



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av
det norsk-russiske bilaterale
miljøsamarbeidet – en parallellrevisjon
med Den russiske føderasjons
riksrevisjon

Dokument 3:8 (2018–2019)





Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og seviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-451-5

Forsidefoto: ScanStockPhoto/Mark Duffy og Max Buzun

Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet – en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Miljøvernavtalen mellom Norge og Sovjetunionen ble inngått i 1988. En oppdatert avtale ble inngått med det nye Russland i 1992. Sentrale årsaker til at samarbeidet kom i stand, var – i tillegg til muligheten for samarbeid om miljø som følge av avspenningen mellom øst og vest – Norges bekymringer for forurensningen fra nikkilverkene på Kolahalvøya og opphopingen av kilder til radioaktiv forurensning i Norges nærområder i Finnmark.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere gjennomføringen av den norsk-russiske avtalen om miljøvernssamarbeid og å utarbeide anbefalinger til myndighetene om utviklingen av samarbeidet. Revisjonen er utført i samarbeid med Den russiske føderasjons riksrevisjon.



R
Riksrevisjonen

Funn og anbefalinger

Det er fortsatt rom for å styrke samarbeidet i flere av prosjektene og å synliggjøre nytten av kunnskapen som samarbeidet framskaffer

- Det grensenære samarbeidet har bidratt med mye felles kunnskap, men problemene med utslippene fra nikkilverkene er fortsatt uløst.
- Partene i miljøkommisjonen kan gjøre større bruk av kunnskapen om det biologiske mangfoldet og synliggjøre denne.
- Norske myndigheter bidrar med kunnskap for å styrke arbeidet med å redusere forurensning i Russland.
- Havmiljøsamarbeidet har oppnådd resultater, men det gjenstår mye før målene er nådd.

Det mangler fortsatt et felles regelverk for gjennomføringen av arbeidet

- Arbeidet er hensiktsmessig organisert på norsk side
- En konkretisering av arbeidsprogrammene kan bidra til å styrke miljøkommisjonen og dens rolle i gjennomføringen og oppfølgingen av det bilaterale samarbeidet.

Midlene til å finansiere arbeidet synes å bli utbetalt unødig sent

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

Kart over grenseområdet ved Pasvikvassdraget



Kilde: NILU

Riksrevisjonens anbefalinger

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

Riksrevisjonens undersøkelse
av det norsk-russiske bilaterale
miljøsamarbeidet –
en parallellrevisjon med Den
russiske føderasjons riksrevisjon

Dokument 3:8 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:8 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet – en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementets oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- vedlegg 2: statsrådenes svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. Svært alvorlig brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. Alvorlig benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. Sterkt kritikkverdig angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. Kritikkverdig brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 26. mars 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1 Hovedfunn	8
2 Riksrevisjonens merknader	8
3 Riksrevisjonens anbefalinger	13
4 Departementenes oppfølging	13
5 Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Riksrevisjonens brev til statsråden	15
Statsrådenes svar	19
Vedlegg 3: Rapport	25
1 Innledning	31
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	34
3 Revisjonskriterier	37
4 Organiseringen av det bilaterale miljøsam arbeidet	45
5 Gjennomføringen av arbeidsprogrammene	50
6 Finansiering av det bilaterale miljøsam arbeidet	101
7 Vurderinger	106
8 Referanseliste	112

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet – en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon

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

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

Miljøvernavtalen (overenskomst om samarbeid på miljøvernområdet) mellom Norge og Sovjetunionen ble inngått i 1988. Det første møtet i den blandete norsk-sovjetiske miljøvernkommisjonen ble avholdt senere samme år. En ny og oppdatert bilateral miljøvernavtale (overenskomst) ble undertegnet mellom Norge og det nye Russland i 1992. Sentrale årsaker til at samarbeidet kom i stand, var – i tillegg til muligheten for samarbeid om miljø som følge av avspenningen mellom øst og vest – Norges bekymringer for forurensningen fra nikkerverkene på Kolahalvøya og opphopingen av kilder til radioaktiv forurensning i Norges nærområder i Finnmark.

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

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

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

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

- Overenskomst mellom Kongeriket Norges Regjering og Den Russiske Føderasjons Regjering om samarbeid på miljøvernområdet (1992-avtalen)

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

1 Hovedfunn

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

2 Riksrevisjonens merknader

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

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

Hensiktsmessig organisering og hensiktsmessige systemer er viktig for å sikre at målene for det bilaterale samarbeidet blir nådd. Klima- og miljødepartementet har på det nasjonale plan etablert en fellesgruppe for de mest sentrale norske aktørene i det bilaterale samarbeidet. Gjennom fellesgruppen og rapporteringen fra de ulike aktørene i det bilaterale miljøsamarbeidet, sikrer departementet regelmessig kontakt og dialog med de sentrale instansene om gjennomføringen av de ulike prosjektene.

Ansvarsfordelingen mellom de ulike norske instansene framstår også som klar. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det slik sett som om arbeidet er hensiktsmessig organisert på norsk side.

De felles treårige arbeidsprogrammene er viktige styringsverktøy for miljøkommisjonen og for Klima- og miljødepartementet. Arbeidsprogrammene legger føringer for arbeidet som skal gjennomføres, i begge land. Arbeidsprogrammene er imidlertid ikke særskilt konkrete i hvilke oppgaver og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene i arbeidsprogrammet. Det er kun på norsk side at det i arbeidsprogrammene er tydeliggjort hvilke instanser som er ansvarlig for å gjennomføre det enkelte prosjekt. Dette mangler på russisk side. Undersøkelsen viser samtidig at det er viktig at det er en tydelig ansvarsfordeling mellom institusjonene på russisk side for å sikre god

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

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

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

2.2.1 Det grensenære samarbeidet har bidratt med mye felles kunnskap, men problemene med utslippene fra nikkelverkene er fortsatt uløst

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

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

Tross nedgangen i utslippene av svoveldioksid siden 1980-tallet har smelteverkene forårsaket en økning i tungmetallnivåene både i luften og i det terrestriske miljøet på både norsk og russisk side. Nivåene av tungmetaller har ikke oversteget noen nasjonal grense i Norge eller Russland, men tungmetallnivåene på russisk side ligger betydelig over de norske målsetningsverdiene. Målemetodene for tungmetaller er i tillegg uensartede. Det er uheldig at Norge og Russland fortsatt er uenig om hva som anses

som god miljøtilstand for tungmetaller. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor viktig at miljøkommisjonen fortsatt bidrar til at den felles ekspertgruppen for luftkvalitet arbeider videre med disse spørsmålene.

Gjennom Pasvikprogrammet i 2013–2015, ble det utarbeidet et forslag til et ensartet og tilpasset norsk-russisk overvåkingsprogram for de grensenære områdene.

Pasvikprogrammet frambragte mye kunnskap om miljøtilstanden i Pasvikvassdraget som ikke fanges opp i den nasjonale overvåkingen i Norge. Undersøkelsen viser samtidig at russiske myndigheter ikke anerkjenner konklusjonene fra dette arbeidet som offisielle siden ansvarlig instans på russisk side ikke deltok i utarbeidelsen av konklusjonene fra arbeidet. Dette på tross av at Murmansk UGMS (Roshydromet) som er russisk myndighet for miljøovervåking i Murmansk oblast satt i styringsgruppen. Dette understreker med tydelighet at manglende presisering mellom norske og russiske myndigheter av hvem som er ansvarlig og rette samarbeidspartner på begge sider av grensen svekker muligheten for å nå målene i det grensenære samarbeidet.

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

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

2.2.2 Partene i miljøkommisjonen kan gjøre større bruk av kunnskapen om det biologiske mangfoldet og synliggjøre denne

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

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

Undersøkelsen viser likevel at det bilaterale miljøsamarbeidet omfatter få av det relativt høye antallet truede arter i grenseområdene. De siste årene har samarbeidet vært tettest om fem truede arter av dyr og fugler, mens det i alt har omfattet rundt 20 arter. Samtidig er rundt 50 dyr og fugler i området ansett som truet. Ifølge arbeidsprogrammene skal Norge og Russland også samarbeide om forvaltning av truede og sårbare arter. På miljøkommisjonsmøtet i 2017 understreket miljøministrene fra de to landene hvor viktig dette er. Det har imidlertid i liten grad blitt innført forvaltningstiltak rettet mot truede og sårbare arter, og det er etter Riksrevisjonens

vurdering ikke klart på hvilken måte den nye kunnskapen fra prosjektene bidrar til å redusere tapet av biologisk mangfold.

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

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

2.2.3 Norske myndigheter bidrar med kunnskap for å styrke arbeidet med å redusere forurensning i Russland

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

Norge signerte Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter i 2001 og har utarbeidet en nasjonal implementeringsplan. Russland skrev under avtalen i 2011. Det er positivt at norske myndigheter deler sine erfaringer fra utarbeidelsen av en implementeringsplan for Stockholmkonvensjonen med russiske myndigheter. Russiske myndigheter viser til at kunnskapen fra norsk side har vært verdifull for deres eget arbeid. Det er imidlertid en svakhet at det ennå ikke har vært noe samarbeid med russiske myndigheter i arbeidet med å foreslå flere miljøgifter (POP-er) til konvensjonen. Etter Riksrevisjonens vurdering vil et forsterket samarbeid med russiske myndigheter om dette kunne styrke arbeidet med å beskytte miljøet i Arktis mot denne typen giftstoffer.

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

2.2.4 Havmiljøsamarbeidet har oppnådd resultater, men det gjenstår mye før målene er nådd

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

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

2.3 Midlene til å finansiere arbeidet synes å bli utbetalt unødig sent

Klima- og miljødepartementet finansierer en vesentlig del av det bilaterale miljøsamarbeidet gjennom en årlig bevilgning over Utenriksdepartementets budsjett. Aktørene bruker også av egne midler og søker om midler fra andre kilder for å gjennomføre aktiviteter under det bilaterale miljøsamarbeidet. Klima- og miljødepartementet utarbeider imidlertid ingen samlet oversikt over midlene som er brukt til det bilaterale miljøsamarbeidet.

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

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

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

3 Riksrevisjonens anbefalinger

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

4 Departementenes oppfølging

4.1 Klima- og miljødepartementet

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

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

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

For å få en felles forståelse av miljøsituasjonen viser statsråden til at det er viktig at norske og russiske myndigheter deler overvåkingsresultater, sammenligner målemetoder og diskuterer resultatene. Dette er et langsiktig arbeid som vil ha høy prioritert fra norsk side. Problemene med utslipp fra Nikel er ikke løst, men utslippene har gått ned de siste årene, og det er fra russisk side varslet ytterligere reduksjoner. Klima- og miljødepartementet vil vurdere hva utslippsreduksjonene vil bety for miljøet. Norske myndigheter vil fortsatt arbeide overfor russiske myndigheter for å få utslippene fra nikkerverkene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene.

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

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

4.2 Utenriksdepartementet

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

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. januar 2019

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Gunn Karin Gjøl

Kenneth Svendsen

Anne Tingelstad Wøien

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Bjørn Martin Ørvim 22241184
Vår dato 17.10.2018 Vår referanse
Deres dato 2016/00512-88 Deres referanse

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ola Elvestuen

Oversendelse av Dokument 3:x om Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet - en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet - en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet ved våre brev av 5. september 2018 og på departementenes svar av henholdsvis 4. oktober og 28. september s.å.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger som er rettet mot Klima- og miljødepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Revisjonen berører også Utenriksdepartementet og én av anbefalingene er rettet mot dette departementet. Riksrevisjonen ber Klima- og miljødepartementet innhente Utenriksministerens redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger som er rettet mot Utenriksdepartementet, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Klima- og miljødepartementets oppfølging og det innhentende svaret fra Utenriksdepartementet vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 2. november 2018.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X(2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet - en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon*

Vedlegg 2

Statsrådenes svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Deres ref
Dato

Vår ref

ber 2018

17/912-

22. novem-

Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 17. oktober 2018 om Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske miljøsamarbeidet — en parallellrevisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon. I brevet ber Riksrevisjonen om en redegjørelse for hvordan Riksrevisjonens merknader og anbefalinger som er rettet mot Klima- og miljødepartementet, vil bli fulgt opp.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere gjennomføringen av den norsk-russiske avtalen om samarbeid på miljøvernområdet av 3. september 1992, og å utarbeide anbefalinger til myndighetene om utvikling av samarbeidet under den norsk-russiske miljøkommisjonen.

Riksrevisjonen viser til følgende hovedfunn i rapporten:

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

På bakgrunn av hovedfunnene anbefaler Riksrevisjonen:

- For å styrke miljøkommisjonens arbeid bør Klima- og miljødepartementet i henhold til artikkel 6 i avtalen av 3. september 1992 i samarbeid med russiske myndigheter fortsette å utarbeide regler og prosedyrer for samarbeidet.

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

Miljøvernssamarbeidet med Russland er en viktig del av regjeringens nordområdepolitikk. Samarbeidet med Russland er av stor betydning for å oppnå en helhetlig forvaltning av miljøet i hele Barentshavet og i grenseområdene, og for å ta vare på felles sårbare og truede arter. Riksrevisjonens analyser er nyttige og gir gode bidrag til Regjeringens videre arbeid på dette området.

Nedenfor følger mitt svar til Riksrevisjonens konkrete merknader og anbefalinger til Klima- og miljødepartementet. Utenriksministerens svar på anbefalingen som gjelder tilgjengeliggjøring av midler til samarbeidet, er vedlagt.

1) Utarbeidelse av regler og prosedyrer for samarbeidet

Jeg deler Riksrevisjonens syn på at det vil være hensiktsmessig å utarbeide regler og prosedyrer for arbeidet under den norsk-russiske miljøvernkommisjonen. Departementet arbeider nå med å utvikle slike regler sammen med den russiske part, med sikte på at reglene skal kunne vedtas på møtet i miljøvernkommisjonen våren 2019.

2) Arbeidet med å definere en tålegrense for naturen i grenseområdet og fortsette å være en pådriver for å bringe utslippene fra nikkilverkene ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene.

Arbeidet med å definere en tålegrense for naturen i grenseområdene er i stor grad styrt av faktorer som ligger utenfor det bilaterale miljøsamarbeidet. Grenseverdier for hva som anses som god miljøkvalitet og metodene for å måle dette, er fastsatt i landenes respektive regelverk. For Norges del er grenseverdier for luft og vann gitt i EUs luftdirektiv og EUs vanndirektiv. Russland har andre grenseverdier.

Innenfor Konvensjon om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (LRTAP) har begrepet naturens tålegrense vært benyttet i lang tid. Imidlertid er det etter 30-års arbeid innen konvensjonen ennå ikke etablert noe felles grunnlag for beregning av tålegrenser i de ulike LRTAP-landene. Russland har ikke levert nasjonale data på tålegrenser i LRTAP. Dette gjør det vanskelig å komme til enighet om naturens tålegrenser i bilateralt samarbeid med Russland. Parallelt med videre harmonisering av tålegrenser innen LRTAP, er det nødvendig å arbeide på andre måter for å oppnå en felles forståelse med russiske myndigheter når det gjelder miljøsituasjonen i grenseområdene.

Viktige forutsetninger for en felles forståelse av miljøsituasjonen er at norske og russiske

myndigheter deler overvåkingsresultater, sammenligner målemetoder og diskuterer hva resultatene betyr. Dette er et langsiktig arbeid som gjøres i samarbeidsprosjektene om miljøovervåking i grenseområdet. Dette arbeidet vil bli videreført i arbeidsprogrammet for 2019-2021 under miljøvernkommisjonen, og vil ha høy prioritet fra vår side.

Problemet med utslippene fra Nikel er fremdeles ikke løst. Imidlertid har, ifølge gruve- og metallurgiselskapets utslippstall, de samlede utslippene av svoveldioksid i grenseområdet gått betraktelig ned de siste årene. Ytterligere utslippsreduksjoner er varslet. Klima- og miljødepartementet vil nå få gjort en vurdering av hva de gjennomførte og varslede utslippsreduksjonene vil bety for miljøtilstanden. Vi vil også fortsette å etterspørre resultater og følge situasjonen med miljøovervåking.

Det er et norsk utgangspunkt at utslippene fra nikkilverkene skal ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grenseområdene. Dette er et russisk ansvar. Saken er blitt tatt opp av norske politikere i alle møter med russiske politikere igjennom en årrekke. Vi vil fortsette å ta opp saken med russiske myndigheter inntil dette målet er nådd.

- 3) Fortsette arbeidet med å harmonisere metoder for måling av forurensning av tungmetaller både i luft og på land og bidra til at det blir utarbeidet en oppdatert flerbruksplan for Pasvikvassdraget.

Jeg deler Riksrevisjonens syn om at harmonisering av måling av forurensning av tungmetaller må følges opp, og at en flerbruksplan for Pasvikvassdraget vil være et viktig verktøy for en tilpasset, felles miljøovervåking. Begge disse aktivitetene er foreslått inn i arbeidsprogrammet for 2019-2021 i det grensenære samarbeidet.

- 4) I større grad nytte seg av kunnskapen, fremskaffet gjennom samarbeidet, om truede fugle- og dyrearter. synliggjøre dette og diskutere hvilke tiltak landene kan sette i verk for ytterligere å ta vare på de sjeldne og truede artene

Jeg støtter Riksrevisjonens anbefaling om å i større grad nytte seg av og synliggjøre den kunnskapen som fremskaffes gjennom samarbeidet om truede fugle- og dyrearter. Innenfor norsk forvaltning tar vi i dag betydelig hensyn til den kunnskapsinnhenting og jevnlig overvåking av et utvalg bestander av fugler og pattedyr som deles mellom Norge og Russland. For enkelte arter, som dverggås, er det også noen grad av samarbeid om forvaltningstiltak mellom Norge og Russland.

Den største trusselen for mange av de rødlistede polare artene som Norge og Russland samarbeider om, er klimaendring. I tillegg kommer påvirkningsfaktorer fra menneskelig aktivitet, som f.eks. ressursutnyttelse som berører artenes næringstilgang, seismikk, petroleumsvirksomhet og økende turisme. Forvaltningen i Norge og Russland er svært forskjellige, og det er derfor utfordrende å utarbeide koordinerte forvaltningstiltak. For de fleste av disse artene vil det derfor være mest realistisk å ha som målsetting å samarbeide om overvåking og kunnskapsinnhenting. Dette bidrar i neste omgang til å styrke grunnlaget for å gi gode forvaltningsråd i begge land.

Styrket måloppnåelse og bedre synliggjøring av resultatene kan oppnås ved å skape flere møtepunkter hvor norske og russiske forskere og forvaltere kan få mulighet til å diskutere resultater og erfaringer. Klima- og miljødepartementet vil legge til rette for dette i arbeidsprogrammet for 2019-2021.

Med hilsen

Ola Elvestuen



Riksrevisjonen
Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

14. november 2018

Jeg viser til utkast til Dokument 3:X (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av det norsk-russiske bilaterale miljøsam arbeidet — en parallell-revisjon med Den russiske føderasjons riksrevisjon.*

En av anbefalingene i dokumentet berører Utenriksdepartementet. Vi er godt kjent med problemstillingen og forstår anbefalingen.

Jeg kan bekrefte at Utenriksdepartementet tar sikte på å tilgjengeliggjøre våre midler til det bilaterale miljøsam arbeidet så tidlig som mulig innenfor rammen av det budsjettprosessene tillater, slik at KLD) kan utbetale videre tidligere enn det som har vært tilfelle enkelte av de seneste årene. Flere av forsinkelsene er allerede redusert, og årets belastningsfullmakt til KLD) ble utstedt over to måneder tidligere enn fjorårets. Det vil trolig skje enda tidligere framover.

Utenriksdepartementet vil i tillegg vurdere mulighetene for treårige rammer for finansiering innenfor kommende arbeidsprogram (2019-2021) som omtalt i ovennevnte dokument.

Med vennlig hilsen

Ine Eriksen Søreide

Kopi: Klima- og miljødepartementet

Vedlegg 3

Rapport: Det norsk-russiske
bilaterale miljøsamarbeidet –
en parallellrevisjon med Den
russiske føderasjons riksrevisjon

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	31
1.1	Bakgrunn	31
1.2	Mål og problemstillinger	32
1.3	Avgrensninger	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	34
2.1	Problemstilling 1	34
2.2	Problemstilling 2	34
2.2.1	Utvalg av prosjekter	35
2.3	Problemstilling 3	36
3	Revisjonskriterier	37
3.1	Overordnede kriterier – det bilaterale miljøsam arbeidet	37
3.2	Konvensjoner og andre internasjonale avtaler	38
3.2.1	Felles revisjonskriterier for Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon	38
3.2.2	Øvrige konvensjoner og internasjonale avtaler	40
3.3	Øvrige kriterier og kriterier for de spesifikke samarbeidsområdene	40
3.3.1	Forurensning og grensenært samarbeid	41
3.3.2	Biologisk mangfold	42
3.3.3	Havmiljø	43
4	Organiseringen av det bilaterale miljøsam arbeidet	45
4.1	Organisering og gjennomføring av arbeidet på norsk side	45
4.1.1	Arbeidsprogrammer for miljøsam arbeidet	46
4.2	Samarbeidet med russiske myndigheter	47
4.3	Sammenheng mellom det bilaterale miljøsam arbeidet og øvrige fora for miljøsam arbeid i Arktis	48
5	Gjennomføringen av arbeidsprogrammene	50
5.1	Det grensenære samarbeidet	50
5.1.1	Oppbygging av kunnskap om miljøtilstanden i grenseområdene – et historisk tilbakeblikk	50
5.1.2	Overvåking av miljøtilstanden og kunnskapsoppbygging etter 2012	53
5.1.3	Enighet om målemetoder for svoveldioksid	57
5.1.4	Konsentrasjonen av svoveldioksid på russisk side av grensen	57
5.1.5	Målinger av tungmetaller	59
5.1.6	Miljøtilstanden i Pasvikelva – grenseelven mellom Norge, Russland og Finland	63
5.1.7	Overvåkning av små innsjøer	65
5.1.8	Oppfølgingen av kunnskapen generert gjennom Pasvikprogrammene	66

5.1.9	Mat- og helsesikkerhet i grenseområdene	67
5.1.10	Oppdatering av flerbruksplanen for Pasvikvassdraget	68
5.1.11	Måloppnåelse i det grensenære samarbeidet – forurensningssituasjonen	70
5.2	Biologisk mangfold	70
5.2.1	Felles bestander av sjeldne og truede arter	72
5.2.2	Vernede områder	87
5.2.3	Måloppnåelse i biologisk mangfold-prosjektene	92
5.3	Reduksjon av forurensning	95
5.3.1	Implementering av Stockholmkonvensjonen i Russland	95
5.3.2	Opprydding av forurenset grunn i Arkhangelsk fylke	96
5.4	Havmiljøsamarbeid	97
5.4.1	Konsept for forvaltningsplan for Barentshavet	97
5.4.2	Overvåking av økosystemet i Barentshavet	98
5.4.3	Barentsportal – miljødataportal for Barentshavet	99
6	Finansiering av det bilaterale miljøsamarbeidet	101
6.1	Utenriksdepartementets bevilgning	101
6.2	Oppfølging av bruk av midlene	104
7	Vurderinger	106
7.1	Organiseringen av arbeidet synes å være hensiktsmessig, men det mangler et regelverk for gjennomføringen	106
7.2	Arbeidsprogrammene gjennomføres i stor grad som forutsatt, men det er fortsatt rom for å styrke samarbeidet i flere av prosjektene og å synliggjøre nytten av kunnskapen som samarbeidet framskaffer	107
7.2.1	Det grensenære samarbeidet	107
7.2.2	Biologisk mangfold	108
7.2.3	Reduksjon av forurensning	109
7.2.4	Havmiljøsamarbeid	110
7.3	Finansiering	110
8	Referanseliste	112
	Vedlegg	117

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 – Arktisk råd og Barentssamarbeidet	48
Faktaboks 2 – Bevilgningen fra Stortinget som ikke ble brukt av Russland	52

Kartoversikt

Kart 1 Grenseområdet ved Pasvikvassdraget	51
Kart 2 Pasvik-Inari trilaterale park	88

Figuroversikt

Figur 1 Målestatistikk for SO ₂ fra Svanvik i perioden 1974–2016 og Karpdalen 1986–1994 og 2009–2016*.	55
Figur 2 Antall dager der timemiddelverdien av SO ₂ går over grenseverdien 350 µg/m ³ ved Svanvik i perioden 1989–2017 og ved Karpdalen i 1989–1992 og 2010–2016	56
Figur 3 Nivåer av svoveldioksid i Nikel og Zapoljarnyj	58
Figur 4 Tungmetaller i nedbør på Svanvik, 1989–2016.	60
Figur 5 Tungmetaller i nedbør i Nikel og Svanvik, 2010–2015	61
Figur 6 Konsentrasjonen av tungmetaller i ulike deler av Pasvikelva	63
Figur 7 Kvikksølv i innsjøsedimenter fra grenseområdene, 1350–2015	65
Figur 8 Omsøkt og tildelt beløp i 2013–2017, kroner	101

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Miljøvernavtalen (overenskomst om samarbeid på miljøvernområdet) mellom Norge og Sovjetunionen ble inngått i 1988, og det første møtet i den blandede norsk-sovjetiske miljøvernkommisjonen ble avholdt senere samme år. En ny og oppdatert bilateral miljøvernavtale (overenskomst) ble undertegnet mellom Norge og det nye Russland i 1992. Sentrale årsaker til at samarbeidet kom i stand, var – i tillegg til muligheten for samarbeid om miljø som følge av avspenningen mellom øst og vest – Norges bekymringer for forurensningen fra nikkilverkene på Kolahalvøya og opphopingen av kilder til radioaktiv forurensning i Norges nærområder i Finnmark.

