



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2008–2009)

Svalbard



Innhold

| | | | | | |
|----------|---|----|----------|---|----|
| 1 | Sammendrag | 7 | 3.2.2 | WTO-avtalen, herunder GATT- og GATS-avtalene | 23 |
| 1.1 | Svalbardpolitikken inn i en ny tid .. | 7 | 3.2.3 | Schengen-traktaten | 24 |
| 1.2 | Virkemidler i svalbardpolitikken .. | 8 | | | |
| 1.3 | Ufordringer på sektorområdene... | 8 | 4 | Hovedmål og virkemidler | 25 |
| 1.3.1 | En tydelig tilstedeværelse på Svalbard – kulldrift og annen næringsvirksomhet | 8 | 4.1 | Mål for norsk svalbardpolitikk | 25 |
| 1.3.2 | Svalbard skal være ett av verdens best forvaltede villmarksområder – turisme og annen ferdsel | 9 | 4.1.1 | De overordnede målene ligger fast | 25 |
| 1.3.3 | Svalbards rolle som plattform for norsk og internasjonal forskning, kunnskap og utdanning | 10 | 4.2 | Gjennomgang og drøftelse av målene | 25 |
| 1.4 | Miljøvern | 10 | 4.2.1 | Effektiv suverenitetshåndhevelse.. | 25 |
| 1.5 | Forskning, kunnskap og høyere utdanning | 11 | 4.2.2 | Bevaring av områdets særegne villmarksnatur – miljøvern | 25 |
| 1.6 | Næringsvirksomhet | 11 | 4.2.3 | Robust longyearbysamfunn – livskraftig lokalsamfunn | 26 |
| 1.7 | Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn | 12 | 4.2.4 | Svalbard som forskningsplattform . | 28 |
| 1.8 | Sjø og luft – transport, sikkerhet, redning og beredskap | 12 | 4.3 | Virkemidler i norsk svalbard-politikk | 28 |
| 2 | Bakgrunn – målet med meldingen | 13 | 4.3.1 | Innledning | 28 |
| 2.1 | Målene for norsk svalbardpolitikk . | 14 | 4.3.2 | Lover og forskrifter | 29 |
| 2.2 | Svalbard og nordområdene | 14 | 4.3.3 | Sentral administrasjon | 29 |
| 2.3 | Utviklingen på Svalbard siden år 2000 | 15 | 4.3.4 | Sysselmannen på Svalbard | 30 |
| 2.4 | Klimaendringer – utfordringer og muligheter | 16 | 4.3.5 | Offentlige finanser | 30 |
| 2.4.1 | Svalbard i det globale bildet | 17 | 4.3.6 | Statlig eierskap | 31 |
| 2.4.2 | Lokale utslag på Svalbard | 17 | 4.3.7 | Lokal forvaltning gjennom Longyearbyen lokalstyre | 32 |
| 2.4.3 | Ny tid – utfordringer og muligheter | 18 | 5 | Lovgivning | 33 |
| 2.5 | Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Svalbard | 19 | 5.1 | Innledning | 33 |
| 3 | Folkerettslige rammer | 20 | 5.2 | Prinsipper for ulike lovers anvendelse på Svalbard | 33 |
| 3.1 | Grunnlaget for norsk suverenitet .. | 20 | 5.2.1 | Innledning | 33 |
| 3.1.1 | Svalbardtraktaten | 20 | 5.2.2 | Svalbardloven § 2 | 33 |
| 3.1.2 | Forhandlingsresultatet og betydningen av norsk suverenitet .. | 20 | 5.2.3 | Bør prinsippet i svalbardloven § 2 snus? | 34 |
| 3.1.3 | Fortolkningsprinsipper | 21 | 5.2.4 | Svalbardloven § 4 – fullmaktsbestemmelsen | 36 |
| 3.1.4 | Geografisk virkeområde | 21 | 5.2.5 | Virkeområde | 36 |
| 3.1.5 | Traktatbestemte begrensninger på utøvelsen av myndighet | 21 | 5.3 | Nærings- og selskapslovgivningen. | 37 |
| 3.1.6 | Forskning og andre forhold | 23 | 5.4 | Arbeidsmiljølovgivningen | 38 |
| 3.2 | Internasjonale avtaler av særlig betydning for Svalbard | 23 | 5.4.1 | Håndheving av arbeidsmiljøloven på Svalbard | 38 |
| 3.2.1 | EØS-avtalen og EU-avtalen | 23 | 5.5 | Velferdslovgivningen | 39 |
| | | | 5.5.1 | Den alminnelige helselovgivning | 39 |
| | | | 5.5.2 | Folketrygdloven | 39 |
| | | | 5.5.3 | Barnetrygdloven og kontantstøtteloven | 40 |
| | | | 5.5.4 | Opplæringsloven | 40 |
| | | | 5.6 | Utlendingslovgivningen | 40 |

| | | | | | |
|----------|--|----|-----------|---|-----|
| 6 | Administrasjon | 42 | 8.5.6 | Øremerket for Svalbard | 77 |
| 6.1 | Innledning | 42 | 8.5.7 | Koordinering i mangfoldet | 77 |
| 6.2 | Sentral administrasjon | 42 | | | |
| 6.2.1 | Det interdepartementale polar- utvalg | 42 | 9 | Næringsvirksomhet | 79 |
| 6.2.2 | Svalbardbudsjettet | 42 | 9.1 | Kulldrift – Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS | 79 |
| 6.3 | Lokal administrasjon | 43 | 9.1.1 | Selskapets historie | 79 |
| 6.3.1 | Sysselmannen på Svalbard | 43 | 9.1.2 | Selskapets utvikling siden forrige stortingsmelding om Svalbard | 79 |
| 6.3.2 | Longyearbyen lokalstyre | 48 | 9.1.3 | Kulldriften i dag | 80 |
| 6.3.3 | Andre statsetater | 49 | 9.1.4 | Sikkerhet og miljø | 81 |
| | | | 9.1.5 | Store Norskes planer om fremtidig kulldrift på Svalbard | 81 |
| 7 | Miljøvern | 51 | 9.2 | Reiseliv | 84 |
| 7.1 | Innledning | 51 | 9.2.1 | Aktører | 86 |
| 7.2 | Hovedmålsettinger | 52 | 9.2.2 | Utdanning og kompetansekrav til guider og turledere | 87 |
| 7.3 | Virkemidler og måloppnåelse | 53 | 9.2.3 | Rettslige rammebetingelser | 88 |
| 7.3.1 | Status og måloppnåelse | 53 | 9.2.4 | Utfordringer og målsettinger | 89 |
| 7.3.2 | Dagens virkemidler | 54 | 9.2.5 | Vurderinger | 90 |
| 7.4 | Særlige utfordringer og tiltak | 56 | 9.3 | Fiskeri | 90 |
| 7.4.1 | Biologisk mangfold på tynn is | 56 | 9.4 | Romvirksomheten | 91 |
| 7.4.2 | Ferdsl i Svalbards villmarksnatur .. | 58 | 9.4.1 | Generelt | 91 |
| 7.4.3 | Ressursutnyttelse i vår siste villmark | 62 | 9.4.2 | Nåværende aktivitet | 92 |
| 7.4.4 | Miljøet i bosettingene og deres nærområder | 63 | 9.4.3 | Videre utvikling | 92 |
| 7.4.5 | Nominasjon av Svalbard som verdensarvområde | 65 | 9.5 | Petroleumsvirksomhet | 93 |
| 8 | Kunnskap, forskning og høyere utdanning | 66 | 10 | Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn | 94 |
| 8.1 | Innledning | 66 | 10.1 | Longyearbyen | 94 |
| 8.2 | Hovedmål | 66 | 10.1.1 | Utvikling av lokaldemokratiet | 95 |
| 8.3 | Status og utviklingstendenser | 67 | 10.1.2 | Infrastruktur | 97 |
| 8.3.1 | Grunnlagsinvesteringer | 67 | 10.1.3 | Særlig om energiforsyningen | 98 |
| 8.3.2 | Det faglige nærværet | 68 | 10.1.4 | Longyearbyen havn – behov og muligheter | 99 |
| 8.3.3 | Et strategisk mangfold | 68 | 10.1.5 | Tjenestetilbudet, herunder helse- og velferdstjenester | 100 |
| 8.3.4 | Grenseløst samvirke | 70 | 10.1.6 | Posttjenester | 101 |
| 8.3.5 | Det internasjonale polaråret 2007 – 2008 (IPY-International Polar Year) | 70 | 10.1.7 | Teletjenester | 101 |
| 8.4 | Utfordringer, muligheter og prinsipper | 71 | 10.1.8 | Skatt, pendling | 102 |
| 8.4.1 | Miljømessige rammer | 71 | 10.1.9 | Barn og ungdom og deres oppvekstvilkår | 103 |
| 8.4.2 | Verdt å satse på | 72 | 10.2 | Øvrige lokalsamfunn | 104 |
| 8.4.3 | Kvalitet, arbeidsdeling og samarbeid | 74 | 10.2.1 | Ny-Ålesund | 104 |
| 8.5 | Særskilte virkemidler og tiltak | 75 | 10.2.2 | Sveagruva | 105 |
| 8.5.1 | Videreutvikling av Svalbard som internasjonal forskningsplattform – SIOS | 75 | 10.2.3 | Bjørnøya og Hopen | 106 |
| 8.5.2 | Overføring av data | 76 | 10.2.4 | Barentsburg og Pyramiden | 106 |
| 8.5.3 | Tidsserier for overvåking og forskning – Øst-Svalbard | 76 | 10.2.5 | Hornsund | 106 |
| 8.5.4 | Polar rekruttering | 76 | 11 | Sjø og luft – transport, sikkerhet, redning og beredskap | 107 |
| 8.5.5 | Bilateralt og multilateralt samarbeid | 77 | 11.1 | Innledning | 107 |
| | | | 11.2 | Sjøtransport og sjøsikkerhet | 107 |
| | | | 11.2.1 | Status og risikobilde | 108 |

| | | | | | |
|--------|--|-----|-----------|--|------------|
| 11.2.2 | Trafikkgrunnlaget | 109 | 11.3.4 | Vurderinger og tiltak | 115 |
| 11.2.3 | Aktuell lovgivning | 109 | 11.4 | Samfunnssikkerhet, redning og beredskap | 115 |
| 11.2.4 | Overvåkning og rapportering | 111 | 11.4.1 | Norsk redningstjeneste | 116 |
| 11.2.5 | Kjentmannstjeneste | 111 | 11.4.2 | Organisering av den offentlige redningstjenesten | 116 |
| 11.2.6 | Krav til drivstoffkvalitet | 111 | 11.4.3 | Redningsressurser på land | 116 |
| 11.2.7 | Beredskap mot akutt forurensning | 112 | 11.4.4 | Maritime redningsressurser | 117 |
| 11.2.8 | Håndtering av ballastvann | 112 | 11.4.5 | Redningsressurser i luften | 118 |
| 11.2.9 | Vurderinger | 113 | 11.4.6 | Vurderinger | 118 |
| 11.3 | Lufttransport – bakgrunn og utvikling | 113 | 12 | Administrative og økonomiske konsekvenser | 120 |
| 11.3.1 | Regulering av flytrafikken | 114 | | | |
| 11.3.2 | Flysikkerhetsnivå | 114 | | | |
| 11.3.3 | Helikoptertrafikk | 114 | | | |



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2008–2009)

Svalbard

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. april 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Sammendrag

1.1 Svalbardpolitikken inn i en ny tid

Den forrige stortingsmeldingen om Svalbard, St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, ble lagt frem for om lag ti år siden. Etter dette har det funnet sted en betydelig utvikling på Svalbard, der det i likhet med fastlandet har vært vekst på flere ulike områder. En økning i både befolkning og aktiviteter har bl.a. bidratt til at Longyearbyen i dag fremstår som et moderne familiesamfunn med godt utbygd infrastruktur og et generelt godt tjenestetilbud.

De overordnede målene i svalbardpolitikken er:

- Konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten.
- Korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd.
- Bevaring av ro og stabilitet i området.
- Bevaring av områdets særegne villmarksnatur.
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.

Det er bred politisk enighet om disse målene, som har ligget fast i lang tid. Historien har vist at en forvaltning av øygruppen etter disse målene har vært vellykket.

I den løpende forvaltning vil det imidlertid – på Svalbard som i Norge for øvrig – gjøre seg gjeldende ulike kryssende hensyn, f.eks. når det gjelder nærings- og verneinteresser. Svalbard har en unik natur- og kulturarv som norske myndigheter har et særskilt ansvar for å bevare. Beskyttelse av naturmiljøet er derfor en av de lange linjer i norsk svalbardpolitikk, og all næringsvirksomhet, ressursutnyttning og forskning skal skje innenfor de rammer hensynet til bevaring av Svalbards naturmiljø og kulturminner setter. Samtidig er det et mål å opprettholde norske samfunn på øygruppen, og det må derfor legges til rette for aktivitet som sikrer dette. Den overordnede svalbardpolitikken gir tilstrekkelig fleksibilitet og robusthet både når det gjelder avveininger av ulike hensyn, og i forhold til utviklingen for øvrig på øygruppen.

Klimaendringene vil skape nye utfordringer. Temperaturene i Arktis forventes å stige dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet. Dette vil kunne føre til store endringer i de fysiske miljøforholdene og få alvorlige konsekvenser for arter og økosystemer på Svalbard. Forventede reduksjoner i sjøisens utbredelse vil også påvirke miljøet ved at sårbare områder blir lettere tilgjengelige for ferdsel og annen virksomhet. Klimaendringene i Arktis og disse endringenes betydning for det globale klimaet, gjør også at Svalbard fremover fremstår som

en viktigere kilde til kunnskap om klimaprosesser og konsekvenser av klimaendringene.

Klimaendringene skaper samtidig muligheter og forventninger om en aktivitetsøkning i nord. Et varmere polhav vil bidra til at fiskeriaktiviteten flytter nordover. Mindre is vil også kunne åpne nye ruter for den internasjonale skipsfarten mellom øst og vest. Longyearbyen kan få økt betydning bl.a. som base for rednings- og forurensningsberedskap i de nordlige havområder.

Denne stortingsmeldingen tar i hovedsak for seg aktiviteten innenfor territorialgrensen på 12 nautiske mil som er virkeområde for Svalbardtraktaten. Likevel vil det, spesielt i kap. 2 Bakgrunn – målet med meldingen, gis en omtale av muligheter og utfordringer i en bredere sammenheng.

Meldingen vil legge føringer for svalbardpolitikken for en rekke år fremover. Det legges opp til en fortsatt stabil og forutsigbar myndighetsutøvelse og en god samfunnsutvikling på øygruppen. Det er samtidig viktig å beholde nødvendig handlingsfrihet i tiden fremover med sikte på å kunne møte nye utfordringer og benytte de til enhver tid beste virkemidler i forvaltningen av øygruppen.

De overordnede målene vil være veivisere som etter regjeringens syn sikrer en helhetlig og avstemt forvaltning. Dette vil bidra til å gjøre svalbardpolitikken robust i årene som kommer.

1.2 Virkemidler i svalbardpolitikken

I kapittel 4 drøftes virkemidlene i svalbardpolitikken. Lovgivning og håndhevingen av denne er et grunnleggende virkemiddel i ethvert rettssamfunn. Regjeringen legger vekt på at det rettslige rammeverket for Svalbard skal være mest mulig likt fastlandet. Flere forhold, særlig det faktum at Longyearbyen utvikles i retning av tilsvarende lokalsamfunn på fastlandet, gjør dette ønskelig. Også andre utviklingstrekk, som f.eks. en økende grad av folkerettslige forpliktelser, fører til at behovet for innføring av nye lover og forskrifter vil øke.

Regjeringen har vurdert om det kan være hensiktsmessig å endre svalbardloven, slik at alle lovbestemmelser gjelder for Svalbard med mindre noe annet er særskilt bestemt, altså å snu dagens prinsipp for lovers anvendelse. Det vil imidlertid gjennomgående være behov for en særskilt vurdering av forholdet til Svalbard ved innføring av offentligrettslig lovgivning. Sentrale problemstillinger i en slik vurdering er bl.a. Svalbardtraktatens statuering av lik rett til adgang og opphold på øygruppen, velferds- og rettighetslovgivningen, og det forhold at Longyearbyen ikke skal være et livs-

løpssamfunn. Disse problemstillingene er drøftet i kap. 5 Lovgivning. Svalbardtraktaten omtales i kap. 3 Folkerettslige rammer.

Organiseringen og oppbyggingen av det sentrale forvaltningsapparatet for Svalbard ligger fast. Utviklingen tilsier imidlertid at det kan være behov for løpende justeringer. Blant annet ble instruksen for Det interdepartementale polarutvalg revidert etter den forrige svalbardmeldingen. Målet var å sikre en bedre koordinering av svalbardpolitikken. Det vil fortsatt være behov for en større grad av samordning og koordinering. Regjeringen vektlegger derfor et tverrsektorielt samarbeid i utformingen av svalbardpolitikken og forvaltningen av øygruppen.

Sysselmannen er regjeringens øverste representant på Svalbard og den viktigste aktøren i det lokale forvaltningsapparatet, og i ivaretagelsen av statens interesser på øygruppen. I lys av aktivitetsøkningen som har funnet sted, etableringen av et lokalt selvstyre, og at flere lover gis anvendelse, ser regjeringen betydningen av å videreutvikle Sysselmannens rolle i takt med det generelle utviklingsbildet.

Et tilskudd til den lokale forvaltningen var etableringen av Longyearbyen lokalstyre i 2002. Lokalstyret har myndighetsutøvelse innenfor arealplanområdet på utvalgte saksområder, ansvar for offentlig tjenesteyting og for utviklingsoppgaver. Etableringen av Longyearbyen lokalstyre har gitt en mer tilpasset myndighetsutøvelse på lokalt nivå og en forvaltning som både når det gjelder myndighet og ansvar, likner den kommunale forvaltningen på fastlandet.

1.3 Ufordringer på sektorområdene

Gjennom arbeidet med denne stortingsmeldingen har tre problemstillinger vært utpekt som hovedtemaer og derfor gitt en særskilt omtale i meldingen. Disse er behandlet på ulike steder.

1.3.1 En tydelig tilstedeværelse på Svalbard – kulldrift og annen næringsvirksomhet

Ett av hovedmålene i svalbardpolitikken er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen. Dette målet er oppfylt gjennom familiesamfunnet i Longyearbyen. Gjennom årene er det satset bevisst på å tilrettelegge spesielt for tre næringer. Kulldrift har gjennom historien dannet grunnlaget for Longyearbyen og andre samfunn på øygruppen. I tillegg er det satset på forskning, utdanning og reiseliv. I

sum har dette bidratt til at Longyearbyen i dag fremstår som et moderne samfunn.

Regjeringen legger vekt på at Longyearbyen skal videreføres som et familiesamfunn av høy kvalitet. Kulldriften er fremdeles den viktigste bærebjelken i dette samfunnet. Det er regjeringens vurdering at kulldriften bør videreføres innenfor de rammer som miljøvernlovgivningen, kravene til bedriftsøkonomisk lønnsomhet og sikkerhetsforskriftene setter, og på en måte som understøtter Store Norske Spitsbergen Kulkompanis formål om å bidra til en robust bosetting i Longyearbyen. Eksisterende infrastruktur for kullgruvevirksomheten bør benyttes i den grad det er mulig.

Det er også viktig å satse på annen, variert virksomhet i Longyearbyen, ikke minst aktivitet ved Universitetscenteret på Svalbard (UNIS), videreutvikling av Svalbard som plattform for forskning og utdanning og av reiseliv og romrelatert virksomhet. Utviklingen innen de ulike områdene må ses i sammenheng og vurderes opp mot de overordnede målene i svalbardpolitikken, herunder de høye miljømålene for øygruppen.

Som et resultat av målrettet politikk, spesielt det siste tiåret, er Svalbard utviklet til en viktig plattform for norsk og internasjonal forskning og utdanning. Norge er i dag vertsnaasjon for forskningsinstitusjoner fra 20 land, med mer eller mindre permanent nærvær på Svalbard. I Longyearbyen har dessuten verdens nordligste universitetsstudier, UNIS, etablert seg som en sentral aktør og del av forskningsplattformen. UNIS' ekspansjon har dessuten ført til at organisasjonen gjennom sine ansatte og studenter utgjør en stadig viktigere del av lokalsamfunnet Longyearbyen.

Satsingen på reiselivsnæringen har bidratt til at næringen i dag er et viktig grunnlag for bosetting og virksomhet i Longyearbyen. Samtidig er det et mål at Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder, og det best bevarte høyarktiske reisemål i verden. Gjennom reiselivet spres det også kunnskap om det sårbare miljøet og miljøutfordringene i Arktis. Regjeringen ønsker å legge forholdene til rette for en videreutvikling av reiseliv som en basisnæring på Svalbard.

Sesongsvingningene i reiselivet er en utfordring for helårige arbeidsplasser i Longyearbyen. Det må derfor arbeides målrettet med å utvikle et reiselivsprodukt som gir grunnlag for helårig sysselsetting i Longyearbyen.

1.3.2 Svalbard skal være ett av verdens best forvaltede villmarksområder – turisme og annen ferdsel

Bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur er ett av hovedmålene for norsk svalbardpolitikk. Siden forrige stortingsmelding er dette omsatt til praksis gjennom et nytt, moderne miljøregelverk og opprettelse av en rekke nye verneområder. I 2002 trådte svalbardmiljøloven i kraft, og i perioden 2002–2005 ble områdevernet betydelig utvidet. I dag er 65 pst. av Svalbards landområder og 87 pst. av territorialfarvannet fredet som naturreserver og nasjonalparker.

I takt med aktivitetsøkningen det siste tiåret har også den samlede ferdselen økt. Veksten har vært størst innenfor reiselivet og forskningen. Interessen for bruk av Svalbard som møteplass for beslutningstakere har også vært stigende. For å begrense belastningen på Svalbards natur- og kulturminner, er det nødvendig å styre ferdselen på en måte som er i samsvar med de ulike områdenes verdi, sårbarhet og verneformål. I lys av Svalbards stadig viktigere rolle som kilde til kunnskap om konsekvenser av klimaendringer, er det særlig viktig å sikre verneområdenes verdi som referanseområder for klima- og miljøforskning.

Økt ferdsel skaper også utfordringer i forhold til sikkerhet. Gjennom det siste tiåret er det iverksatt flere tiltak på området. For å begrense potensialet for skade ved akutte utslipp, ble det i 2007 innført krav til drivstoffkvalitet for skip som anløper naturreservatene på Øst-Svalbard. Det ble samtidig satt et tak på 200 passasjerer per cruiseskip i disse områdene. Etter innføringen av havne- og farvannsloven i 2008, er det juridiske rammeverket for regulering og tilrettelegging for sikker sjøtrafikk på Svalbard et godt skritt nærmere nivået i Norge for øvrig. Arbeidet med å bedre sjøsikkerheten vil være en sentral oppgave for regjeringen også fremover.

Utfordringene vil være å styre ferdselen på en måte som ivaretar de høye miljømålene for Svalbard. Det vil være nødvendig å utvikle ulike virkemidler. For å kunne iverksette effektive tiltak, må arbeidet med å styrke kunnskapen om hvordan ferdselen påvirker miljøet på Svalbard, fortsette. Kartlegging og overvåkning er stikkord her. Samtidig må det foretas en avveining av ulike brukerinteresser innenfor rammen av de mål som er satt for forvaltning av de ulike områdene. Utarbeidelse av forvaltningsplaner og endringer i verneforskrift er sentrale virkemidler for styring av ulike former for ferdsel i verneområdene og for å begrense den samlede belastningen på miljøet i tråd med vernets

formål. Det arbeides med forslag til enringer i verneforskriftene for å ivareta dette.

1.3.3 Svalbards rolle som plattform for norsk og internasjonal forskning, kunnskap og utdanning

Svalbard er blitt et nøkkelområde for innhenting av kunnskap om hva som skjer når temperaturen i Arktis stiger og hvordan dette kan påvirke det globale klimaet. Dette understreker viktigheten av å fullt ut utnytte de mulighetene Svalbard byr på som plattform for norsk og internasjonal klima- og miljøforskning.

Nærheten til Nordpolen gir unike muligheter for atmosfæriske studier, samtidig som data fra satellitter i polare baner kan leses ned på Svalbard Satellittstasjon ved Longyearbyen ved hvert omløp. I Longyearbyen har etableringen av UNIS også bidratt til å styrke forsknings- og utdannings-siden. Dette kommer i tillegg til institusjoner som Kings Bay AS i Ny-Ålesund og Norsk Polarinstitutt sin virksomhet. I sum har dette, sammen med betydelige investeringer i infrastruktur, gjort Svalbard til en plattform for norsk og internasjonal forskning, høyere utdanning og miljøovervåkning.

Det er et mål at Norge skal være helt i front internasjonalt når det gjelder utvikling av kunnskap om, for og i nordområdene. Kunnskap er også nøkkelen til en god forvaltning. Infrastrukturen som er bygget opp bør utnyttes enda bedre enn i dag, både av norske og utenlandske forskere og studenter.

Norge har et særlig ansvar for å utvikle kunnskap om polare områder. Gjennom satsingen på Det internasjonale polarår (forkortet IPY 2007–2009), der regjeringen har bevilget 320 mill. kr. er arbeidet med å videreutvikle Svalbard som forskningsplattform blitt styrket. Det er en viktig utfordring å forvalte arven etter polaråret på en best mulig måte.

Den økte forskningsaktiviteten og internasjonaliseringen av denne, gjør det nødvendig å styrke norsk faglig ledelse og nærvær, likeså koordinering og samarbeid. Det legges opp til at Norges forskningsråd får et særskilt ansvar i dette arbeidet. Dette vil bl.a. kunne bidra til at infrastrukturen som er bygget opp kan utnyttes enda bedre enn i dag, både av norske og utenlandske forskere og studenter.

1.4 Miljøvern

Bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur er ett av hovedmålene i norsk svalbardpolitikk, og norske myndigheter har satt seg høye mål for miljøvernet på øygruppen. Det er slått fast at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser. Dagens regelverk og gode miljøtilstand gir et godt utgangspunkt for å nå disse målene.

En bevisst verneinnsats gjennom mange tiår har bidratt til at kun en liten del av Svalbards landområder er berørt av tyngre naturinngrep som veier og annen infrastruktur. Det biologiske mangfoldet er også langt på vei intakt, og bestandene av de fleste arter som tidligere har vært utsatt for overbeskatning er bygget opp igjen.

Selv om situasjonen for det biologiske mangfoldet og villmarksnaturen i dag er god, kan nye utviklingstrekk komme til å stille miljøvernet på Svalbard overfor store utfordringer. Dette gjelder særlig klimaendringene, men også økende ferdsel og endringer i aktivitetsbildet på og omkring Svalbard. Klimaendringene må forventes å få økende betydning for naturforvaltningen på Svalbard, ved at det fysiske miljøet og artenes livsgrunnlag vil kunne endres betydelig. Dette gjelder særlig reduksjonene i utbredelse av sjøis, som kan føre til at mange isavhengige arter får redusert sin utbredelse og etter hvert kan forsvinne fra Svalbardområdet.

I kap. 7 Miljøvern, drøftes ulike utfordringer man står overfor, og hvordan regjeringen vil sikre at de høye miljømålene kan nås. En forvaltning i tråd med de høye miljømålene vil stille store krav, både til kunnskapsgrunnlaget og til forvaltningens evne til å tilpasse virkemidler og tiltak til endringer i miljøforhold og aktivitet.

På Svalbard er det et viktig mål å bevare omfanget av villmarkspregete områder. Det innebærer strenge begrensninger på tyngre naturinngrep i områder som ikke fra før er berørt av slike inngrep. Stigende interesse for naturressursene på og omkring Svalbard, vil kunne innebære at det fremmes flere søknader om tillatelse til virksomhet som vil medføre tyngre naturinngrep utenfor de planområdene som omgir de eksisterende bosettings- og gruveområdene. Svalbardmiljøloven og dagens strenge praksis når det gjelder tillatelse til inngrep utenfor planområdene, gir her et godt utgangspunkt for å møte denne utviklingen.

1.5 Forskning, kunnskap og høyere utdanning

Svalbard har stor betydning som plattform for norsk og internasjonal forskning. Forskning og høyere utdanning skal være en viktig del av norsk virksomhet på Svalbard i årene fremover. Svalbard bør være en attraktiv arena for forskere fra hele verden, men Norge skal ha en ledende rolle og være en sentral aktør innenfor kunnskapsutvikling på og om Svalbard.

UNIS har vokst betraktelig siden opprettelsen og spiller en viktig rolle på Svalbard generelt og i Longyearbyen spesielt. UNIS bør fortsette arbeidet med å oppå gode resultater innen både forskning og utdanning, og regjeringen ser i utgangspunktet positivt på senterets ambisjoner om å bli et ledende internasjonalt senter for arktiske studier.

Gjennom det internasjonale polaråret har klima- og miljørelatert forskning fått økt oppmerksomhet. Øygruppen har naturgitte forutsetninger for slik forskning og kan tilby verdensledende infrastruktur og fasiliteter på dette området. Overvåkning, kartlegging og etablering av lange tidsserier, er av grunnleggende betydning for forskning og forvaltning både på land og i farvannene rundt Svalbard. Dette er også av næringsmessig interesse. Det er utbygd en enestående romrelatert infrastruktur ved Longyearbyen, som bør utnyttes optimalt i tiden som kommer. En utvikling og utnyttelse av observasjonssystemene for både rom, hav, land og is vil være en viktig side ved kunnskapspolitikken for Svalbard. Det er fortsatt en utfordring å etablere systemer for en konsekvent og omfattende overvåkning av hav, land og is.

Longyearbyen og Ny-Ålesund vil være det naturlige utgangspunkt for forskning og utdanning som bygger på øygruppens spesielle fortrinn, og de faglige aktivitetene bør samlet sett sikre en sterk og helhetlig forskningsinnsats. Det må videre legges til rette for at infrastrukturen på Svalbard benyttes effektivt, og samarbeid mellom institusjoner og nasjoner bør videreutvikles.

1.6 Næringsvirksomhet

Ett av hovedmålene i norsk svalbardpolitikk, bevaring av norske samfunn på øygruppen, hviler på tre hovedpilarer.

Fortsatt kulldrift er viktig for opprettholdelse av Longyearbyen som et familiesamfunn. Det er regjeringens vurdering at kulldriften bør videreføres innenfor de strenge rammer som miljøvernlov-

givningen og kravene til bedriftsøkonomisk lønnsomhet setter, og på en måte som understøtter Store Norskes formål om å bidra til en robust bosetting i Longyearbyen. Samtidig er kulldriften basert på en ikke-fornybar ressurs. Den er også sårbar for svingninger i kullpris. Uforutsette hendelser kan få store konsekvenser for virksomheten. I lys av dette mener regjeringen det bør arbeides med å tilrettelegge for forskning og utdanning og reiseliv, på en måte som vil sikre et robust grunnlag for bosettingen i Longyearbyen også på lengre sikt, og som er forenlig med målene i norsk svalbardpolitikk.

Reiselivet på Svalbard lever av den uberørte naturen. Økoturisme synes derfor som en velegnet nisje for øygruppen som kan videreutvikles, godt tilpasset de rammevilkårene som er satt i svalbardmiljøloven og et naturlig satsingsområde for reiselivsnæringen på Svalbard. I dag tilbys et bredt spekter av aktiviteter fra cruiseturisme som foregår over større deler av øygruppen, til aktiviteter som har sitt utspring i longyearbyområdet som kajakkturet, fotturer, isgrotting, hundeslede- og snøscootersafari. Det er et potensial for videre vekst i reiselivet på Svalbard, spesielt utenfor høysesongen. En slik utvikling må skje innen strenge sikkerhets- og miljømessige rammebetingelser. Reiselivsnæringen satser målbevisst på kurs- og konferansemarkedet, noe som har bidratt til noe bedre belegg for overnattingsbedriftene. Sesongsvingningene er imidlertid en utfordring for opprettholdelse av helårige arbeidsplasser innenfor reiselivsnæringen i Longyearbyen.

Det foregår fiske i Svalbards indre farvann, i territorialfarvannet ved Svalbard og i fiskevernsonen rundt Svalbard. Fisket i Svalbards indre farvann og territorialfarvann omtales nærmere i kap. 9.3.

Svalbards geografiske plassering er som nevnt ideell for romvirksomhet, både for utforskning av atmosfæren og nedlesning av satellittdata. Store investeringer i infrastruktur, først og fremst gjennom en fiberoptisk kabel til fastlandet, samt på nedlesningsstasjonen Svalbard satellittstasjon (Sval-Sat) utenfor Longyearbyen, har gjort Norge til en betydelig internasjonal aktør innen nedlesning av satellittdata. Satellittdata som leses ned på Svalbard, brukes i økende grad bl.a. til overvåkning av sjøisforhold, oljeforurensning og skipstrafikk. Det er all grunn til å tro at behovet for rombaserte tjenester vil fortsette å øke i årene som kommer, spesielt innen områder som samfunnssikkerhet, miljø og klima, og slike tjenester vil således fortsatt kunne være en vekstnæring på Svalbard.

1.7 Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn

Som beskrevet over har Longyearbyen siden forrige svalbardmelding konsolidert seg som et moderne familiesamfunn med godt utbygd offentlig infrastruktur og et generelt godt tjenestetilbud. Regjeringen legger imidlertid til grunn at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn.

Satsingen på et mer variert næringsliv i Longyearbyen har vært vellykket og resultert i at reiseliv, varehandel, utdanning og forskning har vokst frem som komplementære og alternative næringer til kulldriften. Antallet virksomheter i Longyearbyen har økt, bl.a. innen varehandel og tjenesteproduksjon. I sum er derfor tilbudet av private tjenester i Longyearbyen rimelig godt, også sammenliknet med tilbudet i samfunn av tilsvarende størrelse på fastlandet.

Det er investert betydelig i Longyearbyens infrastruktur det siste tiåret. Foruten nevnte forskningsrelaterte infrastruktur, er det bl.a. oppført nytt terminalbygg på flyplassen, foretatt utvidelse av skolen, utvidelse og bygging av ny barnehage og oppført nytt reservekraftanlegg.

Mens Longyearbyen har hatt en betydelig utvikling det siste tiåret, både gjennom en økning i antall innbyggere og et økende aktivitetsnivå, er aktiviteten i Barentsburg vesentlig redusert. Samtidig har det utenlandske nærværet økt i Longyearbyen og Ny-Ålesund. Det er særlig forskning og reiseliv som har ført utlendinger fra flere nasjoner til øygruppen.

1.8 Sjø og luft – transport, sikkerhet, redning og beredskap

Økt sjøtransport i farvannet rundt Svalbard gir sammen med økt virksomhet i nordområdene, nye

utfordringer i arbeidet med sjøsikkerhet rundt Svalbard. Den økende trafikken må først og fremst møtes med forebyggende tiltak som reduserer sannsynligheten for ulykker, og som begrenser konsekvensene dersom ulykker inntreffer. Det er derfor innført en rekke tiltak på dette området siden forrige svalbardmelding. Gjennom en vurdering av ytterligere tiltak for å bedre sjøsikkerheten rundt Svalbard, er det regjeringens mål å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport rundt Svalbard, slik at skade på liv, helse og miljø kan unngås.

Sjøsikkerhetstiltakene som er iverksatt rundt Svalbard de senere årene, har gjort at man har kommet noe nærmere sikkerhetsnivået langs fastlandskysten. En viktig utfordring vil være å overvåke utviklingen av skipstrafikken på en god måte. Dette vil gi gode muligheter for å analysere utviklingen, slik at nødvendige tiltak som regelverk og utvikling av maritim infrastruktur, tjeneste og beredskap, kan iverksettes.

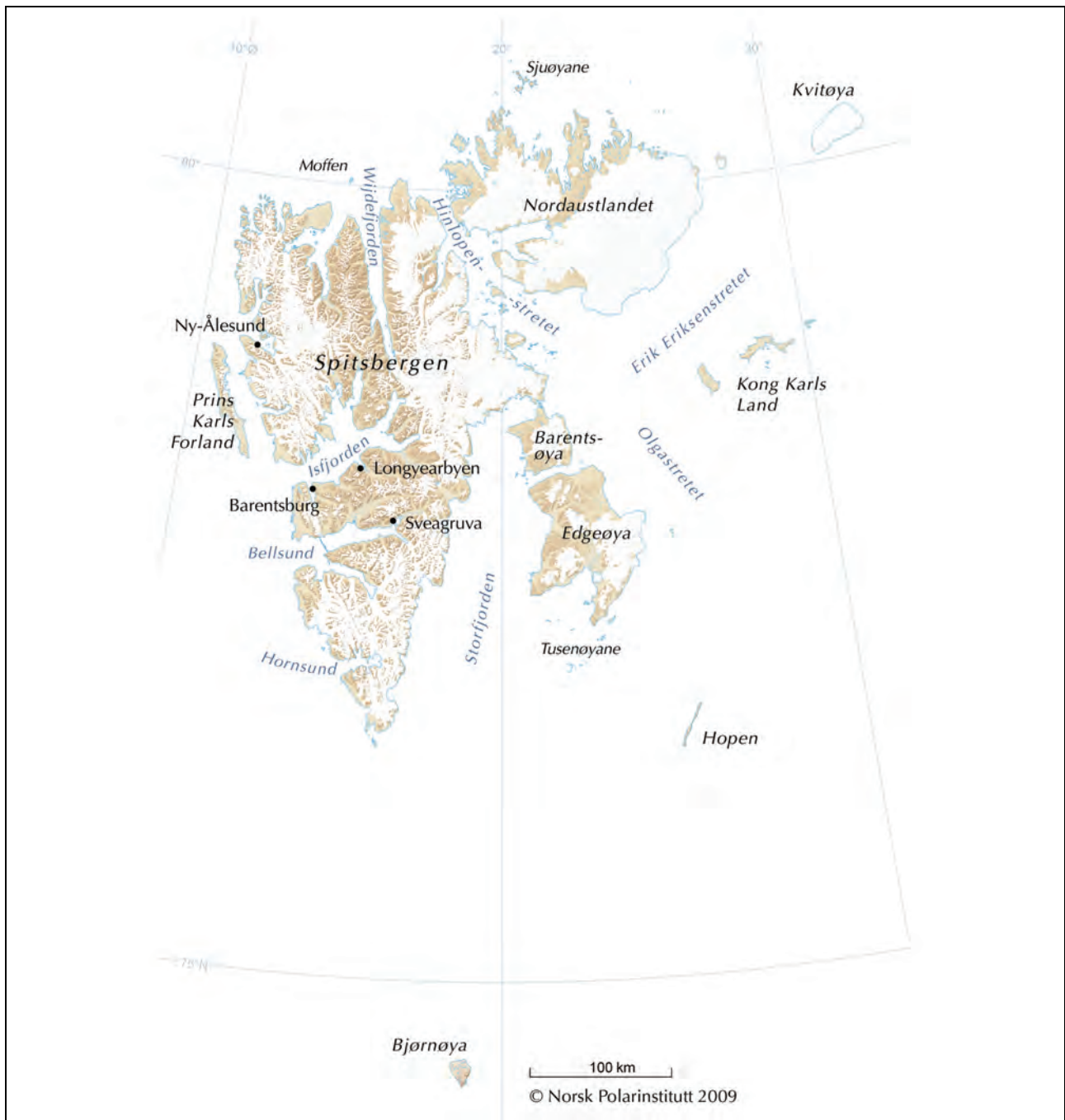
Aktivitetsøkningen gjenspeiles også i en økt fly- og helikoptertrafikk. En fortsatt vekst innenfor dette området kan medføre behov for økte sikkerhetstiltak, f.eks. i form av flykontrolltjeneste og radarutbygging.

Sysselmannen er den sentrale instans når det gjelder planlegging og krisehåndtering innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet på Svalbard. Den offentlige redningsberedskapen rundt og på Svalbard, består av Sysselmannens to helikoptre og tjenestefartøy. I tillegg støtter Forsvaret Sysselmannen med de ressurser som til enhver tid er tilgjengelige. I fremtiden vil Longyearbyen som nevnt kunne bli et enda viktigere senter for søk- og redningsberedskapen i området. En slik beredskap er en naturlig del av norsk myndighetsutøvelse på Svalbard.

2 Bakgrunn – målet med meldingen

Målene for norsk svalbardpolitikk har ligget fast i lang tid, og danner grunnlaget for en stabil og forutsigbar myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling på øygruppen. Disse målene ligger fast. Hvor-

dan de best kan oppfylles, må likevel vurderes jevnlig i lys av nye utfordringer og utviklingstrekk. Det er særlig aktivitetsøkningen og de raske klimaendringene i Arktis, og den betydningen dette har for



Figur 2.1 Kart over Svalbard

miljøet og aktiviteten i området, som tilsier at det er behov for en ny stortingsmelding om norsk svalbardpolitikk.

Med ca. ti års mellomrom er det tidligere fremlagt tre helhetlige stortingsmeldinger om Svalbard. Den forrige meldingen (St. meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard) ble lagt frem i 2000. I tillegg foretok Riksrevisjonen i 2007 en forvaltningsrevisjon av Svalbard, og anbefalte i Dokument nr. 3:8 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard, en ny helhetlig gjennomgang av svalbardpolitikken. Stortinget fulgte opp dette i sin behandling av rapporten, og ba i Innst. S. nr. 46 (2007–2008) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, om å få seg forelagt en ny stortingsmelding om Svalbard i løpet av inneværende stortingsperiode (2005–2009).

I lys av dette besluttet regjeringen i desember 2007 å sette i gang arbeidet med ny stortingsmelding, for å fange opp utviklingen de siste ti år, og peke på sentrale utfordringer og beskrive hvordan disse skal møtes.

2.1 Målene for norsk svalbardpolitikk

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 gir Norge «den fulle og uinnskrenkede suverenitet over Svalbard». Svalbardloven av 17. juli 1925 slår fast at Svalbard er en del av Kongeriket Norge. Norge har et betydelig ansvar å forvalte øygruppen på en måte som sikrer fred, stabilitet, vern av villmarksnaturen og en ansvarlig ressursforvaltning. Utgangspunktet for norsk forvaltning av Svalbard er at Norge ikke bare har rett til å utøve myndighet innenfor de rammene traktaten setter, men også en plikt til å håndheve suvereniteten på en korrekt og troverdig måte. Dette er særlig viktig fordi Svalbardtraktaten gir borgere og selskaper fra de land som har tiltrådt traktaten, lik rett til adgang og opphold og til å drive visse former for virksomhet, forhold som gjenspeiler øygruppens lange historie med utenlandske bosettinger og aktiviteter. Det er opp til Norge alene som suverenitetsinnehaver å sørge for at dette innfris. Samtidig har Norge en selvsagt rett til å ivareta sine nasjonale interesser på Svalbard, så lenge disse ikke er i strid med traktatens bestemmelser eller gjeldende folkerett for øvrig.

Hovedmålene for norsk svalbardpolitikk er:

- Konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten.
- Korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevd.
- Bevaring av ro og stabilitet i området.

- Bevaring av områdets særegne villmarksnatur.
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.

Målene har ligget fast i lang tid, og det har vært bred politisk enighet om disse.

Justisdepartementet har gjennom sitt ansvar for koordineringen av norsk svalbardpolitikk ansvaret for å legge frem denne stortingsmeldingen om Svalbard. I tråd med at fagansvaret for de ulike deler av svalbardpolitikken ligger hos de respektive fagdepartementer, har meldingsarbeidet involvert en rekke departementer.

Regjeringen har utpekt tre hovedtemaer for meldingen:

- En robust tilstedeværelse på Svalbard – med særlig oppmerksomhet rundt kullvirksomhetens fremtidsutsikter.
- Svalbard som ett av verdens best forvaltede villmarksområder – forholdet til turisme og annen ferdsel.
- Svalbards rolle som plattform for norsk og internasjonal forskning, kunnskap og utdanning.

De utfordringer som omtales i denne meldingen må ses opp mot hovedmålene for norsk svalbardpolitikk. I likhet med de tidligere stortingsmeldinger om Svalbard, vil også denne meldingen beskrive mål, utfordringer og mulige tiltak for Svalbard, det vil si området innenfor Svalbardtraktatens virkeområde, som er territoriet og territorialfarvannet ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjene. Det er også dette området som faller inn under Syssekmannens ansvarsområde og svalbardbudsjettet.

2.2 Svalbard og nordområdene

Svalbardpolitikken er et viktig verktøy norske myndigheter benytter for å oppnå sine mål på Svalbard, men ikke det eneste. Nettopp fordi øygruppen er en integrert del av kongeriket, omfattes Svalbard også av en rekke andre, generelle politikkområder. Denne meldingen retter seg særlig mot de mål, prioriteringer og virkemidler som gjelder spesielt for Svalbard.

Nordområdene er i Soria Moria-erklæringen utpekt ut som regjeringens viktigste strategiske satsingsområde, og regjeringen har i den forbindelse utarbeidet en egen nordområdestrategi. Svalbard er en sentral del av nordområdene, og en fortsatt effektiv og hensiktsmessig norsk forvaltning på Svalbard, i tråd med målene i norsk svalbardpolitikk, vil bidra til å styrke og utdype vår tilstedevæ-

relse i nordområdene. Denne stortingsmeldingen bygger på de føringer som ligger i nordområdestrategien. Strategiens plass i meldingen vil variere etter tema og sammenheng.

Nordområdene, herunder Svalbard, er blant de områder i verden som er under størst påvirkning av klimaendringer. Samtidig er områdene generelt preget av økt aktivitet. Klimamodeller peker ut Arktis som det området på jordkloden som får hurtigst og størst oppvarming som følge av økte konsentrasjoner av drivhusgasser. Dette kan forventes å få store konsekvenser for økosystemene og for mange av artene i Arktis, og vil stille miljøforvaltningen overfor store utfordringer. For samfunn og virksomhet i Arktis vil klimaendringene både skape utfordringer og gi nye muligheter. Dette danner et viktig bakteppe for meldingen.

Forholdet til de utenlandske aktørene på Svalbard er preget av åpenhet og godt samarbeid, og det utenrikspolitiske klimaet har vært gunstig i perioden siden fremleggelse av forrige stortingsmelding om Svalbard. Sett i dette perspektivet må dagens situasjon karakteriseres som god. Det er videre et mål både å utøve myndighet i nord på en troverdig, konsekvent og forutsigbar måte, og at Norge skal være fremst når det gjelder forsvarlig forvaltning av miljøet og naturressursene i nordområdene. Viktige stikkord i nordområdestrategien er nærvær, miljøvern, ansvarlig ressursforvaltning, aktivitet og kunnskap. Nordområdestrategien understreker derfor betydningen av en robust norsk bosetting i Longyearbyen, og Svalbards betydning som plattform for internasjonal klima- og miljøforskning. Strategien understreker også de høye miljømålene for Svalbard, og stadfester at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser. Nordområdestrategien er en del av bakgrunnen for de mulige tiltak som omtales i stortingsmeldingen.

2.3 Utviklingen på Svalbard siden år 2000

Siden forrige svalbardmelding har det skjedd endringer i både de lokale samfunnsstrukturene på Svalbard, og i de ytre rammebetingelsene for norsk svalbardpolitikk. Generelt kan den lokale utviklingen skisseres på følgende måte:

- Utbygging av infrastruktur og tjenestetilbud i Longyearbyen og Ny-Ålesund har fortsatt. Dette er hovedårsaken til at de samlede statlige overføringer til Svalbard har økt også gjennom denne perioden.

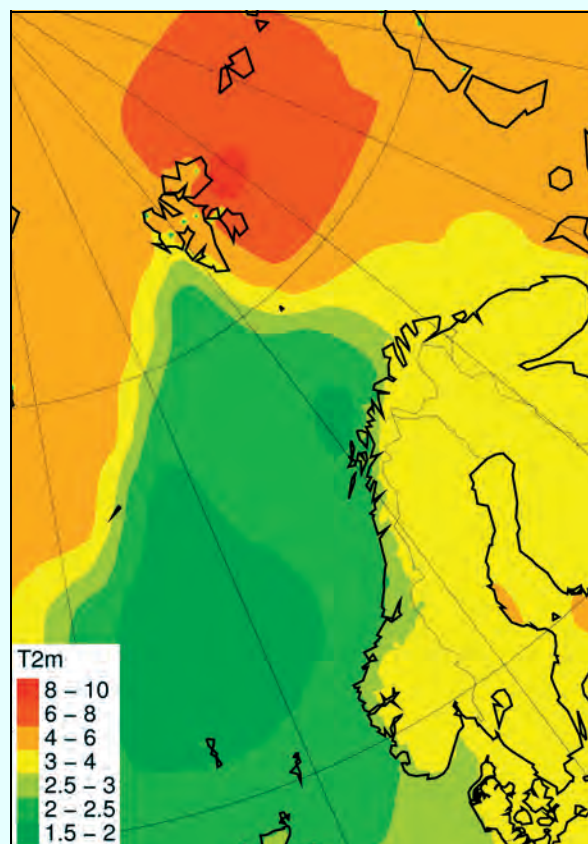
- Utviklingen med styrking og modernisering av forvaltningen har fortsatt. Selv om stedlige forhold innebærer at organiseringen av samfunnslivet på øygruppen også fremover i noen henseender vil skille seg fra fastlandet, vil rammebetingelsene for svalbardsamfunnet bli stadig mer like som på fastlandet. Flere lover og forskrifter får anvendelse på Svalbard, og disse håndheves konsekvent og likt.
- Det er etablert et lokaldemokrati på Svalbard gjennom opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre.
- Utviklingen i retning av økt differensiering og privatisering av næringsvirksomheten, særlig i Longyearbyen, har fortsatt.
- Utviklingen innenfor reiselivsnæringen har fortsatt, og reiselivet har befestet seg som en betydelig direkte og indirekte sysselsettingsfaktor.
- Kullvirksomheten til Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS har økt, etter en nedgang mot slutten av 1990-tallet. Den industrielle virksomheten i Barentsburg har imidlertid avtatt ytterligere siden den forrige stortingsmeldingen om Svalbard ble lagt frem.
- Svalbard har utviklet seg til en viktig plattform for norsk og internasjonal forskning. I løpet av 2000-tallet er det etablert en sørkoreansk, en kinesisk og en indisk forskningsstasjon i Ny-Ålesund, og det totale antallet utenlandske forskningsstasjoner i Ny-Ålesund, er nå ni.
- Det er tydelige tegn til at klimaet i Arktis og på Svalbard blir varmere, og Svalbard har blitt stadig viktigere som kilde til kunnskap om menneskeskapte klimaendringer og konsekvensene av disse.
- Det lokale miljøarbeidet på Svalbard er betydelig styrket i perioden, bl.a. gjennom innføringen av svalbardmiljøloven og opprettelsen av nye verneområder.

På Svalbard er det bare Longyearbyen og Barentsburg som kan kalles lokalsamfunn i vanlig forstand. Den russiske gruvedriften i Pyramiden ble nedlagt i 1998. Utbygging av infrastruktur og tjenestetilbud som i større eller mindre grad er tilpasset familier, startet i 1970-årene og ekspanderte på 1980-tallet i Longyearbyen. Utbyggingen i Longyearbyen akselererte i 1990-årene. Det russiske gruvesamfunnet er derimot vesentlig redusert som følge av begrenset aktivitet, og gruvevirksomheten ligger i dag nede. I dag er det registrert bosatt ca. 2 500 mennesker på øygruppen, fordelt på ca. 2 050 i Longyearbyen og Ny-Ålesund og ca. 450 i Barentsburg. Ved fremleggelsen av den for-

Boks 2.1 Scenario for klimautvikling på Svalbard

En regional klimamodell for norsk Arktis har vært kjørt for scenarieperiodene 2021–2050 og 2071–2100. For Svalbard viser modellkjøringene at man kan stå overfor en økning i årstemperatur på ca. 3 °C i sørvest, og ca. 8 °C i nordøst over de neste 100 år. For høst- og vintermånedene viser modellene en økning på over 8 °C i nordøstlige deler av Svalbard. For sommeren gir modellene en oppvarming på Svalbard i intervallet 2–4 °C. Samtidig forventes nedbøren å øke med 10–40 pst. mens snødybden reduseres som følge av kortere vintersesong. Ifølge modellkjøringene vil vindhastigheten øke, særlig i områder der havisen forsvinner. Sterk vind vil også opptre hyppigere.

Forventet endring i årsmiddeltemperatur fra 30-årsperioden 1961–1990 til 30-årsperioden 2071–2100 basert på NorACIA regional klimamodell. Grønn farge viser minst forventet temperaturøkning og rødt viser størst forventet økning. Legg merke til den sterke temperaturøkningen som forventes lengst øst på Svalbard og den store ulikheten tvers over Svalbard.



Figur 2.2 Scenario for klimautvikling.

Kilde: met.no (2008). NorACIAs klimascenarier for norsk Arktis.

rige svalbardmeldingen var forholdstallet derimot ca. 1425 mot ca. 940.

Samtidig som antallet utenlandske statsborgere på Svalbard har gått ned siden forrige melding, har det utenlandske nærværet i Longyearbyen og Ny Ålesund økt. Det er særlig forskning og reiseliv som har ført til tilstrømming av utlendinger fra flere nasjoner til Svalbard.

Den lange linjen i norsk svalbardpolitikk har siden 1920 bestått i å holde Svalbard utenfor stormaktskonflikter og sikre et troverdig norsk styre på øygruppen. Dette er ivaretatt gjennom en konsekvent etterlevelse av traktatens bestemmelser og opprettholdelse av norsk virksomhet, der kulldriften har vært avgjørende. I de senere årene har den private næringsvirksomheten og forskningen økt betydelig i omfang. Både kulldrift, turisme og forskning utgjør i dag vesentlige deler av virksomheten på øygruppen. Endringene som har funnet sted på Svalbard siden fremleggelsen av forrige generelle stortingsmelding, demonstrerer til fulle

betydningen av å ha en overordnet svalbardpolitikk med tilstrekkelig fleksibilitet og robusthet, slik at den kan tåle skiftende rammebetingelser. De overordnede målsettingene for norsk svalbardpolitikk må derfor ligge til grunn for all sektorpolitikk for øygruppen.

2.4 Klimaendringer – utfordringer og muligheter

Temperaturene i Arktis stiger dobbelt så raskt som det globale gjennomsnittet. I løpet av de siste 100 årene har årsmiddeltemperaturen i Arktis i gjennomsnitt steget ca. 2 °C. Sjøisen har trukket seg tilbake og blitt tynnere, og både breene og de områdene som helårig dekkes av snø, minker. De arktiske havområdene blir også varmere, og på land smelter permafrosten i økende grad. Der havisen trekker seg tilbake blir kysten utsatt for erosjon fra økt bølgeaktivitet. Endringer i klima og isforhold

påvirker allerede dyrelivet. Tining av permafrost og økt kysterosjon fører også til skader på bosettinger og infrastruktur mange steder i Arktis.

Høsten 2008 var gjennomsnittstemperaturen i Arktis 5 °C over langtidsnormalen, og isutbredelsen i polbassenget 30 pst. under gjennomsnittet for perioden 1979–2000. Avsmeltingen fra grønlandsisen var sommeren 2008 den største siden målingene startet i 1970, og for første gang i historisk tid var nordvest- og nordøstpassasjen isfrie samtidig. (Arctic Report Card 2008 NOAA/Arktisk Råd).

2.4.1 Svalbard i det globale bildet

Samtidig som middeltemperaturen på Svalbard har steget raskt de senere år, har breene trukket seg tilbake og permafrosten blitt varmere enn før. Vintrene 2005–2008 har det vært lite is i fjordene på vestsiden av Svalbard, der varmt atlantisk vann har trengt helt inn til kysten. Både menneskeskapt oppvarming og naturlige svingninger kan ha betydning for slike endringer. Ifølge FNs klimapanel IPCC øker den menneskeskapte klimapåvirkningen raskt, og de endringene som kan observeres på Svalbard, er trolig bare starten på en rask utvikling mot et varmere Arktis og nye klimatiske forhold. Basert på FNs klimapanelers scenarier for middels utslippsvekst, er det anslått at mellom 14 og 37 pst. av verdens arter allerede i 2050 vil være forsvunnet, eller truet av snarlig utryddelse som følge av klimaendringer. Arktis er utpekt som et av de områdene der man antar at konsekvensene av klimaendringer for arter og økosystemer vil bli størst og inntre tidligst.

Hvordan is, snø, permafrost og havsirkulasjonen reagerer på stigende temperatur, er også av stor betydning for det globale klimaet. Snø og isdekket i Arktis virker som et speil som reflekterer det meste av solenergien tilbake til verdensrommet. Hvor store områder som er dekket av is og snø, har derfor stor betydning både for temperaturene i Arktis og varmebalansen på den nordlige halvkule. Når snø og is smelter, tas det meste av solenergien opp i åpent hav og barmark. Dette forsterker oppvarmingen og fører til ytterligere smelting. Denne tilbakekoblingsmekanismen gjør at prosessen blir selvforsterkende.

Raskere oppvarming av Arktis som følge av reduksjoner i snø- og isdekket, kan også forsterke og påskynde andre prosesser med potensielt alvorlige konsekvenser for det globale klimaet.

2.4.2 Lokale utslag på Svalbard

Risikoen for at mange arter av levende organismer kan forsvinne fra svalbardområdet eller dø ut må

anses som stor, og avhenger av hvor raskt klimaet endres og sjøisen trekker seg tilbake. Det antas at risikoen er størst for arter og økosystemer knyttet til havis, men også en rekke andre arter kan bli berørt.

I tillegg vil klimaendringene også gjøre mange arter og økosystemer mer sårbare for andre typer påvirkning. Mindre is vil gjøre mange områder lettere tilgjengelige for aktiviteter som kan påvirke miljøet negativt. Når temperaturen stiger, vil det bli lettere for nye arter å etablere seg på Svalbard. Dette vil kunne true de artene som finnes her naturlig i dag.

Boks 2.2 Ismåken

Ismåken er en karakterart for høy-arktiske områder, og har tilhold i isfylte farvann hele året. Den lever av krepsdyr og fisk den finner i drivisen, og arten er derfor avhengig av sjøisen for å overleve. Ismåken hekker i de nordlige delene av Canada, Grønland, Svalbard og Russland. Studier utført i Canada har dokumentert en 80 pst. nedgang i den kanadiske hekkebestanden i løpet av de siste 20 årene. Nedgangen tilskrives redusert og endret utbredelse av sjøis og høye nivåer av miljøgifter. I Canada går nå arten mot utryddelse i de fleste av hekkeområdene. Studier utført på Svalbard og i Russland viser at i tillegg til reduksjon i sjøisutbredelsen, er ismåken også påvirket av miljøgifter. Arten er utsatt for høye nivåer av PCB og DDT, stoffer som bl.a. forstyrrer fuglenes hormonsystemer og reduserer eggskalltykkelsen. Konsekvensen er redusert reproduksjon og overlevelse.



Figur 2.3 Ismåken

Foto: Hallvard Strøm, Norsk Polarinstitutt

Betydningen av klimaendringene for Svalbard ligger på flere plan. På den ene side er Svalbard blitt et nøkkelområde for innhenting av kunnskap om hva som skjer når temperaturen i Arktis stiger, og hvordan dette kan påvirke klima andre steder på jorden. Dette setter Svalbard i sentrum for den største miljøutfordringen verdenssamfunnet i dag står overfor. Bedre kunnskap om klimaprosessene i Arktis er viktig for arbeidet med å redusere de globale utslippene av klimagasser, og for arbeidet med å tilpasse samfunnet til de klimaendringene som nå synes uunngåelige. Dette understreker viktigheten av å fullt ut utnytte de mulighetene Svalbard byr på som plattform for norsk og internasjonal klima- og miljøforskning

På den annen side vil klimaendringene få økende og direkte betydning for naturforvaltningen på Svalbard ved at det fysiske miljøet og artenes livsgrunnlag vil kunne endres betydelig, jf. kap. 8. Klimaendringene vil også påvirke transporten og fordelingen i miljøet av ulike giftstoffer som tilføres Svalbard-området med luft- og havstrømmene.

Klimaendringene vil også få direkte konsekvenser for bygninger og infrastruktur på Svalbard, og dermed for areal- og samfunnsplanleggingen. Endrede nedbørsforhold og økt tining av overflatelaget om sommeren, kan gjøre deler av bosettingene mer ras- og flomutsatt. Økt tining kan føre til svikt i fundamenteringen av bygninger og annen infrastruktur. Også kulturminnene blir mer utsatt for bl.a. stranderosjon og forråtnelse. Disse prosessene vil akselerere når klimaet blir mildere og fuktigere.

2.4.3 Ny tid – utfordringer og muligheter

Mildere klima og redusert havis vil kunne føre til at sårbare områder blir lettere tilgjengelige for ferdsel og annen virksomhet. For Svalbard gjelder dette særlig cruiseturisme, fiskeri og annen skipstrafikk. Redusert fjordis om våren kan på den annen side også gjøre en del områder mindre tilgjengelige for motorisert ferdsel. Samlet sett kan resultatet bli ytterligere behov for å styre ferdsel og annen virksomhet for å begrense påvirkning og risiko for forurensning.

Skipstrafikken rundt Svalbard består i dag hovedsakelig av cruise- og godstrafikk, forskningsrelatert skipsfart og fiske. Tendensen de senere år viser at skipstrafikken til de arktiske områdene øker både i antall og omfang. Trålfiske etter torsk forflytter seg stadig lengre nordover, og foregår i dag opp til Isfjorden (78 grader nord), nesten på høyde med Longyearbyen.

Selv om denne stortingsmeldingen er særlig rettet mot øygruppen som sådan, er det vesentlig å se kommende muligheter og utfordringer også i en bredere sammenheng. På lengre sikt vil et stadig mer isfritt polhav også kunne åpne helt nye ruter for den internasjonale skipsfarten mellom øst og vest. Den korteste ruten gjennom Polhavet, fra de store godshavnene på det europeiske kontinentet, passerer rett vest for Svalbard. Samtidig vil havområdene nord for Grønland og Svalbard trolig være blant de mest utfordrende og risikable for skipsfarten. Dette vil kunne innebære betydelige fremtidige utfordringer, ikke minst når det gjelder rednings- og forurensningsberedskap. Longyearbyen må påregnes å få økt betydning som base for rednings- og forurensningsberedskap i de nordlige havområder. Det må også tas høyde for en økt betydning for andre maritime tjenester. Økende energietterspørsel og lettere tilgjengelighet vil kunne forsterke interessen for petroleumsvirksomhet i arktiske havområder, også i nærheten av Svalbard.

Svalbardmiljøloven som trådte i kraft i 2002 er en viktig rammelov som sammen med annet relevant regelverk for Svalbard, vil være et sentralt virkemiddel ved håndtering av ulike utfordringer på øygruppen i tiden fremover. Når det gjelder utviklingen i det større bilde, det vil si for havområdene utenfor Svalbard, vil det være andre virkemidler og prosesser som setter rammene for denne. Det er likevel viktig å se utviklingstrekkene i sammenheng.

I 2006 fremla regjeringen St.meld. nr. 8 (2005–2006) Om helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten. Planen skal klargjøre de overordnede rammene for eksisterende og ny aktivitet i disse havområdene. I henhold til forvaltningsplanen skal det ikke igangsettes petroleumsvirksomhet i en 65 km sone rundt Bjørnøya og i områdene ved iskanten og polarfronten. For nærmere omtale av begrensninger med hensyn til eventuell petroleumaktivitet i territorialfarvannet ved Svalbard, se kap. 7.4.3 og 9.5.

Et varmere Barentshav kan føre til at viktige fiskebestander endrer sin utbredelse. Noen av disse forskyvningene vil skje trinnvis, avhengig av om nye gyteplasser lenger nord eller øst tas i bruk. Det forventes at torsken fortsatt vil ha sine gytefelter langs Nord-Norge. For lodda vil mulige gytefelt i et varmere hav kunne forskyves til Svalbard, Novaja Zemlja og Frans Josefs land. (Kilde: NorACIA rapport 2008: Klimaendringer i Barentshavet).

Havressursloven legger rammene for forvaltningen av de levende marine ressursene. Grunnleggende for norsk fiskeriforvaltning er at høstin-

gen av de levende marine ressursene skal være bærekraftig. Fellesbestandene i Barentshavet forvaltes gjennom Den blandede norsk – russiske fiskerikommisjon med bakgrunn i vitenskapelige råd fra Det internasjonale råd for havforskning.

2.5 Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Svalbard

Riksrevisjonen har foretatt en forvaltningsrevisjon av Svalbard, Dokument nr. 3:8 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard, som ble avsluttet og oversendt Stortinget våren 2007. Riksrevisjonen peker på at en avveining mellom en robust norsk tilstedeværelse og et mest mulig uberørt miljø, bidrar til å komplisere styringen og forvaltningen av Svalbard. Det understrekes at hensynet til inntjening og miljø må ivaretas ut fra en samlet vurdering av et bærekraftig næringsliv og strenge miljøkrav. Regjeringen vil understreke at dette hensynet er en gjennomgående problemstilling i meldingen og et premiss som myndighetene er opptatt av å balansere i utformingen av svalbardpolitikken.

Riksrevisjonen understreker videre at det er behov for mer konkret kunnskap om påvirkning som følge av ferdsel, forskning og turisme. Regjeringen er også opptatt av den samlede belastningen på det sårbare arktiske miljøet, og belyser dette spesielt i kap. 7 Miljøvern.

