæringen på Svalbard som oftest både respekterer miljøbegrensningene og ofte selv har en miljøprofil, kan det stilles spørsmål om begrepet bærekraftig turisme bør utredes, for å gi turistnæringen sikkerhet og forutsigbarhet om hvilke muligheter og begrensninger som legges til grunn for denne næringen på Svalbard.

#### **Forskningsaktiviteten på Svalbard og Ny-Ålesund som "grønn" forskningsstasjon**

Det finnes ingen samlet oversikt over all forskningsaktivitet på Svalbard. Polarforskning er også et vidt begrep som inkluderer et større geografisk område enn Svalbard. Det foreligger heller ikke en samlet oversikt over antallet forskere og sikker informasjon om hvorvidt forskningsak-

tiviteten er miljøforsvarlig eller ikke. En sannsynlig konsekvens av den manglende oversikten er mangelfullt logistikksamarbeid mellom forskerne og overlappende forskning. Det kan stilles spørsmål om Kunnskapsdepartementet og Sysselmannen bør utarbeide en samlet, oppdatert oversikt over forskningsaktiviteten som grunnlag for å vurdere og eventuelt begrense ferdselslitasjen på sårbar natur.

Ny-Ålesund skal være en "grønn" forskningsstasjon. Imidlertid mangler det data om status for miljøtilstanden, og det er heller ikke satt grenseverdier for hva som bør være øvre tålegrense for miljøet i området. Allerede i 1998 ble det utarbeidet en rapport som viste at den menneskelige aktiviteten i Ny-Ålesund hadde store konsekvenser for miljøet i og rundt stedet. Stortingsmelding nr. 9 (1999–2000) forutsatte at Kings Bay, i samarbeid med forskningsmiljøene og andre berørte interesser, skulle iverksette nødvendige tiltak for å sikre at Ny-Ålesund fortsatt ble bevart som et referanseområde for klima- og miljørelatert forskning og opprettholdt som en "grønn" forskningsstasjon.

Norsk Polarinstituttts konsekvensutredning fra 2006, som baserer seg på en oppdatering av evalueringen fra 1998, konkluderer med fortsatt mangelfull rapportering og at ikke det foregår overvåkning av miljøtilstanden i Ny-Ålesund knyttet til mål og grenseverdier. Det etterlyses data om luftforurensning og data for å bedømme tilstanden til vegetasjonen. Det er ikke fastsatt noen grense for antall personer i Ny-Ålesund med tanke på hva som er miljøforsvarlig. Det er ikke gjennomført tiltak for å redusere antallet og størrelsen på turistskip som anløper Ny-Ålesund.

Undersøkelsen viser at det er et stadig større behov for miljøovervåkning for å kunne fastslå status for miljøtilstanden og eventuelt sette grenseverdier for hva som bør være øvre tålegrense for miljøet i Ny-Ålesund. Det kan stilles spørsmål ved at det fortsatt ikke er etablert nødvendige systemer for miljøovervåkning som ivaretar slike behov, og som kan måle effekten av iverksatte tiltak.

Kings Bay har et krav fra Nærings- og handelsdepartementet om å drive selskapet i balanse. Cruisetrafikken i Ny-Ålesund er i denne sammenhengen en viktig inntektskilde, samtidig som det er økende miljøutfordringer med stadig flere skipsanløp og turister som går i land. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet er det opp til

Kings Bay å avgjøre spørsmålet om en eventuell begrensning i skipsanløpene i samråd med NySMAC. Det er viktig at hensynet til inntjening og økonomi på Svalbard ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav. Så lenge Kings Bay har som mål å drive selskapet i balanse, og derfor er avhengig av skipsanløp og turister for å innfri målsettingen, kan det stilles spørsmål om Nærings- og handelsdepartementet burde ta et større ansvar for en helhetlig oppfølging av Stortingets målsetting om at Ny-Ålesund skal være en "grønn" forskningsstasjon.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 20 (2004–2005) uttalte kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at det er behov for å samordne forskningsinnsatsen på Svalbard. I St.meld. nr. 9 (1999–2000) heter det at ressursene i Ny-Ålesund bør blir bedre utnyttet både av norske forskere og i utdanningssammenheng. Undersøkelsen dokumenterer en nedgang i forskningsdøgn ved norske forskningsstasjoner i Ny-Ålesund fra 2000–2005. Parallelt med denne nedgangen er det gjort betydelige investeringer i Ny-Ålesund, blant annet i et nytt marinlaboratorium. Dette har medført at norske forskningsdøgn har økt fra 2005–2006.

---

#### **4.2 I hvilken grad nås målet om å sikre et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard?**

Målet om å bevare den særegne villmarksnaturen og det uberørte miljøet på Svalbard er omfattende. Miljøverndepartementet har operasjonalisert denne utfordringen i St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Meldingen setter strategiske mål og angir til sammen ni nasjonale resultatmål for miljøvern i nordområdene og polarområdene.

For å vite om målene som er satt for miljøet er nådd, må Miljøverndepartementet ha oversikt og overvåke miljøområdet. Etter initiativ fra departementet ble det i 1999 etablert et miljøovervåkningsprogram for Svalbard og Jan Mayen.<sup>133</sup>

#### **Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen (MOSJ)**

*Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen* er et miljøovervåkningssystem som skal presentere

133) Norsk Polarinstituttts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

resultater fra ulike overvåkningsprogrammer på en standardisert måte og lage helhetlige vurderinger av miljøtilstanden på tvers av disse programmene. Systemet skal blant annet evaluere utviklingen i forhold til de nasjonale miljømålene som er satt for Svalbard, og ut fra det gi anbefalinger om behov for endret virkemiddelbruk på tvers av sektorer.

Miljøvernprogrammet leverer blant annet informasjon til resultatområde 8 i det nasjonale systemet for dokumentasjon av resultater i miljøpolitikken som er presentert i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Miljøovervåkingen på Svalbard og Jan Mayen søker å integrere forskning og overvåking.

Å dokumentere miljøtilstanden og hvordan tilstanden varierer over tid, forutsetter en systematisk og langsiktig tilnærming. Målingene må gjøres likt over et forholdsvis langt tidsrom for med sikkerhet å kunne påvise trender og for å skille mellom hva som er menneskeskapt påvirkning, og hva som er naturlige variasjoner.

Miljøovervåking kan defineres som systematisk innsamling av miljødata med etablerte metoder for å vurdere og rapportere data. Hensikten er å dokumentere miljøets tilstand, avdekke variasjoner i tid og rom (trender) og samtidig skille mellom hva som skyldes menneskelig påvirkning, og hva som har naturlige årsaker.<sup>134</sup>

Tidsseriers utsagnkraft krever en langsiktig forpliktelse. Et eksempel er forurensning i isbjørn. For isbjørn er det usannsynlig at en årlig endring på 5 prosent i forureningsnivået vil bli oppdaget før etter minimum 7 til 8 års prøvetaking. Skal en være 90 prosent sikker, kreves det 14 år med 20 prøver i året. Det er til liten hjelp å øke antallet prøver per år utover et minimumstall på om lag 10. I beste fall kan det bety 1–2 års kortere varighet før trenden er påvist. For å kunne påvise trender sikkert er det nødvendig å overvåke i tilstrekkelig mange år. Det må derfor foreligge en langsiktig forpliktelse når trendovervåkingen begynner.<sup>135</sup>

134) Samordningsgruppen for miljøovervåking 2001, hentet fra Norsk Polarinstittuts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

135) Norsk Polarinstittuts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

#### 4.2.1 Nås målet om en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark?

Ett av målene i Svalbardmiljøloven er at det skal være en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark på Svalbard. Resultatmålene fire og seks i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er en operasjonalisering av målet om tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark.<sup>136</sup>

- Omfanget av sammenhengende villmarksområder på Svalbard skal søkes opprettholdt. Et representativt utvalg av Svalbards natur skal sikres mot vesentlige inngrep og påvirkninger gjennom særskilte vernevedtak. Viktige naturverdier rundt Svalbard skal sikres.
- Transport og ferdsel på Svalbard skal ikke gi vesentlige eller varige skader på vegetasjon eller forstyrre dyrelivet. Muligheten til å oppleve naturen uforstyrret av motorisert ferdsel skal sikres, også i områder som er lett tilgjengelige for bosettingene.<sup>137</sup>

I *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er målene operasjonalisert med følgende seks indikatorer:

- Andel vernet areal innenfor de ulike biogeografiske soner på Svalbard.
- Marine områder rundt Svalbard underlagt vern og andre tiltak som beskytter naturverdier.
- Areal berørt av tyngre tekniske naturinngrep.
- Areal av områder uten motorferdsel som er lett tilgjengelige fra bosettingen på Svalbard.
- Omfanget av motorisert ferdsel på Svalbard (cruisetraffikk, helikopterflyging og snøskuterkjøring).
- Ferdselsslitasje i utvalgte områder.<sup>138</sup>

Den nye Svalbardmiljøloven med forskrifter, og de nye verneområdene som ble opprettet i årene 2002–2005, er ifølge Miljøverndepartementet to sentrale virkemidler som bidrar til å sikre bedre måloppnåelse om en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark enn tilfellet var tidligere.<sup>139</sup>

136) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006.

137) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

138) Norsk Polarinstittuts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

139) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

Miljøverndepartementet oppgir at tyngre inngrep på Svalbard er konsentrert rundt et lite antall bosettinger og gruveområder, og berører samlet sett en svært liten del av Svalbards areal. Det er ikke gjennomløpende naturinngrep mellom bosettingene, og villmarksområdene er dermed fortsatt sammenhengende og ufragmenterte over hele øygruppen. Slitasje på vegetasjon og kulturminner og forstyrrelse av dyrelivet øker imidlertid, men er ikke et gjennomgående problem.<sup>140</sup>

Et av målene som er satt i Svalbardmiljøloven, er bevaring av landskapselementer. Målet inngår ikke som en del av *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* og miljøovervåkningsprogrammet *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen*. Norsk Polarinstitutt uttrykker i intervju at dette målet bør ses som en del av målet om uberørt og sammenhengende villmark, fordi landskapselementer kan forstås som en del av villmarksbegrepet. Etter instituttets vurdering kan overvåkning av landskapselementer nedprioriteres, fordi de i stor grad er sikret gjennom omfattende vern på Svalbard. Innenfor Longyearbyens planområde vil det imidlertid være relevant å kartlegge landskapselementer slik at de kan bli vektlagt i arealplanleggingen.<sup>141</sup>

#### **Andel vernet areal innenfor de ulike biogeografiske sonene på Svalbard**

Ifølge Miljøverndepartementet var andel vernet areal innenfor de ulike biogeografiske sonene et hovedkriterium for arbeidet med opprettelse av nye verneområder på Svalbard. Det hadde sin bakgrunn i at de biologisk rikeste biogeografiske sonene (mellomarktisk tundrasone og indre fjordsone) var sterkt underrepresentert i verneområdene fra 1973.

Før opprettelsen av nye verneområder i perioden 2002–2005 var dataene som følger, basert på Arve Elvebakks soneinndeling fra 1989.<sup>142</sup> Dataene viste at for arktisk polarørkensone var 90,3 prosent vernet, for nordarktisk tundrasone var 66,8 prosent vernet, for mellomarktisk tundrasone var 12,6 prosent vernet, for indre fjordsone var 1,6 prosent vernet, og av samlet landareal var 56,8 prosent vernet.

De nye verneområdene befinner seg hovedsakelig innenfor indre fjordsone og mellomarktisk



Foto: Asgeir Helgestad/Samfoto

tundrasone, slik at disse verneandelene nå er vesentlig økt, ifølge Miljøverndepartementet. For arktisk polarørkensone er nå 90,6 prosent vernet, for nordarktisk tundrasone er 69,2 prosent vernet, for mellomarktisk tundrasone er 35,6 prosent vernet, for indre fjordsone er 48,4 prosent vernet, og av samlet landareal er 65,1 prosent vernet.