Ifølge avtalen har det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet til formål å løse sentrale miljøproblemer og å opprettholde den økologiske likevekten. Samarbeidet skal blant annet omfatte forskning på skadelig miljøpåvirkning og å utarbeide og implementere tiltak for å forebygge og eliminere konsekvensene av skadelige miljøpåvirkninger. Samarbeidet skal ta utgangspunkt i forpliktelser i relevante internasjonale avtaler.

Den blandede norsk-russiske miljøkommisjonen er en viktig arena for å utveksle erfaring og kunnskap og for å drøfte miljøpolitiske spørsmål med russiske myndigheter både sentralt og regionalt. I tråd med avtalen pågår det arbeid på flere områder, blant annet overvåking av luftforurensning, biologisk mangfold og beskyttelse av havmiljøet. Mye av arbeidet som skjer under miljøkommisjonen er knyttet til aktiviteter under Barentssamarbeidet og Arktisk råd.

Miljøsamrådet har gitt kunnskap om miljøutfordringene i grenseområdene mellom Norge og Russland. Til tross for at samarbeidet har pågått siden 1988 er forurensningen fra nikkilverkene fortsatt et stort problem for naturen i grenseregionen. Forhøyede nivåer av eksempelvis tungmetaller i fisk og bær skaper også bekymring for lokalbefolkningen på både norsk og russisk side. Gjennomføringen av enkelte prosjekter har også vært utfordrende, for eksempel innen biologisk mangfold på grunn av manglende tillatelse til å registrere fellesbestander av eksempelvis isbjørn på russisk territorium. Flere av prosjektene er også avhengige av midler fra tredjeparter for å kunne bli gjennomført, både i Norge og i Russland.

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for det bilaterale miljøsamrådet med Russland, inkludert oppfølgingen og gjennomføringen av arbeidet i miljøkommisjonen. Flere av departementets underliggende etater, herunder Miljødirektoratet og Norsk polarinstitutt, samt Fylkesmannen i Finnmark er sentrale instanser i samarbeidet.

Arbeidet finansieres av flere kilder, men det finnes ingen samlet oversikt over finansieringen. En viktig finansieringskilde er at Klima- og miljødepartementet årlig mottar en belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet, som i perioden 2016–2018 har vært på i overkant av 20 millioner kroner i året. Klima- og miljødepartementet tildeler en del av disse midlene til underliggende etater som driftsmidler til å gjennomføre arbeidsprogrammene. Arbeidet finansieres også av etatenes egne midler og andre eksterne kilder som eksempelvis gjennom midler fra EUs naboskapsprogrammer. Det siste gjelder som regel enkeltprosjekter, som kan motta eksempelvis

1–2 millioner kroner fra EU mot at nasjonale myndigheter i landene til sammen bidrar med omtrent like mye.

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

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere gjennomføringen av den norsk-russiske avtalen om miljøvernssamarbeid og å utarbeide anbefalinger til myndighetene om utviklingen av samarbeidet. Dette innebærer at parallellrevisjonen har lagt vekt på forbedringsmuligheter med sikte på å videreutvikle og styrke miljøsam arbeidet.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger, som er utarbeidet sammen med Den russiske føderasjons riksrevisjon:

- 1. I hvilken grad bidrar nåværende systemer, organisering og øvrige mekanismer for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet til å sikre at målene for samarbeidet, slik de er definert i den bilaterale avtalen, blir nådd?**
- 2. Hva er resultatene av samarbeidsprosjektene innen bevaring av biologisk mangfold, grensenært samarbeid og reduksjon av miljøforurensning, og hvilke faktorer og problemer hindrer eventuelt gjennomføringen av disse?**
 - 2.1 I hvilken grad er målene for samarbeidet innen det grensenære samarbeidet nådd, i hvilken grad blir resultatene av prosjektene formidlet til myndighetene, i hvilken grad legges de til grunn i myndighetenes virke, og i hvilken grad har prosjektene bidratt til å redusere negativ påvirkning på miljøet i grenseområdene?
 - 2.2 I hvilken grad er målene for samarbeidet innen biologisk mangfold nådd, i hvilken grad blir resultatene av prosjektene formidlet til myndighetene, i hvilken grad legges de til grunn i myndighetenes virke, og i hvilken grad har prosjektene bidratt til å redusere risikoen for tapet av biologisk mangfold?
 - 2.3 I hvilken grad er målene for samarbeidet innen reduksjon av forurensning nådd og i hvilken grad har prosjektene bidratt til en eventuell reduksjon av negativ påvirkning på miljøet?
 - 2.4 Hva er oppnådd i samarbeidsprosjektene for havmiljø i Barentshavet?
- 3. Hvilke mekanismer og særtrekk preger finansieringen av samarbeidsprosjektene?**

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen er avgrenset til fire av de seks samarbeidsområdene på miljø-kommisjonens arbeidsprogrammer. Det vil si områdene grensenært samarbeid, biologisk mangfold og reduksjon av forurensning. I tillegg er samarbeidsområdet havmiljø underlagt en mindre omfattende, deskriptiv analyse. Samarbeidet om kulturminnevern er ikke en del av revisjonen, og atomsamarbeidet er behandlet i andre parallellrevisjoner.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen har hovedsakelig blitt gjennomført gjennom dokumentanalyse, inkludert analyse av prosjektdokumentasjon, statistikk og finansiell dokumentasjon, og intervjuer. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2013–2018, men dekker også år tilbake til opprettelsen av samarbeidet i 1988/1992. Dataene ble samlet inn i perioden april 2017 til juni 2018. Se den vedlagte referanselisten for en fullstendig oversikt over datakildene.

Den norske og den russiske riksrevisjonen har samarbeidet om deler av datainnsamlingen og analysen, mens andre deler er gjennomført av hver riksrevisjon på selvstendig grunnlag. Riksrevisjonene har i fellesskap utarbeidet intervjuguiden og gjennomført felles intervjuer av følgende instanser på norsk side: Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Norsk polarinstitutt, Fylkesmannen i Finnmark ved miljøvernavdelingen, Norsk institutt for luftforskning (NILU), Akvaplan-niva og Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Tilsvarende er det i fellesskap forberedt og gjennomført intervjuer med følgende parter på russisk side: Naturresursministeriet, Rosprirodnadzor¹, Roshydromet², Pasvik Zapovednik³, Murmansk UGMS⁴ og VNII Ekologia⁵. Alle har sentrale roller i gjennomføringen av det bilaterale miljøsam arbeidet.⁶

2.1 Problemstilling 1

For å besvare problemstilling 1 om organiseringen av miljøsam arbeidet er det gjennomført en dokumentanalyse av møtekalenderne, agendaene og protokollene for miljøkommisjonsmøtene og av andre dokumenter som definerer oppgaver og mål for arbeidsgruppene, blant annet mandater og protokoller. Temaer relevante for problemstillingen ble også dekket i intervjuer med alle de ovennevnte instansene og Utenriksdepartementet.

2.2 Problemstilling 2

For å besvare problemstilling 2 om resultatene av samarbeidsprosjektene har revisjonen analysert dokumentasjon fra de relevante prosjektene på miljøkommisjonens arbeidsprogrammer (biologisk mangfold, grensenært samarbeid, reduksjon av forurensning og havmiljø), blant annet protokoller fra møter, års- og halvårsrapporter og oppsummeringsrapporter fra prosjektene og rapporter med forskningsresultater. Dokumentanalysen er gjort for å belyse i hvilken grad prosjektene har blitt gjennomført i henhold til programmene og fulgt opp av myndighetene. Her er det også undersøkt om det er enighet om hvilke miljøutfordringer som finnes og hvilke tiltak som må iverksettes for å redusere negativ miljøpåvirkning i grenseområdene. I analysene har det også vært viktig å kartlegge tiltak myndighetene setter i verk for å redusere de påviste miljøproblemene.

- 1) Den føderale tjeneste for tilsyn innen naturbruk.
- 2) Den føderale tjenesten for hydrometeorologi og miljøovervåking.
- 3) Pasvik Zapovednik er et naturreservat med en viss forvaltningsmyndighet.
- 4) Murmansk-avdelingen av Den føderale tjenesten for hydrometeorologi og miljøovervåking.
- 5) Det allrussiske forskningsinstituttet for miljøvern.
- 6) Se vedlegg for ytterligere informasjon om de russiske aktørene.

For å utdype spørsmål om gjennomføringen av de ulike prosjektene under problemstilling 2, har revisjonen intervjuet alle de ovennevnte norske og russiske instansene om temaer som faller inn under deres respektive ansvarsområder.

2.2.1 Utvalg av prosjekter

Parallellrevisjonen har analysert et utvalg av prosjektene på miljøkommisjonens arbeidsprogram. Utvalget er gjort i samarbeid med Den russiske føderasjons riksrevisjon. Prosjektene som er valgt ut, er i hovedsak de mest sentrale prosjektene på arbeidsprogrammet, herunder langvarige og pågående prosjekter og prosjektene som det brukes mest ressurser på. Flere av prosjektene på arbeidsprogrammet for 2013–2015 ble enten slått sammen med andre prosjekter eller tatt ut av arbeidsprogrammet for 2016–2018. Følgende prosjekter er analysert:

Det grensenære samarbeidet (DGS)		
Tema	2013–2015	2016–2018
Pasvikprogrammet	DGS-1	DGS-1
overvåking av luftkvalitet	DGS-2	DGS-2
Pasvik-Inari trilaterale park	DGS-4	DGS-3
flerbruksplan for Pasvikvassdraget	DGS-5	DGS-4

Revisjonen har ikke vurdert gjennomføringen av prosjektet om miljøundervisning og miljøopplysning rettet mot skolebarn- og ungdom (DGS-5, 2016–2018) eller prosjektet naturbasert turisme (DGS-6, 2015–2018). Prosjektene under det grensenære samarbeidet som gjelder biologisk mangfold, er omtalt i kapitlet om biologisk mangfold.

Innenfor det grensenære samarbeidet har revisjonen belyst gjennomføringen av ulike prosjekter på arbeidsprogrammene. Dette gjelder overvåking av og kunnskapsoppbygging om miljøtilstanden i grenseområdene og oppdatering av flerbruksplanen for Pasvikvassdraget. En del av det grensenære samarbeidet er relatert til habitatvern og biodiversitet – dette er omtalt under punkt 5.2 Biologisk mangfold.

Biologisk mangfold (BIO)		
Tema	2013–2015	2016–2018
sjeldne og truede (fugle)arter	BIO-4	BIO-2
marine pattedyr i Barentsregionen	BIO-6	BIO-5
isbjørn		BIO-4
sjøfuglbestander i Barentsregionen	BIO-7	BIO-1
internasjonale avtaler om verneområder	BIO-3	BIO-3
bærekraftig turisme på arktiske øyer	BIO-8	BIO-6

Revisjonen har vurdert alle prosjektene under biologisk mangfold på arbeidsprogrammet for 2016–2018.

Reduksjon av forurensning (FOR)		
Tema	2013–2015	2016–2018
konvensjoner for håndtering av kjemikalier og avfall, Stockholmskonvensjonen	FOR-2	FOR-1
forurenset grunn i Arkhangelsk	FOR-6	FOR-2

Havmiljø (HAV)		
Tema	2013–2015	2016–2018
konsept for forvaltningsplan for Barentshavet	HAV-1	HAV-1
miljødataportal for Barentshavet	HAV-2	HAV-2
økosystembasert overvåking i Barentshavet	HAV-3	HAV-3

2.3 Problemstilling 3

For å besvare problemstilling 3 om finansiering av samarbeidet har revisjonen gjennomgått sentral regnskapsdokumentasjon, inkludert bevilgninger til prosjektene, utbetalinger og redegjørelse for bruken av midlene i halvårs- og årsrapporter for miljøsamarbeidet i perioden 2013–2017/2018.

Alle de ovennevnte instansene er også intervjuet om finansieringen av samarbeidet. I tillegg er Utenriksdepartementet blitt intervjuet om oppfølgingen av belastningsfullmakten samt resultater av samarbeidet.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede kriterier – det bilaterale miljøsamarbeidet

Norge og Sovjetunionen inngikk en bilateral miljøvernavtale i 1988 (overenskomst om samarbeid på miljøvernområdet), og en ny og oppdatert bilateral miljøvernavtale (overenskomst) mellom Norge og det nye Russland ble undertegnet i 1992. Stortinget sluttet seg til inngåelsen av den bilaterale miljøvernavtalen gjennom behandlingen av Utenriksdepartementets traktatforelegg for 1992 (Innst. S nr. 72 (1993–1994)⁷). I henhold til avtalen har samarbeidet til formål å løse viktige miljøvernproblemer og å opprettholde den økologiske likevekten. Samarbeidet skal blant annet omfatte forskning på skadelig miljøpåvirkning og å utarbeide tiltak og forebygge dette og eliminere konsekvensene av skadelig miljøpåvirkning.

Stortinget ble også informert om avtalen i St.prp. nr. 1 (1992–93) for Miljøvern-departementet, der regjeringen viser til undertegningen av en miljøvernavtale som danner grunnlaget for det bilaterale samarbeidet med Russland. Regjeringen opplyser om at arbeidet ledes av en miljøkommisjon, og at arbeidet er basert på et ekserpertgruppesamarbeid innenfor flere miljørelaterte områder.

I budsjettinnstillingen fra energi- og miljøkomiteen for statsbudsjettet for 1994 viste komiteen til miljøutfordringene Øst-Europa og Russland og understreket sterkt betydningen av at Norge bidrar med kompetansebygging, teknologioverføring og bistand til direkte tiltak på miljøområdet. I den sammenheng viste komiteen til de bilaterale miljøvernavtalene, herunder med Russland. Komiteen understreket betydningen av at samarbeidet er målrettet og konsentrert om utvalgte områder i samarbeidslandene, tiltak knyttet til oppfølging av internasjonale avtaler og protokoller og tiltak der Norge har særskilt kompetanse. Komiteen framholdt særlig samarbeidet i Barentsregionen og det nære og omfattende miljøsamarbeidet med Russland under den norsk-russiske miljøkommisjonen. Samarbeidet omfattet modernisering av nikkerverkene på Kola, jf. Budsjett-innst. S. nr. 9 (1993–1994) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedkommende Nærings- og energidepartementet, Miljøverndepartementet m.m.*

Det bilaterale miljøsamarbeidet er siden fulgt opp gjennom flere stortingsmeldinger⁸ og budsjettproposisjoner for både Klima- og miljødepartementet⁹ og Utenriksdepartementet med tilhørende innstillinger. I budsjettproposisjonen for Miljøvern-departementet for 2007 ble det vist til at det bilaterale arbeidet i den norsk-russiske miljøkommisjonen er en sentral del av samarbeidet i Barentsregionen og i Arktis. Havmiljø, vern og forvaltning av det biologiske mangfoldet i Barentsregionen, redusert forurensning og renere produksjon er noen av hovedsatsningsområdene, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Miljøverndepartementet. I budsjettproposisjonen ble det også vist til at miljøvernsamarbeidet med Russland skal medvirke til å redusere forurensning i nærområdene, sikre bedre løsninger på felles miljøoppgaver, utvikle kompetanse i miljøforvaltning og fremme russisk deltakelse i internasjonalt miljøsamarbeid, konvensjoner og avtaler.

7) Oversendt Stortinget i henhold til kongelig resolusjon av 9. juli 1993, jf. innstilling fra utenrikskomiteen om overenskomster inngått med fremmede stater og internasjonale organisasjoner og to folkerettslig forpliktende erklæringer avgitt i 1992.

8) Jf. f.eks. St. meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøpolitikk*.

9) Tidligere Miljøverndepartementet, endret navn fra 1. januar 2014.

I St.prp. nr. 1 (2010–2011, 2011–2012 og 2016–2017) for henholdsvis Miljøvern-departementet og Klima- og miljødepartementet ble det vist til at Norge og Russland har et særskilt ansvar for å beskytte naturmiljøet og å sikre en bærekraftig utnyttelse av ressursene i nordområdene. Et bredt og effektivt miljøsamarbeid med Russland er derfor sentralt i regjeringens nordområdestrategi, heter det i proposisjonene.¹⁰ Havmiljø og det grensenære samarbeidet er særskilt prioriterte områder. I de årlige budsjettproposisjonene til Utenriksdepartementet vises det til tilsvarende overordnende mål for det bilaterale miljøsamarbeidet, jf. for eksempel St.prp. nr. 1 for 1999–2000 og årene 2010–2017.

I behandlingen av Utenriksdepartementets budsjettproposisjon for 2013, jf. Innst. 7 S (2012–2013), viste utenriks- og forsvarskomiteen til at samarbeidet med Russland er en av de viktigste dimensjonene ved norsk nordområdepolitikk. Utfordringen var ifølge komiteen hele tiden å sørge for at dette samarbeidet er relevant og bringer resultater. Komiteen sluttet seg til sektorene som prioriteres i miljøsamarbeidet, og var bekymret for utslippene fra smelteverket i Nikel og ba regjeringen følge opp dette spørsmålet på høyt politisk nivå. Utenriks- og forsvarskomiteen viste også til viktigheten av miljøvernssamarbeidet med Russland i flere av de etterfølgende budsjettinnstillingene (jf. Innst. 7 S i perioden 2013–2016) og i behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene*, jf. Innst. 236 S (2011–2012).

3.2 Konvensjoner og andre internasjonale avtaler

3.2.1 Felles revisjonskriterier for Riksrevisjonen og Den russiske føderasjons riksrevisjon

I avtalen om det bilaterale miljøsamarbeidet av 1992 legger partene til grunn at arbeidet skal ta utgangspunkt i prinsippet om bærekraftig utvikling, forpliktelser og avtaler vedtatt i FN-systemet, og at partene følger deklarasjoner og strategier for miljøvern i de arktiske områdene. I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene* viste utenriks- og forsvarskomiteen til at regjeringen gjennom nordområdepolitikken ville følge opp nasjonale og internasjonale forpliktelser på miljøområdet, jf. Innst. 236 S (2011–2012).

Det finnes flere internasjonale avtaler som har til hensikt å bidra til å bevare miljøet. De følgende avtalene og erklæringene er undertegnet av både Norge og Russland og er kilder til felles revisjonskriterier:

Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (langtransport-konvensjonen) ble undertegnet av Norge i 1979 og trådte i kraft i 1983.¹¹ Konvensjonen har som formål å begrense og gradvis redusere luftforurensningen i Europa og Nord-Amerika. Landene som har sluttet seg til avtalen, er forpliktet til å utarbeide nasjonale planer for å bekjempe luftforurensning og å utveksle forsknings-resultater og informasjon om tiltak de har innført. Spørsmål som gjelder vidtrekkende negative konsekvenser av grenseoverskridende forurensning skal behandles gjennom konsultasjoner mellom partene. Konvensjonen har en rekke tilleggsprotokoller, blant annet om begrensning og reduksjon av svovelutslipp (Oslo, 14. juni 1994; Helsinki, 8. juli 1985). Disse protokollene fastsatte konkrete forpliktelser for reduksjon av utslippene av svovel – med 30 prosent fra 1980 til 1993 og i henhold til nærmere angitte utslippstak fram til 2010.

10) Jf. for eksempel St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet, St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*, Innst. S. nr. 306 (2008–2009) og Meld. St. Nr. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* og dessuten Innst. 236 S (2011–2012).

11) Jf. Innst.S.nr.108 (1980–1981) og St.prp.nr. 26 (1980–1981).

FNs konvensjon om biologisk mangfold ble framforhandlet i 1992. Stortinget vedtok å slutte Norge til avtalen i 1993.¹² Konvensjonen har tre likestilte mål: bevaring av det biologiske mangfoldet, bærekraftig bruk av biologiske ressurser og en rimelig og likeverdig fordeling av fordelene som følger av utnyttelsen av genetiske ressurser. Medlemslandene vedtok i 2010 en strategisk plan for perioden 2011–2020. Denne inneholder en rekke delmål (de såkalte *Aichi-målene*) som skal bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold innen ti år.

Ramsarkonvensjonen, også kalt våtmarkskonvensjonen, trådte i kraft i 1975. Stortinget vedtok å slutte seg til avtalen i 1971. Formålet er å beskytte våtmarksområder gjennom vern og bærekraftig bruk, herunder gjennom lokale, nasjonale og globale tiltak. Medlemslandene er blant annet forpliktet til å forvalte internasjonalt viktige våtmarksområder (Ramsar-områder) slik at de opprettholder sine økologiske funksjoner, og å sørge for fornuftig bruk av alle våtmarker i forvaltning og arealplanlegging, herunder å kartlegge og utarbeide verneplaner for våtmarker.

Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter (POP-er) har som formål å beskytte helse og miljø mot tungt nedbrytbare organiske miljøgifter, blant annet sprøytemiddelet DDT og bromerte flammehemmere. Norge signerte i 2001, og avtalen trådte i kraft i 2004. Konvensjonen forbyr bruk, produksjon, import og eksport av POP-er og produkter som inneholder slike stoffer, og har strenge bestemmelser om avfallshåndtering av stoffene.

Avtalen om vern av isbjørn av 1973 mellom Canada, Danmark (Grønland), Norge, Russland (Sovjetunionen) og USA definerer måter å bevare bestanden av isbjørn på, herunder forbud mot fangst (med unntak av fangst til forskningsformål og fangst for å fremme lokalbefolkningenes rasjonelle utnyttelse av andre arter ved hjelp av tradisjonelle fangstmetoder), og former for samarbeid statene imellom for å drive forskning på isbjørn og bevare bestanden. I 2015 ble det også inngått en intensjonsavtale (*Memorandum of Understanding*) mellom det russiske naturressursministeriet og det norske Klima- og miljødepartementet om samarbeid om overvåking av isbjørn i Barentsregionen.

Intensjonsavtalen *Memorandum om Fennoskandias grønne belte* ble undertegnet av miljøvernministrene i Finland, Norge og Russland i 2010. Intensjonsavtalen bygger på initiativet om et europeisk grønt belte av vernede områder og har til hensikt å fremme samarbeid om å opprette og forvalte særlig verneverdige naturområder i grenseområdene.

Ministererklæringen om miljø og utvikling i Arktis ble undertegnet i Nuuk i 1993, hvor åtte arktiske land bekreftet sin intensjon om å beskytte og bevare miljøet i Arktis samt å utveksle kunnskap om miljøtilstanden.¹³

I Den norsk-russiske felleserklæringen av 27. april 2010 fra Norges statsminister og Den russiske føderasjons president bekreftet partene at de er rede til å samarbeide tett for å bidra til en bærekraftig utvikling i Arktis, herunder å verne om miljøet og de levende ressursene. Partene la stor vekt på å styrke og videreutvikle samarbeidet seg imellom i nordområdene og å videreutvikle det interregionale og grensenære samarbeidet. I erklæringen heter det at Norge og Russland «...er enige om at utslippene fra nikkelproduksjonen i Petsjenga-regionen i Murmansk oblast gir grunn til bekymring og må bringes ned til et nivå som ikke skader helse og miljø i grense-

12) Jf. Innst. S nr. 168 (1992–1993) og St.prp. nr. 56 (1992–1993).

13) Basert på en strategi undertegnet i 1991 av alle de åtte arktiske statene for å beskytte det arktiske miljøet: Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS). Strategien ble utvidet i 1993 i Nuuk, Grønland. AEPS dannet grunnlaget for opprettelsen av Arktisk råd i 1996.

området. Russisk side vil i denne forbindelse medvirke til at nødvendige tiltak blir iverksatt for å redusere utslippene. Partene er enige om å samarbeide for å innhente objektiv informasjon om utslippsnivået, forsterke den videre kontroll, og for å styrke miljøovervåkingen i grenseområdet».