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. I behandlingen av Riksrevisjonens rapport peker også Stortinget på viktigheten av dette, jf. Innst. S. nr. 46 (2007–2008) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Lovgivningen er et av de viktigste virkemidler for en effektiv myndighetsutøvelse og en forsvarlig forvaltning av Svalbard. På grunn av de særlige forholdene på Svalbard, er det i svalbardloven nedfelt et eget prinsipp for lovers anvendelse for øygruppen. Lovgivningsspørsmål er et viktig tema i meldingen, og gis en egen omtale i kap. 5 Lovgivning.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningen av Svalbard i Stortinget, ble det i tillegg uttrykt ønske om å få flere andre problemstillinger belyst i meldingen. Foruten nevnte temaer pekte Stortinget på sjøsikkerhet, utfordringer knyttet til Svalbard-forvaltningen, befolkningsutvikling og kulldriftens fremtid som hovednæringsgrunnlag, som særlig viktige temaer. Regjeringen behandler i denne stortingsmeldingen alle disse problemstillingene, i tillegg til de øvrige temaer som Stortinget rettet oppmerksomhet mot gjennom behandlingen av Riksrevisjonens rapport.

3 Folkerettslige rammer

3.1 Grunnlaget for norsk suverenitet

Norges suverenitet over Svalbard er ubestridt. Suverenitet vil si at en stat har eksklusivt herredømme over sitt territorium og eksklusiv rett til å utøve myndighet der, f.eks. når det gjelder å vedta og å håndheve lover og andre regler. Norges suverenitet bekreftes i Svalbardtraktaten, og i henhold til alminnelig folkerett av stilltiende aksept fra de øvrige statenes side. Derfor har alle stater – uavhengig av om de er parter til Svalbardtraktaten – plikt til å respektere norsk suverenitet over Svalbard, på samme måte som over de øvrige deler av Norge.

3.1.1 Svalbardtraktaten

Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 anerkjenner norsk suverenitet over Svalbard. Den trådte i kraft 14. august 1925, og Svalbard ble fra samme dag en udelelig og uavhengelig del av Kongeriket Norge gjennom en egen lov, svalbardloven av 17. juli 1925 nr. 11. Svalbardtraktaten har i dag 40 parter.

Svalbardtraktaten inneholder en rekke bestemmelser om behandling av utlendinger, i tillegg til begrensninger på beskatning og militær aktivitet på øygruppen. Norge har gjennom traktaten påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å likebehandle borgere og selskaper fra traktatlandene, innenfor visse områder som er oppregnet i traktaten. Siden traktaten er en folkerettslig avtale, er det bare traktatpartene (statene) som kan kreve likebehandling av Norge på vegne av sine borgere og selskaper. Borgerne og selskapene selv er private rettssubjekter, og kan derfor ikke kreve likebehandling direkte av Norge på grunnlag av Svalbardtraktaten som en folkerettslig avtale. Det samme gjelder stater som ikke er part i traktaten.

Alle private rettssubjekter på Svalbard – både enkeltpersoner og selskaper – må forholde seg til norsk regelverk og forvaltning på samme måte som på fastlandet.

En generell vurdering av Svalbardtraktaten er også gitt i tidligere stortingsmeldinger om Svalbard. Tilsvarende gjelder for Bergverksordningen – som gir regler om retten til å søke etter, erverve og utnytte naturforekomster. Det vises her til

St.meld. nr. 39 (1974–75) Vedrørende Svalbard, St.meld. nr. 40 (1985–86) Svalbard og St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard. I St.meld. nr. 40 (1985–1986) Svalbard er det gitt en nærmere omtale av rettslige spørsmål bl.a. i tilknytning til Svalbardtraktatens territoriale utstrekning, norsk kontinentalsokkel og fiskerijurisdiksjon og grunnlinjer på østsiden av Svalbard.

3.1.2 Forhandlingsresultatet og betydningen av norsk suverenitet

Svalbardtraktaten ble til som resultat av forhandlinger under fredskonferansen etter første verdenskrig i Paris i 1919. Svalbard var tidligere av mange stater ansett som et såkalt terra nullius – et landområde hvor ingen stat hadde suverenitet. Den stadig mer omfattende økonomiske aktiviteten på Svalbard på begynnelsen av 1900-tallet gjorde det nødvendig å avklare status for øygruppen. Norge arrangerte i tiden før første verdenskrig tre internasjonale konferanser der man drøftet muligheten for et fellesstyre over øygruppen, men det lyktes ikke å oppnå enighet om dette. Norge brakte så saken inn i fredsforhandlingene i 1919, og viste til at den eneste «tilfredsstillende og varige løsning vil bli å tilbakeføre øygruppen til Norge». Samtidig ble det indikert at man ikke ville ha innvendinger mot å tilstå visse rettigheter til utlendinger. Ulike forslag til løsninger ble drøftet. Kommissjonen som behandlet saken forkastet et forslag om at Norge bare skulle forvalte Svalbard på vegne av det internasjonale samfunn. I stedet valgte komiteen enstemmig å anerkjenne full norsk suverenitet over Svalbard, på visse vilkår. Dette er av vesentlig betydning for både forståelsen og fortolkningen av Svalbardtraktaten.

Forhandlingsresultatet er gjenspeilet i Svalbardtraktatens artikkel 1, hvor Norges fulle og uinnskrenkede høyhetsrett («full and absolute sovereignty») over Svalbard anerkjennes. Norge har full rådighet over Svalbard i samsvar med folkerettens vanlige regler. Enkelte folkerettslige begrensninger er fastsatt i Svalbardtraktaten. Ut over disse begrensningene har de norske statsmaktene samme myndighet og kan bruke de samme virkemidler som ellers i landet. Dette følger både av ord-

lyden selv, og av det alminnelige folkerettslige prinsipp for fortolkning av traktater om at innskrenkninger i suvereniteten må ha klar hjemmel i traktat. Norsk suverenitet danner derfor grunnlaget for – gjennom lovgivning eller andre tiltak – å løse alle spørsmål som ikke berøres av traktaten, enten fordi disse ikke er omhandlet der, eller fordi de ikke omfattes av de folkerettslige begrensningene på selve myndighetsutøvelsen som er fastsatt der.

Norge har en eksklusiv rett til å vedta og å håndheve lover og andre bestemmelser for Svalbard. På samme måte som på fastlandet kan norske myndigheter regulere, tillate, sette vilkår for, kontrollere og forby aktiviteter og virksomheter. Denne reguleringsadgangen følger av suvereniteten som sådan, men den er også forutsatt direkte i flere traktatbestemmelser, bl.a. artikkel 2 om naturvern. For næringsvirksomhet som er nevnt i artikkel 3, er det til og med en uttrykkelig forutsetning at man skal rette seg etter de stedlige lover og forskrifter.

Norge har en enerett til å utøve myndighet overfor alle borgere og selskaper – norske så vel som utenlandske – på hele Svalbards territorium, både på land, i sjøen og i luften. Ingen andre stater kan utøve offentlig myndighet på Svalbard, heller ikke overfor egne borgere. En slik utøvelse ville krenke norsk suverenitet.

Suvereniteten og det forhold at Svalbard en del av Kongeriket innebærer også at alle folkerettslige avtaler Norge inngår omfatter Svalbard, med mindre det gjøres særskilt unntak. Et slikt unntak er f.eks. gjort for EØS-avtalen, jf. kap. 3.2.1.

3.1.3 Fortolkningsprinsipper

I tråd med vanlige folkerettslige prinsipper for tolking av traktater, skal Svalbardtraktaten fortolkes først og fremst på grunnlag av ordene og uttrykkene i selve teksten. Utgangspunktet for fortolkningen er den ordinære språklige forståelsen av ordene og uttrykkene, satt inn i sin sammenheng i traktaten. Dessuten var en av de sentrale målsettingene med traktaten å oppnå en endelig avklaring av alle folkerettslige utestående spørsmål, gjennom anerkjennelsen av norsk suverenitet. Dette gir forutsigbarhet og klarhet også overfor andre traktatparter.

Traktatens originaltekster er på fransk og engelsk. Det er disse som er avgjørende for det rettslige innholdet i traktaten. Tekstene er grunnlaget for fortolkningen av rettighetene og forpliktelsene som er nedfelt i traktaten, og ingen oversettelser, heller ikke til norsk, kan tillegges vekt ved fortolkningen.

3.1.4 Geografisk virkeområde

Svalbard defineres geografisk i Svalbardtraktaten som alle de øyene, holmene og skjærene som ligger mellom de geografiske koordinatene 10 og 35 grader østlig lengde og mellom 74 og 81 grader nordlig bredde. Etter ordlyden er det klart at det bare er selve øyene innenfor disse koordinatene som omfattes – det vil si landterritoriet, og ikke havområdene. Som følge av suvereniteten over Svalbards landterritorium omfattes derimot selve territorialfarvannet rundt øygruppen, dvs. de indre farvann og sjøterritoriet ut til 12 nautiske mil, og luftrommet over. Det fremgår direkte av ordlyden i enkelte bestemmelser i traktaten at de gjelder både landterritoriet og territorialfarvannet.

3.1.5 Traktatbestemte begrensninger på utøvelsen av myndighet

I artikkel 1 i Svalbardtraktaten anerkjennes Norges suverenitet på de vilkår som er satt i traktaten. Det er ikke satt begrensninger på suvereniteten som sådan, men på hvordan norsk myndighet kan utøves på visse nærmere definerte områder. Norge har dermed enerett til å utøve myndighet også på disse områdene. Begrensningene knytter seg særlig til tre forhold: krav om likebehandling, innkreving av skatter og avgifter og militære forhold.

a) Likebehandling/ikke-diskriminering

Norge har ifølge Svalbardtraktaten en forpliktelse til å sikre like rettigheter for borgere og selskaper fra traktatpartene på områder som er definert i selve traktaten. Dette er et krav om ikke-diskriminering på grunnlag av statsborgerskap for personer og nasjonal tilhørighet for selskaper. Blant annet omfattes jakt og fiske, adgang og opphold, utøvelsen av noen typer næringsvirksomhet, og eiendomsrett, herunder bergverksrettigheter.

Borgere eller selskaper fra traktatparter kan ikke stilles dårligere enn norske borgere og selskaper på disse områdene, og det kan ikke gjøres forskjell mellom borgere eller selskaper fra traktatparter. Traktaten innebærer et forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet innenfor nærmere angitte felt, men den innebærer ikke en ubegrenset eller ubetinget frihet for noen til å drive virksomhet på disse områdene. Likebehandlingsregelen er ikke til hinder for at virksomhet kan reguleres og eventuelt forbyes av andre grunner. Retten til å vedta slike reguleringer følger av Norges suverenitet. Det er forutsatt i traktaten selv at etterlevelse av lokale reguleringer er et vil-

kår for at enkelte av de rettighetene som traktaten omhandler kan utøves, f.eks. i artikkel 3 om visse typer næringsvirksomhet. Kravet om ikke-diskriminering gjelder heller ikke generelt for alle typer virksomhet på Svalbard, men bare for de områder som er spesielt fastsatt i artikkel 2 og 3 i traktaten. Jakt og fiske, sjøfarts-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet er omfattet av likebehandlingskravet. Hva som i de enkelte tilfelle omfattes av likebehandlingskravet må vurderes konkret ut fra en fortolkning av traktaten, etter de prinsipper om bl.a. ordlyd og sammenheng som er nevnt ovenfor.

b) Skatt, avgifter mv.

Norge er i henhold til Svalbardtraktaten artikkel 8 første ledd forpliktet til å fastsette en såkalt bergverksordning, med forbud mot at skatter, gebyrer og avgifter gir privilegier, monopoler eller andre begunstigelser til fordel for den norske stat eller borgere av noen traktatpart. Etter ordlyden gjelder dette bare for bergverksvirksomhet. Norge fastsatte en slik bergverksordning ved kgl.res. av 7. august 1925, der likebehandlingsprinsippet er nedfelt i § 2. Det følger av Svalbardtraktaten artikkel 8 annet ledd at skatter, gebyrer og avgifter bare kan ilegges på Svalbard dersom det er behov for dette. Slike skatter, avgifter og gebyrer skal dessuten bare komme Svalbard til gode, og kan ikke benyttes til formål på fastlandet, eller f.eks. til utviklingshjelp. Så lenge virkningen ved bruken av disse inntektene inntreffer på Svalbard, følger det likevel av ordlyden og formålet at selve bruken av skatteinntektene kan skje andre steder, f.eks. ved innkjøp på fastlandet til utstyr mv. som benyttes på Svalbard.

Formålet med beskatningen er behovene på Svalbard, og det er et skjønnsspørsmål hva dette kan være. Administrasjon, offentlige tjenestetilbud og infrastruktur, som f.eks. flyplass og redningstjeneste, er behov som begrunner slik beskatning. Det er også antatt at tidligere underskudd i svalbardbudsjettene kan dekkes ved slik beskatning, siden dette er statsutgifter til drift, tiltak, investeringer mv. som utelukkende har kommet Svalbard til gode.

Begrensningene i artikkel 8 annet ledd omfatter ikke betaling for offentlige tjenester, når det foreligger hjemmel for å kreve slik betaling. Betaling for private tjenester i henhold til avtale omfattes heller ikke av begrensningene.

Etter artikkel 8 tredje ledd kan Norge pålegge en egen eksportavgift på utførsel av mineraler, og det er gitt anvisninger på hvor stor avgiften kan være i forhold til det volum som eksporteres.

c) Utnyttelse i krigsøyemed og andre militære forhold

Også på det militære og forsvarsmessige området har Norge i utgangspunktet full råderett i kraft av suvereniteten. Artikkel 9 i Svalbardtraktaten gir likevel begrensninger på utøvelsen av suvereniteten når det gjelder å opprette – eller tillate opprettet – flåtebaser, anlegge befestninger og bruke Svalbard i krigsøyemed. Disse begrensningene – og da særlig forbudet mot bruk i krigsøyemed, må ses på bakgrunn av den såkalte fortalen («preamble») i traktaten. Partene uttrykker her at man ved anerkjennelsen av Norges suverenitet ønsker at Svalbard gis et rettferdig styre som sikrer øygruppens utvikling og fredelige utnyttelse.

Norge har som suverenitetsinnehaver en særlig plikt til å sørge for at ingen bryter forbudet mot å nytte Svalbard i krigsøyemed, som er generelt og gjelder for alle partene. Bestemmelsen er imidlertid ikke et forbud mot all militær aktivitet. Det retter seg mot krigshandlinger eller aktivitet som har krigsformål. Forsvarstiltak og andre defensive militære tiltak omfattes derfor ikke av ordlyden. Dette berører kjerneområdet i suvereniteten, og bestemmelsen tolkes derfor strengt.

Forbudet mot flåtebase betyr at det ikke kan etableres noen fast militær installasjon med det formål å utstasjonere og forsyne militære fartøyer med leveranser eller tjenester som er naturlig ved en flåtebase. Derimot er bestemmelsen ikke til hinder for at Kystvakten og andre fartøyer ved havnebesøk på Svalbard mottar tjenester og forsyninger fra sivile leverandører ved behov.

Forbudet mot befestning retter seg mot særlige fysiske konstruksjoner som er forsterket for å motstå angrep og dessuten gjerne utstyrt med artilleristillinger. Det rammer derfor ikke enhver installasjon eller byggverk av militær art eller betydning.

Det er dermed ikke noe generelt forbud mot all norsk militær aktivitet på Svalbard. Blant annet besøk av norske marinefartøyer, kystvaktskip eller Forsvarets luftfartøyer eller av norsk militært personell, krenker ikke traktaten og er i tråd med langvarig praksis. Norge kan dessuten både individuelt og kollektivt bl.a. iverksette forsvarstiltak i krig eller hvis krig truer.

Norsk politikk har vært innrettet på en korrekt overholdelse av traktaten og en restriktiv praksis når det gjelder norsk militær virksomhet på Svalbard. Momenter som hyppighet og varighet, enhetenes karakter og behovet for å gjennomføre oppdraget har vært tillagt spesiell vekt ved den praktiske håndteringen av dette spørsmålet. Det er f.eks. naturlig med hyppige anløp av Kystvaktens

skip i lys av de oppgaver Kystvakten har i farvannene ved Svalbard.

Norge har for øvrig i en erklæring i 1971 til traktatpartene meddelt at flyplassen i Longyearbyen «skal være reservert utelukkende for sivil luftfart». Erklæringen er en selvpålagt restriksjon og ble gitt uavhengig av Svalbardtraktaten. Flytoktets formål er avgjørende for hva som anses som «sivil luftfart». Militære fly med sivile oppdrag gis derfor tillatelse til å benytte flyplassen, f.eks. Forsvarets luftfartøyer i forbindelse med søk og redning og i kystvaktoppdrag.

Enhver fremmed militær aktivitet på Svalbard er forbudt og ville innebære en grov suverenitets-krenkelse. Fremmede militære og sivile statsfartøyer som ønsker å gå inn i norsk territorialfarvann ved Svalbard må, med mindre det dreier seg om uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet, søke om diplomatisk klarering i god tid. Det samme gjelder ved anløp til havn på Svalbard og landing på flyplasser. Kravet om slik klarering følger av alminnelig folkerett, men er for klarhetens skyld også fastsatt i forskrift om adgang til og opphold på norsk territorium under fredsforhold for fremmede militære og sivile statsfartøyer av 2. mai 1997. Norske myndigheter fører en meget restriktiv praksis når det gjelder å gi slik klarering.

3.1.6 Forskning og andre forhold

Svalbardtraktaten regulerer ikke forskning. Den har imidlertid i artikkel 5 annet ledd en bestemmelse om at det skal inngås en overenskomst som regulerer betingelsene for vitenskapelig forskning. Bestemmelsen sier ingen ting om hvilke betingelser som skal gjelde, og er heller aldri fulgt opp. Det er derfor opp til norske myndigheter, i kraft av suvereniteten, å fastsette de reguleringer av forskningsvirksomheten som anses som tjenlige.

Det samme gjelder for andre forhold som ikke er berørt av traktaten. Norske myndigheter regulerer og forvalter saksområdet i kraft av suvereniteten. I den grad norske myndigheter på disse områdene skulle velge å fastsette regler om eller på annen måte praktisere likebehandling, gjøres dette av andre grunner enn at man er forpliktet til dette etter Svalbardtraktaten.

3.2 Internasjonale avtaler av særlig betydning for Svalbard

Alle internasjonale avtaler som Norge har sluttet seg til, omfatter også Svalbard med mindre det er gjort særskilt unntak.

3.2.1 EØS-avtalen og EU-avtalen

Svalbard ble unntatt fra virkeområdet da Norge sluttet seg til EØS-avtalen (Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) i 1992. Bakgrunnen var de særlige forhold som følger av Norges folkerettslige forpliktelser etter Svalbardtraktaten. Skulle regelverk som følger av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen gjelde for øygruppen, måtte forholdet til de parter til Svalbardtraktaten som ikke er medlem i EØS-avtalen avklares på bakgrunn av prinsippet om ikke-diskriminering på de områder der dette prinsippet får anvendelse. Frihandelsavtalene mellom Norge og EF og EFTA-konvensjonen gjelder imidlertid for Svalbard. Fri handel med varer har stor betydning for Norges kulleksport fra Svalbard til Europa.

Ved medlemskapsforhandlingene med Det europeiske fellesskap (EF, nå Den europeiske union, EU), i 1972, ble det i Tiltredelsesavtalen gjort unntak for Svalbard. Også under medlemskapsforhandlingene med EU i 1994 var Norge og EU enige om at Svalbard skulle unntas fra eventuelt medlemskap. Det ble forhandlet om en særskilt protokoll i Tiltredelsesakten om Svalbard, som i artikkel 1 slo fast at traktatene som er Den europeiske unions grunnlag, ikke får anvendelse på Svalbard.

3.2.2 WTO-avtalen, herunder GATT- og GATS-avtalene

I forbindelse med at avtalen om opprettelsen av Verdens Handelsorganisasjon (WTO), trådte i kraft 1. januar 1995, ble det ikke tatt noe generelt forbehold om Svalbard, heller ikke i subsidieavtalen. WTO ble opprettet på bakgrunn av den tidligere inngåtte Generalavtalen om tollfrihet og handel (GATT-avtalen) som trådte i kraft 1. januar 1948. Heller ikke GATT-avtalen har reservasjoner for Svalbard. GATT-avtalen har ikke-diskriminering og reduksjon og avskaffelse av toll- og handelshindringer som sentrale målsettinger, og harmoniserer i det alt vesentlige med Svalbardtraktatens krav om ikke-diskriminering.

I praksis har ikke GATT-avtalen hatt noen særlig betydning for Svalbard, fordi Svalbard i følge tolloven (lov av 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel) ligger utenfor norsk tollområde. Ved innførsel til Norge av varer som kommer fra Svalbard, skjer det derfor tollbehandling. Varer som har opprinnelse på Svalbard, er unntatt toll etter tolltariffens bestemmelser. I praksis er Svalbard et toll- og avgiftsfritt område.

I Avtalen om handel med tjenester (GATS-avtalen), som trådt i kraft samtidig med WTO-avtalen, forbeholdte Norge seg retten til å komme tilbake til en avklaring av anvendelsen på Svalbard på bakgrunn av de lover og regler som gjelder der. En nærmere redegjørelse for WTO-avtalen med tilhørende avtaler på Svalbard er fremstilt i St.prp. nr. 65 (1993–1994) Resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m. på s. 170.

3.2.3 Schengen-traktaten

Schengen-traktaten ble inngått i 1985 og har i dag 26 europeiske medlemsland. Formålet med traktaten er å erstatte grensepostene og grensekontrollene mellom landene med grensekontroller i områdets yttergrenser. På grunn av at Svalbardtraktaten art 3 gir alle borgere lik rett til adgang og opphold på Svalbard, er ikke øygruppen omfattet av denne traktaten. For mer om Schengen-avtalen, se kap. 5 Lovgivning.

4 Hovedmål og virkemidler

4.1 Mål for norsk svalbardpolitikk

4.1.1 De overordnede målene ligger fast

Målene for norsk svalbardpolitikk har ligget fast i lang tid, og er uttrykt både i St.meld. nr. 40 (1985–86) Svalbard og St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard. Målene er gjentatt i senere stortingsdokumenter om Svalbard og bekreftes årlig gjennom vedtagelsen av svalbardbudsjettet. Regjeringens overordnede mål for svalbardpolitikken er:

- 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.
- Opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen.

Under den forrige helhetlige gjennomgang av svalbardpolitikken i 2000, var det bred oppslutning i Stortinget om disse målene, på tvers av partigrensene. Både målene og enigheten om disse, er jevnlig gjentatt ved behandlingen av saker vedrørende Svalbard i Stortinget. Regjeringen legger vekt på at denne brede politiske enigheten om svalbardpolitikken videreføres. Ulike regjeringer har uttrykt at målene må ses i sammenheng, og at de ligger innenfor de generelle målene i norsk politikk om å sørge for nasjonal sikkerhet og integritet. Målene skal ligge innenfor rammen av folkeretten og bidra til internasjonal avspenning og fred. De har en sikker forankring i nasjonale interesser og holdninger, og er i samsvar med de traktatbundne pliktene Norge påtok seg da suvereniteten over øygruppen ble internasjonalt akseptert. Målene tjener derfor til å møte de internasjonale forventningene som stilles til Norge.

I en tid da Arktis tiltrekker seg økt interesse, skal svalbardpolitikken bidra til at utviklingen i nordområdene skjer på en fredelig måte, og til at konflikter unngås. Svalbardpolitikken skal dessuten gjennom å tilrettelegge Svalbard som plattform for norsk og internasjonal forskning, bidra til økt kunnskap om klimaendringene. Regjeringen legger stor vekt på Svalbards rolle i denne sammen-

heng, fordi kunnskapen som kan erverves her, vil ha stor betydning både for arbeidet med å begrense utslippene av klimagasser og som grunnlag for nødvendig tilpasning til de klimaendringer som uansett må forventes å komme.

Regjeringen ser i lys av dette ingen grunn til å endre de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk. Målene skaper trygghet og gir en kontinuitet og forutsigbarhet i forvaltningen av øygruppen som ikke bare er i norsk, men også i andre lands interesse. Nedenfor foretas en gjennomgang av hvordan hovedmålene sammen med øvrige mål for øygruppen konkretiseres i gjennomføringen av svalbardpolitikken.

4.2 Gjennomgang og drøftelse av målene

4.2.1 Effektiv suverenitetshåndhevelse

Forvaltningen av Svalbard har gjenspeilet de overordnede målene i svalbardpolitikken. Regjeringen mener at dette har bidratt sterkt til en forutsigbar og god forvaltning av området og dets ressurser. I et langsiktig perspektiv er det også viktig å sikre tilstedeværelse gjennom et fortsatt robust samfunn i Longyearbyen.

4.2.2 Bevaring av områdets særegne villmarksnatur – miljøvern

Bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur har lenge vært et av de overordnede målene for svalbardpolitikken. Grunnlaget for dagens miljøvernpolitikk er målene for bevaring av Svalbards villmarksnatur slik de er beskrevet i St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, og som Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av denne meldingen (Innst.S. nr. 196 (1999–2000)). Hovedmålene for miljøvernet på Svalbard i St.meld. nr. 9 er stadfestet flere ganger av de ulike regjeringer og Storting siden meldingen ble fremmet for snart ti år siden. Disse målene ligger også til grunn for lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) med forskrifter.

Svalbard har en unik villmarksnatur, og et dyre- og planteliv som er svært rikt i arktisk sammenheng. Med unntak av bosettingene og deres nær-områder, har øygruppen som helhet fortsatt preg av å være et stort sammenhengende villmarksområde. Det er et mål at Svalbard skal være ett av verdens best forvaltede villmarksområder. Svalbard har de siste årene fått et nytt og moderne miljøregelverk, og et utstrakt vern som skal sikre at menneskelig tilstedeværelse og aktivitet holdes innenfor de rammer som settes av hensynet til øygrup- pens særegne villmarksnatur. Svalbardmiljøloven er i stor grad en rammelov som trekker opp hoved- prinsipper for forvaltningen av miljøet på øygrup- pen. Det er derfor gitt en rekke forskrifter som utfyller loven. Formålet med loven er å opprett- holde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskaps- elementer, flora, fauna og kulturminner. Innenfor denne rammen gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

I dag er 65 pst. av landarealet og 87 pst. av ter- ritorialfarvannet på Svalbard omfattet av særskilt vern utover det som følger direkte av svalbardmil-jøloven. Regjeringen mener et slikt utstrakt vern er viktig for å oppfylle målet om bevaring av Sval- bards villmarksnatur, og at behovet for kunnskap om konsekvensene av klimaendringene i Arktis gjør disse verneområdene viktigere som referanse- områder for forskning.

Miljøvern er en integrert del av en helhetlig norsk svalbardpolitikk, og det er slått fast at miljø- hensyn skal veie tyngst ved konflikt mellom miljø- vern og andre interesser. Dette innebærer at de ulike samfunnssektorene på Svalbard også har et egenansvar for å unngå slike konflikter og bidra til oppfyllelse av miljømålene.

Regjeringen vil fortsatt legge miljømålene fra St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard til grunn i for- valtningen av Svalbard, og videreføre det høye ambisjonsnivået for miljøvernarbeidet som disse målene er et uttrykk for. Regjeringen ser det imid- lertid som viktig at målene for miljøvernet på Sval- bard fanger opp den utviklingen som har skjedd siden forrige melding og de utfordringene denne innebærer. Dette gjelder særlig klimaendringene og Svalbards stadig viktigere rolle som plattform for klima- og miljøforskning. Men også den økende tilstrømmingen av turister, og den tiltagende bru- ken av Svalbard til formidling av kunnskap om det sårbare arktiske miljøet og de truslene arter og økosystemer står overfor, er viktig i denne sam- menheng. I denne meldingen supplerer regjerin- gen derfor målene fra forrige svalbardmelding på enkelte punkter. Dette tydeliggjør Svalbards verdi

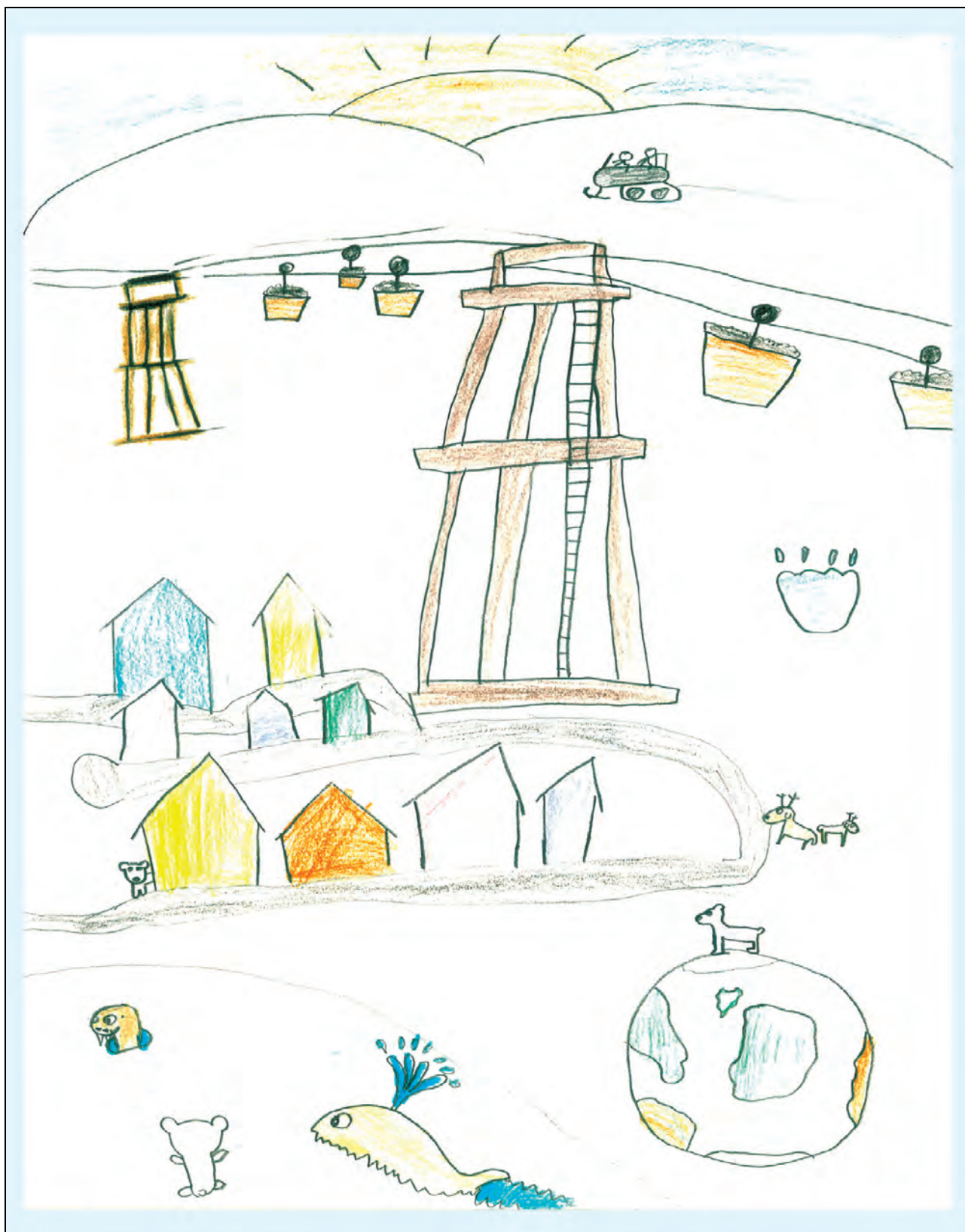
som en internasjonalt viktig natur- og kulturarv, og behovet for å bevare store og i det vesentlige urørte referanseområder for klima- og miljøforsk- ning. For å kunne oppfylle målene om bevaring av Svalbards villmarksnatur, ser regjeringen det også som avgjørende at virkemidlene utvikles videre og anvendes på en måte som svarer til disse utfordrin- gene. Hovedmålene for miljøvernet på Svalbard er presentert i kap. 7 Miljøvern.

4.2.3 Robust longyearbysamfunn – livskraftig lokalsamfunn

Historisk sett har innbyggertallet i Longyearbyen variert, men siden forrige helhetlige gjennomgang av svalbardpolitikken i 2000 har det funnet sted en betydelig vekst i befolkningen. Per 31. desember 2008 var det registrert 2188 innbyggere bosatt i Longyearbyen. Som nærmere omtalt i kap. 10 Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn, pendler en del mellom øygruppen og fastlandet, slik at det reelle befolkningstallet er noe lavere. Oppretthol- delsen av et robust samfunn i Longyearbyen er en viktig del av norsk svalbardpolitikk. Etableringen av lokaldemokratiet i Longyearbyen i 2002 har gitt lokalbefolkningen medbestemmelsesrett på vik- tige områder som samfunns- og areaplanlegging, infrastruktur, næringsutvikling og oppvekstvilkår.

Kullvirksomheten har hatt stor betydning for longyearbysamfunnet. Det har vært kullgruve drift på Svalbard i mer enn hundre år, og kullvirksomhe- ten er fremdeles den viktigste næringen i Long- yearbyen – både når det gjelder antall arbeidsplas- ser og for opprettholdelsen av Longyearbyen som familiesamfunn. Store Norske-konsernet hadde ved utgangen av 2008 386 ansatte og hovedaktive- ten ligger nå i Sveagruva, heretter kalt Svea. I til- legg er det en mindre gruve ved Longyearbyen og betydelig avledet virksomhet som følge av selska- pets aktiviteter.

Norske myndigheter har de siste tiårene bevisst satsset på en mer differensiert næringsstruktur i Longyearbyen, gjennom etablering og investerin- ger knyttet til forskning og utdanning. Det er også lagt til rette for utvikling av reiselivet. Denne kom- binasjonen (kulldrift, reiseliv og forskning og utdanning) omtales ofte som «de tre pilarene» i regjeringens politikk, og satsingen på disse har i sum bidratt til en robust bosetting i Longyearbyen. Befolkningsveksten i Longyearbyen skyldes aktivi- tetsøkning først og fremst innenfor kullvirksomhe- ten og dens avledete virksomhet, utdanning, fors- kning og reiseliv. Den generelle aktivitetsøkningen som har funnet sted i Longyearbyen de siste ti årene har også i seg selv tiltrukket seg arbeidskraft.



Figur 4.1 En av tre vinnere i tegnekonkurransen, «Mitt Svalbard – hvorfor Svalbard er et fint sted å bo», ved Longyearbyen skole.

Tegnet av: Anne Ragnhild Fause, 7. klasse.

Regjeringen registrerer at det har vært en betydelig vekst i Longyearbyen det siste tiåret. En videre vekst vil kunne utløse investeringsbehov bl.a. knyttet til energitilførsel, boliger, barnehage og skoleplasser. Dette vil også medføre utfordringer for lokale myndigheter i Longyearbyen. En slik vekst vil kunne komme i konflikt med de høye miljømålene som er satt for øygruppen. Sentrale myndigheter vil gjennom viktige virkemidler som lover og forskrifter, den lokale og sentrale administrasjonen, tildelinger over statsbudsjettet, samt utøvelsen av statlig eierskap, kunne bidra til å styre utviklingen i en retning som er forenlig med målene i norsk svalbardpolitikk. Samtidig ligger en del av ansvaret for utviklingen av lokalsamfunnet i Longyearbyen på Longyearbyen lokalstyre (LL), som gjennom svalbardloven også har en forpliktelse til å styre utviklingen i tråd med disse målene. For nærmere omtale av infrastruktur med mer i Longyearbyen, se kap. 10 Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn.

Den kraftige veksten i Longyearbyen det siste tiåret skyldes at aktiviteten knyttet til både kulldrift, reiseliv og forskning og utdanning har økt samtidig. NIBR-rapport 2008:22 viser at innbyggertallet i Longyearbyen og Svea samlet ville være ca. 40 pst. lavere uten kulldriften. Kulldriften er derfor viktig for opprettholdelsen og stabiliteten i Longyearbyen som familiesamfunn. På den annen side må kulldriftens framtidsutsikter ses i lys av at kull er en ikke-fornybar ressurs. Samtidig tilsier utviklingen at eksisterende og ny, variert virksomhet særlig innen forskning, undervisning, romrelatert virksomhet og reiseliv i framtiden vil få en enda viktigere rolle som grunnlag for longyearbysamfunnet.

Etter en gjennomgang av skattesystemet på Svalbard i 2007, innførte regjeringen et tidsmessig skattesystem som er bedre tilpasset det ordinære skattesystemet på fastlandet og internasjonale rammevilkår. Sammen med en lav skattesats vil dette bidra til en videreføring av en robust norsk bosetting i Longyearbyen. Regjeringen ønsker ikke å legge opp til at Longyearbyen skal være et livsløpssamfunn med fullt utbygd tjenestetilbud, noe som også er en forutsetning for den lave skattesatsen i det nye skattesystemet. Longyearbyen skal imidlertid videreutvikles som et kvalitativt godt familiesamfunn med et velferds- og tjenestetilbud tilpasset samfunnets størrelse og struktur innenfor forsvarlige miljørammer.

4.2.4 Svalbard som forskningsplattform

Norske myndigheter har bevisst satset på å bygge opp Svalbard som en plattform for norsk og inter-

nasjonal polarforskning. I Ny-Ålesund har nå ni utenlandske forskningsinstitusjoner etablert seg med faste forskningsstasjoner. Dessuten har russiske og polske institusjoner forskningsvirksomhet i henholdsvis Barentsburg og Hornsund. Svalbard har naturgitte fortrinn, som kombinert med en godt utbygd infrastruktur, legger til rette for at forskere fra hele verden kan møtes på Svalbard for vitenskapelig samarbeid. Det er et mål at forskningsvirksomheten knyttes til steder der det i all hovedsak allerede er bygget opp norsk infrastruktur.

Det har de siste årene blitt stadig klarere at klimautviklingen i polarområdene er av fundamental betydning for hele klodens tilstand. Som beskrevet innledningsvis gjennomgår Arktis dramatiske klimaendringer som også har stor betydning for det globale klimaet. Svalbard er et nøkkelområde for innhenting av kunnskap om hva som skjer når temperaturen i Arktis stiger. Dette gjelder både klima-effekter på økosystemer og arter, og studier av klimaprosesser av global betydning. I tillegg er Svalbards geografiske plassering unik for utforskning av atmosfæren og for nedlesning av data fra satellitter i polare baner. Det er derfor regjeringens mål å videreutvikle Svalbard som en særlig verdifull og attraktiv plattform for internasjonalt samarbeid innenfor polarforskning. Dette temaet omtales i meldingens kap. 8 Forskning og høyere utdanning.

4.3 Virkemidler i norsk svalbardpolitikk

4.3.1 Innledning

St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, beskrev en utvikling der utbyggingen av den lokale administrasjonen fra 1970-tallet, med et påfølgende klarere skille mellom offentlig og privat virksomhet, førte til at ansvar og myndighet innenfor de forskjellige sektorene i stor grad ble desentralisert. Endringene i den statlige eierstrukturen på 90-tallet, førte til at forvaltningsorganer i større grad enn tidligere ble organisert som aksjeselskaper. Dette har bidratt til å redusere muligheten for direkte styring på enkelte områder, og til å benytte disse selskapene som aktive virkemidler i svalbardpolitikken. Desentraliseringen av myndighet har fortsatt på 2000-tallet. I tillegg har fremveksten av privat sektor tiltatt, og det er i dag langt flere aktører i longyearbysamfunnet enn tidligere. Longyearbyen har også fått et mer differensiert næringsliv og servicetilbud, og likner i større grad en fastlandskommune.

Kullvirksomheten er fremdeles den næringen som har flest sysselsatte, samtidig som det i de siste årene har funnet sted en økning i både offentlig og privat virksomhet, særlig innen reiseliv. Aktiviteten har også økt innenfor forskning og høyere utdanning både i Ny-Ålesund og Longyearbyen. Utviklingen det siste tiåret har ført til et mer komplekst samfunn som gjør samordningen til en viktigere og samtidig mer krevende oppgave enn tidligere.

Innføring av lokaldemokrati gjennom etableringen av Longyearbyen lokalstyre i 2002, har styrket den lokale medvirkning i styringen av samfunnsutviklingen i Longyearbyen. Lokalstyret har myndighetsansvar på en rekke saksområder, for offentlig tjenesteytelse og for utviklingsoppgaver innenfor et geografisk avgrenset område: Longyearbyen arealplanområde.

I sum har denne utviklingen endret noen av styringsmekanismene når det gjelder utviklingen i Longyearbyen. Staten har imidlertid fremdeles sterke virkemidler som benyttes i utformingen av norsk svalbardpolitikk. Som nevnt innledningsvis er de viktigste virkemidlene regulering gjennom lover og forskrifter, den lokale og sentrale administrasjonen, tildelinger over statsbudsjettet, samt utøvelsen av statlig eierskap i selskaper på Svalbard.

Siden forrige melding er miljøregelverket styrket betraktelig, både gjennom en egen moderne miljøvernlov med tilhørende forskrifter, og gjennom en betydelig geografisk utvidelse av de områdene som er vernet. Miljøregelverket er det viktigste grunnlaget for statlig styring av arealbruken på Svalbard. Innenfor verneområdene er verneforskriftene den viktigste redskapen for styring av aktivitet og arealbruk. I de områdene som ikke er vernet, er aktivitet og arealbruk regulert gjennom et strengt, generelt miljøregelverk. I arealplanområdene som omgir bosettingene, gir svalbardmiljøloven med forskrifter føringer både for arealplanleggingen og virksomhet som kan påvirke miljøet. Miljøregelverket er nærmere omtalt i kap. 7 Miljøvern.

Regjeringen er opptatt av de sterke nasjonale interesser og folkerettslige forpliktelser som knyttes til øygruppen, og mener derfor at det også for fremtiden er viktig med et aktivt statlig engasjement i den videre utviklingen der.

4.3.2 Lover og forskrifter

Norsk privatrett, straffe- og prosessrett gjelder i sin helhet på Svalbard dersom ikke annet er uttrykkelig bestemt. All øvrig lovgivning gjelder bare når

den eksplisitt er gjort gjeldende for øygruppen. Lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven), fastsetter dette prinsippet og andre overordnede regler vedrørende Svalbard. Bl.a. er Kongen gitt utstrakt kompetanse til å gi forskrifter på en rekke forvaltningsområder.

Lovgivningen er det viktigste virkemiddelet for norsk myndighetsutøvelse på Svalbard og for å fremme de øvrige målsettingene i svalbardpolitikken. Tradisjonelt har lovreguleringen vært vurdert ut i fra hensiktsmessighetsbetraktninger og ut fra behovet for den aktuelle lov- eller forskriftsbestemmelse. Utviklingen særlig det siste tiåret, der bl.a. normaliseringen av longyearbysamfunnet har vært fremtredende, har imidlertid medført at lovverk som tidligere ikke var ansett som nødvendige for Svalbard, nå er gitt anvendelse. I tillegg bør reglene for Svalbard være mest mulig like som for fastlands-Norge.

Denne utviklingen har videre sin begrunnelse i at norsk forvaltning er tjent med et mest mulig komplett og effektivt regelverk på Svalbard. Imidlertid kan forhold av f.eks. praktisk, administrativ eller folkerettslig art innebære at regler etter sin karakter ikke er direkte anvendelige på Svalbard. Slik det er fremhevet i St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, er fortsatt utfordringen å utvikle et moderne regelverk som er godt tilpasset de lokale forholdene, og som effektivt lar seg håndheve ut i fra de tilgjengelige ressurser. Regjeringen legger vekt på at reguleringen av Svalbard skal skille seg minst mulig fra fastlandslovgivningen med mindre det er tungtveiende grunner for dette.

Ved behandlingen av den forrige stortingsmeldingen om Svalbard, ba Stortingets utenrikskomité, jf. Innst.S. nr. 196 (1999–2000) regjeringen vurdere om det kunne være hensiktsmessig å endre § 2 i svalbardloven, slik at norske lovbestemmelser skal gjelde for Svalbard med mindre noe annet er særskilt bestemt. Riskrevisjonen påpekte også dette i sin undersøkelse av forvaltningen av Svalbard (Dokument nr. 3:8 (2006–2007)). Regjeringen har foretatt en grundig gjennomgang av dette spørsmålet, og har kommet til at en slik endring ikke bør gjennomføres. For nærmere omtale av dette og andre temaer knyttet til lovgivning, se kapittel 5 Lovgivning.

4.3.3 Sentral administrasjon

Historisk sett har sentrale myndigheter hatt en overordnet og direkte kontroll med det meste av norsk virksomhet på øygruppen, men denne styringen er som tidligere påpekt i dag noe mer fragmentert. Det har etter hvert blitt naturlig å ikke

særbehandle Svalbard forvaltningsmessig, utover de områder hvor dette er nødvendig.

Justis- og politidepartementet har et særlig ansvar for å koordinere sentraladministrasjonens polarsaker. Ett av de viktigste virkemidlene i departementets arbeid er Det interdepartementale polarutvalg, jf. Instruks for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg (polarutvalgsinstruksen), fastsatt ved kgl.res. 18. oktober 2002. Polarutvalget er et koordinerende og konsultativt organ for sentraladministrasjonens behandling av polarsaker, og skal være et særlig rådgivende organ for regjeringen i slike saker. At polarsaker forelegges for Polarutvalget, endrer ikke vedkommende fagdepartements avgjørelsesmyndighet og vedkommende fagstatsråds konstitusjonelle ansvar for avgjørelsen. For mer om Det interdepartementale polarutvalg, se kap. 6.2.1.

4.3.4 Sysselmannen på Svalbard

Sysselmannen på Svalbard er regjeringens øverste representant på øygruppen og en av de viktigste aktørene i det lokale forvaltningsapparatet på Svalbard og i forvaltningen av statens interesser. I tillegg til å forvalte norsk svalbardpolitikk og ivareta Norges rettigheter og plikter etter Svalbardtraktaten, har Sysselmannen en viktig rolle som premisleverandør for utformingen av norsk politikk på øygruppen. Konsekvent og effektiv håndhevelse fra sysselmans side er et viktig element i norsk etterlevelse av folkerettslige krav vedrørende øygruppen, ikke kun i forhold til Svalbardtraktaten, men også bl.a. biodiversitetskonvensjonen m.m. Inspeksjon og oppsyn er sentrale virkemidler for å kunne håndheve regelverk hvor Sysselmannen er tillagt myndighet, og slik forestå en effektiv myndighetsutøvelse. Det er derfor viktig at Sysselmannen utgjør en handlekraftig og ressurssterk organisasjon som evner å være tilstede over hele øygruppen når det er behov for det.

Sysselmansens kjerneoppgaver består av rednings- og beredskapsarbeidet på øygruppen, ansvar for politi- og påtalemyndighet, samt miljøforvaltning. Svalbard er i utstrekning Norges største politidistrikt, og Sysselmannen har myndighet på lik linje med en politimester på fastlandet. I egenskap av politimester er Sysselmannen leder for den Lokale redningssentralen (LRS). Videre har Sysselmannen i kraft av sin myndighet som fylkesmann det koordinerende ansvaret for samfunnsberedskapen på øygruppen. Sysselmannen utgjør også en viktig statlig ressurs for oljevernberedskapen på øygruppen, jf. kap. 11.

Sysselmannen har ansvaret for den lokale miljø- og kulturminneforvaltningen for hele øygruppen, og utøver denne gjennom bl.a. svalbardmiljøloven med forskrifter.

Befolkningsøkningen i Longyearbyen og en utvikling der stadig flere lover gis anvendelse på øygruppen, har ført til en økning i Sysselmans oppgaver både i omfang og kompleksitet. Ikke minst gjelder dette også fordi interessen for Svalbard og nordområdene er sterkt økende både fra nasjonalt og internasjonalt hold, i form av politiske aktører, næringsaktører, forskningsmiljøer og medier. Dette genererer økt behov for norske myndigheter å være til stede i felt, drive tilsyn og håndheve regelverk. I tillegg må det stadig vurderes innføring og utarbeidelse av nye lover og forskrifter. Med slik økt oppmerksomhet, følger også en økt tilstrømning til øygruppen av ulike offisielle og private delegasjoner. Det er derfor viktig at Sysselmannen gjennom sin forvaltningspraksis imøtekommer de høye ambisjoner som norske myndigheter har for Svalbard innenfor områder som forskning, kunnskap og miljøvern. Regjeringen vil legge vekt på at Sysselmannen videreutvikler rollene som regjeringens øverste representant, og som premisleverandør for utformingen av norsk politikk på øygruppen. For nærmere omtale av Sysselmannen, se kap. 6 Administrasjon.

4.3.5 Offentlige finanser

Svalbardbudsjettet fremmes som en egen budsjettproposisjon fra Justis- og politidepartementet samtidig med statsbudsjettet. Svalbardtraktaten artikkel 8 annet ledd foreskriver at skatter, gebyrer og avgifter utelukkende skal komme Svalbard til gode og ikke være høyere enn behovene på øygruppen tilsier. Dette er bakgrunnen for at det utarbeides et eget svalbardbudsjett. Svalbardbudsjettet gir en samlet fremstilling av alle utgifter og inntekter på øygruppen. Regjeringen mener at den samlede fremstillingen er et viktig redskap i forvaltningen av Svalbard og sikrer Stortinget en meget god oversikt over utviklingen på øygruppen.

Størrelsen på svalbardbudsjettet har økt vesentlig det siste tiåret, og det er for 2009 budsjettet med samlede utgifter på 231,7 mill. kr. Denne økningen reflekterer satsingen på nordområdene og den generelle aktivitetsøkningen på øygruppen. Utgiftene er fremdeles større enn inntektene på budsjettet, og et årlig tilskudd fra Justisdepartementets kap. 480 bidrar til å balansere budsjettet. Samtidig genererer aktivitetsøkningen på øygruppen økte skatteinntekter.

Svalbardbudsjettet er i stor grad et driftsbudsjett, der de største overføringene gjelder Sysselmannens administrasjon og transport (herunder helikopter og tjenestefartøy), Statens bygninger i Longyearbyen (Statsbygg), samt tilskudd til Longyearbyen lokalstyre. De øvrige overføringene gjelder i stor grad driften av ulike statsetater. I sum er lokalsamfunnet i Longyearbyen i betydelig grad finansiert gjennom statlige overføringer. Gjennom disse overføringene har sentrale myndigheter en betydelig styringsmulighet gjennom retningslinjer for etatenes drift.

Gjennom svalbardbudsjettet gis også en samlet oversikt over utgifter og inntekter på andre departementers budsjettkapitler. Det tilføres bl.a. betydelige midler til driften av Universitetssenteret på Svalbard (UNIS), Longyearbyen sykehus og til Norsk Polarinstitutt, som alle er viktige aktører i gjennomføringen av norsk svalbardpolitikk. For 2009 bevilges det netto i underkant av 400 mill. kr. samlet over statsbudsjettet til ulike svalbardformål, noe som gir sentrale myndigheter et ansvar for å opprettholde et sterkt engasjement på øygruppen, men også for å bidra til å styre utviklingen i en retning som er i overensstemmelse med de overordnede målene for norsk svalbardpolitikk.

Personer og bedrifter har hatt gunstige økonomiske vilkår på Svalbard. Et lavere skattenivå enn på fastlandet har vært brukt som virkemiddel og motivasjonsfaktor for å sikre bosetting, samt skape og opprettholde virksomhet. I forbindelse med skattereformen på fastlandet har regjeringen også hatt en gjennomgang av skattesystemet på Svalbard, jf. kap. 4.2.3. Det er viktig for regjeringen at skattesystemet på Svalbard legger til rette for et lavt skattenivå, samtidig som systemet skal være enkelt og tilpasset forholdene på øygruppen. Systemet skal videre være basert på løsninger som sikrer konkurransedyktige rammebetingelser for investeringer og virksomhet på Svalbard, og som bidrar til å sikre en robust norsk bosetting.

4.3.6 Statlig eierskap

Staten eier ca. 95 pst. av all grunn på Svalbard. Som den største grunneieren kan staten regulere virksomheten på øygruppen innenfor de rammene Svalbardtraktaten, svalbardmiljøloven og annet regelverk setter. En aktiv utøvelse av grunneierrollen innebærer forvaltning av grunnen i samsvar med myndighetenes overordnede mål og ivaretagelse av privatrettslige funksjoner som tilligger grunneier.

Gruveselskapet Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (kalt Store Norske eller SNSK) eier

grunnen innenfor Longyearbyens arealplanområde, mens Longyearbyen lokalstyre (LL) har ansvar for infrastrukturen i dette området, jf. svalbardloven §§ 31 og 33. For å sikre Lokalstyrets rettigheter på SNSKs eiendom, er det inngått en avtale mellom LL og SNSK. Avtalen gir Lokalstyret virkemidler for å sikre oppfølging av sine planvedtak, samt sikre stedsutvikling til det beste for den enkelte og for longyearbysamfunnet.

I statens eierskapsmelding fremkommer det at det er et formål for SNSK å bidra til en robust bosetting i Longyearbyen. Det vil bli foretatt en gjennomgang av denne avtalen for å se om denne i tilstrekkelig grad ivaretar lokaldemokratiets behov fremover, samt at den fortsatt understøtter hovedmålene i norsk svalbardpolitikk.

Som aksjeeier kontrollerer staten gruveselskapet Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS med en eierandel på 99,94 pst., samt Kings Bay AS, Bjørnøen AS og Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS), alle som heleide statsaksjeselskaper. Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens aksjer i SNSK, Kings Bay AS og Bjørnøen AS, mens Kunnskapsdepartementet forvalter statens eierskap i UNIS. Helse- og omsorgsdepartementet eier Longyearbyen sykehus, ved at sykehuset er en avdeling av Universitetssykehuset i Nord-Norge HF.

Regjeringen legger til grunn at Store Norskes gruverdrift skal drives ut fra bedriftsøkonomiske prinsipper og uavhengig av statlig støtte. Samtidig har selskapet en formålsparagraf der selskapet gjennom sin virksomhet skal bidra til at samfunnet i Longyearbyen opprettholdes og videreutvikles på en måte som understøtter de overordnede målene i norsk svalbardpolitikk. Eierskapet forvaltes i overensstemmelse med prinsippene for godt eierskap godkjent av Stortinget gjennom behandlingen av St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et langsiktig og aktivt eierskap, og allment aksepterte prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse.

Regjeringen har et langsiktig perspektiv på eierskapet og ønsker ikke å redusere dette. Tilsvarende gjelder også statens eierskap i Kings Bay AS og Bjørnøen AS.

Universitetssenteret på Svalbard AS (UNIS) ble opprettet i 2002 og erstattet stiftelsen Universitetsstudiene på Svalbard som ble opprettet av de fire norske universitetene i 1994. UNIS mottar hoveddelen av sin bevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett. Etableringen av UNIS har vært en suksess og universitetssenteret er i dag viktig for å sikre en stabil bosetting i Longyearbyen.

Kings Bay AS yter tjenester i Ny-Ålesund for å tilrettelegge for forskning og vitenskapelig virksomhet, samt medvirke til at Ny-Ålesund utvikles som en internasjonal arktisk naturvitenskapelig forskningsstasjon. Selskapet som i helhet mottar sin bevilgning over Nærings- og handelsdepartementets budsjett, er en viktig aktør for å nå målet om å videreutvikle Svalbard og Ny-Ålesund som en plattform for internasjonal polarforskning. Nærings- og handelsdepartementet forvalter eierskapet i Bjørnøen AS. På Bjørnøya er det en meteorologisk stasjon; for øvrig er det meste av øya fredet som naturreservat.

SvalSat eies av Kongsberg Satellite Services (KSAT), hvor staten har en eierandel på 50 pst. Stasjonen er verdens nordligste for nedlesing av satellittdata, og har i dag 16 ansatte og en omsetning på over 100 mill. kr. i året. SvalSat er verdensledende innen nedlesing av data fra polare meteorologiske satellitter.

4.3.7 Lokal forvaltning gjennom Longyearbyen lokalstyre

I 2002 trådte som nevnt det folkevalgte organet Longyearbyen lokalstyre (LL) i funksjon. Lokalstyret har et vesentlig videre ansvarsområde enn hva forløperen Svalbardrådet hadde, gjennom myndighetsutøvelse på utvalgte saksområder, ansvar for offentlig tjenesteyting og for utviklingsoppgaver. Et viktig saksområde som er lagt til Longyearbyen lokalstyre er ansvar for all samfunnsmessig infra-

struktur som ikke er tillagt staten eller andre, bl.a. energiforsyning. Etableringen av Longyearbyen lokalstyre har gitt en mer tilpasset myndighetsutøvelse på lokalt nivå, og en forvaltning som både når det gjelder legitimitet, myndighet og ansvar, likner på den kommunale forvaltningen på fastlandet. Lokalstyret mottar sin bevilgning fra Justis- og politidepartementet over svalbardbudsjettet. Dette er i hovedsak en rammebevilgning, men gjennom tildelingsbrev og annen kontakt mellom lokale og sentrale myndigheter, gis det visse føringer.

Siden etableringen av Lokalstyret, har sentrale myndigheter vært opptatt av å utvikle en nær dialog med LL. Dette gjelder først og fremst Justisdepartementet, grunnet departementets rolle som koordineringsorgan for sentraladministrasjonens polarsaker. Det avholdes også jevnliges kontaktmøter mellom justisministeren og Lokalstyret. I tillegg møter LL med jevne mellomrom ulike stortingskomiteer på Svalbard. Justisdepartementet ser en stor verdi i denne dialogen, både for å bli underrettet om lokale utfordringer, men også for å formidle statlig politikk og forventninger til lokale myndigheter. Gjennom dette tydeliggjøres viktigheten av lokaldemokratiets rolle. På samme måte som lokalt selvstyre anses å være den beste og mest effektive måten å organisere lokalsamfunnene på ellers i Norge, gir dette også en god ramme for Longyearbyen. Regjeringen vil derfor understreke betydningen av å ha etablert et lokaldemokrati i Longyearbyen.



Figur 4.2 Longyearbyen

Foto: Birger Amundsen/Svalbardposten

5 Lovgivning

5.1 Innledning

Lovgivning er nødvendig for en samfunnsutvikling i tråd med de overordnede målene i svalbardpolitikken. Siden forrige stortingsmelding om Svalbard er samfunnsfunksjonene på øygruppen, særlig i Longyearbyen, blitt likere tilsvarende lokal-samfunn på fastlandet. Dette, kombinert med Norges stadig mer omfattende folkerettslige forpliktelser generelt, har ført til et økende behov for innføring av nye lover og regler for Svalbard. I sin forvaltningsrevisjon av Svalbard har Riksrevisjonen påpekt at Svalbard på enkelte områder synes underregulert, jf. Dok. nr. 3:8 (2006–2007). Videre har Stortinget ved sin behandling av denne rapporten (Innst. S. nr. 46 (2007–2008)), fremholdt at en eventuell gjennomgang av prinsippet for lovers anvendelse på Svalbard krever grundige vurderinger. På bakgrunn av disse påpekningene og andre viktige utviklingstrekk, gis det i dette kapitlet en redegjørelse for og vurdering av de overordnede lovgivningsprinsippene for Svalbard. Til sist i kapitlet gis en gjennomgang av hovedtrekkene i en del sentrale rettsområder, og områder hvor regjeringen vurderer behovet for endringer.

5.2 Prinsipper for ulike lovers anvendelse på Svalbard

5.2.1 Innledning

Det er viktig å understreke at Norge i kraft av sin suverenitet kan gjøre all lovgivning for fastlandet gjeldende også for Svalbard. Den eneste folkerettslige begrensningen er at lovgivningen ikke må stride mot Svalbardtraktatens bestemmelser. Utgangspunktet for lovers anvendelse på Svalbard er fastsatt i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (svalbardloven). Loven gir det metodiske utgangspunkt for den lovteknikk som gjelder for øygruppen. I svalbardloven § 2 heter det at:

«Norsk privatrett og strafferett og den norske lovgivning om rettspleien gjelder for Svalbard, når ikke annet er fastsatt. Andre lovbestemmelser gjelder ikke for Svalbard, uten når det særskilt er fastsatt.»

I tillegg fremgår det av svalbardloven § 3 at fastlandslovgivningen automatisk skal gjelde for regler om:

«offentlige tjenestemenn, om betaling for offentlige forretninger, om mynt, mål og vekt, om tid, om formidling av landsdekkende post-sendinger, om elektronisk kommunikasjon, om arbeidervern og om arbeidstvister».

Videre gir svalbardloven § 4 Kongen fullmakt til å fastsette regler i forskrift om:

«kirke-, skole- og forsorgsvesenet, om den offentlige orden, om utvisning, lege- og sunnhetsvesenet, om bygnings- og brannvesenet, om ildsfarlige gjenstander, om skipsfart, luftfart og annen samferdsel, om turisme, om industrielt rettsvern, om bergverksdrift, saltvannsfiske, fangst av ikke stedegne sjøpattedyr og annen næringsdrift og om oppgaver til den offisielle statistikk. Kongen kan også utferdige forskrift om begrensninger i virksomhet som vil kunne være til skade for forskningsaktivitet i bestemte områder av spesiell verdi for forskningen».

Også andre bestemmelser i svalbardloven gir regler om annen lovgivnings anvendelse på Svalbard. For eksempel regulerer femte kapittel «Longyearbyen lokalstyre» anvendelsen av kommunelovens regler (lov av 25. sept. 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner). En rekke lover er i tillegg gjort gjeldende gjennom egne bestemmelser i den enkelte lov, f.eks. produktkontrollloven § 14 (lov av 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester) og barnevernloven § 1–2 (lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester).

5.2.2 Svalbardloven § 2

I følge svalbardloven § 2 gjelder altså all privatrettslig lovgivning automatisk på Svalbard, med mindre annet er fastsatt. Det samme gjelder for strafferettslige regler og regler om rettspleien. Privatrettslig lovgivning er ikke definert i § 2, men etter alminnelig oppfatning er begrepet en fellesbetegnelse for all regulering av forholdet mellom private parter. Videre heter det i annet ledd at andre lovbestemmelser ikke gjelder for Svalbard uten

når det er særskilt fastsatt. Lest i sammenheng med første ledd innebærer dette at lovgivning som betegnes som «offentligrettslig» (unntatt straffel eller prosessrett), bare gjelder der dette er særskilt fastsatt. Hva som er «særskilt fastsatt» beror på en konkret vurdering. Høyesterett har i kjennelse Rt. 2007 s. 801, den såkalte «Nordpol Telecom-saken», tolket dette slik at det kreves et noenlunde klart holdepunkt i loven, eventuelt i dens forarbeider, for at offentligrettslige regler skal gjelde. Høyesterett har også presisert at det på legalitetsprinsippets område foreligger et enda strengere krav til at dette skal være særskilt fastsatt. Det er heller ikke tilstrekkelig at en lov forutsetter at andre lover skal gjelde, dersom disse lovene ikke uttrykkelig er gjort gjeldende. Dette kom tydelig frem i nevnte sak, der de offentligrettslige deler av regnskapsloven ble ansett for ikke å gjelde, selv om aksjelovens privatrettslige deler implisitt forutsetter anvendelsen av disse reglene. For mer om denne kjennelsen, se kap. 5.3 nedenfor.

5.2.3 Bør prinsippet i svalbardloven § 2 snus?

Ved nevnte behandling av Riksrevisjonens rapport om forvaltningen av Svalbard, uttalte Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité at:

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

Spørsmålet om prinsippet for lovers anvendelse på Svalbard har, som sitatet viser, blitt tatt opp ved flere tidligere anledninger. Regjeringen har merket seg komiteens uttalelser og har utredet spørsmålet, herunder drøftet og vurdert konsekvensene av en eventuell endring i prinsippet om lovers anvendelse i svalbardloven § 2. Nedenfor gjengis hovedtrekkene i denne utredningen.

Historisk sett har lovgivningen for Svalbard vært basert på hensiktsmessighetsbetraktninger og praktiske hensyn, særlig på grunn av geografisk plassering, klimaet og andre stedlige forhold. Dette er bakgrunnen for at man i sin tid valgte det

prinsipp som fremgår av svalbardloven § 2. Spesielt i tiden mellom 1925 og 1975 var øygruppen på grunn av isforholdene fysisk isolert store deler av året. De stedlige forhold har tradisjonelt også vært bestemt av de private selskapers ressurser, disposisjoner og tjenester. Nyere norsk lovgivning har tatt sikte på å ivareta Norges internasjonale forpliktelser bedre, samtidig som den også imøtekommer nye behov og utfordringer. Disse to forholdene, det historiske utgangspunktet og den senere tids lovgivning, må legges til grunn ved vurdering av prinsippet om lovers anvendelse på Svalbard.

Det er flere argumenter som taler for å *snu* prinsippet i § 2. For det første er det en del faktiske forhold som kan tale for dette. Lokalsamfunnet i Longyearbyen har gjennomgått en vekst i den senere tid, med sterk utvikling i næringslivet. Riksrevisjonen påpeker disse forholdene i ovennevnte rapport: «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.» En må anta at en endring i § 2 vil kunne bidra til mer regulering. Denne normaliseringen av samfunnsfunksjonene på Svalbard innebærer, slik regjeringen ser det, at man uansett bør søke å gi fastlandslovgivningen anvendelse i den grad det er mulig. Dette kan imidlertid gjennomføres uten at prinsippet i § 2 av den grunn må snus.