Arealberegningene er foretatt av Norsk Polarinstitutt. Overvåkning er ifølge Miljøverndepartementet lite aktuelt for denne indikatoren, fordi verneandelene bare endrer seg ved endringer i vernet areal eller som følge av langsiktige klimaendringer som forskyver de biogeografiske sonene.<sup>143</sup>

#### **Marine områder rundt Svalbard underlagt vern og andre tiltak som beskytter naturverdier**

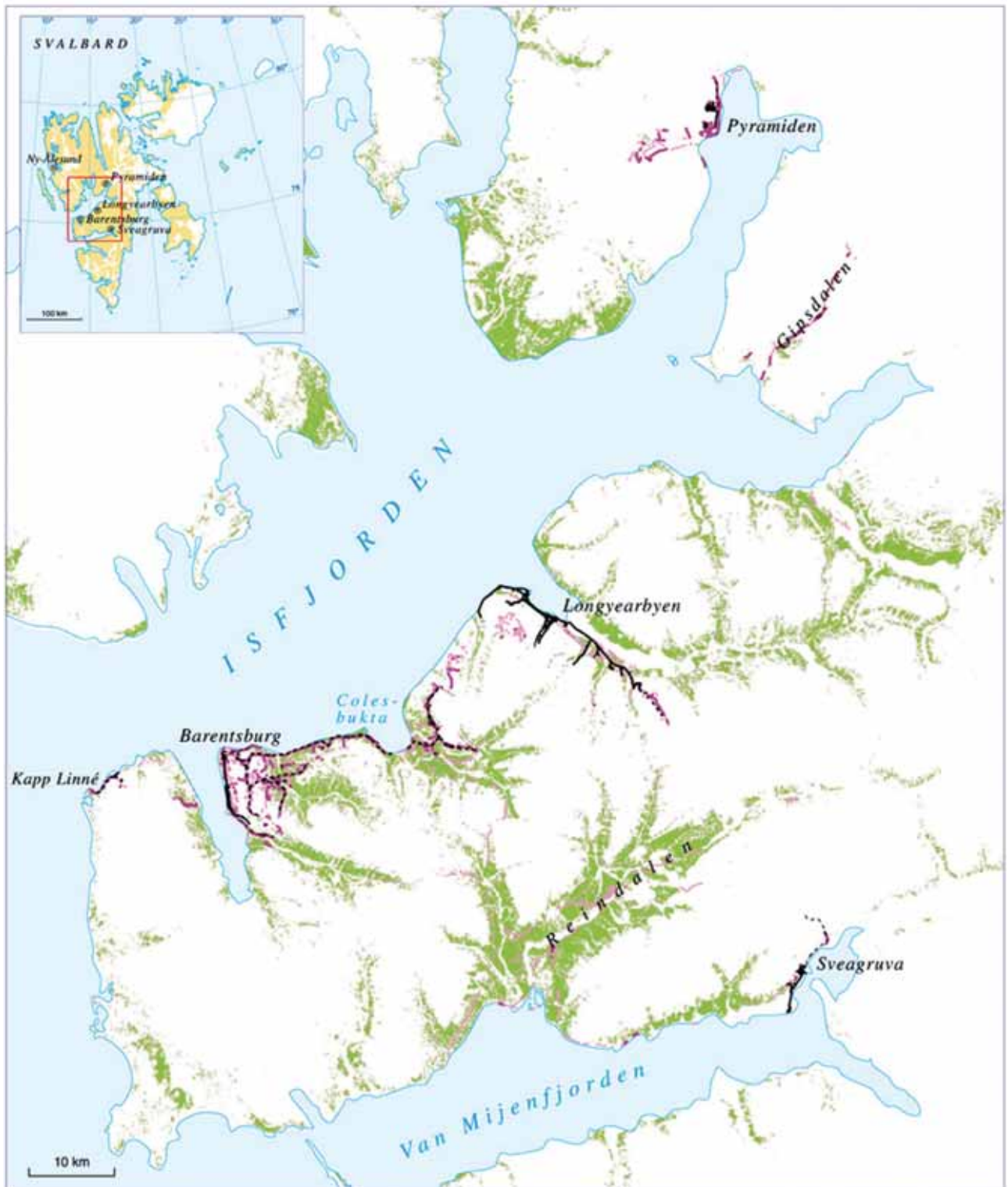
Ved utvidelsen av territorialgrensen rundt Svalbard til 12 nautiske mil fra 1. januar 2004, ble også verneområdene som var avgrenset av territorialgrensen, utvidet tilsvarende. Etter dette utgjør Svalbards territorialfarvann 90 700 km<sup>2</sup>, og 75 911 km<sup>2</sup>, eller 84 prosent, befinner seg innenfor verneområdene. Mesteparten av de vernet marine arealene ligger innenfor de fem opprinnelige store verneområdene fra 1973, opplyser Miljøverndepartementet. Her er havbunnen fredet mot inngrep og forstyrrelse. Unntaket er rekefiske, som er tillatt der det er dypere enn 100 meter. Det betyr at det er de marine områdene som er grunnere enn 100 meter, innenfor de opprinnelige verneområdene fra 1973, som

140) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

141) Referat fra intervju med Norsk Polarinstitutt 30. august 2006.

142) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

143) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.



*Tyngre tekniske naturinngrep:*

- Vei
- ..... Traktorvei/sti

*Sporskader:*

- Selvforsterkende spor
- Markerte spor (ikke selvforsterkende)
- Mindre markerte spor

*Vegetasjonsindeks (Landsat):*

- Ndvi > 0,2



Kilde: Norsk Polarinstitutt



har et strengt vern. Arealtallene er også her beregnet av Norsk Polarinstitutt.<sup>144</sup>

### **Areal berørt av tyngre tekniske naturinngrep på Svalbard**

Areal berørt av tyngre tekniske naturinngrep på Svalbard ble i 1998 beregnet til 2 prosent, ifølge Miljøverndepartementet.<sup>145</sup> Til grunn for beregningen lå Direktoratet for naturforvaltnings definisjon av villmarkspregede områder, som er områder mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep. Andelen villmarkspregede områder er etter denne definisjonen om lag 98 prosent av Svalbard. Prosenten har endret seg bare marginalt blant annet i forbindelse med bygging av vei fra Svea til gruven i Svea Nord, og noen få forlengelser av veinettet rundt Longyearbyen. Andelen villmarkspregede områder er ifølge ferske beregninger 98,5 prosent, og områdene som er berørt av tekniske naturinngrep (mindre enn 5 km fra slike inngrep), er 1,5 prosent (900 km<sup>2</sup>). Nedgangen i berørt areal er ikke reell, i følge Miljøverndepartementet, men skyldes en ny vurdering av hvilke kjørespor og traktorveier i terrenget som er regnet som tyngre tekniske terrenginngrep.<sup>146</sup>

Miljøverndepartementet opplyser at vernet mot tyngre tekniske inngrep er styrket gjennom opprettelse av nye verneområder. Svalbardmiljøloven gir også strenge rammer og høy terskel for tyngre tekniske inngrep i de områdene som ikke er vernet.

I miljøovervåkningsprogrammet for Svalbard og Jan Mayen finnes det en oversikt over tunge tekniske naturinngrep. Den omfatter veier, nedlagte jernbaner, taubaner og kraftledninger som finnes i Norsk Polarinstitutt's kartdatabase.<sup>147</sup>

### **Arealet av områder som er uten motorferdsel, og som er lett tilgjengelige fra bosettingen på Svalbard**

Arealet av områder som er uten motorferdsel, og som er lett tilgjengelige fra bosettingen på Svalbard, omfatter ifølge Miljøverndepartementet de to snøskuterfrie områdene nær Longyearbyen. Kart over områdene befinner seg på Sysselmannens hjemmeside. Det er et stort område på 1646 km<sup>2</sup> og et mindre på 57 km<sup>2</sup>.<sup>148</sup>

144) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

145) Theisen og Brude (1998): Norsk Polarinstitutt's meddelelse nr. 153.

146) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

147) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007

148) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

De to snøskuterfrie områdene, som er områder uten motorferdsel (snøskuter), er tilgjengelige for skiturer og hundesledeturer med utgangspunkt i bosettingene. Det kan imidlertid hevdes at disse områdene burde vært enda større og omfattet flere hele dalfører enn de gjør i dag. Fra den delen av reiselivsnæringen som bruker de snøskuterfrie områdene, er det reist kritikk mot at det gis dispensasjon for kjøring mellom Longyearbyen og Svea i Bolterdalen i den delen av det store, snøskuterfrie området som ligger nærmest Longyearbyen. Dispensasjonene har imidlertid sammenheng med at det ofte er rasfare i de alternative snøskutertraseene til Svea.<sup>149</sup>

### **Omfanget av motorisert ferdsel på Svalbard (cruisetraffikk, helikopterflyging og snøskuterkjøring)**

Overvåkingen av indikatoren motorisert ferdsel er noe varierende, ifølge Miljøverndepartementet. Sysselmannen har god oversikt over helikopterflyvningene for Airlift (lokalt basert) og for Sysselmannens to helikoptre. Det foreligger imidlertid ingen oversikt over ekstrahelikoptrene som Norsk Polarinstitutt og Store Norske leier om sommeren. Det foreligger heller ingen oversikt for det russiske helikopteret.

For skutere er det oversikt over antall registrerte skutere i Longyearbyen og bensinforbruket, som viser topper i skutersesongen. For cruisetraffikken har Sysselmannen oversikt over antall turister, antall skip og antall turister som går i land, og hvor, ifølge Miljøverndepartementet. Oversikter og statistikk på dette området baserer seg i stor grad på data som Sysselmannen mottar i forbindelse med melde- og rapporteringsplikten.<sup>150</sup>

### **Ferdselsslitasje i utvalgte områder**

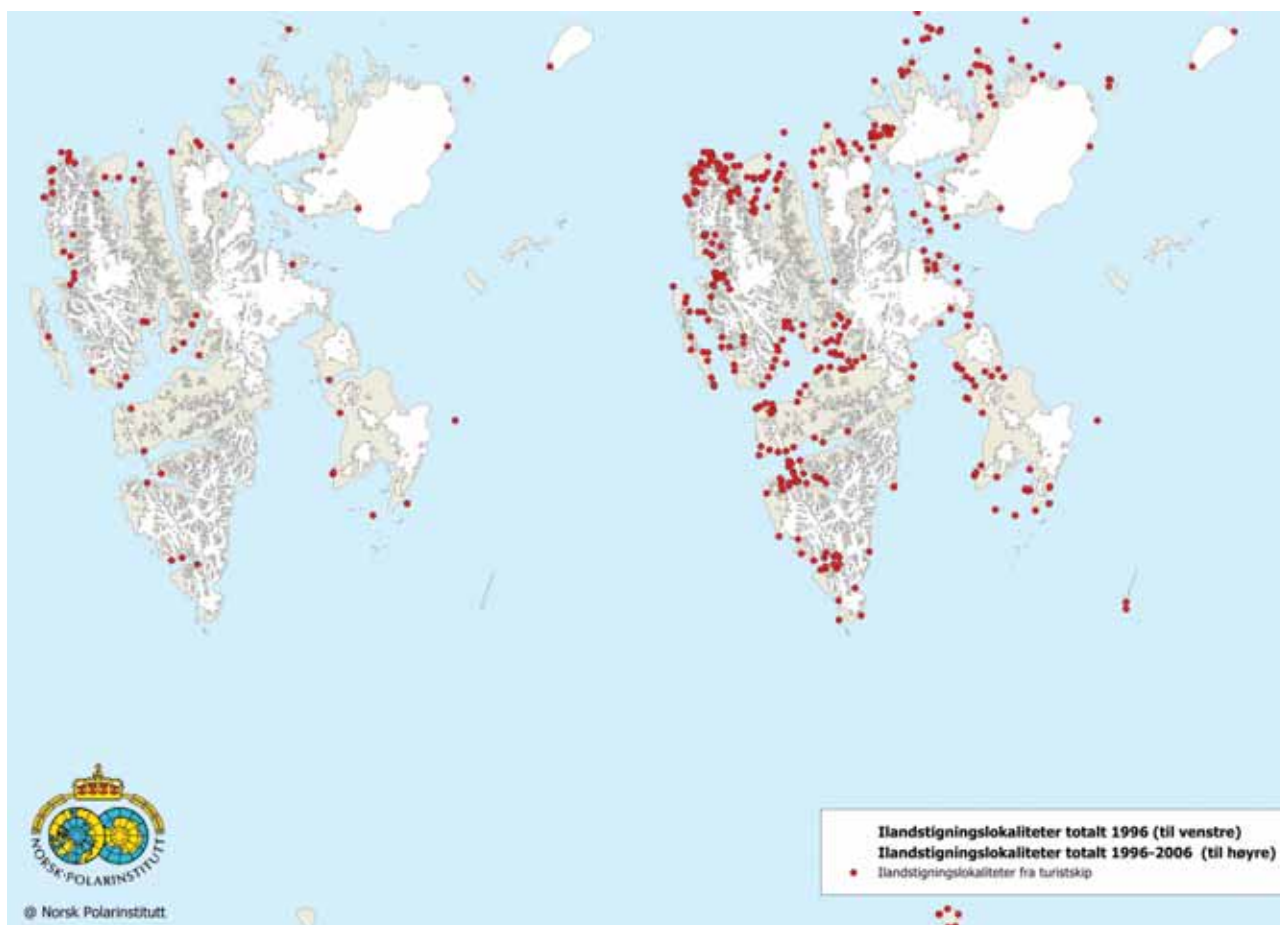
Som vist i kapittel 4.1.6, er det en klar økning i antallet ilandstigningssteder og i antallet passasjerer som går i land fra turistskip på Svalbard (figur 3 og figur 4). Kart 3 viser antallet ilandstigningslokaliteter for turistskip i 1996 og 2006.