3.2.2 Øvrige konvensjoner og internasjonale avtaler

Angående arbeidet med biologisk mangfold og samarbeid om forurensning og avfall vises det i den norske revisjonen til etableringen av Barentssamarbeidet gjennom Kirkeneserklæringen av 1993. En oppdatert Kirkeneserklæring ble undertegnet i 2013. Russland har signert erklæringene. I erklæringene vises det til behovet for å sikre en bærekraftig utvikling og at hensynet til miljøet må være bærende for all aktivitet i regionen. Dette kan gjøres gjennom å definere felles kriterier for ressursutnyttelse i regionen og gjennom å forhindre utslipp. Partene var også enig i at arbeid med å forhindre de eksisterende problemene med grenseoverskridende forurensning er en viktig del av samarbeidet.

Konvensjonen for beskyttelse og bruk av grenseoverskridende vassdrag og internasjonale innsjøer under De forente nasjoners økonomiske kommisjon for Europa (vannkonvensjonen under UNECE) legges til grunn for det grensenære samarbeidet i den norske revisjonen. Norge og Russland har signert konvensjonen, som forplikter partene til å forebygge, kontrollere og redusere grenseoverskridende virkninger, bruke grenseoverskridende farvann på en fornuftig og rettferdig måte og sikre at de blir forvaltet på en bærekraftig måte. Land som deler vannforekomster, skal samarbeide ved å inngå konkrete avtaler og eventuelt etablere felles organer. Konvensjonen omfatter bestemmelser om overvåking, forskning og utvikling, konsultasjoner, varslings- og alarmsystemer, gjensidig bistand og utveksling av informasjon samt tilgang til informasjon for publikum.

3.3 Øvrige kriterier og kriterier for de spesifikke samarbeidsområdene

I tillegg legges følgende revisjonskriterier til grunn for den norske revisjonen:

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) angir en rekke alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk av naturen, jf. §§ 4–14. Disse er sentrale prinsipper i miljøforvaltningen og omfatter blant annet¹⁴

- kunnskapsbasert forvaltning
- føre-var-prinsippet
- økosystemtilnærming
- forurensner betaler
- miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder
- avveining mot andre viktige samfunnsinteresser

Lovens § 33 handler om verneområder på land, i vassdrag og i sjø og skal bidra til å bevare disse, herunder arter og genetisk mangfold og økologiske og landskapsmessige sammenhenger, nasjonalt og internasjonalt. Dette er nærmere definert i lovens kapittel V.

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold* (naturmangfoldloven), jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009), uttalte energi- og miljøkomiteen at føre var-prinsippet, prinsippet om samlet belastning, prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaveren og prinsippet om

14) Jf. også Prop 1 S (2016–2017) for Klima- og miljødepartementet, s. 15.

miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder bør legges til grunn når offentlig sektors utøver myndighet. Komiteen understreket også at lovens krav om en kunnskapsbasert forvaltning er svært sentralt.

Formålet med *lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet* (miljøinformasjonsloven¹⁵) er «å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon¹⁶ og derved gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet, å verne seg selv mot helse- og miljøskade og å påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål.¹⁷ Loven skal også fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.»

I henhold til Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) definerer miljøinformasjonsloven begrepet miljøinformasjon og viser blant annet til at «[f]orvaltningsorganer på sentralt, regionalt og kommunalt nivå pålegges et særskilt ansvar for å ha og gjøre allment tilgjengelig oversiktsinformasjon om miljøtilstanden og miljøforhold innenfor sine respektive ansvarsområder».

Espoo-konvensjonen (1991, ikrafttredelse 1997) gir bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak som kan ha vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Konvensjonen forplikter staten til å varsle nabostater om planlegging av bestemte typer tiltak som kan få vesentlige grenseoverskridende miljøvirkninger. Det innebærer også en plikt til å inkludere myndigheter og befolkning i berørte stater i konsekvensutredningsprosessen.¹⁸ Konvensjonen er tatt inn i norsk lov, blant annet i plan- og bygningsloven § 14-4 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger: «Dersom tiltak eller planer som behandles etter dette kapitlet kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet varsle berørte myndigheter i vedkommende stat og gi anledning til å medvirke i plan- eller utredningsprosessen etter disse bestemmelser.»

3.3.1 Forurensning og grensenært samarbeid

Ifølge Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler* er det stort behov for samarbeid mellom de arktiske statene om langtransporterte miljøgifter som kommer via luft- og havstrømmene. «Det gjelder både overvåking for å verifisere de ulike trendene og behovet for tiltak mot nye miljøgifter som dukker opp i det arktiske miljøet, samt tiltak rettet mot konkrete kilder innenfor den arktiske regionen.»¹⁹

Stortinget har over flere år vist til problemene med forurensning fra Nikel. I behandlingen av Dokument 8:128 S (2011–2012), jf. Innst. 89 S (2012–2013), viste energi- og miljøkomiteen til at utslippene fortsatt var uakseptabelt høye, og at nedfallet av tungmetall på norsk side hadde vist økende verdier siden 2004. Komiteen mente Norge ikke hadde noen annen mulighet for å løse denne saken enn gjennom god dialog med russiske myndigheter, og komiteen var derfor tilfreds med at regjeringen ville følge denne saken tett.

I budsjettinnstillingen for statsbudsjettet for 2013, jf. Innst. 7 S (2012–2013), uttalte utenriks- og forsvarskomiteen at den var bekymret for utslippene fra smelteverket i Nikel og ba regjeringen følge opp dette spørsmålet på høyt politisk nivå.

Ifølge *lov om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven) er formålet med loven [...] «å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende

15) Jf. EØS-avtalen vedlegg XX nr. 1b (direktiv 2003/4/EF) og konvensjon 25 juni 1998 (Århuskonvensjonen).

16) Jf. lovens § 2.

17) Jf. Grunnloven § 112.

18) St.prp. nr. 113 (1991–1992) og Innst. S. nr. 61 (1992–1993).

19) Lignende mål er angitt i St.prp. nr. 1 (2006–2007), (2007–2008) og (2008–2009) og Prop. 1 S (2009–2010) for Utenriksdepartementet.

forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse».

I forurensningsforskriften (kapittel 7) er det fastsatt grenseverdier og målsetningsverdier for lokal luftforurensning, herunder for svoveldioksid (SO₂), bly (Pb), arsen (As), kadmium (Cd), nikkel (Ni) og kvikksølv (Hg).

3.3.2 Biologisk mangfold

Ved behandlingen av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, jf. Innst. O. nr. 100 (2008–2009), påpekte energi- og miljøkomiteen at å ivareta naturmangfoldet er blant de største globale miljøutfordringene i vår tid.

Naturmangfoldloven av 2009 innførte nye virkemidler for å ta vare på truet natur. Ved behandlingen av loven slo Stortinget fast, jf. Besl. O. nr. 105 (2008–2009), at det skulle utpekes prioriterte arter og utvalgte naturtyper. Naturmangfoldloven § 23 og § 52 gir Kongen i statsråd hjemmel til ved forskrift å utpeke prioriterte enkeltarter og utvalgte naturtyper, slik at disse kan overleve i norsk natur og på sikt få en tilfredsstillende utvikling.

Norges handlingsplan for å oppfylle internasjonale og nasjonale mål for biologisk mangfold, herunder konvensjonen om biologisk mangfold og de tilknyttede *Aichi-målene*, ble beskrevet i Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – norsk handlingsplan for naturmangfold*. I behandlingen av meldingen, jf. Innst. 294 S (2015–2016), slo energi- og miljøkomiteen fast at det globale naturmangfoldet er vesentlig redusert. Komiteen understreket at situasjonen for naturmangfoldet i Norge på mange områder er mer positiv, men at det finnes utfordringer også her. Komiteen sluttet seg videre til de internasjonale målene og forpliktelsene som gjenspeiler seg i regjeringens nasjonale mål for naturmangfold:

1. Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester.
2. Ingen arter og naturtyper skal utryddes som følge av menneskelig aktivitet, og utviklingen for truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres.
3. Et representativt utvalg av norsk natur skal bevares for kommende generasjoner.

Bestemmelsene i Grunnloven § 112 er sentrale for biologisk mangfold:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etter slekten. Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd. Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.»

Flere internasjonale konvensjoner er relevante for arbeidet med å ivareta det biologiske mangfoldet. Norge har sluttet seg til følgende:

Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 1986. Konvensjonen forplikter Norge til å bevare arter som er truet eller sårbare. *Lov om jakt og fangst av vilt* (viltloven) av 1981 innførte prinsippet om at alle landpattedyr, fugler, amfibier og krypdyr er fredet dersom det ikke særskilt er åpnet for jakt eller fangst. Viltloven gir også hjemmel til å forby og regulere fangstmetoder.

Bonnkonvensjonen (1979) er en global avtale som beskytter trekkende arter av ville dyr. Det foreligger artslister, hvor liste I forplikter partene til strengt vern for truede trekkende arter og liste II forplikter partene til å utvikle multilaterale avtaler for bevaring og forvaltning av artene.

I henhold til avtalen om vern av afrikanske-urasiaske trekkende vannfugl (AEWA) (1996, trådte i kraft i 2008) skal partene gjennomføre koordinerte tiltak for å opprettholde eller gjenopprette en gunstig bevaringsstatus for trekkende vannfugler. Avtalen definerer aktuelle tiltak som skal brukes for å bevare artene. Partene skal legge føre var-prinsippet til grunn.

3.3.3 Havmiljø

I behandlingen av Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjoner og virkemidler*, jf. Innst. 236 S (2011–2012), støttet utenriks- og forsvarskomiteen regjeringens ambisjon om at Norge skal være et foregangsland for helhetlig, økosystembasert forvaltning av havområdene. Komiteen merket seg at regjeringen i relevante samarbeidsfora ville arbeide for en helhetlig, økosystembasert forvaltning av miljøet i hele den arktiske regionen. I denne sammenheng understreket komiteen særlig viktigheten av å styrke havmiljøsam arbeidet med Russland med sikte på å etablere et helhetlig norsk-russisk overvåkingsprogram for Barentshavet.

Oslo-Paris-konvensjonen om vern av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren (OSPAR, 1992), er en juridisk bindende avtale og et regionalt forum for utvikling av den marine naturforvaltningen i det nordøstlige atlanterhavsområdet. Gjennom OSPAR skal partene gjennomføre nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og naturmangfoldet i Nordøst-Atlanteren. Avtalen legger til rette for samarbeid om utvikling av programmer som skal kontrollere menneskelig aktivitet som påvirker naturen i området.

FNs havrettskonvensjon av 1982 vektlegger blant annet bærekraftig utnyttelse av havet og tar hensyn til at forskjellige måter å utnytte havet på er nært knyttet sammen og må ses som et hele. Norge undertegnet i 1982, og konvensjonen trådte i kraft i 1994.²⁰

3.4 Organisering og finansiering av miljøsam arbeidet

Ifølge avtalen om norsk-russisk miljøsam arbeid av 1992 skal den norsk-russiske miljøkommisjonen utarbeide forslag til konkrete tiltak og arbeidsprogrammer for samarbeidet, utpeke organisasjonene som er ansvarlig for gjennomføringen av dem, utarbeide forslag til retningslinjer for samarbeidet og gi anbefalinger til begge avtaleparter.²¹ Finansielle spørsmål skal ifølge avtalen løses i forhandlinger mellom de interesserte organisasjoner.²²

I undersøkelsen er det lagt til grunn at den norske forvaltningens gjennomføring av miljøsam arbeidet er underlagt *regelverket om økonomistyring i staten*. I henhold til det norske bevilgningsreglementet skal departementene i forslaget til statsbudsjett beskrive resultatene de tar sikte på å oppnå, og gi opplysninger om resultatene de oppnådde forrige regnskapsår.²³ Etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget, skal de respektive departementene treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettet.²⁴ Hvert departement har ansvar for at utgiftsbevilgningene blir disponert på en slik måte at

20) Norge ratifiserte konvensjonen i 1996, jf. St.prp. nr. 37 (1995–1996) og Innst. S. nr. 227 (1995–1996).

21) Avtalens artikkel VI.

22) Avtalens artikkel V.

23) Bevilgningsreglementet § 9.

24) Reglement for økonomistyring i staten § 6.

ressursbruken og virkemidlene er effektive sett opp mot de forutsatte resultatene.²⁵ Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd på en effektiv måte.²⁶

Som tilskuddsforvalter skal Utenriksdepartementet se til at forvaltningen av tilskuddsordninger er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte.²⁷ Departementet skal for den enkelte tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, i tillegg til å fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.²⁸ Tilskuddsforvalter skal kontrollere at tilskuddsmottakerne oppfyller vilkårene for tilskuddet.²⁹ Dette kravet er nærmere presisert i punkt 6.3.6 i bestemmelsene om økonomistyring i staten. Omfanget av kontrollen skal være rimelig i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.³⁰

25) Bevilgningsreglementet § 10.

26) Reglement for økonomistyring i staten § 9.

27) Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 6.2.2.

28) Reglement for økonomistyring i staten § 8.

29) Reglement for økonomistyring i staten § 15, jf. bevilgningsreglementet § 10.

30) Økonomibestemmelsene punkt 6.3.8.2.

4 Organiseringen av det bilaterale miljøsam arbeidet

4.1 Organisering og gjennomføring av arbeidet på norsk side

Klima- og miljødepartementet, ved polar- og nordområdeseksjonen, har ansvar for overordnet styring og samordning av det bilaterale norsk-russiske miljøsam arbeidet på norsk side. Miljødirektoratet, Norsk polarinstitutt, Fylkesmannen i Finnmark, Riksantikvaren, Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) Svanhøvd og Statens strålevern gjennomfører aktivitetene i miljøkommisjonens treårige arbeidsprogrammer. Arbeidet gjennomføres også dels med deltakelse fra forskningsinstitusjoner.

De sentrale norske aktørene deltar i en fellesgruppe, som ledes av Klima- og miljødepartementet. Ifølge Klima- og miljødepartementet og de øvrige instansene møtes gruppen som regel hvert halvår. På møtene rapporterer aktørene om framdriften i de ulike arbeidsgruppene og prosjektene, og gruppen legger planer, blant annet på bakgrunn av signaler fra departementet om hva som bør prioriteres. Klima- og miljødepartementet avholder koordineringsmøter eller har annen nær dialog med alle etatene på norsk side i forkant av møter i miljøkommisjonen og kommisjonens undergrupper. I tillegg har departementet møter og annen løpende kontakt med etatene og andre aktører etter behov.

Siden gjennomføringen av prosjektene på arbeidsprogrammet på norsk side er delvis finansiert over Utenriksdepartementets budsjett, har Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet møter ca. hvert halvår og annen dialog ved behov.

I henhold til den norsk-russiske overenskomsten fra 1992 skal miljøkommisjonen utarbeide regler og retningslinjer for miljøsam arbeidet. Det var per juli 2018 ikke gjort. Imidlertid etterlyser ingen av de underliggende etatene på norsk side slike retningslinjer. Etatene viser til at arbeidsprogrammene og andre dokumenter gir tilstrekkelige føringer for arbeidet, for eksempel mandatene til undergruppene under miljøkommisjonen (godkjent av miljøkommisjonen) og protokoller fra møtene i undergruppene. Per juli 2018 er det undergrupper for biologisk mangfold, forurensning, havmiljø og isbjørn. Det er også ekspertgrupper for luftforurensning og sjøfugl, som møtes regelmessig. Tildelingsbrev og instruks fra departementet kan også gi overordnede retningslinjer for miljøsam arbeidet. I oktober 2018 opplyste imidlertid Klima- og miljødepartementet at departementet og Naturressursministeriet har startet arbeidet med å lage retningslinjer for miljøkommisjonen med sikte på at de skal vedtas på førstkomende kommisjonsmøte.

Alle Klima- og miljødepartementets underliggende instanser viser til at koordineringen, oppfølgingen og ansvarsfordelingen i den norske delen av det bilaterale miljøsam arbeidet fungerer godt. Fylkesmannen i Finnmark viser til at det var særlig nyttig for å sikre dette at miljøkommisjonen begynte å utarbeide felles norsk-russiske arbeidsprogrammer fra 2005.³¹

I intervju viser også russiske myndigheter til at samarbeidet med Norge bygger på veletablert praksis, og at det derfor ikke har vært behov for å utarbeide et regelverk slik overenskomsten av 1992 foreskriver. Naturressursministeriet viser likevel til at det ønsker å ta opp spørsmålet om hvorvidt et slikt regelverk skal utarbeides, med norske myndigheter på det neste møtet i miljøkommisjonen, som vil holdes på nyåret i 2019.

31) Se også protokollen fra det 11. miljøkommisjonsmøtet, Oslo, 2.–4. februar 2005.

4.1.1 Arbeidsprogrammer for miljøsamarbeidet

De treårige felles arbeidsprogrammene er sentrale styringsverktøy i kommisjonsarbeidet og for Klima- og miljødepartementet. Arbeidsprogrammet er organisert etter de sentrale temaene i miljøsamarbeidet, som er havmiljø, biologisk mangfold, grensenært samarbeid, reduksjon av forurensning samt kulturminnevern og radioaktiv forurensning. Arbeidsprogrammene inneholder beskrivelser av samarbeidsprosjektene som skal gjennomføres innenfor disse områdene og skisserer hvilke instanser i henholdsvis Norge og Russland som skal delta i hvert prosjekt. Noen av prosjektene går over flere arbeidsprogrammer som kontinuerlige oppgaver – som for eksempel overvåking. Miljøkommisjonen vedtar arbeidsprogrammene.

En forutsetning for at arbeidsprogrammene blir gjennomført, er at både norsk og russisk side bidrar med finansiering. Det er imidlertid ikke alltid finansieringen er på plass, verken på norsk eller russisk side, når arbeidsprogrammene blir vedtatt. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at arbeidsprogrammene derfor heller har status som intensjonsavtaler enn som forpliktende avtaler.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det utover arbeidsprogrammene ikke har noe prosjektstyringsverktøy for det bilaterale miljøsamarbeidet der det eksempelvis holdes samlet oversikt over de ulike prosjektene med beskrivelse av når de begynner og slutter, samt hvorfor prosjektene eventuelt justeres eller avsluttes. Departementet mener det har god oversikt over prosjektene gjennom andre prosesser, og har ikke sett behov for et slikt verktøy. Departementet bruker arbeidsprogrammet og organisasjonsapparatet som er bygget opp i miljøsamarbeidet til å holde oversikt over prosjektene og framdriften i dem. Gjennomføringen av prosjektene diskuteres også i undergruppene og på kommisjonsmøtene.

I intervju opplyser Klima- og miljødepartementet og underliggende instanser at de felles arbeidsprogrammene i hovedsak er blitt utarbeidet gjennom en idémyndringsprosess med bred møtedeltakelse, herunder fra alle undergruppene. På slike fellesseanser er det enklere å se de ulike prosjektene og prosessene i de ulike arbeidsgruppene på tvers, samtidig som de gir fellesskapsfølelse og engasjement med flere ideer på både norsk og russisk side. Miljødirektoratet viser til at slike prosesser har bidratt til å få fram gode prosjektforslag som gruppene følte stort eierskap til. Det kunne imidlertid bli for mange prosjekter, og det var ikke nødvendigvis ressurser til å gjennomføre alle prosjektene.

Klima- og miljødepartementet viser til at prosessen ble lagt om ved utarbeidelsen av arbeidsprogrammet for 2016–2018. Departementet ba heller arbeidsgruppene om å utarbeide prioriterte forslag til prosjekter, som Klima- og miljødepartementet og det russiske naturressursministeriet kunne vurdere. Formålet med å legge om praksisen var ifølge departementet å få et arbeidsprogram med større og færre prosjekter med en sterkere forankring i arbeidsgruppene. Departementets vurdering er at den nye praksisen har fungert godt. Både departementet og Miljødirektoratet viser til at det i arbeidsprogrammet for 2016–2018 er færre prosjekter enn i det forrige arbeidsprogrammet, men at flere av dem blir gjennomført. Hvis man ser bort fra samarbeidet om radioaktivitet, har antallet prosjekter blitt redusert fra 34 til 21 fra 2013–2015 til 2016–2018.

For utarbeidelsen av arbeidsprogrammet for 2019–2021 viser Klima- og miljødepartementet³² til at det først og fremst av praktiske grunner ble valgt å utarbeide prosjektforslag innenfor arbeidsgruppene for hav, biologisk mangfold og forurensning, og i et eget møte for det grensenære samarbeidet.

32) Jf. departementets svar på utkast til rapport, 4. oktober 2018.

Arbeidsprogrammene inneholder ikke alltid konkrete aktivitetsbeskrivelser. Det gir ifølge Miljødirektoratet aktørene en del frihet til å utarbeide innholdet i prosjektene. Da arbeidsprogrammet for 2016–2018 ble utarbeidet, ble det likevel foreslått fra norsk side å ha et arbeidsprogram med mer konkrete aktiviteter. Partene rakk imidlertid ikke å bli enige om de helt konkrete aktivitetene så tidlig i prosessen, da dette krever en del dialog. Konkretiseringen måtte i stedet skje etter at arbeidsprogrammet var vedtatt.

Arbeidsprogrammene, miljøkommisjonens valg av prosjekter og gjennomføringen av prosjektene er mer utfyllende beskrevet i kapittel 5.

4.2 Samarbeidet med russiske myndigheter

Klima- og miljødepartementet og det russiske naturressursministeriet leder det bilaterale miljøsam arbeidet. Norske og russiske politikere møtes omtrent annethvert år i den norsk-russiske miljøkommisjonen for å diskutere miljø saker og følge opp arbeidsprogrammet.

Klima- og miljødepartementet og de underliggende etatene opplever at kontakten med de russiske samarbeidspartnerne er god. Departementet har i tillegg til kommisjonsmøtene jevnlig kontakt med de russiske kontaktpersonene på e-post og telefon. De norsk-russiske arbeidsgruppene under kommisjonen har årlige møter, og i tillegg er det mye kontakt mellom norsk og russisk side i prosjektarbeidet. Det gjelder ikke minst regionalt, der Fylkesmannen i Finnmark har hatt tett dialog med lokale russiske instanser siden 1986 og har et særlig godt samarbeid med Pasvik Zapovednik som ble opprettet i 1992 (jf. kapittel 5.1 om det grensenære samarbeidet).

Alle instansene viser til at det er svært viktig å ha god kontakt med russiske myndigheter og forskningsinstitutter for å kunne gjennomføre prosjektene på en god måte. Det er også viktig at man fra norsk side samarbeider med de riktige instansene, at det er klar ansvarsfordeling mellom institusjonene og at det er utpekt kontaktpersoner. De norske instansene som er intervjuet, viser til at det noen ganger kan være utfordrende å avgjøre hvilke institusjoner på russisk side det er hensiktsmessig å samarbeide med. Her kan det nevnes at det er oppført vesentlig flere partnere i samarbeidet på russisk side enn på norsk side. Ifølge arbeidsprogrammene er det 55 russiske instanser og 22 norske instanser som bidrar i gjennomføringen av arbeidsprogrammet. Denne problemstillingen har ifølge Klima- og miljødepartementet ikke vært et tema på kommisjonsmøtene. Spørsmål om samarbeidspartnerne kommer heller opp i arbeidsgruppene. Klima- og miljødepartementet legger imidlertid vekt på at det skal være klart hvem som har ansvar for hvert prosjekt, og i arbeidsprogrammet for 2016–2018 er dette tydeliggjort for norsk side. På russisk side er ikke ansvaret definert for alle prosjektene, og departementet skulle gjerne sett at dette ble gjort.

Ved begynnelsen av samarbeidet ble kommisjonsmøtene avholdt over fire–fem dager, mens det i de senere årene kun har blitt brukt én dag på møtene, som på siste kommisjonsmøte i 2017. Så vidt Klima- og miljødepartementet er kjent med, ble det ikke tatt noen konkret avgjørelse om å korte ned på antallet møtedager. Bakgrunnen for at møtene ikke varer lenger, er ifølge departementet at den politiske ledelsen i departementene ikke har anledning til å delta på møter som går over flere dager. Som regel er det en statssekretær som deltar i kommisjonsmøtene, og noen ganger ministeren. Arbeidsgruppene under miljøkommisjonen ivaretar ifølge departementet behovet for detaljerte diskusjoner. Diskusjonene i kommisjonsmøtene er derfor kun på et overordnet nivå. På møtene har lederne av arbeidsgruppene anledning til å gi en kort oppsummering av arbeidet. I tillegg blir noen av prosjektene presentert.