Videre er det en svakhet ved dagens system at det skilles mellom privat og offentlig rett. Dette skillet er som nevnt ikke definert i loven og kan skape tolkningstvil. Tidligere kunne man lettere kategorisere offentligrettslige og privatrettslige lover, men i dag reguleres i større grad hele sektorer eller livsområder, som dermed har både offentligrettslige og privatrettslige elementer i seg. Ved å *snu* prinsippet i svalbardloven § 2 vil dette skillet miste sin betydning. All lovgivning vil i så fall gjelde, med mindre det motsatte uttrykkelig er bestemt.

Det har også blitt hevdet at begrepet «særskilt fastsatt» har et upresist meningsinnhold som skaper tolkningstvil. Høyesterett har imidlertid i den nevnte kjennelse i «Nordpol Telecom-saken» (Rt. 2007 s. 801) bidratt til å klarlegge dette begrepet.

Nye lover gis ofte med en egen forskriftshjemmel for Kongen til å fastsette i hvilken utstrekning loven skal gjelde på Svalbard. Det varierer imidlertid i hvilken grad hjemmelen faktisk blir brukt. Selv om det overordnede prinsippet i svalbardloven § 2 kommer til anvendelse i disse tilfellene, og eventuelle privatrettslige regler i loven allerede gjelder på Svalbard, kan denne teknikken gi grunnlag for å anta at ingen del av loven gjelder hvis slik forskrift ikke er gitt. Dersom prinsippet i § 2 snus,

vil det ikke lenger kunne oppstå tvil i disse tilfellene.

Regjeringen vil imidlertid understreke at det fremdeles er en rekke særlige forhold ved Svalbard som taler for at prinsippet i § 2 bør beholdes.

Et tungtveiende hensyn er at lovgivningen på øygruppen ikke må være i strid med forpliktelsene den norske stat har etter Svalbardtraktaten. Der som hovedprinsippet skulle være at alle lover automatisk skal gjelde på Svalbard, vil man lettere kunne komme i skade for å regulere forhold på Svalbard på en traktatstridig måte. Dette ble også påpekt i St.meld. 9 (1999–2000) Svalbard, side 28:

«[Dersom] offentligrettslig lovgivning ble gitt anvendelse på Svalbard uten særskilt fastsettelse, vil manglende årvåkenhet kunne føre til at en norsk regel utilsiktet får anvendelse, muligens med folkerettsbrudd og/eller utenrikspolitiske skadevirkninger til følge. Disse betenkelighetene kan gjøre seg gjeldende for formelle lover, men i størst grad ved den avledede regelproduksjon i form av forskrifter.»

Prinsippet for lovers anvendelse har også en viktig side til velferdssamfunnet på Svalbard og hvordan dette er innrettet. Ved opphold i Longyearbyen er det i dag tilgang til offentlige helsetjenester innen allmenn- og akuttmedisin, og det er også lagt til rette for at det skal være tilgang til de mest sentrale tjenester som en yrkesaktiv befolkning har behov for, bl.a. skole, barnehage, tannlegetjenester og tjenester fra jordmor og helsesøster. Sentrale rettighetslover, slik som lov om sosial omsorg, gjelder likevel ikke for øygruppen. Ved opphold på Svalbard beholder norske statsborgere den folkeregistrerte adressen på fastlandet, noe som innebærer at man ved behov utover det som er tilgjengelig på Svalbard, må vende seg til sin respektive hjemkommune og benytte seg av tjenestetilbudet der. I bosettingene utenfor Longyearbyen, i henholdsvis Barentsburg, Hornsund og Ny-Ålesund, er det ikke fra norske myndigheters side lagt til rette for et offentlig tjenestetilbud. Her varierer det lokale tjenestetilbudet til innbyggerne, men felles er at de(n) respektive arbeidsgivere(n) legger til rette for tilbudet, enten selv eller ved å kjøpe tjenestene.

Denne systematikken har vært ansett som en hensiktsmessig måte å organisere svalbardsamfunnene på, og regjeringen vil fremdeles ikke åpne for at Longyearbyen eller andre lokalsamfunn skal bli livsløpssamfunn. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at det lave skattenivået på øygruppen nettopp reflekterer det tjenestetilbudet som er tilgjengelig. Som arbeidstaker på Svalbard

betaler man 8 pst. «flat» skatt til staten (15,8 pst. inkludert folketrygdavgiften). Som innbygger i Longyearbyen betaler man ingen lokal skatt til Longyearbyen lokalstyre.

Innledningsvis er det pekt på at samfunnsutviklingen i Longyearbyen har ført til at det i økende grad er ønskelig at norsk lovgivning blir gjort gjeldende. Men som nevnt over er forholdene på Svalbard likevel spesielle. En utvikling i retning av normaliserte samfunnsfunksjoner tilsier derfor ikke nødvendigvis at all lovgivning må være lik den på fastlandet. Det vil ofte være behov for å vurdere særskilt om lover og regler skal gis anvendelse. Slike vurderinger kan være tidkrevende og komplekse. Dersom prinsippet i svalbardloven § 2 snus, kan det dessuten lettere oppstå situasjoner der manglende årvåkenhet kan føre til at lover som gir rettigheter som ikke er en del av dagens tilbud, og som det ikke er ønskelig at skal være en del av tilbudet, likevel kan bli innført for øygruppen. Følgene av dette kan bli uklarer når det gjelder hvilke tilbud som er og skal være tilgjengelig.

Det er også andre særlige trekk ved svalbard-samfunnet som trekker i retning av å opprettholde prinsippet i svalbardloven § 2. Som nevnt tidligere har Svalbardtraktaten i artikkel 3 en bestemmelse om at borgere av stater som er part i traktaten, har lik rett til adgang og opphold på øygruppen. Som en følge av dette gjelder ikke utlendingsloven (lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her). En forutsetning er imidlertid bl.a. at vedkommende har et sted å bo og kan livnære seg selv, jf. forskrift av 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard. Mangelen på innreisebegrensning til Svalbard etter utlendingsloven er vanskelig å forene med en generell innføring av moderne rettighetslovgivning.

Hvilke rettigheter som er tilgjengelige for utenlandske statsborgere på Svalbard, er bl.a. avhengig av om deres arbeidsgiver kan sies å være norsk i folketrygdlovens forstand, jf. nedenfor. Ved behov for helsetjenester, ulike velferdstilbud og skolegang utover det som det er lagt til rette for i dag, vil utenlandske statsborgere måtte benytte seg av de tilbud som er tilgjengelige i deres respektive hjemland. En utenlandsk statsborger kan heller ikke erverve rett til statsborgerskap kun ved å ta opphold på Svalbard. Denne systematikken innebærer også at utlendinger ikke uten videre får tilgang til fastlandets tjenestetilbud. Når dette trekkes frem her, er det for ytterligere å illustrere at svalbardsamfunnet på enkelte grunnleggende områder skiller seg fra fastlandssamfunnet, og at dette forsterker behovet for å kunne foreta særskilte vur-

deringer av hvorvidt offentligrettslig lovgivning skal gjøres gjeldende på Svalbard, og i så fall på hvilken måte.

Lokalsamfunnet i Longyearbyen har gjennomgått en utvikling i retning av et mer flerkulturelt samfunn siden forrige melding. Denne utviklingen har medført behov for å klargjøre rettstilstanden på enkelte områder, slik at utlendinger som kommer til Longyearbyen får kjennskap til de rettigheter og plikter som følger av et opphold på Svalbard. I lys av utviklingen i de senere år, har det oppstått behov for å informere enda tydeligere om de rettigheter og plikter man har som utlending på Svalbard. De lokale instansene i Longyearbyen har tatt dette behovet på alvor og laget et omforent informasjonsmaterieell som skal deles ut til nyankomne utlendinger til Longyearbyen. Informasjonen omfatter alt fra systemet for lovers anvendelse på Svalbard til mer praktisk rettet informasjon.

Regjeringen mener i lys av drøftelsen ovenfor at gjeldende prinsipp i svalbardloven § 2 bør beholdes. Etter regjeringens vurdering vil det beste være om spørsmålet om lovers anvendelse for Svalbard vurderes gjennom egne prosesser, uavhengig av lovens ikrafttredelse for fastlandet. På generelt grunnlag er det grunn til å forvente en fortsatt økende innføring av lovregler og forskrifter på Svalbard. Regjeringen ser dessuten at det kan være et behov for å se nærmere på enkelte praktiske forhold vedrørende lovers anvendelse for Svalbard og prinsippet i svalbardloven § 2.

5.2.4 Svalbardloven § 4 – fullmaktsbestemmelsen

På grunn av de særlige forholdene på Svalbard har det ofte vært nødvendig å foreta enkelte tilpasninger i lovene før disse kan gjøres gjeldende for øygruppen. Svalbardloven § 4 gir – som nevnt innledningsvis – adgang for Kongen til å utferdige alminnelige forskrifter på en rekke rettsområder som har vært ansett som svært viktige for forvaltningen av Svalbard, bl.a. fordi forholdene på disse rettsområdene har skilt seg vesentlig fra situasjonen på fastlandet.

Svalbard administreres dermed i henhold til et forskriftsverk som er fastsatt med grunnlag i fullmakter gitt fra Stortinget, og hvor Kongens myndighet til å gi forskrifter i mange tilfeller er delegert videre til de aktuelle fagdepartementer, og i en del tilfeller også videre til lavere forvaltningsledd. Dette er et fenomen som også gjør seg gjeldende på fastlandet, men som kanskje – av praktiske årsaker – over tid har utviklet seg mer på Svalbard enn på fastlandet.

Regjeringen legger stor vekt på at forvaltningen av Svalbard skal skje med oppslutning fra Stortinget. De forskrifter som fastsettes for Svalbard, bygger derfor ofte på bestemmelser i lover som allerede gjelder for fastlandet, men gis de tilpasninger som er nødvendige på grunn av lokale forhold og etterlevelse av Svalbardtraktaten. Dernest blir alle utkast til lover og forskrifter som berører Svalbard, forelagt Det interdepartementale polarutvalg for å sikre at lovgivningen for Svalbard er i samsvar med regjeringens politikk for øygruppen, herunder de målsettinger som er nedfelt i tidligere dokumenter forelagt Stortinget. Et godt eksempel på denne praksisen er den nye forskriften av 15. februar 2008 nr. 153 om kirkegårder i Longyearbyen og askespredning på Svalbard. Denne forskriften er hjemlet i svalbardloven § 4 og er sammensatt av bestemmelser fra de lovene som regulerer disse forholdene på fastlandet (lov av 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke og lov av 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd), og den inneholder særlige regler tilpasset forholdene på Svalbard, f.eks. om opprettelse av nye graver på grunn av permafrosten på øygruppen. Regjeringen vil i samsvar med etablert lovgivningspraksis fremlegge forslag til regler for Stortinget i lovs form så langt det er hensiktsmessig.

5.2.5 Virkeområde

Et viktig prinsipp ved innføring av nye lover og forskrifter på Svalbard er at de skal gis anvendelse og håndheves likt for hele øygruppen. I den forrige stortingsmeldingen om Svalbard heter det: «Siden svalbardloven ble vedtatt, og særlig i de årene som har gått siden St. meld. nr. 40 (1985–86) ble skrevet, har imidlertid forholdene endret seg på områder som kan ha betydning for denne lovgivningspraksis». Det ble vist til at utviklingen i Longyearbyen tilsier at «det i et økende antall tilfeller har vist seg ønskelig at lover blir gjort gjeldende» der, mens situasjonen i de andre lokalsamfunnene kan være annerledes. Det ble videre pekt på at »(d)en omfattende regulering som skjer f.eks. på det tekniske området i Norge som følge av EØS-tilpasningen, [ikke] blir [...]automatisk fulgt opp for Svalbard.» På bakgrunn av disse forholdene ble det i stortingsmeldingen konkludert med at prinsippet om lik anvendelse og håndhevelse fortsatt skulle gjelde, samtidig som praksisen med hensyn til å kunne gi regler med geografisk avgrenset virkeområde ble videreført av hensyn til lokale behov.

Ny lovgivning skal som en hovedregel gis anvendelse på Svalbard, med mindre særlige forhold taler mot dette. Også de stadig mer omfat-

tende internasjonale forpliktelsene Norge har, taler for dette. Ved behov tilpasses reglene de stedlige forhold.

Longyearbyen har det siste tiåret utviklet seg i retning av å likne et fastlandssamfunn. Etableringen av en lokaldemokratisk styringsmodell i Longyearbyen kan gjøre det hensiktsmessig å innføre lovgivning som av praktiske og administrative årsaker kun gis anvendelse i Longyearbyen arealplanområde.

Også av andre hensyn kan det i særlige tilfeller være nødvendig med en lovgivnings- og håndhevningspraksis med en noe mer differensiert tilnærming til de ulike bosettingene eller ulike typer virksomheter. Bl.a. kan man i noen tilfeller vektlegge de mange utenlandske aktører på øygruppen ved innføring av fastlandsregelverket. Hensynet til disse kan unntaksvis tale for en vurdering av f.eks. overgangsordninger eller andre former for innfasing, for ikke å skape særlige urimelige eller unødvendige belastninger, og på denne måten gi mulighet for omstilling. Forutsetningen må imidlertid være, jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, at man i den praktiske gjennomføring har oppfylt det minstekrav som stilles i norsk lovgivning.

Regjeringen har som utgangspunkt at lovgivning som gjøres gjeldende for Svalbard, skal gjelde og håndheves likt for hele øygruppen. Målet bør derfor være en enhetlig rettsorden, hvor eventuelle behov for nyanseringer i det enkelte tilfellet bør fanges opp gjennom tidsbegrensede overgangsordninger, eller i særlige tilfeller unntakshjemler. Det er imidlertid viktig at ny lovgivning innføres i en rekkefølge og en takt som er gjennomtenkt med hensyn til behovet for lovgivningen, de utenlandske aktørene på øygruppen og mulighetene for håndhevingen av regelverket.

5.3 Nærings- og selskapslovgivningen

I forrige stortingsmelding om Svalbard ble det pekt på at det er behov for klargjøring av i hvor stor utstrekning nærings- og selskapslovgivningen gjelder på Svalbard. Disse lovene henger sammen ved at de henviser til og forutsetter hverandre. Denne tette sammenhengen gjelder også mellom de privatrettslige og offentligrettslige reglene. Det ble også understreket i meldingen at det «bør gjelde samme regler som ellers i Norge for så vidt angår stiftelse, oppløsning og drift av selskaper som har som formål å drive økonomisk virksomhet».

Som nevnt ovenfor har Høyesterett i kjennelse Rt. 2007 s. 801, tatt standpunkt til anvendelsen av sentrale bestemmelser i regnskapsloven (lov av 17.

juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v.). Saken dreide seg om oppløsning av aksjeselskap med forretningskontor på Svalbard på bakgrunn av manglende innsendelse av årsregnskap, jf. aksjeloven (lov av 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper) § 16–15, jf. regnskapsloven § 8–2. I kjennelsen ble det konkludert med at regnskapsloven § 8–2 ikke gjelder for Svalbard fordi bestemmelsen verken må anses som privatrett, som en del av rettspleien eller som «særskilt fastsatt», jf. vilkårene i svalbardloven § 2. I forbindelse med sistnevnte vurdering ble det spesielt pekt på at reglene ikke kan anses å gjelde kun fordi «aksjelovens regler impliserer at regnskapsreglene skal gjelde» (jf. premiss 42 i kjennelsen).

Etter dette må det legges til grunn at dersom ikke annet er særskilt fastsatt, vil de offentligrettslige delene av nærings- og selskapslovgivningen ikke gjelde for Svalbard. Dette er en lite gunstig situasjon. I tillegg til den usikkerhet som ellers gjør seg gjeldende om rammebetingelsene for næringslivet, har avklaringen i Høyesterett også medført at gjennomførte tvangsoppløsninger er blitt opphevet. På bakgrunn av disse forhold er Finansdepartementet i en prosess med å vurdere i hvilken utstrekning regnskapsloven og bokføringsloven (lov av 19. november 2004 nr. 73 om bokføring) bør gjøres gjeldende for næringsdrivende som driver virksomhet på Svalbard. I etterkant av dette arbeidet bør den øvrige lovgivningen innenfor dette rettsområdet vurderes nærmere. Det bør utredes i hvilken grad de offentligrettslige reglene i bl.a. følgende lover bør komme til anvendelse på Svalbard: aksjeloven, selskapsloven (lov av 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper), revisorloven (lov av 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer) og stiftelsesloven (lov av 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser). Regjeringen vil gi dette arbeidet høy prioritet.

Regjeringen har med virkning fra og med inntektsåret 2008 gjennomført visse endringer i lov av 29. november 1996 nr. 68 om skatt til Svalbard (svalbardskatteloven). I tillegg til endringer i lønnsbeskatningen, er det foretatt endringer i reglene for beskatning av selvstendig næringsdrivende og i reglene for selskaps- og kapitalbeskatning. Endringene for selvstendig næringsdrivende har sin bakgrunn i ønsket om å avvike en uheldig forskjellsbehandling mellom denne gruppen og selskapsdeltakere. Selvstendig næringsdrivende skal etter endringen svare skatt av netto overskudd fra virksomheten etter samme satser som for lønnsinntekt (dvs. 8 og 25 pst.). I tillegg er trygdeavgiftssatsen for selvstendig næringsdrivende

redusert til mellomomsats på 7,8 pst., jf. folketrygdloven § 23–3.

Endringene i selskaps- og kapitalbeskatningen innebærer innføring av en ny og oppdatert satsstruktur for selskapsbeskatningen. Denne skattesatsen har over tid vært uforholdsmessig lav, og sto ikke lenger i stil med levevilkårene og samfunnsforholdene på Svalbard. I en moderne tid med større åpenhet og tilretteleggelse for transaksjoner over landegrensene, er det også viktig at disse satsene ikke fastsettes løsrevet fra tilsvarende skattenivå i andre land. For å unngå å gi opphav til fremtidige skatteomgåelser er derfor denne satsen hevet fra 10 til 16 pst. Parallelt med dette er bunnfradraget i alminnelig inntekt for personlige skatteyttere økt fra 10 000 kr til 20 000 kr.

Et viktig instrument for næringslivet er tilgang til og bruk av statistikk og registre. Statistikkloven (lov av 16. juni 1989 nr. 54 om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå) ble innført for Svalbard i 2007, og Statistisk Sentralbyrå (SSB) er tildelt øremerkede midler over statsbudsjettet for å styrke svalbardstatistikken. Dette er resultat av et langvarig arbeid med å styrke regelverket for statistikk og registre på Svalbard. Befolkningsregisteret for Svalbard har fått ny teknologi og er blitt mer brukervennlig. To arbeidsgrupper som har vurdert dette har også anbefalt at enhetsregisterloven (lov av 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret) og foretaksregisterloven (lov av 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak), bør iverksettes for Svalbard. Spørsmålet om registerlovenes anvendelse på Svalbard vurderes av Nærings- og handelsdepartementet. Dette er et område som må ses i sammenheng med det øvrige arbeidet med å vurdere om nærings- og selskapslovgivningen skal gis anvendelse på Svalbard.

5.4 Arbeidsmiljølovgivningen

Det følger av svalbardloven § 3 at lovene om bl.a. arbeidervern gjelder for Svalbard med de endringer som Kongen fastsetter av hensyn til stedlige forhold. Siden forrige stortingsmelding om Svalbard er det vedtatt ny arbeidsmiljølov (lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.). Loven gjelder for Svalbard i kraft av svalbardloven § 3. Forskrifter i medhold av loven gjelder også for Svalbard med mindre det motsatte uttrykkelig fremgår av forskriften selv. Bare i enkelte tilfeller er det gjort særskilte unntak, bl.a. gjelder ikke forskrift av 30. juni 2005 nr. 794 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø ved bergarbeid på

Svalbard. For gruvedriften på Svalbard er det fastsatt en egen forskrift av 18. januar 1993 nr. 33 for kullgruvene på Svalbard.

Ved forskrift 24. juni 1977 nr. 9453 om arbeidervern og arbeidsmiljø for Svalbard var det tidligere gjort flere tilpasninger i arbeidsmiljøloven for Svalbard. De fleste av disse særreglene ble opphevet med virkning fra 1. januar 2003. Enkelte tilpasninger er imidlertid fortsatt opprettholdt gjennom denne forskriften, bl.a. er det gjort unntak fra krav om merking på norsk.

EØS-avtalen pålegger Norge å implementere minimumsregler på arbeidsmiljø- og arbeidsrettsområdet i norsk lov. EØS-avtalen gjelder ikke for Svalbard slik at man i utgangspunktet ikke er forpliktet til å gjennomføre disse implementeringene for øygruppen. Det er likevel bare i liten grad funnet å være behov for særskilte unntak for Svalbard.

5.4.1 Håndheving av arbeidsmiljøloven på Svalbard

Det er ikke gitt særskilte regler for håndhevingen av arbeidsmiljøloven for Svalbard. Utgangspunktet for håndhevingen er derfor arbeidsmiljølovens generelle regler om dette. Det følger av arbeidsmiljøloven § 18–1 at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at bestemmelser gitt i eller i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt.

Arbeidstilsynet kan med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 18–6 gi de pålegg og treffe de enkeltvedtak som er nødvendige for å sikre gjennomføringen av bestemmelsene. Hvis pålegg ikke etterkommes, og det er nødvendig, kan Arbeidstilsynet treffe vedtak om tvangsmulkt eller i ytterste fall stanse virksomheten jf. arbeidsmiljøloven §§ 18–7 og 18–8. Overtredelse av arbeidsmiljøloven kan også utløse strafferettslige reaksjoner, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 19.

Det er Arbeidstilsynet Nord-Norge som har det praktiske tilsynsansvaret for Svalbard. Arbeidstilsynet besøker Svalbard fast to ganger i året, og prioriterer da tilsyn med de risikoutsatte virksomhetene. På bakgrunn av gruvevirksomhetenes risikoforhold prioriterer Arbeidstilsynet en vesentlig del av sine forvaltningsressurser på Svalbard til tilsyn med disse virksomhetene. Prioriteringene omfatter både de norske og russiske gruvene. Det har i noen tilfeller vært behov for å treffe reaksjoner ved overtredelse av arbeidsmiljølovgivningen, bl.a. har flere av arbeidsulykkene både ved den norske og russiske gruvevirksomheten blitt fulgt opp med straffereaksjoner fra påtalemyndigheten.

5.5 Velferdslovgivningen

Arbeidstilknytning har tradisjonelt vært selve grunnlaget for opphold på Svalbard. De lovmessige rettighetene man har hatt krav på ved opphold på Svalbard kan derfor i stor grad knyttes til de behovene en yrkesaktiv befolkning trenger. I takt med den utviklingen som har funnet sted på øygruppen, og i særdeleshet i Longyearbyen, har tjenestetilbudet vokst. Siden norske statsborgere beholder tilknytningen til sin hjemkommune, må disse ved behov utover tjenestene som tilbys på øygruppen, vende seg til sin aktuelle kommune.

Ved opphold i Longyearbyen har man i dag tilgang til en del offentlige tjenester og velferdsgoder som er fordelt over forskjellige sektorer; utvalgte helsetjenester, tjenester innenfor skole- og barnehagesektoren og familierelaterte tjenester. De ulike tjenestene er beskrevet nærmere i kap. 10.1.5 Tjenestetilbudet, herunder helse- og velferdstjenester. Retten til disse godene er regulert i forskjellig type lovgivning. Videre gir folketrygdloven det enkelte medlem – når nærmere vilkår er oppfylt – rett til ytelser for å sikre inntektsbortfall i gitte situasjoner, eller å få kompensert særlige utgifter i forbindelse med ulike helse- eller velferdsmessige behov.

5.5.1 Den alminnelige helselovgivningen

Den alminnelige helselovgivningen er i liten grad gjort gjeldende for Svalbard. Helsemessige forhold i vid forstand reguleres først og fremst i en egen forskrift for Svalbard: forskrift av 15. juni 1928 nr. 3357 om læge- og sundhetsforholdene på Svalbard (heretter forkortet sunnhetsforskriften). Forskriften benyttes som hjemmel for de tiltakene mv. som settes i verk, f.eks. tilsyn med næringsmiddelhygiene og vannkvalitet. Longyearbyen lokalstyre har myndighet etter forskriften innenfor Longyearbyen arealplanområde og Sysselmannen på Svalbard for øygruppen forøvrig. Tiltakene er i utgangspunktet tilsvarende tiltakene på fastlandet, dersom ikke særlige grunner skulle tilsi noe annet.

De mest sentrale helselovene som ikke gjelder for øygruppen, er pasientrettighetsloven (lov av 2. juli 1999 nr. 63 om pasientrettigheter), helsepersonelloven (lov av 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v.), psykisk helsevernloven (lov av 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern), spesialisthelsetjenesteloven (lov av 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m.), tannhelsetjenesteloven (lov av 3. juni 1983 nr. 54 om tannhelsetjenesten) og kommunehelsetjenesteloven (lov av 19. november 1982 nr. 66 om

helsetjenesten i kommunene), smittevernloven (lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer), matloven (lov av 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv.) og helse- og sosialberedskapsloven (lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap). At disse lovene ikke gjelder, innebærer f.eks. at det ikke er lagt til rette for tyngre psykisk helsevern eller eldreomsorg i regi av offentlige myndigheter på Svalbard. Ved behov for slike tjenester må den det gjelder flytte tilbake til sin hjemkommune. Helse- og omsorgsdepartementet har startet et arbeid med å vurdere om hele eller deler av helselovgivningen bør gjøres gjeldende for Svalbard.

5.5.2 Folketrygdloven

Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) gir innledningsvis bestemmelser om medlemskap for personer som oppholder seg på Svalbard. Personer som *er* medlemmer før de bosetter seg eller tar opphold på Svalbard, beholder medlemskapet sitt, jf. lovens § 2–3 første ledd. Disse personene fortsetter å være medlemmer uavhengig av om de er yrkesaktive, ikke-yrkesaktive, selvstendig næringsdrivende eller arbeidstakere. Sistnevnte bevarer medlemskapet uten hensyn til om de arbeider for norsk eller utenlandsk arbeidsgiver.

Personer som *ikke* er medlemmer, blir medlemmer dersom de tar arbeid for norsk arbeidsgiver på Svalbard, jf. § 2–3 annet ledd. «Norsk arbeidsgiver» er i denne sammenheng enhver arbeidsgiver som etter norsk lov er pliktig til å innberette lønn og annen godtgjørelse, for arbeid og oppdrag i og utenfor arbeidsforhold, uten hensyn til arbeidsgiverens statsborgerskap. Motsetningsvis vil arbeid på Svalbard for arbeidsgiver som ikke er innberetningspliktig, ikke medføre medlemskap i folketrygden for denne gruppen arbeidstakere.

Personer som omfattes av § 2–3 anses ut i fra ovenstående regler som medlemmer av folketrygden. Det er imidlertid de øvrige bestemmelsene i folketrygdloven som avgjør hvilke ytelser hver enkelt har krav på. Videre gir loven kun rett til stønad eller andre økonomiske ytelser. Krav på konkret helsehjelp eller andre faktiske ytelser fra det offentlige, reguleres i annen lovgivning, f.eks. pasientrettighetsloven. Disse aktuelle helselovene gjelder som omtalt over ikke for Svalbard.

Fordi forholdene på Svalbard er spesielle, og det ikke er et fullt utbygd tjenestetilbud der, vil det i en del tilfeller ikke være mulig å oppfylle lovens vilkår ved kun å oppholde seg på øygruppen. Det

er f.eks. et vilkår for å få rehabiliteringspenger at medlemmet får aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen (folketrygdloven § 10–8 annet ledd) og attføringspenger ytes i den tiden vedkommende gjennomfører et yrkesrettet attføringstiltak (folketrygdloven § 11–9 første ledd). Dersom vedkommende ikke kan få slik behandling, eller det ikke finnes nødvendige og hensiktsmessige attføringstiltak på Svalbard, vil han eller hun ikke kunne få disse ytelsene på øygruppen. Norske statsborgere vil i slike situasjoner kunne reise til fastlandet, for å få krav på ytelsene der. Utenlandske statsborgere som har rett til å komme til fastlandet (slik som personer med arbeids- eller oppholdstillatelse, eller som er nordiske borgere), kan på lik linje med norske statsborgere også reise dit i slike situasjoner. For utenlandske statsborgere som ikke har rett til innreise til, eller opphold i fastlands-Norge, følger det av ordningen at de i en del tilfeller ikke vil fylle vilkårene for den aktuelle ytelsen. Loven er på dette området lik for utlendinger som oppholder seg på Svalbard og andre grupper som ikke oppfyller vilkårene, f.eks. personer som oppholder seg i utlandet, eller utenlandske statsborgere som oppholder seg i fastlands-Norge og som mister arbeids- eller oppholdstillatelsen. For mer om utenlandske statsborgeres adgang til fastlands-Norge, se kap. 5.4.2.

5.5.3 Barnetrygdloven og kontantstøtteleven

Barnetrygd ytes i følge barnetrygdloven (lov av 8. mars 2002 nr. 4 om barnetrygd) § 3 for barn som oppholder seg på Svalbard og som er medlem i folketrygden etter folketrygdloven § 2–3. Tilsvarende gjelder for rett til kontantstøtte i følge kontantstøtteleven (lov av 26. juni 1998 nr. 41 om kontantstøtte til småbarnsforeldre) § 2, tredje ledd. Kontantstøtte kan ytes til barn som oppholder seg på Svalbard i mer enn tre måneder. Barn som blir født på Svalbard er ikke medlemmer i folketrygden etter folketrygdloven § 2–3 fordi barnet ikke har vært trygdet i Norge i forkant av oppholdet på Svalbard. Hensikten med bestemmelsene i barnetrygdloven og kontantstøtteleven er å gi dem som oppholder seg på Svalbard, og som har tilknytning til den norske folketrygden, rett til barnetrygd og kontantstøtte. Barnetrygd og kontantstøtte kan derfor utbetales for barn som fødes på Svalbard og bor sammen med foreldre som er medlemmer i folketrygden etter folketrygdloven § 2–3. Dersom bare en av foreldrene er medlem i folketrygden etter folketrygdloven § 2–3, skal ytelsen utbetales til den av foreldrene som er medlem i trygden.

5.5.4 Opplæringsloven

For grunn- og videregående skoler på Svalbard gjelder opplæringsloven (lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa) med forskrifter så langt de etter forholdene passer, jf. forskrift av 18. januar 2007 nr. 76 om grunnskoleopplæring og videregående opplæring på Svalbard § 3. Kunnskapsdepartementet avgjør hvilke bestemmelser som passer. I følge § 1 har barn av norske statsborgere samme rett og plikt til grunnskoleopplæring den tiden de er bosatt på Svalbard som de ville hatt på fastlandet. Barn av utenlandske statsborgere har rett, men ikke plikt, til grunnskoleopplæring den tiden de bor på øygruppen. Lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) er ikke gjort direkte gjeldende for Svalbard. Det er imidlertid et vilkår ved overføringen av statstilskudd til barnehagene at retningslinjene i loven følges så langt de passer, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), Svalbardbudsjettet s. 21, jf. også kap. 10.1.9 Barn og ungdom og deres oppvekstvilkår.

5.6 Utlendingslovgivningen

I følge Svalbardtraktaten artikkel 3 har alle borgere av traktatparter lik rett til adgang og opphold på Svalbard, uavhengig av formålet med oppholdet. Selv om denne retten bare tilkommer borgere av traktatland, gis i praksis alle personer adgang til og opphold på øygruppen, uavhengig av om deres hjemland har tiltrådt traktaten. Det stilles ikke krav til arbeids- eller oppholdstillatelse for å reise til Svalbard. Det stilles heller ikke krav om visum. En forutsetning for opphold på øygruppen er at vedkommende har et sted å bo og kan livnære seg selv, jf. forskrift av 3. februar 1995 nr. 96 om bortvisning og utvisning av personer fra Svalbard.

Som følge av likeretten til adgang til og opphold på Svalbard uavhengig av formålet vil utlendingslovgivningen – som ellers regulerer utlendingers adgang til riket og deres opphold her – ikke passe på Svalbard. På denne bakgrunn er ikke lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjort gjeldende for Svalbard. Det følger imidlertid av utlendingsloven § 49 fjerde ledd at det kan gis nærmere regler i forskrift om kontroll med utlending som kommer *fra* Svalbard, se mer om dette nedenfor. Disse reglene er videreført i ny utlendingslov (lov av 15. mai 2008 nr. 35), som etter planen skal tre i kraft 1. januar 2010.

Utenlandske statsborgere som oppholder seg på Svalbard må, på lik linje med andre utlendinger,

forholde seg til utlendingslovens regler dersom de skal reise til fastlands-Norge. Dette innebærer at visumpliktige utlendinger som oppholder seg på Svalbard, trenger visum for innreise til fastlands-Norge, jf. utlendingsloven § 25. Visse utlendinger er unntatt fra visumplikten, bl.a. utlendinger som kommer fra land Norge har inngått visumfrihetsavtale med, jf. utlendingsforskriften § 105 (forskrift av 21. desember 1990 nr. 1028 om utledningers adgang til riket og deres opphold her). Disse kan fritt reise inn i Norge, og som hovedregel oppholde seg her, i inntil tre måneder uten visum eller annen tillatelse. Dersom oppholdet i Norge er av en slik art at det er behov for arbeids- eller oppholdstillatelse, er det som hovedregel et krav at utlendingen er gitt en slik tillatelse før innreise, jf. utlendingsloven § 6.

Sysselmannen på Svalbard avgjør ikke i dag visumsøknader til fastlands-Norge. Sysselmannens oppgave er å utstede visum som blir innvilget av Utlendingsdirektoratet. De fleste av sakene er kurante, og av effektivitetshensyn er det fordelaktig om visumsøknadene avgjøres av Sysselmannen. I den nye utlendingsloven av 2008 § 13 er det derfor hjemlet at Sysselmannen kan gis kompetanse til å avgjøre slike saker.

Norges deltagelse i Schengen-samarbeidet omfatter bl.a. et samarbeid om opphør av personkontroll på indre Schengen-grense og en felles grensekontroll ved ytre Schengen-grense. Det vil si at hvert medlemsland plikter å kontrollere sin ytre Schengen-grense på vegne av alle Schengenlandene. Avtalen om Norges tilknytning til Schengen-samarbeidet gjelder ikke for Svalbard. Dette innebærer at reglene om inn- og utreisekontroll over ytre Schengen-grense i utgangspunktet kommer til anvendelse ved reise til og fra Svalbard. I

gjeldende utlendingsforskrift § 170 er lovens og forskriftens regler om inn- og utreise gjort gjeldende for utlending som kommer fra Svalbard *til* annen del av riket, jf. gjeldende utlendingslov § 49. I den nye utlendingsloven av 2008, er det i § 6 hjemlet at det kan gis nærmere regler i forskrift om kontroll med reisende som kommer *fra* eller reiser *til* Svalbard.

Lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) gjelder generelt for norsk statsborgerskap og omfatter også Svalbard, jf. § 1. Loven gir ingen særregler for personer med utenlandsk statsborgerskap som oppholder seg på Svalbard. Dette innebærer at personer som ønsker å søke om norsk statsborgerskap må oppfylle lovens vilkår på lik linje med andre søkere. Blant de vilkårene som er av særlig relevans for personer som oppholder seg på Svalbard, kan nevnes at disse må ha botid i riket med oppholds- eller arbeidstillatelse, samt at søkeren må fylle vilkårene for bosettingstillatelse etter utlendingsloven. Slike tillatelser gis som nevnt over i medhold av utlendingsloven, noe som innebærer at vedkommende i tillegg må oppfylle de vilkårene som oppstilles der. For nærmere redegjørelse for reglene om statsborgerskap mv., vises det til Utlendingsdirektoratets internettsider: www.udi.no.

Aktivitetsøkningen på Svalbard og økningen av det utenlandske nærværet i Longyearbyen og Ny-Ålesund har ført til at det oppstår flere utlendingsrettslige problemstillinger, bl.a. for utenlandske studenter, utenlandske ektefeller/samboere til og barn av norske statsborgere. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil i samråd med Justis- og politidepartementet se nærmere på enkelte spørsmål i denne forbindelse og vurdere behovet for særregler.

6 Administrasjon

6.1 Innledning

Oppbyggingen av det administrative apparatet for forvaltningen av Svalbard ligger i all hovedsak fast, jf. omtale i kap. 4.3. Det har imidlertid funnet sted noen endringer siden St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, både på sentralt og lokalt nivå. Et stadig mer differensiert lokalsamfunn, økt behov for lovgivning, samt øvrige utviklingstrekk skaper utfordringer for sentraladministrasjonen, men også for den lokale administrasjonen. Aktivitetsnivået generelt har økt og flere aktører engasjerer seg på øygruppen.

I lys av denne utviklingen ble Det interdepartementale polarutvalg styrket i tråd med uttalelser i Innst.S. nr. 196 (1999–2000). Samtidig er lokaldemokratiet i Longyearbyen etablert gjennom opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre i 2002.

6.2 Sentral administrasjon

6.2.1 Det interdepartementale polarutvalg

Justis- og politidepartementet har ansvaret for koordineringen av norsk svalbardpolitikk. Ansvaret utøves bl.a. gjennom Det interdepartementale polarutvalg. Utvalgets sekretariat er lagt til Justis- og politidepartementets Polaravdeling, som også har ansvaret for å underrette og legge frem saker for utvalget. Den gjeldende instruks for behandling av polarsaker og for Det interdepartementale polarutvalg (polarutvalgsinstruks), ble fastsatt ved kgl.res. 18. oktober 2002. Dette skjedde på bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, hvor Utenrikskomiteen i Innst. S. nr.196 (1999–2000) anmodet om at Polarutvalgets stilling ble styrket, for å sikre den nødvendige styring og samordning av sentraladministrasjonens behandling av svalbardsaker og andre polarsaker.

Justis- og politidepartementet har igangsatt arbeid med en revisjon av polarutvalgsinstruks.

6.2.2 Svalbardbudsjettet

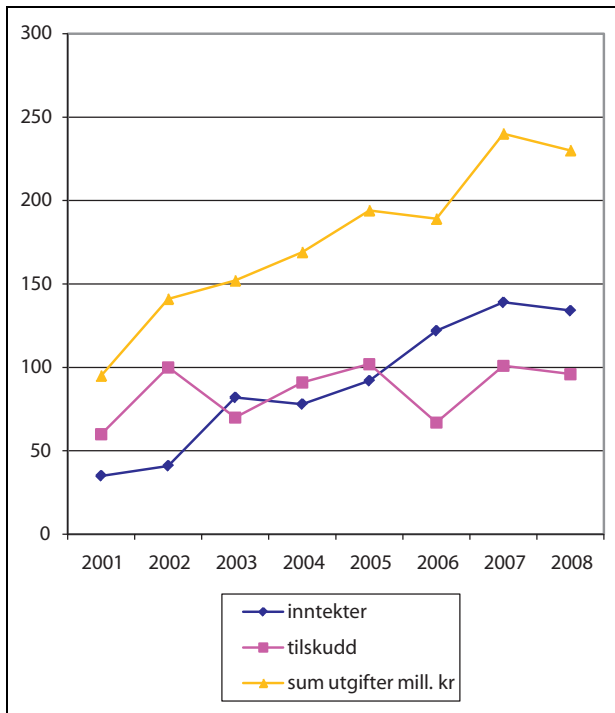
Svalbardtraktatens artikkel 8, annet ledd bestemmer:

«De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier.»

Behovet for å synliggjøre inntekter og utgifter på Svalbard er bakgrunnen for at det hvert år fremmes et eget svalbardbudsjett. Justis- og politidepartementet fremmer svalbardbudsjettet årlig som en egen budsjettproposisjon samtidig med statsbudsjettet. Svalbardbudsjettet består av tre hoveddeler. Først gis en samlet presentasjon av utviklingen på øygruppen og regjeringens satsinger og prioriteringer. Deretter gis det en presentasjon av de ulike kapitlene på budsjettet, før det til slutt gis en samlet oversikt over statlige bevilgninger til svalbardformål fordelt på alle departementenes ansvarsområder. De ulike kapitlene på svalbardbudsjettet ligger i all hovedsak fast, med unntak av noen mindre endringer gjennom det siste tiåret. Det er bl.a. opprettet et nytt kapittel 3 Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre. Justis- og politidepartementet vil vurdere å se nærmere på innholdet i noen av kapitlene i budsjettet, for å sørge for at fordelingen på en best mulig måte harmoniserer med de ulike kapitlenes mål.

De senere år har skatteinntektene på Svalbard økt som følge av den generelle aktivitetsøkningen på øygruppen. Alikevel er utgiftene på svalbardbudsjettet større enn inntektssiden, noe som innebærer at budsjettet årlig tilføres et tilskudd fra statsbudsjettet. Som det fremgår av figur 6.1, har svalbardbudsjettet vokst betydelig de siste ti årene, noe som reflekterer aktivitetsøkningen på øygruppen. Parallelt med at de totale utgiftene har økt, viser tabellen at inntektene siden 2006 har vært høyere enn tilskuddet fra statsbudsjettet.

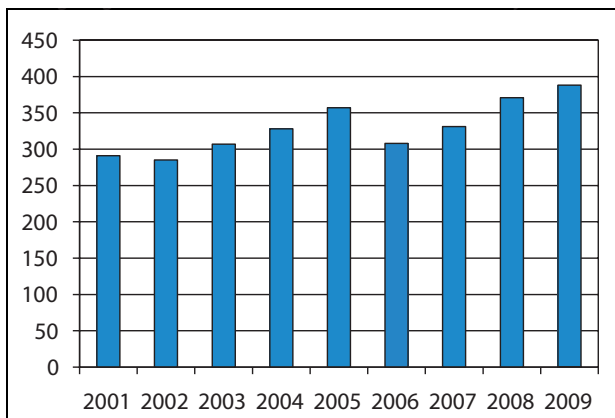
Det fremgår av St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard at: «Overføringene til Svalbard bør ikke øke ut over dagens nivå, og det er et mål for regjeringen at de reduseres på sikt. I overskuelig fremtid vil det likevel være behov for tilskudd, både til investeringer og drift.» Som det fremgår av figuren, økte overføringene til svalbardbudsjettet betydelig fra 2001 til 2002. Dette skyldtes etableringen av Longyearbyen lokalstyre (LL) fra 1. januar 2002 og at LL samtidig overtok eierskapet til Svalbard



Figur 6.1 Oversikt over utviklingen i svalbardbudsjettet, basert på regnskapstall.

Kilde: St.meld. nr. 3 Statsrekneskapen medrekna folketrygden for 2001–2008

Samfunnsdrift AS (SSD). Bevilgningen til nyetablerte LL var i 2002 på 41 mill kr, mens forløperen Svalbardrådet i 2001 mottok 1,8 mill kr over svalbardbudsjettet. Utover 2000-tallet varierte tilskuddet til svalbardbudsjettet i takt med investeringer knyttet til infrastruktur i Longyearbyen (energi, skole, kirke mv.), bygging av Svalbard Forskningspark og Marinlaboratoriet i Ny-Ålesund.



Figur 6.2 Bevilgninger totalt til svalbardformål over statsbudsjettet.

Kilde: St.prp. nr. 1 Svalbardbudsjettet fra 2001–2009

Figur 6.2 viser de totale bevilgninger til svalbardformål over statsbudsjettet. Økningen gjennom det siste tiåret forklares i hovedsak med økt satsing på forskning og utdanning på øygruppen.

Regjeringen mener svalbardbudsjettet sikrer Stortinget og offentligheten en helhetlig fremstilling av utviklingen på øygruppen, samtidig som det orienterer om myndighetenes prioriteringer og satsinger på øygruppen. Regjeringen vil derfor videreføre ordningen med et eget svalbardbudsjett.

6.3 Lokal administrasjon

6.3.1 Sysselmannen på Svalbard

Med svalbardloven av 17. juli 1925 ble det etablert en særegen forvaltningsordning for Svalbard. I svalbardloven § 5 heter det: «På Svalbard skal det være en sysselmann». Loven ble gjort gjeldende fra 1925, og siden da har det vært en sysselmann på Svalbard. I begynnelsen var det bare én person, men gjennom årene har organisasjonen vokst, og den utfører i dag ca. 34 årsverk.

Ved kgl.res. av 20. april 1979 er det gitt instruks for Sysselmannes ansvar og oppgaver. Der slås det fast at Sysselmannen er regjeringens øverste representant på øygruppen. Hovedoppgaven er å arbeide for at regjeringens og Stortingets vedtak, mål og retningslinjer for Svalbard blir fulgt opp og å ivareta Norges rettigheter og plikter etter Svalbardtraktaten. I tillegg til å gjennomføre norsk svalbardpolitikk, har Sysselmannen en viktig rolle som premissleverandør for utformingen av norsk politikk på øygruppen.

Sysselmannen har et bredt spekter av oppgaver, men kjerneoppgavene består av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på øygruppen, politi- og påtalemyndighet, samt miljøforvaltning. Det følger av svalbardloven § 5 at «Sysselmannen har samme myndighet som en fylkesmann. Sysselmannen er også politimester (politichef) og notarius publicus». Som fylkesmann har Sysselmannen ansvaret for den lokale miljøvernforvaltningen for hele øygruppen, og har i tillegg ansvar for kulturminneforvaltningen og for enkelte familierettslige oppgaver. Når det gjelder tilsynsoppgaver, har regjeringen lagt opp til at tilsynet med Longyearbyen lokalstyre som skoleeier og barnehagemyndighet skal føres av fylkesmannen i Troms. Sysselmannen skal ha ansvar for de svalbardfaglige spørsmål i forbindelse med tilsynene, og skal også kunne delta under tilsynene. På opplæringsområdet arbeider Kunnskapsdepartementet med å formalisere denne fordelingen av tilsynsoppgavene i opplæringsforskriften for Svalbard.

En rekke forskrifter legger oppgaver og myndighet til Sysselmannen på flere fagfelt. Bl.a. gjennomfører Sysselmannen tilsyn etter forskrift om lege- og sunnhetsforholdene på Svalbard utenfor Longyearbyen arealplanområde, og etter forskrift om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt. Videre utfører Sysselmannen oppgaver hjemlet i forskrift om alkoholordningen for Svalbard og i forskrift om brannvern på Svalbard. Også i saker som hører direkte inn under vedkommende fastlandsmyndighet (f.eks. Kystverket og Arbeidstilsynet), blir Sysselmannen koplet inn for å bidra i planlegging og gjennomføring av møter og tilsyn. Sysselmannens samordningsoppgaver med hensyn til statens virksomhet på Svalbard blir stadig mer krevende, fordi utviklingstakten i samfunnet er høy samtidig som rettsforholdene på Svalbard i økende grad likner rettsforholdene på fastlandet. Samtidig har flere fastlandsinstanser, både Sjøfartsdirektoratet og Kystverket, nylig fått direkte myndighet på Svalbard. Det er en viktig oppgave å sikre at særlige hensyn vedrørende Svalbard – også vurdert opp mot helheten – ivaretas ved denne myndighetsutøvelsen.

Interessen for Svalbard og nordområdene er sterkt økende både fra norske og utenlandske aktører. Med økt oppmerksomhet, følger en økt tilstrømning av ulike offisielle og private delegasjoner til øygruppen. Sysselmannsetaten registrerer denne økende interessen bl.a. i form av vertskapsoppdrag, orienteringer og sikringsoppdrag i forbindelse med besøk av kongelige, statsledere og annet personell. Fra 2005 til 2008 var det f.eks. en fordobling i antall orienteringer som ble holdt av Sysselmannen for ulike grupper.

Sysselmannen er organisert i tre avdelinger: politi-, miljøvern- og administrasjonsavdeling. Tolk, juridisk rådgiver, reiselivs- og informasjonsrådgiver er organisert i stab under sysselmannen/assisterende sysselmann. Sommeren 2008 ble det foretatt en organisasjonsgjennomgang for å dokumentere Sysselmannens oppgaver, og de ressurser og den kompetanse organisasjonen har tilgjengelig for å løse disse. Det ble dessuten evaluert hvorvidt dagens organisering er tilpasset Sysselmannens oppgaver og mål. Konklusjonen var at dagens organisering bidrar til å sikre den forvaltning som Sysselmannen utøver.

Boks 6.1 Sysselmenn på Svalbard

Sysselmannen på Svalbard ble opprettet i 1925. Da svalbardlovens bestemmelse om Sysselmannen ble behandlet i 1925 forutsatte Stortinget at administrasjonsordningen og Sysselmannens gjøremål skulle kunne endres ved behov. Sysselmannen ble derfor ikke utnevnt som embetsmann og denne ordningen har vært videreført siden. Sysselmannen har da heller ikke alltid oppholdt seg fast på Svalbard. Stillingen har vekslet mellom å være fast og åremål, og i tre år under andre verdenskrig sto den ubesatt. Fra 1936 til 1953 sorterte Sysselmannen under Handels-/Industridepartementet, men ellers har stillingen vært organisert i Justisdepartementet.

Siden 1925 er det mange personer som har fylt oppgavene i kortere og lengre tid – langt flere enn dem som faktisk har vært oppnevnt av Kongen i statsråd. Mellom 1928 og 1935 fungerte fylkesmannen i Troms, Johannes Bassøe, også som sysselmann, og det ble tilsatt en fullmektig på Svalbard. Erik Haavie Thoresen tjenestegjorde om sommeren 1929–31, mens Wolmer Marlow overvintret i 1932–33. Den mest kjente av vikarene er utvilsomt Helge Ingstad, som var overvintrende fullmektig i årene

1933–35. Fra 1935 ble stillingen igjen fast på Svalbard, og ved fravær ble det konstituert en sysselmann. Blant dem som tjenestegjorde i lengre perioder kan nevnes Carl M. Rynning-Tønnesen (1955–56) og senest Sven Ole Fagerløkken (2005).

Følgende sysselmenn har vært ansatt i stillingen etter utlysning og søknad:

Johannes Gerckens Bassøe 1925–1935
Wolmer T. Marlow 1935–1942
Håkon Balstad 1945–1956
Odd Birketvedt 1956–1960
Finn Backer Midbøe 1960–1963
Tollef Landsverk 1963–1967
Stephen Stephensen 1967–1970
Frederik W. Beichmann 1970–1974
Leif T. Eldring 1974–1978
Jan S. Grøndahl 1978–1982
Carl A. Wendt 1982–1986
Leif T. Eldring 1986–1991
Odd Blomdal 1991–1995
Ann-Kristin Olsen 1995–1998
Morten Ruud 1998–2001
Odd Olsen Ingerø 2001–2005
Per O. Sefland 2005–

Gjennomgangen viste at den økte oppmerksomheten mot Svalbard og nordområdene generelt, befolkningsøkningen i Longyearbyen og en utvikling der stadig flere lover gis anvendelse på øygruppen, har bidratt til en betydelig økning i Sysselmannens oppgaver både i omfang og kompleksitet. Videre er det et stort spenn av ulike ansvarsområder som er tillagt Sysselmannen, noe som utfordrer organisasjonen både med hensyn til ressursbruk, prioriteringer, intern samhandling og arbeidsfordeling. I lys av ovennevnte er det viktig å videreutvikle Sysselmannen på Svalbard for å kunne møte det ambisjonsnivået norske myndigheter har til lokal forvaltning og myndighetsutøvelse.

Som en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard ble det i 2004–2005 foretatt en evaluering av åremålsordningen for Sysselmannens ansatte. I forbindelse med gjennomgangen ble ordningen opprettholdt, og åremålets lengde ble utvidet til seks år. Dette gir en god balanse i forholdet mellom rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og stabilitet i organisasjonen.

Politioppgaver

Som politimester på Svalbard har Sysselmannen som nevnt samme ansvar og myndighet som politimestrene på fastlandet. I tillegg til ansvaret for redningstjenesten, har Sysselmannen også ansvar innenfor samfunnsberedskapen.

Sysselmannen betjener innbyggerne i Longyearbyen, og befolkningen i de andre lokalsamfunnene på øygruppen, noe som samlet sett utgjør Norges arealmessig største politidistrikt. Sysselmannen legger stor vekt på samarbeidet med lokale frivillige aktører, både når det gjelder rednings- og beredskapstjeneste, jakt- og viltoppsyn og i ulikt forbyggingsarbeid.

Kriminaliteten på Svalbard er generelt lav. Ulike typer ulykker og overtredelser av miljøvern- og turistlovgivningen krever imidlertid fra tid til annen ressurskrevende etterforskning. Dette medfører behov for bred og langvarig politiinnsats, noe som er krevende for en liten organisasjon. I slike saker er det ofte et bredt samarbeid ikke bare på tvers av Sysselmannens avdelinger, men også med andre aktører som f.eks. Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard og Arbeidstilsynet.

Innenfor redningsberedskapen på Svalbard samarbeider Sysselmannen nært med lokale frivillige aktører, bl.a. Longyearbyen Røde Kors Hjelpekorps. Det er utarbeidet en ny instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid for fylkes-

menn og Sysselmannen på Svalbard. Sysselmannens beredskapsoppgaver er i de senere år dessuten utvidet til også å omfatte atomberedskap i likhet med fylkesmennenes ansvar på fastlandet. Ansvaret knyttet til planverk og operativ beredskap tilligger politiavdelingen. Det er satt i gang et arbeid med avklare rollefordelingen mellom Sysselmannen og lokale instanser i Longyearbyen når det gjelder ulike oppgaver innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Økt aktivitet i nordområdene som følge av isfrie områder, vil kunne gi Sysselmannen utfordringer knyttet til rednings- og beredskapstjeneste. I denne sammenheng er det viktig at redningsberedskapen på Svalbard, politiet så vel som helsevesenet, til enhver tid er dimensjonert for å ivareta dette ansvaret.

Miljøvernoppgaver

Sysselmannen er den regionale, statlige miljøvernmyndighet på Svalbard, og har ansvaret for håndhevingen av miljøregelverket og oppsynet med at regelverket blir fulgt. En rekke typer tiltak og aktiviteter krever etter regelverket tillatelse fra Sysselmannen, som også har en viktig saksforberedende rolle i arbeidet med å utvikle regelverk og andre virkemidler. Sysselmannens miljøvernoppgaver omfatter områdevern, artsforvaltning, kulturminner, naturinngrep og forurensning, samt arealplanlegging der ansvaret ikke er delegert til Longyearbyen lokalstyre.

Lov av 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) trådte i kraft 1. juli 2002. Loven er en rammelov for så vel områdevern, som forvaltning av flora og fauna, arealplanlegging, forurensning, ferdsel og kulturminner. Sammen med en rekke forskrifter samler den i ett regelverk bestemmelser som på fastlandet er spredt på en rekke forskjellige lover og forskrifter. Regelverket gjennomfører de høye miljømålene for Svalbard, og gir Sysselmannen et godt tilpasset og moderne verktøy for forvaltningen av øygruppens naturmiljø og kulturminner. Samtidig har innføringen av den nye loven, og bl.a. opprettelsen av Longyearbyen lokalstyre og Svalbard Miljøvernfond, ført til nye oppgaver i form av veiledning, saksbehandling og tilsyn.

Etter vedtakelsen av forskriftsverket til svalbardmiljøloven i 2002 ble Bjørnøya og flere områder på sentrale deler av Spitsbergen vernet. I verneområdene er utfordringen å utvikle gode strategier for å balansere bruker- og verneinteressene innenfor rammen av verneformålet. Et nyttig verk-

Boks 6.2 Fangststasjoner i fremtiden



Figur 6.3 Kapp Wijk.

Foto: Georg Bangjord

Overvintringsfangsten på Svalbard går tilbake til tidlig på 1700-tallet. Norsk overvintringsfangst økte i omfang mot slutten av 1800-tallet og frem til første verdenskrig. I dag bor det fangstfolk på fem stasjoner på øygruppen; Akseløya i van Mijenfjorden, Kapp Wijk i Isfjorden, Farmhamna i Forlandsundet, Austfjordneset i Wijdefjorden og Mushamna i Woodfjorden. De to første stasjonene eies privat, mens Sysselmannen låner ut de to siste på årsbasis. Dagens fangstfolk er med på å bevare en viktig del av Svalbards historie og kultur, og fangstfolkene holder dermed i hevd Svalbards eldste næringsvirksomhet.

Det er viktig å ta vare på fangsttradisjonen. Samtidig er dette en levende kultur som er i endring og som bør videreutvikles. Justisdepartementet vil i samarbeid med Sysselmannen derfor vurdere å modernisere fangstmansordningen, bl.a. i lys av et økende behov for observasjonstjeneste på øygruppa.

Som tidligere bør Sysselmannen kunne innvilge søknad om fangstvirksomhet innenfor et bestemt fangstområde. Grunntrekkene i dagens fangstmansordning bør videreføres for å bevare

fangstmannstradisjonens anerkjennelse og legitimitet.

En videreutvikling av fangstmansordningen vil kunne være å tillegge fangstmenn noen offentlige oppgaver. I et rednings- og beredskapsperspektiv vil det være i myndighetenes interesse at det finnes fangsthytter ute i de store villmarksområdene og at disse er bebodd av kvalifiserte og erfarne fangstfolk, som i gitte situasjoner kan rapportere om spesielle forhold. Andre relevante oppgaver kan være tilsyn og lettere vedlikehold med fangststasjoner og fueldepoter for redningshelikoptre og tilstandsrapportering og lettere vedlikehold av kulturhistoriske bygninger i fangstområdet. Det samme gjelder observasjoner som er av interesse for naturforvaltningen hos Sysselmannen.

På denne bakgrunn vil det knyttes sterkere bånd mellom Sysselmannen, feltinspektørene og de aktuelle fangstmenn, i en struktur hvor de offentlige interessene knyttet til oppsyn, kontroll og beredskap over store områder vil bli langt bedre ivaretatt på en hensiktsmessig og ressursøkonomisk måte.

tøy for å gjennomføre dette er målrettede forvaltningsplaner.

En viktig oppgave for Sysselmannens miljøvernavdeling er å følge opp de krav som stilles til lokal virksomhet og samfunnsdrift når det gjelder forurensning og avfall. I denne sammenheng er det en viktig oppgave å sørge for at lokaliteter med miljøgifter og spesialavfall blir kartlagt, og at nødvendige tiltak blir iverksatt. Dette arbeidet inkluderer i noen tilfeller et utstrakt samarbeid med virksomheten i Barentsburg. For Longyearbyen er det under utarbeidelse egne lokale renovasjonsforskrifter, med nye og strengere krav til behandlingen av avfall.

Det er Sysselmannen som skal godkjenne de arealplanene som etter loven skal utarbeides for bosettingene på Svalbard. Longyearbyen lokalstyre er planmyndighet for Longyearbyen arealplanområde. Byen vokser innenfor de rammer som arealplanområdet setter. Dette medfører en fortetting og økt press på arealene. Det er viktig å sikre en fornuftig bruk av arealene. Knapphet på nye ledige arealer gjør det nødvendig med mer fortetting og en mer gjennomtenkt arealbruk for å begrense brukerkonflikter, redusere miljøpåvirkning og ivareta hensynet til samfunnsikkerheten. Som følge av dette, har det vært en vesentlig økning i antall plansaker til behandling hos Sysselmannen. Det er også en økning i antall større prosjekter som skal konsekvensutredes av tiltakshaver i tråd med svalbardmiljøloven. De største prosjektene som f.eks. planlagt utvidelse av gruvedriften, er krevende for Sysselmannen og legger beslag på betydelige ressurser.

Det er også en viktig oppgave for Sysselmannen å dokumentere kulturminnene før de forfaller og blir ruiner. I 2008 ble det satt i gang et flerårig dokumentasjonsprosjekt. Det arbeides kontinuerlig med nye forvaltningsplaner for ulike områder og verneformål. Forvaltning av gjenstandssamlingen i det kulturhistoriske magasinet ved Svalbard Museum er et stort ansvar, og det gjenstår et omfattende arbeid for at dokumentasjonen og bevaringstilstanden når nasjonale standarder.

Svalbard miljøvernfond ble opprettet i 2007 samtidig med innføringen av miljøgebyret for reisende til Svalbard. Sysselmannen har sekretariatsfunksjonen. De første tildelingene fra fondet ble gjennomført høsten 2007, se også boks 7.1.

Forholdet til reiselivet

Sysselmannen har ansvaret for behandlingen av saker som reguleres av forskrift om turisme og annen reisevirksomhet, og har en egen reiselivs-

rådgiver til å utføre disse oppgavene. Forskriften skal sikre at tilreisende og andre som ferdes på øygruppen gjør dette på en måte som ivaretar så vel deres egen sikkerhet som hensynet til naturmiljø og kulturminner. Det er bl.a. gitt bestemmelser om melde- og forsikringsplikt for så vel individuelle reisende som reisearrangører, og det er hjemmel for å kreve dekket Sysselmannens utgifter til søk- og redningsaksjoner utenfor nærområdene, uten hensyn til skyld.

Sysselmannen legger stor vekt på god kommunikasjon og kontakt med turistnæringen. Det arrangeres f.eks. jevnlig kontaktmøter med representanter for de lokale turoperatørene. Samarbeidet med Svalbard reiselivsråd og Arctic Expedition Cruise Operators (AECO) når det gjelder informasjon til tilreisende og registrering og statistikkføring, er viktig. Holdningsskapende arbeid gjennom informasjon og kommunikasjon, bidrar til å sikre etterlevelsen av det regelverk som foreligger, og til å skape god forståelse for viktigheten av å ivareta sikkerhet og hensynet til miljøet. Arbeidet er dermed et godt supplement til øvrige virkemidler som lov- og forskriftsregulering.

Informasjonstjenesten

Svalbards spesielle forvaltningsordning gjør det nødvendig å bruke informasjon strategisk for å opprettholde forståelsen for norsk myndighetsutøvelse på øygruppen og for å berede grunnen for forvaltningsvedtak. Den økende politiske og mediemessige interesse for Svalbard, nødvendiggjør en aktiv informasjonstjeneste som kan møte etterspørselen fra mange ulike grupper.

Opprettelsen av Svalbard globale frøhvelv i 2007 bidro ytterligere til å sette Svalbard på verdenskartet. Time Magazine kåret f.eks. frøhvelvet til verdens sjette beste nyskaping i 2008. Som andre eksempler kan nevnes at reiselivspublikasjonen Lonely Planet nylig rangerte Svalbard som ett av ti reisemål som må oppleves i 2009, og National Geographic Magazine utropte i 2008 Svalbard som det stedet i verden man burde reise for å oppleve snø.

Sysselmannen mottar jevnlig henvendelser fra store, utenlandske nyhetsbyråer som ønsker informasjon og mulighet for å lage reportasjer i felt. I løpet av 2007 og 2008 hadde f.eks. Al Jazeera, BBC, CNN og Reuter alle representanter på Svalbard. Denne utviklingen må forventes å fortsette i fremtiden.

Svalbard benyttes også i stigende grad av norske myndigheter og andre som besøksplattform for samtaler om ulike spørsmål, og da spesielt som

«utstillingsvindu» når det gjelder dialog med samarbeidspartnere om klimautfordringene. Svalbard er meget velegnet i så måte, men tilstrømningen stiller store krav til Sysselmannens informasjons- og besøkstjeneste. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette.

Den økende turismen og ferdselen på Svalbard har dessuten gjort det nødvendig å sette inn stadig større informasjonsressurser overfor både den organiserte turismen og de individuelle reisende. Kravene i turistforskriften, og Svalbards spesielle natur og klima, gjør at Sysselmannen må bruke mye ressurser på informasjon rettet mot turister og andre som ferdes i felt. Informasjonssenteret i Svalbardporten og Sysselmannens nettsider er to viktige informasjonskanaler til disse gruppene.

Det skjer årlig ulykker eller alvorlige hendelser i felt, der fastboende eller tilreisende er involvert. Slike situasjoner skaper pågang fra pårørende og medier, og behovet for rask og korrekt informasjon er stort. Økningen i folketall, næringsvirksomhet og ferdsel fører til økt fare for alvorlige hendelser som involverer mange mennesker. Dersom slike situasjoner skulle oppstå, stiller det store krav til Sysselmannens kommunikasjonsberedskap, først og fremst overfor befolkningen på Svalbard, men også overfor bl.a. norske og utenlandske medier.

I 2008 ble Sysselmannens nettside lagt om. Nettsiden har nå en dynamisk nyhetsside som bl.a. bidrar til å begrense pågangen av henvendelser til krise- eller redningsledelsen ved alvorlige hendelser.

Kontakt med utenlandske selskaper og virksomheter

Sysselmannen på Svalbard har god og jevnlig kontakt med alle utenlandske virksomheter på øygruppen. Det er regelmessig kontakt med ledelsen i Trust Arktikugol og med Den russiske føderasjons Generalkonsulat i Barentsburg, og Sysselmannen vil jobbe for å videreføre og styrke slik kontakt. Selv om tilstedeværelsen og informasjonsvirksomheten fra Sysselmannens side er økende, er behovet for generell og spesiell informasjon fortsatt stort. Det avholdes derfor jevnlig kontaktmøter og kontordager i Barentsburg, og personell fra sysselmannskontoret deltar i andre møter, befaringer og ved ulike offisielle oppdrag. I tillegg avholder Sysselmannen et årlig informasjonsmøte for befolkningen i byen. Dette er viktige tiltak for å sikre et visst kunnskapsnivå om norsk forvaltning og Sysselmannens myndighet. Især ved ekstraordinære hendelser viser det seg at kunnskap om

norsk myndighetsutøvelse på Svalbard er helt nødvendig, for å sikre effektivitet i og oppslutning om myndighetenes arbeid.