Den økte ferdselen er en miljøutfordring som Miljøverndepartementet vil møte med nye tiltak. De planlagte tiltakene inkluderer forbud mot tung bunkersolje i verneområdene, begrensninger i antall passasjerer på skip som seiler på Øst-Svalbard, og nye ferdselsbegrensninger i utvalgte sårbare og verdifulle områder og lokaliteter.<sup>151</sup>

149) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

150) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

151) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.



Kilde: Norsk Polarinstitut

Når det gjelder ferdselsslitasje i utvalgte områder, skjer det en overvåking av utvalgte kulturminnelokaliteter i regi av Sysselmannen. Det omfatter mye brukte ilandstigningslokaliteter, der også slitasjen på vegetasjonen overvåkes. Overvåkingen begynte i perioden 1998–2001, men tidsseriene er foreløpig for korte til å observere klare trender.<sup>152</sup>

Sysselmannen foretar inspeksjoner, blant annet der det har vært leirer, og der et større antall turister går i land. Dette er ingen systematisk overvåking, men bidrar til den generelle oversikten over utviklingen på Svalbard. Ifølge Miljøverndepartementet gjør den økende ferdselen at det er viktig å få etablert en bedre overvåking av ferdselsslitasjen på Svalbard.<sup>153</sup>

Miljøovervåkningsprogrammet MOSJ har ikke tilstrekkelige data som gir oversikt over ferdselsslitasjen i utvalgte områder, ifølge Norsk Polarinstitut. Overvåkingen som finner sted, har også vart for kort til at en kan si noe sikkert om

152) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

153) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

utviklingen. Instituttet er avhengig av at Sysselmannen oppdaterer data og analyser i MOSJ.<sup>154</sup>

En arbeidsgruppe i miljøforvaltningen oppsummerer erfaringene i 2005 slik: I evalueringen av miljøovervåkingen blir ferdselsslitasje vurdert som ”liten eller ingen”, fordi deler av metodikken ikke er ferdig utviklet og kriterier for vurdering av slitasje på kulturminner og vegetasjon ennå ikke er utviklet.<sup>155</sup>

Både Riksantikvaren, Sysselmannen og Norsk Polarinstitut framhever at det ikke finnes analyseverktøy som kan avdekke ferdselsslitasje på vegetasjon og kulturminner på Svalbard.<sup>156</sup> Kunnskapen om effekter av ferdselen på dyreliv er også mangelfull. Norsk Polarinstitut sier at én av konsekvensene er at det er fare for at eventuelle problemer på grunn av økt ilandstigning

154) Norsk Polarinstitut 29. september 2006.

155) Miljøforvaltningens arbeid med Miljøovervåking – oppsummering fra en arbeidsgruppe i miljøforvaltningen, mai 2005.

156) Referat fra intervju med Riksantikvaren 2. juni 2006, Norsk Polarinstitut 25. januar 2006, Sysselmannen 30. mars 2006.

ikke oppdages tidlig nok. Det får igjen konsekvenser for vurdering av ferdselsreguleringer.<sup>157</sup> Riksantikvaren mener at dokumentasjonen av slitasje på kulturminner, slik den foreligger i dag, har liten verdi for forvaltningen.<sup>158</sup>

#### 4.2.2 Nå målet om en tilnærmet uberørt flora og fauna?

Ifølge Miljøverndepartementet bør det skilles bedre mellom kunnskap om miljøvirkningene av lokal virksomhet på Svalbard med omkringliggende havområder, og kunnskap om ytre påvirkninger som langtransportert forurensning og klimaendringer. Ytre påvirkninger innvirker ikke på forvaltningstiltak på Svalbard. Nytteten av slik kunnskap er først og fremst knyttet til arbeidet nasjonalt og internasjonalt for å begrense utslipp av klimagasser og miljøgifter til miljøet. Behovet for en langsiktig vegetasjonskartlegging relatert til klimaendringer bør sees i et slikt bredt perspektiv.<sup>159</sup>

#### Flora

Med unntak av den overvåkingen som er nevnt under ferdselsslitasje, foregår det ingen systematisk overvåking av floraen på Svalbard, ifølge Miljøverndepartementet.<sup>160</sup> Det pågår enkelte tidsavgrensede botaniske prosjekter som ser på vegetasjonsendringer knyttet til beiting av gjess og rein, klimatiske endringer og forurensning fra gruvevirksomhet.<sup>161</sup>

Miljøverndepartementet peker på at det er en svært liten andel av det totale arealet som er eller kan antas å være berørt av slitasje, og at det i hovedsak dreier seg om begrensede områder på mye brukte ilandstigningspunkter.<sup>162</sup>

Ifølge Miljøverndepartementet er det viktig å få etablert en langsiktig overvåking som er spesielt relatert til klimaendringer. En slik overvåking må inngå i MOSJ. Den generelle vegetasjonskartleggingen er også mangelfull, og dekker bare de bostedsnære områdene. Tilsvarende som for fastlandet er det behov for å dele vegetasjonen på Svalbard inn i naturtyper og vurdere sårbarheten i forhold til ferdsel. Arealene på Sval-



Foto: Birgitte Heneide

bard er store, og de områdene som er eller kan bli utsatt for ferdselsslitasje, må prioriteres.<sup>163</sup>

Norsk Polarinstitutt opplyser i likhet med Miljøverndepartementet at det ikke finnes noen overvåking av floraen på Svalbard, og data om floraen inngår derfor ikke i MOSJ. Det finnes imidlertid noe kompetanse om floraen, blant annet ved Universitetsenteret på Svalbard, Botanisk museum i Oslo og Universitetet i Tromsø. Dataene er ikke tilstrekkelige til å fastslå om målet om uberørt flora på Svalbard nås.<sup>164</sup>

#### Fauna

Ifølge Norsk Polarinstitutt er et av målene i svalbardmiljøloven målet om en tilnærmet uberørt flora og fauna. Resultatmålene fire og seks i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er en operasjonalisering av målet om tilnærmet uberørt flora og fauna.<sup>165</sup>

- Utnytting av ressurser i våre nære arktiske havområder skal ikke føre til at arter eller bestander blir truet eller utryddet. Bestander av arter som i dag regnes som truet eller på annen måte er negativt påvirket av arealbruk, høsting og/eller forurensning, skal bevares og om mulig gjenoppbygges.<sup>166</sup>

157) Referat fra intervju med Norsk Polarinstitutt 25. januar 2006.

158) Referat fra intervju med Riksantikvaren 2. juni 2006.

159) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

160) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

161) UNIS, FRAGILE, UiT, Universitetet i Groningen, UNIS, UiT, UiT på lav. Kilde: Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

162) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

163) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

164) Referat fra intervju med Norsk Polarinstitutt 30. august 2006.

165) Referat fra intervju med Norsk Polarinstitutt 30. august 2006.

166) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.



Isbjørnbinne med unge. Foto: Øystein Søbøye/Samfoto

I *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er målene operasjonalisert med følgende indikatorer:

- Nivåer av utvalgte miljøgifter i utvalgte arktiske dyrestander
- Antall arter som endrer kategori i rødlisten for Svalbard og Jan Mayen som følge av menneskelig aktivitet, fordelt etter trusselfaktor<sup>167</sup>

Faunaen på Svalbard påvirkes negativt av tidligere tiders overbeskatning og langtransportert forurensning. Klimaendringer vil trolig bli en dominerende faktor framover. Av aktivitet på og omkring Svalbard er fiskeriene i Barentshavet den tyngste påvirkningsfaktoren. Årsakene til at enkelte arter har status som truet eller sårbare på rødlisten skyldes først og fremst disse påvirkningsfaktorene, og i liten grad virksomhet innenfor Svalbards territorium.<sup>168</sup>

Ifølge Miljøverndepartementet foregår det en systematisk overvåkning i regi av MOSJ på følgende arter:

- Isbjørn (populasjonsparametre, populasjonsstørrelse og utbredelse. NP)
- Hvalross (populasjonsstørrelse og bruk av liggeplasser, telling i 2006. NP)
- Ringsel (populasjonsparametre, antall og tetthet. NP)

167) Norsk Polarinstitutt rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

168) Brev fra Miljøverndepartementet 30.mars 2007.

- Steinkobbe (populasjonsstørrelse og utbredelse. NP)
- Grønlandshval (utbredelse og antall, begynte i 2006. NP/UiO)
- Polarlomvi og lomvi (Bjørnøya: hekkebestand, hekketidspunkt, ungevekst, hekkesuksess, voksenoverlevelse og næringsvalg. Spitsbergen: hekkebestand (bare polarlomvi). NP)
- Ærfugl (hekkepopulasjon og kullstørrelse, Kongsfjorden. NP)
- Krykkje (bestandsstørrelse, Spitsbergen og Bjørnøya. NP)
- Polarmåke (Hekkebestand og hekkesuksess, Bjørnøya, kort serie. NP)
- Ismåke (hekkebestand kartlagt 2006. NP)
- Svalbardrein (bestandsutvikling i tre områder, lengste serie fra 1978. NP)
- Fjellrev (andelen brukte hi av kjente hi, og kullstørrelse, i to områder, det ene fra 1993. NP)
- Svalbardrype (steggtetthet, pågått siden 2000. NP)
- Gjess (populasjonsstørrelse i overvintringsområdene i Europa. Utføres av utenlandske institusjoner)

På rødlisten for Svalbard finner vi i alt 16 fuglearter og 3 pattedyrarter. Fire av fugleartene omfattes av overvåkning, ifølge Miljøverndepartementet. Det er polarmåke, krykkje, ismåke og lomvi. For to av dem, polarmåke og ismåke, kan vi ikke snakke om noen tidsserie ennå. Alle pattedyrartene overvåkes systematisk.<sup>169</sup>

Ifølge Miljøverndepartementet er den viktigste utfordringen å opprettholde etablerte overvåkningsserier og få satt i gang de som er skissert i MOSJ, men som ennå ikke er kommet i gang. Å overvåke alle rødlistede fuglearter er svært ressurskrevende. Det skyldes blant annet at flere av disse artene forekommer svært fåtallig og er spredt over store områder. Ny overvåkning som prioriteres igangsatt, må foretas på arter som er vurdert som sterkt truede eller sårbare.<sup>170</sup>

Det drives overvåkning på jaktbare arter, som rev, rype og rein. Overvåkning av ryper er fortsatt på forsøksstadiet, mens overvåkingen av villrein og rev er god, med lange tidsserier.<sup>171</sup> For

169) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

170) Brev fra Miljøverndepartementet 8. februar 2007.

171) Norsk Polarinstitutt rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

reven benyttes ikke bestandstall, men hi i enkelte områder overvåkes.<sup>172</sup>

En forutsetning for overvåkning er lange trender. MOSJ har eksistert bare i snaut 10 år. Det foreligger imidlertid mange enkeltprøver på forurensning, men de kan ikke benyttes i miljøovervåkningsarbeidet, ifølge Norsk Polarinstittutt.<sup>173</sup>

Norsk Polarinstittutt hevder at overvåkingen av miljøgifter i nordområdene lider under at det ikke er et miljøgiftprogram som favner de viktigste delene av økosystemene. Det er behov for å analysere både det marine miljøet og å gjennomføre luftanalyser for å kartlegge transport, avsetninger og opptak i levende organismer.<sup>174</sup>

På Svalbard er det flere marine arter som på grunn av tidligere overbeskatning må regnes som truet eller på annen måte påvirkes negativt av høsting og/eller forurensning. Ismåke, polarmåke, grønlandshval og polarsvømmesnipe faller inn under denne beskrivelsen, heter det i Norsk Polarinstittutts rapportserie.<sup>175</sup> Det finnes per i dag ikke overvåkningsdata for disse artene.<sup>176</sup> *Seapop*, et nylig initiert overvåkningsprogram, gir en utvidelse av sjøfuglovervåkingen og muliggjør nå totaltelling for enkelte arter i enkelte områder. Rapporteringen fra *Seapop* vil bli samkjørt med MOSJ.<sup>177</sup>

I miljøovervåkningsprogrammet MOSJ står det at bestander av arter som i dag regnes som truet eller på annen måte er negativt påvirket av arealbruk, høsting og/eller forurensning, skal bevares og om mulig gjenoppbygges. Dette kan ikke sies å være oppfylt for flere arter, ifølge Norsk Polarinstittutts rapportserie fra 2005. Historisk beskatning og miljøgifter, og særlig kombinasjonen av disse påvirkningsfaktorene, har ført til at noen bestander som nå er fredet, fortsatt må regnes som truet eller til dels svært truet.<sup>178</sup>

#### I evalueringen av miljøovervåkingen blir data-

172) Brev fra Norsk Polarinstittutt 5. januar 2007.