Når det gjelder utfordringer i det bilaterale samarbeidet, trekker aktørene på norsk side blant annet fram at det er tungvint å kommunisere når man ikke forstår hverandres morsmål, og hvis det ikke er mulig å kommunisere på engelsk på faglig nivå. Forskere viser til at noen av utfordringene særlig gjelder logistikk og praktisk gjennomføring av arbeidet. Eksempelvis har man flere ganger opplevd at forsendelser med utstyr fra Norge ikke har kommet fram til mottakeren i Russland. Det har også hendt at målene for feltarbeidet ikke er blitt oppnådd, uten at årsakene til det er klare. I tillegg er det betydelig forskjell på de norske og russiske vitenskapelige tradisjonene, og dette kommer til uttrykk i samarbeidet, til dels gjennom at metodene som brukes, er ulike. Disse forskjellene må det tas hensyn til når man utarbeider prosjektforslag.

De norske aktørene kan oppleve det russiske byråkratiet som langsomt og uforutsigbart. De må for eksempel sette av lang tid til søknadsprosesser om å få adgang til russiske områder for å drive feltarbeid. Svært mye dokumentasjon må legges ved søknadene.

4.3 Sammenheng mellom det bilaterale miljøsamarbeidet og øvrige fora for miljøsamarbeid i Arktis

Norge samarbeider med Russland på miljøområdet også gjennom andre samarbeidsfora, som for eksempel Barentssamarbeidet og Arktisk råd. En del av prosjektene og oppgavene som gjennomføres er med i arbeidsprogrammene til både miljøkommisjonen og Barentssamarbeidet. Flere av disse er trilaterale prosjekter der også Finland deltar aktivt, og noen er multilaterale, der både Finland og Sverige også deltar.³³ Arktisk råd arbeider også innenfor biologisk mangfold med blant annet bevaring av isbjørn.

Faktaboks 1 - Arktisk råd og Barentssamarbeidet

Arktisk råd ble etablert i 1996 og er det eneste sirkumpolare politiske samarbeidsorgan på regjeringnivå. Her møtes de åtte arktiske statene og representanter for urfolk for å drøfte saker av felles interesse. Rådets mandat er å bidra til bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis.

Barentssamarbeidet ble etablert gjennom Kirkenes-erklæringen av 1993, og er et formalisert samarbeid mellom Russland, Norge, Finland, Sverige, Danmark, Island og EU-kommisjonen. Samarbeidet skal bidra til stabilisering, fred og tettere samarbeid mellom landene i Barentsregionen. På mellomstatlig nivå ledes arbeidet av Barentsrådet. Det finnes også et regionalt råd. Miljø er et sentralt samarbeidsområde.

Kilder: Regjeringens temasider for Nordområdene.

Klima- og miljødepartementet viser til at slik overlapp i prosjektene mellom miljøkommisjonen og Barentssamarbeidet dels er historisk. Departementet og Miljødirektoratet viser til at departementet ved tildelingen av midler tidligere krevde at prosjekter sto på arbeidsprogrammet til miljøkommisjonen, for at de skulle bli prioritert for finansiering fra norsk side. Dermed ble noen Barentssamarbeid-prosjekter også tatt med, for å sikre midler til disse. I forbindelse med arbeidsprogrammet for 2016–2018

33) Trilateralt samarbeid gjelder eksempelvis Pasvikprogrammet og Pasvik-Inari trilaterale park; multilateralt samarbeid gjelder habitatkontaktforumet. Se for øvrig punkt 5.1.

endret departementet praksisen, og gjorde det klart at prosjekter ikke nødvendigvis måtte stå oppført på arbeidsprogrammet for å bli finansiert. Nå er de fleste Barents-samarbeidsprosjektene ute av det bilaterale arbeidsprogrammet. Departementet viser imidlertid til at det innenfor det grensenære samarbeidet er naturlig at Finland er med, grunnet geografien og innholdet i prosjektene. Det er også nyttig å ha med Finland for å oppnå finansiering gjennom EUs finansieringsprogrammer, som *Kolarctic* CBC (cross-border cooperation) programmet. Kolarctic-programmet prioriterer prosjekter med 3–4 partnere foran prosjekter med kun to deltakere (jf. kapittel 6 om finansiering). Siden disse prosjektene utgjør opprinnelsen og kjernen i samarbeidet, er det ikke naturlig å ta dem ut av arbeidsprogrammet.

Departementet viser i tillegg til at de ulike foraene har ulik karakter, så departementet forsøker å arbeide med ulike problemstillinger der de passer best, og slik at ressursene blir brukt der de har størst virkning. Aktiviteter og problemstillinger som er spesifikt bilaterale mellom Norge og Russland, blir først og fremst behandlet i det bilaterale samarbeidet. Ofte kan forskning og kunnskap som er framskaffet gjennom det bilaterale samarbeidet også brukes til å støtte opp om multilateralt arbeid, for eksempel i Arktisk råd. Miljødirektoratet viser til at de samme ansatte i direktoratet arbeider med både det bilaterale samarbeidet og de multilaterale arenaene. Dette sikrer god koordinering mellom oppgavene.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de aktuelle samarbeidsplattformene har helt forskjellig nedslagsfelt og ulike innsatsområder, slik at faren for overlapp mellom dem er begrenset. Utenriksdepartementet viser til at miljøforvaltningen bidrar med sin kompetanse på tvers uavhengig av hvilket forum miljøsam arbeidet foregår gjennom.

5 Gjennomføringen av arbeidsprogrammene

5.1 Det grensenære samarbeidet

Det norsk-russiske bilaterale miljøsamarbeidet startet opp med det grensenære samarbeidet, som i dag er en samlebetegnelse på ulike aktiviteter i det norsk-russiske grenseområdet. Utslippene av svoveldioksid (SO₂) og tungmetaller som nikkel og kobber fra nikkilverkene i Nikel og Zapoljarnyj i Russland og hvordan denne forurensningen påvirker naturen har vært sentrale temaer i det grensenære samarbeidet helt siden oppstarten på slutten av 1980-tallet.³⁴ Ifølge Fylkesmannen i Finnmark var det på grunn av utslippene at samarbeidet ble etablert. Ifølge Utenriksdepartementet var ønsket om dialog på myndighetsnivå også en viktig årsak til at samarbeidet ble startet opp.

Nikkilverkene ligger tett på den norsk-russiske grensen ved Pasvik i Finnmark, og utslippene kommer til dels over grensen. Allerede fra starten av det bilaterale miljøsamarbeidet var kommisjonen opptatt av å dokumentere forurensningen på begge sider av grensen både i luften og i grenseelvene (Pasvikelva og Grense Jakobselv). På det første kommisjonsmøtet i 1988 var det enighet om å etablere et mål for arbeidet med forurensningssituasjonen. Partene ønsket å definerte «naturens tålegrense», som skulle fungere som en rettesnor for arbeidet.

Gjennom årene har det grensenære samarbeidet blitt utvidet til flere områder. Finske myndigheter har også blitt en sentral deltaker i flere prosjekter, slik at samarbeidet har fått et trilateralt preg.

5.1.1 Oppbygging av kunnskap om miljøtilstanden i grenseområdene – et historisk tilbakeblikk

Overvåking av luften i de grensenære områdene startet opp både i Norge og Russland flere år før det bilaterale miljøsamarbeidet kom i stand. I Norge inngår luftovervåking i grenseområdene i det statlige overvåkingsprogrammet og har pågått sammenhengende siden 1974. I Norge ble det i tillegg gjennomført en basisundersøkelse i grenseområdene i 1988–1991, som i tillegg til luft også vurderte nedbør, meteorologiske forhold og korrosjon i området. Etter basisundersøkelsen ble omfanget av det norske overvåkingsprogrammet redusert flere ganger gjennom at målestasjoner ble lagt ned fram til 2008.³⁵

Luftovervåkingsprogrammet ble en del av det norsk-russiske miljøsamarbeidet i 1990. Norge stilte til disposisjon nødvendig måleutstyr til de sovjetiske stasjonene. Instrumentene kunne kontinuerlig måle SO₂-nivåene og de kunne lagre data.³⁶ I 1991 fikk NILU opprettet en stasjon i Nikel som målte SO₂. Denne ble imidlertid stengt av russiske myndigheter i august 2008 på grunn av manglende formelle tillatelser.³⁷

Selv om det på denne tiden fantes nasjonal overvåking av luften både på norsk, russisk og finsk side av grensene, fantes det likevel lite samlet kunnskap om den totale miljøbelastningen som følge av nikkilverkene på Kolahalvøya. Miljøovervåkingen

34) Se årlige budsjettproposisjoner for Miljødepartementet i perioden 1992–2012 og Klima- og miljødepartementet i perioden 2014–2018.

35) Rapport for perioden 1.4.2006–31.3.2007, <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/2321/ta2321.pdf>

36) Luftovervåkingsrapporter fra 1990-tallet, Miljødirektoratet.

37) Statlig program for forurensningsovervåking, Rapportnr. 1082/2010. *Grenseområdene Norge-Russland. Luft- og nedbørskvalitet, april 2009–mars 2010*. TA2730 2010.

hadde foregått separat i de tre landene og med ulike metoder slik at det ikke var mulig å direkte sammenligne resultatene.

Fylkesmannen i Finnmark viser i intervju til at det på denne bakgrunn under et møte i 2002 ble enighet mellom statlige og lokale myndigheter i alle tre landene om å starte opp det såkalte Pasvikprogrammet. Målet for programmet var å utvikle et felles overvåkings- og forvaltningsprogram i grenseområdet ved Pasvikvassdraget.

Kart 1 Grenseområdet ved Pasvikvassdraget



Kilde: NILU

Dette skulle bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget for forvaltningen, framskaffe informasjon om miljøsituasjonen til befolkningen i området og bidra til et omfattende samarbeid mellom forskningsinstitusjoner og forvaltningen i Barentsregionen.³⁸ Et slikt samarbeid var også viktig for å kunne måle effekten av de pågående moderniseringsprosessene ved nikkerverkene. Ikke minst var dette viktig siden Norge hadde stilt inntil 300 millioner kroner til disposisjon for dette moderniseringsarbeidet på gitte betingelser, jf. Faktaboks 2.³⁹ Å dokumentere mulige effekter av et slikt tiltak var viktig.

38) Arbeidsprogrammet for miljøsamarbeidet for 2004–2005, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2011/norsk_russisk_miljoevernssamarbeid/arbeidsprogram_2004-2005.pdf

39) Arbeidsprogrammet for 2004–2005.

Dialogen mellom Norge og Russland om tekniske utbedringer av smelteverket i Nikel for å redusere utslippene har en lang forhistorie. I 1990 bevilget Stortinget 300 millioner kroner til modernisering og rensetiltak ved smelteverket i Nikel. Et norsk-svensk konsortium (Elkem Technology, Kværner og Boliden) vant en internasjonal anbudskonkurranse for modernisering av smelteverket, som var utlyst av russiske myndigheter, og i perioden 1993–1996 ble det utført prosjekteringsarbeid med 30 millioner kroner i støtte fra denne budsjettposten som grunnlag for å kunne realisere prosjektet.

I 1997–1999 vurderte det russiske eierselskapet (Norilsk Nikel) en forenklet modernisering av nikkerverket i Nikel, og i 2000 fremmet selskapet forslag om å ta i bruk en ny russisk renseteknologi. Norske myndigheter var blant annet på bakgrunn av vurderinger det daværende Statens forurensningstilsyn hadde gjort (per i dag en del av Miljødirektoratet), positive til de antatte miljøeffektene av denne teknologien. Høsten 2001 inngikk Norge og Russland derfor en ny avtale. Det ble antatt at prosjektet ville redusere utslippene av støv, svoveldioksid og tungmetaller med minst 90 prosent. Investeringsprosjektet skulle ferdigstilles i 2006.

Moderniseringsprosjektet gjaldt anleggene i både Zapoljarnyj og Nikel. De samlede investeringene på ca. 93,5 millioner dollar skulle finansieres med tilskuddet fra Norge og et tilskudd fra Sverige på 3 millioner dollar, mens resten (ca. 30 millioner dollar) skulle dekkes av lån fra Den nordiske investeringsbanken (NIB) og en egenandel fra Norilsk Nikel. Prosjektet omfattet nytt smelteverk og en svovelsyrefabrikk i Nikel og bygging av et briketteringsanlegg i Zapoljarnyj.

Høsten 2005 hadde det oppstått forsinkelser i prosjektet på ca. 1,5 år, og i 2006 ble det antatt at de planlagte utslippsreduksjonene ville oppnås først i 2010. Selskapet hadde per 2006 heller ikke endelig besluttet hvorvidt smelteverket i Nikel skulle moderniseres. Miljøverndepartementet besluttet å utsette den opprinnelige fristen for å bruke det norske tilskuddet tilsvarende. Våren 2007 opprettholdt imidlertid Norilsk Nikel at de skulle redusere utslippene med 90 prosent i henhold til moderniseringsavtalen med Norge. Allerede året etter viste Miljøverndepartementet i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og også i det etterfølgende året, at det likevel ikke lå an til å bli noen modernisering av smelteverket i Nikel.

Byggingen av briketteringsanlegget i Zapoljarnyj ble finansiert delvis ved hjelp av de norske midlene. Midlene selskapet hadde fått utbetalt fra norsk side, ca. 47 millioner kroner, ble betalt tilbake i 2010. Etter at prosjektet ble avsluttet har det vært en dialog med Russland på politisk nivå.

Kilder: Budsjettproposisjoner for Miljødepartementet i perioden 1990–2010 og intervju med Klima- og miljødepartementet.

Det første Pasvikprogrammet pågikk fra 2003 til 2006 og var delvis finansiert av EU-programmet Interreg IIIA Kolarctic. De viktigste resultatene var at man fikk en felles oversikt over miljøtilstanden, med oversikt over endringer som var skjedd siden tidlig på 1990-tallet. Det kunne påvises en reduksjon i utslippene av svoveldioksid fra nikkerverkene på ca. 75 prosent fra 1980-tallet til midten av 2000-tallet.⁴⁰ Konsentrasjonen av svovel overskred imidlertid fortsatt grenseverdiene i de grensenære områdene på russisk side. Utslippene av svoveldioksid fra nikkerverkene tilsvarte fortsatt mer enn fem ganger Norges totale årlige utslipp av svoveldioksid. Det ble i prosjektet også utarbeidet anbefalinger for et fremtidig miljøovervåkings- og evalueringsprogram i grenseområdene.

40) http://www.pasvikmonitoring.org/pdf/FE_6_2007.pdf

Tross nedgangen i utslippene av svovel fant forskerne ingen nedgang i utslippene av tungmetaller – de fant snarere en økning i konsentrasjonen av sentrale tungmetaller både i luften, i det terrestriske (miljøet på land) og i Pasvikvassdraget.

5.1.2 Overvåking av miljøtilstanden og kunnskapsoppbygging etter 2012

Prosjekt DGS-2, 2013–2015 og 2016–2018 Overvåking av luftkvalitet			
Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter 2013–2015 og 2016–2018	Viktigste resultater 2013–2015 og 2016–2018	Brukte midler på norsk side (2013–2015, 2016–2018)
Formålet er å etablere en omforent forståelse av luftforurensningssituasjonen i grenseområdet.	- kontinuerlige målinger av luftkvalitet på begge sider av grensen - fortsetter arbeidet med å harmonisere overvåkingsmetoder og sammenligne resultater	- ensartede målemetoder for SO₂ - uensartede målemetoder for tungmetaller - fortsatt høye verdier av SO₂ og tungmetaller i grenseområdene - utarbeidet en norsk-russisk fellesrapport for luftkvalitet	ca. 1,4 millioner kroner bevilget og brukt per år (i overkant av 8 millioner kroner i perioden)

På miljøkommisjonsmøtene i 2012 og 2015 ble det utarbeidet nye arbeidsprogram for miljøsam arbeidet for henholdsvis 2013–2015 og 2016–2018. På møtene viste Norge og Russland til at å redusere forurensningen fortsatt ville være en prioritert oppgave, og at myndighetene fortsatt måtte anstrenge seg for å finne en akseptabel løsning på problemene med de store utslippene fra nikkelproduksjonen.⁴¹

Miljøovervåkingen innenfor det grensenære samarbeidet gjennomføres i to hovedprosjekter på arbeidsprogrammet, henholdsvis «Overvåking av luftkvalitet» under ledelse av Miljødirektoratet på norsk side⁴² og «Pasvik-programmet», som ledes av Fylkesmannen i Finnmark⁴³. På russisk side deltar ifølge arbeidsprogrammet Murmansk UGMS, VNII Ekologia, Pasvik Zapovednik og Norilsk Nikel.

Formålet med prosjektene er å etablere et tilpasset måleprogram for de grensenære områdene og å etablere en omforent forståelse av luftforurensningen i grenseområdet. Dette skal bidra til å nå målene om å redusere forurensningen i området.⁴⁴ Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at en sentral del av det grensenære samarbeidet under miljøkommisjonen fortsatt er å oppnå en omforent forståelse av miljøtilstanden og forurensningssituasjonen i grenseområdene.

På kommisjonsmøtene ble det videre vist til felleserklæringen fra 2010 mellom Norges daværende statsminister Jens Stoltenberg og Russlands daværende president Dmitrij Medvedev og målet om å få utslippene ned på et nivå der de ikke skader helse og miljø i grenseområdene.

Partene var enige om at miljøovervåkingen i grenseområdene skulle styrkes, med vekt på å gjøre måleresultatene mer sammenlignbare og sikre at de dekker alle relevante parametere. Partene var også enige om betydningen av å forbedre informasjonen som blir gitt til lokalbefolkningen, både på norsk og russisk side, om den faktiske miljøtilstanden i grenseområdene.

Basert på erfaringene fra og resultatene av det første Pasvikprogrammet sto utviklingen og gjennomføringen av et nytt og bredere Pasvikprogram sentralt i gjennomføringen av arbeidsprogrammet i 2013–2015 og i 2016–2018.

42) DGS-1 og DGS-2.

Det andre Pasvikprogrammet fikk sin hovedfinansiering fra EU (Kolarctic) og ble kalt *Trilateral Environmental Cooperation on Environmental Challenges in the Joint Border Area*, forkortet TEC⁴⁵. På norsk side fikk TEC også finansiering fra Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Fylkesmannen og ulike institutter (Akvaplan-niva, Universitetet i Tromsø). På norsk side deltok Fylkesmannen i Finnmark, NILU, Akvaplan-niva, UIT Norges arktiske universitet og Bioforsk/NIBIO.

Totalfinansieringen på norsk side var ca. 3,75 millioner kroner (500 000 euro), hvorav Fylkesmannen i Finnmark mottok en stor andel av midlene fra Klima- og miljødepartementet (2,5 millioner kroner). På russisk side deltok Murmansk UGMS, INEP i Apatity og Pasvik Zapovednik. Finland deltok også og var ansvarlig for prosjektstyringen.

Overvåking av luftkvalitet i grenseområdene

I henhold til arbeidsprogrammet for 2016–2018 skal det arbeides med å etablere en omforent forståelse av luftforurensingssituasjonen i grenseområdet. Det vil si forekomsten av svoveldioksid og tungmetaller i luften. Overvåkingen av luftkvalitet i grenseområdene skjer på norsk side med midler fra det nasjonale overvåkingsprogrammet og med midler fra Utenriksdepartementet til det norsk-russiske miljøvern-samarbeidet. Russisk side måler luftkvalitet i henhold til sitt eget måleprogram. Resultatene av luftovervåkingen på norsk og russisk side diskuteres i en felles norsk-russisk ekspertgruppe, som har møttes én til to ganger per år siden opprettelsen av gruppen i 2011. I arbeidsprogrammet for 2013–2015 var det komponenter av luftovervåking lagt under det store Pasvikprogrammet (TEC) som vist til over.



Fra den norske og russiske riksrevisjons befarings i nord-områdene. Her fra norsk over mot russisk side av Pasvikelva. Foto: Riksrevisjonen

På norsk side av grensen er det gjort kontinuerlige luftmålinger på Svanvik siden 1974. Det er også gjort kontinuerlige målinger i Karpdalen siden stasjonen ble gjenopprettet i 2008 etter å ha blitt lagt ned på begynnelsen av 1990-tallet.

Grenseverdiene for svoveldioksid (SO₂) i det norske lovverket tilsvarer EUs grenseverdier og er fastsatt gjennom EØS-avtalen. Hvis grensene brytes, må det iverksettes tiltak. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at EFTAs overvåkingsorgan ESA har tatt opp med departementet at det har vært jevnlig overskridelser av grenseverdiene for SO₂ på norsk side av grensen i Finnmark. I 2015 ble Norge dømt i EFTA-domstolen for overskridelser av grenseverdier for luftkvalitet, men det var ikke på bakgrunn av overskridelsene av grenseverdiene for SO₂ i grenseområdene med Russland, ettersom kilden til dette ikke ligger i Norge, men i Russland. Dommen gjaldt i stedet lokal luftforurensning i andre

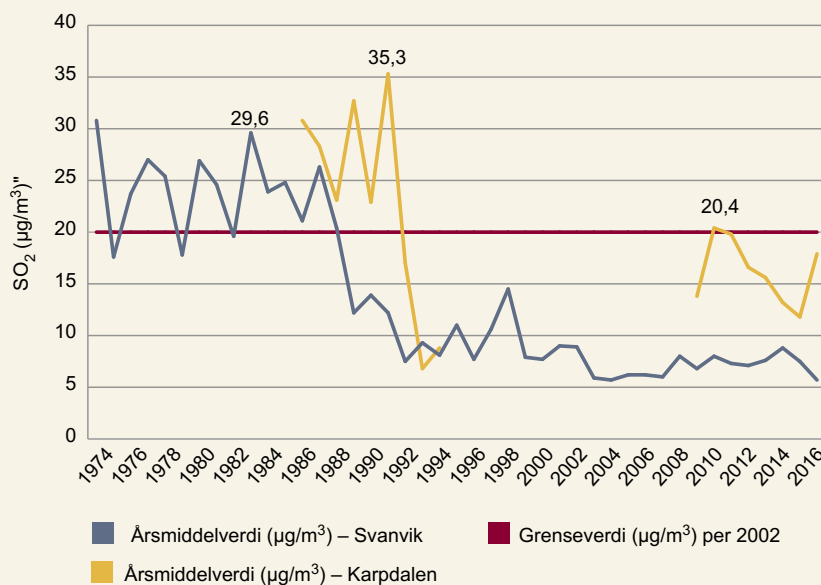
45) http://www.kolarcticepi.info/c/document_library/get_file?folderId=982819&name=DLFE-18574.pdf

byer, særlig NO₂ og svevestøv. Selv om ESA ikke vil anlegge sak mot Norge på bakgrunn av forurensning som har sin kilde utenfor Norge, pålegger luftkvalitetsdirektivet Norge å samarbeide med tredjeland for å redusere forurensningen, og å gi informasjon til sin egen befolkning. Departementet ga sist en skriftlig redegjørelse om hvilke tiltak som gjøres på dette området til ESA i januar 2017.

SO₂ måles både fordi eksponering i uteluft kan gi helseskader for mennesker, og fordi SO₂ skaper sur nedbør (syreregn – regn som har lavere pH-verdi enn 5,6) og kan påføre vegetasjonen sviskade og vannforekomster blir surere.

Figur 1 viser gjennomsnittlig årsmiddelverdi for SO₂ på Svanvik (perioden 1974–2016, jf. blå linje) og Karpdalen (perioden 1986–1994 og 2008–2016, jf. oransje linje). I alle årene fram til og med 1987 lå verdien av SO₂ over eller like under grenseverdien på 20 µg/m³ (jf. rød linje) i gjennomsnitt per år både på Svanvik og i Karpdalen.⁴⁶ På grunn av nedgangen i svovelutslippene fra Nikelområdet gikk verdiene på Svanvik betydelig ned etter 1987 og lå i 2016 på ca. 6 µg/m³. I Karpdalen lå verdiene like under grenseverdien, og selv om årsmiddelverdien var over 20 i 2010, overskred ikke dette grenseverdien i loven. Dette er fordi grenseverdien er satt til 20 (ikke 20,0), og verdien som ble målt (20,4), rundes ned til 20.

Figur 1 Målestatisikk for SO₂ fra Svanvik i perioden 1974–2016 og Karpdalen 1986–1994 og 2009–2016*.