6.3.2 Longyearbyen lokalstyre

I St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard ble det foreslått å innføre lokaldemokrati i Longyearbyen. Stortinget sluttet seg til forslaget, både når det gjaldt organisering, myndighet og oppgaver, jf. Innst.S. nr. 196 (1999–2000). Dette ble fulgt opp gjennom Ot.prp. nr. 58 (2000–2001) lov om endringer i Svalbardloven m.m. (endringer i lokaldemokratiet i Longyearbyen). 1. januar 2002 trådte det folkevalgte organet Longyearbyen lokalstyre (LL) i funksjon, og fra samme tid ble Svalbardrådet avviklet.

LL er i hovedsak organisert og regulert som en kommune. Svalbardloven kap. 5 fastsetter de juridiske rammene, og følger kommunelovens system. Valg til lokalstyret skjer hvert fjerde år, samme år som kommunevalget på fastlandet, men senere på høsten, av hensyn til de særlige forholdene på Svalbard. Valgforskriften er lagt opp etter valgloven for fastlandet.

I likhet med en kommune, er LL både en demokratisk arena, en tjenesteleverandør, et myndighetsorgan og en samfunnsutvikler. Etter 165 år med lokalt selvstyre på fastlandet, var grunnen godt beredt for lokalstyre i Longyearbyen. Gjennom valg av og nærheten til lokalpolitikere, er innbyggerne i Longyearbyen gitt samme mulighet til å påvirke sitt lokalsamfunn som innbyggerne i kommuner på fastlandet. Lokalt selvstyre er ansett som den beste måten å få til en effektiv og godt tilpasset tjenesteproduksjon og riktige prioriteringer. En viktig merverdi er at et velfungerende lokaldemokrati fremmer folkelig deltakelse og debatt. Se nærmere omtale av lokaldemokratiet i Longyearbyen under kap. 10.1.1. Utvikling av lokaldemokratiet.

Gjennom svalbardloven og andre lover og forskrifter er LL tillagt en rekke oppgaver. En viktig oppgave er ansvaret for all samfunnsmessig infrastruktur i Longyearbyen som ikke er tillagt andre, bl.a. ansvaret for energiforsyningen. Andre ansvarsområder er samfunns- og arealplanlegging, kart- og delingsforretninger, byggesaksbehandling, vei, vann og avløp, renovasjon, havnetjeneste, brannvern, kirkegårdsdrift, økonomiplanlegging, næringsarbeid, statistikkproduksjon, samfunnstjenester rettet mot barn, ungdom og voksne, barnevern, sosialrådgivning, ungdomsarbeid, barnehager og drift av skolen. I tillegg til pålagte oppgaver, har LL i likhet med kommunene, anledning til å

engasjere seg i andre oppgaver. På grunn av de særlige forholdene på Svalbard, er det gjort noen begrensninger i LLs alminnelige kompetanse. Svalbardloven § 31 første ledd fastsetter at Longyearbyen lokalstyre bare kan drive virksomhet av allmenn interesse som har tilknytning til Longyearbyen og som ikke ivaretas av staten. I tillegg setter formålsbestemmelsen i svalbardloven § 29 også noen begrensninger for LL, ved at virksomheten må drives «innenfor rammen av norsk svalbardpolitikk».

Siden januar 2006 har Longyearbyen lokalstyre organisert virksomheten slik at strategiske oppgaver, myndighetsutøvelse og overordnet bestillerfunksjon blir ivaretatt i LLs egen administrasjon. Driftsoppgavene for samfunnet blir i hovedsak utført gjennom tre kommunale foretak; et for oppvekst, et for kultur og fra 1.1.2009 også Bydrift KF med ansvar for tekniske samfunnstjenester. Tidligere var Bydrift et aksjeselskap 100 pst. eid av LL. Gjennom denne endringen, har LL lagt alle viktige samfunnsfunksjoner inn i egen organisasjon.

6.3.3 Andre statsetater

Norsk Polarinstitutt

Norsk Polarinstitutt er den sentrale statsinstitusjonen for kartlegging, miljøovervåking og forvaltningsrettet forskning i Arktis og Antarktis, faglig og strategisk rådgiver for den sentrale forvaltningen og faglig rådgiver for miljødirektoratene og Sysselmannen i polarspørsmål.

Instituttets samlede kunnskapsbase, som opparbeides gjennom forsknings- og overvåkningsaktiviteter og fysisk tilstedeværelse, skal sikre et pålitelig og oppdatert kunnskapsgrunnlag for forvaltningen, og være basis for instituttets rådgivningsfunksjon. Norsk Polarinstitutt skal også ha synlighet og aktivitet på Svalbard slik at instituttet kan være en sentral bidragsyter til forvaltningen av miljøet på Svalbard, og til planlegging, koordinering og tilrettelegging for forskningen på øygruppen. Norsk Polarinstitutt skal også være Sysselmannens viktigste rådgiver i miljøfaglige spørsmål.

Instituttet skal ha permanente lokaler og fast bemanning i Longyearbyen og i Ny-Ålesund, ha egen forsknings- og miljøovervåkingsvirksomhet på Svalbard og delta aktivt i nasjonalt og internasjonalt miljøovervåkings- og forskningssamarbeid på øygruppen. Norsk Polarinstitutt skal også medvirke til å stimulere og koordinere nasjonal og internasjonal forskning på Svalbard gjennom deltakelse i forskningskoordinerende organer som bl.a. NySMAC (Ny-Ålesund Science Managers Committee), og gjennom samarbeid om forskningspro-

sjekter og ved aktiv bruk av sin infrastruktur, herunder forskningsstasjoner og feltmessig logistikk.

Bergmesteren

Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard (Bergvesenet) er statens sentrale fagetat for forvaltning og utnyttelse av mineralske ressurser, og er en forvaltningsetat direkte underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Myndighetsområdet omfatter lovforvaltning, registrering av rettigheter, godkjenning av uttaksplaner (driftsplaner) og tilsyn med drift av mineraluttak. Bergvesenet har hovedkontor i Trondheim. For å ivareta Bergvesenets oppgaver på Svalbard er kontoret i Longyearbyen bemannet med én ansatt store deler av året.

Svalbard skattekontor

Ligningsmyndighetene for Svalbard er etablert gjennom et eget kontor i Longyearbyen. Skattekontoret er organisert som en kontorenhet innen skattekontor Nord-Norge, og er organisatorisk underlagt regionlederen der. Kontorenheten utligner skatt og trygdeavgift til Svalbard og gjennomfører lønnstrekk. Kontoret i Longyearbyen er i dag bemannet med tre personer.

Statsbygg

Statsbygg forvalter de fleste statlige eiendommer i Longyearbyen. Eiendommene i Longyearbyen omfatter næringsbygg og institusjoner, samt 113 boenheter. På Bjørnøya og Hopen forvalter Statsbygg de meteorologiske stasjonene. Samlet bygningsmessig bruttoareal på Svalbard, inkludert Bjørnøya og Hopen, utgjør ca. 42 000 m². Driftsutgifter til sykehuset og skolen dekkes over statsbudsjettet, mens øvrige bygninger og boliger dekkes over svalbardbudsjettet. Statsbyggs virksomhet knyttet til Svalbard omfatter ca. ni årsverk.

Svalbard kirke

Svalbard kirke betjener alle som bor på øygruppen, og soknepresten har gjennom dette et kirkelig ansvar for å følge opp samtlige bosetninger på Svalbard. Soknepresten besøker derfor alle lokalsamfunnene i løpet av året, inkludert fangsstasjonene. Barentsburg, Ny-Ålesund og Svea besøkes flere ganger gjennom året. Ved besøk av katolsk prest til Hornsund har soknepresten også deltatt på messe der, og det har i tillegg blitt avholdt katolsk messe i selve Svalbard kirke som et tilbud til den katolske delen av befolkningen. Kirken utfører alminnelige

kirketjenester som gudstjenester, dåp, konfirmasjon, vigsel, sørgegudstjenester og sjelesorg i tillegg til annen kirkevirkksomhet utført av prest og kateket. Svalbard prestegjeld inngår i Tromsø domprosti, som tilhører Nord-Hålogaland bispedømme. Kirken har tre ansatte.

Avinor

Svalbard lufthavn, Longyear eies og drives av Avinor AS. Avinor Svalbard har 25 ansatte. Som for resten av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavnene Avinor driver, blir underskuddet dekket inn ved hjelp av overskudd fra de større, lønn-

somme lufthavnene. For mer om Avinor og Svalbard lufthavn, Longyear, se kap. 11.

Longyearbyen sykehus

Longyearbyen sykehus er tilknyttet Universitetssykehuset Nord-Norge HF. Sykehuset yter primær- og spesialisthelsetjenester og er et akuttmedisinsk beredskapssykehus. Det har som overordnet målsetting å yte tilfredsstillende helsetjeneste til befolkningen på Svalbard, og til alle som ferdes på og rundt øygruppen og de tilstøtende havområdene i Barentshavet. Sykehuset har 19 ansatte. For mer om sykehusets tjenestetilbud, se kap. 10.

7 Miljøvern

7.1 Innledning

Regjeringen mener Svalbard har en internasjonalt viktig og verdifull natur- og kulturarv som Norge har et særskilt ansvar for å bevare. Dette ble understreket også i forrige stortingsmelding om Svalbard, der det heter at Norge har et moralsk ansvar for å bevare noen av Europas siste villmarker.

Beskyttelse av naturmiljøet er en av de lange linjene i norsk svalbardpolitikk. Dette har også grunnlag i Svalbardtraktaten, som har bestemmelser om ivaretagelse av Svalbards naturmiljø. Allerede da traktaten trådte i kraft i 1925, ble den da sterkt reduserte bestanden av svalbardrein fredet. Dette ble siden fulgt opp gjennom fredning av arter som hvalross i 1952 og isbjørn i 1972. I 1973 ble det opprettet verneområder som dekket mer enn halvparten av Svalbards landområder og territorialfarvann.

I dag er bevaring av Svalbards særegne villmarksnatur et av hovedmålene for norsk svalbardpolitikk, og det er norsk politikk at miljøhensyn skal veie tyngst ved konflikt med andre interesser, jf. St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard og Innst. S. nr. 196 (2000–2001). Siden forrige stortingsmelding har dette blitt omsatt til praksis gjennom et nytt, moderne miljøregelverk og opprettelse av en rekke nye verneområder. I 2002 trådte lov om miljøvern på Svalbard i kraft, og i perioden 2002–2005 ble områdevernet betydelig utvidet. 65 pst. av Svalbards landområder og 87 pst. av territorialfarvannet er i dag fredet som naturreservater og nasjonalparker.

Med unntak av noen få bosettinger og deres nærområder er Svalbard fortsatt et stort, sammenhengende villmarksområde. Disse tilnærmet uberørte naturområdene har stor egenverdi, og er viktige for bevaring av det sårbare biologiske mangfoldet som finnes her. Samtidig har områdene stor verdi som kilde til kunnskap og naturopplevelse. Siden forrige stortingsmelding om Svalbard ble fremmet for snart ti år siden har målet om bevaring av Svalbards villmarksnatur både fått større betydning og blitt mer utfordrende. Dette har sammenheng med at uberørt natur er blitt sjeldnere i verdenssammenheng, og at den globale oppvarmingen gjør svalbardnaturen mer sårbar. Samtidig har

den uberørte naturen på Svalbard blitt viktigere som kilde til kunnskap om klimaendringer og miljø. Dette har ført til en større vektlegging av det potensialet de store, og i det vesentlige urørte naturområdene på Svalbard har som referanseområder for klima- og miljøforskning, og en erkjennelse av at tilgangen til slike områder er en viktig ressurs for Svalbard som plattform for internasjonal forskning. Veksten i reiselivet og annen ferdsel har også ført til at villmarksnaturen og kulturminnene i dag framstår enda tydeligere som et viktig, men sårbart grunnlag for denne næringen.

Forskning, utdanning og reiseliv utgjør en stor og økende andel av både Norges og andre nasjoners virksomhet på øygruppen. Regjeringen ser den uberørte naturen på Svalbard som en viktig del av grunnlaget for disse aktivitetene, og dermed også for norsk bosetting og tilstedeværelse.

Svalbardmiljøloven og annet miljøregelverk er det viktigste virkemidlet for å sikre at tilstedeværelse og aktivitet er innenfor de rammer hensynet til øygruppens særegne villmarksnatur setter. Samtidig er miljøvern en integrert del av en helhetlig norsk svalbardpolitikk. Dette innebærer at de ulike sektorene på Svalbard også har et egenansvar for å unngå konflikter med miljøhensyn og bidra til oppfyllelse av miljømålene. Hvordan dette ansvaret følges opp av de ulike sektorene er nærmere beskrevet i kap. 11 Sjø og luft, kap. 9 Næringsvirksomhet og kap. 8 Kunnskap, forskning og høyere utdanning.

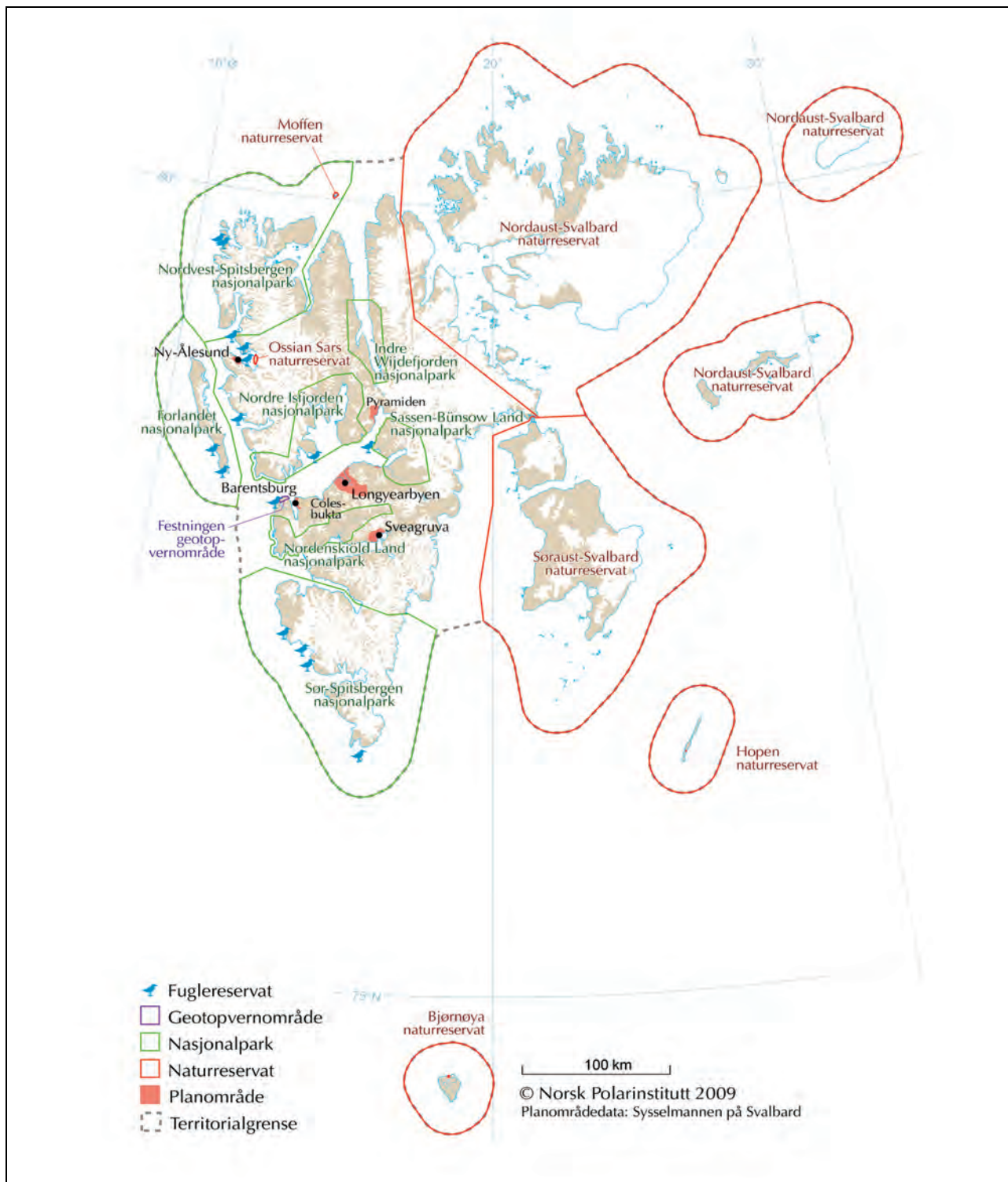
I årene som kommer vil man stå overfor til dels helt nye utfordringer når det gjelder å bevare Svalbards natur og kulturminner. Svalbard er et av de stedene i verden der klimaendringene forventes å bli størst. Etter hvert som temperaturen stiger og havisen trekker seg tilbake må man regne med store økologiske endringer som gjør det stadig vanskeligere for arter som er tilpasset dagens klima å overleve. Samtidig kan både ferdselen og interessen for naturressursene på og omkring Svalbard forventes å øke ytterligere.

Når klimaet endres raskt vil den samlede påvirkningen av økosystemer og arter bli større. Dette understreker behovet for en forvaltning som ser lokal virksomhet, klimaendringer og andre ytre påvirkningsfaktorer i sammenheng, og som

tar sikte på å begrense den samlede belastningen i samsvar med de ambisiøse målene som er satt for bevaring av Svalbards villmarksnatur. Regjeringen ser det som avgjørende at virkemidlene utvikles videre og tiltak iverksettes i tide for å møte disse utfordringene.

7.2 Hovedmålsettinger

Bevaring av områdets særegne villmarksnatur er et av hovedmålene i svalbardpolitikken, jf. kapittel 4 Hovedmål og virkemidler. Regjeringen legger følgende hovedmålsettinger til grunn for miljøvernet på Svalbard:



Figur 7.1 Grenser for verneområder, arealplanområder og territorialfarvann på Svalbard.

Kilde: Norsk Polarinstitutt

- Svalbard skal på bakgrunn av sin internasjonalt viktige natur- og kulturarv være et av verdens best forvaltede villmarksområder.
- Innenfor de rammer traktats- og suverenitetsmessige hensyn setter, skal miljøhensyn veie tyngst ved konflikt mellom miljøvern og andre interesser.
- Omfanget av villmarkspregede områder skal opprettholdes.
- Flora, fauna og verneverdige kulturminner skal bevares tilnærmet uberørt, og de naturlige økologiske prosessene og det biologiske mangfoldet skal få utvikle seg tilnærmet upåvirket av aktivitet på Svalbard.
- Det skal finnes store, og i det vesentlige urørte naturområder på Svalbard som dekker behovet for referanseområder for klima- og miljøforskning.
- Mulighetene for å oppleve Svalbards natur uforstyrret av motorisert ferdsel og støy skal ivaretas, også i områder som er lett tilgjengelige fra bosettingene.

Disse målene setter rammene for all virksomhet på øygruppen.

7.3 Virkemidler og måloppnåelse

7.3.1 Status og måloppnåelse

Dagens miljøtilstand på Svalbard er i hovedsak god, og gir et godt utgangspunkt for å lykkes med å bevare Svalbards villmarksnatur. En bevisst norsk verneinnsats gjennom mange tiår har bidratt til at kun en liten del av Svalbards landområder er berørt av tyngre naturinngrep som veier og annen infrastruktur, samtidig som de fleste bestandene av pattedyr og fugl er bygd opp igjen etter tidligere tiders overbeskatning. Selv om det også på Svalbard finnes arter som er truede eller sårbare, har man ikke den samme negative utviklingen som på fastlandet når det gjelder tekniske inngrep og endringer av arealbruk, med tilhørende tap av biologisk mangfold. Med unntak av noen få bosettinger og gruveområder, framstår Svalbard i dag som et stort, sammenhengende villmarksområde med tilnærmet intakte naturlige økosystemer.

Reduksjonen i omfanget av villmarkspregede områder de siste tiår har vært marginal og er knyttet til visse utvidelser av infrastrukturen i eksisterende bosettinger og gruveområder. På tross av flere planer har man gjennom en bevisst politikk unngått gjennomløpende «linjeinngrep» som veier, kraftledninger og lignende mellom de ulike bosettingene og gruveområdene på Svalbard. Villmarks-

områdene er dermed fortsatt sammenhengende og ufragmenterte i samsvar med målene for bevaring av villmark.

Annen lokal arealpåvirkning er også moderat, og skyldes ulike former for ferdsel i terrenget.

Ferdselen i Svalbards natur har siden forrige svalbardmelding vokst som en følge av økt turisme, forskningsaktivitet og folketall i Longyearbyen. Ferdselsøkningen gjelder både snøscooterkjøring, cruise- og annen båttrafikk. Ferdselen er for det meste motorisert, og særlig cruisetrafikken foregår for en stor del også innenfor verneområdene.

Det er velkjent at de formene for ferdsel som foregår på Svalbard kan ha effekter på vegetasjon, dyreliv og kulturminner. Det er dokumentert at barmarkskjøring med motorkjøretøy i en del områder har ført til betydelige skader på terreng og vegetasjon. Barmarkskjøring i terrenget er i dag strengt regulert, og synlig påvirkning er hovedsakelig kjørespor knyttet til tidligere gruve- og letevirksomhet. Det er også dokumentert lokale skader på vegetasjon og kulturminner på mye brukte ilandstigningspunkter for cruiseturismen.

I en del områder kan motorisert ferdsel i perioder gå ut over mulighetene til uforstyrret naturopplevelse. Dette gjelder særlig nær Longyearbyen i snøscootersesongen, og i en del mye besøkte ilandstigningsområder i cruisesesongen på vestsiden av Spitsbergen. Det har også vært en markant økning i cruisetrafikken i naturreservatene på Øst-Svalbard, hvor det er kryssende interesser i bruken av disse verneområdene.

Dyrelivet på Svalbard er i utgangspunktet fredet, men det er åpnet opp for en begrenset jakt, fangst og fiske, primært som fritidstilbud for lokalbefolkningen. Bestandene av de fleste arter er livskraftige og lite påvirket av den virksomheten som i dag foregår på øygruppen, men for enkelte arter er det ikke tilstrekkelig kunnskap til å fastslå dette med sikkerhet. Bestandene av arter som svalbardrein, hvalross og isbjørn, samt ærfugl og gjess er bygd opp igjen eller i vekst etter tidligere tiders overutnyttelse. Unntakene omfatter grønlandshval og ringgås, som fortsatt har sterkt reduserte bestander. Svalbardrøya har også vært sterkt beskattet. I enkelte vassdrag har spesielt bestanden av storvokst røye vært sterkt redusert og nærmest utfisket. Det er også flere tegn på klimarelaterte miljøendringer. Mindre sjøis i fjordene på vestsiden av Svalbard påvirker allerede isavhengige arters bruk av disse områdene om vinteren og våren. Samtidig har innslaget av tempererte fiske­slag i fjordene økt betydelig. Arter som isbjørn og polarmåke har foruroligende høye nivåer av

enkelte miljøgifter. Mens nivåene av «gamle» miljøgifter som PCB reduseres sakte, øker nivåene av enkelte nyere kjemikalier.

Både sjøfugl, sjøpattedyr og andre arter på Svalbard er direkte eller indirekte avhengige av den biologiske produksjonen i havet og faktorer som påvirker denne. Sjøfuglbestandene på Svalbard har ikke hatt samme negative utvikling som på fastlandet. Et unntak er sammenbruddet i lomvibestanden på Bjørnøya i 1986–87 som hadde nær sammenheng med kollapsen i loddebestanden på 1980-tallet. Lomvibestanden på Bjørnøya har siden sammenbruddet igjen økt betydelig.

Samlet sett er konklusjonen at omfanget av villmarkspregete områder på Svalbard er opprettholdt. Selv om kunnskapen om effektene av ferdsel er begrenset, tilsier en samlet vurdering av miljøtilstanden at påvirkningen av arter og økosystemer som følge av lokal aktivitet fortsatt er moderat. Den mest markerte påvirkningen er fortsatt knyttet til tidligere tiders overbeskatning av de levende ressursene. Nivåene av miljøgifter er foruroligende høye i enkelte arter. Klimaet endres raskt, og vi ser trolig en begynnende påvirkning av klimaendringer på enkelte bestander. Avhengig av hvordan ferdselen styres, er det fare for at en stadig mer omfattende ferdsel vil påvirke et økende antall lokaliteter og områder på Svalbard. Dette er særlig en utfordring i naturreservatene på Øst-Svalbard, på grunn av disse områdenes rolle som store, og i det vesentlige urørte referanseområder for forskning.

7.3.2 Dagens virkemidler

De viktigste virkemidlene for vern av miljøet på Svalbard er svalbardmiljøloven med forskrifter og håndhevingen av dette regelverket, samt overvåking av miljøtilstanden og aktiviteter som kan påvirke den. Oppsyn og kontroll med at vernebestemmelser og andre miljøvernregler følges, ivaretas av Sysselmannen. Dette er oppgaver som er svært viktige for etterlevelsen av miljøregelverket, og som krever en betydelig ressursinnsats.

På Svalbard er det på de fleste områder gitt særskilte regler om miljøvern i stedet for å gjøre fastlandslovgivningen gjeldende. En ny, moderne miljøvernlov for Svalbard trådte i kraft 1. juli 2002. Svalbardmiljøloven er i stor grad en rammelov som trekker opp hovedprinsipper for forvaltningen av miljøet på øygruppen, og det er gitt en rekke forskrifter som utfyller den. Loven har som formål å opprettholde et tilnærmet urørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner. Innen-

for denne rammen gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift.

Svalbardmiljøloven med forskrifter regulerer de fleste områder innenfor miljøvernet på Svalbard, som områdevern, naturinngrep og ferdsel, vern av kulturminner, arealplanlegging i bosettingene, lokal forurensning og avfall, samt jakt og fiske.

Svalbardmiljøloven er på mange måter et miljørettslig foregangsarbeid og meget viktig i arbeidet med å ivareta de høye miljømålene som er satt for Svalbard. Erfaringene med loven så langt er at den ivaretar behovet for en helhetlig og langsiktig forvaltning av øygruppen på en god måte.

Etter opprettelse av flere nye verneområder og utvidelse av grensen for de opprinnelige store verneområdene i sjø fra 4 til 12 nautiske mil i perioden 2002–2005, er nå 65 pst. av landområdene, og 87 pst. av territorialfarvannet vernet. Høsten 2008 ble også Bjørnøya naturreservat utvidet til 12 nautiske mil fra land. Gjennom dette verneplanarbeidet er det nå etablert et forbilledlig og representativt nettverk av verneområder på Svalbard, som omfatter alle kjente naturtyper på øygruppen.

Det omfattende områdevernet gir sammen med et strengt generelt miljøregelverk et godt utgangspunkt for å opprettholde omfanget av villmarkspregete områder og unngå gjennomløpende naturinngrep i fremtiden. Utenfor verneområdene avhenger dette imidlertid av en streng praksis når det gjelder tillatelse til naturinngrep og effektiv håndheving av regelverket.

Fra 1. juli 2007 ble det i forskrift av 1. juni 1973 nr. 3780 om opprettelse av fuglereservater og større naturvernområder på Svalbard gjort endringer som innebærer at kun lett, marin diesel kan benyttes som bunkers innenfor de store naturreservatene i øst. Det ble også satt et tak på 200 passasjerer per cruiseskip i disse områdene. I 2008 ble også havne- og farvannsloven gjort gjeldende for Svalbard. Denne loven gir muligheter til å gjennomføre en rekke farledstiltak som har betydning også når det gjelder å redusere risikoen for akutte oljeutslipp. Dette og andre sjøsikkerhetstiltak er omtalt i kap. 11.

Forvaltningsplaner er et viktig virkemiddel for forvaltningen av verneområdene, blant annet for å gi brukerne forutsigbarhet og klargjøre rammene for aktiviteten. Forvaltningsplanene skal utdype formålet med vernet og operasjonalisere verneforskriften i forhold til ferdsel og annen aktivitet som kan påvirke natur og kulturminner. Foreløpig er Hopen og Bjørnøya naturreservater de eneste av verneområdene som har egne forvaltningsplaner.

Forskrift om høsting på Svalbard ble fastsatt 24. juni 2002, regulerer i hovedsak all jakt, fangst og fiske på øygruppen, og er et viktig virkemiddel for å sikre en forvaltning av dyrelivet i samsvar med miljømålene og prinsippene i svalbardmiljøloven. Forskriften ble endret i 2008, og det ble bl.a. innført hjemmel for Sysselmannen på Svalbard til å fastsatte ny forskrift om fiske etter røye på Svalbard, jf. forskrift av 30. juli 2008 nr. 865.

Motorisert ferdsel i terrenget og bruk av luftfartøy til turistformål er regulert i en egen forskrift. Denne forskriften regulerer motorferdselen i tid og rom, og skiller mellom hvor fastboende og tilreisende har lov å ferdes med snøscooter. Med hjemmel i denne forskriften er det også opprettet snøscooterfrie områder der friluftsliv og turisme skal kunne foregå uforstyrret selv i områder som er lett tilgjengelige fra Longyearbyen.

God kunnskap om hvordan lokal aktivitet og ytre påvirkningsfaktorer som klimaendringer og

langtransportert forurensning påvirker miljøet, og ikke minst hvordan disse faktorene virker sammen, er et nødvendig grunnlag for god forvaltning. Kunnskapsinnhenting gjennom kartlegging, løpende overvåking og miljøforskning er derfor viktige virkemidler.

Overvåking av miljøtilstanden på Svalbard er organisert og rapporteres gjennom Miljøovervåkingssystemet for Svalbard og Jan Mayen (MOSJ). MOSJ koordineres av Norsk Polarinstitut.

Informasjon er også et viktig virkemiddel, både når det gjelder å spre kunnskap om verne- og villmarksområdene på Svalbard og hvilke regler som gjelder for ferdsel og annen virksomhet. Dette ivaretas hovedsakelig av Sysselmannen. Etableringen av informasjonscenteret «Svalbardporten» har bidratt til å styrke informasjonsarbeidet vesentlig.

Internasjonalt samarbeid har stor betydning for miljøtilstanden på Svalbard. Dette gjelder særlig i forbindelse med vern av trekkende arter, forvalt-

Boks 7.1 Svalbards miljøvernfond



Figur 7.2

Svalbards miljøvernfond har foretatt tildelinger til miljøvern- og kulturminneprosjekter på Svalbard siden 2007. I løpet av de to første driftsårene har Svalbards miljøvernfond fordelt 8 millioner kroner til 57 ulike prosjekter og tiltak som skal bidra til at naturmiljø og kulturminner på Svalbard ivaretas.

Inntektene til Svalbards miljøvernfond kommer i hovedsak fra miljøgebyret for tilreisende til Svalbard. Fondsmidlene skal benyttes til å initiere og stimulere til gode prosjekter og tiltak som har som formål å ivareta de høye miljømålene for Svalbard. Miljøvernfondet skal bidra til å sikre at Svalbard særpregede villmarksnatur

bevares som grunnlag for opplevelse, kunnskap og verdiskapning.

Midlene kan benyttes til undersøkelser og tiltak for å kartlegge og overvåke miljøtilstanden, årsaker til miljøpåvirkning og miljøvirkninger av virksomhet samt gjenoppretting av miljøtilstanden. Videre kan det gis tilskudd til skjøtsel, vedlikehold og granskning etter nærmere bestemmelser i svalbardmiljøloven. Fondsmidlene kan også brukes til informasjons-, opplærings- og tilrettleggingstiltak. Erfaringen med Svalbards miljøvernfond viser at fondet er viktig som et supplement til den ordinære miljøvernforvaltningen, og som et virkemiddel for å fylle kunnskapshull når det gjelder miljøtilstanden, årsaker og tiltak. Miljøvernfondet har også bidratt til å skape et lokalt engasjement om de verdifulle natur- og kulturminneverdiene Svalbard har å by på.

Utfordring knyttet til klimaendringer, bærekraftig turisme og høsting av vilt og fiskebestanden på Svalbard er aktuelle prioriteringer for fondet fremover. Fondet har hatt økende inntekter, og dersom denne utviklingen fortsetter vil det kunne bli aktuelt å gi støtte til større og mer langvarige prosjekter.

Miljøverndepartementet har oppnevnt et styre for fondet og sekretariatet for miljøvernfondet er lagt til Sysselmannen på Svalbard.

ningen av de marine ressursene i havet rundt Svalbard og ytre påvirkningsfaktorer som klimaendringer og langtransportert forurensning. Slikt internasjonalt samarbeid ligger imidlertid utenfor rammene for denne meldingen.

7.4 Særlige utfordringer og tiltak

Dagens regelverk og gode miljøtilstand gir regjeringen et godt utgangspunkt for arbeidet med å bevare Svalbards villmarksnatur. Samtidig er det flere utviklingstrekk som kan komme til å stille miljøvernet på Svalbard overfor store utfordringer. Dette gjelder ikke minst klimaendringer, økende ferdsel og muligheter for endringer i aktivitetsbildet som følge av et varmere klima og at de arktiske havområdene blir mer tilgjengelige. Også utviklingen i bosettingene kan representere en utfordring i miljørammen. Miljøforvaltningen må vurdere og håndtere ulike påvirkningsfaktorer som klimaendringer, forurensning, naturinngrep, fremmede arter, slitasje og forstyrrelse i sammenheng, slik at den samlede belastningen på sikt ikke reduserer omfanget av eller kvaliteten på villmarksnaturen. En slik forvaltning vil stille høye krav, både til kunnskapsgrunnlaget og forvaltningens evne til å tilpasse virkemidler og tiltak til endringer i miljøforhold og aktivitet. For å kunne oppfylle målene om bevaring av Svalbards villmarksnatur, er det avgjørende at virkemidlene utvikles videre og anvendes på en måte som svarer til disse utfordringene, og at arbeidet med å etablere et kunnskapsgrunnlag som gjør dette mulig videreføres. Ikke minst vil det være behov for en mer systematisk tilnærming til kartlegging og overvåking av miljøet og gode systemer for å tilpasse forvaltningen på grunnlag av ny kunnskap.

I en situasjon der både lokal aktivitet og ytre påvirkning øker, har dessuten to sentrale miljøforvaltningsprinsipper en særlig betydning. For det første er det såkalte føre var-prinsippet nedfelt i svalbardmiljøloven. Når det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger et tiltak kan ha på naturmiljø eller kulturminner, skal myndighet etter loven utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet. For det andre tilsier prinsippet om samlet belastning, som også er lovfestet i svalbardmiljøloven, at all virksomhet som iverksettes skal vurderes ut fra den samlede belastningen som naturmiljøet og kulturminnene da vil bli utsatt for. Disse prinsippene blir spesielt viktige, sett i lys av det høye målet som er satt om at den nær upåvirkede villmarksnaturen på Svalbard skal bevares. Også i Norges nasjonale strategi for bære-

kraftig utvikling, slås det fast at regjeringens miljøpolitikk skal bygge på føre var-prinsippet.

Det forventes at klimaendringene på sikt vil få betydelige miljøkonsekvenser på Svalbard. De grunnleggende årsakene til dette kan ikke avverges gjennom virkemidler og tiltak på Svalbard. Virkemidlene skal imidlertid sikre at lokal aktivitet tar nødvendige hensyn til at klima og miljøforhold endres, slik at den samlede belastningen på sårbare arter og økosystemer blir minst mulig.

Regjeringen ser det også som viktig å styrke Svalbards status som en natur- og kulturarv av internasjonal betydning, og å skape forståelse hos alle involverte aktører for de tiltak som er nødvendig for å sikre disse natur- og kulturminneverdiene for fremtiden. Hvilke utfordringer klimaendringene stiller miljøvernet på Svalbard overfor er nærmere beskrevet i kap. 2. Denne omtalen er et bakteppe for de utfordringer som beskrives i det følgende.

7.4.1 Biologisk mangfold på tynn is

Utfordringer og tiltak

Selv om situasjonen for det biologiske mangfoldet på Svalbard i dag er god, er arter og økosystemer sårbare for flere typer påvirkning. Vurderingen av de ulike artenes sårbarhet viser at det også på Svalbard finnes arter som er truet. Årsakene til dette er sammensatte, og i mange tilfeller ikke fullt ut kjent. Årsaksfaktorer som peker seg ut er likevel:

- tidligere tiders fangst på pattedyr og fugl,
- påvirkning av artenes næringsgrunnlag i havet,
- påvirkning av trekkende arter i overvintringsområdene og langs trekkrutene,
- langtransportert forurensning via luft og vann,
- klimaendringer.

Foreløpig er det artsgruppene fugler, pattedyr og karplanter som er vurdert med hensyn til om de er truet. I alt er det 70 arter på Svalbard som står på den nasjonale «rødlisten» over truede arter. Av disse er 51 planter, 16 fugler og tre pattedyr.

Felles for de årsaksfaktorene som peker seg ut er at de i hovedsak er knyttet til ytre påvirkning eller tidligere tiders virksomhet. Mens de gjenværende effektene av tidligere tiders fangst reduseres over tid, kan andre faktorer forventes å få større betydning. Dette gjelder særlig klimaendringer, som i økende grad kan forventes å dominere trusselbildet. Men også tilførsler av miljøgifter til Barentshavet har stor betydning, og kan bli forsterket av klimaendringene. Sjøfuglbestandene på Svalbard er også avhengige av en fiskeriforvaltning som tar hensyn til bestandenes næringsbe-



Figur 7.3 En av tre vinnere i tegnekonkurransen, «Mitt Svalbard – hvorfor Svalbard er et fint sted å bo», ved Longyearbyen skole.

Tegnet av: Alona Kulyk, 3. klasse.

hov. De fleste fiskeslag som har betydning som mat for sjøfugl rundt Svalbard, er i dag i god forfatning eller i økning.

Klimaet på Svalbard er i rask endring, og det er sannsynlig at livsvilkårene for mange arter kan bli radikalt endret som følge av mindre sjøis, endrede snøforhold og lengre vekstsesong. Svalbard er en øygruppe omgitt av drivis, og både arter og økosystemer er avhengige av et samspill mellom land og hav som er svært sårbart for klimaendringer. At Svalbard er en øygruppe begrenser også de landlevende artenes mulighet til å bevege seg nordover etter hvert som temperaturen stiger. Vern av områder og arter på Svalbard kan derfor ikke forhindre at klimaendringene blir en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet.

Vernet og den lave påvirkningen fra lokal virksomhet kan likevel bidra til å begrense den samlede påvirkningen, og dermed til at arter og økosystemer lettere klarer å tilpasse seg klimaendringene. Å redusere andre typer påvirkning, og dermed den samlede belastningen, er i følge FNs

klimatekst det viktigste forvaltningsgrepet for å begrense skadevirkningene av klimaendringer på økosystemer og arter. I en slik sammenheng vil et utstrakt vern av områder og arter, og streng regulering av lokal virksomhet fortsatt spille en viktig rolle. Regjeringen vektlegger derfor å begrense den samlede påvirkningen av arter og bestander gjennom nødvendig regulering av ferdsel og en fortsatt restriktiv holdning til høsting og aktivitet som innebærer inngrep i artenes leveområder.

Betydningen av et fortsatt strengt vern understrekes av at klimaendringene kan forsterke andre påvirkningsfaktorer. Mindre is vil kunne føre til mer skipstrafikk (jf. kap. 2) og ferdsel, og dermed øke faren for alvorlig forurensning og forstyrrelse i viktige leveområder. Klimaendringene forventes også å påvirke transport og opptak av miljøgifter, og øke belastningen på sårbare arter. For trekende arter kan også miljøet i overvintringsområdene og langs trekkrutene bli betydelig endret, med potensielt alvorlige konsekvenser for mange arter.

Fortsatt aktiv norsk innsats for å få redusert utslipp av miljøgifter, og samarbeid innenfor internasjonale fora for bevaring av trekkende arter og bestander vi deler med andre land, vil stå sentralt i arbeidet med å redusere den samlede belastningen på arter og økosystemer som er sårbare for klimaendringer.

Et mildere klima øker også faren for at fremmede arter kan spre seg til Svalbard og fortrenge det eksisterende plane- og dyrelivet. Allerede i dag har vi fått mer temperert havvann langs vestkysten av Svalbard. Dette kan øke faren for at fremmede arter som kan finnes i ballastvann og begroing på skipsskrog, kan etablere og spre seg i Svalbards miljø. Det vil bli gjennomført en risikoanalyse for fremmede arter på Svalbard som grunnlag for å vurdere tiltak for å forhindre introduksjon og spredning av slike arter.

En viktig utfordring blir å fange opp miljøendringer tidlig, slik at det blir mulig å tilpasse forvaltningen og begrense den samlede belastningen. For å lykkes med dette er det viktig med god kunnskap om hvordan ulike arter og økosystemer direkte og indirekte påvirkes av klimaendringene. Arbeidet med å bygge opp denne kunnskapen er i gang, og vil bli videreført gjennom kartlegging, overvåking og forvaltningsrettet forskning med vekt på effekter av klimaendringer, miljøgifter og ferdsel på dyreliv, vegetasjon og truede og sårbare arter. Rammen for arbeidet vil være det etablerte systemet for Miljøovervåking på Svalbard (MOSJ). Etableringen av et Senter for klima og is ved Norsk Polarinstitutt vil også bidra til å styrke kunnskapen om de mest klimafølsomme og isavhengige artene og økosystemene på Svalbard. Også det nasjonale artsprosjektet som ledes av Direktoratet for Naturforvaltning vil bidra i denne sammenheng. Som en oppfølging av St.meld. nr. 8 (2005–2006) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten, er det opprettet en egen overvåkingsgruppe under ledelse av Havforskningsinstituttet, som samordner all overvåking av havområdene i nord.

Regjeringen la i mars 2009 frem strategidokumentet *Nye byggesteiner i nord – neste trinn i regjeringens nordområdestrategi*. I strategidokumentet trekker regjeringen opp hovedlinjer for den videre utviklingen av nordområdene, og skisserer satsinger og tiltak som bør gjennomføres i et 10–15 års perspektiv. Prioriteringen mellom de forskjellige satsingene, rekkefølgen på iverksettingen og tempoet i framdriften, vil bli løpende vurdert, og fremgå av regjeringens årlige budsjettframlegg for Stortinget. I dette strategidokumentet har regjeringen varslet at kunnskapsmiljøene i Tromsø skal

videreutvikles til et internasjonalt ledende senter for forskning på klima og miljø i nordområdene. Et element i denne satsingen skal være styrking av forvaltningsrettet kompetanse rettet mot de behov man har på Svalbard når det gjelder kunnskap om effekter av klimaendringer og endringer i næringsvirksomhet og ferdsel.

En rekke virkemidler og konkrete tiltak knyttet til bl.a. naturinngrep, ferdsel, sjøsikkerhet og fiskeri har også stor betydning for bevaring av biologisk mangfold på Svalbard. Dette er nærmere beskrevet i kap. 7.4.2 og 7.4.3.

7.4.2 Ferdsel i Svalbards villmarksnatur

Utfordringer og tiltak

Ferdsel representerer en hovedutfordring i forvaltningen av de fleste store verneområder og andre villmarksområder. Uberørt natur og intakte økosystemer er sårbare kvaliteter som krever en mer aktiv styring dersom ferdselen øker og sprer seg til nye områder. Slik styring skal sikre at ferdselens påvirkning begrenses i samsvar med det som er akseptabelt i ulike områder, og bør basere seg på en helhetlig analyse som også tar hensyn til andre typer påvirkning.

De siste tiårene har ferdselen på Svalbard økt. Veksten omfatter både snøscooterkjøring, cruise- og annen båttrafikk. Denne veksten kan forventes å fortsette, bl.a. som et resultat av økt turisme, og fordi interessen for feltbasert forskning og bruk av Svalbard som møteplass er stigende. Ferdselen er for det meste motorisert, og særlig cruisetrafikken foregår i stor grad også innenfor verneområdene.

Selv om Svalbard er stort, er det gjerne spesielle attraksjoner som kulturminner, liggeplasser for hvalross eller andre spesielle naturfenomener og forekomster som oppsøkes av turister. Ferdselen er også størst om våren og sommeren, når miljøet er på sitt mest sårbare. For å begrense belastningen på Svalbards natur og kulturminnene som følge av økende ferdsel, er det nødvendig å styre den på en måte som er i samsvar med de ulike områdenes verdi, sårbarhet og verneformål.

En viktig utfordring her er reguleringen av cruiseturismen innenfor naturreservatene på Øst-Svalbard. Det har i de senere år vært en markant økning i cruistrafikken i disse områdene. Samtidig har det blitt mer oppmerksomhet rundt verdien av å bevare naturreservatene som referanseområder for forskning. Regjeringen ser det som viktig at ferdselen innenfor de to store naturreservatene på Øst-Svalbard skjer på en måte som er i samsvar med verneformålet og sikrer områdenes kvalitet som i det vesentlige urørte referanseområder for

forskning. Dette på grunn av behovet for å studere biologiske virkninger av klimaendringene i Arktis, se kap. 8 Kunnskap, forskning og høyere utdanning. Også forskning i felt kan innebære forstyrrelse og annen påvirkning. I enkelte tilfeller er det nødvendig å drive forskning i områder og på tidspunkt da naturen er særlig sårbar, for å skaffe kunnskap som er nødvendig for å forvalte naturen eller dokumentere miljøendringer som har stor betydning for miljø og samfunn. Det samlede resultatet er dermed at mye av ferdselen på Svalbard foregår i områder og til tider da naturen er særlig sårbar.

Økende ferdsel vil over tid i varierende grad føre til slitasje og forstyrrelse av dyrelivet, og også større risiko for forurensning. Hvor stor påvirkningen og risikoen blir, er avhengig av ferdselens omfang, samt hvor, når og hvordan denne skjer.

Dokumentasjonen av effekter av ferdselen på naturen og kulturminnene på Svalbard er fortsatt begrenset. Dette har sammenheng med at ferdselsøkningen i flere områder er av relativt ny dato, og at overvåking og kartlegging av slik påvirkning fortsatt har et beskjedent omfang. Basert på kunnskap både fra Svalbard og andre steder er det imidlertid velkjent at de formene for ferdsel som foregår på Svalbard kan ha effekter på vegetasjon, dyreliv og kulturminner.

Konkrete undersøkelser av effekter på Svalbards dyreliv dreier seg hovedsakelig om adferdsrespons, og i liten grad om effekter på bestandsnivå. Snøscootertrafikk synes å ha moderat effekt på rein, men simler med årskalver er sårbare. Det er også dokumentert at isbjørnbinner med årssunger lett forstyrres. «Unnvikelseeffekter» som påvirker bestandenes bruk av områdene kan ikke utelukkes for disse artene. Fuglearter som ærfugl og gjess og andre bakkehekkende fuglearter forstyrres lett av ferdsel til fots i hekkeområder og rasteområder. Dette gir økt eggtap og redusert reproduksjon. Det er også kjent at jevnlig ferdsel ved fjellrevhi ofte medfører at ungekull flyttes. Undersøkelser viser også at helikoptertrafikk virker forstyrrende på sjøfugl, gjess, ringsel og hvalross. Det er som nevnt tidligere dokumentert at barmarkskjøring med motorkjøretøy bl.a. knyttet til tidligere gruve- og letevirksomhet, har sterk negativ effekt på terreng og vegetasjon, og at konsentrert ferdsel til fots gir stidannelse. Betydelig slitasje på vegetasjon, terreng og kulturminner på noen mye brukte ilandstigningslokaliteter er også dokumentert.

Det pågår studier av effekter av ferdsel på tre liggeplasser for hvalross på Øst-Svalbard, men dataene er ikke bearbeidet. Flokker med hunner

og innslag av årssunger finnes primært i øst, og disse er lettskremte. Studier på effekter av ferdsel på ringgås og hvitkinngås er gjort på Tusenøyane. Disse artene er svært sårbare i hekke- og mytetida. Ulike arter og områders sårbarhet for akutte oljeutslipp er også forholdsvis godt kartlagt.

Når det gjelder hvordan ulike former for ferdsel er fordelt og har utviklet seg over tid, er oversikten best når det gjelder cruisetrafikken. Oversikten over annen ferdsel er varierende, og det finnes bl.a. ikke noen detaljert oversikt over fastboendes snøscooterkjøring.

Grovt sett er Svalbard inndelt i tre soner ut fra akseptabel påvirkning fra ferdsel. Lavest påvirkning aksepteres i naturreservatene, som har lovens strengeste verneform, og «er vernet for å bevare store, sammenhengende og i det vesentlige urørte naturområder som referanseområde for forskning», jf. verneforskriften. Her er naturopplevelse ikke en del av verneformålet. I de tre store nasjonalparkene fra 1973 tillates en noe større grad av ferdsel og påvirkning. I tillegg til bevaring av uberørt natur og verdien som referanseområder for forskning, er muligheten for naturopplevelse en viktig del av verneformålet i disse områdene. I de øvrige områdene, som omfatter Sentral-Spitsbergen og bosettingene, er aksepten for påvirkning fra ferdsel og reiseliv generelt større enn i naturreservatene og nasjonalparkene fra 1973. Dette gjelder også innenfor de nye nasjonalparkene på det sentrale Spitsbergen.

Når ferdselen vokser øker også behovet for helhetlig styring, for å holde miljøpåvirkningen på et akseptabelt nivå og håndtere kryssende brukerinteresser. Dette øker kravene til en mer gjennomført og konsekvent styring av ferdselen. Aktuelle virkemidler kan bl.a. være sonering og kanalisering av ferdselen, antallsbegrensninger, stedstilpassede retningslinjer og krav til sertifisering av guider.

Cruisetrafikken på Svalbard har vokst de senere år, og har i større grad tatt i bruk også øygruppens mer fjerntliggende områder. Selv om kun en liten andel av Svalbards samlede landarealer er direkte berørt av ilandstigninger fra cruiseskip, har områdene dette gjelder ofte viktige og sårbare verneverdier knyttet til kulturminner og dyreliv. I tillegg til risiko for slitasje på kulturminner, vegetasjon og spesielle naturforekomster, kan cruisetrafikken også medføre forstyrrelse av dyreliv og innebærer også risiko for akutt oljeforurensning.

Cruisetrafikken innenfor de to store naturreservatene på Øst-Svalbard var tidligere beskjeden, men siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært en betydelig økning i trafikkvolumet samtidig som

stadig nye områder er tatt i bruk. De såkalte ekspedisjonscruisefartøylene ferdes i disse områdene i sommersesongen. Folk settes i land på ulike steder for å oppleve natur og kulturminner, og valg av ilandstigningspunkter avhenger for en stor del også av vær- og vindforhold. Ofte vil dessuten ett og samme fartøy sette i land passasjerer på flere ulike steder i løpet av ett og samme cruise, slik at antall ilandstigninger langt overstiger antall passasjerer om bord. Antall landstigningsplasser og personer på land i naturreservatene på Øst-Svalbard varierer en del fra år til år etter isforholdene. Antall landstigningsplasser har siden 2001 variert mellom 34 (i 2008) og 75 (i 2005). Antall personer på land har i samme periode variert mellom ca. 8 000 (i 2001) og ca. 13 000 (i 2006) (kilde: Sysselmannen på Svalbard). På bakgrunn av verneformålet og den økende interessen for naturreservatene på Øst-Svalbard som et særlig viktig referanseområde for klimaforskningen, er det viktig å sikre at påvirkningen fra ferdsel holdes på et tilstrekkelig lavt nivå.

Dokumentasjonen av hvilket omfang forstyrrelse og slitasje som følge av den økte cruisetrafikken har er fortsatt begrenset, og behovet for mer systematisk kartlegging og overvåking av effekter er stort. Operatørene innenfor cruisenæringen på Svalbard har selv tatt et betydelig ansvar for å begrense de mulige miljømessige konsekvensene av virksomheten sin gjennom blant annet internkontroll, informasjonstiltak, valg av båter og utstyr og opplæring av guider.

Ferdsel knyttet til forskning og utdanning på Svalbard er allerede omfattende. En fortsatt satsing og videreutvikling av forsknings- og utdanningsvirksomheten fremover vil også medføre økt ferdsel og aktivitet i felt. I tillegg synes forskningen å ville dreie sin hovedoppmerksomhet mer mot de østlige områdene av Svalbard, fordi de arktiske fenomener som en ønsker å undersøke mangler eller kommer mindre til uttrykk på golfstrømpåvirkede Vest-Spitsbergen. Slik forskning bør ses i sammenheng med de østlige områdenes betydning for klimaforskningen og kartlegging fremover, se kap. 8 Kunnskap, forskning og høyere utdanning. De østlige naturreservatene på Svalbard er som tidligere beskrevet vernet for å bevare store, sammenhengende og i det vesentlige urørte referanseområder for forskning. Det innebærer at områdene bør kunne utnyttes til forskning og overvåking i samsvar med formålet. Samtidig bør ferdsel og andre aktiviteter knyttet til forskning i disse områdene begrenses til forskning som ikke kan utføres andre steder, som har spesiell relevans og som ikke fører til påvirkning som kan være i strid med verneformålet.

Bruk av snøscooter: Det er i dag registrert mer enn 2 500 snøscootere på Svalbard. Tallet er mer enn fordoblet det siste tiåret (kilde: MOSJ). Dette tilsier at snøscootertrafikken med utgangspunkt i Longyearbyen også har økt. Med unntak av en økende trafikk til østkysten, er ferdselen konsentrert på det sentrale Spitsbergen. Dette er i tråd med målsettingene for utviklingen av turismen på Svalbard, der det legges opp til at videre utvikling av turisme og ferdsel særlig skal konsentreres i dette området. Fastboendes kjøring i Nordvest-Spitsbergen og Sør-Spitsbergen Nasjonalparker er redusert. Ut over dette har man lite detaljert kunnskap om ferdselsvolum og ferdselsmønstre.

Tiltak

Styrket kunnskap

God kunnskap om omfanget og utbredelsen av ulike former for ferdsel er viktig for miljøforvaltningen. Det samme gjelder kunnskap om hvordan ferdselen påvirker naturmiljøet og kulturminnene på Svalbard. Det er også et stort udekket behov for kunnskap om utbredelse og sårbarheten til ulike naturtyper og arter på Svalbard når det gjelder ferdsel. Det er derfor nødvendig å utvikle en mer systematisk og omfattende kartlegging og overvåking knyttet til ferdselsmønstre, sårbarhet og effekter av ferdsel. Arbeidet med å styrke kunnskap om hvordan ferdselen påvirker miljøet på Svalbard gjennom kartlegging og overvåking av miljøpåvirkning fra ferdsel vil derfor være en sentral oppgave fremover. Dette gjelder både kulturminner og ulike arter og naturtypers sårbarhet for slik påvirkning.

Forvaltningsplaner

Utarbeidelse av forvaltningsplaner for verneområdene er et sentralt virkemiddel for styring av ulike former for ferdsel og for å begrense den samlede belastningen i tråd med vernets formål. Med styring menes ulike former for virkemidler hvor kanalisering kan være et av flere aktuelle tiltak. Forvaltningsplanene skal være et hjelpemiddel for å utdype og realisere formålet med verneområdene og gi retningslinjer for en helhetlig forvaltning. Planene skal også sikre at forvaltningen har et solid faglig fundament for ulike reguleringstiltak. Innenfor verneområdene vil slike tiltak forankres i de respektive verneforskriftene. Eventuelle forvaltningsplaner utenfor verneområdene må bygge på svalbardmiljøloven med forskrifter og de generelle miljømålene for Svalbard. Avhengig av behovet vil slike forvaltningsplaner kunne dele de

enkelte verneområdene inn i forvaltningssoner med ulike målsettinger og avveininger mellom bruk og vern eller mellom ulike brukerinteresser. Forvaltningsplaner vil på denne måten være et viktig redskap når det gjelder å avveie hensynene til forskning og reiseliv i samsvar med verneformålet.

I dag finnes det forvaltningsplaner for naturreservatene på Bjørnøya og Hopen. Regjeringen vil understreke viktigheten av at det fremover utarbeides forvaltningsplaner også for de øvrige store verneområdene, som utdyper vernebestemmelsene og gir nærmere føringer for ferdsel i samsvar med verneformålet. Potensialet for uakseptabel påvirkning av miljøet og konflikt mellom ulike brukerinteresser tilsier at det kan være behov for forvaltningsplaner også i områder utenfor verneområdene, og særlig på det sentrale Spitsbergen, der tyngdepunktet for aktivitet og ferdsel ligger.

For å få gode forvaltningsplaner er det viktig at brukerinteressene inkluderes aktivt i prosessen og ikke minst at det etableres et godt kunnskapsgrunnlag når det gjelder sårbarhet og effekter av ferdsel i verneområdene.

Særlig om tiltak knyttet til de ulike ferdelsformene

Cruisetrafikken

I verneområdene vil som nevnt ovenfor utarbeidelse av forvaltningsplaner bli et viktig redskap for å styre alle typer ferdsel, også den som er knyttet til cruiseturisme. For storparten av verneområdene ble bestemmelsene om vern utarbeidet på et tidspunkt da ferdselen på Svalbard var langt mindre enn i dag. For å sikre at ferdselen skjer i samsvar med verneformålet, har det imidlertid vært behov for å endre noen av disse bestemmelsene. Sommeren 2007 ble det gjort endringer i verneforskriftene for de to store naturreservatene på Øst-Svalbard som innebærer krav til drivstoffkvalitet for tilsvarende lett marin diesel, og en grense på 200 passasjerer for cruiseskip.

Et forslag til bestemmelser om hvor det skal være lov å sette cruiseturister i land innenfor de østlige naturreservatene har vært på høring i 2008. Formålet med forslaget er å begrense antall aktuelle steder for ilandstigninger for å bevare de to østlige naturreservatene som store sammenhengende områder med liten menneskelig påvirkning som referanseområde for forskning. I høringsrunden har det vært fremmet en rekke innspill som tilsier en gjennomgang av ulike sider ved den delen av høringsforslaget som gjelder ilandstigninger i de østlige naturreservatene. Dette gjelder både hvorvidt tiltaktene vil gi en effektiv og tilstrekkelig

beskyttelse av naturreservatenes verdi som referanseområder, og hvilke konsekvenser nye seilingsmønstre vil ha for cruisenæringen. Også sjø-sikkerhetsmessige forhold må vurderes nærmere. Når de innkomne høringsuttalelsene er vurdert av Sysselmannen på Svalbard, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, vil regjeringen ta stilling til den videre behandling av forslagene til forskriftsendringer for naturreservatene på Øst-Svalbard. De synspunkter og opplysninger som har framkommet i høringsrunden vil bli nøye vurdert og inngå i grunnlaget for regjeringens videre arbeid med saken.

Forslaget til forskriftsendringer som har vært på høring omfatter også ferdselsbegrensninger på enkelte utvalgte kulturminner, og krav til drivstoffkvalitet tilsvarende lett marin diesel for skip som seiler innenfor nasjonalparkene på Vest-Svalbard. Regjeringen ser det som viktig at risikoen for oljeforurensning i verneområdene reduseres, og at viktige kulturminner sikres tilstrekkelig beskyttelse mot ferdsel. Det legges opp til at vedtak om endringer i verneforskriftene som ivaretar disse hensynene fattes i løpet av sommeren 2009.

Retningslinjer for forskning

Ferdsel som følge av forskning må vurderes i lys av at også andre typer ferdsel øker, de høye miljømålene, områdenes vernestatus og -formål, samt forskningens eget behov for urørt natur. I en slik sammenheng kan det også kunne oppstå brukerkonflikter både mellom forskning og ferdsel knyttet til rekreasjon og reiseliv, og mellom ulike forskningsaktiviteter. I verneområdene vil utarbeidelse av forvaltningsplaner bli et viktig redskap for å styre alle typer ferdsel, også den som er knyttet til forskning. Sysselmannen arbeider med retningslinjer for forskning og ferdsel. Disse skal danne grunnlag for krav til forskning i felt og for tiltak som kan begrense forskningsrelatert ferdsel og faren for påvirkning av miljøet som følge av dette. Det skal stilles strenge miljøkrav til forskning i felt, og stimuleres til forskning som tar i bruk ny metodikk som reduserer behovet for logistikk, infrastruktur og menneskelig nærvær. Det skal også etableres retningslinjer for ferdsel knyttet til forskning og filmopptak på Svalbard. Disse retningslinjene vil bli fulgt opp gjennom nødvendige og hensiktsmessige krav og tiltak. Regjeringen vil også arbeide videre med å sikre at ferdsel i og omkring Ny-Ålesund ikke reduserer områdets kvalitet som plattform for norsk og internasjonal forskning. Tiltak for bedre koordinering av forskningens feltaktivitet er beskrevet i kap. 8.

Snøscootertrafikk og ikke-motorisert ferdsel i nærområdene til Longyearbyen. Både snøscootertrafikk og ikke-motorisert ferdsel og reiseliv har sitt tyngdepunkt i områdene rundt Longyearbyen. Det er også her det er ønskelig at en videre utvikling av reiselivet i stor grad konsentreres. Det er i dag god vekst i den ikke-motoriserte delen av reiselivsnæringen, og potensialet for videre vekst antas å være betydelig hvis forholdene legges til rette. En videre utvikling av det ikke-motoriserte reiselivet er ønskelig og godt i tråd med de høye miljømålene for Svalbard. Regjeringen legger derfor vekt på å sikre gode rammevilkår for hundekjøring og annet ikke-motorisert friluftsliv og reiseliv med utgangspunkt i Longyearbyen. Det vil bli satt i gang et arbeid med å vurdere hvordan det kan legges bedre til rette for dette. Lokale reiselivsaktører vil bli trukket inn i arbeidet. Regjeringen vil også etablere bedre oversikt over omfang og ferdselsmønstre for snøscootertrafikken på Svalbard.

Bruk av luftfartøy til sightseeing er forbudt på Svalbard, og bruk til andre formål er strengt regulert. Landing i terrenget krever særskilt tillatelse etter svalbardmiljøloven. Bruken av helikopter knyttet til forskning, forvaltning og andre formål er imidlertid økende. Ferdsel med helikopter innebærer mye støy, og har et stort potensial for forstyrrelse av dyrelivet. Det er derfor viktig at bruken av helikopter både i offentlig forvaltning og forskning og til andre formål begrenses gjennom en streng praktisering av regelverket og bedre koordinering og planlegging av aktivitet i felt. I forbindelse med miljøovervåkingssystemet MOSJ, arbeides det med å få bedre oversikt over den samlede helikoptertrafikken på Svalbard.

Nye typer motorferdsel. Av hensyn til miljøet er det i utgangspunktet ikke ønskelig å åpne for nye typer motorferdsel på Svalbard. Planer om bruk av luftputebåt på Svalbard i forskningsøyemed har aktualisert behovet for en strengere regulering av denne typen motorferdsel. I arbeidet med å justere svalbardmiljøloven vil bestemmelsene om motorferdsel bli vurdert, herunder regulering og bruk av luftputefartøy.

7.4.3 Ressursutnyttelse i vår siste villmark

Utfordringer

Stigende interesse for naturressursene på og omkring Svalbard vil kunne innebære at det fremmes flere søknader om tillatelse til virksomhet som vil medføre tyngre naturinngrep utenfor de planområdene som omgir de eksisterende bosettings- og gruveområdene. Inngrep i slike områder vil, avhengig av omfang og lokalisering, i større eller

mindre grad føre til reduksjon i omfanget av villmarkspregete områder.

Villmark er natur som ikke er berørt av tyngre naturinngrep. Å begrense nye naturinngrep som påvirker uberørte naturområder, er dermed en forutsetning for bevaring av villmark. Hovedutfordringen i denne sammenheng er rammene for framtidig industriell virksomhet på Svalbard.

Tyngre naturinngrep som veier, kraftledninger mv. er først og fremst aktuelle i forbindelse industriell utnyttelse av kull, olje og eventuelt andre mineralske råstoffer innenfor Svalbards territorium. Potensielt utnyttbare ressurser finnes både innenfor og nær eksisterende verneområder, og i andre villmarksområder som ikke er vernet. Inngrep og installasjoner knyttet til reiseliv og forskning kan også bli en aktuell problemstilling, men vil neppe kunne få samme omfang eller betydning for villmarkspreget som industriell virksomhet. Inngrep følges som oftest også av andre typer miljøpåvirkning. Eksempelvis påvirker gruvedrift eller petroleumsvirksomhet også naturen gjennom forurensning og ulike former for forstyrrelse.

I verneområdene er tyngre naturinngrep forbudt. Bortsett fra i planområdene krever alle typer tekniske inngrep dessuten særskilt tillatelse etter svalbardmiljøloven. Det stilles også krav til miljøkonsekvensutredning av alle inngrep som kan antas å ha mer enn ubetydelige virkninger på naturmiljøet. Vurderinger av om det kan gis tillatelse, og i så fall på hvilke vilkår, vil bygge på konsekvensutredningen og legge spesiell vekt på inngrepenes betydning for villmarkspreget eller særskilte verneverdier. Målet om å opprettholde omfanget av villmarkspregete områder på Svalbard tilsier en fortsatt restriktiv praksis når det gjelder tillatelse og vilkår etter svalbardmiljøloven for virksomhet som medfører inngrep utenfor de eksisterende bosettings- og gruveområdene. En fortsatt restriktiv praksis utenfor verneområdene vil være viktig også for de områdene som er vernet, fordi tyngre inngrep nær opptil verneområdene kan påvirke verneverdiene negativt.

Havområdene som omgir Svalbard er ikke åpnet for leting etter petroleum. På Svalbard er det gitt utmål på grunnlag av indikasjon på petroleumforekomster. Et utmål er en fortrinnsrett til å utnytte eventuelle ressurser innenfor et nærmere angitt område. Utmålet gir likevel ingen ubetinget rett til å starte virksomhet. Et utmål er en klargjøring av rettigheter mellom private rettighetshavere, og en eventuell utnyttelse av en utmålsrett er underlagt begrensninger i annet regelverk, f.eks. svalbardmiljøloven.