173) Brev fra Norsk Polarinstittutt 5. januar 2007.

174) Brev fra Norsk Polarinstittutt 3. januar 2007.

175) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

176) <http://mosj.npolar.no/>

177) <http://mosj.npolar.no/>

178) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

ene og miljøovervåkingen av sjøfuglbestander og miljøgifter i arktiske dyrebestander vurdert som mangelfull, mens data i forhold til rødlistearter vurderes som lite eller ingen.<sup>179</sup> Rødlisteartene ismåke og polarsvømmesnipe inngår ikke som overvåkningsarter. Observasjonsdata fra disse artene systematiseres, enten det er tilfeldige observasjoner eller totaltelling i enkelte områder. Det gir en pekepinn på utviklingen, men kan ikke på noen måte sidestilles med regulær overvåking.<sup>180</sup>

Norsk Polarinstittutt mener at det mangler overvåking som kan gi tidlig varsling, for flere av de marine artene. Det gjelder blant annet hvithval, narhval, grønlandshval, ringsel og storkobbe. Videre mener instituttet at det er uheldig at det er jakt på ringsel og storkobbe, uten at det er iverksatt overvåking av disse bestandene.<sup>181</sup> Miljøverndepartementet uttrykker at det er liten grunn til å anta at den begrensede jakten som foregår har betydning for bestandene.<sup>182</sup>

#### 4.2.3 Nå målet om sikring av kulturminner?

Et av målene i svalbardmiljøloven er målet om sikring av kulturminner. Resultatmål fem i *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er en operasjonalisering av målet om sikring av kulturminner:

- Et representativt utvalg av kulturminner på Svalbard og Jan Mayen skal søkes bevart som vitenskapelig kildemateriale og som grunnlag for opplevelser for framtidige generasjoner.
- Tapet av kulturminner som følge av menneskelig virksomhet skal gjennomsnittlig ikke overstige 0,1 prosent årlig.<sup>183</sup>

I *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* er målene operasjonalisert med følgende indikator:

- Prosentvis årlig tap av registrerte kulturminner i henhold til kulturminnedatabasen hos sysselmannen.<sup>184</sup>

179) *Miljøforvaltningens arbeid med Miljøovervåking – oppsummering fra en arbeidsgruppe i miljøforvaltningen*, mai 2005.

180) Brev fra Norsk Polarinstittutt 3. januar 2007.

181) Intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006, Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

182) Brev fra Miljøverndepartementet 30.3.2007.

183) St.meld. nr. 21 (2004–2005) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

184) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

Norsk Polarinstittutt mener at målet om at tap av kulturminner ikke skal overstige 0,1 prosent årlig, i praksis ikke lar seg etterprøve. Instituttet hevder at en av årsakene til dette er at det ikke er klart definert hva et kulturminne er, og slik definisjonen er i dag, omfatter kulturminner alt fra spiker til kulturlandskap. Instituttet angir at det er behov for å forbedre operasjonaliseringen av målene som er satt for kulturminner, slik at målene blir målbare og etterprøvbare.<sup>185</sup>

Den første kulturminneplanen for Svalbard ble utarbeidet i 1993. I 1998 ble den revidert, og i 2000 forelå det en ny kulturminneplan, ”Kulturminneplan for Svalbard 2000–2010”.<sup>186</sup> I 1997 fikk Sysselmannen i oppdrag fra Miljøverndepartementet å utarbeide en grunnlagsoversikt og et håndterbart oppdateringssystem over erosjonstruede kulturminnelokaliteter. Metoden ble utprøvd på fire lokaliteter i 1997, og videreutviklet på 16 nye lokaliteter i 1998 og 1999, en i 2000 og fire i 2003. Overvåkingen er en del av miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen.<sup>187</sup> Norsk Polarinstittutt er avhengig av at Sysselmannen oppdaterer data og analyser i miljøovervåkingssystemet.<sup>188</sup>

Både Sysselmannen og Riksantikvaren framhever at den nasjonale målsettingen om maksimalt 0,1 prosent svinn av kulturminner årlig er et lite fruktbart mål å bruke på Svalbard. Årsaken er at det ikke er målbart, og derfor ikke er et reelt mål.<sup>189</sup>

Sysselmannen rapporterer i årsrapporten for 2005 at overvåkingssystemet for kulturminner pågår, men at det er vanskelig på så kort tid å skille menneskeskapt påvirkning fra naturlige endringer.

I Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen (MOSJ) blir det konkludert med at et representativt utvalg av kulturminner på Svalbard er bevart, men at det ikke er mulig ut fra foreliggende kunnskap å fastslå om målet 0,1 prosent maksimalt svinn er nådd.<sup>190</sup>

185) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006.

186) Sysselmannens rapportserie nr. 2/2000.

187) Sysselmannens rapportserie nr. 2/2000.

188) Brev fra Norsk Polarinstittutt 29. september 2006.

189) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006 og referat fra intervju med Riksantikvaren 2. juni 2006.

190) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåking av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

#### 4.2.4 Vurdering av målet om å sikre et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard

MOSJ, det sentrale miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen, har nå vart i om lag 8 år. Programmet skal evaluere miljøutviklingen og gi anbefalinger ved behov. Å dokumentere miljøtilstanden og hvordan tilstanden varierer, krever en langsiktig og systematisk tilnærming. Målingene må gjøres på samme måte over et langt tidsrom for å kunne påvise trender og for å kunne skille mellom menneskeskapt påvirkning og naturlige variasjoner. Overvåkingene på Svalbard, som begynte i 1999, har med stor sannsynlighet ikke vart lenge nok til at de kan påvise trender med sikkerhet. Selv om overvåkingen for noen få arter begynte før 1999, blant annet for svalbardrein, har overvåkingen av de fleste andre arter vart i en kortere tidsperiode, og for noen arter er det ennå ikke begynt noen systematisk overvåking.

#### Tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark

I forhold til målet om en tilnærmet uberørt og sammenhengende villmark har Miljøverndepartementet med Svalbardmiljøloven og opprettelsen av de nye verneområdene fått to sentrale virkemidler som bidrar til å sikre en bedre måloppnåelse enn tidligere.

Det knytter seg fortsatt utfordringer til en av de seks indikatorene som i *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* er operasjonalisert som ”ferdselsslitasje i utvalgte områder”. Miljøverndepartementet oppgir at slitasje på vegetasjon og kulturminner er en økende utfordring som følge av flere turister og ilandstigningssteder.

Norsk Polarinstittutt dokumenterer en kraftig økning i antallet ilandstigningslokaliteter fra turistskip fra 1996 til 2006. Miljøverndepartementet peker på at økt ferdsel i form av flere ilandstigningslokaliteter gir utfordringer, blant annet med å etablere en bedre overvåking av ferdslsslitasjen. MOSJ inneholder ikke tilstrekkelige data som gir oversikt over indikatoren ”ferdselsslitasje i utvalgte områder”.

Sysselmannen overvåker utvalgte kulturminnelokaliteter. Overvåkingen omfatter også mye brukte ilandstigningslokaliteter, der slitasjen på vegetasjonen er sentral. Overvåkingen begynte i perioden 1998–2001. Tidsseriene er for korte til at det er observert trender.

På bakgrunn av den sterke økningen av antall

turister og i ilandstigningslokaliteter fra turistskip kan det stilles spørsmål om det bør iverksettes tiltak for å vurdere hvilke konsekvenser denne utviklingen betyr for miljøet.

Undersøkelsen viser også at indikatoren ”ferdselsslitasje i utvalgte områder” ikke kan følges opp når det gjelder tiltak for å bevare villmarksnaturen på Svalbard. Det skyldes enten at kartleggingen ikke er iverksatt, at den ikke er oppdatert, eller at overvåkingen har vart for kort til at en kan si noe sikkert om utviklingen. For indikatoren ”ferdselsslitasje i utvalgte områder” synes det også å være utfordringer knyttet til kriteriene som benyttes. Riksantikvaren oppgir at dokumentasjonen av slitasje på kulturminner har liten verdi for forvaltningen. Det kan derfor stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i samarbeid med andre sentrale aktører bør gjennomgå indikatoren på nytt for å gjøre den anvendbar med hensyn til overvåking, oppfølging og sårbarhetsvurderinger av ferdsel.

#### **En tilnærmet uberørt flora**

Det er ikke mulig å vurdere målet om en tilnærmet uberørt flora på Svalbard. Miljøverndepartementet oppgir at det ikke foregår noen systematisk overvåking av floraen. Departementet mener at det er viktig å få etablert en langsiktig overvåking, spesielt relatert til klimaendringer. En slik overvåking må inngå i MOSJ. Den generelle vegetasjonskartleggingen er også mangelfull, hevder departementet. Endringer i vegetasjonen er en indikator på globale klimaendringer som først antas å vise seg ved polområdene. Overvåking av floraen er derfor vesentlig både for å overvåke vegetasjonen på Svalbard som følge av økt ferdsel, men også for den globale oppvarmingen av klimaet. Det bør på denne bakgrunnen vurderes om floraen skal inngå som en del av miljøovervåkningsprogrammet for Svalbard.

#### **En tilnærmet uberørt fauna**

De marine artene, ismåke, polarmåke, grønlandshval og polarsvømmesnipe er truet på grunn av tidligere overbeskatning og forurensning. Overvåkningsdataene for disse artene er enten mangelfulle eller tidsaspektet er for kort til at det kan sies noe sikkert om trender. Dataene for overvåkingen av sjøfuglbestander og miljøgifter i arktiske dyrebestander vurderes også som mangelfulle, og det finnes lite data for rødlistearter.

Det mangler data som kan gi tidlig varslings

flere av de marine artene, som hvithval, narhval, grønlandshval, ringsel og storkobbe.

Ifølge MOSJ er det ikke mulig å gi en tidlig varslings av hva som skjer med viktige ikke-kommersielle arter, både fordi det mangler data om bestanden, og fordi det i liten grad foregår overvåking av miljøgifter i dyr. Når det gjelder målet om en tilnærmet uberørt fauna, kan det stilles spørsmål om miljøovervåkingen er tilstrekkelig på Svalbard.

---

### **4.3 Departementenes koordinerings- og styringsansvar**

#### **4.3.1 Innledning**

Samfunnsmålene og miljømålene er, som vist i kapittel 4.1 og 4.2, motstridende. Særlig problematisk er avveiningene mellom uberørt natur og en robust norsk tilstedeværelse på Svalbard.

God styring forutsetter at departementenes virkemidler er effektive og smidige. Det krever blant annet at lover og regelverk er oppdaterte og gir forutsigbare rammebetingelser, at styringsinformasjonen er pålitelig, og at forvaltningen er samordnet og koordinert.

#### **4.3.2 Lover og regelverk**

Anvendelsen av norsk lovgivning er nedfelt i § 2. Utgangspunktet er at norsk privatrett, straffrett og rettspleielovgivningen gjelder for Svalbard når ikke annet er fastsatt. Andre lover gjelder ikke, med mindre det er spesielt fastsatt i den aktuelle loven. I § 4 er det imidlertid gitt adgang til å gi forskrifter på en rekke viktige områder. I tillegg kommer forskrifter basert på de lovene som det er vedtatt skal gjelde på Svalbard, for eksempel forskrifter for kulturminner, miljøvern, utnyttning av naturforekomster og turisme.<sup>191</sup> Norge kan i kraft av sin suverenitet gjøre all norsk lovgivning gjeldende for Svalbard. Den eneste begrensningen er at lovgivningen ikke må stride mot Svalbardtraktatens bestemmelser.<sup>192</sup>

Hvilke lover og forskrifter som skal gjøres gjeldende, må avgjøres fra saksområde til saksområde.<sup>193</sup> Alle utkast til lover og forskrifter som

191) Frants Gundersen: *Produksjon av Svalbardstatistikk 1999/18: Begrensninger og muligheter.*

192) Svalbardloven § 2.

193) St.meld. nr. 9 (1999–2000).

berører Svalbard, skal forelegges Justis- og politidepartementets Polaravdeling. Justis- og politidepartementet vurderer om saken skal legges fram for Det interdepartementale polarutvalg for å sikre at lovgivningen er i samsvar med regjeringens politikk for øygruppen.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000), ber utenrikskomiteen regjeringen vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre § 2 i slik at norske lovbestemmelser gjelder 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.<sup>194</sup>

Justis- og politidepartementet har ikke utredet saken, men viser til at spørsmålet har vært drøftet.<sup>195</sup> Departementet mener at det på stadig flere områder ikke er nødvendig å forskjellsbehandle Svalbard i forhold til fastlandet. Samtidig står Svalbard i enkelte tilfeller i en særstilling. Utenrikspolitiske hensyn har veid tyngst i denne diskusjonen.<sup>196</sup>

Lovgivningspraksisen på Svalbard kompliseres av at lovgivningen skal anvendes og håndheves likt for hele øygruppen.