Kilde: Bearbejdede data fra Miljødirektoratet, NILU 2017. <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M808/M808.pdf>

* For Svanvik ble dataene logget som døgnmiddelverdier i 1974–1988 og som timemiddelverdier fra 1989. 10-minuttersverdier er tilgjengelige fra 1. juli 2001. Årsmiddelverdi-grensen for SO₂ gjaldt fra 2002. Dataene for Karpdalen ble logget som døgnmiddelverdier 1986–1994 og som timemiddelverdier i 1988–1991 (under basisundersøkelsen), samt fra gjenåpningen 16. oktober 2008. 10-minuttersverdier ble tilgjengelige fra oktober 2008. Alle tall er i µg/m³.

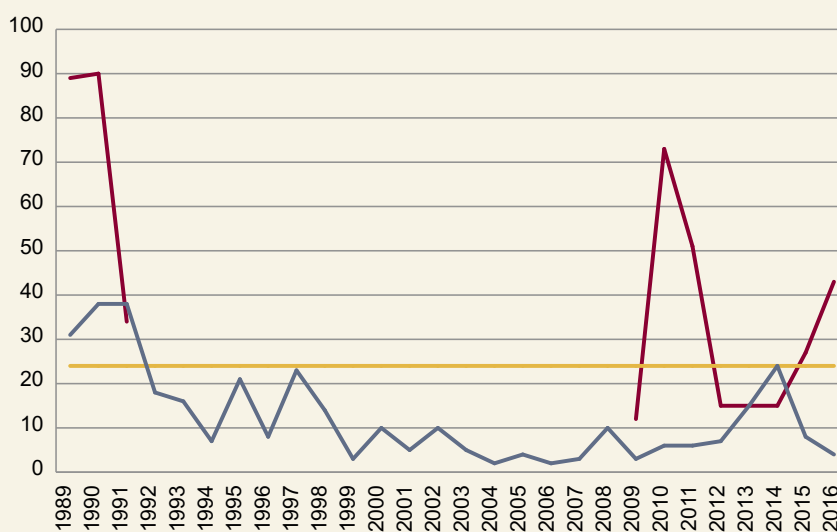
Figur 2 viser antallet dager der *timemiddelverdien* av SO₂ går over grenseverdien på 350 µg/m³ ved Svanvik (perioden 1989–2017) og i Karpdalen (1989–1992 og 2010–2016). Grenseverdien kan overskrides 24 ganger per år (jf. rød horisontal linje i figuren). Figuren viser at det har vært mer enn 24 overskridelser per år i Karpdalen i

46) µg = mikrogram = en milliondel av et gram.

flere år siden 2010 (der den blå linjen ligger over rød horisontal linje), mens det på Svanvik kun skjedde i 2014 (oransje linje går litt over rød horisontal linje). Tall fra Miljødirektoratet viser også at antallet døgn der middelverdien overskred grenseverdien på $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ per døgn (maks tre ganger per år), ble overskredet i Karpdalen flere ganger i 2009–2016. På Svanvik ble den ikke overskredet.

Grunnen til at grenseverdiene overskrides hyppigere i Karpdalen, er beliggenheten og de dominerende vindretningene. Selv om Svanvik ligger nærmest nikkilverket, rett vest for Nikel, er de dominerende vindretningene om vinteren fra sør til nord, og derfor får Karpdalen, som ligger nord for Nikel, den største miljøbelastningen, jf. kart 1.

Figur 2 Antall dager der timemiddelverdien av SO_2 går over grenseverdien $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ved Svanvik i perioden 1989–2017 og ved Karpdalen i 1989–1992 og 2010–2016



Kilde: Bearbejdede data fra Miljødirektoratet, NILU 2017, <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M808/M808.pdf>

Episode med høye konsentrasjoner i februar 2016

Vinteren 2016 ble det registrert ekstra høye verdier av SO_2 både i Karpdalen og på Svanvik. Dette skyldtes at vindretningen snudde slik at røykfanen fra Nikel ble ført mot Norge. I løpet av kort tid endret luftkvaliteten seg fra å være ren (null konsentrasjon) til flere hundre $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Ved høye konsentrasjoner kan SO_2 gi helseplager ved at det virker irriterende i de øvre luftveiene og gir betennelsesreaksjoner og slimdannelse.⁴⁷ Den høye konsentrasjonen vedvarte i tre døgn både i Karpdalen og på Svanvik, til vindretningen endret seg igjen. I løpet av de tre dagene ble timemiddel-grenseverdien overskredet 24 ganger i Karpdalen (det kan maksimalt være 24 slike overskridelser i løpet av ett år). NILU ble automatisk varslet da verdiene gikk over en viss grense, og kontaktet Miljødirektoratet som varslet lokale medier og Sør-Varanger kommune slik at lokalbefolkningen fikk beskjed. Episoden avdekket imidlertid at det manglet rutiner for varsling til befolkningen i Sør-Varanger kommune ved slike episoder.

I intervju viser Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet til at det arbeides med å lage en permanent rutine for varsling ved forhøyede konsentrasjoner av SO_2 i

47) Astmatikere er den mest sensitive gruppen. Basert på kliniske forsøk med astmatikere er det satt et luftkvalitetskriterium i Norge for 15 minutter på $300 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Det varierer imidlertid sterkt fra person til person hvor store plager de får. Høye konsentrasjoner av SO_2 over tid har også konsekvenser for naturen – det fører til forsuring, som igjen kan føre til skogskader og reduksjon av det biologiske mangfoldet i vann og vassdrag. Grenseverdiene for SO_2 for lange tidsskalaer (sesong/år) er satt med tanke på effektene på naturen.

grenseområdene i Finnmark. Miljødirektoratet har utarbeidet et utkast til varslingsrutine, som Folkehelseinstituttet skal kvalitetssikre. Før rutinen kan tre i kraft, må aktørene også få i stand en avtale om faglig bistand til Sør-Varanger kommune ved slike hendelser. Utkastet til varslingsrutine er ifølge Klima- og miljødepartementet ferdigstilt per oktober 2018 og vil bli sendt til departementet.

5.1.3 Enighet om målemetoder for svoveldioksid

I intervju viser Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og NILU, samt Murmansk UGMS, Roshydromet og det russiske naturressursministeriet til at norske og russiske forskere er enige om at grenseverdiene for SO_2 i Norge og Russland er sammenlignbare. I Norge er grenseverdiene imidlertid strengere enn i Russland. I Norge er timemiddel⁴⁸-grenseverdien for SO_2 $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$ luft⁴⁹, mens normen i Russland er $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Årsmiddel⁵⁰-grenseverdien er $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i Norge, og $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i Russland.

I tråd med målsettingen i det norsk-russiske miljøsamarbeidet har også metodene for å måle SO_2 -konsentrasjon blitt sammenlignbare i Norge (Svanvik og Karpdalen) og i Nikel og Zapoljarnyj i Russland gjennom kontinuerlige målinger. Før 2009 ble den russiske standardmetoden brukt i Nikel og Zapoljarnyj, og da var ikke resultatene direkte sammenlignbare med de kontinuerlige målingene som ble gjort i Norge. Den russiske standardmetoden innebærer å måle konsentrasjonen av SO_2 i 20 minutter tre ganger i døgnet.

Norske myndigheter viser også til at kilden til de forhøyde verdiene av SO_2 i Norge er nikkelproduksjonen på russisk side av grensen og opplever at russiske fagmyndigheter er enige i det. Det er ingen kjente forurensningskilder til verken SO_2 eller tungmetaller på norsk side av grensen. Værforholdene er avgjørende for om forurenset luft blir transportert til Finnmark fra nikkellindustrien på Kola-halvøya.

I intervju viser Miljødirektoratet til at kilden til overskridelsene også kan slås fast ved hjelp av øvrige målestasjoner i Norge, som kontinuerlig måler SO_2 -konsentrasjonen i luft og i nedbør. En målestasjon på Birkenes i Sør-Norge fanger opp forurenset luft som transporteres fra Europa. I en årlig rapportserie om langtransportert luft-forurensning kunne Miljødirektoratet i 2016 konstatere at SO_2 -konsentrasjonen i nedbør i Norge har gått ned med mellom 77 og 95 prosent siden 1980, og at SO_2 -konsentrasjonen i luft har gått ned med mellom 93 og 98 prosent.⁵¹ SO_2 -konsentrasjonen i grenseområdene ved Russland er blant de høyeste som måles i Norge, og høyere enn på Birkenes. De årlige utslippene av SO_2 fra industrien på Kola-halvøya er over fem ganger så høye som de samlede utslippene fra alle kilder i Norge. Miljødirektoratet mener derfor at forurensning fra kontinentet eller Norge ikke er hovedkilden til episodene med høye SO_2 -konsentrasjoner som observeres i grenseområdene.

5.1.4 Konsentrasjonen av svoveldioksid på russisk side av grensen

Målinger som er gjort i Nikel og Zapoljarnyj, viser betydelige høyere SO_2 -verdier enn i Norge. Verdiene overskrider også de russiske grensene, selv om disse er høyere enn de norske, jf. figur 3.

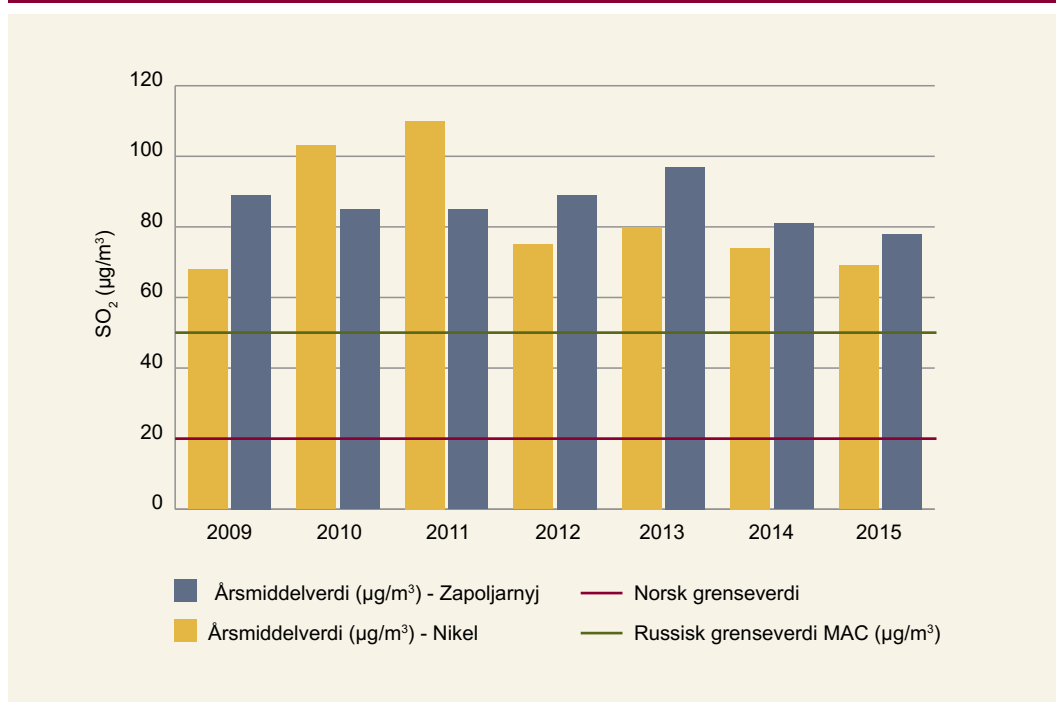
48) Gjennomsnittsverdi per time, basert på kontinuerlig måling (hvert 10. sekund).

49) Mikrogram (μg) = milliondels gram.

50) Gjennomsnittsverdi per år.

51) <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M780/M780.pdf>

Figur 3 Nivåer av svoveldioksid i Nikel og Zapoljarnyj



Kilde: Felles norsk-russisk rapport til kommisjonsmøtet i 2017

Russiske myndigheter ved Murmansk UGMS bekrefter i intervju at grenseverdiene for SO₂ er blitt overskredet flere ganger i både Nikel og Zapoljarnyj, til tross for at målestasjonene i Nikel og Zapoljarnyj er plassert i områder som ved dominerende vindretning ikke rammes av forurensningen fra verkene. Boligområdene i de to byene er plassert slik i forhold til nikkerverkene at forurensningen normalt ikke kommer mot byen.



Nikkelverk i drift. Foto: Riksrevisjonen

I intervju viser Den russiske føderale tjenesten for tilsyn innen naturbruk (Rosprirodnadzor) til at virksomheten som eier nikkerverkene på Kola, årlig mottar en utslippskvote for sin nikkelforbruksproduksjon. Utslippskvotene for SO₂ er midlertidig satt høyere enn de ordinære grensene, fordi selskapet gjennomfører moderniseringstiltak. De midlertidige utslippsgrensene er imidlertid kun noen få tonn høyere enn de ordinære grensene. Ifølge Rosprirodnadzor har selskapet totalt sett holdt seg innenfor de midlertidige utslippsgrensene – med unntak av i 2015, da selskapet overskred grensen med noen få tonn. På denne måten blir de russiske grenseverdiene for SO₂ overskredet i både Nikel og Zapoljarnyj, men selskapet som slipper ut SO₂ i området, holder seg innenfor de tillatte midlertidige utslippsgrensene.

Statsminister Solberg ble i slutten av 2013 invitert av generaldirektøren i Norilsk Nikel til å opprette en høynivå-arbeidsgruppe som skulle se på bedriftens planer om modernisering og mer miljøvennlig drift, hvor også norske bekymringer skulle tas tak i. I forlengelsen av dette ble det holdt et møte i Moskva sommeren 2014, der Klima- og miljødepartementet, det russiske naturressursministeriet og Norilsk Nikel deltok. Konklusjonen var at Norilsk Nikel skulle invitere til et seminar om innretningen av en slik arbeidsgruppe. Siden har Klima- og miljødepartementet og naturressursministeriet etterspurt den flere ganger. Klima- og miljødepartementet opplyser i oktober 2018 at Norilsk Nikel inviterte i april 2018 til et seminar, som skal finne sted i Moskva 24. oktober 2018. Klima- og miljødepartementet har gjort det klart at det heller enn en høynivå-arbeidsgruppe, ønsker et ekspertseminar hvor hensikten er å få informasjon om selskapets planer for å få ned utslippene i grenseområdet. Partene har blitt enige om en agenda som har dette som utgangspunkt.

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at selv om arbeidsgruppen ikke har blitt opprettet, har det vært mye kontakt mellom norske myndigheter og Norilsk Nikel i etterkant av henvendelsen. Det ble holdt et møte i Zapoljarnyj i mars 2016 og arrangert en befaring på smelteverket i Nikel høsten 2016. Parallelt har det pågått et nærings-samarbeid mellom Norilsk Nikel, Nordic Seal og Eramet Sauda om å utvikle en teknisk løsning for å redusere diffuse utslipp fra smelteovnene. Nordic Seal selger produkter som har bidratt til sterk reduksjon av diffuse utslipp i Sauda. Dette initiativet følges opp av den norske ambassaden i Moskva og Innovasjon Norge.

Resultatene av luftmålingene av SO₂ ble presentert i en felles norsk-russisk rapport for første gang i 2017. Rapporten ble lagt fram på kommisjonsmøtet i 2017, og partene sluttet seg til konklusjonene i rapporten, som viste overskridelser av grensene for SO₂ på begge sider av grensen. Norilsk Nikel deltok også på møtet. På kommisjonsmøtet uttrykte norske myndigheter klare forventninger til at det snarest måtte settes i verk tiltak for å redusere utslippene fra smelteverkene i Nikel.

5.1.5 Målinger av tungmetaller

I henhold til arbeidsprogrammet for 2013–2015 og 2016–2018 har partene gjort målinger av tungmetaller i luften i grenseområdene. Målingene skjer ved de samme stasjonene som for SO₂.

Målingene er viktige fordi det ved nikkelforbruksproduksjonen slippes ut ulike tungmetaller både til luft og vann. Tungmetallene kan ifølge Miljødirektoratet være skadelig både for naturen og for menneskers helse.

Uensartede målemetoder for tungmetaller

NILU viser i intervju til at forekomsten av tungmetaller i naturen kan måles på flere måter. Man kan måle forekomsten i luft (svevestøv), nedbør, dyr, planter, vann og det terrestriske miljøet. I Russland regnes nikkelforbruk (Ni), kobber (Cu), kobolt (Co) og arsen

(As) som spormetaller fra nikkelverkene, og disse vektlegges i beskrivelsen av forekomsten av tungmetaller i grenseområdene mellom Norge og Russland.

Klima- og miljødepartementet, NILU, det russiske naturressursministeriet og Murmansk UGMS viser til at metodene for prøvetaking av tungmetaller er ulike på norsk og russisk side. Derfor er det vanskelig å sammenligne resultater for tungmetaller direkte. Målingene gir likevel indikasjoner på nivåene. Norge følger EUs krav for prøvetaking, og det er ikke aktuelt for Norge å senke prøvetakingsfrekvensen for å få data som er sammenlignbare med Russlands. Den viktigste russiske partneren i ekspertgruppen for luftforurensning (Murmansk UGMS) har over lengre tid uttrykt at de ønsker å anskaffe utstyr som gjør det mulig å gjøre målinger i samsvar med EU-kravene, og som da vil være sammenlignbare med de norske målingene.

Tungmetaller i luft (svevestøv)

NILU og Murmansk UGMS viser i intervju til at tungmetaller i luft i Norge blant annet måles ved å analysere svevestøv, PM₁₀. Det innebærer at de største støvpartiklene fjernes før målingen. I Russland måles derimot totalstøv, altså uten å fjerne de største partiklene. For målestasjoner som ligger langt unna forurensningskilden vil ikke forskjellen i målemetode ha særlige følger for resultatet, fordi de tyngre partiklene uansett vil falle fra raskt, og det er svevestøvet (PM₁₀) som blir transportert helt fram til målestasjonen.⁵² For stasjoner som ligger nær kilden, som for eksempel i Nikel by, vil den russiske metoden ifølge NILU sannsynligvis vise høyere konsentrasjoner enn den norske metoden gjør.

Det finnes ingen langtidsserier av forekomsten av tungmetaller i svevestøv i Norge. I den ovennevnte basisundersøkelsen fra 1989–1991 ble det målt tungmetaller (nikkel, kobber, kobolt og arsen) i svevestøv ved sju stasjoner i grenseområdene. De fleste av disse ble siden lagt ned. Målingene av svevestøv ble tatt opp igjen på Svanvik først høsten 2008 og i Karpdalen høsten 2011. Målingene viser at nivået av tungmetaller i svevestøv er på omtrent samme nivå som årene under basisundersøkelsen.

NILU opplyser i intervju til at det ikke finnes noen grenseverdier⁵³ for tungmetaller i Norge, kun målsetningsverdier⁵⁴ (jf. direktiv fra EU og forurensningsforskriften). Ingen av målingene tyder på at nivået av tungmetallene overskrider målsetningsverdiene. NILU viser samtidig til at forekomsten av tungmetaller i svevestøv i grenseområdene er vesentlig høyere (ti–tretti ganger høyere) enn forekomsten av tungmetaller i svevestøv som måles ved observatoriene på Birkenes II (Sør-Norge), på Zeppelinfjellet (Spitsbergen) og på Andøya. Verdiene som er målt på disse observatoriene, representerer bakgrunnsverdier (det naturlige nivået av tungmetaller i omgivelsene).

Tungmetaller i nedbør

I grenseområdene er det gjort kontinuerlige målinger av tungmetaller i nedbør. Tidsserien gjelder Svanvik siden 1989. I Karpdalen ble det gjort målinger i perioden 1991–1995, og målingene ble gjenopptatt i 2014. Figur 4 viser nivåene av tungmetaller i nedbør i sommerhalvåret på Svanvik. Forekomsten er høyere om sommeren enn om vinteren på grunn av den dominerende vindretningen.

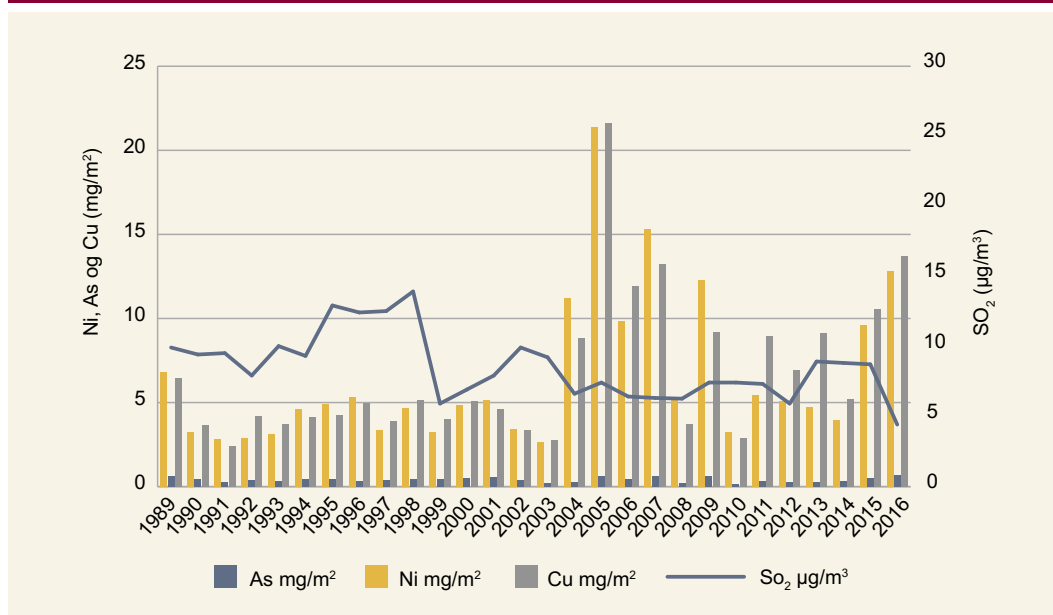
Figur 4 viser at nivået av nikkel og kobber (jf. oransje og grå søyler) i nedbør øker betydelig fra 2004 – selv om utslippene av svovel (jf. blå linje) har vært på omtrent samme nivå.

52) Utfyllende informasjon gitt skriftlig av NILU i etterkant av intervju.

53) Grenseverdi er et fastsatt konsentrasjonsnivå i utendørsluft som skal oppnås innen en gitt tidsfrist.

54) Målsetningsverdi er et konsentrasjonsnivå i utendørsluft som skal oppnås der dette ikke innebærer uforholdsmessig store omkostninger, jf. forurensningsforskriften.

Figur 4 Tungmetaller i nedbør på Svanvik, 1989–2016.



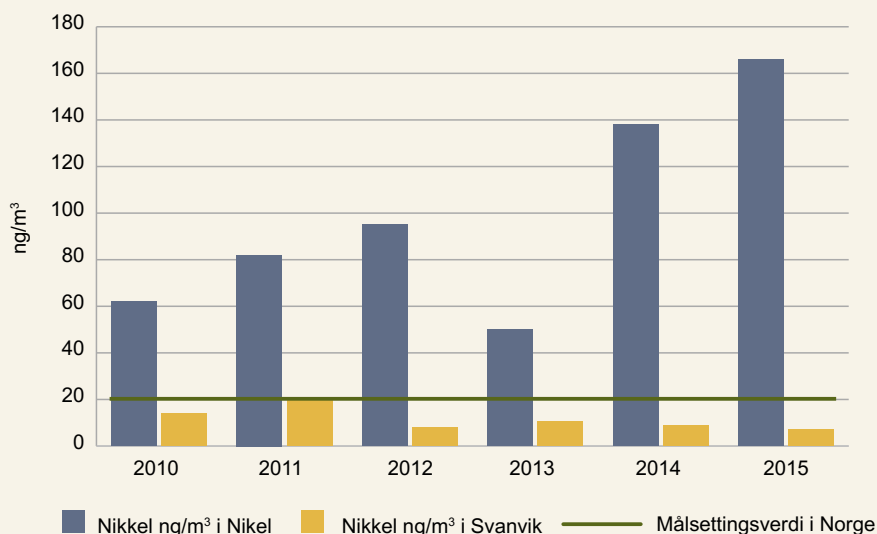
Kilde: NILU (2017) Grenseområdene Norge-Russland. Luft- og nedbørkvalitet kalenderåret 2016, rapport 32/2017.

Forskerne har ikke funnet noen direkte årsak til den observerte økningen. Miljødirektoratet viser til at andre miljøundersøkelser i Norge, av mose og vannkjemi, samt undersøkelser i Finland, støtter at forekomsten av tungmetaller økte rundt 2004. Norsk side har ikke blitt forelagt russiske data fra før 2004 og kan derfor ikke uttale seg om det også på russisk side ble registrert en økning. Miljødirektoratet opplever imidlertid at Murmansk UGMS er enige om at det er observert en økning i tungmetaller i luften i siden 2010, særlig på russisk side av grensen. NILU peker imidlertid på at det ikke er samsvar mellom norske målinger og russiske utslippstall når det gjelder nikkel. NILU har diskutert dette med Murmansk UGMS ved flere anledninger, men NILU mener at de ikke har mottatt noen fullgod forklaring på denne diskrepansen.