Det er tidligere boret etter petroleum på land, senest i 1990 innenfor det som nå er Nordenskiöld Land Nasjonalpark, uten at det er gjort drivverdige funn.

Ved øya Hopen og langs vestkysten av Spitsbergen er det gitt enkelte utmål på grunnlag av indiksjoner på petroleumforekomster. Det er ikke gitt tillatelse til prøveboring i territorialfarvannet ved Svalbard.

Svalbards kystområder har store forekomster av sjøfugl og sjøpattedyr, og er svært sårbare for oljesøl. I helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet (St.meld. nr. 8 (2005–2006)) er polarfronten, iskanten og de isfylte havområdene rundt Svalbard (territorialfarvannet), definert som særlig verdifulle og sårbare områder. Det er også klart at skadeomfanget ved et eventuelt utslipp vil bli større jo nærmere land utslippet skjer.

Regjeringen legger vekt på å bevare Svalbards kystområder mest mulig uberørt. Hele 87 pst. av territorialfarvannet ved Svalbard er som nevnt vernet som nasjonalparker eller naturreservater. Her er det ikke aktuelt å tillate petroleumsvirksomhet. I de delene av territorialfarvannet som ikke er vernet, vil leteboring og drift kreve tillatelse etter svalbardmiljøloven på samme måte som virksomhet på land.

Som tidligere regjeringer anser denne regjeringen det ikke som aktuelt, iht. svalbardmiljøloven, å tillate petroleumsvirksomhet i territorialfarvannet ved Svalbard. Se også kap. 9.5.

Regjeringen vil videreføre dagens restriktive praksis når det gjelder tillatelse til og vilkår for virksomhet som medfører tyngre naturinngrep, omfattende ferdsel, forurensning eller fare for forurensning som berører villmarksområder, vernede områder eller andre spesielt sårbare og verdifulle naturområder. I tilfeller der det gis tillatelse til virksomhet som krever naturinngrep, forurensning eller forurensningsfare utenfor planområdene, vil det bli satt strenge vilkår med hensyn til inngrepenes omfang, lokalisering og fysiske utforming, til ferdsel og annen aktivitet knyttet til inngrepene, til utslipp og utslippsrisiko, og til opprydding og eventuell restaurering av de berørte områdene når aktiviteten avsluttes. Siktemålet med vilkårene skal være å minimalisere omfanget og konsekvensene av naturinngrep og annen miljøpåvirkning knyttet til aktiviteten, og dessuten at inngrep så langt som mulig gjennomføres på en måte som gjør det mulig å bringe de berørte områdene tilbake til sin opprinnelige tilstand ved virksomhetens opphør. For å sikre at man til enhver tid har et godt og oppdatert bilde av inngrepssituasjonen, vil Direktoratet for naturforvaltning utvide kartleggingen av inngreps-

frie naturområder i Norge (INON) til også å omfatte Svalbard.

7.4.4 Miljøet i bosettingene og deres nærrområder

Utfordringer

Miljøet i bosettingene og deres nærrområder påvirkes av den virksomheten som foregår der. Økt aktivitet og befolkning kan påvirke miljøet både gjennom utvidelser av bebyggelse og infrastruktur, større ferdsel, mer jakt og fiske i omkringliggende områder, og økende utslipp og produksjon av avfall. I tillegg vil energibruk og transport, og utslippene av klimagasser som følge av dette kunne øke. Særlig Longyearbyen og Svea har vokst betydelig de senere år. Hvor stor den samlede belastningen på miljøet i og omkring bosettingene blir, avhenger av om bosettingene fortsetter å vokse og hvordan en eventuell vekst skjer. Dette vil igjen avhenge av i hvilken grad myndighetene stimulerer og legger til rette for videre vekst, og hvilke krav som settes til arealbruk, energieffektivitet, ferdsel og utslipp.

Arealbruk. I svalbardmiljøloven er det fastsatt bestemmelser om planlegging av arealbruken innenfor nærmere avgrensede arealplanområder rundt bosettingene. Hensikten er at lovens formål blir ivaretatt på en best mulig måte. For å unngå at virksomhet og inngrep spres utenfor de etablerte virksomhetsområdene, heter det også i loven at virksomhet knyttet til bosetting og næringsdrift som hovedregel skal lokaliseres til planområdene.

Bosettingene på Svalbard har svært ulike karakterer, og det er ulike former for arealkonflikter som skal løses. Det er også ulike forvaltningstradisjoner i de norske og russiske bosettingene, noe som innebærer forskjellige behov for planlegging.

Longyearbyen har vokst siden forrige svalbardmelding. Byggeaktiviteten i Longyearbyen har økt, og det er etterspørsel etter nye arealer, særlig til boliger, forskning og undervisning og næringsvirksomhet. Energibruken har også økt. Dersom veksten i Longyearbyen fortsetter, vil dette kunne utløse behov for betydelige investeringer i infrastruktur.

Svalbardmiljølovens formål om en miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift skal ligge til grunn for den videre utviklingen av Longyearbyen og de andre bosettingene på Svalbard. Svalbardmiljøloven har klare bestemmelser om hva som ansees miljøforsvarlig.

Arealplanleggingen i Longyearbyen og andre bosettinger er et sentralt virkemiddel for å styre utviklingen i ønsket retning. Arealplanen for Long-

yearbyen er nå under rullering, og ny plan forventes vedtatt i 2009.

Ut fra formålet med arealplanleggingen, og mulighetene for en helhetlig styring av arealbruken, er det viktig at selve planen fastsetter hvor det i første rekke kan bygges, og hvordan arealene kan benyttes, mens delplanene gir en nærmere detaljering av hvordan det enkelte området skal utnyttes. I sentrumsområdet av Longyearbyen, vil det være særlige behov for en slik to-delning av planarbeidet.

En av hovedutfordringene i Longyearbyen er å tilpasse utbyggingen det stedstypiske for området. Alle de større planområdene opplever utfordringer, særlig gjelder dette for kulturminnene i området. Tydeligst er dette likevel i Longyearbyen, der veksten har vært sterkest. Det er nylig foretatt en kartlegging av kulturminnene med tilhørende sikringssoner i Longyearbyen, noe som vil være til stor hjelp for den fremtidige planleggingen av arealene.

En særlig utfordring for Longyearbyen fremover vil være å innpasse mulig flom- og rasfare i arealplanleggingen i sterkere grad enn tidligere. Dette gjelder særlig på grunn av klimaendringene, som har gitt endrede nedbørs- og avsmeltingsforhold. Disse endringene vil etter all sannsynlighet forsterkes i årene som kommer. Grunnforholdene i Longyearbyen er sårbare og kan lett påvirkes av endret klima. Særlig gjelder dette i områdene rundt elveløpet i Longyeardalen. Klimaendringene vil i varierende grad innebære tilsvarende utfordringer også for de andre bosettingene på Svalbard.

Kulturminner. Svalbards bosettinger har en lang historie, og de inneholder kulturminner og -miljøer som vitner om forskjellige faser i utviklingen. Disse kulturminnene er integrert i bebyggelsene og har sterk symbol- og kildeverdi som historiefortellere. Da dagens bebyggelser har utviklet seg i nær sammenheng med den historiske kjernen, kan det forekomme konflikt mellom vern av kulturminnene og videreutvikling av bosettingene. Arbeidet med å ferdigstille arealplaner for Svalbards norske og russiske bosettinger vil bidra til å avklare forholdet mellom vern og utvikling. Men oppfølging fra lokale myndigheter vil alltid være vesentlig i kulturminnevernet.

Ny-Ålesund har Svalbards største samling av automatisk fredete kulturminner fra før 1946 (29 bygninger). Bosettingen er også et viktig kulturmiljø som ikke bør miste sin historiske karakter. Utarbeiding av en forvaltningsplan for de fredete bygningene, i samarbeid mellom Sysselmannen, Kings Bay og Riksantikvaren, har vært et viktig skritt i vernearbeidet. Det er her tatt hensyn til at

en del av bygningene kan moderniseres innvendig. Ved utbygging må de historiske og kulturminnemessige verdiene i området tas hensyn til.

Kulturminnene fra Longyearbyens tidligere gruvetid har stor opplevelsels- og symbolverdi. De fredete taubaneanleggene og andre tekniske kulturminner er omfattende og krevende å vedlikeholde. Klimaendringene kan føre til økende nedbryting gjennom tiltagende råte i trevirke og ustabilitet i løsmassene i fjellsidene i Longyeardalen. Store Norske som eier av taubaneanleggene bør, i samarbeid med Sysselmannen, utarbeide en vedlikeholdsstrategi. I Ny-Ålesund har Kings Bay innarbeidet kulturminnevern i sin forvaltningsstrategi.

Også innenfor planområdene som omgir nåværende og tidligere bosetting og virksomhet i Barentsburg, Pyramiden og Colesbukta er det betydelige kulturminneverdier, i form av gruveanlegg og bebyggelse fra etterkrigstida. De fleste av disse kulturminnene har ikke har noe formelt vern. Det er derfor en viktig utfordring å definere hva som bør bevares, og samarbeide med eierne om dette.

Forurensning og avfall. Selv om forurensningssituasjonen på Svalbard domineres av langtransportert forurensning, bidrar også utslipp fra lokale kilder, særlig i områdene omkring nåværende og tidligere bosettinger og gruver. Det er utslipp fra kraftproduksjon og avrenning av miljøgifter fra gamle fyllinger, gruvetipper og forurenset grunn som representerer de største utfordringene.

Regjeringen ser det som svært viktig at lokale forurensningskilder bringes under forsvarlig kontroll, slik at påvirkningen på miljøet blir minimal utenfor de aktuelle kildenes umiddelbare nærhet. I Ny-Ålesund er forsknings- og overvåkingsaktiviteten avhengig av at den lokale menneskeskapte påvirkningen holdes på et meget lavt nivå. Utslippene fra bosetting og annen aktivitet i dette området må derfor begrenses til et minimum.

Statens forurensningstilsyn (SFT) har gitt utslippstillatelser til kulldriften i Svea Nord-gruva, og har planer om å innlemme gruvedriften i Longyearbyen i denne, slik at tillatelsen regulerer all norsk kullgruvedrift på Svalbard. Det er gitt en tilsvarende tillatelse til kullkraftverket i Longyearbyen med krav om rensing av flere komponenter. SFT har også varslet Trust Arktikugol i Barentsburg om at drift av energiverket der vil kreve en tilsvarende tillatelse som er gitt energiverket i Longyearbyen.

På noe lengre sikt vil det måtte foretas betydelige ny-investeringer i produksjon og fordeling av kraft og varme i Longyearbyen. For nærmere

omtale av dette, se kap 10.1.3 Særlig om energiforsyningen.

For de aller fleste lokalitetene med forurenset grunn på Svalbard, er tiltak allerede gjennomført eller forureningsfaren under kontroll. For de lokalitetene der det fortsatt vil pågå aktivitet kan ikke status avklares før aktiviteten stanser. For de øvrige lokalitetene vil situasjonen nå bli vurdert. Der det ansees nødvendig, vil det bli stilt krav til opprydding og gjenoppretting. Arbeidet skal etter planen avsluttes i løpet av 2010.

Sysselmannen og Statens forurensningstilsyn startet i 2008 arbeidet med å få bort mest mulig av de lokale kildene til PCB-forurensning på Svalbard. Det såkalte PCB-prosjektet har som mål å kartlegge kilder til PCB i alle bosettingene på Svalbard og å samle inn slike kilder for forsvarlig destruksjon. De største utfordringene er i Barentsburg og Pyramiden, og det er etablert et svært godt samarbeid med det russiske gruveselskapet Trust Arktikugol. Utfasingen av kondensatorer med PCB fra lysarmaturer er ferdig i de norske bosettingene. Oppryddingen i Barentsburg og Pyramiden og kontroll med at utfasingen av PCB er ferdig, skal slutføres i 2009. Mulighetene for å bruke de praktiske erfaringene fra prosjektet som utgangspunkt for internasjonale samarbeidsprosjekter om PCB-utfasing vil bli nærmere vurdert.

Miljømyndighetene vil også avklare hva som bør skje med påviste PCB-holdige fasader i bygg og forurenset grunn på Svalbard. Miljømyndighetene vil i denne sammenheng etablere et samarbeid med byggeierne og gi pålegg om tiltak der det ansees nødvendig.

7.4.5 Nominasjon av Svalbard som verdensarvområde

Utfordringer

Unesco har signalisert tydelig interesse for at Norge vurderer Svalbard som del av den såkalte verdensarvlisten under konvensjonen om verdens

kultur- og naturarv. På bakgrunn av faglig tilråding fra Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren ble Svalbard i juni 2007 oppført på Norges tentative liste over områder statsparten vil vurdere å nominere til verdensarvlisten de kommende år. Det arbeides nå videre med å utrede Svalbard som mulig verdensarvområde. I denne prosessen vil man se nærmere på de ulike begrunnelser for en eventuell verdensarvstatus og hvilke områder som dermed vil kunne være aktuelle. Man vil også utrede konsekvensene av et eventuelt forslag for ferdsel, reiseliv og lignende.

At et område får verdensarvstatus medfører ingen selvstendige restriksjoner på utnyttelsen av området, men det er en forutsetning for oppføring på verdensarvlisten at de områder og verdier som har begrunnet oppføringen er gitt tilstrekkelig vern etter nasjonal lovgivning. En verdensarvstatus kan også føre til økt internasjonal oppmerksomhet mot Norges forvaltning av områdene.

Svalbard har viktige naturverdier knyttet til uberørthet, landskap og biologisk mangfold, inkludert rike forekomster av sjøfugl og sjøpattedyr med verneverdi på internasjonalt nivå. De kulturhistoriske verdiene representerer mange nasjoners virksomhet gjennom mer enn 400 år på en måte som neppe finnes samlet noe annet sted. Det er summen av disse kvalitetene som gjør Svalbard unik, og som kan begrunne en verdensarvstatus, og som derfor vil være det naturlige utgangspunkt for avgrensning av et mulig fremtidig verdensarvområde.

Verdensarv er en merkevare med stor tiltrekningskraft i reiselivet. Selv om Svalbard allerede i dag er et svært ettertraktet reisemål, må det tas høyde for at området vil få enda større interesse og at tilstrømming av turister vil kunne øke ved en oppføring på verdensarvlisten. Verdensarvstatus vil derfor kunne være viktig for utviklingen av reiselivet på Svalbard, samtidig som en slik status vil kunne medføre et økt press på ferdsel i sårbare områder.

8 Kunnskap, forskning og høyere utdanning

8.1 Innledning

Svalbard er den mest forskningsintensive delen av Norge, og også den mest internasjonale. Forskere har i flere hundre år søkt til Svalbard, som i nyere tid er blitt lett tilgjengelig kommunikasjonsmessig og kan tilby gode levevilkår for kortere eller lengre opphold. De siste tiårene er det investert store ressurser i tung infrastruktur for forskning og overvåking, dels fra norsk side, dels ved internasjonal innsats. I Longyearbyen er verdens nordligste universitetsstudier etablert. Norge er i dag vertsna-sjon for forskningsinstitusjoner fra 20 land med mer eller mindre permanent nærvær på Svalbard. Enkelt sagt er kunnskap blitt en hovednæring for det høyarktiske øysamfunnet. Samtidig er dette en «næring» som forutsetter at områdets særegne villmarksnatur bevares. Store områder på Svalbard er vernet og et viktig formål med vernet er nettopp å sikre store, i det vesenlige urørte referanseområder for forskningen. I tillegg fikk Svalbardloven i 2004 en egen bestemmelse om begrensninger i virksomhet som vil kunne være til skade for forskningsaktivitet i bestemte områder av spesiell verdi for forskningen.

Arktisk forskning har tradisjonelt sin tyngde i naturvitenskapene, og er av avgjørende betydning for klimaforskningen. Endringer i miljøforhold skjer raskere og mer synbart i Arktis enn på lavere breddegrader. Med dette blir Svalbard et unikt område for studier av fysiske og biologiske prosesser ved slike endringer, og gir Norge et særskilt ansvar for å fremme kunnskap om vår tids fremste globale utfordringer. Svalbard har dessuten svært gode forhold for naturvitenskapelig grunnforskning innenfor flere felt, og kulturminner av betydning for europeisk historieforskning knyttet blant annet til fangst og vitenskapelig virksomhet. Svalbards beliggenhet har åpnet for unike atmosfæriske studier og satellittovervåking. Havområdene omkring, som er beite- og oppvekstområder for en lang rekke marine arter, har også stor forskningsmessig betydning, ikke minst i lys av de pågående klimaendringene. Det er f.eks. fortsatt liten kunnskap om hvordan marine arter reagerer på endringene.

Internasjonalt engasjement og samvirke med norske forskere er svar på slike grunnleggende forhold, og vises senest innenfor rammen av Det internasjonale polaråret 2007–2008. Det største polarforskningsprogram noensinne samler forskere fra mange land om problemstillinger av betydning for en felles fremtid. Norge bidrar med en vesentlig satsning innenfor Polaråret, delvis med virksomhet lagt til Svalbard. Dette forteller også at norsk forskning i og om Arktis står seg godt i det globale kunnskapssamfunnet. Samtidig skaper styrket norsk innsats i Antarktis, blant annet ved utbyggingen av forskningsstasjonen Troll til helårsstasjon, nye muligheter for norsk polarforskning. Dette åpner for komparative studier mellom de to polarområdene, og en videreutvikling av områder der norsk forskning har særlige fortrinn.

Polarforskningen har økt i betydning de senere årene, ikke minst som følge av klimaendringene. Samtidig er kunnskapen om klimautviklingen i Arktis begrenset. Det er et stort paradoks at klimamodellene i Arctic Climate Impact Assessments (ACIAs) studie forutså et delvis isfritt Polhav i midten av dette århundret, mens de siste års observasjoner viser at denne situasjonen allerede langt på vei er inntruffet. Mangelfull kunnskap kan sees i sammenheng med at datagrunnlaget i Arktis er dårlig og at klimamodellene for Arktis er svakt utviklet. Videre vil aktivitetsnivået i Arktis, det være seg turisme, skipsfart, petroleumsvirksomhet eller fiske, trolig øke i årene som kommer. Dette skaper behov for mer kunnskap for å få bedre værmeldinger, bedre varsling av is og isfjell, bedre sikkerhet og beredskap samt kompetanseoppbygging innen satellittovervåking. Forskning og overvåking på Svalbard vil bidra til mer kunnskap på alle de ovennevnte områdene.

8.2 Hovedmål

Regjeringens politikk for forskning og utdanning på Svalbard har ulike dimensjoner. På grunn av virksomhetens voksende omfang og det internasjonale nærværet blir denne politikken et stadig viktigere element i forvaltningen av øygruppen. Den er videre en vesentlig del av regjeringens

nordområdestrategi, som legger til grunn at kunnskap er selve «navet» i satsingen. Endelig er den en helt sentral side ved den overordnede nasjonale politikken for forskning og høyere utdanning, som blant annet vektlegger kvalitet, internasjonalisering og utnyttelse av nasjonale fortrinn. Regjeringen understreker følgende hovedmål for politikken:

- Forskning og høyere utdanning skal være en viktig del av norsk virksomhet på Svalbard i årene fremover.
- Svalbard skal videreutvikles som plattform for internasjonal forskning, høyere utdanning og miljøovervåkning. Øygruppens infrastruktur og unike forskningsmuligheter skal utnyttes enda bedre enn i dag. Infrastrukturen må suppleres med tiltak som ytterligere styrker Svalbards posisjon innenfor internasjonal kunnskapsutvikling.
- Norge skal være en sentral aktør innenfor kunnskapsutvikling på og om Svalbard, ikke bare tilrettelegger. En faglig ledende rolle må særlig sikres gjennom tyngde og kvalitet i norsk polarforskning.
- All aktivitet skal være i tråd med et overordnet hensyn til miljøet. Forskning innenfor klima/miljø er et naturlig fokusområde, og denne forskningen er selv avhengig av at området i størst mulig grad bevares uberørt av lokal påvirkning.

8.3 Status og utviklingstendenser

8.3.1 Grunnlagsinvesteringer

Institusjonelt nærvær og annen infrastruktur av betydning for forskning er særlig knyttet til Ny-Ålesund og Longyearbyen, med en viss arbeidsdeling mellom de to bosettingene. Tungt vitenskapelig utstyr for måling og overvåkning, tildels med internasjonal innsats, er etablert begge steder.

Ny-Ålesund er i dag definert som en «grønn» forskningsstasjon, og skal fungere som et naturvitenskapelig laboratorium. Annen næringsvirksomhet i og omkring Ny-Ålesund skal tilpasses de rammer som forskningsvirksomheten setter. De fleste utenlandske forskningsstasjonene er etablert i Ny-Ålesund. Der har også Norsk Polarinstittutt og Statens kartverk stasjoner. Det er Kings Bay AS som er ansvarlig for infrastruktur og tjenester i Ny-Ålesund. Selskapet har til oppgave å legge til rette for norsk og internasjonal naturvitenskapelig forskning og miljøovervåkning på stedet og i området omkring. Longyearbyen var som administrativt sentrum det naturlige sted for opprettelsen av Uni-

versitetsstudiene på Svalbard i 1993 (UNIS; nå Universitetscenteret på Svalbard AS), og generelt for virksomhet som krever gode kommunikasjoner og et omfattende tjenestetilbud. Ut fra ulike forutsetninger har begge bosettingene gjennomgått en viktig utbyggings- og utviklingsprosess de senere år. For nærmere omtale av investeringer knyttet til forskning, utdanning og overvåkning, se boks 8.1.

Boks 8.1 – Investeringer knyttet til forskning, utdanning og overvåkning

De store investeringene av betydning for forskning, utdanning og overvåkning har funnet sted etter 1990. I første omgang gjaldt det f.eks. opprettelsen av UNIS, etablering av store radaranlegg nær Longyearbyen for studier av nordlyset og andre vekselvirkninger mellom sola og jorda, Norsk Romsenters etablering av SvalSat nær Longyearbyen for satellittkommunikasjon, SvalRak i Ny-Ålesund for oppskyting av vitenskapelige raketter, ferdigstillelse og åpning av en rekke forskningsstasjoner i Ny-Ålesund, etablering og senere nybygg av målestasjon på Zeppelinfjellet, også ved Ny-Ålesund.

Investeringene har fortsatt det siste tiåret, og speiler både norsk og internasjonal interesse for Svalbard som forskningsplattform og kunnskapssenter. Fiberoptisk kabel fra Longyearbyen til fastlandet var klar i 2003/2004. UNIS er blitt videre utbygd. Svalbard Forskningspark ble åpnet i 2006, og har både norske og utenlandske leietakere. I 2008 åpnet UNIS nordlyslaboratoriet Kjell Henriksen Observatoriet (KHO) nær Longyearbyen.

I Ny-Ålesund ble Marinlaboratoriet ferdigstilt i 2005. Da India offisielt åpnet sin forskningsstasjon i Ny-Ålesund sommeren 2008, var det som det tiende landet i rekken, etter at gammel bygningsmasse var blitt satt i stand til forskningsformål de senere år. Institusjoner fra Norge, Japan, Sør-Korea, Kina, Nederland, Tyskland, Frankrike, Italia og Storbritannia hadde tidligere etablert egen stasjon på stedet. I statsbudsjettet for 2009 er det satt av 25 mill. kroner til bygging av nytt kraftverk i Ny-Ålesund, der den gamle kraftstasjonen har vært den største forurensningskilden. Investeringen i nytt kraftverk i regi av Kings Bay AS er et viktig bidrag til konsolidering av Ny-Ålesund som miljøvennlig forsknings-senter.



Figur 8.1 Universitetscenteret på Svalbard og Svalbard Forskningspark.

Foto: Nils Petter Dale/UNIS

Eksakte tall for norske og utenlandske investeringer i forskningsinfrastruktur foreligger ikke. Norske investeringer i forskningsinfrastruktur på Svalbard etter 1990 anslås imidlertid til noe over 1 mrd. kr., mens utenlandske investeringer anslås til vel 0,5 mrd. kr. i samme periode.

8.3.2 Det faglige nærværet

Begrepet «polarforskning» omfatter virksomhet både i Arktis og Antarktis, og regnes som en del av innsatsen innenfor ulike vitenskapelige disipliner. Generelt kan vi si at polarforskningen tar utgangspunkt i materiale og fenomener om og i polare områder. Norge har lange tradisjoner innen polarforskning, særlig i Arktis, og regnes som en tung forskningsnasjon på dette feltet. Målt etter antall vitenskapelige artikler, bidrar Norge med 6 pst. av total kunnskapsproduksjon innenfor polarforskningen, mot et bidrag på 0,6 pst. av verdens samlede vitenskapelige produksjon. En betydelig del av norsk polarforskning er naturlig nok forankret på Svalbard, enten utført på øygruppen eller basert på materiale innhentet derfra. Internasjonalt er forskning med tilknytning til Svalbard blitt stadig viktigere, og forskere fra norske institusjoner står for noe under halvparten av virksomheten. De viktigste indikatorene er her både vitenskapelig publisering og antall forskerdøgn. Samlet sett har norsk polarforskning hatt en vesentlig økning i løpet av det siste tiåret; det samme gjelder den internasjonale satsingen totalt.

Det er i første rekke UNIS og Norsk Polarinstitutt som gir norsk forskning og kunnskapsproduksjon tilhold på Svalbard. Hovedtyngden av den norske forskningen er nå knyttet til Longyearbyen og området omkring. UNIS står alene for godt og vel halvparten av årsverkene innenfor forsknings- og utdanningssektoren i vid forstand, og godt over halvparten av disse – rundt 200 – er igjen norske. En viktig del av forskningen på Svalbard finner sted i Ny-Ålesund, hvor en rekke utenlandske forskningsinstitusjoner er etablert. I tillegg har russiske og polske institusjoner virksomhet i hhv. Barentsburg og Hornsund. Norsk virksomhet i Ny-Ålesund er spesielt knyttet opp mot Norsk Polarinstitutt forskningsstasjon (Sverdrupstasjonen), luftmålestasjonen på Zeppelinfjellet og Marinlaboratoriet, foruten på utskytnings- og målestasjoner.

8.3.3 Et strategisk mangfold

Institusjoner som Norsk Polarinstitutt, Kings Bay AS og UNIS har på forskjellig måte strategiske funksjoner i det kunnskapspolitiske landskapet. Med tiden er det blitt et stadig større behov for organisatoriske løsninger som fremmer økt samvirke mellom de norske aktørene på Svalbard, og mellom norske og utenlandske interesser. Norges forskningsråd har siden rådet ble opprettet vært tillagt oppgaver av betydning for virksomheten i Arktis. Kartlegging, miljøovervåking og forvaltningsrettet forskning i polområdene ivaretas i første rekke av Norsk Polarinstitutt, som også er råd-

Boks 8.2 – Universitetscenteret på Svalbard

På slutten av 1990-tallet hadde UNIS 30 ansatte og en omsetning på like mange millioner kroner. Ved inngangen til 2009 har UNIS 75 ansatte og budsjetterer med 110 millioner i omsetning. UNIS tilbyr undervisning til nærmere 400 studenter fra 25 land. Om lag 160 gjesteforelesere og deltidsansatte (professor II) bidro til undervisningen ved UNIS i 2008. Studenttallet inkluderer et økende antall stipendiater på doktorgradsnivå.

Ansatte og studenter ved UNIS representerer totalt sett i overkant av 200 årsverk som alle bor og virker i Longyearbyen. Inkludert ansattes familier utgjør UNIS ca. 15 pst. av Longyearbyens befolkning. Inkludert deltidspersonell og direkte og indirekte ringvirkninger antas UNIS å representere mellom 20 pst. og 25 pst. av Longyearbyens befolkning.

UNIS er i hovedsak finansiert gjennom statlige bevilgninger. I 2009 representerer bevilgninger fra departementet ca. 75 pst. av selskapets inntekter. Resterende midler kommer i hovedsak fra Norges forskningsråd og fra privat næringsliv. Volumet av eksternt finansiert forskning og utdanning ved UNIS ble mer enn tredoblet fra 2006 til 2009 og har passert 25 mill. kroner per år.

UNIS gir studietilbud og driver forskning med utgangspunkt i Svalbards geografiske plassering i et høyarktisk område og de fortrinn dette gir. Her er fire studieretninger: Arktisk biologi, arktisk geologi, arktisk geofysikk og arktisk teknologi. Undervisningen foregår på engelsk, og omlag halvparten av studentene kommer fra andre land enn Norge. Dette er i tråd med forutsetningene da senteret ble etablert. UNIS er ikke akkreditert som universitet, men hviler akkrediteringsmessig på de fire universitetene som opprinnelig opprettet senteret. Emnene det undervises i, inngår i ordinære studieløp frem til grader på bachelor-, master- og doktorgradsnivå ved et av fastlandsuniversitetene. Slik sett fungerer UNIS som en arktisk feltstasjon for fastlandsuniversitetene som spesialiserer seg på grunnforskning og utdanning innen de høyarktiske disipliner. Det forutsettes at UNIS samarbeider med andre kunnskapsinstitusjoner nasjonalt og internasjonalt, og med samfunns- og næringsliv.

giver for sentralforvaltningen og Sysselmannen i polare spørsmål. Instituttet har en omfattende virksomhet på Svalbard, med blant annet forskning og drift av forskningsstasjoner, miljøovervåkning og drift av målestasjoner, topografisk og geologisk kartlegging og miljørettet kunnskapsformidling. Polarinstituttet gir også norsk og utenlandsk forskningsvirksomhet som deltar i fellesprosjekter, tilgang til instituttets infrastruktur. Videre har instituttet bilaterale avtaler eller «Memoranda of understanding» om samarbeid innen polarforskning med motparter i en rekke land, og har også et nært samarbeid med norske forskningsmiljøer.

I egenskap av grunneier i Ny-Ålesund fikk Kings Bay AS på 1990-tallet en endret formålsparagraf, som ga det gamle gruveselskapet nye oppgaver av stor betydning for den faglige virksomheten. Selskapets hovedoppgave har etter dette vært å se til at infrastruktur- og tjenestetilbudet i og omkring bosettingen gagnar Ny-Ålesund som arena for norsk og internasjonal naturvitenskapelig forskning og miljøovervåkning, og er i takt med forsker-

nes behov, norske myndigheters krav, og den tekniske utviklingen. Kings Bay AS har også som oppgave å fremme et nært og godt samarbeid mellom forskere og institusjoner med base her.

UNIS har i løpet av sin femtenårige levetid ekspandert som senter for arktiske studier, og har fått en vesentlig plass på kunnskapsplattformen Svalbard. Både undervisning og forskning er styrket, herunder virksomhet med eksternt finansiering. Senterets engasjement i nordlyslaboratoriet Kjell Henriksen Observatoriet (KHO), forskningsfartøy, Forskningsparken, EISCAT, kullvirksomheten i Svea, Ny-Ålesund, Barentsburg og Hornsund i samarbeid med lokale aktører og senest overtakelsen av radarsystemet SPEAR fra tidligere eier University of Leicester, er noen eksempler på en aktiv og utadvendt virksomhet, både nasjonalt og internasjonalt, og et ønske om å være en sentral strategisk aktør. Studenter og ansatte ved UNIS utgjør også en stadig viktigere del av lokalsamfunnet Longyearbyen.

Som myndighetenes sentrale institusjon for finansiering og koordinering av norsk forskning, og for forskningspolitisk rådgivning, har Norges forskningsråd viktige oppgaver også på Svalbard. Forskningsrådet opprettet i 1993 Nasjonalkomiteen for polarforskning, som blant annet skal bidra til at nasjonale ressurser og logistikk samordnes bedre. Nasjonalkomiteen utarbeider strategiske planer for polarforskningen, og bistår i rådgivning overfor Det interdepartementale polarutvalg og andre forvaltningsorganer. De største polarrelaterte satsinger finansieres gjennom Forskningsrådet; f.eks. norsk deltagelse i Det internasjonale polaråret.

Norges forskningsråd opprettet i 1998 Svalbard Science Forum (SSF) som et instrument for koordinering av forskningen på Svalbard. Et nytt SSF, med forsterket mandat, ble oppnevnt av Det interdepartementale polarutvalget i 2005. I henhold til mandatet skal SSF ivareta både faglig koordinering og praktisk tilrettelegging av forskningsvirksomhet, norsk så vel som internasjonal. Svalbard Science Forum skal videre ivareta informasjonsvirksomhet om forskning på Svalbard, blant annet gjennom det oppgraderte databasesystemet RiS (Research in Svalbard). RiS inneholder nå nødvendig informasjon for forskere som ønsker å arbeide på Svalbard, inkludert en prosjektdatabase med en godt utviklet søkefunksjon.

Til forskning i felt som medfører ferdsel over store deler av øygruppen, må det innhentes tillatelse fra Sysselmannen, som bl.a. stiller krav om registrering i RiS-databasen ved innvilgelse av slik tillatelse. Totalt sett har utviklingen av databasesystemet allerede forbedret oversikten over forskningsvirksomheten på Svalbard, til gagn både for myndigheter og forskningsmiljøer, og har åpnet for en noe bedre samordning av denne virksomheten.

Både i Ny-Ålesund og Longyearbyen er det dannet egne samarbeidsfora. Ny-Ålesund Science Managers Committee (NySMAC) går tilbake til 1994, og samler representanter for alle institusjoner med permanente stasjoner og større forskningsprosjekter på stedet. Norsk Polarinstitutt ivaretar sekretariatsfunksjonen. NySMAC skal bidra til at eksisterende og planlagte forskningsprosjekter ikke kommer i konflikt med hverandre, samt til utvikling og god utnyttelse av infrastruktur og tekniske løsninger. Longyearbyen Science and Education Forum (LySEF) ble opprettet i 2008, med det formål å fremme Longyearbyen som base for forskning og utdanning. Dette skal skje ved koordinering og ulike samarbeidstiltak. UNIS ivaretar sekretariatsfunksjonen.

8.3.4 Grenseløst samvirke

Svalbard er blitt en møteplass for regjeringens internasjonale kontaktnett, der en prioritering av klimarelatert forskning og samarbeid har en fremtredende plass. Studietur Nord og Svalbardkurset har gjennom tre tiår bidratt til å bevisstgjøre og lære opp deltakerne i arktiske spørsmål. High North Study Tour har fra og med 2005 blitt arrangert som en årlig studietur på og rundt Svalbard for viktige samarbeidsland og Europakommisjonen. Nordområdespørsmål, også knyttet til forskning, utdanning og overvåking på Svalbard, inngår som en del av dagsordenen i den politiske dialogen med en rekke land. Slike spørsmål står særlig sentralt i samarbeidet med våre nordiske naboer, både bilateralt og i fora som Nordisk Ministerråd, Barentsrådet, og Arktisk Råd. Klimaendringer og andre endringer i Arktis har de senere årene stått høyt på den internasjonale politiske agendaen. Siden 2006 har Norge årlig arrangert et internasjonalt symposium i Ny-Ålesund om endringer i Arktis med deltakelse på høyt nivå fra både forskning, næringsliv og politikk.

Som beskrevet over, har det flernasjonale faglige nærværet og internasjonale investeringer på Svalbard økt vesentlig de senere år. Bilaterale avtaler om forsknings- og utdanningssamarbeid som de senere årene er inngått med Sør-Afrika, Japan, USA, India, Frankrike og Kina, kan også ha betydning for utviklingen fremover.

Innenfor polarforskning spesielt er det lange tradisjoner for forskningssamarbeid mellom norske og russiske institusjoner. Russland står for det nest største antall årlige forskerdøgn på Svalbard (13 pst., mot 47 pst. for Norge). Det er viktig å få til dialog og samvirke mellom forskere i de norske bosettingene og russiske forskere i Barentsburg. UNIS kan vise til gode resultater i arbeidet med å få dette til.

8.3.5 Det internasjonale polaråret 2007 – 2008 (IPY-International Polar Year)

Polarforskning er særlig avhengig av internasjonalt samarbeid. Det tredje internasjonale polaråret, i regi av Det internasjonale vitenskapsråd (ICSU) og Verdens meteorologiorganisasjon (WMO), er det største polarforskningsprogram noensinne. I alt deltar ca. 50 000 forskere fra 63 land. Med en særskilt bevilgning på 320 mill. kr. fordelt over fire år, er Norge blant de største bidragsyterne. Midlene kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Et betydelig antall polarårsprosjekter, både norske og internasjonale, har aktiviteter på Svalbard.

Disse prosjektene vil gi svært interessante data og forskningsresultater og bør derfor videreføres.

Et av målene for den norske satsingen på Polaråret var at den skulle føre til en betydelig økning i varig internasjonalt samarbeid, og i utenlandske forskeres bruk av norsk infrastruktur på Svalbard i samarbeid med norske forskere. Det er allerede klart at denne målsettingen i stor grad er nådd. Polaråret har medført økt bruk av Svalbard. Samtidig er internasjonale nettverk styrket, og nye er etablert.

Satsingen innebærer et viktig nasjonalt løft for polarforskningen, som er et felt der Norge har enestående muligheter til å bidra til den globale kunnskapsutviklingen. Den styrker dermed Norges rolle internasjonalt, ikke minst i samvirke med den infrastrukturen særlig Svalbard har å tilby.

Den norske deltakelsen i Polaråret har med dette bidratt til at regjeringens hovedmål skal kunne nås. Det er viktig at deltakelsen gir varig utbytte for norske forskningsmiljøer, og blant annet bidrar til økt internasjonal bruk av Svalbard også etter at det store programmet er avsluttet. Videreføring av nettverk etablert under Polaråret står sentralt i denne sammenheng. Norge vil også kunne bygge på erfaringene fra denne store programsatsingen i en videre satsing på å utvikle Svalbard som forskningsplattform.

8.4 Utfordringer, muligheter og prinsipper

Fremtidens Svalbard vil i stadig større grad hvile på utvikling, innhenting og formidling av kunnskap. Dette er et hovedperspektiv innenfor regjeringens politikk, som dermed viderefører norsk engasjement i Arktis. Dette engasjementet knytter oss samtidig nærmere til verdenssamfunnet. Det er et arbeid som stiller oss overfor store utfordringer, og åpner for minst like store muligheter dersom utfordringene håndteres på en god måte.

8.4.1 Miljømessige rammer

Økt forskningsaktivitet kan skape konflikter både i forhold til naturmiljøet, og mellom ulike interessegrupper. Generelt vil det være avgjørende å finne en god balanse mellom bruk og vern. Den forskning som utføres, bør være av en slik art at den bare eller best kan utføres på Svalbard, og den må alltid ta hensyn til miljøets sårbarhet. Varsomheten må gå sammen med erkjennelsen av at nettopp kunnskap gjennom forskning er nødvendig for en

forsvarlig forvaltning av villmarksnaturen på Svalbard.

Det er et mål at forsknings- og utdanningsaktiviteter i all hovedsak skal være knyttet til bosettningene og forskningsstasjonene, og benytte etablert infrastruktur. Innenfor denne rammen skal Ny-Ålesund videreutvikles som «grønn» forskningsstasjon, med faglig hovedfokus på klima- og miljøforskning. Samtidig vil virksomhet i felt være et sentralt element både i forskning og utdanning. For at belastningen på natur- og kulturmiljø skal kunne begrenses, må det legges vekt på samordning av praktiske og logistiske sider ved prosjektene. Det er videre viktig å sikre god faglig koordinering mellom prosjekter når det gjelder innsamling av, og forsøk på biologisk materiale. Deling av forskningsdata vil ofte være hensiktsmessig.

Virksomhet i de vernede områdene på øygruppen må ikke være i strid med vernets formål og bestemmelser, og bør som hovedregel begrenses til det som ikke kan foregå andre steder. Samtidig er bevaring av i det vesentlige urørte referanseområder for forskningen som sikrer at påvirkningen fra lokal aktivitet forblir lav, en sentral begrunnelse for vernet. For store deler av øygruppen, f.eks. de to naturreservatene på Øst-Svalbard, er dette hovedformålet med vernet. Bestemmelser om vern, som skal sikre urørt natur og intakte økosystemer, er en viktig del av «infrastrukturen» for Svalbard som forskningsplattform. De vernede områdene er av særlig betydning for studier av effekter på arter og økosystemer av klimaendringer og langtransportert forurensning. Se kap. 7.4.2 for en nærmere omtale av utfordringer som følge av ferdsel i bl.a. disse områdene.

Det er i dag ikke grunn til å tro at forskning på Svalbard medfører ferdsel og øvrig miljøbelastning utover det akseptable. Sysselmanen vurderer det slik, men viser samtidig til at både forskningsvirksomheten og behovet for ferdsel vil øke i tiden fremover, og spesielt i områder som er særlig sårbare og vanskelig tilgjengelige. Dette gjelder i første rekke de østlige naturreservatene. I disse er klimaet rent arktisk, og skiller seg fra de vestlige deler av øygruppen, der Golfstrømmen skaper forholdsvis milde og regnfulle forhold. Klimaendringer, som nå står sentralt innenfor polarforskningen, er langt mer merkbare i det «arktiske» øst enn i det «atlantiske» vest, og dette blir ventelig bestemmende for mange forskeres reiseruter.

Riksrevisjonen er i sin forvaltningsrevisjon av Svalbard, jf. kap. 2.5, opptatt av at det fremskaffes oversikt over all form for ferdsel, også den som er knyttet til forskning. Sysselmanen påpeker samme behov, med henblikk på å klarlegge de

totale miljøeffekter av virksomheten og dette er også drøftet i kap. 7.4.2. Slik kunnskap må ligge til grunn for utviklingen av forvaltningsplanene, og for politikk som utøves ut fra disse. Et mulig virkemiddel er videreutvikling av rapportering og databasesystemer, jf. også omtale under kap. 8.5.6.

8.4.2 Verdt å satse på

Svalbard er blitt et mulighetenes land for utvikling og innhenting av kunnskap. Det vil være en oppgave for norske myndigheter å se til at virksomheten generelt har en faglig profil som bygger på øygruppens spesielle fortrinn.

Både nasjonalt og internasjonalt vil det være rimelig i første rekke å utnytte de muligheter som Svalbard tilbyr klima- og miljørelatert forskning, ikke minst innenfor rammen av det brede felt som polarforskningen dekker, og som har fått økt oppmerksomhet gjennom Polaråret. Dette er områder der norsk forskning har stor kompetanse, og kan spille en ledende rolle. Det samme gjelder den marine forskningen, som også er av vesentlig betydning for kartleggingen av globale klimaendringer, blant annet gjennom studier av isdekke og hav, og hvilke konsekvenser klimaendringene har for de marine ressursene. Marinlaboratoriet i Ny-Ålesund understreker dette, og er i kraft av sin strategiske plassering på randen av Polhavet blitt et sentralt ledd i de marine forskningsnettverkene. I budsjettet for 2009 er det lagt inn 22 mill. kr. til et nytt kompetansesenter for is og klima, knyttet til Norsk Polarinstitut i Tromsø, som også vil være av stor verdi for den klimarelaterte forskningen på Svalbard. I 2008 og 2009 er det bevilget midler til prosjektering av nytt isgående forskningsfartøy, til erstatning for en gammel og delvis utdatert flåte. En endelig avgjørelse i saken kan først fattes i løpet av 2009. Svalbards geografiske plassering under den magnetiske kløft gir unike muligheter for å studere de midlere og øvre lagene av atmosfæren der påvirkningen fra verdensrommet er sterkest. Den gode tilgangen på romrelatert infrastruktur, særlig rundt Longyearbyen, gir mulighet for å studere vekselvirkningen mellom alle lag av atmosfæren og rommet. Prosessene som styrer energioverføring mellom lagene av den polare atmosfæren og mellom atmosfæren og verdensrommet, er viktige for den globale energibalansen og dermed for klimaet på jorda. Forskningsområdet er gjenstand for et bredt internasjonalt samarbeid. 18 universiteter og institutter fra hele verden leier plass i det nye Kjell Henriksen Observatoriet.

Boks 8.3 – Forskning i praksis – øglegraverne

«Hodet var tre meter stort, tennene var lange som slangeagurker. Monstret kunne tatt en Morris Mini i kjeften og nesten slukt den helt.»

Slik beskriver paleontolog Jørn Hurum fra Naturhistorisk Museum, Universitetet i Oslo den 15 meter lange *pliosauren* som ble funnet og delvis utgravd på Svalbard sommeren 2007 og 2008. Populært kalles funnet «Monsterøgla fra Svalbard – Predator X». Funnet beskrives som en verdenssensasjon ettersom den er verdens hittil største og best bevarte *pliosaur*.

Sommeren 2001 gjorde geologilærere under en ekskursjon med studenter fra UNIS, et funn av en rekke sammenhengende knokler av en svaneøgle. Som en oppfølging ble det i 2004 gjennomført utgravninger i regi av Naturhistorisk museum. Like rundt det originale funnet ble 11 skjeletter funnet. I 2007 gravde ekspedisjonen ut det delvise skjelettet av en ny kjempeart.

Det er funnet knokler av ulike marine øgler forskjellige steder på Svalbard, samt fotavtrykk av et 60 millioner år gammelt pattedyr, en *phantodont* og ulike typer dinosaurer. Nyere forskning viser at øgler av mange typer svømte i havet ved Svalbard for 150–140 millioner år siden og var et vanlig innslag i faunaaen i Juraperioden her.

Som et ledd i formidlingen av Svalbards egenart, geologiske historie og den polare naturarv, jobber det prisbelønte Svalbard Museum for at det lages en avstøpning av «Monsterøgla fra Svalbard» som stilles ut på Svalbard Museum i et egnet bygg. Dette vil kunne bli et viktig supplement til museets arbeid som formidler av Svalbards miljø- og kulturhistorie.

Det knytter seg økende interesse til de to naturreservatene på Øst-Svalbard som et særlig viktig referanseområde for klimaforskningen. Havområdet utenfor har kalde strømmer, og stor utbredelse av havis. På land finnes de største isbreene på Svalbard. Her er et typisk høyarktisk økosystem, med en hovedsakelig isavhengig fauna. I henhold til globale og regionale klimamodeller forventes den største temperaturøkningen i dette området. Det antas at en rekke klimarelaterte felter, som f.eks.

oseanografi, glasiologi og biologi, vil være aktuelle for forskning og overvåking på Øst-Svalbard i årene fremover.

Internasjonal polarforskning har de senere år i stor grad blitt vinklet mot det som på fagspråket kalles ESS – Earth System Science, og som skal gi et tverrfaglig perspektiv på jorden som integrert system. Det er vanskelig å forstå hvordan kompliserte systemer virker ved kun å studere enkeltprosesser, og dette gjør det nødvendig med innsikt i vekselvirkningen mellom prosessene. Earth System Science skal fremme en viten som gir slik innsikt. ESS-perspektivet omfatter altså både studiet av enkeltprosesser og forholdet mellom disse, og står særlig sentralt innenfor dagens massive internasjonale satsinger, f.eks. Det internasjonale polaråret. Perspektivet gjør det mulig å se sammenhengene mellom polområdene og kloden forøvrig. Det ligger til grunn for det såkalte SIOS-initiativet – Svalbard integrerte observasjonssystem for Arktis; jf. nærmere omtale under kap. 8.5.1.

Overvåking, kartlegging og etablering av lange tidsserier er av grunnleggende betydning for forskning og forvaltning både på land og i farvannene rundt Svalbard, og har også næringsmessig interesse. På Svalbard har Norge først og fremst en enestående romrelatert infrastruktur, som helt eller delvis ligger til grunn for så ulike typer virksomhet som atmosfærisk forskning, forvaltning av land- og havområder, og kommersiell utnyttelse av meteorologiske data. Generelt vil utvikling og utnyttelse av observasjonssystemene for både rom, hav, land og is være en viktig side ved en kunnskapspolitikk for Svalbard. Den romrelaterte infrastrukturen er så langt den best utbygde, og det er en viktig oppgave å utnytte denne optimalt. Det er fortsatt en utfordring å etablere systemer for en konsekvent og omfattende overvåking av hav, land og is.

Flere norske institusjoner samarbeider om forskning i Svea, bl.a. samarbeider SINTEF og UNIS om forskning relatert til oljesøl. Svea er også arena for teknologisk forskning og utdanning relatert til konstruksjoner i permafrost og operasjoner i isfylte farvann.

Naturvitenskapelig forskning innenfor flere disipliner har fått et arnested på Svalbard. Ny-Ålesund rommer viktige målestasjoner som er avhengig av uberørte omgivelser. Ved Longyearbyen er det etablert store anlegg for satellittovervåking og nedlesing av data, og virksomheten ved UNIS har betydning for fagområder som arktisk geologi, geofysikk og biologi. Det er viktig å sørge for at mulighetene for naturvitenskapelig grunnforsk-

ning på Svalbard mer generelt kan utnyttes fullt ut av både norske og internasjonale miljøer.

Forskning for verdiskapning og næringsutvikling må skje innenfor rammen av særlig strenge miljøkrav i det arktiske området. For Norge har høsting av marine ressurser rike tradisjoner, som regjeringen ønsker å videreutvikle med den nødvendige varsomhet. Det knyttes store forventninger til marin bioprospektering. Marin bioprospektering er ikke en egen næring, men et forsknings- og utviklingsverktøy innenfor teknologiområdet bioteknologi som går ut på systematisk leting etter unike gener, biomolekyler og organismer fra det marine miljø. Dette verktøyet tar sikte på utvikling av produkter for kommersielle eller samfunnsmessige formål. Anvendelsesområdet er bredt; resultater og produkter har potensial innenfor en rekke næringsområder og med globale markedsmuligheter. Som eksempler kan nevnes nye medisiner, ingredienser for smak og næringsinnhold i mat og fôr, enzymer og mikroorganismer til foredling av mat/fôr, samt industriprosesser knyttet til produksjon av tekstiler, cellulose, biomasse/fornybar energi og anvendelse tilknyttet oljeindustrien.

Regjeringen arbeider med en nasjonal strategi for marin bioprospektering. Kravet til spisskompetanse innenfor en rekke felt fordrer at det samarbeides regionalt, nasjonalt og internasjonalt både på forsknings- og næringslivssiden. En satsing på marin bioprospektering der Tromsø vil ha en sentral plass og en naturlig forlengelse til Svalbard, er en del av regjeringens nordområdestrategi.



Figur 8.2 Utgraving av pliosaur.

Foto: Naturhistorisk museum, Universitetet i Oslo

Svalbard er også i noen grad blitt knyttet opp mot en sterk nasjonal og internasjonal oppmerksomhet om fangst og lagring av karbondioksid, og dermed på skjæringspunktet mellom energi/næring og hensynet til miljøet. UNIS har utnyttet de geologiske fortrinnene i Longyearbyen og Adventdalen for å utvikle et feltlaboratorium for CO₂-lagring, i samarbeid med en rekke forskningsinstitusjoner, bedrifter og GASSNOVA.

8.4.3 Kvalitet, arbeidsdeling og samarbeid

Regjeringen ønsker at Svalbard skal være en attraktiv arena for forskere fra hele verden. Samtidig må Norge ikke bare spille rollen som tilrettelegger, men selv være en aktiv deltager i den faglige virksomheten. På mange områder bør representanter for norske institusjoner kunne innta en faglig lederrolle. Dette er viktig både for å bidra til koordinering av virksomheten på Svalbard, og for at denne skal komme norske forsknings- og utdanningsmiljøer til gode. Forutsetningen for at en slik målsetting skal kunne nås, er at de norske miljøene har vitenskapelig tyngde og kvalitet og med dette kan være attraktive samarbeidspartnere for utenlandske kolleger i årene fremover. I denne sammenheng er det en sentral oppgave å sikre rekrutteringen til norsk polarforskning. Særskilte virkemidler og tiltak omtales nærmere under kapittel 8.5.

Norge har gode forskere, men relativt små fagmiljøer. I tillegg fordrer ofte polarforskning særskilte kostnader. Det er derfor svært viktig at ressurser samles, blant annet gjennom en fornuftig arbeidsdeling mellom institusjoner og miljøer, og at disse igjen samarbeider der dette er hensiktsmessig. Innenfor rammen av virksomheten på Svalbard er det av stor betydning at de faglige aktivitetene i henholdsvis Longyearbyen og Ny-Ålesund utfyller hverandre, og samlet sett sikrer en sterk og helhetlig forskningsinnsats. I samråd med Norges forskningsråd har sterke aktører som UNIS og Norsk Polarinstitutt et særlig ansvar for at en slik målsetting skal kunne nås.

Infrastruktur og geografi gjør det naturlig med en noe bredere faglig profil i Longyearbyen enn i Ny-Ålesund. Eksempelvis bør atmosfæreforskning, utnyttelse av jordobservasjonsdata, arktisk teknologi rettet mot geoteknikk, konstruksjoner i permafrost og isdekke prioriteres i Longyearbyen, sammen med naturvitenskapelig arktisk grunnforskning med base i studieretninger ved UNIS, og de mulighetene som satellittstasjonene gir. Forskning i Ny-Ålesund bør konsekvent utnytte stedets særegenhet som et rent, naturvitenskapelig labo-

ratorium innen marine, terrestriske og atmosfæriske forhold. Det arbeides med en felles forskningsplan for Ny-Ålesund og området omkring (foreløpig kalt Kongsfjorden International Research Base – KIRB), som skal omfatte både norske og utenlandske aktører, og der Norge ved Svalbard Science Forum er tiltenkt ansvaret for samordning og iverksetting; jf. kap. 8.5.5.

UNIS spiller en viktig rolle i den del av regjeringens nordområdestrategi som gjelder Svalbard generelt og Longyearbyen spesielt, der institusjonen i stadig større grad preger samfunnsutvikling og visjoner for fremtiden. Senteret bidrar også til at Longyearbyen kan kalle seg et stabilt, helårlig familiesamfunn. Regjeringen ser i utgangspunktet positivt på senterets ambisjoner om å bli et ledende internasjonalt senter for arktiske studier. Utover å ta de nødvendige faglige og budsjettmessige hensyn, må imidlertid senteret vurdere planer om vekst i forhold til miljøet, og til lokalsamfunnets muligheter for å håndtere veksten.

Gitt den sårbare arktiske naturen og Svalbards geopolitiske posisjon, er det viktig at UNIS arbeider for god utnyttelse av etablert infrastruktur og stimulerer til deling av både materielle og immaterielle ressurser. UNIS bør på denne bakgrunn fortsette arbeidet med å etablere partnerskap med norske og utenlandske institusjoner.

UNIS bør fortsatt aktivt søke tilgang til eksterne ressurser og samarbeide med ulike aktører på Svalbard. All slik aktivitet skal være i tråd med selskapets hovedmandat, og bidra til å forsterke og forsvare den arktiske kunnskapsallmenningen. Det er viktig med et godt samarbeid mellom UNIS og utdanningsinstitusjonene på fastlandet, med utgangspunkt i UNIS' spesielle kompetanse og fortrinn.

Virksomheten til Norsk Polarinstitutt har en stor bredde, og en lang historikk på Svalbard. Instituttets erfaring og kompetanse er av stor verdi for andre aktører – fra myndigheter til enkeltforskere. Polarinstituttets samlede kunnskapsbase skal være grunnlaget for instituttets rådgivningsfunksjon. Norsk Polarinstitutt skal fortsatt være synlig på Svalbard, blant annet for å kunne bidra positivt til forvaltningen av miljøet på øygruppen.

Havforskningsinstituttet er den ledende institusjonen på marin forskning i Barentshavet. Instituttet overvåker utviklingen i klima, forurensing og i det marine økosystemet, og har flere lange tidsserier. Havforskningsinstituttet skal fortsatt være den ledende marine institusjonen i Barentshavet, og vil være et vesentlig element i regjeringens nordområdestrategi. Det foreligger en samarbeidsavtale mellom Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt, hvor det slås fast at Havforsk-

ningsinstituttet i hovedsak arbeider i åpne farvann, mens Norsk Polarinstituttts aktivitet i hovedsak foregår i drifisen og den permanente issonen.

8.5 Særskilte virkemidler og tiltak

Regjeringens politikk for styrking av Svalbard som kunnskapscenter blir i stor grad til i dialog med internasjonale partnere. En rekke særskilte virkemidler og tiltak tar sikte på å gjøre Norge til en sterkere aktør i den del av den globale kunnskapsutviklingen som har en særskilt oppmerksomhet mot Svalbard. De omfatter nye satsinger nasjonalt og internasjonalt, videreutvikling av det administrative apparatet for samordning av virksomheten og større vekt på norsk forskningsfaglig kompetanse.

8.5.1 Videreutvikling av Svalbard som internasjonal forskningsplattform – SIOS

Svalbard vil om få år kunne bli selve knutepunktet i europeisk arktisk forskning, med særlig vekt på klimarelaterte observasjonssystemer. Det europeiske strategiforum for forskningsinfrastruktur (European Strategy Forum on Research Infrastructure – ESFRI), har nå inkludert et forslag til prosjekt for utbygging og koordinering av observasjonssystemer på Svalbard i sitt reviderte «veikart» over ny storskala infrastruktur av alleuropeisk interesse. ESFRI ble opprettet i 2002 som et rådgivende organ for Europakommisjonen, og har representanter både fra EU-land og assosierte land som Norge. Det er stor konkurranse om å bli inkludert på «veikartet», som omfatter behov for tung infrastruktur innenfor mange fagområder, fra astronomi og nanoteknologi til samfunnsvitenskap. Det kan med andre ord dreie seg om så ulike installasjoner som f.eks. databaser og bibliotek, radaranlegg og målestasjoner, teleskop, kommunikasjonsnettverk, observatorier og forskningsfartøy.

Det legges stor vekt på at prosjektene presenteres på vegne av flere viktige institusjoner, og angår så mange land som mulig. I 2006 ble 35 prosjekter valgt ut til ESFRIs veikart; Norge har interesser i 11 av disse. I desember 2008 ble veikartet oppdatert for første gang. To norsklede prosjektforslag ble denne gang inkludert. Foruten Svalbardprosjektet dreier det seg om et prosjekt for fangst og lagring av karbondioksid. Her har NTNU/SINTEF ledet arbeidet med utformingen av forslaget.

Svalbardprosjektet går under kortnavnet SIOS (Svalbard integrerte observasjonssystem for Ark-

tis). Søknaden om å komme med på veikartet ble utarbeidet av UNIS, Norsk Polarinstitutt, Norsk Romsenter, Universitetet i Tromsø og Norges forskningsråd. Prosjektet har så langt støtte fra flere tunge institusjoner i syv ulike europeiske land foruten Norge (Tyskland, Frankrike, England, Finland, Polen, Russland og Nederland). Kunnskapsdepartementet har i samråd med andre berørte departementer gitt Forskningsrådet i oppdrag å lede forprosjektfasen. Forskningsrådet vil dermed også få ansvaret for en søknad om støtte til den såkalte «Forberedende fase» over EUs rammeprogram. En egen styringsgruppe er nedsatt, og Utenriksdepartementet og Kunnskapsdepartementet har støttet arbeidet i første fase. Den forberedende fase med midler fra rammeprogrammet varer vanligvis 2–4 år.

SIOS består av to hovedelementer. Det ene elementet går ut på å videreutvikle/utfylle eksisterende observasjonssystemer på Svalbard og i området omkring øygruppen, og organisere disse slik at man får en heldekkende infrastruktur som står for datainnhenting på fire «observasjonsplattformer», innenfor feltene landjord, hav, is og atmosfære. Det andre hovedelementet vil være opprettelse av et felles «kunnskapscenter» i Longyearbyen, som skal lagre og integrere data fra hele den relevante infrastrukturen. Dette vil kunne gi grunnlag for forsknings- og overvåkningssamarbeid, tverrfaglige prosjekter, undervisning og formidling, samt gi bidrag til regionale og globale klimamodeller.

SIOS vil bidra til utnyttelse og videre utbygging av infrastrukturen på Svalbard, med utgangspunkt i et stort internasjonalt prosjekt med norsk ledelse. Det vil bli et viktig virkemiddel i regjeringens arbeid for å nå sine målsettinger innenfor både nordområdestrategien, forvaltningen av Svalbard, og den nasjonale forskningspolitikken. De positive reaksjoner som prosjektet er møtt med internasjonalt, speiler den store interessen for klimarelatert polarforskning generelt. Slik forskning har også stått sentralt under Polaråret. Dette innebærer at SIOS-initiativet vil være en naturlig videreføring av både norsk og internasjonal satsing de senere år. Det vil blant annet bli et knutepunkt i det planlagte SAON (Sustained Arctic Observing Network), et nettverk innenfor rammen av Arktisk Råd, som skal følge opp Polaråret i årene fremover og bidra til å følge opp EUs arktiske strategi, som har forskning og overvåkning som sentrale elementer.

Administrative og juridiske forhold knyttet til permanent organisasjonsmodell, drift og samarbeid med internasjonale partnere på Svalbard, vil bli utredet i Forskningsrådets forprosjekt i 2009.

Det vil være naturlig å trekke veksler på erfaringer fra andre ESFRI-prosjekter, og på det arbeidet som utføres i regi av EU-kommisjonen for å utvikle et juridisk rammeverk for felles europeisk infrastruktur. Det er imidlertid allerede nå rimelig å anta at et eventuelt SIOS vil bli en egen internasjonal organisasjon med sete i Forskningsparken i Longyearbyen.

8.5.2 Overføring av data

Ny-Ålesund inngår i et globalt forskningsnettverk bestående av 25 forskningsstasjoner med såkalte VLBI-antennene (Very Long Base-line Interferometry-antennene). Dette er store radioteleskoper som gir svært nøyaktige data om jordens bevegelser i solsystemet, samtidig som dataene benyttes til å overvåke jordrotasjonen og bevegelsene til jordens kontinentalplater. Slike data muliggjør vitenskapelig arbeid av stor betydning innen klimaforskning oseanografi, astrofysikk og geofysikk. Ny-Ålesund er en viktig del av det globale VLBI-nettverket på grunn av sin beliggenhet nær nordpolen. Stasjonen fungerer som et sentralpunkt for alle stasjoner på den nordlige halvkule.

Ny-Ålesund er i dag knyttet til omverdenen gjennom et radiolinjesamband til Longyearbyen. Dette sambandet har imidlertid begrenset kapasitet og det kan derfor være aktuelt å vurdere mulige løsninger for å øke datakapasiteten mellom Ny-Ålesund og Longyearbyen i tiden fremover

8.5.3 Tidsserier for overvåking og forskning – Øst-Svalbard

De mest uberørte delene av Svalbard vil være av særlig interesse for forskning og overvåking i årene fremover, jf. omtale av de østlige naturreservatene under kap. 8.4.1. Siden området har vært så lite besøkt, mangler også en heldekkende basisundersøkelse for langsiktig overvåking, som vil gjøre det mulig over tid å kartlegge endringer i fysiske, kjemiske og biologiske forhold. Utviklingen av Øst-Svalbard og havområdene rundt som arena for høyteknologisk miljøovervåking, er en langsiktig oppgave, og må bygge på en gjennomarbeidet plan.

8.5.4 Polar rekruttering

Dersom norsk polarforskning skal kunne opprettholde sin posisjon, og videreutvikles på sentrale områder, er det nødvendig med satsing på rekruttering av yngre forskere, og også på utdanning av teknisk personale. Behovet gjelder situasjonen

innenfor realfagene generelt, og forsterkes av at både universitetene og forskningsinstituttene står foran en periode med stor avgang fra toppstillinger innen polarforskningen. I tillegg kommer at kostnadene til reise og logistikk på de relevante fagområdene ofte er betydelige.

Regjeringen ønsker å styrke rekrutteringen til forskning, særlig innen MNT-fagene (matematiske, naturvitenskapelige og teknologiske fag). Regjeringen regner også med at den økte internasjonale virksomheten i polarområdene, og de mulighetene den skaper for faglige kontakter, vil kunne stimulere rekrutteringen. Det vil være viktig å forhindre at kostnadene ved reise, opphold og logistikk begrenser utnyttelsen av den gode infrastrukturen for forskning og utdanning som vi finner på Svalbard.

En ordning med egne stipendier til dekning av særlige utgifter ved arktisk feltforskning har eksistert i en årrekke, i en første fase i regi av Norsk Polarinstitutt. I 2006 kom det til midler via Norges forskningsråd. Ordningen administreres av Svalbard Science Forum i samråd med Norsk Polarinstitutt, som i 2007 finansierte henholdsvis 1,2 mill. kr. og 0,5 mill. kr. til denne type tiltak. Det er stor interesse for ordningen, og det hevdes at kun omlag halvparten av de beste søkerne har kunnet tilgodeses. Norges Forskningsråd går inn for en betydelig styrking, og endring av regelverket for mottagelse av støtte, slik at det også kan omfatte utenlandske institusjoner, eventuelt i samarbeid med norske. For 2009 er det lagt inn en mindre engangsbevilgning over Norges Forskningsråds budsjett til økning av denne type aktivitet. Regjeringen mener det er grunnlag for å vurdere en mer varig styrking av ordningen, som i tillegg til norske søkere, bør kunne omfatte søkere fra utenlandske institusjoner. Det bør også være mulig for UNIS å søke midler til merutgifter ved feltarbeid i Ny-Ålesund.

Stipendordningen bidrar til økt rekruttering, og medfører både nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Det gir også Norge muligheter til å styre forskningsaktivitetene ved å lage tildelingskriterier som krever at synergier skapes, overlapping unngås, kunnskapshull tettes, og at infrastrukturen utnyttes bedre året rundt – det vil si også i vinterhalvåret.