Justis- og politidepartementet påpeker at prinsippet om lik håndheving og anvendelse av lover og regler for hele øygruppen er en utfordring på grunn av den ulike utviklingen i de ulike bosetningene på Svalbard.<sup>197</sup>

I enkelte tilfeller har man i norsk lovgivning krav og standarder som det ikke er realistisk at utenlandsk virksomhet etterkommer. I andre tilfeller innebærer lovgivning etablering av rettigheter som det av ulike årsaker ikke er ønskelig at andre enn norske borgere på Svalbard får nytte av.<sup>198</sup>

Justis- og politidepartementet ga i 1995 ut en oversikt over lover, forskrifter og bestemmelser som er gjort gjeldende.<sup>199</sup> Samlingen omfattet også lover som gir Kongen myndighet til å bestemme anvendelse på Svalbard, uten at hjemmelen var benyttet.

Justis- og politidepartementet opplyser at det i dag ikke finnes en samlet oversikt over hvilke lover og regler som er gjort gjeldende på Svalbard, men at arbeidet med å oppdatere oversikten fra 1995 er i gang.

### **Dagens lovgivningspraksis bidrar til å forsterke underreguleringen**

Fordi det må avgjøres fra sak til sak hvilke lover og regler som skal gjøres gjeldende, tar det ofte lang tid fra behovet for lover og regler er oppstått, til regelverket er vedtatt og på plass. Statistikkloven er et eksempel på det. Arbeidet med innføring av statistikkloven begynte i 2003. Loven ble først gjort gjeldende fra 1. januar 2007.<sup>200</sup>

Justis- og politidepartementet uttrykker i intervju at det er behov for å gjøre flere lover gjeldende for Svalbard.<sup>201</sup> Også andre informanter viser til at de senere årenes samfunnsutvikling, med flere innbyggere og et mer komplekst næringsliv, har økt behovet for lover og regler.<sup>202</sup> Både konkurranse-loven, matloven og havne- og farvannsloven er eksempler som trekkes fram i denne sammenheng.<sup>203</sup>

Ifølge selskapet Store Norske er den offentlige forvaltningen for lite bevisst på mangelen på lover og regelverk for næringslivet på Svalbard. Det vises for eksempel til at regnskapsloven ikke gjelder, og at det derfor ikke er krav om revisor. Aksjeloven, bokføringsloven og stiftelsesloven omfatter heller ikke Svalbard.<sup>204</sup> I følge Justis- og politidepartementet er disse lovene ikke gjort gjeldende for Svalbard gjennom egen forskrift,

199) *Svalbard. Samling av lover, forskrifter og bestemmelser*. Utarbeidet av Justis- og politidepartementet (G-0201).

200) Brev fra Justis- og politidepartementet 18. oktober 2006.

201) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005.

202) Referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. august 2006.

203) Referat fra intervju med Sysselmannen 23. august 2005, Justis- og politidepartementet 30. juni 2005, Miljøverndepartementet 14. september 2006, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

204) Referat fra intervju med Store Norske Spitsbergen Kulkompani 28. mars 2006.

194) St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

195) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

196) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

197) Brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

198) Brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.



men de privatrettslige delene av lovene gjelder likevel i medhold av § 2.<sup>205</sup>

Justis- og politidepartementet påpeker at arbeidet med å fastsette nærmere bestemmelser om en lovs anvendelse på Svalbard kan være en omfattende og tidkrevende prosess. Dette fordi behovet for tilpasninger i lovgivningen må vurderes opp mot stedlige forhold som for eksempel administrative, geografiske og klimatiske forskjeller mellom Svalbard og fastlandet, og utenlandske bosettinger på Svalbard.<sup>206</sup>

### Lovgivningspraksis for utenlandske statsborgere i Longyearbyen

Fremmedspråklige elever representerer om lag 9 prosent av elevene i 2006. Barn med thailandsk bakgrunn utgjør den største andelen av de utenlandske barna. Opplæringsloven er ikke gjort gjeldende på Svalbard, og det gis derfor ikke morsmålsundervisning ved skolen.

Kunnskapsdepartementet har et overordnet veilednings- og oppfølgingsansvar for ansvarsområdene skole og barnehage i Longyearbyen. Det innebærer også et særskilt ansvar for oppfølging av regelverk på området.<sup>207</sup> *Forskrift om grunnskole og videregående skole på Svalbard* ble gjort gjeldende fra 1. januar 2007 og avløste en tidligere forskrift fra 1981.<sup>208</sup> Kunnskapsdepartementets hensikt med å endre forskriften klargjorde at ansvaret for grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard er overført fra staten til Longyearbyen lokalstyre. Ifølge departementet ble rettstilstanden for den utenlandske befolkningen ikke endret med den nye forskriften.<sup>209</sup>

Forskriften slår fast at det skal drives grunnskole på Svalbard for barn av norske statsborgere og for barn av utenlandske statsborgere som ønsker at deres barn skal gå i norsk skole. Det innebærer at norske barn har skoleplikt mens de befinner seg på Svalbard, mens skole for utenlandske barn er frivillig.

Longyearbyen lokalstyre peker på at forskriften for grunnskolen og den videregående skolen er

205) Brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

206) Brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

207) Referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet 15. september 2006.

208) Informasjon fra Kunnskapsdepartementet 1. februar 2007.

209) Informasjon fra Kunnskapsdepartementet 1. februar 2007.

utdatert og utarbeidet for et helt annet system og en annen virkelighet enn den som er i Longyearbyen i dag.<sup>210</sup>

### Lover som ikke er gjort gjeldende, men som likevel praktiseres

Longyearbyen lokalstyre ble etablert i 2002, og ansvaret for samfunnsutviklingen og miljøet i Longyearbyen overlates i stigende grad til lokalstyret. Det er derfor viktig at lokalstyret gis et godt og forutsigbart lovgivningsgrunnlag som klargjør befolkningens rettigheter, og som er hensiktsmessig i forhold til styring og tilsyn.

Undersøkelsen viser flere eksempler på lover som ikke er gjort gjeldende, men som likevel praktiseres på Svalbard. At lovverket ikke er på plass kan få konsekvenser for rettigheter, styring og tilsyn. Med hensyn til tilsyn og pålegg kan det også oppstå uklarheter, noe som kan bidra til å svekke legitimiteten til Longyearbyen lokalstyre og styrets grep om samfunnsutviklingen og miljøet i Longyearbyen.

Lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) er et eksempel på en lov som ikke er gjort gjeldende, men der intensjonene i loven likevel er styrende for barnehagedriften.<sup>211</sup> Kongen har i medhold av § 25 mulighet til å fastsette en forskrift om å gi loven virkning for Svalbard, men hjemmelen er ikke brukt.

Det er kun de privatrettslige delen av eierseksjoneringsloven som gjelder på Svalbard. Longyearbyen lokalstyre mener dette er uheldig og har valgt å opptre som "kommune" for å sikre innbyggerne rettsvern i slike saker.<sup>212</sup>

Plan- og bygningsloven<sup>213</sup> er ikke innført, men lovens krav om at det skal utarbeides en samfunnsplan, praktiseres. Longyearbyen lokalstyre har likevel laget en samfunnsplan som et hjelpemiddel til å styre og sette mål for samfunnet i Longyearbyen. Samfunnsplanen til Longyearbyen lokalstyre er ikke formelt hjemlet i et regelverk.

Næringsvirksomheter på Svalbard har ikke registreringsplikt i Brønnøysundregisteret. I realiteten

210) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

211) St.prp. nr. 1 (2006–2007) og referat fra intervju med Kunnskapsdepartementet 15. september 2006.

212) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006 og brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

213) Unntak: Lovens byggesaksbestemmelser gjelder for Longyearbyen, jf. forskrift 24. februar 2003 nr. 274.

registreres likevel de fleste norske selskapene. Hovedutfordringen gjelder oppfølging og kontroll av utenlandske selskaper. Til nå er denne kontrollen først og fremst gjennomført ved regulering av eiendommer, og ved at Nærings- og handelsdepartementet godkjenner eiendommer som festes bort. En slik form for regulering blir stadig vanskeligere fordi stadig flere boliger og eiendommer kommer i private hender.<sup>214</sup> Den statlige eierskapspolitikken er endret, med større krav til økonomisk inntjening.<sup>215</sup>

Justis- og politidepartementet angir at en ikke skal undervurdere praksisen ved at en følger de lover som ikke er gjort gjeldende. I følge departementet innebærer dette en smidighet i forhold til de problemstillinger en står overfor i spørsmålet om selve loven skal gjøres gjeldende.<sup>216</sup>

### Svalbardmiljøloven

Svalbardmiljøloven er en særlov som omfatter hele Svalbard, og som trådte i kraft 1. juli 2002.<sup>217</sup>

Ifølge Longyearbyen lokalstyre er Svalbardmiljøloven ikke et egnet virkemiddel for lokale myndigheter i Longyearbyen. Loven er rettet mot hele Svalbard og er lite brukbar som planverktøy i Longyearbyen og lite tilpasset lokale myndigheters behov for å legge til rette for samfunnsutvikling. Vanskelighetene med å legge til rette for et lokalt næringsliv trekkes spesielt fram i denne sammenhengen. Etter Longyearbyen lokalstyres vurdering bør derfor plan- og bygningsloven i stedet gjøres gjeldende i Longyearbyen, da denne loven er et mer hensiktsmessig styringsverktøy for samfunnsutviklingen.<sup>218</sup>

Ifølge Miljøverndepartementet har den manglende harmoniseringen mellom svalbardmiljøloven og byggsakforskriften medført utfordringer. Departementet ser behov for å endre deler av planbestemmelsene i svalbardmiljøloven slik at de passer bedre overens med samfunnsutviklingen som har funnet sted i Longyearbyen de siste årene. Dette vil bli tatt opp i forbindelse med

den forestående revisjonen av Svalbardmiljøloven.<sup>219</sup>

Longyearbyen lokalstyre peker også på at Svalbardmiljøloven er uhensiktsmessig i Longyearbyen i forhold til kulturminner og krav om sikringssoner i arealplanområdet. Saker som gjelder vern av kulturminner, må til Sysselmannen før de eventuelt oversendes til Riksantikvaren. Denne overprøvingen i detaljsaker bidrar til å undergrave legitimiteten til lokalstyre.<sup>220</sup>

Sysselmannen deler i stor utstrekning Longyearbyen lokalstyres syn på at styringen av kulturminneområdet innenfor planområdet i Longyearbyen er forholdsvis detaljert. Sysselmannen viser til at saksbehandlingen i forbindelse med planområdene er økende. Særlig gjelder det for Longyearbyen, der mange nye prosjekter er under behandling. Sysselmannen har i henhold til Svalbardmiljøloven også en rekke "kommunale" oppgaver som ikke er delegert til lokalstyret. Det gjør at Sysselmannen ofte må inn i relativt små saker i planområdet.<sup>221</sup>

Sysselmannen opplyser at forvaltningsoppgaver knyttet til Svalbardmiljøloven og oppfølging av loven er svært ressurskrevende, blant annet arbeidet med bevaring av kulturminner, regulering av snøskutertrafikken og hyttebygging. Det nevnes spesielt behandling av et stort antall forskningssøknader fra og landingstillatelser for båt og helikopter.<sup>222</sup>

Riksantikvaren peker også på at lovens paragrafer som omhandler kulturminner, ikke er hensiktsmessig utformet. Paragrafene er for upresise. Det blir derfor nødvendig å gå tilbake til forarbeidene for å finne svaret på enkle spørsmål i tilknytning til bruken av loven.<sup>223</sup>

Direktoratet for naturforvaltning peker på at Svalbardmiljøloven ikke er dekkende for det marine miljøet i områdene rundt øygruppen. En god miljøtilstand på Svalbard er i stor grad avhengig av det marine miljøet i områdene rundt øygruppen, gitt de klare koblingene mellom land og hav, illustrert med for eksempel sjøfugl.

214) Referat fra intervju med Store Norske Spitsbergen Kulkompani 28. mars 2006.

215) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

216) Brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

217) *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2.

218) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

219) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

220) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

221) Årsrapport fra Sysselmannen til Justis- og politidepartementet 2004, referat fra intervju med Sysselmannen 11. august 2005.

222) Referat fra intervju med Sysselmannen 11. august 2005.

223) Referat fra intervju med Riksantikvaren 2. juni 2006.