Selv etter økningen i 2004 har ikke konsentrasjonen av tungmetaller i luft/nedbør overskredet målsetningsverdiene på norsk side for noen år. Nikkelkonsentrasjonen i luften var ca. 7,5 ng/m³ luft både på Svanvik og i Karpdalen, og dette ligger under målsetningsverdien på 20 ng/m³ (ng= nanogram = én milliarddels gram).

Målingene russiske Murmansk UGMS har gjort etter russiske standarder viser at økningen i forekomsten av tungmetaller i nedbør er vesentlig høyere på russisk side av grensen enn det som er målt på Svanvik. Figur 5 viser forskjeller i nikkelnivået i nedbør i Nikel og på Svanvik.

Figur 5 Tungmetaller i nedbør i Nikel og Svanvik, 2010–2015



Kilde: Felles norsk-russisk rapport til kommisjonsmøtet 2017

I den norsk-russiske fellesrapporten som ble lagt fram i 2017, ble det vist til at nikkelnivået i luften er 3–12 ganger høyere i Zapoljarnyj enn i Karpdalen og 7–18 ganger høyere i Nikel enn på Svanvik. Når det gjelder kobber, er nivået i Nikel 8–13 ganger høyere enn på Svanvik. Nivåforskjellen er mindre mellom Zapoljarnyj og Karpdalen, hvor det er 1,5–6,5 ganger høyere nivåer i Zapoljarnyj. Ifølge ekspertgruppen for luft er årsaken til forskjellene at de russiske målestasjonene ligger nærmere kildene (verkene i Nikel og Zapoljarnyj).

Selv om nikkelnivåene er betydelig høyere i Russland enn i Norge, bryter de ikke de russiske grenseverdiene. De ville imidlertid utgjøre en betydelig overskridelse av de norske målsetningsverdiene. I Russland brukes begrepene «sanitære normer» og «maksimum tillatt konsentrasjon»⁵⁵. I Norge er årsmiddel-målsetningsverdien for nikkel i luft 20 ng/m³, mens i Russland er normen (døgnmiddel) 1000 ng/m³. Den russiske verdien er dermed femti ganger høyere enn i Norge, og normene gjelder for ulike tidsskalaer. Dette viser at det heller ikke er enighet mellom Norge og Russland om skadeeffekter av tungmetallkonsentrasjoner.⁵⁶

Tidsskalaene for norske grenseverdier og målsetningsverdier er satt på bakgrunn av om miljøgiftene har akutt effekt eller kronisk effekt, altså om det er maksimumsverdien eller langtidsmiddelverdien som er viktigst.⁵⁷ Mange miljøgifter og mye forurensning, som for eksempel SO₂, har både akutte og kroniske effekter og har derfor grenseverdier både for kort tidsskala (time) og lang tidsskala (sesong, år).⁵⁸ For andre miljøgifter, for eksempel, tungmetaller, er det langtidsmiddelverdien som er viktigst, og målsetningsverdien er derfor satt for lang tidsskala (år). Dette er tilfellet for nikkel.

55) Maximum Allowable Concentrations – MAC.

56) NILU, *Kartlegging av forurensningssituasjonen i norske byer og tettsteder med vurdering av soneinndeling og av eksisterende målenettverk*.

57) Utfyllende informasjon gitt skriftlig av NILU i etterkant av intervju.

58) Andre eksempler på dette er ozon (O₃) og nitrogendioksid (NO₂).

Resultatene fra overvåkingen av tungmetaller ble også presentert på kommisjonsmøtet i 2017. Det ble imidlertid ikke vist til noen enighet om konklusjoner i hva resultatene for tungmetallene viser. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at å oppnå en omforent forståelse av miljøtilstanden og forurensningssituasjonen i grenseområdene er et langvarig og kontinuerlig arbeid. Det er framgang på flere områder, men det er ikke enighet på alle felter. Det er en utfordring at det på noen områder er ulike målemetoder og ulike kriterier for hva som anses som god miljøtilstand, på norsk og russisk side. Samarbeidet på ekspertnivå er etter departementets vurdering godt, og det jobbes videre med disse spørsmålene.

5.1.6 Miljøtilstanden i Pasvikelva – grenseelven mellom Norge, Russland og Finland⁵⁹

Prosjekt DGS-1, 2013–2015 og 2016–2018 Pasvikprogrammet

Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter 2013–2015 og 2016–2018	Viktigste resultater 2013–2015 og 2016–2018	Brukte midler på norsk side (2013–2015, 2016–2018)
• iverksette, følge opp og videreutvikle det felles miljøovervåkingsprogrammet i Pasvikområdet • bidra til utvikling av helse- og matsikkerhet i grenseområdene	• et tilpasset miljøovervåkingsprogram ble gjennomført i 2013–2015 – herunder målinger av tungmetaller i Pasvikelva, i innsjøer, fisk og sedimenter	• det er generert mye kunnskap om nikkelverkenes påvirkning på miljøet i grenseområdene. Innvirkningen er størst i nærheten av nikkelverkene • russiske myndigheter anser ikke konklusjonene som offisielle • et nytt tilpasset miljøovervåkingsprogram er ennå ikke implementert	Ca. 4,2 millioner kroner i 2013–2015

I henhold til arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018 skulle økosystemene i Pasvikelva evalueres og fiskebestanden overvåkes. I perioden 2013–2015 var dette nært knyttet til det andre Pasvikprogrammet. Under er en oppsummering av sentrale funn som er gjort i disse prosjektene, jf. DGS-1. Akvplan-niva viser i intervju til at miljøgiftnivåene er høyest nær Nikel by.

Pasvikelva renner fra Enaresjøen i Finland og nordover til Barentshavet mellom Norge og Russland. I tillegg til forurensningen fra nikkelverkene på Kola blir Pasvikelva påvirket ved at det er sju vannkraftverk i elven (to norske og fem russiske). Påvirkningen vises blant annet i vannkvaliteten, sedimenter og på fisken, se kart 1.

Tungmetaller i Pasvikelva

Gjennom det andre Pasvikprogrammet ble det dokumentert at nikkelverkenes miljøpåvirkninger vises i vannkvaliteten i Pasvikelva.⁶⁰ Nedre del av Pasvikelva (nær utløpet) blir belastet av stoffer som transporteres til elven. I nærheten av utslippskildene er konsentrasjonene av kobber, nikkel og svoveldioksid forhøyet. For eksempel er nikkelkonsentrasjonene en halv kilometer fra avløpsrørene fra Nikel opptil 500 ganger høyere enn ved målestasjonen i Pasvik på finsk side, som ligger oppstrøms for nikkelverket. Mesteparten (80 prosent) av nikkelutslippet går direkte i vannet.

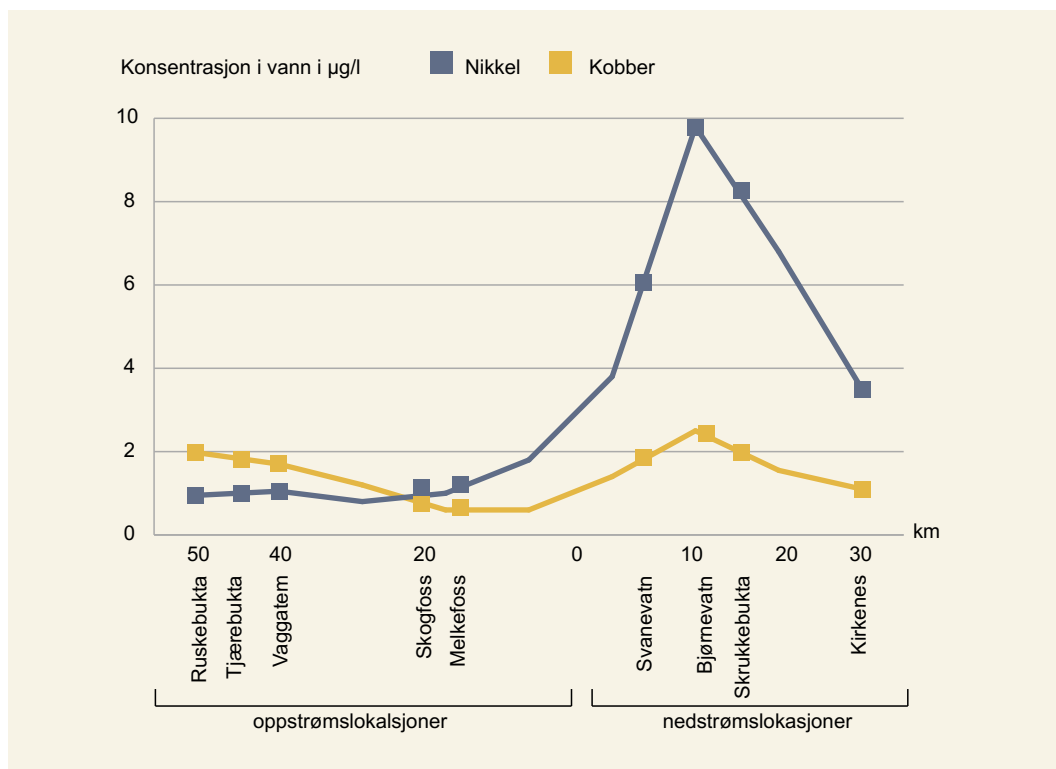
De øvre delene av Pasvikelva blir derimot kun påvirket av lufttransportert forurensning, som blir jevnere spredd i miljøet. For kobber er endringene i forekomsten oppstrøms lavere fordi størstedelen (90 prosent) av kobberutslippet transporteres til vassdraget

⁵⁹) Resultater fra det andre Pasvikprogrammet.

⁶⁰) Jf. rapporter fra det andre Pasvikprogrammet som *Environmental Challenges in the Joint Border Areas of Norway, Finland and Russia* og www.pasvikmonitoring.org

gjennom luften. Nikkelkonsentrasjonene i vannet har økt siden midten av 1900-tallet, mens konsentrasjonene av kobber og svovelforbindelser har holdt seg uendret. Figur 6 viser nivåene av nikkel og kobber i Pasvikelva fra dens ferd fra Finland på vei nordover mot Kirkenes.

Figur 6 Konsentrasjonen av tungmetaller i ulike deler av Pasvikelva



Kilde: Pasvikmonitoring.org

Nikkelverkenes utslipp vises også i sedimentene i Pasvikelva. Tungmetaller som har bundet seg til små partikler, synker sakte til bunns og blir en del av bunnsedimentet. I nærheten av utslippskildene er konsentrasjonen av tungmetaller og organiske miljøgifter i sedimentene høye, men de avtar nedstrøms. For eksempel er nikkelkonsentrasjonene i sedimentene i innsjøen Kuetsjarvi på russisk side av Pasvikelva hundre ganger høyere enn i referanseinnsjøer. Konsentrasjonen av flere tungt nedbrytbare organiske miljøgifter og polyaromatiske hydrokarboner i sedimentene i nedre deler av Pasvikelva er klart høyere enn andre steder i Nord-Norge. Det ble observert forhøyede konsentrasjoner av kvikksølv, kadmium, arsen, bly og sink.

I intervju viser russiske myndigheter ved Roshydromet til at konklusjonene i disse undersøkelsene ikke betraktes som offisielle i Russland. Roshydromet viser til at det ble tatt vannprøver ved mer enn tjue stasjoner og at seks institutter i de tre landene analyserte prøvene. Roshydromet mener at dataene ikke nødvendigvis kan sammenlignes, siden de ulike forskningsinstitusjonene bruker ulike analyseteknikker og metoder. Siden Roshydromet og dets spesialiserte forskningsinstitusjoner ikke direkte deltok i samordningen av rapportmateriale i prosjektet, kan ikke dette arbeidet anses som offisielle dokumenter, men kun som et felles vitenskapelig arbeid.

Fylkesmannen i Finnmark viser i den sammenheng til at nestleder/leder for Murmansk UGMS (Murmanskavdelingen av Roshydromet), som er russisk overvåkingsmyndighet,

deltok og satt i styringsgruppen for både det første Pasvikprogrammet og dernest i TEC. Det kommer også frem i sluttrapporten.

Basert på de offisielle russiske dataene viser Roshydromet og Murmansk UGMS til at Pasvikelva karakteriseres som fra «betinget rent» til «svakt forurenset», noe som vitner om en stabilt gunstig tilstand.

Tungmetaller i fisk

Akvaplan-niva viser i intervju til at det i forbindelse med Pasvikprogrammet ble tatt prøver av fisk i Pasvikvassdraget. På lik linje med i vannkvaliteten vises gruve- og metallindustriens miljøpåvirkninger i organismene i Pasvikelva. Påvirkningene er mest synlige i de delene av vassdraget som er nærmest smelteverkene, som for eksempel i sideinnsjøen til Pasvikelva, Kuetsjarvi, på russisk side av grensen. Tungmetallene samler seg opp i fiskens organer og kan forårsake skader som kan gi avvik i forplantningsorganene, nyrestein og andre unaturlige endringer.

Akvaplan-niva og rapportene fra Pasvikprogrammet viser til at tungmetallkonsentrasjonene avtar lenger vekk fra smelteverkene, i Pasvikelvas nedre deler, og at mengden observerte unaturlige endringer hos fiskene går ned. Forurensningsvirkningene er heller ikke så synlige i de øvre delene av elven, som mottar forurensningen via luft og nedbør.

Fiske har sterke tradisjoner i området, til både eget livsopphold, rekreasjon og næring. Årlig fangst har i de siste tiårene vært 200–600 tonn. Det er lite kunnskap om hvordan de stedvis observerte høye tungmetallkonsentrasjonene og konsentrasjonene av organiske miljøgifter i fisk påvirker menneskets helse. Så langt har ingen undersøkelser vist at konsentrasjonene av langsomt nedbrytbare organiske miljøgifter (såkalte persistente organiske miljøgifter) i grenseområdene overstiger de maksimalt tillatte grenseverdiene som er fastsatt for fisk som brukes til menneskeføde.

Vannkraftverkene i Pasvikelva påvirker også fiskebestandene. Demninger gjør det vanskelig for fisken å vandre og har omformet elven til en lang rekke innsjøer og reguleringsbassenger etter hverandre. Dette har forringet og redusert sentrale gyteplasser, oppvekststeder for yngel og beiteområder for eksempelvis ørret. Antallet ørret har gått ned i takt med at antallet typiske innsjøfisk (sik, abbor, gjedde) har gått opp.

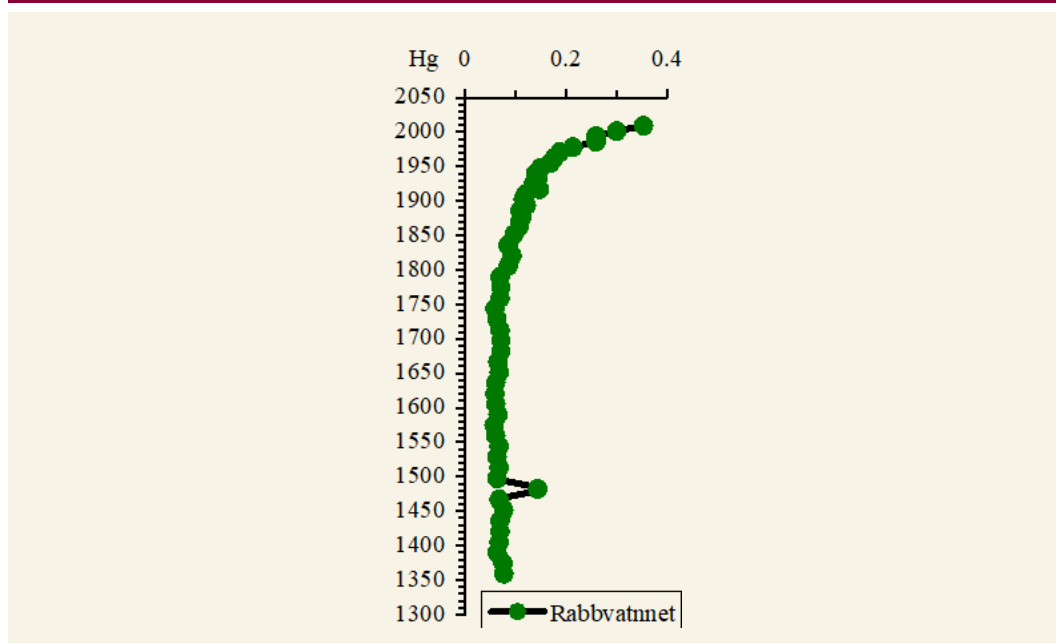
5.1.7 Overvåkning av små innsjøer

Akvaplan-niva viser i intervju til at hovedformålet med dette temaet i Pasvikprogrammet var å finne innsjøer som egner seg til langtidsovervåking av forurensning og klimaendringer. Man inkluderte noen av overvåkningsparameterne som er sentrale i EUs vanndirektiv og i den norske vannforskriften, blant annet vannkjemi, sedimenter fra bunnen, og biologien i innsjøen. Sedimentprøver fra innsjøene utgjør et historisk arkiv fordi det avsettes noe sedimenter på bunnen hvert år. På norsk side ble de fleste prøvene tatt i områder nord-øst for Kirkenes, ved Jarfjord. På grunn av vindretningen vil en stor del av utslippene fra Nikel havne der.

Resultater fra Pasvikprogrammet, Arktisk råds overvåkingsprogram, AMAP, nasjonale undersøkelser og forskningsprosjekter viser ifølge Akvaplan-niva og oppsummeringsrapportene fra Pasvikprogrammet at konsentrasjonen av tungmetallene nikkel og kobber i vann og innsjøer er høyere jo nærmere smelteverkene i Nikel og Zapoljarnyj man kommer. Konsentrasjonen av nikkel og kobber i vann har økt i Jarfjord og i Petsjenga siden 2004. Økningen er også påvist i bunnsedimenter. Dette er sammenfallende med NILUs målinger av tungmetaller i luften.

Forekomsten av kvikksølv i bunnsedimenter kan dateres flere hundre år tilbake. Kvikksølvinnholdet i innsjøer i grenseområdene var stabilt fra middelalderen og fram til rundt 1900. Siden da har innholdet økt både i norske, russiske og finske innsjøer. Det finnes data fra Rabbvatnet helt fra 1350, jf. Figur 7. Kvikksølvforurensningen i området i tiden fram til nikkilverkene på Kola ble etablert rundt 1950, vil i all hovedsak være langtransportert, for det er ikke andre forurensningskilder i nærheten. Langs Pasvikvassdraget er det ingen større industribedrifter på norsk side, men det er en del utslipp av næringssalter fra landbruk. Sydvaranger Gruve i Kirkenes slapp ut betydelige mengder med dioksider på 1970- og 1980-tallet, da de brukte sjøvann til nedkjøling. Det er ikke slike utslipp lenger, og dioksinnivåene ble overvåket fram til om lag 2005. Nivåene i fisk i innsjøer rundt Kirkenes var da forhøyet, men nivåene er nå på vei nedover.

Figur 7 Kvikksølv i innsjøsedimenter fra grenseområdene, 1350–2015



Kilde: Akvaplan-niva, presentasjon under intervju 2017. Jmfør *Environmental Challenges in the Joint Border Area of Norway, Finland and Russia*, Centre for Economic Development, Transport and the Environment, Report 41/2015.

I intervju opplyser Akvaplan-niva at de er sikre på at det er en sammenheng mellom kvikksølvforurensningen i området og smelteverkene i Nikel og Zapoljarnyj. Smelteverkene og Nikel by slipper ut tungmetaller til luften og også rett ut i elven. Det er mulig å spore kvikksølvkilden ved å se på isotoper, men det ble ikke gjort i TEC.

5.1.8 Oppfølgingen av kunnskapen generert gjennom Pasvikprogrammene

Pasvikprogrammet ble avsluttet i 2015. Gjennom programmet ble det skaffet til veie mye kunnskap om miljøtilstanden i grenseområdene. Forskerne som gjennomførte programmet, la også fram et forslag til et opplegg for harmonisert framtidig miljøovervåking i grenseområdene i Norge, Finland og Russland. Dette opplegget ville gi informasjon om miljøtilstanden i grenseområdene som ikke blir fanget opp i dagens nasjonale overvåking.

Ifølge miljøkommisjonens arbeidsprogram for 2016–2018 skal Pasvikprogrammet følges opp gjennom å iverksette et tilpasset miljøovervåkingsprogram i Pasvikvassdraget, inkludert nedbørsfeltet og små innsjøer i grenseområdet. Klima- og miljødepartementet bekrefter i intervju at de fortsatt har som mål å etablere den

harmoniserte miljøovervåkingen i tråd med anbefalingene i Pasvikprogrammet. Departementet mener det er viktig å få til harmonisert overvåking blant grensestatene i området. Fylkesmannen i Finnmark viser også til at målet er å få gjennomført all overvåkingen som ble foreslått gjennom Pasvikprogrammet, men at det er vanskelig å sikre kontinuerlig finansiering til all ønskelig overvåking i alle de tre landene over tid, også fra norske myndigheter.

Fylkesmannen i Finnmark viser til at selv om det er bra å ha lange tidsserier fra overvåking, er det også viktig å følge opp nærmere der det er problemer. Det gjør man på norsk side ved å særlig overvåke tungmetallnivåene. Det tas vannkjemiprøver i elven hvert år og annethvert år i småsjøene i grenseområdene. Dermed er det etablert et minimumsprogram for vann på norsk side med tanke på overvåkingsopplegget som ble foreslått gjennom Pasvikprogrammet. Denne overvåkingen dekker det viktigste behovet. Etter Fylkesmannen i Finnmarks vurdering er vannovervåkingen på norsk side på et akseptabelt nivå gjennom basisovervåkingen og tiltaksovervåkingen som gjennomføres i henhold til kravene i vannforskriften, og overvåkingen som gjennomføres for å få oversikt over påvirkningen utslippene fra russisk industri har på norsk side. Det er imidlertid nødvendig med norsk-russisk-finsk samarbeid for å få gode overvåkingsdata fra hele nedbørsfeltet til Pasvikvassdraget.

Fylkesmannen i Finnmark vektlegger også overvåkingen av det terrestriske miljøet. I en rapport fra 2017 som ble skrevet på oppdrag fra Fylkesmannen for å gi en oppsummering av den eksisterende kunnskapen om den terrestriske overvåkingen, ble det pekt på at det ikke eksisterer noen overordnet plan som koordinerer og prioriterer kunnskapsbehovet for natur og miljø i grenseområdene. Rapporten viser til hvor viktig det er å tenke langsiktig. Det har for eksempel blitt gjort regelmessige moseundersøkelser siden 1980. Skogovervåkingen har imidlertid ikke blitt gjennomført siden 2003–2006, som en del av Pasvikprogrammet. Fylkesmannen viser til at det i 2008 ble utarbeidet en veileder for overvåking i Pasvik, som også omfatter terrestrisk miljø. Fylkesmannen viser til at planen er å bruke rapporten fra 2017 til å utarbeide et forslag til et terrestrisk overvåkingsprogram. Dette vil blant annet fastsette frekvensen for de ulike aktivitetene og prioritere de viktigste parameterne. Deretter må man søke midler til overvåkingen.

5.1.9 Mat- og helsesikkerhet i grenseområdene

Med bakgrunn i forurensningssituasjonen i grenseområdet viser arbeidsprogrammet for 2013–2015 og det tilhørende Pasvikprogrammet til at Norge og Russland skulle samarbeide om å skaffe bedre oversikt over matsikkerheten til lokalt høstet mat og helsen til befolkningen i området. Ett av målene i arbeidsprogrammet for 2016–2018 er å iverksette et tilpasset overvåkingsprogram for dette.

Fylkesmannen i Finnmark viser i intervju til at det imidlertid var vanskelig å samle interesse fra alle parter under miljøkommisjonen til å gjennomføre dette prosjektet. I stedet utarbeidet Framsenteret/NILU et prosjekt sammen med finske og russiske partnere. I dette mat- og helseprosjektet ble aktivitetene samordnet med det øvrige Pasvikprogrammet (TEC), slik at prøver til begge prosjektene ble tatt i det samme feltarbeidet.