Studietilbudet ved UNIS er del av studieplanene på fastlandsuniversitetene og UNIS har som særlig oppgave å utdanne forskere på arktiske forhold. Fastlandsinstitusjonene må i så høy grad som mulig utnytte det fortrinn UNIS representerer i rekrutteringen til norsk polarforskning. Det bør også vurderes ordninger som kan knytte bånd mel-

lom fag- og studentmiljøene ved UNIS og miljøer knyttet til utenlandske forskningsstasjoner på Svalbard.

8.5.5 Bilateralt og multilateralt samarbeid

Internasjonalt forskningsfaglig nærvær og internasjonale investeringer i forskning og forskningsinfrastruktur på Svalbard har som nevnt økt betydelig de senere år. Gjennom å delta i internasjonalt forskningssamarbeid på Svalbard kan Norge sikre kvalitet og fornyelse i egen svalbardrelevant forskning, hente hjem kunnskap fra den internasjonale forskningsfronten og dele risiko og kostnader ved investeringer i blant annet infrastruktur.

Det er i dag iht. en norsk–russisk avtale øremerkede midler til forskningssamarbeid mellom norske og russiske forskningsinstitusjoner på Svalbard. Disse midlene, 3 mill. kr. per år, deles ut til norske institusjoner som samarbeider med russiske forskere på Svalbard. Midlene er av stor betydning for samarbeidet mellom de to landene. Regjeringen vil vurdere om lignende ordninger kan etableres med andre land. Det vil være en fordel om midlene kan brukes av flere land samtidig.

8.5.6 Øremerket for Svalbard

Norges rolle under Polaråret hviler på en betydelig økonomisk satsing over flere år, og er et godt eksempel på hva vi kan oppnå. Regjeringen vil jobbe for at arven fra Polaråret ivaretas og videreutvikles etter at programperioden utløper. Erfaringene med enkelte mindre satsinger rettet direkte mot Svalbard, f.eks. gjennom arktiske stipend og strategiske midler til internasjonalt samarbeid, er også positive.

Generelt er øremerking av midler til virksomhet på og omkring Svalbard et viktig bidrag til utnyttelse av den kapasiteten øysamfunnet tilbyr. Av mulige nye tiltak kan nevnes programmer som Norge kan ta initiativet til, og som internasjonale aktører kan inviteres til å delta i med sine midler og sine prosjekter. Denne type samfinansierte satsninger er så langt på tegnebrettet under navnet «flagship programmer», og har blant annet vært drøftet som et mulig virkemiddel i utviklingen av Ny-Ålesund som forskningssenter. Når det foreligger enighet mellom ulike aktører om tema og andre faglige spørsmål, vil Norge ved Forskningsrådet kunne vurdere forslagene og eventuelt gå inn for øremerking av midler til et eller flere programmer. Det bør være et krav at det etableres samarbeid med minst ett land – helst flere – som også bidrar økonomisk.

Et eget «svalbardprogram» – eller flere programmer – av denne art skal ikke være til hinder for at forskningsmiljøene også kan søke om midler til svalbardrelatert forskning over andre relevante programsatsninger.

8.5.7 Koordinering i mangfoldet

Med økt aktivitet er behovet for en styrking av både praktisk og faglig koordinering blitt mer påtrengende. Når det gjelder praktisk/logistiske spørsmål, har Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon av Svalbard ønsket en bedre oversikt over forskning generelt samt ferdsel knyttet til denne virksomheten, og har understreket betydningen av praktisk samordning for i størst mulig grad å skåne miljøet. Databasesystemet Research in Svalbard (RiS) innebærer flere skritt fremover på dette feltet; jf. omtale under kap. 8.3.3.

I medhold av svalbardmiljøloven må Sysselmannen gi tillatelse til ferdsel og ulike typer forskning i felt. Ved aktiv bruk av RiS-databasen, og i samarbeid med SSF og Norsk Polarinstitutt, bør Sysselmannen fortsatt ivareta de oppgavene som ligger til kontoret i dag, og holde fast ved de kriterier som benyttes ved behandling av forskningssøknader.

Sysselmannen har begrenset mulighet for å foreta faglige vurderinger av forskningssøknader. Så langt har Norsk Polarinstitutt vært en svært verdifull rådgiver når faglig skjønn skal utvises og interesser avveies. Økt aktivitet særlig i de sårbare verneområdene, medfører ventelig et behov for styrking av den forskningsfaglige funksjonen ved søknadsbehandlingen.

Regjeringen mener at det må være mulig å imøtekomme slike behov ved å bygge på de institusjoner man har på Svalbard, og at disse må settes i stand til å møte fremtidige utfordringer. Det mest naturlige vil være å se den praktiske koordineringen av forskningen i forbindelse med en generell styrking av Norges Forskningsråds nærvær gjennom Svalbard Science Forum. SSF forvalter allerede RiS-portalen, som bl.a. vil kunne synliggjøre hvor på øygruppen forskningsaktivitet og ulike former for relevant ferdsel pågår til enhver tid. En slik løsning innebærer altså at viktige sider ved dagens ansvarsfordeling opprettholdes, men at SSFs rolle som støtte for Sysselmannens arbeid gjøres tydeligere. I kraft av fagkompetanse og eget ansvar for forskningslogistikk må Norsk Polarinstitutt fortsatt være en viktig samarbeidspartner.

Norges forskningsråd har fått et stadig større ansvar for finansiering av svalbardrelatert forskning, senest gjennom norsk innsats innenfor

Polaråret, men uten at dette gir seg utslag i vesentlig større nærvær og synlighet på Svalbard. Dette begrenser Norges Forskningsråds mulighet til å bidra til en effektiv forskningsfaglig koordinering, noe norske myndigheter mener det er behov for. Regjeringen mener at Norges Forskningsråd må ivareta koordineringen på en mer aktiv måte. Regjeringen kan ikke se at det skulle være nødvendig å opprette nye organer for å fylle denne funksjonen; jf. omtale av et strategisk mangfold under kap. 8.3.3. Det enkleste og mest naturlige vil være å videreutvikle det administrative apparatet til SSF. Dette vil kunne bidra til bedre forskningsledelse, økt samarbeid, planlegging og overordnet prioritering av forskningen på Svalbard.

Norges forskningsråd ved Nasjonalkomiteen for polarforskning bør foreta en nærmere vurdering av faglige oppgaver som bør kunne legges til et revitalisert SSF. Det vil f.eks. være viktig å engasjere og «synliggjøre» SSF bedre i forbindelse med det internasjonale samarbeidet. SSF bør også kunne spille en mer aktiv rolle i videreutviklingen av Ny-Ålesund som forskningsarena. Det er et mål for norske myndigheter at Ny-Ålesund skal fremstå som en forskningsarena der samarbeid mellom nasjonene skaper omforente faglige og strategiske forskningsmål. SSF har allerede en rolle i arbeidet

med utviklingen av felles forskningsplan for aktørene i Ny-Ålesund. Et utvidet sekretariat vil kunne gi en faglig ledelse som trengs for å bidra til å definere fagprofil og etter hvert følge opp denne. Dette vil også knytte tette bånd til en rekke av Norges Forskningsråds svalbardrelaterte programmer og øvrige virkemidler, som vil kunne bidra til en vesentlig samordning av forskningsvirksomheten i og omkring Ny-Ålesund.

Kunnskapsinstitusjonene på Svalbard og deres oppgaver er blitt til over tid, og har bidratt til en gradvis utvikling mot et mer kunnskapsbasert øysamfunn. De ulike institusjonene gir ut fra sine forutsetninger viktige bidrag til dialog og samvirke seg imellom, og med utenlandske aktører av betydning for Svalbard og området omkring. Samtidig er behovet for bedret koordinering på norsk side blitt tydeligere, i stor grad grunnet det økte utenlandske engasjementet. Regjeringen går nå inn for en styrking av Norges Forskningsråds posisjon i Arktis, som også forutsetter fortsatt tett samvirke med øvrige aktører. Det dreier seg altså om en moderat endring, som tar sikte på å forbinde fordelene ved at Norge har ett forskningsråd med den kompetanse som andre sentrale institusjoner representerer.

9 Næringsvirksomhet

9.1 Kulldrift – Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS

9.1.1 Selskapets historie

Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS (forkortet Store Norske eller SNSK) ble stiftet i 1916 og driver kulldrift på Svalbard. I 1973 ervervet staten en tredjedel av aksjene i selskapet, og fra 1976 har staten eid 99,94 pst. av aksjene. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) forvalter statens aksjer i SNSK.

Gruvevirksomheten foregår i dag i hovedsak i Svea Nord-gruva ved Svea; et gruvesamfunn innerst i Van Mijenfjorden. I tillegg driver SNSK en mindre produksjon i Gruve 7 ved Longyearbyen.

Frem til 1989 var kulldriften den dominerende næringen i Longyearbyen, og SNSK-gruppen hadde ansvaret for driften av infrastrukturen og store deler av tjenestetilbudet der. I St.meld. nr. 50 (1990–91) Næringstiltak for Svalbard, gikk regjeringen inn for å legge til rette for et mer variert lønnsomt næringsliv. Ved en omorganisering av SNSK i 1989 ble aktivitetene knyttet til samfunnsdrift (boliger, veier, energiforsyning, med mer) og reiselivsaktiviteten utskilt i heleide datterselskaper, Svalbard Samfunnsdrift AS (SSD) og Spitsbergen Travel AS. Det ble også opprettet et næringsutviklingsselskap. I 1993 kjøpte staten alle aksjene i Svalbard Samfunnsdrift AS fra Store Norske. SNSK skulle heretter konsentrere seg om kulldriften og beslektet virksomhet og ikke drive med virksomhet som bedre kunne ivaretas av andre.

SNSKs kullvirksomhet ved Longyearbyen gikk i mange år med underskudd og ble opprettholdt med tilskuddsbevilgninger over statsbudsjettet. Bakgrunnen for statens engasjement i selskapet og den økonomiske støtten, var i hovedsak nasjonale hensyn. Kullvirksomheten ble ansett som et viktig virkemiddel for å sikre norsk aktivitet og bosetting på Svalbard. Arbeidsplassene knyttet til kullgruvedriften bidro vesentlig til stabil, helårig norsk industriell aktivitet og bosetting i Longyearbyen.

I 1997 startet SNSK utredning av mulighetene for å videreføre kulldriften i Svea Nord, et stort kullfelt ca. fem km nord for Svea. Driften i Svea

Vest, som hadde pågått siden 1997, var utdrevet og ble avvirket i oktober 2000. Gjenværende reserver i Gruve 7 var små. En eventuell langsiktig videreføring av kulldriften måtte skje i Svea Nord. Alternativet var en styrt avvikling av SNSK. Fremtidig drift ved Svea Nord ville være avhengig av at de ansatte pendlet mellom Longyearbyen og Svea. I revidert nasjonalbudsjett for 1999 fikk SNSK bevilget 27 mill. kroner til å igangsette arbeidet med en undersøkesstoll i Svea Nord, jf. St.prp. nr. 67 (1998–99) Omprioriteringer og tilleggssbevilgninger på statsbudsjettet for 1999.

9.1.2 Selskapets utvikling siden forrige stortingsmelding om Svalbard

Høsten 2001 startet SNSK produksjonsdrift i Svea Nord. Forutgående undersøkelser og prøvedrift tilsa at Svea Nord-feltet hadde ressurser som kunne gi grunnlag for drift i 20–30 år. Ved behandlingen av St.prp. nr. 2 (2001–2002) Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS og Svea Nord-prosjektet, jf. Innst. S. nr. 67 (2001–2002) og Stortingets vedtak av 19. desember 2001, ble det lagt til grunn at gruvedriften skulle drives ut fra bedriftsøkonomiske forutsetninger og uavhengig av statlig støtte. Videre ble det gitt tilslutning til at gruvedriften i Svea ved årsskiftet 2001/2002 skulle skilles ut i et heleid datterselskap av SNSK, som fikk navnet Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS (SNSG). Samtidig vedtok Stortinget en bevilgning på 150 mill. kroner i ny aksjekapital til SNSK. Det var forutsatt at disse midlene skulle benyttes som egenkapital i SNSG.

I de senere år har SNSK vært stilt overfor store utfordringer i Svea Nord-gruva; vanninntregning, brann og andre driftsavbrudd. I 2003 døde en gruvearbeider som følge av bergslag og i juli 2005 døde en gruvearbeider som følge av oksygenmangel etter en gassulykke. Den 30. juli 2005 brøt det ut brann i hovedstollen i Svea Nord-gruva. Brannen medførte omfattende ødeleggelse av gruveanlegg og utstyr, og driften i Svea Nord kom først i gang den 1. april 2006 etter åtte måneders driftsstans.

I perioden fram til forsikringsoppgjøret var avklart oppstod det behov for å tilføre selskapet kapital. Dette ble gjort i form av et ansvarlig lån fra

staten på 250 millioner kroner. Lånet skulle tilbakebetales når forsikringsoppjøret var avklart. Selskapet innfridde det ansvarlige lånet i september 2008.

I 2007 ble Store Norske Boliger AS skilt ut fra SNSG og organisert som et heleid datterselskap under SNSK. Formålet var å skjerme boligmassen i Longyearbyen mot en eventuell konkurs i SNSG. Store Norske-konsernet består i dag av morselskapet Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS med de heleide datterselskapene Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS, Store Norske Gull AS og Store Norske Boliger AS. Konsernet hadde ved utgangen av 2008 i alt 386 ansatte, hvorav 337 var ansatt i gruveselskapet.

Store Norske er den største private grunneieren på Svalbard og eier 2006 km² grunn, herunder grunnen i Longyearbyen. Selskapet har inngått en samarbeidsavtale med Longyearbyen lokalstyre vedrørende forvaltning av grunnen, jf. også kap. 4.3.6.

Store Norske er også den største utmålshaveren på Svalbard, med 316 utmål. Etter innføringen av svalbardmiljøloven i 2002 ble store områder på øygruppen vernet. Områdene som ble vernet var også utmålsbelagt, og totalt ble 98 av konsernets utmål underlagt vernerestriksjoner. Det ble samtidig innført en gradert utmålsavgift i verneområdene, og vernet er definert som grunnlag for å få dispensasjon fra arbeidsplikten. Konsernet har valgt å beholde utmålene som ligger i nå vernede områder.

SNSK har mineralforekomster i områder på Svalbard som ikke er vernet, og hensikten med å stifte Store Norske Gull AS i 2003 var å arbeide videre med disse forekomstene. Store Norske Gull ivaretar i dag selskapets mineralprospektering på Svalbard.

SNSG har i tillegg gjennomført undersøkelser i Finnmark og på Senja. Resultatene fra undersøkelsene førte til at SNSK i juni 2007 på ordinær generalforsamling vedtok en ny formålsparagraf for selskapet. Vedtektene § 1 fikk et tillegg som lyder:

«Selskapet kan utnytte sin kompetanse innen miljøvennlig ressursutnytting på Svalbard og i Finnmark og Troms.»

9.1.3 Kulldriften i dag

I St.meld. nr. 13 (2006–2007) Et aktivt og langsiktig eierskap (eierskapsmeldingen), er Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS definert i målkategori nr. 3. Det innebærer at staten i sin eierforvaltning legger til grunn at selskapet skal arbeide etter for-

retningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål. Ved behandlingen av Innst. S. nr. 167 (2006–2007) sluttet Stortinget seg til dette. I eierskapsmeldingen fremgår det at formålet med statens eierskap i SNSK er:

«å bidra til at samfunnet i Longyearbyen opprettholdes og videreutvikles på en måte som understøtter de overordnede målene i norsk Svalbard-politikk. Selskapet skal drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper og med sikte på en markedsmessig avkastning på investert kapital.»

Gruvevirksomheten i SNSG foregår som nevnt innledningsvis i dag i hovedsak i Svea Nord. Om lag 95 pst. av kullproduksjonen eksporteres. I tillegg har Store Norske en mindre produksjonsdrift i Gruve 7 nær Longyearbyen, hvor om lag 35 pst. av kullet leveres til det lokale energiverket.

SNSKs kostnadsnivå er vedvarende høyt. Dette kan til en viss grad forklares ut fra forhold selskapet må ta for gitt, slik som virksomhetens lokalisering, driftsforhold, sikringsbehov, generelt lønnspress og andre forhold. Kostnadsutviklingen har likevel vært bekymringsfull de siste årene og er en utfordring for selskapet.

Det fremgår av St.prp. nr. 2 (2001–2002) Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS og Svea Nord-prosjektet, at de undersøkelser som da forelå indikerte ressurser i Svea Nord-feltet som ga grunnlag for drift i 20–30 år, gitt produksjonsvolum mellom en og to millioner tonn årlig. Av ulike årsaker har produksjonsvolumet vært betydelig høyere enn dette. I 2003 fikk SNSG tilslutning til å gjennomføre investeringen i tunnelanlegg fra Svea Nord til Braganzavågen, jf. St.prp. nr. 65 (2002–2003) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003. Av proposisjonen fremgår det:

«For å sikre lønnsom drift, vil gruveselskapet måtte ha høyere årlig produksjons- og salgsvolum enn hittil forutsatt. SNSG går nå inn for en produksjon på 2,5 mill. tonn i perioden 2003–2005 og deretter 2,0 mill. tonn per år. Dette innebærer at gjenværende levetid blir ca.15 år.»

Etter brannen i gruva i 2005 og driftsuhell i 2006, anså Store Norske det som viktig å gjenopprette tilliten til selskapet og utnytte et godt kullmarked til å bedre den likviditetsmessige situasjonen gjennom å øke produksjonen til 4 millioner tonn i 2007. Produksjonen for 2008 ble 3,4 mill. tonn. Det er nå anslått at kulldriften i Svea Nord, etter SNSKs driftsplaner med dagens produksjonsvolum på omtrent tre mill. tonn per år, vil være utdrevet i løpet av 5–6 år.

Etter at Svea Nord-gruva kom i drift, steg kullprisene betraktelig frem til utgangen av 2008, da prisene falt. Økte kullpriser ga handlefrihet til å foreta investeringer, bestemme volum og antall ansatte. Dette har vært avgjørende for god utnyttelse av tilgjengelige ressurser og den kommersielle suksessen kulldriften – til tross for brann, ulykker og andre driftsforstyrrelser – har hatt så langt.

9.1.4 Sikkerhet og miljø

Regjeringen legger til grunn at sikkerhet og miljøhensyn må ha høyeste prioritet i alle vurderinger knyttet til gruvedriften.

Sikkerhet

Riksrevisjonen satte i desember 2007 i gang en undersøkelse av forvaltningen av statens eierinteresser i SNSK. Bakgrunnen var bl.a. to dødsulykker i Svea Nord i 2003 og 2005. Riksrevisjonen stilte særlig spørsmål ved om sikkerhetsarbeidet var gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger, og om NHD i perioden 2001–2005 i tilstrekkelig grad hadde fulgt opp at selskapet ivaretok Stortingets forutsetninger på dette området. Riksrevisjonen avga rapport til Stortinget 14. oktober 2008, jf. Dokument nr. 1 (2008–2009) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.

Ivaretagelse av fullgod sikkerhet tilknyttet gruvevirksomheten er den viktigste oppgaven til selskapets ledelse og styre. Det er Arbeidstilsynet Nord-Norge som følger opp sikkerhetsforskriftene for kullgruvene på Svalbard. Departementet som eier har imidlertid en særskilt oppfølging av sikkerhet knyttet til gruvevirksomheten, gjennom løpende å følge opp arbeidet med samfunnsansvar generelt og sikkerhet spesielt. HMS-forhold er et prioritert tema i departementets kontakt med selskapets administrasjon, og blir bl.a. tatt opp på de regulære kvartalsmøtene og på generalforsamlinger i selskapet. Selskapet har i 2008 laget et overordnet HMS-system for internkontroll. Implementeringen av systemet går ifølge selskapets ledelse etter planen.

Miljø

Kulldriften må på lik linje med annen virksomhet på Svalbard foregå i samsvar med de høye miljømålene og miljøregelverket som gjelder på øygruppen. De miljømessige rammene for industriell virksomhet er nærmere omtalt i kap 7.4.3. I forhold til målet om å bevare villmarksnaturen på Svalbard er

det av særlig betydning at kulldriften ikke reduserer omfanget av villmarkspregete områder eller påvirker viktige verneverdier negativt.

9.1.5 Store Norges planer om fremtidig kulldrift på Svalbard

Ressursgrunnlag

SNSK legger nå planer for fremtidig kulldrift i andre forekomster som erstatning for dagens drift i Svea Nord-gruva. Fremtidig kulldrift på Svalbard i regi av SNSK vil bli lagt frem for Stortinget som egen sak når prosjektet er ferdig utredet.

Selskapet har foretatt store investeringer i forbindelse med utbyggingen av Svea Nord og tilhørende anlegg for transport og skiping av kull. Det er også knyttet store investeringer til infrastrukturen i Svea-området. Ved kulldrift i andre og mindre forekomster er det trolig en nødvendig forutsetning for lønnsom drift og ivaretagelse av hensynet til miljøet, at infrastrukturen i Svea kan benyttes videre. Betydelige nye investeringer vil være nødvendige ved kulldrift også der eksisterende infrastruktur kan benyttes.

Etter planlagt avvikling av Svea Nord-gruva i 2014 vurderer SNSK mulig videre drift på fire nye steder i Svea-området, der eksisterende infrastruktur kan benyttes. Disse er Lunckefjell (9), Svea Øst (4), Randsonen Svea Nord (6) og Ispallen (11), der tallene i parentes angir anslåtte kullreserver i millioner tonn. Gjenværende reserver i Svea Nord anslås til 15 millioner tonn. Totalt finnes det dermed i dag, etter selskapets vurderinger, gjenværende kartlagte kullreserver i Svea-området på rundt 45 millioner tonn.

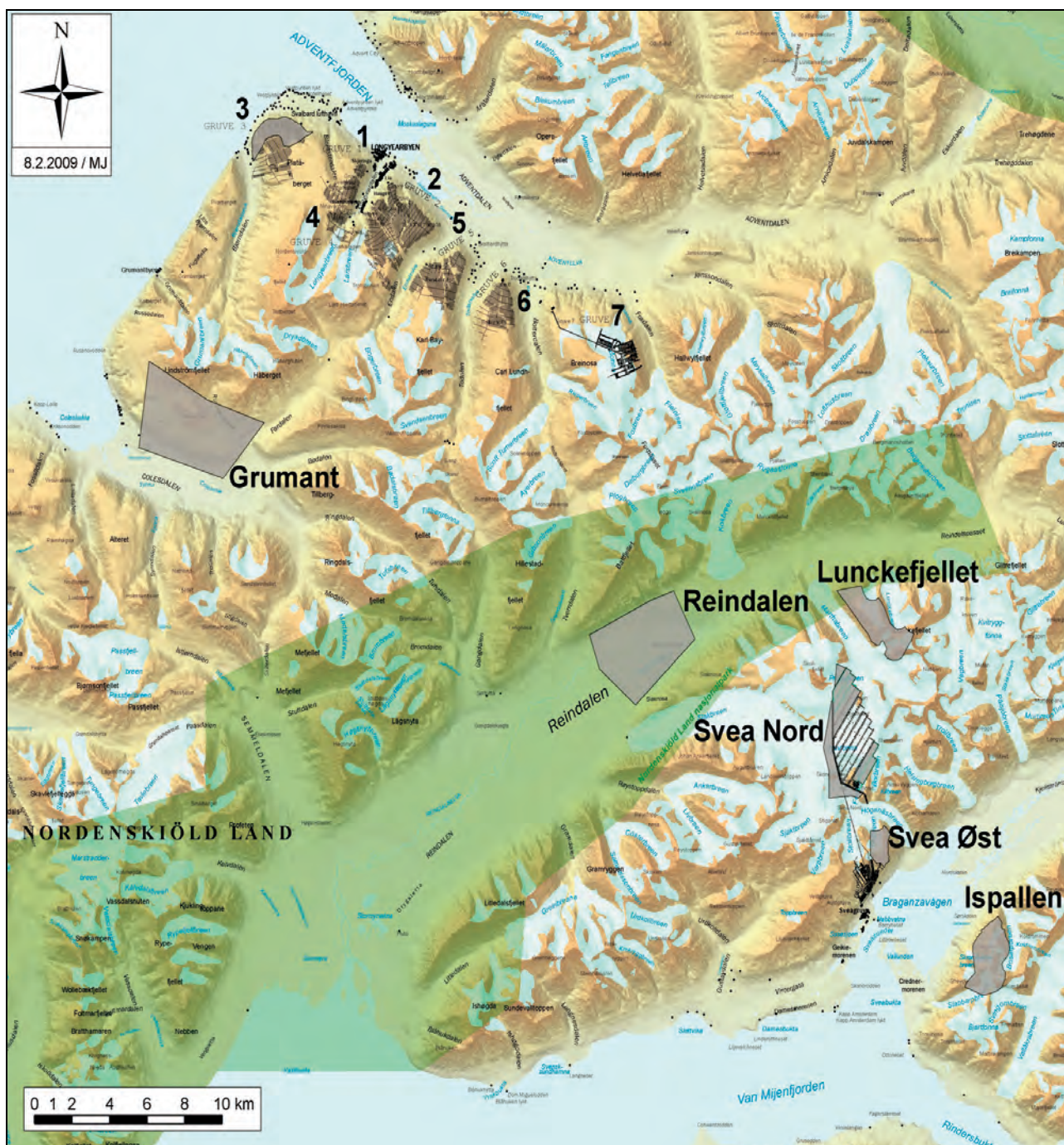
Planlagt kulldrift i Lunckefjell

Geologiske undersøkelser av ressursene i Lunckefjell, som ligger nordøst for Svea Nord-gruva, gir grunnlag for å anslå at feltet gir 9 mill. tonn utvunnet kull. Dette vil gi grunnlag for drift i anslagsvis 4–8 år. Ved en eventuell drift i Lunckefjell vil det bli nødvendig å anlegge transportvei mellom Svea Nord og Lunckefjell over Märthabreen, dvs. en strekning på ca. to kilometer. Utslippene av miljøfarlige stoffer vil i følge selskapet bli beskjedne, og det legges opp til at sporene i størst mulig grad skal fjernes når driften opphører. Dertil kommer utslag fra Svea Nord og innslag i Lunckefjell. Inngrepene vil skje helt inn til grensen til nasjonalparken i Reindalen. Utslipp av gruvevann kan drenere inn i parken.

Planer for ny gruvedrift utløser en plikt til konsekvensutredning etter svalbardmiljølovens § 59. I

juni fastsatte Sysselmannen for Svalbard, i samråd med Bergvesenet, et utredningsprogram for Lunckefjell-prosjektet med tema natur, samfunn og klima. Spørsmålet om avrenning inn i nasjonalparken vil være en viktig del av utredningsprogrammet. Det fremgår videre av utredningsprogrammet at det skal lages en oversikt over kulldriftens bidrag til utslipp av klimagasser. Denne oversikten skal bl.a. omfatte utslipp av klimagasser ved forbrenning av produsert og solgt kull.

Det skal også utredes et nullalternativ inklusiv konsekvenser forbundet med avvikling av kulldriften. SNSK legger opp til å levere konsekvensutredningen og søknad til Sysselmannen i løpet av høsten 2009. Etter planen skal Sysselmannen sende konsekvensutredningen på høring i oktober 2009 med frist for innspill på to måneder. Miljøvernmyndighetenes vedtak, herunder eventuell tillatelse, forventes i tredje kvartal 2010.



Figur 9.1 Kart over utmål og ressurser

Kilde: SNSK

For å muliggjøre kulldrift i Lunckefjell er det blitt anslått et investeringsbehov i størrelsesorden en milliard kroner. Selskapet vurderer nå ulike produksjonsbaner og driftsmetoder. Lunckefjell-prosjektets antatte lønnsomhet er sensitivt for bl.a. endringer i forventet oppstartstidspunkt, kullpris, dollarkurs og kostnadsnivå herunder antall ansatte.

Dersom prosjektet tas videre og det gis tillatelse vil hovedprosjektet utarbeides med sikte på oppstart av drift på selve forekomsten medio 2013, og med oppstart av transport av anleggsmaskiner og veibygging fra 2010. Oppstarten er slik planlagt samordnet med utdrivingen av gjenstående kullpaneler i Svea Nord-gruva.

Regjeringens arbeid med Lunckefjell-prosjektet

I utgangspunktet er Lunckefjell-prosjektet et investeringsvedtak for SNSKs styre. Prosjektet representerer imidlertid en betydelig investering som er forbundet med relativt stor finansiell risiko, og får betydning for bl.a. selskapets egenkapitalsituasjon og utbyttekapasitet. Dette er sentrale eierspørsmål, og det er derfor naturlig at prosjektet forelegges generalforsamlingen.

I tråd med eierskapsforvaltningen er det en klar forutsetning at SNSKs kulldrift skal være bedriftsøkonomisk lønnsom. Nærings- og handelsdepartementet vil vurdere Lunckefjell-prosjektet basert på egne vurderinger og selskapets beregninger, og ved å engasjere en uavhengig rådgiver. Endelig behandling i departementet forutsetter også at prosjektet gis tillatelse etter svalbardmiljøloven. I henhold til tidsplanen vil dette eventuelt skje i april 2010, alternativt høsten 2010. Før den tid foreligger konsekvensutredningen og selskapets søknad til Sysselmannen. Sentrale vurderingskriterier for regjeringen vil, foruten bedriftsøkonomisk lønnsomhet, være prosjektets innvirkning på bosetting i Longyearbyen og miljømessige konsekvenser. Fremtidig kulldrift må også skje på en måte som ivaretar de høye miljømål på Svalbard. Regjeringen legger videre til grunn at sikkerhet må ha høyeste prioritet i alle vurderinger knyttet til gruve drift. Lønnsomhet må ikke komme på bekostning av sikkerhet eller miljø.

Fremtidig kulldrift og svalbardsamfunnet

SNSK ser for seg at ressursene i Svea-området kan danne grunnlag for kulldrift frem mot 2023. Et slikt tidsperspektiv forutsetter imidlertid åpning av nye gruver i Lunckefjell og Ispallen, som igjen avhen-

ger av bedriftsøkonomisk lønnsomhet og at prosjektene er miljømessig akseptable.

Selskapet vurderer nå ulike produksjonsbaner for gjenværende ressurser i Svea Nord, og i Lunckefjell ved eventuell drift der. Dersom produksjonsvolumet legges ned mot 2 millioner tonn årlig, kan ressursgrunnlaget strekkes. I følge selskapet bør dette kunne gjennomføres uten at lønnsomheten svekkes betydelig. Selskapet har uttalt et mål for bemanning på 310 ansatte i 2010. Det er da forutsatt at nedbemanningen skjer ved naturlig avgang. Konsernet hadde som nevnt ved utgangen av 2007 i alt 396 ansatte, hvorav 337 i gruveselskapet. Dertil kommer et betydelig antall innleide mannskaper.

Nærings- og samfunnsanalysen for Svalbard for 2007 viser at SNSK leverer et godt bidrag til stabilitet, helårs virksomhet og til familiesamfunnet i Longyearbyen. Kulldriften er den klart største basisnæringen, og med avledet virksomhet representerer kulldriften rundt 40 pst. av de samlede årsverkene i Longyearbyen og Svea.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har på oppdrag fra Justis- og politidepartementet analysert sammenhengen mellom produksjon og sysselsetting i SNSK og samfunnsutviklingen i Longyearbyen. Selv om de fleste arbeidsplassene knyttet til kulldriften er i Svea, og en stor andel av de ansatte i SNSK pendler til fastlandet, fremgår det av NIBR-rapport 2008:22 at et eventuelt bortfall av kulldriften vil få store ringvirkninger i lokalsamfunnet. Slike virkninger vil ifølge NIBR-rapporten i noen grad kunne begrenses ved å stimulere alternativ virksomhet som forskning, undervisning og miljøtilpasset reiseliv.

Selskapets arbeidstidsordninger har betydning for samfunnet i Longyearbyen. Gjennom de ansattes organisasjoner kom det for et par år siden forslag om en ordning med 14 dagers arbeid og 14 dagers fri, og dette har vært mulig som en prøveordning. SNSKs styre besluttet våren 2008 å videreføre denne midlertidig i en periode fram til januar 2010. Ordningen gir de ansatte bedre muligheter til å reise fra Svalbard til fastlandet, og var i utgangspunktet en prøveordning for ett år. En årsak til innføringen av prøveordningen var mangelen på familieboliger i Longyearbyen og arbeidsplasser til ektefelle eller samboer.

Undersøkelser viser at rundt halvparten av SNSKs ansatte i dag pendler til fastlandet i sine friperioder. Økt pendling kan gi Longyearbyen sterkere karakter av å være et pendlersamfunn, i motsetning til familiesamfunnet som over tid har utviklet seg. Dette kan føre til problemer med å opprettholde skole og barnehager, og svekker noe

av grunnlaget for et robust lokalsamfunn. Store Norske har nå gått inn for å legge til rette for arbeidstidsordninger og boliger slik at pendlingen får et mindre omfang, og at selskapets boligmasse får en bedre utnyttelse. Selskapet signaliserer også at det vil legge opp til en ny rekrutteringspolitikk, egnet til å få flere gruvearbeidere til å bosette seg i Longyearbyen. Nærings- og handelsdepartementet vil sammen med selskapet gjennomgå erfaringene fra prøveordningen, og på dette grunnlag vurdere om det kan være aktuelt å drøfte videre opplegg med styret.

Kulldrift som virkemiddel i svalbardpolitikken

Et av de fem hovedmålene i Svalbard-politikken er opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen. Dette målet er oppfylt ved familiesamfunnet i Longyearbyen. I dag, mer enn 100 år etter grunnleggelsen, fremstår kulldriften fremdeles som den viktigste bærebjelken for dette samfunnet. Kulldriften er imidlertid basert på en ikke-fornybar ressurs. Den er også sårbar for svingninger i kullpris, samtidig som den nære historien har vist at utforutsette hendelser kan få store konsekvenser for virksomheten.

Kulldrift har tradisjonelt foregått i nærheten av etablerte samfunn, og har gjennom historien også dannet grunnlaget for Longyearbyen og andre samfunn på øygruppen. I dag drives den norske kulldriften i hovedsak med utgangspunkt i Svea-området. Det er også drift i Longyearbyen. Ut fra dagens situasjon kan det – som nevnt ovenfor – være grunnlag for drift i Svea-området fram mot 2023. Dette forutsetter at det er økonomisk grunnlag for åpning av nye gruver i Svea-området, med Lunckefjellet som første utbyggingsprosjekt etter at Svea Nord er tømt, alternativt randsonen, Ispallen og Svea-Øst. Det er også en forutsetning at prosjektene hver for seg og samlet er akseptable ut fra hensynet til miljøet og målet om å bevare villmarksnaturen på Svalbard, slik dette er regulert gjennom Svalbardmiljøloven.

Fortsatt kulldrift er viktig for opprettholdelse av Longyearbyen som et familiesamfunn. Det er regjeringens vurdering at kulldriften bør videreføres innenfor de strenge rammer som miljøvernlovgevingen og kravene til bedriftsøkonomisk lønnsomhet setter, og på en måte som understøtter Store Norskes formål om å bidra til en robust bosetting i Longyearbyen. Eksisterende infrastruktur for kullgruvevirksomheten bør benyttes i den grad det er mulig. Samtidig er det viktig å satse på eksisterende og ny, variert virksomhet i Longyearbyen. Dette rettes særlig mot aktivitet ved

UNIS, en videreutvikling av Svalbard som plattform for forskning og utdanning, og fortsatt videreutvikling av reiseliv og romrelatert virksomhet. Utviklingen innen de forskjellige områdene må ses i sammenheng og vurderes opp mot de overordnede målsettingene i svalbardpolitikken, herunder de høye miljømålene for øygruppen.

Bergverksordningen for Svalbard

Retten til å søke etter, erverve og utnytte naturforekomster reguleres av Bergverksordningen for Svalbard, fastsatt ved kgl. res. av 7. august 1925. Bergverksordningen bygger på to prinsipper: Lik adgang til å drive søking og bergverksdrift ut fra prinsippet om ikke-diskriminering, og første finners rett til å få såkalt utmål (område hvor det gis rett til bergverksdrift). Som tidligere nevnt har SNSK i dag 316 utmål på Svalbard, med en utstrekning på til sammen omtrent 3 000 km². I 2007 var det totalt 382 utmål, med russiske Trust Arktikugol som nest største utmålshaver med 50 utmål. Etter § 15 i bergverksordningen har en utmålshaver plikt til å igangsette bergverksdrift på utmålet. Arbeidsplikten er imidlertid ikke absolutt, og det kan søkes om dispensasjon på nærmere angitte vilkår. Bergmesteren gir sin innstilling om saken til Nærings- og handelsdepartementet, som kan gi dispensasjon fra kravet om arbeidsplikt i utmålet. Dersom utmålshaver ikke oppfyller forpliktelsene etter § 15 eller det ikke gis dispensasjon, vil utmålene falle i det fri. Andre kan da søke om utmål i området. Dette betyr at dersom SNSK ut fra ulike vurderinger beslutter permanent avvikling av gruve driften på Svalbard, vil utmålene på sikt falle i det fri og kunne utnyttes av andre. Begrensningene når det gjelder muligheten til å gjennomføre naturinngrep som berører villmarksnaturen og verneområdene på Svalbard, vil imidlertid være de samme for andre aktører som for Store Norske. Disse begrensningene er nærmere omtalt i kap. 7.4.3.

9.2 Reiseliv

I St.meld. nr. 50 (1990–1991) Næringstiltak for Svalbard, ønsket regjeringen å legge forholdene til rette for utvikling av reiseliv som en basisnæring på Svalbard. Det ble lagt til grunn at utviklingen skulle skje innen de rammene som hensynet til det sårbare naturmiljøet setter. Siden tidlig på 90-tallet har det funnet sted en kraftig vekst i turismen på Svalbard. Antall registrerte kommersielle gjestedøgn ved hotell eller pensjonater har steget fra

knappe 20 000 i 1991 til over 86 000 gjestedøgn i 2007.

Satsingen på reiseliv ble fulgt opp i St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, hvor det ble slått fast at reiselivsnæringen var blitt et viktig grunnlag for bosetting og virksomhet på øygruppen, og da spesielt i Longyearbyen. Samtidig ble det også vist til at økt ferdsel- og besøksvirksomhet enkelte steder hadde ført til økt slitasje på vegetasjon, jordsmonn og kulturminner i tillegg til støy og forstyrrelse av dyreliv.

Reiselivsnæringen utgjør i dag, sammen med kulldriften og FoU-virksomheten, en av basisnæringene på øygruppen. Regjeringen mener at det er viktig med en fortsatt videreutvikling av reiselivet på Svalbard. Det vil kunne bidra til en mer variert næringsstruktur i Longyearbyen og vil kunne gi grunnlag for økt verdiskaping. Sammen med andre næringer og virksomhet vil reiselivet bidra til en robust bosetting og mindre avhengighet av kulldriften. For at reiselivet skal bidra ytterligere til et mer robust og variert familiesamfunn, er det viktig at det utvikles flere helårige arbeidsplasser.

Samtidig som regjeringen legger opp til en videreutvikling av reiselivet på Svalbard, er det et overordnet mål at Svalbard skal være et av verdens best forvaltede villmarksområder, og det best bevarte høyarktiske reisemål i verden. De høye miljømålene og miljølovgivningen for Svalbard vil fortsatt være rammer for utviklingen av reiselivet.

Veksten i reiselivsnæringen på Svalbard, både når det gjelder besøkende, sysselsetting og antall bedrifter, har vært betydelig det siste tiåret. Veksten har skjedd i bølger. Spesielt sterk var veksten i perioden 1999–2001, før den holdt seg jevn i perioden 2001–2005. De siste årene har man igjen sett en økning i antall gjestedøgn (se tabell 9.1). I 2008 var beleggsprosenten ved overnattingsstedene i Longyearbyen på sitt høyeste nivå noensinne: 59 pst. Dette er så vidt over landsgjennomsnittet for alle hoteller, som i 2007 lå på 57 pst.

I 2007 sysselsatte reiselivsnæringen 211 personer direkte og bidro til 83 årsverk i avledet virksomhet. Næringen omsatte for ca. 317 mill. kroner (se tabeller 9.2 og 9.3) og genererte en omsetning i lokalt kjøp tilsvarende ca. 88 mill. kroner. Veksten i antall årsverk og omsetning har siden 2003 vært



Figur 9.2 Woodfjorden. Et tilfeldig møte mellom mennesker og isbjørn.

Foto: Bjørn Frantzen

Tabell 9.1 Antall gjestedøgn, senger og beleggsprosent i Longyearbyen 1999–2008

| År | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ant gjestedøgn | 61277 | 76154 | 74433 | 71049 | 77926 | 76570 | 83049 | 86097 | 93171 |
| Ant senger | 620 | 630 | 642 | 709 | 720 | 715 | 722 | 711 | 773 |
| Beleggsprosent | 36,5 | 42,6 | 38,1 | 36,0 | 39,2 | 38,8 | 43,7 | 45,6 | 59,2 |

Kilde: Svalbard Reiseliv AS – Årsrapport 2008

Tabell 9.2 Antall årsverk direkte sysselsatt i basisnæringene i Longyearbyen 2003–2007

| Antall årsverk direkte | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Reiseliv | 165 | 182 | 172 | 189 | 211 |
| Bergverk | 247 | 286 | 338 | 384 | 484 |
| Forskning | 85 | 83 | 97 | 104 | 111 |

Kilde: NIBR – Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2008

vesentlig, til tross for at antallet tilgjengelige senger i Longyearbyen har vært om lag det samme.

Det er utviklet et betydelig aktivitets- og opplevelsestilbud i Longyearbyen de siste tjue årene. Longyearbyen kan i dag tilby et svært variert reiselivsprodukt, tettstedsstørrelsen tatt i betraktning. Mye av dette er opplevelser tilknyttet naturen, som guidede fotturer i nærområdet, kajakkture, isgrøtting under bre eller snøscooter- og hundesledesafari. Gjesteundersøkelser indikerer at det nettopp er disse opplevelsene de fleste turister ønsker å oppsøke. Av hensyn til miljøet og turistenes sikkerhet mener regjeringen at reiselivsproduktet må utvikles innen strenge sikkerhetsmessige og miljømessige rammebetingelser. Cruiseturismen utgjør en viktig del av reiselivet på Svalbard. Cruiseturismen kan deles inn i to hovedsegment: oversjøisk cruiseturisme, hvor båtene kommer langveisfra, og ekspedisjonscruiseturisme, hvor Longyearbyen er start og slutt for cruise i farvannet rundt øygruppen. Turistene og staben fra oversjøiske cruisebåter er i stor grad selvforsynte, men bidrar til vare-

handelen i Longyearbyen og Ny-Ålesund ved ilandstigninger. Ekspedisjonscruisene kombineres i større grad med opphold i Longyearbyen før og etter avgang og bidrar slik i noe større grad til lokal verdiskaping. Cruiseturismen representerer et kjøpesterkt publikum. Det er derfor viktig at det legges til rette for et godt tilbud som gjør at cruisepassasjerene velger å bruke dette handels- og kulturtilbudet.

Svalbard har fått mye internasjonal oppmerksomhet de siste årene. Åpningen av Svalbard globale frøhvelv i 2008 ble dekket av et stort internasjonalt pressekorps. Videre er det forventet at markedsføring som BBCs dokumentar om Nord-Norge og Svalbard høsten 2008, samt Lonely Planets kåring av Svalbard som et av ti reisemål man bør besøke i 2009, vil føre til økt tilfang av utenlandske turister i årene som kommer. Arbeidet med å vurdere om områder på Svalbard skal nomineres til listen over verdens natur- og kulturarv, er omtalt i kap. 7.4.5. Eventuell status som verdensarv vil kunne føre til økt interesse for Svalbard som reisemål.

Tabell 9.3 Omsetning (i mill. kr) i basisnæringene i Longyearbyen 2003–2007

| Omsetning (millioner) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Reiseliv | 215 | 259 | 254 | 289 | 317 |
| Bergverk | 940 | 131 | 114 | 123 | 200 |
| | | 1 | 2 | 5 | 8 |
| Forskning | 81 | 98 | 82 | 109 | 142 |

Kilde: NIBR – Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2008

9.2.1 Aktører

Reiselivsnæringen på Svalbard består av en rekke større og mindre bedrifter som tilbyr ulike produkter innen så vel sommer- som vinterturisme. De fleste av bedriftene er lokalt basert og har hele sin aktivitet med utgangspunkt på Svalbard, men også utenlandske aktører tilbyr reiselivsprodukter på øygruppen, som f.eks. ekspedisjonscruiseselskaper.

Svalbard Reiselivsråd ble etablert i 1996 som et samarbeidsorgan for bedrifter innen reiseliv og reiselivsrelatert virksomhet på øygruppen. Svalbard Reiselivsråd ble opprettet for å legge til rette for samarbeid om markedsføring, kvalitetssikring, kompetanseheving, produktutvikling og miljøtiltak i reiselivsnæringen. Info-Svalbard, underlagt Svalbard Næringsutvikling AS, hadde sekretariatsfunksjonen for reiselivsrådet frem til 2001. Fra 2001 byttet Info-Svalbard navn til Svalbard Reiseliv AS og ble overtatt av Svalbard Reiselivsråd. Svalbard Reiseliv AS har i dag tre fast ansatte og skal fungere som det koordinerende organet for reiselivet på øygruppen. Svalbard Reiseliv AS opererer på grunnlag av handlingsplaner vedtatt av Svalbard Reiselivsråd, og er sekretariat for rådet. Blant ansvarsområdene er den generelle destinasjonsmarkedsføringen av Svalbard gjennom produksjon og distribusjon av informasjonsmaterieell og statistikk, i tillegg til drift av turistinformasjonen i Longyearbyen.

Svalbard Reiselivsråd har utarbeidet egne interne retningslinjer for organiserte turopplegg med snøscooter, og arbeider i samråd med lokale myndigheter på Svalbard med retningslinjer for annen type ferdsel. Medlemmene har forpliktet seg til å følge disse retningslinjene.

I forrige svalbardmelding ble det lagt vekt på at man ønsket å gi næringen selv et større ansvar for utvikling av reiselivsnæring på Svalbard gjennom nåværende Svalbard Reiseliv AS, som ble forutsatt å være en viktig samarbeidspartner for myndighetene i utviklingen av reiselivet. Dette har vært en god strategi, som regjeringen vil videreføre.

Svalbard Reiselivsråd samarbeider godt med myndighetene på Svalbard når det gjelder utvikling av et miljøvennlig reiselivsprodukt. Regjeringen ser det som positivt at dette samarbeidet fortsetter og videreutvikles.

Svalbard Reiselivsråd har i dag 60 medlemsbedrifter som alle har tilholdssted på Svalbard. Svalbard Reiseliv AS, Svalbard Museums publikumsavdeling og Sysselmannens miljøinformasjon ble i 2006 samlokalisert i nybygget Svalbard forskningspark i Longyearbyen. Regjeringen ser det som viktig at de synergieffekter en slik samlokalisering representerer utnyttes på en god måte.

Nærings- og handelsdepartementet har siden 2001 gitt Svalbard Reiseliv AS et årlig tilskudd på 2 mill. kroner. Tilskuddet er for 2009 økt til 2,1 mill. kroner. I tillegg bidrar medlemsbedriftene i Svalbard Reiselivsråd med en egenandel i forbindelse med messer, seminarer og en egen guideopplæring som organiseres av Svalbard Reiseliv AS på vegne av reiselivsrådet.

Et annet reiselivssamarbeid er organisasjonen Association of Arctic Cruise Operators (AECO). Dette er en sammenslutning av bedrifter som opererer ekspedisjonscruisefartøyer i områdene ved Svalbard, Jan Mayen og Grønland. Sekretariatet for AECO er lagt til Longyearbyen, mens medlemsbedriftene er lokalisert i syv ulike land – herunder Norge. Medlemmene opererer til sammen i overkant av 20 fartøyer, alt fra seilfartøyer til cruiseskip med mer enn 300 passasjerer. AECO er en interesseorganisasjon, men har også fastsatt egne interne retningslinjer for medlemsbedriftene med hensyn til sikkerhet og miljø ved gjennomføringen av turopplegg. Disse retningslinjene er utviklet etter kontakt med de nasjonale myndighetene i de områdene skipene opererer, og har til dels strengere krav enn det som er nedfelt i nasjonale lovverk. Medlemmene har forpliktet seg til å følge så vel de lover og forskrifter som gjelder i områdene der skipene opererer, som AECOs interne retningslinjer.

Reiselivsnæringen er viktig for å spre kjennskap til og informere tilreisende om miljøutfordringer i Arktis. Reiselivsnæringen på Svalbard har vist et betydelig ansvar for å begrense mulige virkninger på miljøet og ivareta sikkerheten for de reisende gjennom utvikling av sine reiselivsprodukter og retningslinjer for ferdsel i Svalbards natur, og når det gjelder å informere tilreisende om det sårbare miljøet i Arktis. Det er viktig at kontakten mellom reiselivsnæringen, forskningsmiljøet og myndighetene er god. Gjensidig informasjon og kommunikasjon bidrar til å sikre så vel etterlevelsen av det regelverk som foreligger, som til å skape god forståelse for viktigheten av å ivareta sikkerhet og hensynet til miljøet. For nærmere omtale av samarbeidet mellom reiselivsnæringen og Sysselmannen på Svalbard, se kap. 6.3.1.

9.2.2 Utdanning og kompetansekrav til guider og turledere

Norske myndigheter har i ulike sammenhenger pekt på at kvalitet og kompetanse i reiselivsnæringen på Svalbard er en viktig faktor når det gjelder hensynet til så vel sikkerhet som til vern av miljøet.

Guideopplæringen som organiseres av Svalbard Reiseliv AS på vegne av reiselivsrådet er et godt eksempel på arbeid med profesjonalisering og kvalitetsheving av reiselivet på Svalbard. Guideopplæringen skal, gjennom praktisk kursing og sertifisering som såkalt Svalbardguide, sikre kvaliteten og styrke sikkerheten i turproduktene som tilbys på øygruppen.

1. april 2007 ble det innført et miljøgebyr på 150 kroner for alle tilreisende til Svalbard. Inntektene

av dette gebyret går til Svalbard Miljøvernfond. Fondet skal brukes til å sette i gang prosjekter som bidrar til at svalbardnaturen bevares som grunnlag for opplevelse, kunnskap og verdiskaping. For nærmere omtale av Svalbard Miljøvernfond, se boks 7.1. Med finansiering fra Svalbard Miljøvernfond har Svalbard Reiselivsråd, i samarbeid med UNIS og Høyskolen i Finnmark, utarbeidet en plan for et ettårig høyskolestudium i arktisk naturguiding.

Det er i 2009 bevilget til sammen 1,25 mill. kr. fra Nærings- og handelsdepartementet og Justis- og politidepartementet til oppstart av et slikt studium høsten 2009. Studentene ved programmet vil få kompetanse innen turplanlegging, turløp og vertskap. Studiet skal legge grunnlaget for utvikling av bærekraftig reiseliv og sikre kvalitetsopplevelser som er tilpasset natur, kultur og geopolitiske forhold i polare strøk. Et slikt utdanningstilbud innen arktisk naturguiding, vil kunne bidra til å bedre kvaliteten på reiselivsproduktet Svalbard som helhet, både ved å bidra til sikrere og mer ansvarlig ferdsel i den sårbare Svalbard-naturen, så vel som ved å kvalitetssikre formidlingssiden ved guiderollen.

Som en oppfølging av St.meld. nr 9 (1999–2000) Svalbard, ble det ved revisjonen av turistforskriften i 2002 innført bestemmelser som gir Syssekmannen anledning til å stille krav om dokumentasjon av tilstrekkelig og relevant kunnskap om lokale forhold. Det ble imidlertid også signalisert i meldingen at man ville se på muligheten for å innføre adgang til å pålegge turoperatører å benytte godkjente guider, f.eks. ved å kreve at disse hadde gjennomført den guide- og turoplæringen som nå gjennomføres av Svalbard Reiseliv AS på vegne av Svalbard Reiselivsråd. Slike bestemmelser er imidlertid ikke innført. I lys av utviklingen innen så vel reiselivsnæringen som av de utdanningsmuligheter som nå tilbys, mener Regjeringen at det er grunn til å foreta en fornyet vurdering av dette spørsmålet.

9.2.3 Rettslige rammebetingelser

Forskrift om turisme og annen reiselivsvirksomhet på Svalbard av 18. oktober 1991 er en av de viktigste rammebetingelsene når det gjelder å utvikle reiselivsprodukter på Svalbard. Den ble sist endret ved forskrift av 18. juni 2002. Forskriften har bestemmelser om garanti, forsikring og ansvar ved turopplegg og annen reiselivsvirksomhet, og gjelder for både reiselivsbedrifter og individuelle reisende. Dette skal bidra til å beskytte natur- og kul-

turmiljøet, sikre at sikkerhetsmessige hensyn ivaretas, og at øvrig regelverk overholdes. Forskriften pålegger reisearrangører, turisttransportører og individuelle reisende en melde- og forsikringsplikt før ferdsel i bestemte områder på øygruppen. Videre gir forskriften Syssekmannen myndighet til å endre eller forby turopplegg om det anses nødvendig. Andre sentrale forskrifter er havne- og farvannsforskriften, leirforskriften og motorferdselsforskriften. Sistnevnte legger føringer for snøscooterferdsel og forbyr turistsightseeing med fly, mens leirforskriften regulerer telting på øygruppen.

Svalbardmiljøloven har som formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard, både når det gjelder naturmiljøet og kulturminnene. Innenfor denne rammen gir loven rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsutvikling. Ved manglende kunnskap om miljøvirkningene av nye tiltak skal myndighet utøves med sikte på å unngå mulige skadevirkninger på miljøet – det såkalte føre var-prinsippet. Imidlertid påpekes det også at lovverket ikke skal stenge for bosetting, forskning og næringsutvikling som anses som miljømessig forsvarlig. For nærmere omtale av svalbardmiljøloven, se kap. 9 Miljøvern.

De siste årene er det vedtatt en rekke endringer i verne- og ferdselsforskrifter som gjelder store deler av øygruppen. Denne utviklingen har konsekvenser for blant andre cruisenæringen på øygruppen og stiller krav til kontinuerlig omstilling for næringen. Reiselivsnæringen har uttrykt ønske om mer forutsigbarhet når det gjelder nye restriksjoner og regler, for slik å ha et bedre grunnlag for langsiktig planlegging – samtidig som økende trafikk og nye ferdselsmønstre gir behov for regulering av hensyn til miljø og sikkerhet. Når det foretas endringer i eksisterende regelverk er det viktig at det vurderes hvilke konsekvenser endringen vil medføre for næringslivet, herunder reiselivet.

Utvikling av reiselivsprodukter har i stor grad skjedd ved et samarbeid mellom reiselivsaktørene og de myndighetene som forvalter sentrale lover og forskrifter. Regjeringen ser det som viktig at dette samarbeidet fortsetter og utvikles. Det kan gi grunnlag for forutsigbare rammebetingelser for reiselivet og utvikling av reiselivsproduktet innenfor en miljømessig forsvarlig ramme. Etter oppdrag fra Justisdepartementet har Syssekmannen nylig foretatt en evaluering av turistforskriften, og foreslått en del justeringer i regelverket. Justisdepartementet vil vurdere forslagene og i lys av dette eventuelt foreslå nødvendige forskriftsendringer.

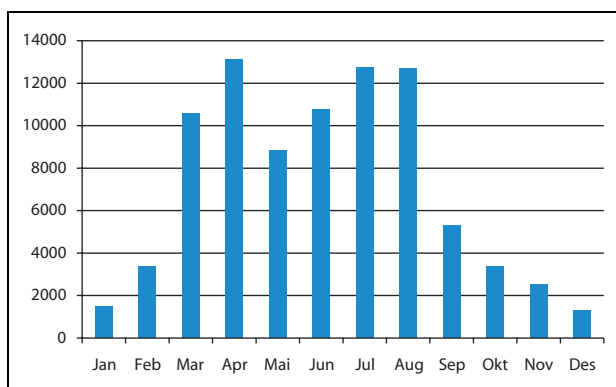
9.2.4 Utfordringer og målsettinger

Det er et potensial for videre vekst i reiselivet på Svalbard, men sesongsvingninger og den forholdsvis lave beleggsprosenten er sentrale utfordringer i så måte. Belegget på overnattingsstedene er høyt i høysesongene, men i lav- og skuldresesongene er det utnyttede potensialet stort. Satsingen på kurs- og konferansemarkedet har bidratt til noe bedre belegg for overnattingsbedriftene tidlig og sent i sesongene. Disse sesongsvingningene er en utfordring når det gjelder opprettholdelse av helårige arbeidsplasser i Longyearbyen. Det er derfor viktig at det arbeides målrettet med å utvikle et reiselivsprodukt som gir grunnlag for helårig sysselsetting i Longyearbyen.

Som det fremgår av figur 9.3 er turismen i Longyearbyen konsentrert om to topper; én i tiden rundt påske, etter at solen kommer tilbake, og én topp i sommermånedene. I mørketidsperioden fra oktober til februar er det forholdsvis lave besøks-tall.

Det er ferie- og fritidsreisende som legger igjen mest penger i reiselivet på Svalbard, ved at de betaler for en rekke aktiviteter og opplevelser i tillegg til kjøp av mat og drikke. Yrkesreisende har et mindre forbruk. Det er derfor viktig at det markedet som yrkesreisende representerer utnyttes bedre. Ferie- og fritidsreisende anses å være det markedet hvor potensialet for vekst er størst, spesielt om flere utenlandske turister besøker Svalbard. 65 pst. av dagens turister til øygruppen er nordmenn.

Reiselivsnæringen på Svalbard gir uttrykk for at endringer i flyruter og begrensninger i antall fly utenfor høysesongene gjør det vanskelig å gjøre noe med sesongutfordringene. SAS' rutetilbud er sesongtilpasset og SAS er per i dag eneste flyselskap som flyr til Svalbard etter at Norwegian la ned sin rute i 2008, etter to sesongers drift.



Figur 9.3 Antall gjestedøgn per måned i Longyearbyen 2007

Kilde: Svalbard Reiseliv AS – Årsrapport 2007

Det er ikke ønskelig at det utvikles turistprodukter som kan medføre en miljø- eller sikkerhetsmessig risiko. Strengt regler for ferdsel, kombinert med melde- og forsikringsplikt, skal redusere denne risikoen. Ved økt ferdsel vil det kunne bli økt belastning på naturområder og kulturminner som er sårbare, og det kan føre til arealbrukskonflikter, både i forhold til forskningen, og mellom ulike typer reiselivsprodukter. Behovet for regulering av ulike typer ferdsel vil også kunne bli større. Balanseringen mellom utvikling av reiselivsnæringen og de høye miljømålene for Svalbard er utfordrende. Denne problemstillingen er spesielt aktuell når det gjelder ferdsel knyttet til ekspedisjons-cruise innenfor de store naturreservatene på Øst-Svalbard, der det vil bli vurdert ulike tiltak for å regulere ferdselen. Dette spørsmålet og andre utfordringer og tiltak knyttet til ferdsel på Svalbard er nærmere omtalt i kap. 7.4.2.

Økoturisme er en reiselivsnisje som er godt tilpasset de rammevilkårene som er satt i svalbardmiljøloven og et naturlig satsingsområde for reiselivsnæringen på Svalbard. Opplevelses- og hundekjøringsbedriften Svalbard Villmarkssenter AS er én av bedriftene som satser på denne nisjen ved at de nylig har oppnådd sertifiseringen «Godkjent norsk økoturismebedrift». Merkeordningen «Norsk økoturisme» stiller strenge krav til miljø- og bærekraftstiltak, godt vertskap og et lokalt forankret samfunnsengasjement. Den typiske økoturist utmerker seg ved å være godt voksen, velutdannet, kjøpesterk og interessert i villmarks- og naturopplevelser. Profilen til den typiske økoturisten sammenfaller dermed med den typiske svalbardturisten. Regjeringen ser det som viktig at reiselivsnæringen utvikler reiselivsproduktet på en måte som ikke skader øygruppens fremste trekkplaster, som er den uberørte naturen og den autentiske villmarksopplevelsen. De aller fleste turistene til Svalbard har Longyearbyen som utgangspunkt for sitt svalbardbesøk, og det er ønskelig at ferdselen konsentreres i longyearbyområdet. Det er naturlig at det legges til rette for en konsentrasjon av ferdsel i dette området samtidig som andre områder skjermes helt eller delvis for ferdsel. Den videre utviklingen av økoturisme og ikke-motorisert reiseliv avhenger i stor grad av hvordan det legges til rette for dette, og hvordan arealbrukskonflikter i forhold til motorisert ferdsel håndteres. Dette gjelder særlig i områdene rundt Longyearbyen, der skjerming av områder som er attraktive og gir tilstrekkelig rom for utvikling av ikke-motorisert reiseliv er en viktig faktor. Behovet for å legge bedre til rette for den ikke-motoriserte delen av reiselivet er nærmere beskrevet i kap 7.4.2.

For å få til en sesongforlengelse, trengs nytenking og produktutvikling i næringen. Et eksempel på slik nytenking er «Polar nights»-initiativet som forsøker å øke turisttrafikken i mørketida, som tradisjonelt er lavsesong. Dette søker man å gjøre ved å etablere et helhetlig markedsføringskonsept med vekt på nordlyset og naturopplevelser i mørketida. Dette samarbeidsprosjektet har bred støtte i nærings- og organisasjonslivet i Longyearbyen, og nettopp samarbeidsdimensjonen er viktig for å skape gode, helhetlige reiselivsprodukter.

Longyearbyen har dessuten et potensiale når det gjelder lokalt kultur- og naturmiljø som kan utnyttes langt bedre. På denne måten vil lokalsamfunnet tilføres en ytterligere dimensjon både miljø- og opplevelsesmessig, og Longyearbyen utvikles som et attraktivt reisemål. Miljøvernfondet har i denne sammenheng allerede finansiert flere gode stedsutviklingsprosjekter. Et godt tiltak under utvikling er en natur- og kultursti. Denne skal bestå av informasjonspunkter rundt i Longyearbyen som formidler stedets natur, kultur og historie for tilreisende og fastboende som beveger seg rundt til fots eller på sykkel. Andre lokale tiltak er observasjonssteder for fugl og tilrettelegging for kolonier av bl.a. ærfugl. Et samarbeid mellom Longyearbyen lokalstyre og Svalbard Reiseliv har også ført til et vedtak om at Svalbard skal bli såkalt plastposefri sone innen utgangen av 2009. Også andre tiltak bør kunne realiseres.

I forrige svalbardmelding ble det understreket at man ville videreføre arbeidet med å legge til rette for en miljømessig og sikkerhetsmessig forsvarlig turisme på Svalbard. Siden den gang har Sysselmannen utviklet en egen strategiplan for turisme og friluftsliv på Svalbard. Planen ble ferdigstilt i 2005, og gir en beskrivelse av utvikling, status og lovverk, og andre verktøy på området. Det gis videre en sammenfatning av politiske mål og føringer, og de mest sentrale utfordringene for forvaltningen av turisme og friluftsliv vurderes. Det legges så strategier på de enkelte felt. Strategiplanen er et viktig verktøy for Sysselmannen i saksbehandlingen av saker vedrørende turisme og friluftsliv på Svalbard.

Det ble i forrige svalbardmelding pekt på ulike virkemidler for å kunne påvirke utviklingen av reiselivet i en miljømessig og sikkerhetsmessig forsvarlig retning. Et tiltak som ble fremhevet var muligheten for å innføre krav om at turer skal inngå i organiserte opplegg, f.eks. snøscooterturer til østkysten eller andre fjerne deler av Spitsbergen. Utenrikskomiteen fremholdt i den forbindelse, jf. Innst.S. nr. 196 (1999–2000) at det generelt ville

være «tjenlig at mest mulig av turismen foregår i organiserte former».

Dette er bl.a. fulgt opp i motorferdselsforskriften fra 2002, som setter strenge rammer for ferdsel med snøscooter for tilreisende. Slik ferdsel utenfor de sentrale områder på Nordenskiöld land er f.eks. kun tillatt i et mindre område på Østkysten, og da kun enten i følge med fastboende eller som del av et organisert turopplegg.

Selv om en del tilreisende til Svalbard ferdes på egenhånd, spesielt om sommeren som fotturister i nærområdet til Longyearbyen, foregår hovedtyngden av turismen nå som ledd i organiserte aktiviteter. Forvaltningspraksis, informasjonstiltak og tilrettelegging av organiserte tilbud er for en stor del medvirkende årsaker til dette. Dette gjelder spesielt innenfor snøscootervirksomheten, der privat utleie av scootere til tilreisende har vært stabilt det siste tiåret, mens antall deltakere på organiserte turopplegg er fordoblet i samme periode.

Selv om man kan si at målsettingen langt på vei synes å være nådd, vil regjeringen også fremover legge stor vekt på at mest mulig av turismen bør foregå som ledd i organiserte opplegg.

9.2.5 Vurderinger

Regjeringen mener at det er viktig med en fortsatt videreutvikling av reiselivsnæringen som grunnlag for størst mulig verdiskaping på Svalbard – bl.a. som grunnlag for bosettingen i Longyearbyen. Dette må skje i tråd med regjeringens og reiselivsnæringens overordnede mål om en bærekraftig og miljøtilpasset turisme på Svalbard. En slik videreutvikling vil bidra til en mer variert næringsstruktur i Longyearbyen. En utstrakt satsing på utvidelse av høysesongene og flere helårige arbeidsplasser vil føre til et mer stabilt lokalsamfunn samtidig som det vil bidra til å øke verdiskapingen i reiselivsnæringen.