Fiskeriinteressene står sterkt, og det er en klar sektorkonflikt mellom miljøsektoren og fiskerisektoren i farvannene rundt Svalbard og Bjørnøya.<sup>224</sup>

Miljøverndepartementet opplyser at det er iverksatt en revidering av Svalbardmiljøloven. I forbindelse med evalueringen skal fordelingen av myndigheten mellom Sysselmannen og Riksantikvaren gjennomgås. Det antas også å være behov for justeringer i lovens bestemmelser om kulturminner i Longyearbyen. Dessuten blir det en gjennomgang av hva som kan delegeres Longyearbyen lokalstyre.<sup>225</sup>

#### 4.3.3 Samordning og koordinering

##### Det interdepartementale polarutvalg

Justis- og politidepartementets ansvar for koordinering av norsk svalbardpolitikk utøves blant annet gjennom Det interdepartementale polarutvalg (Polarutvalget). Utvalgets sekretariat er lagt til Justis- og politidepartementets Polaravdeling, som underretter og legger sakene fram for Polarutvalget.<sup>226</sup>

Polarutvalget er det koordinerende og konsultative organet for sentraladministrasjonens behandling av polarsaker. Polarutvalget møtes 10 ganger i året. Statssekretærene deltar på to av møtene. Utvalget består av en representant fra følgende departementer og institusjoner:

Justis- og politidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet, Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor, Sysselmannen på Svalbard og Norsk Polarinstitutt.<sup>227</sup> Justis- og politidepartementet kan ikke instruere andre statsråder gjennom Polarutvalget. Polarutvalget er primært et informasjons- og drøftingsutvalg. Den enkelte statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for sitt departementsområde.

Det ble fastsatt ny instruks for Polarutvalgets ved kongelig resolusjon 18. oktober 2002. Instruksen er utarbeidet med bakgrunn i Stor-

tingets behandling av St.meld. nr. 9 (1999–2000) *Svalbard*, jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000), der utenrikskomiteen peker på at utviklingen på Svalbard i de senere årene har skapt et behov for å styrke koordineringen av svalbardpolitikken. I polarutvalgsinstruksen heter det blant annet at Polarutvalget og Justis- og politidepartementets Polaravdeling skal koordinere sentraladministrasjonens saksbehandling og avgjørelser i saker som gjelder polarområdene. Ansvarer omfatter også samordning av budsjettsaker, langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering. Instruksen slår fast at departementene med underliggende etater skal underrette Justis- og politidepartementets Polaravdeling om alle saker som gjelder polarområdene, og som ikke er av rent ekspedisjonsmessig karakter.<sup>228</sup>

Justis- og politidepartementet, som har det overordnede ansvaret for å koordinere forvaltningen av Svalbard, peker også på at utfordringene har blitt mer komplekse, og at det har blitt mer krevende å koordinere utviklingen på Svalbard.<sup>229</sup> Et eksempel på koordineringsproblemene er driften av Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (SNSK).

##### Krevende forvaltning av samfunnsområdet

Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS (SNSG) eier og driver kullgruven Svea Nord med tilhørende produksjonsanlegg. Selskapet er heleid av morselskapet SNSK.

Kullvirksomheten på Svalbard er svært viktig for å opprettholde et stabilt familiesamfunn i Longyearbyen.<sup>230</sup> Miljøverndepartementet og Justis- og politidepartementet har et syn som avviker fra Nærings- og handelsdepartementet på i hvor stor grad SNSK er et virkemiddel for samfunnsutviklingen på Svalbard. Nærings- og handelsdepartementet mener at selskapet skal drives ut fra bedriftsøkonomiske hensyn. Miljøverndepartementet mener at en mer aktiv eierstyring fra Nærings- og handelsdepartementets side er ønskelig i forhold til SNSK. Departementet ser dette som viktig for å unngå at kullvirksomheten drives på en måte som kan skape ytterligere konflikt med målene om bevaring av uberørt villmark på Svalbard.<sup>231</sup>

224) Referat fra intervju med Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006.

225) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006.

226) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005.

227) "Instruks for behandling av polarsaker for Det interdepartementale polarutvalg" (polarutvalgsinstruksen), fastsatt ved kgl.res. 18. oktober 2002.

228) Gjelder ikke saker av ekspedisjonsmessig eller rutinemessig karakter.

229) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

230) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

231) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006 og brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

Miljøverndepartementet mener også at det høye produksjonsnivået i Svea kan framskynde en eventuell etablering av nye gruveområder som kan være i strid med målet om å opprettholde omfanget av villmarkspregete områder på Svalbard.<sup>232</sup>

Justis- og politidepartementet har vist til St.meld. nr. 9 (1999–2000) overfor Nærings- og handelsdepartementet for å synliggjøre samfunnsansvaret som påligger selskapet SNSK. Justis- og politidepartementet har ved flere anledninger tatt opp forhold med Nærings- og handelsdepartementet som, etter Justis- og politidepartementets vurdering, ikke er i samsvar med de signaler Stortinget har gitt om SNSKs samfunnsansvar. I dag kan det høye produksjonsnivået i Svea, slik Justis- og politidepartementet ser det, stå i motstrid til målet om å opprettholde en robust bosetting i Longyearbyen over tid. Departementet ønsker klarere signaler om et langsiktig perspektiv i statens forvaltning av SNSK.<sup>233</sup>

Samfunnsinteressene på Svalbard er, ifølge Nærings- og handelsdepartementet, best tjent med at SNSK drives etter prinsippet om bedriftsøkonomisk lønnsomhet. SNSK er en viktig forutsetning for samfunnet i Longyearbyen. På grunn av den valgte selskapsformen (aksjeselskap) har ikke Nærings- og handelsdepartementet mulighet til å detaljstyre selskapet. Denne selskapsformen er valgt fordi kullgruvevirksomheten i utpreget grad er forretningsmessig, i en bransje med et sterkt teknisk preg, internasjonale kunder og konkurranse i markedet.<sup>234</sup>

### Budsjettprosessen

Polarutvalgsinstruksen fastslår at Polarutvalget og Justis- og politidepartementets Polaravdeling skal koordinere sentraladministrasjonens saksbehandling og avgjørelser i polarområdesaker. Ansvarer omfatter også samordning av budsjett saker, langtidsplanlegging og langtidsbudsjettering.

Svalbardbudsjettet gir en samlet oversikt over statlige bevilgninger til svalbardformål. Det er i hovedsak den statlige administrasjonen av Svalbard som finansieres over svalbardbudsjettet.

Dette er dels virksomheter på Svalbard underlagt Justis- og politidepartementet, dels virksomheter underlagt andre fagdepartementer. Longyearbyen lokalstyre får sine bevilgninger over svalbardbudsjettet. Staten yter hvert år et tilskudd for å legge til rette for nasjonal og internasjonal forskning på Svalbard, miljøforvaltning og diverse tiltak, som drift av sykehus i Longyearbyen. Utgiftene dekkes over det ordinære statsbudsjettet under kapitlene til de enkelte fagdepartementene.

Justis- og politidepartementet fremmer svalbardbudsjettet som en egen budsjettproposisjon samtidig med statsbudsjettet.

Justis- og politidepartementet gir uttrykk for at utøvelsen av samordningsrollen er en stor utfordring for departementet, ikke minst fordi hvert departement har budsjettansvar for sine respektive fagsaker.<sup>235</sup> Å sikre helhetstenkning er vanskelig når satsingene planlegges og saksbehandles enkeltvis i hvert departement. Polarutvalget har allikevel i flere store tverrdepartementale budsjettsatsinger spilt en viktig rolle for å få fremmet saken, samt å besørge fremdrift. Et eksempel på en slik sak er Regjeringens satsing knyttet til Det internasjonale polaråret.<sup>236</sup> Nærings- og handelsdepartementets representant i Polarutvalget peker på at Polarutvalget har liten innvirkning på sektordepartementenes budsjettutforming i forhold til Svalbard. Årsaken er at de enkelte sektordepartementene er ansvarlige for utformingen av sine budsjettforslag, og at Polarutvalget i hovedsak får en orientering om det enkelte departementets budsjettforslag.<sup>237</sup>

Fordi det bevilges midler over svalbardbudsjettet og midler til svalbardformål over sektordepartementenes budsjetter, er det ikke enkelt å få til et helhetlig budsjett for Svalbard. Samtidig kan dette være en fordel nettopp fordi fagkompetansen vil være bedre her enn det vil være mulig å bygge opp i et eget departement på alle de områdene som berøres på dette politikkområdet.<sup>238</sup> Ifølge Nærings- og handelsdepartementets representant i Polarutvalget, blir Polarutvalgets syns-

232) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

233) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

234) Referat fra intervju med Nærings- og handelsdepartementet 12. september 2006 og brev fra Nærings- og handelsdepartementet 4. april 2007.

235) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005.

236) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005 og brev fra Justis- og politidepartementet 30. mars 2007.

237) Referat fra intervju med Nærings- og handelsdepartementet 17. oktober 2005.

238) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

punkter og vurderinger ikke alltid tatt hensyn til. Til tider kommer ikke Polarutvalget inn i bildet før den reelle avgjørelsen er truffet.<sup>239</sup>

En gjennomgang av referater fra møter i Polarutvalget viser at departementene årlig orienterer om budsjettforslagene sine. Det framgår ikke av referatene om budsjettforslagene diskuteres, eller om utvalget gir innspill til det respektive fagdepartementet. Justis- og politidepartementet uttrykker at en mer samlet saksbehandling i budsjettsakene kan bidra til en bedre helhet omkring satsinger og i forhold til forvaltningen av polarområdene.<sup>240</sup>

Kravet om langtidsplanlegging i polarutvalgsinstruksen gjelder ikke flerårsbudsjetter.<sup>241</sup> Både Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet og Justis- og politidepartementet hevder at mulighetene for langtidsplanlegging i Polarutvalget er begrenset på grunn av innretningen på budsjettprosessen, med bevilgninger for ett år av gangen. For Svalbard er langtidsplanlegging ekstra komplisert fordi det bevilges penger både over sektordepartementenes budsjetter og over svalbardbudsjettet.<sup>242</sup>

Slik ordningen med finansiering av forskning er organisert i dag, må flere departementers bevilgninger til forskning sammenstilles for å gi en helhetlig oversikt over de totale midlene som stilles til rådighet for forskningen på Svalbard.<sup>243</sup>

### Økning i svalbardskatten

I forbindelse med statsbudsjettet for 2006 ble det vedtatt å øke skatten på Svalbard.<sup>244</sup>

Justis- og politidepartementet har gitt uttrykk for at Polaravdelingen eller Polarutvalget i større grad bør gis mulighet til å uttale seg om slike saker underveis i budsjettprosessen.<sup>245</sup>

239) Referat fra intervju med Nærings- og handelsdepartementet 12. september 2006.

240) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005.

241) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

242) Referat fra intervju med Nærings- og handelsdepartementet 12. september 2006, Justis- og politidepartementet 13. september 2006, Miljøverndepartementet 14. september 2006.

243) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

244) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

245) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

Undersøkelsen viser at det ble oppfattet som uheldig at forslaget om skatteøkning på Svalbard ikke ble lagt fram i Polarutvalget før den ble vedtatt.<sup>246</sup> Sysselmannen illustrerte det på denne måten:

Beslutningen om skatteøkningen på Svalbard er et eksempel på en sak hvor koordinering på tvers av departementsområdene ikke synes å ha vært god nok. Skatteøkningen har så stor betydning for Svalbardsamfunnet at det ville vært naturlig at saken hadde vært behandlet i Polarutvalget. Spørsmålet om økt skatt berører mange og kan som konsekvens medføre endringer i blant annet familiestrukturene på Svalbard ved at flere velger å flytte familien til fastlandet, mens arbeidstakeren i familien pendler til og fra sitt arbeidssted på Svalbard. Skatteøkningen vil også øke sannsynligheten for at flere utenlandske statsborgere tilsettes i servicenæringen. Det kan føre til økt klasse-skille i befolkningen. Ikke minst viser skatte-saken at befolkningen på Svalbard savner forutsigbarhet.<sup>247</sup>

### Longyearbyen lokalstyres rammebetingelser

Norsk institutt for by- og regionforsknings rapport *Demokrati i motvind* peker på at befolkningen ikke har fått mer innflytelse over lokale prioriteringer etter opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre, samtidig som de har mindre muligheter enn tidligere til å påvirke de sentralt gitte rammebetingelsene.<sup>248</sup> I rapporten pekes det på at dersom etableringen av lokaldemokratiet skal gi reell økt politisk innflytelse på utviklingen i Longyearbyen, må det sikres en tett dialog mellom sentrale og lokale myndigheter.<sup>249</sup> Instituttet foreslår at det etableres en rutinemessig høringsordning for Longyearbyen lokalstyre i saker som berører svalbardsamfunnet spesielt. Det vil gi bedre muligheter til å skape legitimitet og oppslutning om sentrale vedtak hvis innbyggerne i Longyearbyen opplever at deres spesielle levevilkår forstås sentralt. En konsekvent bruk av høringsordningen kan gi Longyearbyen lokalstyre en klarere rolle eksternt og større legiti-

246) Referat fra intervju med Utenriksdepartementet 18. august 2006, Sysselmannen 31. mars 2006, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006, Nærings- og handelsdepartementet 12. september 2006.