Hovedformålet med mat- og helseprosjektet var å undersøke miljøgifter i mat fra naturen i grenseområdene, som fisk, rein, bær og sopp. I prosjektet ble det også vurdert hvilken effekt nivået av miljøgifter hadde på menneskers helse. På russisk side samarbeidet Framsenteret med Murmansk oblast ved fødselsregisteret og INEP Apatity (*Institute of the Industrial Ecology Problems of the North of the Kola Science Center of the Russian Academy of Sciences*).

Mattilsynet, som er ansvarlig myndighet for matsikkerhet i Norge, har ikke deltatt i mat- og helseprosjektet, men har fått resultatene fra det avsluttede mat- og helseprosjektet. Vitenskapskomiteen for mat og miljø utarbeider risikovurderinger, og Mattilsynet utarbeider kostholdsråd på bakgrunn av dette. Ifølge Fylkesmannen er det viktig at rådene som gis til lokalbefolkningen, er godt faglig fundert, for ikke å skremme unødig. Samtidig er det viktig å ta prøver av bær, fisk og vilt med jevne mellomrom.

Av Fylkesmannen i Finnmarks oppsummering av funnene i undersøkelsene går det fram at det på norsk side ble tatt prøver av reinkjøtt i 2003, 2013 og i 2015. Det er imidlertid ikke fastsatt noen grenseverdi for dioksiner og PCB for reinkjøtt. I stedet brukes EUs grenseverdi for storfe og sau. Denne er satt til 4,5 pg TE/g fettvekt.⁶¹ Lever kan inneholde maksimum 12,0 pg TE/g fettvekt.

Middelverdien i 2003 fra prøver fra rein i Jarfjordområdet og Svanvik viste dioksinverdier på henholdsvis 10,4 og 33,4 pg TE/g fett. Dette lå altså over grenseverdiene som brukes for storfe. I 2011 var den totale middelverdien ca. 11 pg TE/g fettvekt. I 2015 ble middelverdien for de to områdene målt til henholdsvis 2,5 og 8,2 pg TE/g fett. Verdiene fra Svanvik og Jarfjord har derfor ofte vært over EUs grense for storfe. Ifølge forskerne som deltok i prosjektet, er det imidlertid ikke helt sammenlignbart, siden rein har et annet fordøyelsessystem enn storfe. Et annet aspekt er at folk spiser ulike mengder og deler av dyret. Å overskride den anbefalte mengden inntak av maten fører ikke nødvendigvis til forhøyet risiko for helseskade, og grensene gjelder inntak over lang tid. Høye dioksinverdier er også kjent fra Kola i Russland.

Andre matvarer, bær, sopp, fisk og elg

I mat- og helseprosjektet ble også andre matvarer undersøkt. Undersøkelser av metaller i bær viste igjen klart forhøyede verdier i prøver fra området nær Nikel/ Zapoljarnyj og Jarfjordfjellet (nedstrøms for den dominerende vindretningen). Ellers viser undersøkelsene høyere konsentrasjoner av kadmium, kobber, kobolt, arsen og bly i sopp enn i de andre matvarene. Sopp og bær hadde høyere nikkelnivåer enn fisk og vilt. På den annen side hadde fisk høyere konsentrasjoner av kvikksølv enn sopp.

Forskerne mente det var lite sannsynlig at de målte mengdene var helseskadelige, men at det burde gjøres en samlet vurdering av den totale miljøgiftbelastningen lokalbefolkningen utsettes for. Derfor burde det fastsettes grenseverdier for flere matvarer.

5.1.10 Oppdatering av flerbruksplanen for Pasvikvassdraget

I det grensenære samarbeidet inngår også arbeidet med å utvikle en flerbruksplan for Pasvikvassdraget. På lik linje med mye av det øvrige grensenære samarbeidet er flerbruksplanen et trilateralt prosjekt der også finske myndigheter deltar. I en overenskomst fra 1980 ble Norge og Finland enige om å opprette en norsk-finsk grensevassdragskommisjon. Kommisjonen startet opp arbeidet med en flerbruksplan i 1991, og siden vassdraget også har nedbørsfelt i Murmansk oblast, ble regionale russiske myndigheter også invitert til å delta i arbeidet. Den endelige flerbruksplanen for Pasvikvassdraget ble ferdigstilt i 1996. Planen gir beskrivelser av de felles naturområdene og gir felles anbefalinger til mål og tiltak for overvåking, vern, forvaltning og bruk av vassdraget. Det er også laget nasjonale anbefalinger til mål og tiltak.

I arbeidsprogrammene for både 2013–2015 og 2016–2018 er det enighet om å arbeide med å oppdatere flerbruksplanen for Pasvik. Gjennom god felles forvaltning er det overordnede målet med flerbruksplanen i størst mulig grad å bevare Pasvikelva og

61) TE = dioksintoksiske ekvivalenter. pg= pikogram = én billiondels gram.

sidevassdragene «som et rent, levende og mangfoldig natursystem i økologisk balanse». Planen viser til at Pasvikvassdraget er sterkt preget av vannreguleringene gjennom de sju kraftverkene, og at deler av elven er sterkt forurensset, hovedsakelig på grunn av smelteverkene på Kola og avløp fra Nikel. Fylkesmannen i Finnmark leder og koordinerer arbeidet med flerbruksplanen.

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark har Russland vært pådriver for å oppdatere flerbruksplanen. Prosjektet om å oppdatere flerbruksplanen var også med i arbeidsprogrammet for Barentssamarbeidet i perioden Russland ledet dette arbeidet (2014–2015).

Til tross for at det lenge har vært et mål å oppdatere flerbruksplanen, er dette ennå ikke blitt gjort. Ifølge Fylkesmannen i Finnmark er det flere årsaker til dette. Siden den første flerbruksplanen ble utarbeidet, har EUs vannrammedirektiv blitt innført. På bakgrunn av dette var Finlands holdning i utgangspunktet at de ønsket å utarbeide en vannforvaltningsplan i henhold til direktivet i stedet for å oppdatere flerbruksplanen. Dette er mindre naturlig for Russland, som ikke er forpliktet til å følge vannrammedirektivet slik Finland og Norge er. Finland og Norge har imidlertid etter hvert kommet fram til at kravene i vannrammedirektivet kan innarbeides i flerbruksplanen. Vannrammedirektivet legger også føringer for samarbeid med tredjeland der det er naturlig. Andre faktorer som har bidratt til at det har tatt tid å oppdatere flerbruksplanen, er frafall blant sentrale personer på russisk side innenfor et kort tidsrom, og at det har vært vanskelig å definere ansvarlig myndighet på russisk side.

Fylkesmannen i Finnmark viser til at partene fikk innvilget en søknad om midler til å oppdatere flerbruksplanen fra EU/Kolarctic i juni 2017. Planen fra 1996 besto av tre nasjonale planer med nasjonale mål og tiltak samt noen felles mål og tiltak. Målet denne gangen er å ha flere felles målsettinger og anbefalinger samt et felles tiltaksprogram.

Oppdateringen av flerbruksplanen vil ifølge Fylkesmannen i Finnmark være en prosess som sikrer medvirkning fra befolkningen, lokale myndigheter, vannkraftselskapene og industrien i grenseområdene. Fylkesmannen i Finnmark har lagt fram et forslag til en rekke tiltak og områder som det kan være relevant å ha med i planen. Et felles overvåkingsprogram etter anbefaling fra Pasvikprogrammet er ett av disse forslagene. Den endelige oversikten over tiltakene som bør være med i flerbruksplanen, vil imidlertid fastsettes i samarbeid med de andre partnerne.

Tidsrammen for prosjektet er 24 måneder. Fylkesmannen i Finnmark hadde regnet med å starte prosjektet høsten 2017, men dette kunne ikke gjøres før den russiske dumaen hadde godkjent Kolarctic-finansieringen, slik dumaen må gjøre for all EU-finansiering. Pasvik Zapovednik kunne ikke gjennomføre aktiviteter eller signere kontrakt med Fylkesmannen før Dumaen hadde signert. Klima- og miljødepartementet opplyser per oktober 2018 at ratifiseringen skjedde 3. august 2018.

Totalrammen for flerbruksplan-prosjektet er ca. 3,5 millioner kroner (404 168 euro). Kolarctic finansierer 50 prosent av dette. Norge, Finland og Russland må finansiere resten. Norges andel av det landene må betale selv utgjør ca. 700 000 kroner (40 prosent av de tre landenes nasjonale finansiering).

Betydningen av flerbruksplanen

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark var den opprinnelige flerbruksplanen for Pasvikvassdraget fra 1996 et viktig resultat tidlig i det bilaterale miljøsamarbeidet. Det var det første fellesproduktet, og det var positivt for samarbeidet som helhet.

Fylkesmannen i Finnmark mener at flerbruksplanen fra 1996 har vært nyttig på flere måter. Den førte til at myndighetene i de tre landene utarbeidet et felles kunnskapsgrunnlag og ble kjent med hverandre og med nasjonale regelverk og aktiviteter. Å bli bedre kjent med hverandres systemer og å ha et godt samarbeid om produktet var viktig for videreføringen av det grensenære samarbeidet. I tillegg til dette gir planen veiledning for vannmyndighetene i de tre landene. I Norge kan for eksempel Sør-Varanger kommune vise til planen når kommunen fatter vedtak som berører Pasvikområdet. Det har vært flerbruksplaner i de tre store grensevassdragene i Finnmark, Tana-, Neiden- og Pasvikvassdraget, og særlig i Tana har planen vært nyttig. Gitt den trilaterale konteksten har planen for Pasvikvassdraget ifølge Fylkesmannen i Finnmark sannsynligvis ikke hatt like stor direkte effekt, men den har bidratt til bevisstgjøring blant de ulike aktørene. Flerbruksplanen legger ikke noen føringer for nytt regelverk i landene, men er forankret i de regelverk som finnes.

5.1.11 Måloppnåelse i det grensenære samarbeidet – forurensningssituasjonen

Det grensenære samarbeidet er kjernen i det norsk-russiske miljøsamarbeidet. Gjennom årene har det blitt generert mye kunnskap om miljøtilstanden i grenseområdet. Mye av kunnskapen genereres gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet. Norske og russiske forskere er enige om nivåene på konsentrasjon av SO₂ og hvordan dette skal måles, men det er fortsatt ikke en tilsvarende enighet når det gjelder tungmetaller. Etter tretti års samarbeid er det heller ikke noen enighet om naturens tålegrense i grenseområdene for SO₂ og tungmetaller.

Siden 1980-tallet har SO₂-utslippene gått ned. Det skyldes i stor grad en endring i malmen som blir brukt i nikkelproduksjonen. Forekomsten av tungmetaller i luften har økt. Etter at russisk side avsto fra å benytte midlene fra Norge til å installere renseteknologi på anlegget i Nikel, har norske myndigheter ifølge Klima- og miljødepartementet ingen direkte virkemidler for å kunne bidra til å redusere utslippene fra Nikel-området, men det er dialog om dette på politisk nivå. Klima- og miljødepartementet viser til at det er Russlands ansvar å redusere utslippene fra virksomheter i Russland, og det ligger til russiske miljømyndigheter å pålegge selskapet å redusere utslippene.

5.2 Biologisk mangfold

Biologisk mangfold har vært et tema i miljøsamarbeidet siden samarbeidet ble innledet.⁶² En arbeidsgruppe for biologisk mangfold ble opprettet i 1997, men den ble nedlagt i 2002 da arbeidsformen under kommisjonen ble endret. Arbeidsgruppen ble gjenopprettet i 2016. Den ledes av Miljødirektoratet på norsk side og av naturressursministeriet på russisk side.

62) Hønneland og Rowe (2008) *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Rødlisten er en oversikt over arter som kan stå i fare for å dø ut i Norge. Den oppdateres omtrent hvert femte år og ble sist oppdatert i 2015. Artene på rødlisten er rangert i ulike kategorier. Hver kategori sier noe om hvor stor risiko det er for at artene vil forsvinne fra Norge.

Disse kategoriene er:

- kritisk truet (CR)
- sterkt truet (EN)
- sårbar (VU)
- nær truet (NT)
- datamangel (DD)
- regionalt utdødd/forsvunnet (RE)

Arter som er vurdert til de tre kategoriene kritisk truet, sterkt truet eller sårbar, omtales som truede og har høy til ekstremt høy risiko for å forsvinne fra norsk natur hvis forholdene de utsettes for, vedvarer.

Rødlisten er utarbeidet av Artsdatabanken i samarbeid med fageksperter ved vitenskapelige institusjoner og frittstående personer med faglig spisskompetanse. I tillegg til den norske rødlisten, finnes også nasjonale rødlistene i andre land. Russland har både en nasjonal rødliste og regionale rødlistene. Det finnes også en global rødliste som Den internasjonale naturvernunionen (IUCN) utarbeider i samarbeid med forskere fra en rekke land.

I utgangspunktet er alle pattedyr og fugler fredet i Norge, men myndighetene kan åpne for perioder med jakt. I tillegg er 63 arter av karplanter, moser og virvelløse dyr varig fredet i Norge. At en art er oppført på rødlisten, utløser ikke automatisk noen særlige beskyttelsestiltak, men det tas hensyn til rødlistestatusen når myndighetene vurderer tiltak. Da naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009 innførte den et nytt virkemiddel i form av bestemmelsen om «prioriterte arter». Gjennom forskrifter får prioriterte arter en særskilt beskyttelse. Når en art er vedtatt som prioritert art, er alt uttak og all skade eller ødeleggelse av arten forbudt. Vanligvis utarbeides det også handlingsplaner for disse artene som inneholder nærmere retningslinjer for forvaltning. Per juli 2018 har tretten arter fått status som prioriterte arter. Én av disse artene inngår i miljøsam arbeidet med Russland (dverggås). Et viktig tiltak for å beskytte truede arter, er å verne områdene de lever i. Klima- og miljødepartementet har også en egen tilskuddsordning for bevaring av truede arter.

Grunnlaget for samarbeidet på området er konvensjonen om biologisk mangfold, som både Norge og Russland har ratifisert, og som forplikter signatarlandene til å treffe tiltak for å stanse tapet av biologisk mangfold. I lys av dette er det overordnede målet for samarbeidet ifølge arbeidsprogrammene å redusere tapet av biologisk mangfold gjennom en klimatilpasset forvaltning. Miljøkommisjonens arbeid med biologisk mangfold følger to hovedspor: felles bestander av truede og sjeldne arter og viktige naturområder. Det bilaterale samarbeidet henger tett sammen med samarbeid innenfor andre fora, blant annet Barentssamarbeidet, Arktisk råd og internasjonalt isbjørnsamarbeid.

Når det gjelder sjeldne og truede arter, har Norge og Russland særlig samarbeidet om marine pattedyr (isbjørn og hvalross), sjøfugl, visse andre fugler (snøugle, stellerand og dverggås), og atlantisk laks. Disse artene er alle oppført på *Norsk rødliste for arter 2015*, som definerer arter som er utrydningstruet i Norge. Det har også vært samarbeidsprosjekter som dreier seg om vern av områder i Pasvik. Dette har også blitt fulgt opp innenfor området det grensenære samarbeidet på arbeidsprogrammet.



Merking av fugl på Varlam i Russland. Foto: Riksrevisjonen

Nedenfor følger en framstilling av aktiviteter og måloppnåelse innenfor utvalgte biologisk mangfold-prosjekter på arbeidsprogrammet for 2013–2015 og for 2016–2018. De utvalgte prosjektene er internasjonale avtaler om verneområder / Pasvik-Inari trilaterale park⁶³, marine pattedyr og isbjørn⁶⁴, sjeldne og truede arter⁶⁵, sjøfugl⁶⁶ og turisme på arktiske øyer⁶⁷.

5.2.1 Felles bestander av sjeldne og truede arter

Utforming av samarbeidet: valg av arter og aktiviteter

I samarbeidet er det først og fremst forskning, overvåking og utveksling av kunnskap om felles bestander som har vært prioritert. Klima- og miljødepartementet og underliggende etater understreker i intervju at kunnskap om arter og truslene mot dem er en forutsetning for å kunne bremse tapet av biologisk mangfold. Et grunnleggende prinsipp i norsk naturforvaltning er at den skal være kunnskapsbasert. Dette er en del av bakgrunnen for at overvåking og forskning er en viktig del av arbeidsprogrammet for miljøsamarbeidet. Overvåking innebærer å skaffe informasjon over tid om blant annet størrelsen på bestander, hekking og yngling, og bevegelsene til dyr og fugler. I Norge foregår overvåking av arter i hovedsak gjennom to spor. Det første sporet er å utarbeide handlingsplaner med bevaringstiltak for et begrenset antall sårbare og truede arter med hjemmel i naturmangfoldloven. Det andre sporet innebærer bestandsovervåking av alle truede arter gjennom Artsdatabankens arbeid med den norske rødlisten. Norsk polarinstitutt viser i intervju til at langsiktighet er svært viktig i overvåkingen av naturen i Arktis. Klima- og miljødepartementet viser til at brudd i overvåkingstrendene kan være uheldig fordi det svekker overvåkingens verdi som grunnlag for forskning og fordi det kan føre til at endringer over tid ikke blir oppdaget og dermed ikke kan følges opp med målrettede tiltak.

Klima- og miljødepartementet og underliggende etater oppgir at biologisk mangfold-prosjektene på arbeidsprogrammet omfatter relativt få arter i forhold til antallet arter det kunne vært nyttig å samarbeide om. I undersøkelsesperioden er det blitt samarbeidet om rundt tjue dyre- og fuglearter, med særlig tett samarbeid om fem av dem. Det totale

63) BIO-3 (2013–2015 og 2016–2018), DGS-4 (2013–2015) og DGS-3 (2016–2018).

64) BIO-6 (2013–2015), BIO-4 og BIO-5 (2016–2018).

65) BIO-4 (2013–2015) og BIO-2 (2016–2018). Rødlistesamarbeid inngikk her i perioden 2013–2015.

66) BIO-1 (2013–2015) og BIO-7 (2016–2018).

67) BIO-8 (2013–2015) og BIO-6 (2016–18).

antallet truede arter i grenseområdene er imidlertid høyt. Rundt 270 arter i Finnmark og på Svalbard er kategorisert som truet på den norske rødlisten. Rundt 50 av disse er pattedyr og fugler. En del av disse artene er felles bestander med Russland. At bestandene er felles innebærer at dyrene og fuglene har sine leveområder i begge land og beveger seg over grensen. Ifølge Klima- og miljødepartementet og underliggende etater er det verken hensiktsmessig eller mulig å overvåke alle bestander fordi det er praktisk krevende å gjennomføre undersøkelser i arktiske områder, og fordi ressursene er begrenset. Arbeidet må konsentreres om noen sentrale arter. Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at en generell utfordring er at det ikke gis trygg og langsiktig grunnfinansiering til overvåking som kan sikre tilgang på data over flere år. Instituttet bruker årlig rundt 35 millioner kroner på overvåking. Av dette kommer 8 millioner kroner fra faste midler, mens de øvrige midlene er søkte om fra ulike kilder.

Ifølge Klima- og miljødepartementet har man i det bilaterale samarbeidet valgt å samarbeide om noen få truede arter som har felles bestander og som myndighetene i begge land anser som viktige. Da det første arbeidsprogrammet for miljøsamarbeidet ble utarbeidet i 1992, tok norske og russiske miljømyndigheter utgangspunkt i felles arter som forskere i begge land hadde overvåket over lang tid. Mange av artene som er tatt med i arbeidsprogrammet er også dekket av internasjonalt samarbeid, og aktivitetene i det bilaterale samarbeidet kan bidra til å nå internasjonale mål. Dette gjelder for eksempel isbjørn. Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet opplyser i intervju at de forsøker å arbeide med ulike problemstillinger i de foraene der de passer best – det bilaterale miljøsamarbeidet eller innenfor multilaterale samarbeid. Ved utvelgelsen av prosjekter har departementet og direktoratet også lagt vekt på om de norske aktørene har gode samarbeidspartnere på russisk side. Miljødirektoratet viser til at prosjektene ofte viderefører allerede etablert samarbeid med russiske partnere, siden dette tar tid å bygge opp. Ressurssituasjonen i direktoratet og ved Norsk polarinstitutt inngår også i vurderingen, siden disse må ha kapasitet og kompetanse til å gjennomføre prosjektene. Politiske prioriteringer vil til en viss grad også ligge til grunn for forslagene til aktiviteter.

Det russiske naturressursministeriet bekrefter i intervju at artene det er valgt å samarbeide om, er felles sjeldne og truede arter av særlig økologisk betydning. Ministeriet viser også til at de klimatiske forholdene og utilgjengeligheten til den russiske delen av Arktis gjør at forskning i disse områdene medfører betydelige kostnader.

Miljødirektoratet oppgir i intervju at det er store kunnskapshull for de truede artene Norge og Russland ikke samarbeider om i særlig grad. Dette gjelder for eksempel hval- og selarter, planter på land og i havet og insekter. Kunnskapen om disse artene er ifølge direktoratet spredt og litt tilfeldig. I forbindelse med utarbeidelsen av arbeidsprogrammet for 2016–2018 laget Miljødirektoratet en liste over felles arter som det kunne være særlig nyttig å utvide samarbeidet med: steinkobbe og sju fuglearter.⁶⁸ Direktoratet understreker at disse artene kun utgjør noen få av de truede og sårbare artene som lever i begge landene, men som ikke inngår direkte i det bilaterale miljøsamarbeidet. Norsk polarinstitutt oppgir i intervju at det ville være særlig nyttig med norsk-russisk samarbeid om ringsel, storkobbe og hvithval. På møtet i arbeidsgruppen for biologisk mangfold i november 2016 diskuterte partene mulighetene for flere prosjekter om marine pattedyr. Prosjekter som ble diskutert angikk storkobbe, kartlegging av leveområdene til ringsel, samt et overvåkingsprogram for hval- og selarter som lever tett på is. Gruppen har foreløpig ikke gått videre med

68) Dobbeltbekasin, jaktfalk, hubro, lappfiskand, svarthalespove, lappugle og gulneblom.

disse ideene. Miljødirektoratet viser i intervju til at det er begrenset hva man kan oppnå med de ressursene som er tilgjengelige, og at man må gjøre prioriteringer.

Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at det samordner og vurderer forslag til prosjekter som ekspertene i underliggende etater og miljøkommisjonens undergrupper utarbeider. Før man eventuelt kan utvide samarbeidet til å omfatte flere arter, må arbeidsgruppene utrede dette. Finansiering må også skaffes til veie. Det russiske forskningsinstituttet VNI Ekologia bekrefter også i intervju at antallet arter det er reelt samarbeid om, er lite. Ifølge instituttet har dette hovedsakelig økonomiske årsaker. Instituttet understreker imidlertid at samarbeidet om de utvalgte artene er av stor betydning, siden de spiller nøkkelroller i økosystemet.

Rødlistesamarbeid

Prosjekt BIO-4 (2013–2015) Bevaring av felles bestander av sjeldne og truede arter			
Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter (2013–2015)	Viktigste resultater (2013–2015)	Brukte midler på norsk side (2013–2015)
• rødlistesamarbeid • identifisere og kartlegge rødlistearter i Barentsregionen • utvikle handlingsplaner	• møter mellom forskere for å sammenligne nasjonale rødlister og velge ut arter • utarbeidet omforente beskrivelser av de utvalgte artene	• faktaark om 21 felles rødlistede arter utarbeidet og offentliggjort på Barentsportal.com	727 000 kroner

En del av prosjektet BIO-4 (2013–2015) var et samarbeid mellom Russland, Norge og Finland om arter som er oppført på rødlistene i disse landene. Ifølge arbeidsprogrammet skulle prosjektet innebære identifisering og kartlegging av rødlistearter i Barentsregionen, samt å utvikle handlingsplaner. At Finland skulle delta i prosjektet, var ikke nevnt i arbeidsprogrammet, men framgår av prosjektdokumentasjonen.

Ifølge Miljødirektoratet var planen at forskere fra de tre landene først skulle gjøre et utvalg av sentrale felles arter som lever i Barentsregionen, og som står på de tre landenes egne rødlister. Deretter skulle forskerne utarbeide omforente faglige beskrivelser av disse artene på bakgrunn av informasjon som allerede var tilgjengelig i de ulike landene. Til slutt skulle forskerne utarbeide forslag til felles norsk-russisk-finske handlingsplaner for artene. Hva disse handlingsplanene skulle inneholde, er ikke nærmere beskrevet i arbeidsprogrammene. I prosjektet var det aldri planlagt å samkjøre prosessene for utarbeidelse av rødlister i Norge, Russland og Finland, da dette er nasjonale prosesser som foregår i henhold til hvert lands regelverk.