9.3 Fiskeri

Det foregår fiske i territorialfarvannet ved Svalbard, og i fiskevernsonen utenfor. Fisket i territorialfarvannet er langt mindre omfattende enn fisket i fiskevernsonen.

Flere av bestandene utenfor Svalbard vandrer mellom norske, utenlandske og internasjonale havområder. For vandrede bestander er det viktig med beskyttelse og forvaltning i hele deres utbredelsesområde. Med hjemmel i lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, ble det ved kgl.res. av 3. juni 1977 opprettet en 200 nau-

tiske mils fiskevernsoner ved Svalbard. Bakgrunnen for opprettelsen av en ikke-diskriminerende fiskevernsoner var derfor først og fremst å oppnå kontroll med fisket i området for å bevare ressursene og unngå uregulert fiske.

I dag drives i første rekke fiske etter torsk, reker og norsk vårgytende sild i dette området. Det er fastsatt ulike reguleringer for de forskjellige fiskeriene, herunder kvoteregulering i fisket etter torsk og sild og innsatsregulering i fisket etter reker. Forskrifter om fiske i territorialfarvannet ved Svalbard fastsettes i medhold av svalbardloven, mens forskrifter om fiske i vernesonen fastsettes i medhold av lov om Norges økonomiske sone. Kvotefastsettelser ble foretatt første gang i 1986 da Norge fastsatte forskrift om regulering av torskefiske i fiskevernsonen ved Svalbard. Omfanget av det enkelte lands fiske ble fastsatt på grunnlag av tidligere fiske i området. Som en følge av dette har Norge, Russland, EU og Færøyene adgang til å fiske torsk i vernesonen.

I juli 1996 ble det fastsatt forskrift om regulering av rekefisket i territorialfarvannet ved Svalbard og i fiskevernsonen. Reguleringen av rekefisket innebærer at fartøyer fra Norge, Russland, Canada, EU, Grønland, Færøyene og Island kan delta i dette fisket. Fisket er innsatsregulert og innebærer at omfanget av det enkelte lands fiske er fastsatt på grunnlag av tidligere fiske ved Svalbard. Det er innført begrensninger i antall fartøy som kan benyttes i rekefisket og antall døgn det kan fiskes i territorialfarvannet ved Svalbard og i fiskevernsonen.

Det er fastsatt likeartede regler for fiske i territorialfarvannet ved Svalbard og i fiskevernsonen. Dette omfatter bl.a. rapporteringsregler, regler for føring av fangst dagbok, bestemmelser om maskevidde i fiskeredskap, bruk av sorteringsrist og minstemål for fisk mv.

Kystvakten og Fiskeridirektoratet har sammen ansvaret for den utøvende delen av ressurskontrollen i områdene underlagt norsk fiskerijurisdiksjon. En betydelig del av Kystvaktens ressurser blir brukt i de nordlige havområder. Kystvakten er en del av Forsvaret, og bestemmelser om Kystvaktens oppgaver og myndighetsutøvelse er gitt i kystvaktloven og kystvaktinstruksen. Kystvaktens utøvelse av kontroll- og tvangstiltak i territorialfarvannet ved Svalbard skal skje i samsvar med direktiver gitt av Sysselmannen på Svalbard.

Det er av avgjørende betydning at de levende marine ressursene blir forvaltet på en slik måte at man også i fremtiden kan høste av dem i våre hav-

områder, herunder også ved Svalbard, og slik at det biologiske mangfoldet opprettholdes på kort og lang sikt. I denne sammenheng er det viktig at fisket foregår på moden fisk og at det ikke tas for mye småfisk eller bifangst av arter som av bestandsmessige årsaker er underlagt strenge bifangstbestemmelser. Hvis det er for stor innblanding av fisk under minstemål eller for høy innblanding av andre arter i fangstene, stenger Fiskeridirektøren det aktuelle området. Flere av bestandene i havområdet utenfor Svalbard er vandrende bestander. Det er derfor sentralt at regelverket for forvaltning, kontroll og håndhevelse beskytter bestandene like godt i hele deres utbredelsesområde, herunder ved Svalbard. Kontrollen med fisket i territorialfarvannet og fiskevernsonen ved Svalbard skal være like god som i øvrige norske jurisdiksjonsområder. Internasjonale forpliktelser om ressursforvaltning og ressurskontroll må også gjennomføres for havområdene ved Svalbard. Det er i alle fiskerinasjoners interesse at det finner sted en reell kontroll med uttak av fisk fra disse områdene, og at ulovlig fiske stoppes.

9.4 Romvirksomheten

Svalbards geografiske plassering er ideell for romvirksomhet, både for utforskning av atmosfæren og nedlesning av satellittdata. Svalbard har en sentral rolle innen norsk romvirksomhet. Regjeringen har som mål å satse på romvirksomhet som en del av det fremtidige næringsgrunnlaget på Svalbard.

9.4.1 Generelt

Romvirksomheten på Svalbard er i sterk utvikling. Den nordlige posisjonen gir Svalbard et konkurransefortrinn når det gjelder nedlesning av informasjon fra satellitter i polare baner. Svalbard er det eneste lett tilgjengelige stedet for kommunikasjon med satellitter i polare baner ved alle omløp. Nedlesning av satellittdata fra Svalbard bidrar dermed til å gjøre driften av polarbanesatellitter mer effektiv. Det har derfor vært stor etterspørsel etter tjenestene fra stasjonen i Longyearbyen.

Svalbards plassering er ideell for å utforske atmosfæren og fenomener knyttet til nordlys. Svalbards tilgjengelighet og nordlige beliggenhet, samt miljøer rundt Universitetssenteret på Svalbard (UNIS), fører til et aktivt forskningsmiljø. UNIS er bl.a. involvert i forskning på arktisk geofysikk og studier av nordlys.

9.4.2 Nåværende aktivitet

Bærebjelkene i romvirksomheten på Svalbard er nedlesningsstasjonen Svalbard satellittstasjon (SvalSat) og Svalbard Rakettskytefelt (SvalRak). SvalSat nedleser informasjon fra satellitter i polare baner, og SvalRak leverer oppskytingstjenester for vitenskapelige ballonger og raketter.

SvalSat eies av Kongsberg Satellite Services (KSAT). SvalRak eies av Andøya Rakettskytefelt (ARS). Staten, gjennom Nærings- og handelsdepartementet eier 50 pst. i KSAT og 90 pst. i ARS. Norsk Romsenter, gjennom datterselskapet Norsk Romsenter Eiendom AS, har delegert myndighet til å forvalte statens eierinteresser i selskapene, og er representert i styrene for disse selskapene.

Svalbard satellittstasjon, som ligger på Platåberget ved Longyearbyen, er den nordligste stasjonen for nedlesing av satellittdata i verden, og har i dag 16 ansatte og en omsetning på over 100 millioner kroner i året. Gjennom effektiv utnyttelse av SvalSat utnytter Norge sitt geografiske fortrinn. Dette har gjort Norge til en betydelig internasjonal aktør innen nedlesing av satellittdata, og SvalSat er verdensledende innen nedlesing av polare meteorologiske satellitter. Gjennom nedlesing på Svalbard og på Troll-basen i Antarktis, er KSAT det eneste selskapet i verden som kan tilby nedlesning av informasjon både ved Nord- og Sydpolen.

SvalRak er en utskytningsstasjon for forskningsraketter ved Ny-Ålesund. Fordi Svalbard ligger svært nær den magnetiske nordpolen, er rakettskytefeltet spesielt godt egnet for studier av nordlys og andre fenomener som er spesielle i Arktis. I 2008 ble det startet opp en ny kampanje med oppskyting av vitenskapelige raketter ved SvalRak. Det er hovedsakelig japanske og amerikanske brukere av anlegget, sammen med norske forskere. Det er også økt interesse for slipp av store stratosfæriske forskningsballonger fra Svalbard.

Store internasjonale aktører som de amerikanske, europeiske og japanske romfartsorganisasjonene, i tillegg til flere andre store aktører innen romvirksomhet, benytter seg av tjenester og infrastruktur ved SvalSat. Den europeiske romfartsorganisasjonen ESA benytter installasjonene på Platåberget ved Longyearbyen både til kommersiell og forskningsrelatert aktivitet. ESA er en stor kunde for nedlesningsinformasjon fra Platåberget. Svalbard benyttes i tillegg som testområde for måling av havis og isbreer via satellitt. Det er også mulighet for et eget feltsenter lokalisert ved Longyearbyen i forbindelse med romværovervåking i regi av ESA. Det kreves særskilte tillatelser etter regelverket for elektronisk kommunikasjon for

etablering og drift av jordstasjoner for satellittnedlesning på Svalbard.

Som en del av utviklings- og testfasen er det plassert bakkeinfrastruktur bl.a. på Svalbard og på Troll-basen i Antarktis. Stasjonene skal etter planen inngå i den permanente infrastrukturen for Galileo. Permanente bakkestasjoner vil ha verdi for Norge både som en del av global infrastruktur og fordi driften vil gi innsyn i viktige prosesser i EU og EUs medlemsland, både i normal operasjon og i krisesituasjoner. Stasjonen på Svalbard er av særlig interesse med tanke på å sikre fullgod ytelse fra Galileo også i nordområdene.

Det er gjort store investeringer for å styrke SvalSats posisjon som en ledende leverandør innen rombaserte tjenester. I 2004 ble fiberkabler for overføring av data fra Svalbard til fastlandet innviet. Dette innebærer at man har sanntidstilgang til data fra satellittene også på fastlandet. Utbyggingen ble finansiert gjennom en avtale med de amerikanske romfarts- og værvarslingsorganisasjonene NASA og NOAA, og eies av Norsk Romsenter Eiendom AS.

9.4.3 Videre utvikling

Det er grunn til å tro at den internasjonale interessen for bruk av rominfrastrukturen på Svalbard vil øke. Satellittdata som leses ned på Svalbard, brukes operativt i overvåkingen av sjøisforhold, oljeforurensning og skipstrafikk. Dette er kritisk informasjon for å unngå havarier og miljøkriminalitet på havet.

Det arbeides for å integrere romvirksomheten med andre observasjonsplattformer. SIOS (Svalbard integrerte observasjonssystem for Arktis) har som formål å utnytte Svalbards unike forutsetninger til å etablere et arktisk jordobservasjonssystem i og rundt Svalbard. Dette innebærer integrering av studier av geofysiske, kjemiske og biologiske prosesser fra forsknings- og overvåkningsplattformer, inklusive satellitter.

Gjennom dette vil Norge også kunne bidra til å utforske solsystemet. NASA har nylig funnet store isbreer under overflaten på Mars. Norske forskeres forståelse av satellittdata og feltmålinger fra breer på Svalbard, kan i fremtiden bli viktig for forståelsen av breer og eventuelt biologisk liv på Mars og andre planeter. NASA og ESA benytter jevnlig Svalbard til uttesting av utstyr som benyttes i romferder for utforsking av solsystemet.

Romfart skaper høyt teknologiske arbeidsplasser i de nordligste fylkene og på Svalbard. Økningen i rombasert virksomhet på Svalbard vil føre til økt interesse fra både nasjonale og internasjonale

miljøer. Dette vil ha effekter for annen aktivitet på Svalbard, inkludert lokal næringsvirksomhet.

Rombasert infrastruktur gir nyttige og kostnadseffektive bidrag til befolkningen og næringslivet på Svalbard. Gode eksempler på dette er miljøovervåkning, og maritim beredskap som er særlig viktige for nordområdene, inkludert Svalbard. Behovet for rombaserte tjenester vil fortsette å øke innen områder som samfunnssikkerhet, miljø og klima. Fiberkabelen til Svalbard er eksempel på at rominfrastruktur kommer fastboende og forskere på Svalbard til gode, gjennom rask og sikker internettilgang.

9.5 Petroleumsvirksomhet

Havområdene som omgir Svalbard er ikke åpnet for leting etter petroleum. Det er tidligere boret etter petroleum på land, senest i 1990 innenfor det som nå er Nordenskiöld Land Nasjonalpark, uten at det ble gjort noen drivverdige funn. Det er ikke tidligere gitt tillatelse til prøveboring i territorialfarvannet ved Svalbard. Både ved øya Hopen og langs vestkysten av Spitsbergen er det gitt utmål på grunnlag av indikasjoner på petroleumsforekomster. Et utmål er en fortrinnsrett til utnyttelse av ressursene innenfor et nærmere angitt område,

men gir ingen rett til å starte virksomhet med mindre man får tillatelse etter svalbardmiljøloven og annet regelverk som gjelder på Svalbard. Som tidligere regjeringer anser denne regjeringen det ikke som aktuelt, iht. svalbardmiljøloven, å tillate petroleumsvirksomhet i territorialfarvannet ved Svalbard. Se også kap. 7.4.3.

Havområdene som omgir Svalbard er ikke åpnet for leting etter petroleum. I helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet (St.meld. nr. 8 (2005–2006) er polarfronten, iskanten og havområdene rundt Svalbard (territorialfarvannet) definert som særlig verdifulle og sårbare områder.

I områdene rundt Svalbard foregår det norsk og internasjonal forskningsaktivitet. Tunge aktører er Russland, Tyskland, USA og Sverige. Disse landene utfører vitenskaplige undersøkelser hvor det i hvert tilfelle må søkes om tillatelse til å utføre undersøkelsene. Karakteren på disse undersøkelsene er i utgangspunktet ikke petroleumsrelaterte, men går mer på en generell undersøkelse av jordskorpen og særlig de dypere deler av denne. I disse undersøkelsene benyttes det geofysiske metoder som er forskjellig fra konvensjonell seismikkinn-samling. Et av formålene er å forstå oppløftmekanismen for hele Barentshavet og denne delen har generell relevans for oppbevaring av petroleum i Svalbardområdet.

10 Longyearbyen og øvrige lokalsamfunn

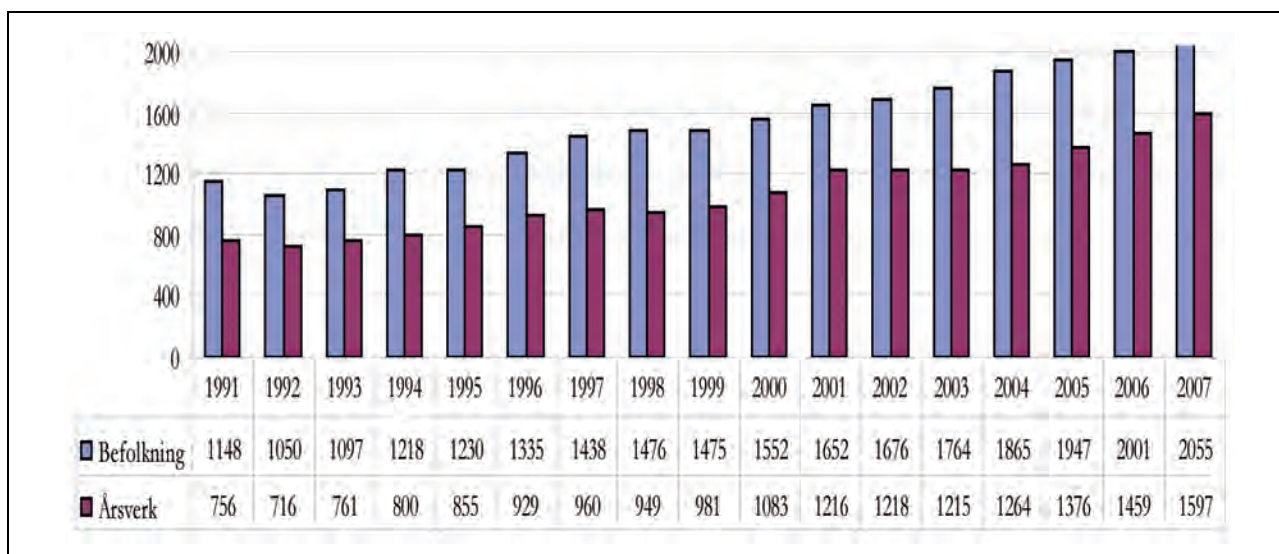
10.1 Longyearbyen

Longyearbyen har i tiden etter forrige svalbardmelding fortsatt å utvikle seg i retning av å likne en fastlandskommune, og har konsolidert seg som et moderne familiesamfunn med godt utbygd offentlig infrastruktur og et generelt godt tjenestetilbud. Regjeringen legger imidlertid til grunn at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn, noe Stortinget også sluttet seg til gjennom behandlingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av Svalbard, jf. Innst. S. nr. 46 (2007–2008) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette innebærer bl.a. at det offentlige tjenestetilbudet innenfor viktige felt som helse- og sosialområdet ikke finnes eller er begrenset. For nærmere omtale av dette, se kap. 5 Lovgivning. Ved gjennomgangen av skattesystemet på Svalbard i 2007, ble det konkludert med at et skattenivå tilnærmet som på fastlandet, trolig ville kunne utløse krav og forventninger om utbygging av tjenestetilbudet i Longyearbyen. Dette ville kunne skape et press mot målsettingen om at Longyearbyen ikke skal være et livsløpssamfunn, og på sikt innbære at longyearbysamfunnet endrer karakter. En utbygging av helse- og sosialtilbudet ville dessuten fått

store økonomiske konsekvenser. Videreføringen av et ikke-livsløpssamfunn er derfor lagt som et viktig premiss for det lave skattenivået på øygruppen.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært lagt til rette for et mer variert næringsliv i Longyearbyen. Dette har vært vellykket og resultert i at reiseliv, varehandel, utdanning og forskning har vokst frem som komplementære og alternative næringer til kulldriften. Antallet virksomheter i Longyearbyen har økt, bl.a. innen varehandel og tjenesteproduksjon, og mange av disse er rettet inn mot tilreisende. Tilbudet av private tjenester i Longyearbyen er dermed rimelig godt, også sammenliknet med tilbudet i samfunn av tilsvarende størrelse på fastlandet.

I takt med den generelle aktivitetsøkningen i Longyearbyen har også antallet innbyggere steget. Ved behandlingen av den forrige svalbardmeldingen la Stortinget til grunn at et innbyggertall på 1200–1400 var tilstrekkelig til å opprettholde et godt og stabilt familiesamfunn. Samtidig ble det påpekt at innbyggertallet ville kunne variere noe i størrelse på grunn av tilfeldige endringer i befolkningssammensetningen. Gjennom historien har kulldriften vært bærebjelken i longyearbysamfun-



Figur 10.1 Befolknings- og årsverksutvikling i norske samfunn på øygruppen 1991–2007.

Kilde: NIBR – Bjørnsen og Johansen (2008)

net. I forbindelse med denne stortingsmeldingen, har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) på oppdrag fra Justisdepartementet foretatt en gjennomgang av kulldriftens betydning for Longyearbyen. NIBR konkluderer med at kulldriften fremdeles utgjør den viktigste bærebjelken i samfunnet, og analysen viser at et bortfall av kulldriften vil innebære et tap på om lag 40 pst. av årsverkene i Longyearbyen og Svea.

Ifølge befolkningsregisteret passerte innbyggertallet i de norske samfunnene på øygruppen 2 000 personer i 2006. Som omtalt tidligere i meldingen, pendler en del av de ansatte i gruvedriften og avledet virksomhet, fra Svalbard til fastlandet i friperiodene. Disse er imidlertid i all hovedsak registrert bosatt i Longyearbyen og er dermed en del av grunnlaget i befolkningsregisteret. Det reelle antallet innbyggere i de norske samfunnene på Svalbard er derfor noe lavere enn 2 055 som fremgår av statistikken i figur 10.1

Befolkningsutviklingen i Longyearbyen er i stor grad arbeidsmarkedsstyrt, det vil si at det er en tett kobling mellom antall arbeidsplasser og antall innbyggere. Dette illustreres også i figur 10.1 gjennom veksten i antall årsverk. Det er fremdeles slik at folk primært reiser til Svalbard i tilknytning til et arbeidsforhold. Befolkningsveksten gjennom 2000-tallet, kan derfor tilskrives et økt aktivitetsnivå og derav etterspørsel etter arbeidskraft. Myndighetene registrerer at med dagens befolkning og aktivitetsnivå i Longyearbyen, er man nær en kapasitetsgrense med hensyn til infrastruktur. En vekst i befolkningen og i aktiviteten, vil kunne utløse behov for investeringer i barnehage- og skolebygg, boliger, vanntilførsel og ikke minst kraft- og varmeproduksjon. Gruveselskapet Store Norske vurderer å justere ned det årlige produksjonsvolumet og sammen med planlagt nedbe-

maning, vil det kunne dempe aktivitetsnivået i Longyearbyen noe.

Et annet forhold er at selve befolkningsstrukturen har endret seg. Antall utenlandske statsborgere i Longyearbyen utgjør nå ca. 15 pst. Dette har sammenheng med Svalbardtraktatens bestemmelse om lik rett til adgang og opphold på Svalbard for borgere av traktatpartene, som i dag håndheves slik at det i praksis er lik adgang for alle landsborgere til Svalbard. Utlendingsloven gjelder følgelig ikke på øygruppen. Gruppen av utlendinger kan deles inn i tre kategorier; utlendinger fra land som er unntatt fra visumplikt ved reise til fastlands-Norge, utlendinger som har fått oppholdstillatelse på det norske fastland før de kom til Svalbard og utlendinger som kommer direkte til Svalbard uten tilknytning til fastlands-Norge. De utenlandske statsborgerne utgjør en ressurs og et viktig tilskudd til samfunnet i Longyearbyen. Samtidig er det også en utfordring for norske myndigheter å sørge for å orientere om hvilke rettigheter og plikter som følger av å ta opphold på øygruppen. Utenlandske statsborgere på Svalbard som ikke har tilknytning til noen kommune på fastlandet, har ikke tilgang til fastlandets velferdsordninger på linje med norske statsborgere, se mer om dette i kap. 5 Lovgivning.

Som det fremgår av tabell 10.1, utgjør statsborgere fra Thailand en betydelig andel av befolkningen. For øvrig er de fleste utlendinger fra Norden, Tyskland, Russland og øvrige deler av Europa. Enkelte forhold vedrørende utlendinger i Longyearbyen omtales nærmere senere i kapitlet.

10.1.1 Utvikling av lokaldemokratiet

Som et ledd i utviklingen av det lokale selvstyret er Longyearbyen lokalstyre (LL) tilført viktige oppga-

Tabell 10.1 Befolkningen i Longyearbyen etter nasjonalitet. 31.12. 2002–2008

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Norge | 1450 | 1507 | 1591 | 1607 | 1699 | 1708 | 1692 |
| Thailand | 49 | 48 | 52 | 66 | 64 | 67 | 88 |
| Sverige | 35 | 39 | 42 | 47 | 42 | 50 | 51 |
| Danmark | 14 | 23 | 26 | 26 | 22 | 22 | 28 |
| Tyskland | 14 | 20 | 16 | 26 | 24 | 30 | 23 |
| Russland | 12 | 13 | 20 | 34 | 34 | 37 | 27 |
| Øvrige Europa | 40 | 58 | 56 | 60 | 60 | 73 | 78 |
| Øvrige utenom Europa | 23 | 16 | 20 | 20 | 21 | 26 | 31 |
| Totalt | 1637 | 1724 | 1823 | 1886 | 1966 | 2013 | 2018 |

Kilde: Svalbard likningskontor



Figur 10.2 «Jeg står på skutereren. Vi fór på hytta på kvelden». En av tre vinnere i tegnekonkurransen, «Mitt Svalbard – hvorfor Svalbard er et fint sted å bo», ved Longyearbyen skole.

Tegnet av: Fredrik Lund, 1. klasse.

ver. I 2002 overtok LL eierskapet til Svalbard Samfunnsdrift (SSD), og fra 2007 ansvaret for Longyearbyen skole. Inkludert i oppgavene til Bydrift KF (tidligere SSD) er produksjon og distribusjon av elektrisk kraft og varme. Gjennom overtakelsen av skolen fikk LL en vesentlig utvidelse av sitt ansvarsområde, i form av grunnskole, videregående avdeling, skolefritidsordning, kulturskole og norsktilbud for fremmedspråklige voksne. Foruten disse oppgavene, har LL viktige oppgaver på linje med kommuner på fastlandet (jf. kap. 6.3.2).

Begrunnelsen for å innføre lokaldemokrati i Longyearbyen, var iht. Ot.prp. nr. 58 (2000–2001) den samme som for det kommunale selvstyret på fastlandet. Gjennom å velge sitt eget lokalstyre har innbyggerne i Longyearbyen mulighet til å påvirke beslutninger og prioriteringer som angår lokale forhold. Dette gir en bedre lokal tilpasning av tjenestene. Et styrket lokaldemokrati stimulerer til økt engasjement hos lokalbefolkningen, som igjen kan virke positivt på fellesskapsfølelsen i lokalsamfunnet.

Å innføre et nytt lokaldemokrati har vært et spesielt og viktig prosjekt som er fulgt opp gjen-

nom to evalueringer. På oppdrag fra Justisdepartementet og LL har NIBR gjennomført undersøkelser knyttet til henholdsvis etableringen av lokalstyret og valget i 2007. Den første rapporten fra 2005 viste at halvparten av innbyggerne i Longyearbyen var motstandere av lokalstyreordningen. Den andre undersøkelsen fra 2007 viste at det har skjedd en forsiktig endring i positiv retning i holdningene til lokaldemokratiet. Valgdeltakelsen lå på rundt 40 pst. både i 2003 og 2007. Dette må ses i lys av at det er store utskiftninger i befolkningen, få politiske konfliktsaker, og at folk generelt er tilfreds med det offentlige tjenestetilbudet

Regjeringen ser ikke at det er noe alternativ til lokalt selvstyre i Longyearbyen, på linje med det som gjelder for alle andre lokalsamfunn i Norge. Det er likevel viktig å være klar over, som NIBR har påpekt, at selv om holdningene til lokaldemokratiet er blitt noe mer positive, er det fortsatt ganske utbredt skepsis til lokalstyreordningen. Et annet viktig poeng fremholdt av NIBR, er at lokaldemokratiets handlingsrom er snevrere enn for kommuner på fastlandet, på grunn av storsamfunnets behov for å være direkte til stede på Svalbard.

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse av forvaltningen av Svalbard (Dok. nr. 3:8 (2006–2007)), uttrykt det slik at LL har en krevende rolle mellom nasjonal og lokal politikk. Det er i den forbindelse pekt på betydningen av en formalisert dialog mellom sentrale og lokale myndigheter.

Longyearbyen lokalstyre har vært og er fremdeles inne i en spennende tid preget av rask utvikling. Det er et ungt lokaldemokrati som kun har fungert i syv år, der man har vært gjennom to valg til Lokalstyret. Erfaringen tilsier at lokaldemokratier styrkes og gis økt legitimitet over tid. Et lokaldemokrati har en egenverdi i seg selv, samtidig som sentrale myndigheter erfarer en stor nytteverdi av å kunne forholde seg til et lokalt forvaltningsorgan i Longyearbyen. Nettopp derfor har regjeringen og embetsverket vektlagt en tett dialog med LL.

Regjeringen er opptatt av at lokaldemokratiet i Longyearbyen utvikler seg videre på en god måte. Staten har ansvar for å legge til rette for og skape gode rammebetingelser, men det er først og fremst Longyearbyen lokalstyre selv som må sørge for lokal utvikling og godt politisk innhold. I den nylig fremlagte Stortingsmelding nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati, peker regjeringen på at lokal utvikling er kommunenes ansvar. Kommunene har mange muligheter til å involvere innbyggerne i politikken, f.eks. gjennom å ta i bruk innbyggerhøringer, lokale folkeavstemninger, god bruk av IKT, vektlegging av politikernes ombudsrolle osv. Demokratimeldingen peker også på innstillingsretten til kommunestyret som en viktig påvirkningsmulighet, og at det ikke er noen bindinger i kommuneloven (eller svalbardloven) som tilsier at den må legges til administrasjonen. Dette er nyttige innspill også i forhold til utviklingen av lokaldemokratiet i Longyearbyen.

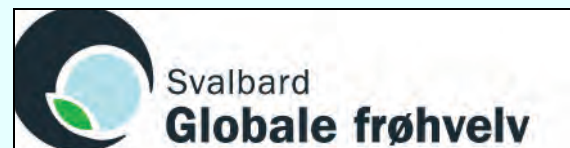
10.1.2 Infrastruktur

Parallelt med aktivitetsøkningen i Longyearbyen det siste tiåret, har det funnet sted utbygging både innenfor privat og offentlig sektor. Dette har også resultert i at store områder er bebygde, og eksisterende arealer er fortettet. Det er bygd både boliger og næringsarealer, og overnattingskapasiteten er økt for å imøtekomme etterspørselen på dette området. Longyearbyen lokalstyre utarbeider i disse dager ny arealplan for Longyearbyen. Planen vil legge rammene for fremtidig byutvikling i Longyearbyen. Det er begrensede arealer som er egnet for videre utbygging til bolig og næringsformål i planområdet. For Longyearbyen lokalstyre som planmyndighet, er det derfor en utfordring å

utnytte arealene effektivt og på en slik måte at det fortsatt gir handlingsrom for videre utvikling. Regjeringen mener at det gjennom arealplanleggingen i tillegg til å dekke dagens kjente behov, også bør tas høyde for å dekke eventuelle fremtidige oppgaver og muligheter.

Svalbard forskningspark stod ferdig i 2005 og samler alle de akademiske miljøene i Longyear-

Boks 10.1 Svalbard Globale Frøhvelv



Figur 10.3

Svalbard globale frøhvelv ble etablert av den norske regjering i 2008. Det globale frøhvelvet tilbyr et ekstra sikkerhetsnett for bevaring av plantemangfoldet, hovedsakelig av planter som er viktig for mat og landbruk. Mer enn 320 000 forskjellige duplikater av frø ble i 2008 sendt til Svalbard fra 22 nasjonale og internasjonale genbanker fra hele verden. Genbankene har som oppgave å ta vare på plantemangfoldet for at genetiske egenskaper som vil kunne utnyttes i fremtiden ikke skal gå tapt. For å møte utfordringene knyttet til behovet for økt matproduksjon og klimaendringer, er det viktig å ha tilgang til genetisk mangfold for å kunne utvikle planter som kan tilpasse seg nye vekstbetingelser og nye produksjonskrav. Frøhvelvet vil kunne romme 4,5 mill forskjellige frøtyper og er bygget som tre store fjellhaller inne i permafrosten i fjellet ved Svalbard lufthavn. Frøhvelvet administreres av Norge v/ Landbruks- og matdepartementet, NordGen, en institusjon under Nordisk ministerråd har ansvar for den daglige driften og Global Crop Diversity Trust i Roma er en viktig samarbeidspartner for driften av frøhvelvet. Etter åpningen 26. februar 2008 har anlegget blitt kjent over hele verden som «frøenes Noas ark» og som «dommedagshvelvet». Interessen som er skapt har bidratt til å sette søkelys på det viktige globale arbeidet med å bevare og sikre bærekraftig utvikling av plantegenetiske ressurser, og også profilere Svalbard som et internasjonalt interessant forskningsmiljø.



Figur 10.4 Longyearbyen

Foto: Sysselmannen på Svalbard

byen. Forskningsparken er blitt et praktbygg og rommer også Svalbard Museum som i 2008 ble tildelt den gjeveste museumsprisen i Europa; Europarådets Museumspris.

Svalbard Globale Frøhvelv som skal bidra til å sikre at det genetiske mangfoldet i verdens matplanter bevares for fremtidige generasjoner, ble åpnet i 2008 (se egen omtale i boks 10.1).

For å imøtekomme den økte flytrafikken, ble det i 2007 åpnet et nytt terminalbygg ved Svalbard lufthavn, Longyear. Videre har befolkningsøkningen i Longyearbyen resultert i utvidelser ved Longyearbyen skole, samt utvidelse og bygging av en ny barnehage. I 2007 ble også det nye Nordlysobservatoriet (Kjell Henriksenobservatoriet) åpnet i Adventdalen.

I 2004 ble det lagt undersjøiske fiberkabler mellom Svalbard og fastlandet, for at Norsk Romsenter skulle kunne tilby kundene en bedre og raskere forbindelse mellom satellittstasjonen SvalSat og resten av verden. Kapasiteten er imidlertid langt større enn dagens behov for overføring av satellittdata, noe som har resultert i at Longyearbyen har fått en av verdens mest moderne internettløsninger og Norges raskeste internettforbindelse. I etterkant av leggingen av fiberkabelen, har også SvalSat utvidet sin virksomhet gjennom etablering av flere nedlesningsantennener. For nærmere omtale av SvalSat, se kap 9 Næringsvirksomhet.

Regjeringen registrerer som nevnt ovenfor at Longyearbyen er i ferd med å nå en kapasitetsgrense med hensyn til infrastrukturen. Dette vil kunne utløse investeringsbehov bl.a. knyttet til energitilførsel, boliger, barnehage- og skoleplasser, og også føre til utfordringer for lokale myndigheter i Longyearbyen. De statlige virkemidlene for å kunne justere en slik utvikling har endret seg

over tid, og det er grunn til å tro at private aktører og interesser i fremtiden i større grad enn tidligere vil kunne påvirke utviklingen av longyearbysamfunnet, både med hensyn til størrelse og tjenestetilbud. Slik vil utviklingen av Longyearbyen i større grad likne utviklingen i lokalsamfunn på fastlandet. Likevel mener regjeringen at man gjennom viktige virkemidler som lover og forskrifter, den lokale og sentrale administrasjonen, tildelinger over statsbudsjettet, samt utøvelsen av statlig eierskap, vil kunne bidra til å styre utviklingen i en retning som er forenlig med målene i norsk svalbardpolitikk.

10.1.3 Særlig om energiforsyningen

Når det gjelder kraftsituasjonen i Longyearbyen, har en konsulentrapport fra KanEnergi i 2002 anslått at dagens kulldrevne hovedkraftanlegg som produserer energi og fjernvarme, har en begrenset levetid anslått fram til om lag 2020. Samtidig er kraftanlegget pålagt rensekraft fra Statens Forurensningstilsyn (SFT). Bydrift KF har anslått investeringskostnadene knyttet til en slik rensing til ca. 60–80 mill. kr. Aktivitetsøkningen som har funnet sted i Longyearbyen det siste tiåret, og derav den økte etterspørselen etter energi og varme, bidrar til at den samlede belastningen på energiforsyningen i samfunnet har vokst. Dagens kullkraftverk er derfor i ferd med å nå kapasitetsgrensen for elektrisitetsproduksjon. Samtidig erfarer Bydrift KF at vedlikeholdskostnadene til kraftverket er stadig økende. En fortsatt etterspørselsvekst i Longyearbyen, f.eks. som følge av nyeablering av energikrevende forskningsinfrastruktur, vil dessuten kunne utløse behov for betydelige investeringer i energiproduksjonen på et tidligere tidspunkt enn det som er angitt i konsulentrapporten fra KanEnergi.

God infrastruktur som setter det norske samfunnet i stand til å møte utfordringer og muligheter i dette området, er en prioritert oppgave. Justisdepartementet er kjent med at Bydrift KF har igangsatt et arbeid, ved hjelp av eksterne konsulenter, for å belyse miljøregnskapet ved en ny kraftproduksjon basert på henholdsvis kull, diesel, olje eller naturgass som energikilde. Det er forventet at et slikt regnskap vil presenteres i løpet av våren 2009. I lys av dette bør det vurderes å sette ned en arbeidsgruppe som får i oppgave å utarbeide en rapport som grunnlag for videre beslutninger som må tas om den fremtidige energiforsyningen i Longyearbyen. Arbeidsgruppen bør ledes av Justisdepartementet, som administrerer svalbardbudsjettet og årlig tildeler midler til Longyearbyen lokalstyre, og for øvrig ha deltakelse fra relevante

lokale og sentrale aktører. Rapporten som skal sikre et best mulig beslutningsgrunnlag for sentrale myndigheter, bør inneholde en kvalitetssikret analyse av forventet levetid for eksisterende hovedkraftanlegg, gitt ulike scenarier for etterspørsel etter energi, med oversikt over investeringsbehov og fremtidige behov for vedlikehold av eksisterende anlegg. Videre bør det utarbeides ulike forslag til hvordan den fremtidige energiforsyningen i Longyearbyen skal bygges opp.

I 2007 bevilget Stortinget 20 mill. kr til et nytt reservekraftanlegg i Longyearbyen. Etableringen av anlegget ble ferdig rundt årsskiftet 2008/2009 og er et sentralt plassert dieselkraftanlegg. Det ble lagt til grunn at dette anlegget også skal kunne være første ledd i et fremtidig hovedkraftanlegg. De resterende investeringskostnadene ved reservekraftanlegget er dekket av Longyearbyen lokalstyre gjennom brukerfinansiering.

10.1.4 Longyearbyen havn – behov og muligheter

Som nevnt tidligere i meldingen viser tendensen de senere år at skipstrafikken til de arktiske områdene øker. Figur 10.6 viser utvikling i trafikkbildet inn til Longyearbyen havn. Longyearbyen har i dag tre kaier; Gamlekaia, Kullkaia og Bykaia. Sistnevnte er Longyearbyens offentlige havn og dekker byens behov for havnefasiliteter til tung last og cruisetrafikk.



Figur 10.5 Longyearbyen havn

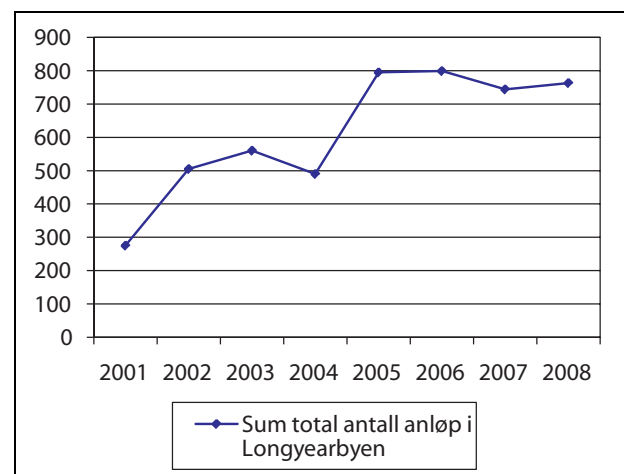
Foto: Sysselmannen på Svalbard

Stortinget ved utenrikskomiteen uttalte (Budsjett-innst. S.nr. 14 (2005–2006)) i forbindelse med behandlingen av svalbardbudsjettet 2006 at: «Komiteen er kjent med at Longyearbyen lokalstyre arbeider med nye arealplaner, herunder plan for havneområdet. Komiteen vil understreke viktigheten av at berørte departementer i samråd med de lokale myndigheter på Svalbard avklarer hvilke eventuelle nasjonale behov som måtte foreligge, og hvordan slike skal ivaretas gjennom planprosessen».

Med bakgrunn i dette har Longyearbyen lokalstyre i samarbeid med Sysselmannen på Svalbard utredet problemstillinger og behov for tilgjengeligheten av havneplass i Longyearbyen. De ulike behov, for Longyearbyen lokalstyre, Sysselmannen, Kystvakten og andre statsetater ble beskrevet, samtidig som det gjennom bruk av ekstern konsulentbistand ble foretatt en kostnadsvurdering av bygging av en ny havn.

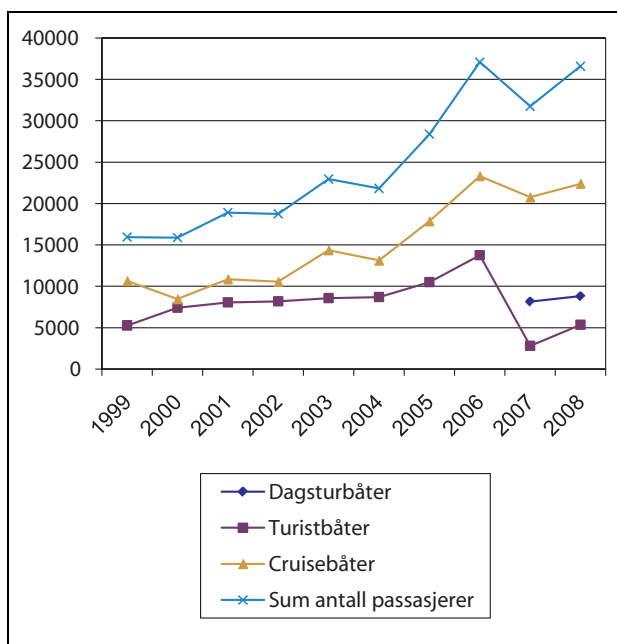
Et forprosjekt tok for seg grunnundersøkelser, og beskrev ulike tekniske havneløsninger med kostnadsoverslag. I rapporten ble det konkludert med at bygging av havn med beliggenhet på vestsiden av Bykaia vil ivareta de nevnte behov. Kostnadsoverslaget som fulgte rapporten viste at dette forslaget, som også var det billigste alternativ, var på mer enn 85 mill. kr.

Skipstrafikken rundt Svalbard består i dag hovedsakelig av cruise- og godstrafikk, forskningsrelatert skipsfart og skipsfart i forbindelse med fiskeriaktivitet. Tendensen de senere år viser som nevnt at skipstrafikken generelt til de arktiske områdene øker, noe som også bekreftes gjennom figur 10.6, der det fremgår at antall anløp i Longyearbyen har økt vesentlig siden 2000. I 2005



Figur 10.6 Antall havneanløp i Longyearbyen.

Kilde: Bydrift Longyearbyen



Figur 10.7 Antall passasjerer Longyearbyen havn.

Kilde: Bydrift Longyearbyen

nådde man kapasitetsgrensen på Bykaia som betjener turist- og godsbåter.

Figur 10.7 viser økningen i det totale antallet passasjerer som ankommer Longyearbyen havn. Økningen skyldes at det er flere skipsanløp generelt og at båtene er blitt større, noe som gjelder cruiseskipene spesielt. Hovedutfordringen for Longyearbyen er å betjene de ulike trafikktypene med forskjellige behov i lys av kapasitetsbegrensningene, innenfor en forholdsvis kort sommerseong.

Som nevnt innledningsvis i meldingen vil et isfritt polhav sommerstid, kunne føre til helt nye ruter for den internasjonale skipsfarten mellom øst og vest. I lys av en større kommersiell og industriell aktivitet i Polhavet, vil Longyearbyen måtte påregne å få økt betydning som base for rednings- og forurensningsberedskap og i forhold til maritime tjenester. I den sammenheng vil eksisterende kunnskap og kompetanse om arktisk teknologi og logistikk som finnes i ulike miljøer i Longyearbyen, kunne være en ressurs som kan videreutvikles. En økende maritim aktivitet i området vil også stille krav til en styrking av rednings- og beredskapsarbeidet på øygruppen og i tilstøtende havområder.

10.1.5 Tjenestetilbudet, herunder helse- og velferdstjenester

Longyearbyen har over tid gått fra å være et samfunn karakterisert som en «company-town», med

et ensidig næringsgrunnlag og tjenestetilbud knyttet til kullselskapet Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, til gradvis å likne en gjennomsnittlig fastlandskommune på stadig flere områder. Utviklingen i næringsgrunnlaget og i tjenestetilbudet er en viktig del av dette. På mange områder er tilbudet nå fullt på høyde med kommuner på fastlandet som det er naturlig å sammenlikne med. Som beskrevet tidligere skal Longyearbyen imidlertid ikke være et livsløpssamfunn, og forskjellene i tjenestetilbudet er tilpasset dette, jf. omtalen i kap. 4 Hovedmål og virkemidler og kap. 5 Lovgivning. Undersøkelser og forskning viser at befolkningen i Longyearbyen i det store og hele er godt fornøyd med det tjenestetilbudet som finnes. Spesielt gjelder dette tilbudet for barn og unge.

Tjenestetilbudet i Longyearbyen forestås av både statlige sentrale og lokale aktører, og av private og statlige forretningsforetak. Basislinjen i disse tjenestene ytes via Longyearbyen lokalstyre, Sykehuset i Longyearbyen, Sysselmannen på Svalbard, samt flere andre ulike private og statlige aktører. Longyearbyen lokalstyre er som nevnt leverandør av alle infrastrukturtenester innenfor Longyearbyen arealplanområde. Dette omfatter bl.a. produksjon og distribusjon av elektrisitet og varme samt vann og avløp, renovasjon, vei, havnevirksomhet, byggesaksbehandling og lokal brann- og redningsberedskap. Lokalstyret har også ansvaret for driften av skolen og barnehagene og barne- og familietjenesten. I tillegg finnes en rekke andre tjenester og tilbud i regi av Longyearbyen lokalstyre; bibliotek, idretts- og svømmehall, nærmiljøanlegg, ungdomsklubb, selvstyrt ungdomshus og kino.

Universitetssykehuset Nord-Norge HF, avdeling Longyearbyen sykehus, er i første rekke et akuttmedisinsk beredskapssykehus. I tillegg foretas det polikliniske undersøkelser, utredninger og behandlinger av sykdommer og skader, og det utføres en del mindre og mellomstore planlagte operasjoner.

Longyearbyen sykehus yter også en del tjenester som på fastlandet ikke gis ved sykehus. I tillegg til allmennlegehjelp sammenlignbart med fastlegenes arbeid på fastlandet, tilbyr sykehuset jordmor- og helsesøstertjeneste, fysioterapitjeneste, tannlegjetjeneste, herunder tannregulering, bedriftshelsetjeneste og optikertjeneste.

Det tilbys også tjenester innenfor barne- og ungdomspsykiatri ved at psykolog/psykiater fra fastlandet jevnlig er tilgjengelig for konsultasjon, og for tiden prøves det også ut en tilsvarende ordning for voksne.

Det akuttmedisinske tilbudet består av medisinsk nødmeldetjeneste (AMK), øyeblikkelig hjelp tjeneste, ambulansetjeneste, redningshelikoptertjeneste (organisert via og i samarbeid med Sysselmannen) samt flyambulanse.

Tilbudet som gis ved Longyearbyen sykehus, er ment for bosettingen i Longyearbyen og de andre norske bosettingene på øygruppen. Det ytes også akuttmedisinske tjenester til andre som ferdes på og rundt øygruppen og de tilstøtende havområdene.

I dag tilbyr Longyearbyen lokalstyret norskopplæring for voksne utenlandske statsborgere. Denne ordningen har vært finansiert med et øremerket tilskudd over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett. Denne overføringen vil opphøre 1. september 2010 da overgangsordningen som ble iverksatt i forbindelse med innføringen av introduksjonsloven (lov av 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere), utgår. Regjeringen mener det er av vesentlig betydning for longyearbysamfunnet at det gis norskopplæring for nyankomne utenlandske statsborgere, og vil arbeide for å finne løsninger for å kunne videreføre ordningen også etter 1. september 2010.

I tillegg leveres en del tjenester i Longyearbyen av andre, så vel private som offentlige etater. Dette er tjenester som både er av mer infrastrukturmessig art, så som flyplass og data- og telekommunikasjon, og servicefunksjoner som bank og posttjeneste. I tillegg finnes et variert utvalg av butikker, spise- og overnattingssteder, restauranter og andre utesteder. Svalbard kirke, som ligger i Longyearbyen, er en del av Den norske kirke. Kirken er åpen for alle, og er også et tilbud for de andre samfunnene på Svalbard.

10.1.6 Posttjenester

Postvirksomheten på og til/fra Svalbard utføres etter reglene i lov av 29. november 1996 nr. 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven). Det overordnede kravet til Posten Norge AS (Posten) er at basistjenestene – det vil si formidling av brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg eller lettgods inntil 20 kg samt grunnleggende banktjenester – skal være tilgjengelige for befolkningen i hele landet gjennom et landsdekkende postnett.

Longyearbyen postkontor er sentrum for posttjenestene på Svalbard. Det er for øvrig posttjenestetilbud på følgende steder: Isfjord, Ny-Ålesund, Hornsund, Barentsburg, Sveagruva, Hopen og Bjørnøya. Tjenestenivået for disse poststedene

varierer. I Longyearbyen er det full helårig posthusdrift. I Ny-Ålesund og Barentsburg er det postfilialdrift hele året. De øvrige stedene har noe redusert tjenestetilbud sammenliknet med en postfilial. All post til/fra Ny-Ålesund behandles ved Longyearbyen postkontor, og posten videresendes til Ny-Ålesund med fly 2–3 ganger per uke om vinteren og opptil 5 ganger per uke om sommeren. Størparten av posten til/fra Svalbard sendes med fly på strekningen Tromsø – Longyearbyen – Tromsø, og postgangen til og fra Svalbard er i dag tilnærmet like god som på fastlandet.

Høsten 2006 tok Posten i bruk egne fraktfly for posttransporten på strekningen Tromsø – Longyearbyen (mandag – fredag). Dette førte til raskere postforsendelser. Spesielt ble fremsendingstiden for pakker sterkt forkortet. Posten tilbyr nå også utkjøring av bedriftspakker i Longyearbyen, og yter med dette tilsvarende tjeneste med «på døren-levering» som til næringslivet på fastlandet.

Kostnad for flyløsningen ligger på i underkant av 20 mill. kr i året. For å utnytte ledig fraktkapasitet, transporterer postflyet også ordinære varer til Svalbardbutikken. Postflyet har dermed gitt betydelig bedret regularitet for varetransporten til butikken, noe som har særlig betydning når det gjelder tilbudet av dagligvarer og ferskvarer. Posten vurderer fortløpende posttjeneste og postgangsopplegg for bl.a. Ny-Ålesund, Sveagruva og Barentsburg, og er i jevnlig dialog med de største bedriftene i disse samfunnene. Russiske myndigheter har bl.a. søkt om å opprette et eget postkontor i Barentsburg, og ønsker generelt bedre tilbud av posttjenester til/fra Barentsburg. Disse spørsmålene er til vurdering i Samferdselsdepartementet.

Postservicen på Svalbard anses å være tilfredsstillende i dag. Det foreligger ikke planer om serviceendringer av betydning. Det tas sikte på at posttjenestene også i fremtiden skal opprettholdes på dagens nivå med tilpasning til mulige endringer i bosetting og/eller aktiviteter på Svalbard. Regjeringen legger til grunn at prinsippet om enhetsporto for brevpost bør gjelde for Svalbard. Dette innebærer at prisnivået på tjenestene bør tilsvare prisnivået for tilsvarende tjenester på fastlandet. For pakker beregnes det et pristillegg på grunn av vesentlig høyere fraktkostnader enn på fastlandet.

10.1.7 Teletjenester

Telenett og teletjenester ble liberalisert i Norge i 1998. Telelovgivningen, lov av 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), gjelder for Svalbard med unntak av konkurransereglene i

kap. 3 og 4. Det gjelder samme tillatelsesregime som på fastlandet, med unntak av tillatelser knyttet til etablering av satellittjordstasjoner, hvor hensynet til bestemmelser i Svalbardtraktaten nødvendigvis gjør egne regler.

Regelverket innebærer at det er adgang for flere kommersielle aktører, men fortsatt er Telenor ASA den viktigste tilbyderen av telenett og teletjenester til Svalbard. Tidligere gikk teletrafikken mellom fastlandet og øygruppen via satellittsamband med begrenset kapasitet.

I 2004 fikk Svalbard samband med fastlandet via fiberkabler. Det er lagt to separate kabler, hvor den ene er reserve for den andre. Formålet var å bedre kommunikasjonen til og fra Kongsberg Satellite Services satellittjordstasjonsvirksomhet på Platåberget ved Longyearbyen

Norsk Romsenter Eiendom AS eier kablene, og Telenor Svalbard AS har avtale om drift av forbindelsen. Kongsberg Satellite Services (KSAT), Uninett og Telenor Svalbard leier kapasitet fra Norsk Romsenter Eiendom på kablene, og bruker denne kapasiteten til egne tjenester til sine kunder. Næringsliv, offentlig virksomhet, forsknings- og utdanningsvirksomhet og befolkningen ellers har i dag tilgang til minst like gode teletjenester som på fastlandet, gjennom den tilnærmet ubegrensede kapasiteten i kablene til fastlandet.

I 2005 ble det etablert en ny radiolink mellom Ny-Ålesund og Longyearbyen med vesentlig høyere kapasitet enn tidligere. Virksomheten i Ny-Ålesund kan dermed bruke kapasiteten i fiberkabelen bedre. I 2006 ble det etablert tilsvarende ny radiolink mellom Longyearbyen og Svea.

Ved siden av moderne tjenester til næringsliv og offentlig forvaltning, leverer Telenor Svalbard i dag moderne «triple-play» løsninger (telefoni, IPTV og bredbåndsinternett) til befolkningen i Longyearbyen og Ny-Ålesund. Ca 2/3 av boligene i Longyearbyen og Ny-Ålesund har i dag slik bredbåndstilknytning.

I årene fremover vil det også kunne etableres andre initiativ for bruk av kapasiteten i kablene.

Både NetCom og Telenor har etablert mobiltelefonitjenester (GSM) i Longyearbyen, Svea og Barentsburg. Begge dekker også store deler av Adventdalen, Van-Mijenfjorden og Isfjordbassenget. Telenor har i tillegg etablert «turbo-3G» i Longyearbyen og leverer gjennom dette «mobilt bredbånd».

I samsvar med bestemmelsene i ekomregelverket er det bl.a. gitt frekvenstillatelse til russisk mobilkommunikasjonsnett i Barentsburg.

Telenor leverer i tillegg maritim kystradiotjeneste (VHF og HF) i Isfjorden og store deler av Spitsbergens vestkyst. Isfjord Radio på Kapp Linné er fortsatt en viktig stasjon for Telenors maritime tjenester, Avinors flykommunikasjon og AIS-tjenesten (båttrafikken).

10.1.8 Skatt, pendling

Med virkning fra og med inntektsåret 2008 gjorde regjeringen enkelte endringer i skattesystemet for Svalbard. Endringene – jf. Ot.prp. nr. 1 (2007–2008) Skatte- og avgiftsopplegget 2008 – lovendringer, var en direkte oppfølging av rapporten fra en arbeidsgruppe som hadde som mandat å utrede skattesystemet for Svalbard. Gruppens rapport ble fremlagt av Finansdepartementet 30. april 2007.

Endringene innebærer at det som utgangspunkt skal trekkes 8 pst. skatt av lønn i tillegg til trygdeavgift for de som er medlemmer av den norske folketrygden. For samlet årsinntekt over 12 ganger folketrygdens grunnbeløp skal det trekkes 22 pst. skatt. I selskaps- og kapitalbeskatningen er det videre lagt opp til en ny satsstruktur, og skattesatsen for slik inntekt er etter dette 16 pst. Endringene er ment å skulle legge til rette for et stabilt, enkelt og praktisk skattesystem for Svalbard.

I rapporten av 30. april 2007 og den senere proposisjonen for endringene i skattesystemet, ble det lagt opp til at en hurtigarbeidende arbeidsgruppe også skulle se på enkelte andre deler av skattesystemet for Svalbard. Denne arbeidsgruppen fikk i mandat å se på tre ulike forhold: gjeldende praksis for pendling mellom bolig på fastlandet og arbeid på Svalbard, visse skattemessige særordninger for utenlandske bosettinger, samt enkelte tekniske justeringer i skattepliktsbestemmelsene. Arbeidsgruppen fremla sin rapport i november 2008.

Arbeidsgruppen foreslår innstramminger i gjeldende praksis for skattlegging ved pendling mellom bolig på fastlandet og arbeid på Svalbard. Særordningen for lønnsbeskatningen av ansatte i Trust Arktikugol foreslås avviklet etter en lovbestemt overgangsperiode. Det foreslås videre at de ordinære reglene for lønnsbeskatning etter en gradvis innfasing også skal gjelde for Trust Arktikugols ansatte, fra og med inntektsåret 2015.

Arbeidsgruppens rapport ble sendt på bred høring høsten 2008, med frist for merknader 1. juni 2009. Regjeringen vil, etter at denne prosessen er gjennomført og vurdert, følge opp med eventuelle lov- og forskriftsendringer.

10.1.9 Barn og ungdom og deres oppvekstvilkår

Antallet barn og ungdom har vokst i takt med at Longyearbyen har utviklet seg til å bli et moderne familiesamfunn. I 2008 var det totalt 372 barn og unge i alderen 0–19 år i Longyearbyen, mot 297 i 2000. Samtidig ser man en tendens til at økningen er størst blant de yngste barna, f.eks. er antall barn under 1 år fordoblet fra 2002 til 2008. Den prosentvise andelen fremmedspråklige barn er også fordoblet fra skoleåret 2002/2003 og frem til i dag. I skoleåret 2008/2009 var det 12 pst. fremmedspråklige elever fra 7 forskjellige nasjoner.

Longyearbyen har tre barnehager som alle tilbyr heldags barnehageplass for barn i alderen 0–6 år. Longyearbyen har for tiden 100 pst. barnehagedekning, det vil si tilbud om plass innen maksimumsfristen på tre måneder fra søknadsdato. Barnehagene har til sammen utvidet med 52 plasser i løpet av de to siste årene grunnet tilflytting og økte fødselstall.

Ansvar for Longyearbyen skole ble overført fra staten til Longyearbyen lokalstyre fra 1. januar 2007. Tilsynet med skolen er lagt til fylkesmannen i Troms, mens Sysselmannen bistår ved spørsmål knyttet til forholdene på Svalbard. Longyearbyen skole har både grunnskole og avdeling for videregående opplæring, samt skolefritidsordning og kulturskoletilbud. Regjeringen vurderer det som vesentlig at det legges til rette for at barnehagene og skolen i Longyearbyen fremover opprettholder et tilbud som er i tråd med befolkningstall og -struktur.

Avdeling for videregående skole tilbyr allmennfaglig linje på alle tre skoletrinnene, og har ambulerende ordning for yrkesfaglige linjer. Dette ordnes slik at skolen prøver å tilby de(n) linje(r) som ønskes av majoriteten i elevmassen, gjerne i samarbeid med næringslivet i Longyearbyen. Det er ikke kapasitet til å tilby yrkesfag på siste skoletrinn. Longyearbyen lokalstyres Oppvekstforetak har inngått samarbeidsavtale med Troms fylkeskommune om at elever på videregående skole i Longyearbyen skal kunne konkurrere på like vilkår med elever fra Troms fylkeskommune om skoleplass i Troms. På denne måten må ikke familien nødvendigvis vende hjem til sitt hjemfylke dersom Longyearbyen skole ikke kan tilby den ønskede linjen. Denne avtalen gjør det også mulig for elever i Troms fylkeskommune å gå på skolen i Longyearbyen, dersom de oppfyller nærmere angitte kriterier. Ordningen gjelder imidlertid ikke for utenlandske elever. Begrunnelsen for dette er at det kun er norske statsborgere som i prinsippet har

rett til plass, gjennom sin rett til skolegang i sitt hjemfylke. Regjeringen vil vurdere muligheten for å legge til rette for at Longyearbyen lokalstyre kan inngå avtale om utvekslingsprogram mellom Longyearbyen skole og Troms fylkeskommune for de utenlandske elevene som går på skole i Longyearbyen. Gjennom en slik avtale kan de elever det er snakk om, oppfylle vilkårene for å få såkalt oppholdstillatelse i studieøyemed på fastlandet, og vil dermed få adgang til fastlandet for dette formålet.

På lik linje med utkantskoler på fastlandet, kan andelen fremmedspråklige elever være en utfordring med tanke på de spesielle behovene denne gruppen elever kan ha. Dette gjelder så vel språkopplæring som andre særskilte behov. Videre er barn med spesielle behov en utfordring for Longyearbyen skole, ikke minst fordi det er flere sentrale lover som ikke gjelder. Regjeringen mener at Lokalstyret, utenom der det er lovmessig krav til ytelse, selv må vurdere hvilke særskilte tilbud som skal ytes til den enkelte ut fra en helhetsvurdering. En slik vurdering må ses i lys av hvilke ressurser tjenestene krever og være proporsjonal med det øvrige tjenestetilbudet som ytes.

I tråd med den statlige idrettspolitikken er det over år tildelt spillemidler til idrettsformål på Svalbard, bl.a. til svømme- og idrettshall. På samme måte som for fastlandet, tildeles det årlige spillemidler fra tilskuddsordningen til lokale lag og foreninger for å understøtte den frivillige innsatsen i lag som bidrar til idrettsaktivitet for barn og ungdom.

Sosial-, velferds- og helsetjenestetilbudet for barn og unge ytes gjennom en kombinert jordmor- og helsesøsterfunksjon på Longyearbyen sykehus, barne- og familietjenesten (som i stor grad utgjør tilsvarende tjenester på fastlandet): kommunehelsetjeneste, PPT, sosiale tjenester og barneverntjeneste. Familievernkontorloven ble gjort gjeldende for Svalbard våren 2008. Barne- og likestillingsdepartementet samarbeider med de lokale instansene om å opprette tilbudet, som trolig vil bli en ambulerende ordning med forankring i familievernkontoret i Tromsø.

Helsesøster- og jordmortjenesten utføres i dag av én person og betjener en rekke tjenester; fullverdig skolehelsetjeneste, helsestasjonsvirksomhet for barn og gravide (det er ikke lagt til rette for ordinært fødetilbud i Longyearbyen, men gravide følges tett opp pga. den store avstanden til nærmeste ordinære fødested), veiledning for familier med tilpasningsproblemer og gjennomføring av alle typer vaksinasjoner og kontrollfunksjon sammen med Mattilsynet. Aktivitetsøkningen som følger av dette, stiller krav til at denne tjenesten bør

vrderes oppgradert. Longyearbyen lokalstyre har ansvar for barn og unges velferd gjennom sin kommunelignende funksjon. Dette inkluderer også ungdomsarbeid, hvor lokalstyret har organisert seg gjennom fire hovedområder; Prosjekt Ung i Longyearbyen, Longyearbyen ungdomsklubb, Longyearbyen ungdomsråd og et selvstyrt ungdomshus. Det er bred politisk enighet i LL om å prioritere et godt oppvekstmiljø for barn og unge i Longyearbyen, jf. NIBR-rapport 2006:2 Demokrati i motvind. Her fremkommer det også at det er på dette området folk mener LL har oppnådd mest etter innføringen av lokaldemokratiet.

10.2 Øvrige lokalsamfunn

10.2.1 Ny-Ålesund

Med sin beliggenhet i Kongsfjorden på Spitsbergen, om lag 10 mil nord for Longyearbyen, er Ny-Ålesund den nordligste bosettingen på Svalbard. Pr 1.september 2008 var det i alt 41 helårsbosatte, mens befolkningen mangedobles i sommersesongen. Opprinnelsen for bosettingen var kullgruve-drift, men denne ble avvirket etter en større ulykke i 1962. Stedet har fra 1965 vært en forskningsstasjon, drevet av statsaksjeselskapet Kings Bay AS, som både er eier og har ansvaret for driften av infrastrukturen på stedet. Selskapet har som formål å yte tjenester til, og fremme den vitenskapelige aktiviteten og å medvirke til å utvikle Ny-Ålesund som en internasjonal arktisk naturvitenskapelig forskningsstasjon. Med unntak av tjenester som politi, redning og beredskap, er servicetilbudet på stedet i all hovedsak styrt av det Kings Bay AS selv tilbyr, og legger til rette for gjennom sin virksomhet. Ny-Ålesund har ikke eget medisinsk tilbud og sykehuset i Longyearbyen benyttes derfor ved behov. Tatt i betraktning stedets størrelse og beliggenhet, er infrastrukturen relativt god med bl.a. egen kai og flystripe.

Ny-Ålesund er via radiolink som nevnt tilknyttet det fiberoptiske sambandet mellom Longyearbyen og fastlandet. For øvrig er det «radiostillhet» på stedet, noe som bl.a. er en fordel for forskerne og deres bruk av passivt mottakerutstyr. Stedet har i tillegg verdens nordligste postkontor og en egen butikk. Nærområdet ellers preges av et større antall kulturminner både fra gruvedriften og fra tiden stedet fungerte som base for flere av ekspedisjonene mot Nordpolen.

Det er foretatt betydelige investeringer i Ny-Ålesund den siste ti-årsperioden. Dette har resultert i at stedet i dag fremstår som en svært god og funksjonell base for internasjonal naturvitenskapelig

forskning og klimaovervåkning. Den overordnede målsettingen med disse investeringene er at Ny-Ålesund skal utvikles som et av de fremste stedene for arktisk klima- og miljøforskning i verden. Spesielt kan nevnes etableringen av Marinlaboratoriet i 2005. Gjennom statsbudsjettet for 2009 er det bevilget 25 mill. kr. til bygging av et nytt og mer miljøvennlig kraftverk i Ny-Ålesund.

Det internasjonale aspektet ved Ny-Ålesund bidrar til å gi stedet helt spesielle kvalifikasjoner i

Boks 10.2 «Norge» over Nordpolen 1926



Figur 10.8 Luftskeppet «Norge» i Ny-Ålesund.

Foto: Norsk Polarinstitut

Svalbard har vært startsted for mange nordpolsekspedisjoner, men den første som kom dit var luftskeppet «Norge» i 1926. Luftskeppet var konstruert og bygget av den italienske oberst Umberto Nobile, som også var dets fører. Finansieringen kom i hovedsak fra Lincoln Ellsworth fra USA, mens Roald Amundsen stod for planlegging og var ekspedisjonsleder sammen med Ellsworth. I Ny-Ålesund ble det bygget en luftskeppshall 110 meter lang, 34 meter bred og 30 meter høy – Svalbards største bygg – og en fortoyingsmast 35 meter høy. «Norge» tok av 11. mai 1926 med 16 mann ombord. Turen tok 16 timer og den 12.mai kl 0130 ble det norske, amerikanske og italienske flagg sluppet ned på polpunktet. «Norge» landet i Teller i Alaska 13. mai og ble demontert. Dette er den første udiskutable observasjon av Nordpolen. Roald Amundsen ventet å finne land, men kun is ble observert på Nordpolen. For øvrig ble Spitsbergen Airship Museum åpnet i Longyearbyen i 2008. Museets formål er å formidle historien og den betydning som luftskepp har hatt i Arktis.