247) Referat fra intervju med Sysselmannen 31. mars 2006.

248) *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2.

249) *Lokalsamfunnsplanens strategiske del – Samfunnsdel Longyearbyen 2004–2012*, vedtatt av lokalstyret 3. mai 2004.



Kulturminne på Svalbard. Foto: Birgitte Heneide

mitet internt.<sup>250</sup> Longyearbyen lokalstyre uttaler at myndigheten deres er begrenset, og at dette er med på å undergrave lokaldemokratiet.<sup>251</sup>

Lokalstyret er lite involvert i saker som behandles i Polarutvalget. Politikerne på Svalbard ønsker også tettere kontakt med utvalget og mener at lokalstyret bør inviteres til møter der aktuelle saker tas opp.<sup>252</sup> Lokalstyret har imidlertid tettere kontakt og hyppigere møter med departementene enn kommuner på fastlandet har. Lokalstyret har to formelle møter med Justis- og politidepartementet hvert år. I tillegg er det uformell kontakt på telefon og i brev i løpet av året. Det holdes et årlig møte mellom Polarutvalget på statssekretærnivå og Longyearbyen lokalstyre, og et årlig møte med Miljøverndepartementet.

Longyearbyen lokalstyre finner at det er vanskelig å få svar fra departementene på hvem som har ansvaret for ulike oppgaver, og hva som er lokalstyrets ansvarsområde. Lokalstyret peker på at konsekvensen av de uklare ansvarsforholdene er forvirring og frustrasjon for Longyearbyens befolkning. Innbyggerne vet ikke alltid hvem de skal rette henvendelsene sine til.<sup>253</sup>

250) NIBR-rapport: 2006: 2: "Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk."

251) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

252) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 8. august 2005, Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

253) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

Justis- og politidepartementet har fått signaler fra Longyearbyen lokalstyre om at de opplever å ha et begrenset handlingsrom både på grunn av miljømålene på Svalbard og på grunn av det utenrikspolitiske aspektet ved forvaltningen av øygruppen. Disse forholdene gjør at det oppstår interessekonflikter mellom lokale og sentrale myndigheter.<sup>254</sup> Justis- og politidepartementet mener det er viktig at samfunnsutviklingen på Svalbard ikke utfordrer de sentrale nasjonale rammene som er lagt, og de overordnede målene for øygruppen.<sup>255</sup> Justis- og politidepartementet har et særlig ansvar for tilrettelegging og oppfølging av Longyearbyen lokalstyre som et funksjonsdyktig lokalt folkestyre.

Sysselmannen fører tilsyn med Longyearbyen lokalstyre som et ledd i det statlige tilsynet med kommunesektoren.<sup>256</sup> Sysselmannen uttaler at det i forvaltningen av Svalbard må tas hensyn til utenrikspolitiske forhold og statens særlige behov for kontroll med utviklingen på øygruppen. Storsamfunnets tilstedeværelse er av denne grunn mer åpenbar i Longyearbyen enn i kommuner på fastlandet. Longyearbyen lokalstyre opererer i skjæringsflaten mellom storpolitikk og lokalpolitikk.<sup>257</sup>

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for miljøforvaltningen på Svalbard sammen med Norsk Polarinstitutt, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn og Sysselmannen på Svalbard som utøvende organ.<sup>258</sup> Miljøverndepartementet og Sysselmannen har i tillegg et oppfølgingsansvar overfor Longyearbyen lokalstyre når det gjelder oppdatering av arealplanen.<sup>259</sup>

Miljøverndepartementet foretar ingen særskilt oppfølging av Longyearbyen lokalstyre i saker som angår miljø i Longyearbyen, utover instruksjonen, som omfatter den kompetansen lokalstyret etter loven kan utøve, og en planveileder. Sysselmannen har det løpende ansvaret for veiledning

254) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

255) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

256) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 30. juni 2005, Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

257) *Demokrati i motvind. Lokaldemokrati mellom storpolitikk og lokalpolitikk*. NIBR-rapport 2006: 2, s. 88.

258) Referat fra intervju med Riksantikvaren 2. juni 2006.

259) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006, Sysselmannen 30. mars 2006.

av lokalstyret. Statens forurensningstilsyn har ansvar for å følge opp miljøtilstanden i Longyearbyen.<sup>260</sup>

Longyearbyen lokalstyre mener det er for lite samarbeid mellom Miljøverndepartementet og lokalstyret. Lokalpolitikerne tas i liten grad med på råd av Miljøverndepartementet, men blir en ordinær høringsinstans når departementet har utarbeidet forslag.<sup>261</sup>

#### **Behov for nye overordnede strategiske planer**

Stortinget har i etterkant av behandlingen av St.meld. nr. 9 (1999–2000), det førende dokumentet i norsk svalbardpolitikk, gjort vedtak om Svalbardmiljøloven og opprettelse av Longyearbyen lokalstyre, og dessuten behandlet forskningsmeldingen.<sup>262</sup> I referater fra Polarutvalget går det fram at de berørte departementene allerede i 2002 pekte på at målene for bosetting og vekst var nådd på Svalbard. Det ble stilt spørsmål ved hvordan forholdene skulle følges opp, og hvilke rammer som skulle legges for videre vekst og virksomhet. Møtereferatene viser at Polarutvalget har etterlyst klarere overordnede føringer for Svalbard.<sup>263</sup>

Justis- og politidepartementet har sett et behov for at den overordnede nordområdestrategien blir fastlagt før en ny stortingsmelding for Svalbard blir utarbeidet.<sup>264</sup> Den overordnede nordområdestrategien er nå fastlagt.

Med bakgrunn i de siste årenes forandringer, særlig i Longyearbyen, ser Justis- og politidepartementet behov for en ny stortingsmelding om Svalbard. Behovet framheves også av Miljøverndepartementet og Sysselmannen. Miljøverndepartementet uttrykker at miljømålene fastsatt i St.meld. nr. 9 (1999–2000) er gode, men at meldingen ikke gjenspeiler de nye utfordringene Svalbard står overfor. Departementet viser i denne sammenheng til målkonflikten mellom veksten i befolkningen i Longyearbyen, økt reiseliv til øygruppen og miljømålene som er satt. Departementet mener at en oppdatert stortings-

melding kan gi et bedre styringsgrunnlag for forvaltningen.<sup>265</sup>

Sysselmannen peker på at det har skjedd store forandringer på Svalbard siden St.meld. nr. 9 (1999–2000) ble utarbeidet. Både forskning, undervisning og turisme har vokst raskt. Fokus på nordområdene og de raske sikkerhetspolitiske endringene er ikke fanget opp. Miljøvern stod sterkt i den forrige meldingen, men det er gjort få avveininger i forhold til andre næringer på Svalbard. Også av den grunn bør det utarbeides en ny stortingsmelding.<sup>266</sup>

#### **4.3.4 God, pålitelig og oppdatert styringsinformasjon**

Relevant og tilstrekkelig styringsinformasjon er en viktig forutsetning for å sikre et godt beslutningsgrunnlag og for å kunne fastsette mål og resultatkrav i forhold til målene som er satt for samfunnsutvikling og miljø på Svalbard.

#### **Statistikk og data om samfunnsutviklingen på Svalbard**

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å framskaffe pålitelig statistikk om samfunnsutviklingen på Svalbard. Det er i liten grad gjennomført systematiske analyser av befolkningsutviklingen.

Norske statsborgere som bosetter seg på Svalbard, er registrert i hjemkommunen i det sentrale folkeregisteret og i befolkningsregisteret på Svalbard.<sup>267</sup> De to registrene viser ulike befolkningsdata. Det skyldes blant annet at utenlandske statsborgere som kommer direkte til øygruppen, ikke registreres i det sentrale norske folkeregisteret. Folkeregisteret gir dermed ingen fullstendig oversikt over antallet innbyggere i de norske bosettingene. De to registrene er heller ikke samordnet. I dag utgjør utenlandske statsborgere i overkant av 200 personer.<sup>268</sup> Alle som kommer til eller reiser fra Svalbard, og alle som flytter internt, plikter å melde fra til Svalbard likningskontor, som ajourfører registeret.<sup>269</sup> På grunn av høy flytterate i befolkningen er det risiko for et betydelig etterslep i registreringene i befolkningsregisteret.<sup>270</sup> Det er tidligere anslått at det er

260) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006.

261) Referat fra intervju med Longyearbyen lokalstyre 30. mars 2006.

262) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

263) Undersøkelsens gjennomgang av møtereferater fra Polarutvalget i perioden januar 2000–april 2006.

264) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

265) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006 og brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

266) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

267) Etablert ved forskrift 4. februar 1994 nr. 111.

268) Kilde: Longyearbyen lokalstyre 11. oktober 2005.

269) Kilde: Longyearbyen lokalstyres nettsider.

270) Kilde: Svalbard ligningskontor 29. mars 2006.

mellom 5–10 prosent flere registrerte i befolkningsregisteret enn de som faktisk er bosatt på Svalbard.<sup>271</sup> Verken befolkningsregisteret eller folkeregisteret registrerer personer som oppholder seg kortere enn seks måneder på øygruppen.<sup>272</sup> I realiteten kan derfor antallet personer som oppholder seg på Svalbard, være høyere enn tallene fra registrene viser. Forskere og syssel-satte i reiselivsnæringen har for eksempel ofte et kortere opphold enn seks måneder, og blir av den grunn ikke registrert.<sup>273</sup>

I de senere årene har det vært fokus på kvalitets-sikring av befolkningsregisteret. Det har blant annet resultert i at antallet registrerte flyttinger er økt fra om lag 1000 til 1500 flyttinger årlig. Det er også foretatt en betydelig kvalitetssikring av innbyggertallet i befolkningsregisteret per 1. januar 2006.<sup>274</sup>

Ifølge Svalbard likningskontor er det svakheter ved å bruke data fra befolkningsregisteret. Dette svekker grunnlaget for statistikk som kan dokumentere utviklingen. Årsaken er at datasystemet gir data bare om personer som er registrert bosatt på Svalbard per dato. Opplysninger om statsborgerskap per 1. januar 1999 vil for eksempel bare vises for personer som var registrert på dette tidspunktet, og som fortsatt er registrert som bosatt på øygruppen. Kvaliteten på dataene blir lavere jo lenger tilbake i tid en henter ut data.<sup>275</sup>

Opplysninger fra registeret kan derfor ikke benyttes til å analysere utvikling over tid når det gjelder befolkning, husstandsstatistikk og statistikk om botid.<sup>276</sup> Botid er en vesentlig indikator på stabiliteten i de norske bosettingene. Statistikk om botid finnes verken hos Longyearbyen lokalstyre eller Svalbard likningskontor.<sup>277</sup>

Det mangler også statistikk på andre sentrale samfunnsområder. Årsaken til det er at stati-

271) *Nærings- og samfunnsutvikling på Svalbard 1989–2001*, s. 9

272) Bostedsbegrepet i henhold til befolkningsregisterforskriften § 2 er definert slik: En person regnes for å bo på Svalbard når han eller hun har tatt opphold på øygruppen og har til hensikt å oppholde seg der i minst 6 måneder. En person regnes for å ha flyttet fra Svalbard når han eller hun har tatt opphold utenfor øygruppen og har til hensikt å oppholde seg der i minst 6 måneder.

273) Kilde: Svalbard likningskontor 4. oktober 2006.

274) Referat fra intervju med Svalbard likningskontor 29. mars 2006.

275) Kilde: Svalbard likningskontor, 4. oktober 2006.

276) Brev fra Svalbard likningskontor, 4. oktober 2006.

277) Samfunns- og næringsanalysen Svalbard. 2005. Longyearbyen lokalstyre.

stikkloven ikke ble gjort gjeldende før 1. januar 2007. Statistikken som til nå er innhentet, er i all hovedsak gjennomført av Longyearbyen lokalstyre og ikke av Statistisk sentralbyrå, slik som på fastlandet.<sup>278</sup> Det foreligger derfor lite statistikk som gjør det mulig å sammenlikne samfunnsutviklingen på Svalbard med fastlandet. Manglende lovhjemmel har også gitt utfordringer for Longyearbyen lokalstyre når de har innhentet data til de årlige samfunns- og næringsanalysene. Avlevering av data fra næringslivet er basert på frivillighet, og det har i varierende grad vært mulig å innhente data. Metodene som er brukt i forbindelse med analysen, har vært diskutert. Analysen er ikke av god nok kvalitet til å kunne inngå som en del av nasjonalregnskapet.<sup>279</sup> I 2006 ble det vedtatt en lokal forskrift med hjemmel i om plikt til å gi opplysninger til forvaltningen, for å imøtekomme de lokale myndighetenes behov for statistisk informasjon.

Statistisk sentralbyrå vurderer det slik at tilgjengelig statistikk for Svalbard ikke er tilstrekkelig til å dekke det økte behovet for analyser og prognoser i forbindelse med samfunnsutviklingen. I tillegg varierer kvaliteten på de foreliggende dataene.<sup>280</sup>

Med hensyn til rapportering for målene som er satt for samfunnsutviklingen på Svalbard, ser Justis- og politidepartementet behov for å bedre statistikkgrunnlaget. Den innførte statistikkloven vil på sikt bidra til at Svalbard får det samme statistikkgrunnlaget som på fastlandet og tilgang til mer statistikk samlet sett.<sup>281</sup> I henhold til St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Svalbardbudsjettet* arbeides det også med å gjøre enhetsregisterloven og foretaksregisterloven gjeldende på Svalbard.<sup>282</sup>

### **Statistikk og data om miljøtilstand og miljøover-våkning på Svalbard**

Kapittel 4.2 peker på to hovedutfordringer ved innretningen på miljøovervåkingen. Det gjelder mangler knyttet til operasjonalisering av miljømålene som er satt for Svalbard, og mangler ved tidsseriene som foreligger. Analysen viser at

278) Referat fra intervju med Statistisk sentralbyrå 2. juni 2006.

279) Referat fra intervju med Statistisk sentralbyrå 2. juni 2006.

280) Referat fra intervju med Statistisk sentralbyrå 2. juni 2006.

281) Referat fra intervju med Justis- og politidepartementet 13. september 2006.

282) St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Svalbardbudsjettet*.



miljøovervåkningen og forskningen på området ikke er tilstrekkelig til å vurdere om miljømålene på Svalbard nås.

### Operasjonalisering av miljømål

Miljøverndepartementet uttaler i intervju at det er en generell utfordring å få til gode operasjonaliseringer av miljømål, og at Svalbard i så måte ikke skiller seg ut fra fastlandet.<sup>283</sup> Norsk Polarinstittutt og Direktoratet for naturforvaltning mener at det er et generelt problem at målene som er fastsatt i stortingsmeldingen *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand* med tilhørende nøkkeltall (indikatorer), er formulert så generelt og kvalitativt at det er vanskelig å etterprøve målene og rapportere korrekt og presist.<sup>284</sup> At målene som er satt for Svalbard, heller ikke er tilstrekkelig operasjonaliserte, vanskeliggjør miljøovervåkningen.<sup>285</sup>

Norsk Polarinstittutt, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og Sysselmannen peker på at det ikke er fastsatt hva som er et akseptabelt nivå for målene om sammenhengende villmark, god bevaring av landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Det er ikke lett å definere hva som er inngrep, og dermed fastslå graden av uberørt miljø eller bevaring av landskapselementer.<sup>286</sup> Når det gjelder faunaen, er det et problem at målene i *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* ikke er kvantifiserbare (målbare), noe som blant annet gjør det vanskeligere å overvåke endringer i bestandene.<sup>287</sup>

En av svakhetene ved *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen* er at det ikke er definert kritiske effektgrenser for hva som ikke er akseptable endringer i påvirkningsfaktorer og bestander for indikatorene.<sup>288</sup>

Miljøverndepartementet viser til at beregningen av villmarkspregede områder på Svalbard baseres på DNs klassifisering av inngrepsfrie områder i Norge (INON). I målene for bevaring av

villmarkspregete områder heter det at omfanget skal søkes opprettholdt, og ikke stykkes opp av gjennomløpende naturinngrep. Ut fra dette vil enhver reduksjon eller oppstyking av villmarkspregete områder som har mer enn marginal betydning representere en uønsket utvikling i forhold til dette målet.<sup>289</sup>

### Utfordringer knyttet til tidsserier

Tidsserier er ikke lange nok og dekker ikke vesentlige områder. Dermed blir forvaltningens beslutningsgrunnlag for lite kunnskapsbasert og må ofte baseres på skjønn.

Norges forskningsråd slår fast at tidsserier er en viktig ressurs i mange forskningsprogrammer og et grunnelement i all miljøovervåkning.<sup>290</sup> Norsk Polarinstittutt oppgir at de fleste tidsseriene på Svalbard med dagens metoder er for korte til å gi sikker viten om blant annet en bestands antall og utbredelse.<sup>291</sup> Utfordringene ved miljøovervåkning er også synliggjort i to rapporter utarbeidet av Norsk Polarinstittutt.<sup>292</sup> MOSJ mangler flere tematiske overvåkningsprogrammer som det kan hentes informasjon fra, blant annet om miljøgifter og biologisk mangfold.<sup>293</sup> MOSJ tar heller ikke med indikatorer som belyser miljøtilstanden internt i bosettingene på Svalbard.<sup>294</sup>

Miljøverndepartementet oppgir at det ikke er gode nok overvåkningsdata og tidsserier til å fastslå om alle miljømålene som er satt for Svalbard, nås.<sup>295</sup> Direktoratet for naturforvaltning peker på at manglende overvåkningsdata får konsekvenser for forvaltningens beslutningsgrunnlag. Det går ut over mulighetene for en

289) Brev fra Miljøverndepartementet 30. mars 2007.

290) Norges forskningsråd (2003): *Lange tidsserier for miljøovervåkning og forskning – Viktige klimadataserier*, Norges forskningsråd (2003): *Lange tidsserier for miljøovervåkning og forskning – Viktige terrestriske og limniske dataserier* og Norges forskningsråd (2004): *Lange tidsserier for miljøovervåkning og forskning – Viktige marine dataserier*.

291) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006.

292) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus og Miljøforvaltningens arbeid med Miljøovervåkning – oppsummering fra en arbeidsgruppe i miljøforvaltningen*.

293) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

294) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

295) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006.

283) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006.

284) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006.

285) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006, Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006 og Sysselmannen 30. mars 2007.

286) Referat fra intervju med Sysselmannen 30. mars 2006.

287) Referat fra intervju med Norsk Polarinstittutt 30. august 2006.

288) Norsk Polarinstittutts rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus*.

effektiv og god forvaltning av Svalbard, slik det er forutsatt i miljømålene for øygruppen.<sup>296</sup>

Manglende data innebærer at forvaltningen blir mindre kunnskapsbasert, og at dette arbeidet må baseres på skjønn med større risiko knyttet til avgjørelsene.<sup>297</sup> Sektordepartementene har et eget ansvar for miljøovervåkning innenfor egne sektorer. Miljøverndepartementet mener at dette ansvaret ikke alltid blir tilstrekkelig godt ivare tatt. Departementet peker på at det er en stor fordel at føre-var-prinsippet kan legges til grunn når konsekvensene ikke kan dokumenteres som følge av manglende data.<sup>298</sup>

#### 4.3.5 Vurdering

##### Lover og regler

Utviklingen i retning av et normalt samfunn i Longyearbyen har ført til at det blir stadig mer ønskelig at norsk lovgivning blir gjort gjeldende på Svalbard. Undersøkelsen viser flere eksempler på lover som ikke er gjort gjeldende, men likevel praktiseres. Spørsmålet om å endre lovgivningspraksis for Svalbard ble behandlet i St.meld. nr. 9 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 196 (1999–2000).

Justis- og politidepartementet opplyser at det ikke finnes en samlet oversikt over hvilke lover og regler som gjelder på øygruppen, men at arbeidet med å oppdatere oversikten fra 1995 er i gang. Det er positivt at departementet har begynt arbeidet med en oppdatert oversikt over hvilke lover som gjelder.

Ansvaret for samfunnsutviklingen og miljøet i Longyearbyen overlates i stigende grad til lokalstyret. Samfunnsplanen til Longyearbyen lokalstyre er ikke formelt hjemlet i et regelverk.

##### Samordning og koordinering

Justis- og politidepartementets ansvar for koordinering av norsk svalbardpolitikk utøves blant annet gjennom Det interdepartementale polarutvalg (Polarutvalget).

Forvaltningen av Svalbard er, ifølge Justis- og politidepartementet, blitt mer krevende og svært kompleks.

296) Referat fra intervju med Direktoratet for naturforvaltning 15. juni 2006.

297) Norsk Polarinstitutt rapportserie nr. 123 (2005): *Miljøovervåkning av Svalbard og Jan Mayen – MOSJ – En dokumentasjon av systemet og den første vurderingen av miljøstatus.*

298) Referat fra intervju med Miljøverndepartementet 14. september 2006.

Kullvirksomheten er viktig for opprettholdelse av et stabilt familiesamfunn på Svalbard. Over en tredjedel av barna som går i barnehage eller skole i Longyearbyen, har foreldre som arbeider i gruvene. Dersom planene for produksjon og uttak av kull følges, er det nok kull til enda 10–11 års drift. Departementene synes å ha ulik oppfatning av utvinningstakten for kull og hvorvidt det høye produksjonsnivået i Svea strider mot målet om å opprettholde en robust bosetting i Longyearbyen over tid.

Longyearbyen lokalstyre har som et nytt politisk organ en krevende rolle mellom nasjonal og lokal politikk. Lokalstyret ønsker å bli mer involvert i aktuelle saker som tas opp i Polarutvalget. NIBR-rapporten slår fast at befolkningen ikke har fått mer innflytelse over lokale prioriteringer enn tidligere. Det pekes på betydningen av en formalisert dialog mellom sentrale og lokale myndigheter. Longyearbyen lokalstyre uttaler at det er vanskelig å få svar fra de ulike departementene på hvem som har ansvaret for ulike oppgaver, og hva som er lokalstyrets ansvarsområde. Lokalstyret peker særlig på behovet for bedre samarbeid med Miljøverndepartementet.

##### Styringsinformasjon for samfunnsutviklingen

Befolkningsregisteret på Svalbard og det sentrale folkeregisteret viser ulike befolkningsdata. Det skyldes blant annet at utenlandske statsborgere som kommer direkte til Svalbard, ikke registreres i det norske folkeregisteret. Folkeregisteret gir dermed ingen fullstendig oversikt over antallet innbyggere i de norske bosettingene. Befolkningsregisteret er også lite egnet som grunnlag for å kartlegge samfunnsutviklingen på Svalbard. Kvaliteten på dataene blir lavere jo lenger tilbake i tid data hentes ut.

Tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å kartlegge samfunnsutviklingen på Svalbard. Det er derfor positivt at det er satt i gang tiltak for å bedre situasjonen.

##### Styringsinformasjon for miljøtilstand og miljøovervåkning på Svalbard

Undersøkelsen viser at det er mangler knyttet til operasjonalisering av miljømålene og tidsseriene som foreligger. Den viser også at miljøovervåkingen ikke gir et tilstrekkelig grunnlag til å bedømme om miljømålene nås. Det er vanskelig å etterprøve målene og rapportere korrekt og presist.

Undersøkelsen viser at det er nødvendig å styrke systemene for miljøovervåking slik at det blir lettere å bedømme status og utvikling på miljøområdet, og sikre et bedre beslutningsgrunnlag for iverksetting av tiltak.

## 5 Samlet vurdering

Styringsrammene som er gitt for Svalbard, stiller høye krav til en konsekvent og forutsigbar forvaltning av øygruppen. De norske bosettingene utvikler seg mot et mer normalisert og komplekst samfunn, blant annet ved at det er innført lokalstyre i Longyearbyen. På Svalbard forvalter Norge et av verdens siste, store områder med uberørt natur. Dette nødvendiggjør strenge miljøkrav, samtidig som grunnlaget for norske samfunn på øygruppa må opprettholdes. Endringer i samfunnet og virksomhetene som er grunnlaget for bosettingene representerer nye utfordringer. Dette gjør det nødvendig for å vurdere miljøvernet og samfunnsutviklingen i et helhetlig perspektiv.

I forhold til målet om en god samfunnsutvikling viser undersøkelsen at det er behov for en samlet vurdering av

- 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 miljøforsvarlig bosetting i Longyearbyen
- systemer som kan måle effekten av iverksatte miljøtiltak i Ny-Ålesund for å sikre målet om en ”grønn” forskningsstasjon

Basert på data og analyser fra miljøovervåkningsprogrammet for Svalbard og Jan Mayen og gjennomgang av dokumenter og intervjuer med Norsk Polarinstittutt, viser undersøkelsen at miljøforvaltningen på flere områder ikke har tilstrekkelig grunnlag til å vurdere tilstanden i forhold til de ulike miljømålene som er satt for Svalbard. Det bør derfor vurderes om de aktuelle indikatorer skal gjennomgås på nytt for å sikre en bedre overvåkning og oppfølging, særlig innenfor området flora.

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

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







Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



25 257 3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528



2 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