Figur 10.9 Ny-Ålesund.

Foto: Heinrich Eggenfelder

forskningssammenheng. Både norske, tyske, britiske, italienske, franske, japanske, sørkoreanske, kinesiske og indiske forskningsinstitusjoner har i dag permanent base her. I tillegg til disse benytter også andre forskningsinstitusjoner stedet uten å ha fast tilhold året igjennom. I alt har rundt 20 land forskningsprosjekter i Ny-Ålesund hvert år. Forskningen omfatter både klima-, atmosfære-, forurensnings-, plante-, dyre- og havforskning.

Den økende internasjonale forskningsinteressen for Ny-Ålesund bidrar til å stille strenge krav til hvordan stedet drives. For å beskytte fjordområdet, herunder viktige forskningsinstallasjoner i havet og på bunnen, ble svalbardloven endret i 2005. En ny bestemmelse gir nå hjemmel for å begrense virksomhet som kan være til skade for forskningen, og det er fastsatt en egen forskrift som stenger store deler av Kongsfjorden for fiskeaktivitet. Tiltakene er en oppfølging av St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard, og behandlingen av denne. Regjeringen ser det som viktig at Ny-Ålesund og området rundt fortsatt beskyttes som referanseområde for forskning. I denne sammenheng

ønsker regjeringen bl.a. å se nærmere på cruisetrafikken i Kongsfjorden og de utfordringer denne skaper. For nærmere beskrivelse av dette vises det til kap. 8 om Kunnskap, forskning og høyere utdanning.

10.2.2 Sveagruva

I Sveagruva (heretter omtalt Svea) innerst i Van Mijenfjorden har Store Norske Spitsbergen Kullkompani (Store Norske) i dag sin hovedvirksomhet. Siden 2001 har det vært drift i Svea Nordgruva, hvor det frem til i dag er tatt ut om lag 20 millioner tonn kull. Det er lagt opp til at denne gruva vil være utdrevet i 2013–2015 og selskapet arbeider med planer for videre drift på fire andre forekomster i Svea-området; Lunckefjellet, Svea Øst, «Randsonen» og Ispallen. Tanken er å kunne utnytte allerede etablert infrastruktur tilknyttet Svea Nordgruva for drift i disse forekomstene, jf. omtalen i kap. 9 om Næringsvirksomhet.

Svea er et rent gruve-/anleggssted og virksomheten drives med ansatte som pendler fra Long-

yearbyen, for det meste med fly. Helt siden oppstarten av Svea Nord har det vært forutsatt at driften skal være basert på pendling fra Longyearbyen. Transport av alt gods foregår enten med båt, eller med beltekjøretøy fra Longyearbyen om vinteren.

10.2.3 Bjørnøya og Hopen

Bjørnøya og Hopen ligger henholdsvis sør og øst for øya Spitsbergen. Selv om Bjørnøya befinner seg omtrent like langt fra det norske fastland som fra Spitsbergen, tilhører øya øygruppen Svalbard.

Norge har hatt tilstedeværelse på begge disse stedene i lang tid, først og fremst gjennom de bemannede stasjonene til Norsk Meteorologisk institutt. På Bjørnøya er det til enhver tid om lag ti personer, mens det på Hopen er stasjonert i alt fire personer. I tillegg kan stedene innkvartere noen forskere ved behov. Samtlige av de fast stasjonerte på disse to øyene er ansatt ved Meteorologisk institutt og engasjeres for seks måneder av gangen. Personellet har imidlertid funksjoner også utover det rent meteorologiske, spesielt hva angår forskningsaktivitet, ambulans- og redningstjeneste.

I regjeringens nordområdestrategi fremholdes det at regjeringen ønsker å opprettholde norsk aktivitet på Bjørnøya og Hopen. For å vurdere dette nærmere, nedsatte regjeringen i november 2006 en arbeidsgruppe som fikk i mandat å se på norsk tilstedeværelse på disse stedene. I takt med økt aktivitet i omkringliggende farvann, og i Arktis generelt, er det ikke grunn til å tro at betydningen av fast tilstedeværelse vil avta. Regjeringen kan ikke se at det per i dag foreligger reelle alternative aktiviteter, og har derfor lagt til grunn at dagens tilstedeværelse med de bemannede værstasjonene bør fortsette.

10.2.4 Barentsburg og Pyramiden

Barentsburg ligger i Grønnfjorden på Spitsbergen og er etter nedleggelsen av Pyramiden i 1998 det eneste lokalsamfunnet på Svalbard med et fast russisk/ukrainsk selskapsnærver. Stedet hadde tidligere en omfattende kullgruvedrift. I motsetning til Longyearbyen er Barentsburg fremdeles organisert etter en «company-town-modell» hvor selskapet Trust Arktikugol både eier og driver all virksomhet på stedet. I tillegg til gruvedriften foregår også noe vitenskapelig aktivitet, samt noe nærings-

virksomhet i form av en tekstilfabrikk, en suvenirbutikk og et overnattingssted. Selskapet har en kai i Barentsburg, og helikopterdrift i tilknytning til gruvevirksomheten, med landingsplass på Heerodden, rett utenfor byen.

Stedet har den siste tiden vært rammet av flere ulykker og andre uhell. I starten av 2006 selvanthente en skeidesteinstipp utenfor byen, etter lengre tids varmgang. Ved hjelp av bl.a. mannskaper og utstyr fra Store Norske ble brannen til slutt avskåret, for selv å kunne brenne ut. I mars 2008 styrtet et helikopter operert av Trust Arktikugol under landing på Heerodden. I april samme år oppsto det brann i kullgruva under byen. Kullproduksjonen var fra før av redusert til et minimum og etter at brannen tok til, har det vært full stans i produksjonen. Til sammen fem mennesker har omkommet i disse hendelsene.

Aktiviteten i Barentsburg har endret karakter og er betydelig redusert de siste ti år. Fra å være bosted for godt over 900 innbyggere i 1999, har stedet pr 1.september 2008 om lag 440 bosatte. Det er i løpet av den siste tiden satt i gang noe opprustning av stedet, men det er ennå uklart hva som konkret planlegges av større og viktig infrastruktur. En russisk regjeringskommisjon ble nedsatt i 2007 for å vurdere fremtidig russisk tilstedeværelse på Svalbard. Kommisjonen besøkte Barentsburg høsten 2007. Kommisjonens rapport skulle etter planen ha vært lagt frem i første halvdel av 2008, men er foreløpig ikke fremmet. Det er antatt at rapporten vil ta sikte på å beskrive utfordringer og muligheter for Barentsburg fremover og komme med forslag til eventuelle tiltak. Hvordan den miljømessige siden ved virksomheten i Barentsburg følges opp, er omtalt i kap. 7 Miljøvern.

10.2.5 Hornsund

Den polske forskningsstasjonen ved Isbjørnhavna i Hornsund har vært i drift siden 1957. Stasjonen har hatt fast bemanning siden 1978 med omlag ti overvintrende forskere hvert år. Hornsund besøkes også jevnlig av forskere og andre som benytter stedet som base for kortere og mer sesongpregede forskningsoppdrag. Stasjonen er drevet av Institutt for Geofysikk ved det Polske Forskningsakademiet. Forskningen på stedet retter seg mot flere fagfelt, herunder bl.a. meteorologi, seismikk, glasiologi og ulike former for miljøovervåking.

11 Sjø og luft – transport, sikkerhet, redning og beredskap

11.1 Innledning

Som det er beskrevet i kap. 2 er nordområdene og Svalbard blant de områder i verden som er under størst påvirkning av klimaendringer. Samtidig er områdene generelt preget av økende aktivitet. Tendensen de senere år viser at skipstrafikken til de arktiske områdene øker. En redusert isutbredelse vil føre til at området blir lettere tilgjengelig for ferdsel og annen virksomhet. For Svalbard gjelder dette særlig cruiseturisme og annen skipstrafikk.

Som en konsekvens av et varmere hav vil viktige fiskebestander kunne endre sin utbredelse. For flere arter forventes en forskyving av utbredelsen mot nord og øst, noe man allerede ser indiksjoner på i dag. Trålfiske etter torsk forflytter seg stadig lengre nordover, og foregår i dag opp til Isfjorden (78 grader nord). Det er også en betydelig omlastningsaktivitet av fisk ved Bjørnøya. På lengre sikt vil et stadig mer isfritt polhav kunne føre til helt nye ruter for den internasjonale skipsfarten mellom øst og vest. Den korteste ruten gjennom Polhavet fra de store godshavnene på det europeiske kontinentet, passerer rett vest for Svalbard. En større kommersiell og industriell aktivitet i Polhavet vil kunne øke Svalbards betydning knyttet til redning og beredskap, samt for tilbud av maritime tjenester. De unike mulighetene for nedlesning av data fra satellitter tilsier også at Longyearbyen kan bli en viktig plattform for overvåking av skipstrafikken i polbassenget.

Som beskrevet tidligere i meldingen, har ferdselen på Svalbard økt betydelig de siste tiårene. Den forskningsrelaterede ferdselen har også økt. Dette må ses i lys av at Svalbard er blitt et nøkkelområde for innhenting av kunnskap om hva som skjer når temperaturen i Arktis stiger, og hvordan dette kan påvirke klimaet andre steder i verden. Denne veksten kan forventes å fortsette, både som et resultat av økt turisme, vekst i befolkningen på Svalbard, og fordi interessen for feltbasert forskning og bruk av Svalbard som møteplass er stigende. I sum krever dette økt oppmerksomhet fra myndighetene, slik at sikkerheten og redningsberedskapen både til sjøs, i luften og på land har en kvalitet som står i forhold til aktivitetsnivået.

11.2 Sjøtransport og sjøsikkerhet

Førrige stortingsmelding om Svalbard, St. meld. nr. 9 (1999–2000), beskrev en økende sjøtransport på øygruppen, en utvikling som har fortsatt de senere årene. Av meldingen fremgikk det videre at det var mangelfull sjøkartlegging og sparsomt med navigasjonshjelpemidler i farvannene rundt Svalbard, og at det derfor var en særlig risiko for sjøtrafikkulykker i området. I tillegg skilte lovgivningen og forvaltningsmyndigheten seg på enkelte områder fra fastlandet, og verken havne- og farvannsloven, losloven eller øvrig skipsfartslovgivning var gjort gjeldende på øygruppen, med unntak av sjødyktighetsloven som kun gjaldt for norske skip.

I etterkant har bl.a. Det interdepartementale polarutvalg satt søkelys på sjøsikkerheten i farvannene rundt Svalbard, med anbefalinger om tiltak som er fulgt opp med konkret handling. Havne- og farvannsloven ble gjort gjeldende på Svalbard fra 1. mai 2008. Dette etablerer det samme juridiske rammeverket på Svalbard som på fastlandet for regulering av og tilrettelegging for sikker sjøtrafikk. Innføring av havne- og farvannsloven på Svalbard er fulgt opp ved at Kystverket har fastsatt forskrift om ankomst- og avgangsmeldinger for Svalbard, særskilt forskrift om rapporteringsplikt for fartøyer, samt seilingsregler for innseilingen til Svea. Pliktig kjentmannstjeneste er under vurdering.

I tillegg til økt sjøtrafikk i farvannet rundt Svalbard, ser vi økt virksomhet i nordområdene generelt, både på norsk og russisk side. Denne aktiviteten vil få betydning også for sjøsikkerheten på Svalbard, og stiller norsk forvaltning overfor ytterligere utfordringer som må møtes med forebyggende tiltak.

Til tross for at en rekke av de tiltak som ble foreslått i førrige stortingsmelding om Svalbard er iverksatt, fordrer utviklingen både på Svalbard og i nordområdene for øvrig at sjøsikkerheten i farvannene rundt øygruppen underlegges grundige vurderinger, og at tiltak iverksettes der det er påkrevet.

Regjeringens mål er å redusere risikoen for uønskede hendelser ved sjøtransport på Svalbard, slik at skade på liv, helse og miljø kan unngås.

Forebyggende tiltak er klart viktigst. Sentrale sjøsikkerhetstiltak på Svalbard er, som for fastlandet, etablering og drift av maritim infrastruktur og tjenester, samt krav til og tilsyn med konstruksjon av skip og mannskapskvalifikasjoner. I tillegg er krav til drivstoffkvalitet viktig for å begrense potensialet for skade på miljøet dersom det skulle skje en ulykke.

Sjøtransporten er en internasjonal næring. FNs sjøfartsorganisasjon IMO utvikler internasjonalt regelverk for skipsfarten. Det internasjonale regelverket legger viktige rammer for Norges regulering av sjøtransporten. Utviklingen går i retning av stadig strengere miljø- og sikkerhetskrav. Uansett hvor et fartøy befinner seg er det underlagt de generelle krav til skip og mannskap som følger av internasjonalt regelverk. Flaggstaten plikter å føre kontroll og tilsyn med at egne skip overholder regelverket. I tillegg føres det kontroll med utenlandske skip som anløper norske havner (havnestatskontroll).

11.2.1 Status og risikobilde

Sjøsikkerhetstiltak som er iverksatt på Svalbard de senere årene, har medført at man har kommet noe nærmere det sikkerhetsnivået som gjelder langs fastlandskysten. De stedlige og klimatiske forholdene på øygruppen tilsier imidlertid at flere forhold bør underlegges særskilt vurdering med tanke på iverksetting av ytterligere tiltak.

Sammenlignet med fastlandet er trafikk tettheten ved Svalbard beskjeden. Svalbard består i stor grad av spesielt sårbare eller verneverdige naturområder. Det samlede skadepotensialet på Svalbard er derfor stort, mens risikoaksepten for miljøskade er tilsvarende lav. Akutte oljeutslipp fra skipsfarten er blant de hendelser som har størst potensiale for betydelig og langvarig skade på naturmiljøet. På grunn av de spesielle forhold som råder i Svalbards farvann, mangelfull sjøkartlegging og sparsomme navigasjonshjelpemidler, er det størst risiko for uhell knyttet til grunnstøting, med fare for oljeutslipp. Risikoen er størst i kystnære farvann med kort tid før et utslipp når land. Forebyggende sjøsikkerhetstiltak er av vesentlig betydning på øygruppen for å hindre skipsulykker med potensielt store konsekvenser for liv, helse og miljø.

Den lave trafikk tettheten på Svalbard innebærer at sannsynligheten for utslipp også er forholdsvis lav. I tillegg er det potensielle utslippsvolum mindre enn langs kysten av fastlandet som følge av fravær av store oljetankere. Risikoen for at store

områder kan bli berørt av utslipp er derfor tilsvarende mindre. Utslippsmengden av bunkersolje ved et uhell kan likevel være betydelig. Det arktiske miljøet er generelt sårbart, og oljens levetid i arktiske farvann er lang. Et utslipp kan derfor påvirke miljøet over lang tid. Svalbard har også store konsentrasjoner av sårbare biologiske ressurser samlet på mindre geografiske områder. Dette øker faren for betydelig skade selv ved mindre utslipp, og større akutte utslipp vil i de fleste tilfeller ramme nærliggende verneområder.

Responstiden for innsats etter et akutt utslipp vil de fleste steder på Svalbard være lang, avhengig av avstanden til stedlig oljevern utstyr og fartøy som fast har oljevern utstyr om bord. På østkysten av Svalbard vil responstiden mest sannsynlig være ett til to døgn. Oljeutslipp vil derfor kunne spre seg over store områder før oljevern tiltak kan iverksettes.

Utslipp av tung bunkersolje vil gi langt større og mer langvarige konsekvenser enn utslipp av lett, marin diesel, som forsvinner raskt fra overflaten som følge av fordampning og nedblanding i vannmassene. Bruk av lett bunkersolje vil derfor gi en klar gevinst for beredskapen mot akutt forurensing. Dette gjelder både med hensyn til omfanget av en aksjon, og konsekvensene for miljøet sammenlignet med et tilsvarende utslipp av tyngre drivstofftyper. Særlige krav til drivstoffkvalitet vil bidra til å begrense potensialet for skade ved akutte utslipp. Dette har også medført at gjenværende miljørisiko i stor grad er knyttet til skipingen av kull og annen nyttetraffikk til og fra bosettningene, se nærmere kap. 11.2.7.

Seilas ved Svalbard byr på spesielle utfordringer i forhold til fastlandet og navigasjonsforholdene rundt øygruppen er krevende. Opparbeidet farvannskunnskap og kompetanse hos navigatører som har seilt i farvannet ved Svalbard i mange år utgjør et viktig bidrag til redusert risiko for sjøulykker. En økning i skipstrafikken, med nye aktører, vil derimot øke risikoen for uhell dersom det ikke iverksettes risikoreducerende tiltak.

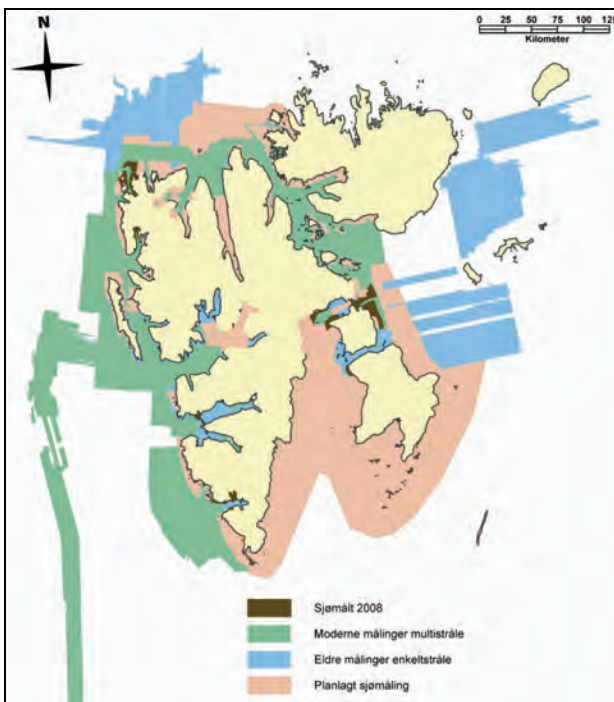
Utfordringer fremover er knyttet til flere forhold. Både vær- og isforhold kan endre seg raskt, og forårsake at selve farvannet langs kysten forandrer seg. En utfordring når isen trekker seg tilbake er at det avdekkes nye sjøområder som ikke er målt, men som kan være fristende å ta i bruk. Rundt halvparten av kystnært farvann rundt Svalbard er sjømålt etter moderne metoder, hovedsakelig på vest- og nordvestkysten. Dette betyr at dagens kartgrunnlag er mangelfullt. Navigasjon i dårlig kartlagte sjøområder er forbundet med en høyere risiko enn navigasjon i områder som er

godt kartlagte. Områder med redusert risiko gir redusert sikkerhet for dem som ferdes i farvannet rundt Svalbard.

For 2008 ble det målt 751 km², som vist på figur 11.1. De rosa områdene viser hvor det er planlagt sjømåling de kommende år.

Videre er det en begrenset infrastruktur for aksjoner ved eventuelle ulykkeshendelser og utfordringer i forhold til de store avstander på øygruppen. Det gjelder f.eks. antall depot, egnede nødhavner og tilgjengelige slepefartøy. Dette kan medføre at slike uhell får større negative konsekvenser for menneskelig og miljø sammenlignet med lignede situasjoner på fastlandet.

Den største miljørisikoen er knyttet til utslipp av bunkersolje. I tillegg til tidspunkt og sted, vil konsekvensene avhenge av hvilken kvalitet bunkersoljen har, og hvor store mengder som slipper ut. Som på fastlandet er det viktig at sjøsikkerhetstiltak baseres på analyser, indikatorer og kontinuerlig overvåking av risikoutvikling i området. Det er også ønskelig med god kontakt blant berørte parter som opererer i området, for å sikre en felles forståelse av utfordringene.



Figur 11.1 Sjøkartlegging ved Svalbard. Status og planlagt sjømåling.

Kilde: Statens kartverk

11.2.2 Trafikkgrunnlaget

Skipstrafikken rundt Svalbard består av oversjøisk cruisetrafikk, ekspedisjonsfartøy, godstrafikk, forskningsrelatert skipsfart og fiskeriaktivitet på kysten og i enkelte fjorder. Antall skipsanløp på Svalbard har vært stabilt de siste årene, mens vi ser en økning i antall passasjerer. Det er forventet økt trafikk av forskningsfartøy. Her øker både antall seilaser og tonnasjen på fartøyene. De oversjøiske cruisefartøyene har få anløp, typisk 1–3 ilandstigningssteder. Svalbard er en liten del av deres reise, men noen av fartøyene anløper Svalbard flere ganger i løpet av sesongen.

Kystverket vil kartlegge trafikkgrunnlaget på øygruppen med henblikk på eventuelle tiltak som kan styrke sjøsikkerheten.

Ekspedisjonscruisebåtene starter og avslutter vanligvis sine turer i Longyearbyen. De ferdes langs store deler av Svalbard og har langt flere ilandstigninger enn de større oversjøiske båtene.

Når det gjelder kullutskipning fra Sveagruva, har det vært en økning fra 14 skip i 1998 til 64 i 2007, mens det er registrert en nedgang i antall fiskefartøy, spesielt i antall fartøy som fisker etter reke.

Skipstrafikken til Barentsburg består hovedsakelig av fartøy som skiper ut kull, mindre gods- og tankfartøy, samt anløp av cruisefartøy. Når det gjelder Ny-Ålesund, er det i likhet med andre anløpssteder på Svalbard en økning i skipstrafikken.

Kystverket vil kartlegge den oversjøiske cruisetrafikken med henblikk på eventuelle tiltak som kan styrke sjøsikkerheten.

11.2.3 Aktuell lovgivning

Havne- og farvannsloven med underliggende forskrifter ble gjort gjeldende på Svalbard fra 1. mai 2008 ved forskrift av 11. april 2008 nr. 342 om havner og farvann på Svalbard. Nødvendige stedlige tilpasninger for øygruppen fremgår av forskriften.

De viktigste grunner for å innføre havne- og farvannsloven på Svalbard, er å styrke sjøsikkerheten og bedre muligheten til å organisere havnedrift på Svalbard. Med den økende sjøtransporten har det vært nødvendig å få på plass et hensiktsmessig regelverk for å tilrettelegge for trafikken. En styrket sjøsikkerhet vil videre være et viktig bidrag for å beskytte det sårbare miljøet på øygruppen.

Med innføringen av loven etableres et tilsvarende system og regelverk som på fastlandet. Fiskeri- og kystdepartementet ved Kystverket har ansvar for farvannsforvaltningen, og myndighet til å fastsette konkrete farledstiltak som bl.a. ferdselsrestriksjoner, fartsrestriksjoner og krav om bruk

av taubåt. Longyearbyen havn er gitt formell myndighet til en bedre tilrettelegging av trafikken og lette ferdsele i selve havnen.

Fiskeri- og kystdepartementet ved Kystverket har fått det overordnede ansvar for fyr- og merketjenesten, og vil gjennomgå farledstrukturen for å kunne gi anbefalinger om bedre merking og pålagte seilingsleder. Norsk Polarinstitutt vil som tidligere foreta den praktiske utsettingen av fyr og merker, men nå etter avtale med Kystverket.

I de seneste årene har antallet navigasjonsinnretninger økt og bedret merkingen av leden til Kapp Amsterdam ved Sveagruba. Det er fortsatt behov for å bedre navigasjonsveiledningen i dette farvannet. Det er også behov for ytterligere innret-

ninger som følge av en stadig økende trafikk omkring hele øygruppen.

For å vurdere dette nærmere, vil Kystverket i løpet av 2009 gå videre med en risikobasert gjennomgang av navigasjonsinfrastrukturen på Svalbard.

Lov om skipssikkerhet nr. 9 av 16. februar 2007 (skipssikkerhetsloven) trådte i kraft 1. juli 2007. For norske skip kommer loven til anvendelse uansett hvor de befinner seg, herunder ved Svalbard og Jan Mayen.

Skipssikkerhetsloven avløste den tidligere sjødyktighetsloven. Denne loven gjaldt for norske skip hvor de enn befant seg. Det var også hjemmel for Kongen til å gi loven helt eller delvis anven-

Tabell 11.1

| Ant anløp (reiseliv) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Cruisebåter, oversjøiske | 23 | 27 | 29 | 42 | 32 | 50 | 40 | 53 | 49 |
| Turistbåter | 9 | 73 | 259 | 291 | 257 | 457 | 439 | 134 | 177 |
| Dagsturbåter | | | | | | | | 268 | 250 |
| Lystbåter | 46 | 41 | 57 | 61 | 85 | 64 | 71 | 44 | 74 |
| Sum ant anløp | 78 | 141 | 345 | 394 | 374 | 571 | 550 | 499 | 550 |
| Lastebåter | 5 | 11 | 29 | 19 | 20 | 57 | 78 | 62 | 54 |
| Undervisning/ forskning | 28 | 47 | 47 | | 23 | 51 | 64 | 69 | 41 |
| Fiskebåter | 50 | 51 | 43 | 27 | 20 | 25 | 27 | 17 | 21 |
| Marine/ Kystvakt | 5 | 11 | 17 | 26 | 20 | 41 | 32 | 34 | 34 |
| Polar-/Nordsyssel | | 14 | 24 | 25 | 25 | 39 | 36 | 48 | 55 |
| Andre fartøy | | | | 69 | 8 | 11 | 12 | 15 | 16 |
| Sum ant anløp (andre) | 88 | 134 | 160 | 166 | 116 | 224 | 249 | 245 | 221 |
| Sum total ant anløp | 166 | 275 | 505 | 560 | 490 | 795 | 799 | 744 | 771 |
| Liggedøgn | | | | | | | | | |
| Cruisebåter | 17,0 | 19,5 | 16,5 | | 17,2 | 20,9 | 15,5 | 25,8 | 31,5 |
| Turistbåter | 366,0 | 320,0 | 381,5 | | 393,5 | 379,5 | 326,3 | 201,6 | 138,0 |
| Dagsturbåter | - | - | - | - | - | - | - | 152,2 | 135 |
| Lystbåter | 133,0 | 142,0 | 192,0 | | 220,0 | 193,0 | 172,0 | 129,0 | 240,0 |
| Sum ant liggedøgn | 516,0 | 481,5 | 590,0 | 579,0 | 630,7 | 593,4 | 513,8 | 508,6 | 544,5 |
| Passasjerer | | | | | | | | | |
| Dagsturbåter | - | - | - | - | - | - | - | 8168 | 8823 |
| Turistbåter | 7 425 | 8 058 | 8 190 | 8 585 | 8 707 | 10 508 | 13 761 | 2 824 | 7 342 |
| Cruisebåter | 8 474 | 10 870 | 10 567 | 14 375 | 13 130 | 17 874 | 23 324 | 20 764 | 22 404 |
| Sum ant passasjerer | 15 899 | 18 928 | 18 757 | 22 960 | 21 837 | 28 382 | 37 085 | 31 756 | 38 569 |

delse for utenlandske skip og utenlandske innretninger, også i territorialfarvannet ved Svalbard. Dette var imidlertid ikke gjort, og ordinær havnestatskontroll for utenlandske skip som anløp Svalbard ble ikke utført, slik det gjøres for utenlandske skip som ankommer norske havner på fastlandet.

Den nye skipssikkerhetsloven med et omfattende forskriftsverk er derimot gitt anvendelse innenfor norsk territorialfarvann ved Svalbard, med enkelte tilpasninger. Dette innebærer at lovgivningen også er gitt anvendelse for utenlandske skip. Myndigheten etter regelverket, herunder til å utføre havnestatskontroll med utenlandske skip, er lagt til Sjøfartsdirektoratet. Ikrafttreddelsen av skipssikkerhetsloven er et ledd i oppfølgingen av anbefalingene fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av Polarutvalget i september 2004 («skipsfartsgruppen»), og er viktig bidrag til å styrke sjøsikkerheten på Svalbard.

11.2.4 Overvåking og rapportering

Overvåking av trafikken er et viktig bidrag til å sikre sikker ferdsel til sjøs. Det er rapporteringsplikt gjennom SafeSeaNet (SSN) for fartøyer over en bestemt tonnasjegrense eller minstelengde, med en viss mengde bunkers ombord, og for alle fartøyer som fører farlig eller forurensende last. Vardø VTS har ansvaret for overvåkingen av trafikkbildet rundt Svalbard. Det finnes i dag AIS-mottakere kun på Bjørnøya, Isfjorden, Adventneset ved Longyearbyen og ved Sveagruva. AIS-mottakeren på Bjørnøya tilhører Kystverket, mens mottakeren i Isfjorden og Longyearbyen tilhører Bydrift Longyearbyen. Når det gjelder Sveagruva, har Kystverket iverksatt et prøveprosjekt med installasjon av en AIS-mottaker, mens driften gjennomføres i henhold til en samarbeidsavtale mellom Kystverket og Store Norske Spitsbergen Kulkompani. Som følge av at Kystverket ikke har samme tilgang til overvåkingsdata på Svalbard som på fastlandet, er det fastsatt en egen forskrift om posisjonsrapportering for fartøy i farvannet ved Svalbard.

En tilstrekkelig oversikt over skipstrafikken på Svalbard fordrer data fra flere kilder. Sanntidsdata er nødvendig for å gi en situasjonsforståelse som gjør det mulig å respondere hurtig og effektivt ved hendelser og ulykker. Dette oppnås best ved utbygging av en landbasert AIS-kjede langs de mest trafikkerte seilingsledene på øygruppen. Regjeringen vil vurdere etablering av et slikt system på Svalbard. For å oppnå en totaloversikt over skipstrafikken i området, er en imidlertid avhengig av data fra satellittbaserte AIS-mottakere eller

LRIT (Long Range Identification and Tracking), som FNs sjøsikkerhetskomité IMO har vedtatt å etablere. LRIT er et globalt sivilt satellittbasert system for identifikasjon og sporing av fartøy. Norske myndigheter vil følge opp det internasjonale arbeidet med utvikling av LRIT, og sikre en god nasjonal implementering. Systemet forventes å bli innført i Norge i løpet av 2009, og vil få stor betydning for sjøsikkerheten på Svalbard. Tilsvarende betydning vil det ha ved videre utvikling av AIS via satellitt.

11.2.5 Kjentmannstjeneste

Et tiltak som vurderes for å styrke sjøsikkerheten i farvannet rundt Svalbard, er å etablere en formalisert kjentmannstjeneste; dvs. en plikt til å bruke kjentmann ved seilinger i farvannene rundt Svalbard. Med kjentmann forstår vi personer med lang erfaring og tilfredsstillende farvannskunnskap.

Det eksisterer i dag to former for kjentmannstjeneste på Svalbard. Den ene formen benyttes i forbindelse med inn- og utseiling til kullterminalen ved Sveagruva. Bruk av kjentmann er i dag et vilkår i Sysselmannens tillatelse til å drive kullutskiping. Den andre formen for kjentmannstjeneste praktiseres i forbindelse med den oversjøiske cruisetrafikken. Dette er en uformalisert og frivillig ordning som tilbys av privatpersoner. Kystverket har på oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet igangsatt et arbeid med å utrede muligheten for etablering av en pliktig kjentmannstjeneste. Det arbeides nå med en nærmere presisering av hva en slik tjeneste skal inneholde, og hvilke fartøyer som vil bli omfattet av ordningen. Når de nødvendige avklaringer er gjort, vil et utkast til forskrift bli forelagt Polarutvalget før den sendes ut på høring.

11.2.6 Krav til drivstoffkvalitet

Regjeringen innførte i 2007 krav om at skip som anløper naturreservatene på Øst-Svalbard ikke skal medbringe eller benytte annet drivstoff enn lett marin diesel (DMA). Hensikten med dette kravet er å begrense potensialet for skade ved akutte utslipp innenfor naturreservatene, der risikoaksepten er særlig lav. Et forslag om tilsvarende krav til drivstoffkvalitet også for skip som seiler innenfor de tre store nasjonalparkene på vestsiden av Svalbard, har nylig vært på høring.

Forslaget inkluderer nødvendige unntak for nyttetraffic til og fra bosettingene, og et tidsavgrenset unntak for seiling inn til Magdalenefjorden, som gjør det mulig for cruisenæringen å tilpasse seg det nye kravet til drivstoffkvalitet.

Med disse kravene på plass vil gjenværende miljørisiko i stor grad være knyttet til skipingen av kull og annen nyttetraffikk til og fra bosettingene. Skipstrafikken til og fra Svea gjennom Bellsund og Van Mijenfjorden representerer en særlig miljørisiko, fordi det her passerer skip med tung bunkersolje gjennom krevende farvann, der skadepotensialet ved akutte oljeutslipp er stort. Mesteparten av det området som vil bli påvirket av et eventuelt utslipp har status som nasjonalpark. Dette tilsier at risikoaksepten skal være lav. Selv om krav Sysselmannen har satt til kullskipingen, sammen med nye seilingsbestemmelser for farvannet i Bellsund og Van-Mijenfjorden bidrar til å redusere risikoen, er skadepotensialet ved et utslipp i innseilingen til Svea likevel stort. Ytterligere tiltak for å redusere skadepotensialet og forurensningsrisikoen i dette området vil bli vurdert.

11.2.7 Beredskap mot akutt forurensning

Beredskap mot akutt forurensning er et viktig skadereduserende tiltak. Det formelle grunnlaget for beredskap og aksjonering mot akutt oljeforurensning ligger i svalbardmiljøloven. Av loven fremgår at den som driver en virksomhet på Svalbard har plikt til å forebygge akutt forurensning, sørge for tiltak hvis forurensning har inntrådt, herunder for å avbøte skade på naturen (§ 70). Beredskapskravene til virksomhetene på Svalbard stilles av Statens forurensningstilsyn (SFT).

Ved eventuelle akuttutslipp av olje på Svalbard vil den ansvarlige for utslippet være ansvarlig for å rydde opp. Kystverket fører tilsyn med at dette skjer, men kan delegere denne myndigheten til Sysselmannen.

Kystverket har ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning på Svalbard både innenfor og utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Innenfor 12 nautiske mil er det Sysselmannen som har det operative ansvaret, men Kystverket kan overta ledelsen for aksjoner også innenfor 12 nautiske mil. Utenfor 12 nautiske mil har Sysselmannen aksjonsplikt inntil Kystverket overtar ledelsen for aksjonen. Ansvar og oppgaver på Svalbard er regulert i en egen avtale.

Den største utfordringen for beredskapen på Svalbard er de klimatiske og geografiske forholdene, som stiller særlig store krav til helse, miljø og sikkerhet. Skipstrafikken i farvannet rundt øygruppen foregår hovedsakelig i sommerhalvåret hvor de klimatiske forhold som regel er på sitt beste. En aksjon for å begrense skadevirkningene av et akuttutslipp gir utfordringer for både personell og materiell. Det er sannsynlig at en eventuell

aksjon mot akutt forurensning vil måtte avbrytes i lange perioder som følge av is, mørke, sterk vind og kulde. Godstrafikken går i hovedsak til Longyearbyen, Sveagrauva, Ny-Ålesund og Barentsburg. En eventuell aksjon langt fra bosettingene vil i tillegg medføre store utfordringer i forbindelse med nødvendig logistikk.

Behov for beredskapsutstyr og mengden av dette, er dimensjonert på bakgrunn av den risiko for akuttutslipp som foreligger. Private virksomheters utstyr mot akutt forurensning er stort sett samlet i Svea, og skal håndtere risikoen ved virksomheten i Svea og seilingsleden ut Akselsundet.

Kystverkets ansvar for det statlige beredskapsutstyret på Svalbard innebærer innkjøp av utstyr, vedlikehold og eventuelt oppgradering. Kystverket har i samarbeid med Sysselmannen etablert et beredskapsdepot i Longyearbyen, og noe beredskapsutstyr er flyttet til Ny Ålesund. I motsetning til de statlige depotene på fastlandet er depotmannskapene på Svalbard ansatt hos virksomhetene på Svalbard. Sysselmannen har inngått avtaler med ulike aktører om avståelse av mannskap til depotstyrken. Som motytelse gis disse tilgang til utstyr på det statlige depotet i Longyearbyen. Avtalene sikrer mannskap til å håndtere Kystverkets utstyr på depotet i Longyearbyen hvis tilfelle av akutt oljeforurensning inntreffer. Mannskapene skal i henhold til avtalen kunne stå i en aksjon inntil ti dager.

Av øvrige statlige ressurser på Svalbard er Kystvaktens tilstedeværelse viktig for å hindre ulykker, og ved aksjoner mot akutt forurensning.

11.2.8 Håndtering av ballastvann

Det siste tiåret har det som følge av skipstrafikk, vært en økning i spredning av arter til sjøområder. Dette kan utgjøre en alvorlig miljøtrussel fordi økosystemer kommer i ubalanse og arter kan stå i fare for å bli utryddet. Klimaendringene og økning i havtemperatur langs vestkysten av Svalbard vil trolig øke sjansen for at fremmede arter etablerer seg her. Det er særlig forbundet risiko med inntak og utslipp av ballastvann fra skip i internasjonal trafikk.

Den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO) fastsatte i 2004 konvensjonen om håndtering av ballastvann, men denne har ennå ikke trådt i kraft. Regjeringen har likevel besluttet at det skal utformes et nasjonalt regelverk i tråd med konvensjonens krav. Et forslag til forskrift om ballastvann var på høring høsten 2008. Forskriften stiller krav om at alle skip i norsk økonomisk sone eller territorialfarvann som har tatt opp ballastvann utenfor nærmere bestemte områder, skal håndtere ballastvannet ved rensing, utskifting eller levering til

mottaksanlegg. Ved utskiftning skal ballastvannet skiftes ut i områder som ligger prinsipalt 200 eller subsidiært 50 nautiske mil fra kysten og på havdyp over 200 meter. Det er dessuten angitt nærmere definerte utskiftingsområder langs norskekysten. Forskriften gjelder i norsk territorialfarvann, herunder i territorialfarvannet rundt Svalbard og Jan Mayen, og i norsk økonomisk sone. Endringene forventes å tre i kraft innen sommeren 2009. Norge blir med dette et av de første landene i verden som innfører krav til håndtering av ballastvann. Dette vil bidra til å redusere risikoen for introduksjoner av fremmede arter også til Svalbard.

11.2.9 Vurderinger

Økt sjøtransport i farvannet rundt Svalbard sammenholdt med økt virksomhet i nordområdene, gir nye utfordringer i arbeidet med sjøsikkerhet på Svalbard. Den økende trafikken må først og fremst møtes med forebyggende tiltak som hindrer at den fører til økt sannsynlighet for ulykker, og som begrenser konsekvensene dersom ulykker inntreffer. For å møte den økte aktiviteten, er det derfor igangsatt flere tiltak, og det vurderes ytterligere tiltak for å bedre sjøsikkerheten på Svalbard.

Trenden viser at skipstrafikken til de arktiske områdene øker, samtidig som den arktiske sjøisen påvirkes av klimaendringer. Dette sannsynliggjør en fortsatt økning i skipstrafikk, noe som gir større sannsynlighet for at en uønsket hendelse med skipsulykke inntreffer.

En viktig utfordring fremover er derfor å overvåke utviklingen av skipstrafikken på en god måte. God overvåking gir gode muligheter for å analysere utviklingen, slik at nødvendige tiltak som regelverk og utvikling av maritim infrastruktur, tjeneste og beredskap kan iverksettes. Kombinasjonene av disse bidragene vil være viktig for å opprettholde havområdet rundt Svalbard så rent og rikt som mulig. For å gjennomføre gode analyser om risikoutvikling og trafikktutvikling, må en skaffe til veie god bakgrunnsinformasjon om aktiviteten. AIS og LRIT vil være sentrale sensorer for å innhente denne type informasjon. På bakgrunn av analyser sikres et godt grunnlag for iverksettelse av effektive tiltak, likesom at en i ettertid kan kontrollere om tiltakene har hatt ønsket effekt.

Gjennom Arkisk Råd er det nylig lagt frem en rapport «Oil and Gas Assessment – OGA» som belyser fremtidige utfordringer med hensyn til olje og gassvirksomhet i Arktis. Rapporten «Arctic Marine Shipping Assessment – AMSA», legges frem for ministermøtet i Arktisk Råd i april 2009 i

Tromsø. Begge disse rapportene belyser utfordringer i området i tiden fremover.

11.3 Lufttransport – bakgrunn og utvikling

Svalbard Lufthavn, Longyear eies og drives av Avinor. Byggingen av rullebanen startet i 1973, og det første flyet landet på flyplassen 14. september 1974. Svalbard lufthavn åpnet offisielt 2. september 1975. Høsten 2005 ble det bestemt at lufthavnen skulle utvides med en ny terminal, og denne ble åpnet 10. desember 2007.

Lufthavnen har varierende trafikkmønster som følge av at tilstrømmingen av turister er svært sesongbetont. Likevel er lufthavnen organisert og drevet på samme måte som Avinors lufthavner på fastlandet. De senere år er lufthavnen oppgradert bl.a. gjennom at det er anlagt utvidede sikkerhetsområder både langsmed rullebanen og etter endene av rullebanen i tråd med nye forskriftskrav. Det nye terminalbygget som ble åpnet i 2007 til avløsning for det gamle ekspedisjonsbygget, er også dimensjonert med tanke på forventet vekst i flytrafikken.

Den større aktiviteten man har sett på øygruppen gjennom det siste tiåret, reflekteres også i en økning i antall flybevegelser ved Svalbard Lufthavn, Longyear. Avinor legger til grunn en stabil og moderat vekst fremover, i tråd med utviklingen som fremgår av tabell 11.2. Den siste tidens finansielle uro gjør likevel at det hersker en viss usikkerhet rundt fremtidig vekst.

Det fremgår av forskrift om luftfart på Svalbard, at ved flyging til Svalbard skal første landing skje på Svalbard lufthavn Longyear, og ved flyging fra Svalbard skal siste avgang skje fra samme lufthavn.

Tabell 11.2 Flybevegelser ved Svalbard Lufthavn, Longyear.

| År | Antall flybevegelser ved Svalbard lufthavn, Longyear |
|------|--|
| 2000 | 4 882 |
| 2001 | 5 890 |
| 2002 | 5 532 |
| 2003 | 5 963 |
| 2004 | 6 268 |
| 2005 | 6 062 |
| 2006 | 6 521 |
| 2007 | 7 064 |

Kilde: Samferdselsdepartementet

Foruten Svalbard Lufthavn, Longyear, som derfor er den eneste som mottar direkteflyginger fra fastlandet, er det flyplass i henholdsvis Ny-Ålesund og Svea, samt en helikopterlandingsplass ved Kapp Heer, Barentsburg.

Flyplassen i Ny-Ålesund, Hamnerabben, eies og drives av Kings Bay AS. Det er flyginger mellom Ny-Ålesund og Longyearbyen 1–2 ganger i uken vinterstid og 2–3 ganger i uken om sommeren. Flygingene frakter forskere og ansatte til og fra Ny-Ålesund. Svea flyplass betjener gruvesamfunnet Svea. Flyplassen som ligger innerst i Van Mijenfjorden, eies og drives av Store Norske Spitsbergen Grubekompani AS for å transportere selskapets ansatte.

11.3.1 Regulering av flytrafikken

All flytrafikk på Svalbard er underlagt reglene i luftfartsloven (lov av 11. juni 1993 nr. 101) og forskrift om luftfart på Svalbard av 23. november 1973.

EØS-avtalen gjelder ikke på Svalbard, derfor må det bestemmes særskilt at EU-bestemmelser på luftfartens område som tas inn i EØS-avtalen, skal få anvendelse på Svalbard.

Mange norske EU-relaterte forskrifter om luftfart er ikke gitt anvendelse på Svalbard. Dette har likevel så langt hatt liten betydning i praksis, fordi norske aktører som opererer ervervsmessig på Svalbard har sin hovedbase på fastlandet, og fordi godkjenninger gis i medhold av regelverk som gjelder der selskapet har sitt hovedkontor. All aktivitet selskapene utøver ved sekundærbaser på Svalbard, vil derfor skje i henhold til selskapenes godkjenning som er gitt i medhold av regelverk som gjelder på fastlands-Norge, herunder EU-regelverk inntatt i EØS-avtalen. Samferdselsdepartementet vil sammen med Luftfartstilsynet vurdere utviklingen og behovet for eventuelle nødvendige endringer av regelverket fremover.

11.3.2 Flysikkerhetsnivå

Luftfartstilsynet antar på erfaringsmessig grunnlag at flysikkerheten på Svalbard ligger omtrent på samme nivå som i områder på fastlands-Norge, hvor det foregår tilsvarende flyginger i ukontrollert luftrom. Det er ikke knyttet spesielle flysikkerhetsmessige utfordringer til flytrafikken på Svalbard sammenlignet med fastlandet, utover de utfordringer som følger av flyging i områder med slike topografiske og klimatiske forhold som råder. Ved gjennomgang av innrapporterte ulykker og hendelser på Svalbard, har ikke Luftfartstilsynet

funnet grunnlag for å konkludere om hvorvidt det foreligger særlige sikkerhetsmessige problemer.

Luftfartslovgivningen stiller ikke krav til etablering av radartjeneste. Etablering av slik tjeneste vurderes og avgjøres av Avinor som flyplassseier og leverandør av flykontrolltjenester. Basert på trafikk tetthet og type trafikk, trafikkbildets kompleksitet, type luftrom som skal betjenes, samt internasjonale kriterier, har Avinor vurdert at det per dags dato ikke er grunnlag for å prioritere etablering av radarsensor på Svalbard.

Avinor konkluderte høsten 2008 med at man skal etablere tre nye navigasjonsanlegg (avstandsmålesystemer) for å sikre en bedre innflyging til Svalbard Lufthavn Longyear og flyplassen på Svea. Dette vil gjøre det mulig for flyenes instrumenter å til enhver tid å beregne hvor de er, og vil gi en betydelig bedring av sikkerheten ved innflygingene. Det er gjennomført befaringer av aktuelle steder for plassering av navigasjonsanleggene. Det er et mål at anleggene er operative i løpet av 2009–2010.

Det er i dag ingen flygekontrolltjeneste (flygeledere) på Svalbard. Den nåværende lufttrafikk tjenesten er regulert i forskrift om etablering av, organisering og drift av lufttrafikk tjeneste. Når antall flybevegelser passerer 15 000 de to siste foregående år, og minst 7 500 av disse flybevegelsene er instrument-flyginger, skal flygekontrolltjeneste i form av tårnkontrolltjeneste etableres. En årlig vekst i antall flybevegelser på 7–8 pst. ved Svalbard lufthavn, vil kunne utløse et slikt krav i løpet av et tiårsperspektiv.

Forskriften åpner for at Luftfartstilsynet kan kreve etablering av flygekontrolltjeneste i andre tilfeller etter en skjønnsmessig vurdering av trafikken og forholdene ved flyplassen i vid forstand, med vektlegging på bl.a. antall flybevegelser, trafikk sammensetning, kompleksitet, meteorologiske og topografiske forhold samt flyplassens geografiske beliggenhet. Luftfartstilsynet har foretatt en slik vurdering og kommet til at det med dagens trafikk bilde ikke er tilstrekkelig behov for å kreve etablering av flygekontrolltjeneste ved Svalbard lufthavn.

11.3.3 Helikoptertrafikk

Helikoptertrafikken utgjør en betydelig del av lufttrafikken på Svalbard. To selskaper, et norsk og et russisk, har i dag helikoptre stasjonert på Svalbard.

Det norske selskapet Airlift AS utfører helikoptertjenester for Sysselmannen på Svalbard i henhold til en egen avtale. Avtalen innebærer at Airlift AS stiller to helikoptre til Sysselmannens disposi-

sjon. Disse kan også leies av andre når Sysselmannens behov ikke er til hinder for det. I sommerhalvåret opererer Airlift AS også andre helikoptre for oppdragsgivere på Svalbard, f.eks. Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS og Norsk Polarinstitutt.

Ervervsmessig luftfart er ikke omfattet av noen likebehandlingsplikt etter Svalbardtraktaten. Dette er gjenspeilet i norsk lovgivning, i alle luftfartslover siden 1923 og i en langvarig og konsekvent praksis. Etter luftfartsloven (lov av 11. juni 1993 nr. 101) er det kun norske borgere og selskaper som kan drive ervervsmessig luftfart på norsk territorium, og all luftfart skal foregå med fartøy som har norsk nasjonalitet. Luftfartstilsynet kan imidlertid dispensere fra nasjonalitetskravet dersom særlige grunner taler for det. Russiske helikopteroperatører har gjennom en årrekke fått dispensasjon til å utføre helikopterflyging knyttet til gruve drift. Ved andre oppdrag må det søkes om tillatelse i hvert enkelt tilfelle. Slike søknader blir avgjort av luftfartsmyndighetene etter en konkret vurdering.

Myndighetene ser at den økte helikoptertrafikken på Svalbard er en utfordring, spesielt gjelder dette flyginger til områder som er vernet. Miljøhensyn taler for å holde igjen den utviklingen som nå ses i retning av stadig mer helikopterbruk, bl.a. i forskningssammenheng. En økende pågang fra private og offentlige virksomheter som ønsker å benytte helikopter i sin virksomhet på Svalbard, var bakgrunnen for at Sysselmannen i 2008 strammet inn sin praksis når det gjelder behandlingen av søknader om landingstillatelser. Det er innskjerpet at både norske og utenlandske foretak skal søke Sysselmannen om landingstillatelse dersom man ønsker å lande utenfor godkjent landingsplass eller i terrenget.

11.3.4 Vurderinger og tiltak

Utviklingen viser også en økning i lufttransporten til og fra Svalbard, og på øygruppen forøvrig. Samtidig viser klimamodeller at Svalbard er et av de områdene i verden der temperaturen forventes å stige raskest som følge av klimaendringer. En konsekvens av temperaturstigninger er bl.a. at man lokalt vil kunne oppleve mer tåke på Svalbard. Utviklingen over tid kan dermed medføre behov for økte sikkerhetstiltak, f.eks. i form av flykontrolltjeneste og radarutbygging.

11.4 Samfunnssikkerhet, redning og beredskap

Sysselmannen er den sentrale instans når det gjelder så vel planlegging som krisehåndtering innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet på Svalbard. Andre sentrale og lokale etater og virksomheter har imidlertid også ansvar og oppgaver.

Sysselmannens rolle innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er presisert ved kgl.res. 18. april 2008 «Instruks for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid til fylkesmenn og Sysselmannen på Svalbard.» Instruksen, som tydeliggjør fylkesmennes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, fastslår at Sysselmannen, som har samme myndighet som en fylkesmann, har det overordnede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på øygruppen. Dette medfører at Sysselmannen, på lik linje med fylkesmennene, har oppgaver knyttet til bl.a. samordning, informasjon, veiledning og planlegging av andre instansers arbeid innenfor dette området, og til egen etats planlegging for og ledelse i krisesituasjoner.

Bl.a. fordi de administrative forholdene på Svalbard skiller seg fra fastlandet, gjelder instruksen for Sysselmannen så langt den passer. Det arbeides nå med å avklare roller og ansvar for de ulike lokale instanser når det gjelder planlegging og krisehåndtering. Et viktig element i dette er utarbeidelse av en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse, som planlegges ferdigstilt innen utgangen av 2009. Regjeringen vurderer å fremme et forslag om beredskapsplikt for kommunene våren 2009, med sikte på iverksetting i 2010. En forskrift om beredskapsplikt for Longyearbyen lokalstyre, vil trolig bli satt i verk på et noe senere tidspunkt.

Etter initiativ fra Sysselmannen er det imidlertid allerede etablert et eget beredskapsråd for Svalbard, etter mønster fra fylkesberedskapsrådene på fastlandet. Rådet har medlemmer fra de største og mest aktuelle aktørene i beredskapsmessig sammenheng. Beredskapsrådet vil med de samme medlemmene også fungere som atomberedskapsutvalg. Sysselmannen er også leder av det lokale oljevernutvalg.

Politiets beredskapssystem ble innført 1. juli 2007. Dette har medført at alle politidistriktene på fastlandet er i ferd med å gjennomgå og tilpasse sine beredskapsplanverk til den nye nasjonale malen. Med rolle som både fylkesmann og politimester vil Sysselmannen på Svalbard benytte seg av dette konseptet der det vil falle naturlig, og dessuten legge til grunn hva som er praktisk og fornuftig ut i fra de spesielle forholdene som råder på øygruppen.

Boks 11.1 Samvirkeprinsippet i norsk redningstjeneste

Den grunnleggende idé er at alle ressurser i Norge, statlige, fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige – som er egnet for akuttinnsats for å redde liv, skal kunne mobiliseres for innsats i redningstjenesten. Den offentlige redningstjenesten er dermed organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner.

Selv om de fleste offentlige etater er etablert med tanke på andre primær oppgaver enn redningstjeneste, vil mange likevel kunne yte en viktig innsats i redningstjenesten.

Dette innebærer at offentlige virksomheter ikke bare dekker egne utgifter i forbindelse med en redningsaksjon, men også stiller ulike rådgivningsfunksjoner og redningsrelevante data mv. kostnadsfritt til disposisjon overfor Hovedredningssentralen og de lokale redningssentraler. Private selskaper og frivillige organisasjoner får dekket sine driftsutgifter i henhold til avtale.

11.4.1 Norsk redningstjeneste

Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte øyeblikkelige innsats for å redde mennesker fra død eller skade, som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivaretatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Tjenesten er integrert, dvs. at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land- og flyredning). Uavhengig av type hendelse vil det være det samme apparat (funksjon) som tar hånd om landredning, sjøredning og flyredning i et samvirke med en rekke aktører (se boks nedenfor).

Norsk redningstjeneste er unik sett i internasjonalt perspektiv. Den er på en fornuftig måte basert på norske tradisjoner, infrastruktur og bosettingsmønster. Opplegget med en fullstendig integrert tjeneste og den sterke understrekning av samvirke, med omfattende frivillig innsats, er et kostnadseffektivt system, som ikke kan sammenlignes med noe annet lands organisering av redningstjeneste.

11.4.2 Organisering av den offentlige redningstjenesten

Justisdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvar for land- sjø- og flyredningstjenesten og gir retningslinjer. Norge har forpliktet seg gjennom FN-konvensjoner til å etablere en redningstjeneste og til å ivareta søk og redning i et nærmere avgrenset geografisk område. Dette er ivaretatt ved opprettelsen av to hovedredningssentraler. I tillegg er det opprettet 28 underlagte lokale redningssentraler (LRS), herunder Sysselmannen på Svalbard, for å ivareta redning innen gjeldende politidistrikt. Kjernen i redningstjenesten til lands utgjøres av de tre nødetatene politi, brann og helse. Sammen med frivillige organisasjoner og andre offentlige og private, står disse for innsatsen på skadestedet.

Som politimester er Sysselmannen leder for lokal redningssentral (LRS), under kommando av Hovedredningssentralen i Nord-Norge (HRS-NN) i Bodø. De grunnleggende prinsipper for redningstjenesten gjelder også for Svalbard. Sysselmannen samarbeider med en rekke instanser både i Longyearbyen og i de øvrige bosettingene. Her kan nevnes Longyearbyen Røde Kors, Longyearbyen sykehus, Longyearbyen Brannvesen, Avinor, Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS, Kings Bay AS, Trust Arktikugol, samt andre lokale og sentrale aktører.

Redningsplanverket hos Sysselmannen på Svalbard er basert på mønsterplanen for redningstjenesten i Norge, og blir jevnlig oppdatert og ajourført i tråd med ny erfaring og samfunnsmessige endringer. Planverket omfatter hendelser og ulykker til sjøs, på land og i tilknytning til luftfarten. Sysselmannen har også etablert planverk for akutt forurensning, atomulykke og pandemi, samt en generell krisehåndteringsplan i tillegg til øvrig beredskapsplanverk.

I et tynt befolket land som Norge med store land- og havområder, er det verken mulig eller hensiktsmessig å bygge opp egne, faste redningsstyrker. Man utnytter isteden de ressurser som er tilgjengelige, enten de er offentlige, frivillige eller private. Ressursene brukes etter anmodning og ledelse fra HRS eller en LRS.

11.4.3 Redningsressurser på land

I funksjon som leder av LRS, leder og koordinerer Sysselmannen alle redningsaksjoner på land over hele øygruppen. Det settes normalt stab ved sysselmannskontoret, samtidig med at det sendes ut



Figur 11.2 MS Nordsyssel og Sysselmannens tjenestehelikopter.

Foto: Sysselmannen på Svalbard

en innsatsleder til det aktuelle området eller skadestedet.

Ressursene til rådighet er et større antall godt utstyrte snøscootere, to beltevogner samt feltutstyr etter behov. I tillegg finnes et godt utbygd sambandsnett, basert på VHF, som danner basis for operasjonssambandet under aksjoner. Det er et tett samarbeid mellom Sysselmannen, Longyearbyen Røde Kors hjelpekorps og Airlift AS, som opererer Sysselmannens to tjenestehelikoptre. Mannskapene gjennomgår jevnlig trening og har inspeksjons- og rekognoseringsturer for å holde seg oppdatert om snø- og isforhold. Røde Kors er organisert gjennom en bre-, skred- og bilgruppe, som hver for seg besitter spisskompetanse på sine områder. Det arrangeres jevnlig øvelser og kurs, og i forkant av hver sesong arrangeres et skredseminar over flere dager i regi av Røde Kors med sterk deltakelse fra Sysselmannen. Det gjennomføres også flere øvelser per år, der personell fra Sysselmannens politiavdeling og medlemmer i Longyearbyen Røde Kors arbeider side om side i sine respektive funksjoner. Sysselmannens helikoptre er også en svært viktig ressurs som brukes når det er mulig i alle typer aksjoner. Det viser seg imidler-

tid at redningsaksjoner på land ofte inntreffer på dager og tidspunkt hvor operasjonsevnen med helikopter begrenses av værforhold. Samtrening med mannskapene ved sysselmannskontoret og Røde Kors, der Airlift brukes i logistikksammenheng, er derfor viktig.

Beredskapen er tilpasset den risikovurdering som til enhver tid foreligger. De siste ti årene har det vært en utvikling i retning av at organiserte turer med guide, samt private turer går til områder som før var ansett for å være vanskelig tilgjengelig. Et godt eksempel på dette er at en tur til østkysten av Spitsbergen tidligere var å anse som en ekspedisjonspreget tur, mens det i dag anses for å være overkommelig for de fleste. Bedre utstyr i form av scooter og navigasjonsutstyr er hovedårsakene til dette.

11.4.4 Maritime redningsressurser

På sjøen er Sysselmannens tjenestefartøy «M/S Nordsyssel», en meget viktig ressurs. Sysselmannen inngikk i 2002 kontrakt for leie av fartøyet ca. 7 måneder i året. Båten er tilpasset Sysselmannens behov og er utstyrt for bruk i redningstjenesten.

Nordsyssel har hurtiggående lettbåter om bord, stabsrom, møterom, moderne kommunikasjons- og navigasjonssystemer, samt lugarplass til 20 personer. Fartøyet har helikopterplattform, oljevern-utstyr og har forsterket skrog for navigering i isbelagte farvann. Båten fremstår som svært funksjonell for Sysselmannens bruk og behov. Sysselmannen disponerer også flere hurtiggående småbåter, hvor en av disse er definert som vaktbåt og ligger lett tilgjengelig for hurtig utrykning i Isfjorden.

I de siste årene har Sysselmannen økt sin beredskapssevne til sjøs. Det er investert i flere småbåter, samt at M/S Nordsyssel har bedre kapasitet enn Sysselmannens tidligere tjenestefartøy. Forsvaret vil til en hver tid støtte Sysselmannen med de ressurser som er tilgjengelig i området. Kystvakten utgjør en svært viktig ressurs som supplement til Sysselmannens redningsberedskap. Sysselmannen og Kystvakten samarbeider tett og samarbeidet blir holdt ved like gjennom flere møter i løpet av året.

Den økte cruiseturismen øker også faren for uhell til sjøs. Sommeren 2007 befant et fartøy seg nær en bre i Hornsund da breen kalvet og slo både is og vann over båten. 18 turister ble skadet. I etterkant av ulykken tok Sysselmannen i samarbeid med Norsk Polarinstitutt initiativ til en undersøkelse for å fastslå sikker avstand til breer som kalver. Basert på rapporten som ble ferdigstilt høsten 2008, slås det fast at en minimumsavstand til breer bør være 200 meter.

11.4.5 Redningsressurser i luften

Sysselmannens helikopterjeneste fremstår som et sentralt element i den samlede redningsberedskap på Svalbard. Sysselmannen leier inn to tjenestehelikoptre i henhold til egen avtale med helikopterselskapet Airlift AS, ett AS 332L AWSAR Super Puma helikopter og ett AS 365N2 Dauphin helikopter. Redningshelikopteret Super Puma har jevnlig blitt oppgradert med moderne utstyr og fremstår som svært hensiktsmessig og tilpasset de spesielle forholdene, både hva gjelder klima, vær, mørke og type oppdrag. Helikopterbasen på Svalbard ble i 2004 utstyrt med et backup helikopter av typen Dauphin. Dette helikopteret erstattet det tidligere Bell 212 helikopteret.

Dauphin-helikopteret har ikke samme kapasitet som Super Puma-helikopteret når det gjelder avisningsutstyr og rekkevidde. Helikopteret er imidlertid avgjørende for andre rednings-, laste- og oppsynsoppdrag som ikke lar seg løse med Super Puma-helikopteret.

Sysselmannen utfører mellom 50 og 60 søk og redningsoppdrag, samt ambulansoppdrag i løpet av året. Sammen med helikoptrene til Kystvakten og 330-skvadronen på Banak (Sea King), utgjør Sysselmannen den samlede redningsberedskapen på Svalbard og i tilstøtende havområder. Forsvarets helikoptre og flyressurser benyttes når disse er tilgjengelige, i samarbeid med Hovedredningssentralen og Sysselmannen som lokal redningssentral.

Helikoptrene kan også benytte seg av de drivstoffdepotene som er utplassert en rekke steder på øygruppen, slik at det geografiske operasjonsområdet utvides. Videre har AS Lufttransport et fly av type «Dornier» i kommersiell flyging på Svalbard. Dette er et luftfartøy med lang rekkevidde, som bl.a. kan settes inn ved lokalisering av havarister, noe som har vært gjort med stort hell. Sysselmannen har installert en basisstasjon i dette flyet slik at det kan bidra til å oppnå sambandsdekning i områder Sysselmannen vanligvis ikke når med sitt ordinære samband. Dette flyet har også utstyr for å kunne fly ut en redningssats i form av et såkalt drop-kit til en havarist.

11.4.6 Vurderinger

I lys av den aktivitetsøkningen som er skissert over, er det viktig at den sjøgående beredskapen og beredskapen i luften er i overensstemmelse med aktivitetsnivået. Det er grunn til å tro at Sysselmannen, som leder for lokal redningssentral (LRS), i fremtiden blir enda viktigere inn i dette arbeidet.

Den sjøgående beredskapen rundt Svalbard består som nevnt av Kystvakten og Sysselmannens tjenestefartøy. I dagens situasjon er Sysselmannen uten tjenestefartøy fra desember til slutten av april. I denne perioden er den statlige sjøgående beredskapen alene basert på Kystvaktens tilstedeværelse. Som en følge av nedsmelting av havis og økt trafikk i Svalbards farvann og i Polhavet generelt, mener regjeringen det bør vurderes å utvide seilingstiden for Sysselmannens tjenestefartøy og på denne måten sikre en bedre beredskap.

Kystvakten bidrar med betydelig kapasitet til søk- og redningsoperasjoner, og regjeringen vil vurdere å styrke Kystvaktens nærvær i havområdene i nord.

Samarbeid om redningsoperasjoner med andre stater, kan også være av betydning i områder preget av store avstander og få redningsressurser. Norge har flere multilaterale og bilaterale avtaler om søk og redning, og vurderer behovet for å inngå flere avtaler i fremtiden. I Arktisk Råd-sammenheng har utfordringer knyttet til tilstrekkelig

redningsberedskap i arktiske farvann blitt påpekt i rapporten «Arctic Marine Shipping Assessment – AMSA». I tillegg er det foreslått å starte et arbeid med å utvikle Memorandum of Understanding for

redningssamarbeid mellom arktiske stater for å styrke håndteringen av redningsoperasjoner i arktiske farvann. Dette forslaget legges frem for ministermøtet i Arktisk Råd i april 2009 i Tromsø.

12 Administrative og økonomiske konsekvenser

Det er tidligere fremlagt tre helhetlige stortingsmeldinger om Svalbard. Den forrige helhetlige svalbardmeldingen (St.meld. nr. 9 (1999–2000) Svalbard) ble lagt frem i 2000 slik at en ny tiårs milepæl nå nærmer seg. Regjeringen bestemte derfor i desember 2007 at man skulle igangsette arbeidet med ny stortingsmelding. Målet med meldingen er å fange opp utviklingen de siste ti år, men også å sette denne i sammenheng med regjeringens nordområdepolitikk. Regjeringen vil komme tilbake til forslag om konkretisering og iverkset-

ting av de tiltak som er nevnt i meldingen, i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 17. april 2009 om Svalbard blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Norsk Polarinstitutt 2009

Trykk: 07 Gruppen – 04/2009