Det lyktes ikke å gjennomføre alle aktivitetene fullt ut. Forskere fra de tre landene møttes flere ganger og sammenlignet norske, russiske og finske rødlister. De kom fram til et utvalg på 26 felles truede fugle- og pattedyrarter. Arter kan ha ulik status på rødlistene i forskjellige land, og dette var til dels også tilfelle her. Det videre arbeidet besto i å utarbeide faktaark for 21 av artene.⁶⁹ Disse gir en omforent beskrivelse av artens utbredelse og egenskaper og inneholder også informasjon om trusler og behov for bevaringstiltak. Hvor utfyllende beskrivelsene av de foreslåtte bevaringstiltakene er, varierer. For eksempel har beskrivelsen av anbefalte tiltak for sjøorre kun en henvisning til at det finnes en internasjonal handlingsplan for arten, mens

69) Disse er: bergand, dobbeltbekkasin, fiskeørn, fjellerke, grønlandshval, gulnebbblom, havelle, hubro, hvalross, ismåke, jaktfalk, jerv, kongeørn, lappfiskand, lappugle, reinsdyr, sjøorre, snøugle, stellerand, svarthalespove, ulv.

beskrivelsene av tiltak for grønlandshval er noe mer utfyllende, som at seismiske undersøkelser og aktiviteter som lager lyd, bør begrenses i det nordlige Barentshavet. Faktaarkene er offentliggjort på Barentsportalene.⁷⁰

Partene utarbeidet ikke handlingsplaner for artene. Miljødirektoratet opplyser i intervju at det er fornøyd med resultatet av prosjektet, selv om det viste seg at det opprinnelige ambisjonsnivået nok var for høyt. Ifølge direktoratet var det krevende bare å utpeke artene og utveksle informasjon om disse. Partene nådde ikke det planlagte steget med å utarbeide handlingsplaner for artene.

Ifølge direktoratet har det vist seg å være ressurskrevende å utarbeide forslag til bevaringstiltak for felles truede arter. I en del tilfeller er det også begrenset hvilken effekt disse tiltakene kan ha, gitt at klimaendringer er den største trusselen for mange arter i Barentsregionen. Ved utarbeidelsen av arbeidsprogrammet for 2016–2018 ønsket miljøkommisjonen i tillegg å redusere antallet prosjekter, og da falt rødlistesamarbeidet bort. Prosjektet var ifølge Miljødirektoratet et eksempel på at det ikke alltid er mulig å vite på forhånd om planlagte aktiviteter lar seg gjennomføre i praksis.

Miljødirektoratet var ansvarlig for prosjektet på norsk side, og er godt kjent med aktivitetene og resultatene. Klima- og miljødepartementet ble også informert om at faktaarkene ble utarbeidet. Referatene fra miljøkommisjonsmøtene i 2015 og 2017 tyder ikke på at prosjektet ble særskilt diskutert der. Det er ikke dokumentert på hvilken måte myndighetene i Norge og Russland har gjort bruk av resultatene av prosjektet. Prosjektets viktigste bidrag til det overordnede formålet om å bevare sjeldne og truede arter ser ut til å være at forskere fra de tre landene utvekslet erfaringer, opprettholdt kontakt og kom fram til en omforent beskrivelse av bestandsstatus og tiltak som kan bidra til å gi artene bedre levevilkår for artene. Den viktigste formidlingskanalen for faktaarkene er Barentsportal. Norske myndigheter har imidlertid ikke utfyllende kunnskap om hvem som leser informasjonen der.

En lignende aktivitet ble gjennomført i samarbeidet om Pasvik-Inari trilaterale park under det grensenære samarbeidet på arbeidsprogrammet, som Fylkesmannen i Finnmark har ansvaret for. Denne aktiviteten innebar at det ble sammenstilt en oversikt over 17 sjeldne og truede arter i den grenseoverskridende norsk-russisk-finske nasjonalparken, basert på rødlistene i de tre landene. Oversikten ble presentert i en brosjyre som blant annet ble delt ut til skoler. Fylkesmannen i Finnmark opplyser i intervju at denne aktiviteten ikke hadde sammenheng med rødlistearbeidet i prosjektet BIO-4 på arbeidsprogrammet. Fire av artene som er beskrevet, er de samme i begge oversiktene.

I fravær av omforente norsk-russisk-finske handlingsplaner for de utvalgte artene forvaltes de i henhold til nasjonal lovgivning. Noen av artene er også omfattet av et bredere internasjonalt samarbeid. I utgangspunktet er alle de 21 artene fredet i Norge, men det kan gis tillatelse til jakt i visse tilfeller.

70) Barentsportal – www.barentsportal.com/barentsportal/index.php/en/more/barents-sea-region-red-listed-species.

Marine pattedyr

Prosjektene BIO-6 (2013–2015), BIO-4 og BIO-5 (2016–2018) Marine pattedyr i Barentsregionen, isbjørn

Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter (2013–2017)	Viktigste resultater (2013–2017)	Brukte midler på norsk side (2013–2017)
- samarbeid om kunnskapsinnhenting og forvaltningstiltak knyttet til fellesbestander av truede og sårbare arter - særskilt vekt på isbjørn og hvalross - samarbeid om nasjonale handlingsplaner og arbeidet innenfor parts-samarbeidet for isbjørn	- telling av isbjørn i norske områder i 2015 - forskningsprosjekter om isbjørn gjennomført av Norsk polarinstitutt (hiplasseringer, miljøgifter) - norsk-russiske studier av hvalross - telling av grønlandshval, narhval og hvithval i norske områder i 2015 - sporing og genetiske undersøkelser av grønlandshval	- norsk-russisk intensjonsavtale og arbeidsgruppe for isbjørn - oppdatert bestandsanslag for isbjørn, fra norske områder - forslag til bevaringstiltak for hvalross utarbeidet i Russland - forskningen viser at hvalrossbestanden i Petsjora-havet er en genetisk særegen underbestand - det første velfunderte bestandsanslaget for grønlandshval og narhval i isdekte farvann nord for Svalbard	rundt 5,3 millioner kroner

Rundt 25 marine pattedyrarter oppholder seg i Barentshavet hele eller deler av året.⁷¹ Flere av artene har felles bestander, som beveger seg mellom norske og russiske områder. I miljøsam arbeidet har Norge og Russland samarbeidet om isbjørn og hvalross, og i mindre grad hval. Prosjektene BIO-6 på arbeidsprogrammet for perioden 2013–2015, og BIO-4 og BIO-5 i 2016–2018 har handlet om marine pattedyr. Formålet med disse prosjektene er ifølge arbeidsprogrammene å samarbeide om kunnskapsinnhenting og forvaltningstiltak. I praksis har kunnskapsinnhenting vært høyest prioritert.

Isbjørn

Isbjørnen i Norge tilhører den såkalte Barentshavbestanden, som beveger seg over havisen mellom Svalbard og Frans Josefs land i Russland. Bestanden har status som sårbar på den norske rødlisten. Isbjørnen ble fredet gjennom den internasjonale isbjørnavtalen fra 1973. Norge og Russland har samarbeidet om isbjørnforskning siden da. Ifølge Klima- og miljødepartementet er overvåkingen av den norsk-russiske isbjørnbestanden også viktig for den internasjonale kunnskapen om isbjørn. Miljødirektoratet opplyser i intervju at Norge generelt ønsker å styrke samarbeidet med Russland om isbjørn.

En felles telling av den norsk-russiske isbjørnbestanden var planlagt gjennomført sommeren 2015. En tilsvarende telling ble gjennomført i 2004 og ga ifølge Norsk polarinstitutt viktig kunnskap. Ifølge instituttet er det nødvendig med telling i hele utbredelsesområdet (fra Svalbard til russiske områder ved Frans Josefs land) for å kunne gjøre et pålitelig anslag av størrelsen på bestanden som helhet. Klima- og miljødepartementet satte av 10 millioner kroner av egne midler til tellingen i 2015. Tøktet ble altså ikke finansiert med midler fra miljøsam arbeidet som sådan. Norske og russiske myndigheter signerte i februar 2015 i tillegg en intensjonsavtale om

71) Isbjørn, seler, hvalross, hvaler, delfiner, jf. Korneev m.fl. (2015).

overvåking av isbjørn. Et av formålene med avtalen var å legge til rette for den felles tellingen.

Norsk polarinstitutt var ansvarlig for tellingen på norsk side. Den skulle foregå i norske og russiske farvann ved hjelp av instituttets forskningsskip «Lance» og innleid helikopter. For å få adgang til russiske farvann må det søkes til russiske myndigheter. Norsk polarinstitutt hadde kontakt med sin russiske partner (nasjonalparken Russisk Arktis) i planleggingen av toktet. Ifølge instituttet sendte den russiske partneren inn søknaden med den etterspurte dokumentasjonen innen fristen, som var seks måneder før toktet skulle finne sted. To uker før tellingen skulle begynne fikk Klima- og miljødepartementet beskjed om at det ikke var gitt tillatelse til å gå inn i russiske farvann. Russiske myndigheter ga ingen begrunnelse og heller ikke noe offisielt svar. Norsk side bestemte seg for å gå videre med planene i norske farvann, uten å dekke russiske områder. Det ble brukt helikopter til å speide etter isbjørn fra luften etter en anerkjent metode. Det var den samme metoden som ble brukt ved den norsk-russiske isbjørntelling i 2004. Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at den russiske siden informerte om at de planla å gjennomføre en tilsvarende telling på russisk side av grensen, slik at det opprinnelige målet for toktet kunne nås. Dette er per mai 2018 imidlertid ikke blitt gjort. Norsk polarinstitutt gjennomførte tellingen som planlagt i norske farvann sommeren 2015.

Telling i norske farvann ga ifølge Norsk polarinstitutt verdifull informasjon om isbjørnen. Uten data fra russiske områder er bestandsanslaget ifølge instituttet imidlertid usikkert, og man kan ikke med visshet si om bestanden øker eller er stabil. Resultatene fra de norske områdene er ikke nødvendigvis representative for hele utbredelsesområdet. På bakgrunn av tellingen i Norge er det imidlertid sannsynlig at fellesbestanden ikke har gått ned siden 2004. Antallet isbjørner i norske områder ble anslått til 1000. Av disse befinner 200–250 seg fast på Svalbard. Norsk polarinstitutt forventer likevel en nedgang i bestanden på sikt fordi havisen i Barentshavet, som isbjørnen er avhengig av, minker.

Norsk polarinstitutt viser i intervju til at landene i Arktisk råd, ved utenriksministrene, signerte en juridisk bindende avtale om forskningssamarbeid i mai 2017. Avtalen har som formål å styrke samarbeidet mellom landene, og trådte i kraft i mai 2018.⁷² Den nevner særskilt at landene skal legge til rette for at partnere får nødvendig tilgang til hverandres territorium til forskningsformål.⁷³ Ifølge Norsk polarinstitutt kan avtalen forhåpentligvis føre til forenklede prosesser for å gjennomføre fellestokt på begge sider av grensen.

Det russiske naturressursministeriet bekrefter i intervju at det i 2015 dessverre ikke var mulig å gjennomføre den felles tellingen som beskrevet i intensjonsavtalen. Ministeriet opplyser at samordning mellom ulike instanser i Russland ved lignende forskningsprosjekter med utenlandsk deltakelse har tatt lang tid, og at det har vært prosessuelle problemer. Ministeriet mener likevel at det fortsatt er behov for samarbeid om dette spørsmålet. Dersom det blir bestemt at det igjen skal gjennomføres en felles undersøkelse av isbjørnbestanden, planlegger ministeriet å utrede spørsmålet om finansiering, blant annet ved å undersøke mulighetene for å skaffe midler fra olje- og gasselskaper. Disse har programmer for å bevare det biologiske mangfoldet i Arktis.

Selv om det ikke lyktes å gjennomføre den felles tellingen i 2015, har norsk og russisk side i løpet av undersøkelsesperioden lagt et grunnlag for tettere samarbeid om

72) Arktisk råd (2018). *Scientific Cooperation Agreement enters into force* – <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work/2/8-news-and-events/488-science-agreement-entry-into-force> [hentdato 15.8.18].

73) *Agreement on enhancing international Arctic scientific cooperation*, 2017. Avtalens artikkel fem og seks viser til tilgang til hverandres områder. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> [hentdato 15.8.18].

isbjørn. Intensjonsavtalen ble diskutert på miljøkommisjonsmøtet i 2015. I tråd med denne ble det opprettet en norsk-russisk arbeidsgruppe for isbjørn. Et av formålene med gruppen er å fremme bilaterale aktiviteter som støtter opp under det nasjonale isbjørnarbeidet i begge land, og også den internasjonale handlingsplanen for isbjørn som ble undertegnet i 2015. Et tettere samarbeid med Russland på isbjørnområdet er også i tråd med den norske handlingsplanen for isbjørn som Miljødirektoratet utarbeidet i 2013. Planen beskriver trusler mot isbjørnen og hvilke tiltak Miljødirektoratet mener må til for å bevare en levedyktig bestand rundt Svalbard. Planen understreker at samarbeid med Russland og de andre isbjørnnasjonene er viktig. Da klimaendringer utgjør en betydelig trussel mot isbjørnen, er det begrenset hva enkeltland kan gjøre for å beskytte den.

Norge deltar aktivt i samarbeidet under den internasjonale isbjørnavtalen. Per august 2018 har det imidlertid bare blitt holdt ett møte i den norsk-russiske isbjørngruppen siden denne ble opprettet i 2015. Dette møtet ble holdt i Trondheim i november 2016. Det planlagte årlige møtet i gruppen i 2017 ble ikke holdt, selv om norsk side flere ganger tok initiativ til dette. En arbeidsplan for gruppen er heller ikke vedtatt, selv om gruppen diskuterte mulige aktiviteter på det første møtet. Miljødirektoratet opplyser i intervju at kontaktpersonen for isbjørnarbeidet på russisk side ble skiftet i 2017, og at det har skapt vansker for kontakten.

I 2017 fikk Miljødirektoratet og Norsk polarinstitutt midler over det bilaterale miljøsamarbeidets budsjett til å gjennomføre fire forskningsprosjekter om isbjørn. To av prosjektene dreier seg om å analysere miljøgifter i isbjørn. Det ene gjennomføres innenfor havmiljøsamarbeidet og skal brukes til å videreutvikle indikatorer for felles overvåking av økosystemet i Barentshavet. De to andre prosjektene dreier seg om henholdsvis satellittsporing av isbjørn og å utarbeide modeller for å finne gunstige områder for isbjørnhi på Svalbard og Frans Josefs land. Prosjektene har ingen russisk deltakelse, men gjennomføres til dels i samarbeid med universiteter fra andre land. Den norsk-russiske isbjørngruppen har imidlertid etterspurt mer kunnskap på disse områdene. Prosjektene er per juli 2018 ikke avsluttet.

Norsk polarinstitutt driver også forskning på isbjørn uavhengig av det bilaterale miljøsamarbeidet. Blant annet inngår isbjørn i polarinstituttets overvåkingsprogram, og data rapporteres i det statlige overvåkingssystemet *Miljøovervåking Svalbard og Jan Mayen* (MOSJ). Instituttet gjennomfører et årlig isbjørntokt i Barentshavet, hvor forskere tar prøver og setter på sporingsutstyr. Isbjørnprosjektene som instituttet fikk midler til gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet i 2017 omfatter å analysere data som blir samlet inn gjennom disse allerede pågående aktivitetene.

Det russiske naturressursministeriet og forskningsinstituttet VNI Ekologia viser i intervju til at det også i Russland drives forskning på isbjørn uavhengig av det bilaterale miljøsamarbeidet. Dette omfatter blant annet satellittsporing, hiundersøkelser og undersøkelser av hvilke konsekvenser forurensning har for isbjørnbestanden. I 2012–2017 ble det gjennomført tiltak for å redusere miljøskader knyttet til tidligere aktiviteter på Novaja Semlja og Frans Josefs land. Disse tiltakene hadde ifølge ministeriet også en positiv innvirkning på økosystemet i isbjørnens leveområde. Miljødirektoratet opplyser i intervju at norske myndigheter ønsker å lære mer om resultatene av kunnskap som genereres i Russland, for eksempel fra nasjonal isbjørnforskning.

Ifølge arbeidsprogrammene skal Norge og Russland samarbeide om forvaltning av isbjørn, i tillegg til forskning og overvåking. Det er ikke nærmere definert i arbeidsprogrammet hva som ligger i dette. Det er ikke innført felles forvaltningstiltak for

isbjørn. Klima- og miljødepartementet opplyser at samarbeid om forvaltning i denne sammenhengen betyr å utveksle erfaringer om og synspunkter på forvaltningen av isbjørnen. Det er ikke et mål å gjennomføre felles forvaltning som sådan, da hvert land gjennomfører sin forvaltning. Hva slags tiltak som kan være relevante er det ifølge departementet imidlertid nyttig å utveksle informasjon om. Dette ble gjort på møtet i den norsk-russiske isbjørngruppen i 2016. De fleste av de mulige aktivitetene som ble diskutert på møtet i den norsk-russiske isbjørngruppen i 2016 dreier seg om forskning, men en foreslått aktivitet var å arrangere et seminar om kontakt mellom isbjørn og menneske.

Hvalross

Norsk polarinstitutt har over flere år samarbeidet med russiske forskere om studier av hvalross i Barentshavet. Prosjektet på det bilaterale arbeidsprogrammet innebærer genetiske undersøkelser, kartlegging av miljøgifter og helsetilstand hos hvalross og spore enkeltdyrs bevegelser. Det er gjort feltarbeid på Svalbard og i Petsjora-havet, som ligger i Russland, sør for Frans Josefs land. Hvalrossen i Barentshavet har status som sårbar på den norske rødlisten, og står også på rødlisten i Russland.⁷⁴

Prosjektet fikk midler gjennom miljøsamarbeidet i årene 2013–2017⁷⁵. Prosjektet har på norsk side også fått midler fra andre kilder, først og fremst Norsk polarinstituttets eget budsjett.⁷⁶ Verdens naturfond (WWF) har også fått prosjektmidler fra Klima- og miljødepartementet, som blant annet blir brukt til undersøkelser av hvalross på russisk side av grensen.

Ifølge Norsk polarinstitutt har prosjektet gått etter planen, og samarbeidet med de russiske partnerne har vært godt. Gjennom prosjektet har forskerne blant annet slått fast at bestanden i Petsjora-havet er en genetisk ulik under-bestand av den større norsk-russiske bestanden. Fra tidligere undersøkelser vet man at hvalross som lever på Svalbard og Frans Josefs land utgjør en felles bestand, men man har ikke visst om hvalrossene i Petsjora-havet, ved Novaja Semlja og i Karahavet også tilhører den samme bestanden. Prosjektet innebærer også å spore enkeltdyrs bevegelser. Dette skal pågå fram til 2020. Blod- og spekkprøver fra hvalrossene på Svalbard blir også analysert for forurensningsnivåer, helse og diett.

Ifølge arbeidsprogrammene skal prosjektet om marine pattedyr innebære samarbeid om forvaltningstiltak. De felles faktaarkene om utvalgte rødlistede arter som er offentliggjort på internettsiden *Barentsportal* inneholder omforente råd til forvaltningstiltak. Tiltakene for hvalross er å verne de viktigste leveområdene og å informere lokalbefolkningen om betydningen av å beskytte hvalrossen. I faktaarket er det imidlertid ikke gitt råd for spesifikke geografiske områder. På Svalbard har hvalrossen vært fredet siden 1952, etter lang tid med uregulert fangst. I tillegg er viktige liggeområder for hvalross vernet som del av naturreservater.⁷⁷ Felles forslag til konkrete tiltak for å ta vare på hvalrossen har ikke blitt diskutert på møtene i miljøkommisjonen. Ifølge arbeidsprogrammet skal partene også utveksle informasjon om trusler for marine pattedyr. For hvalross er det gitt en omforent beskrivelse av trusler i faktaarket. De viktigste truslene som nevnes der er havforurensning, oljesøl, og bruk av bunntål i fiske.

Ifølge Norsk polarinstitutt har den nye kunnskapen imidlertid betydning for forvaltningen av hvalross i Russland, da det styrker betydningen av å ta vare på

74) Artsdatabanken (2015), Den internasjonale naturvernunionens (IUCN) globale rødliste.

75) Prosjektet BIO-6 (2013–2015), BIO-5 (2016–2018).

76) Andersen m. fl. (2017). *Walrus (Odobenus rosmarus rosmarus) in the Pechora Sea in the context of contemporary population structure of Northeast Atlantic walrus*.

77) Forskrift om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard (2014).

Petsjora-bestanden. Instituttet oppfatter at de russiske partnerne i prosjektet har videreformidlet dette til relevante myndigheter i Russland. Instituttet kjenner imidlertid ikke til hvilke instanser i Russland som har fått informasjonen. Nylige omorganiseringer i Russland gjør det utfordrende for Norsk polarinstitutt å følge prosessene. Ifølge instituttets tidligere kontaktperson i Russland har WWF i samarbeid med det relevante russiske ministeriet utarbeidet en plan for områder som bør vernes i Russland. I dette arbeidet ble forskningsarbeidet om hvalrossen i Petsjora og artens vernebehov lagt til grunn.

Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at samarbeidet med Norge om hvalross har vært fruktbart. Forskningsinstituttet VNII Ekologia opplyser i intervju at det er foreslått spesifikke forvaltningstiltak for å bevare hvalrossbestanden, og at det er innført midlertidige restriksjoner mot seismiske undersøkelser og skipstrafikk ved hvalrossens liggeplasser på land. Petsjora-havet er et område med stor menneskelig påvirkning fra industri og oljevirkksomhet. Ifølge instituttet er dette gjort gjennom et program for å bevare biologisk mangfold i arktiske områder som russiske olje- og gasselskaper gjennomfører. Ifølge VNII Ekologia ble data om havpattedyr og sjøfugl fra Frans Josefs land brukt i den miljømessige begrunnelsen for å inkludere dette området i nasjonalparken Russisk Arktis.

Hval

Siden 2013 har det vært to aktiviteter knyttet til hval under miljør samarbeidet. Norsk polarinstitutt hadde ansvaret for begge aktivitetene. Den første var en telling av hval i forbindelse med isbjørntoktet i 2015. På toktet lette forskerne etter grønlandshval, narhval og hvithval. Disse bestandene har forskerne forholdsvis lite kunnskap om, og de er oppført på den norske rødlisten. Grønlandshvalen i Barentshavet er kritisk truet. Den beveger seg i området mellom Grønland og Frans Josefs land.⁷⁸ Kommersiell fangst førte til at bestanden ble redusert fra flere titalls tusen dyr til under hundre dyr. Tidligere bestandsanslag har vært basert på sporadiske observasjoner, ikke systematiske tellinger. Narhvalen er mest tallrik i ved Øst-Canada og ved Grønland. Den blir av og til observert ved Svalbard, men det finnes ifølge Artsdatabanken ingen god dokumentasjon av bestandsstørrelse eller trend for norske farvann. Det er antatt at bestanden der består av rundt 250 dyr. På den norske rødlisten har narhval derfor status som sterkt truet. Ifølge Artsdatabanken er hvithvalens utbredelse i Barentshavet lite kjent, og på den norske rødlisten er den derfor i kategorien «datamangel». Den observeres imidlertid jevnlig ved Svalbard.⁷⁹ På den globale rødlisten er ikke narhval og hvithval regnet som truet, men det er bemerket at man har begrenset kunnskap om artenes utbredelse rundt Svalbard og i Russland.⁸⁰ I 2013 søkte Norsk polarinstitutt om midler til et prosjekt om hvithval, men Klima- og miljødepartementet prioriterte ikke dette.

Hvaltellingen i 2015 ble på grunn av avslaget om adgang til russiske farvann kun gjennomført i norske farvann. En russisk forsker var observatør på toktet. Resultatene ble analysert av forskere fra Norsk polarinstitutt, Havforskningsinstituttet, et forskningsinstitutt i Skottland og et universitet i Portugal. Resultatet av tellingen ble offentliggjort blant annet i en forskningsartikkel fra 2017.⁸¹ Observasjonene ble brukt til å utarbeide det første velfunderte bestandsanslaget for grønlandshval og narhval for det undersøkte området. Ingen hvithval ble observert. Ifølge Norsk polarinstitutt må det flere studier til for å kunne anslå størrelsene på bestandene i hele utbredelsesområdet, i og med at tellingen ikke omfattet russiske områder eller områder langs østkysten av

78) Lydersen m. fl. (2017). *Nytt om grønlandshval og narhval i Svalbardområdet*. Kronikk. Norsk polarinstituts nettsider.

79) Lydersen m. fl. (2017).

80) Den internasjonale naturvernunionens (IUCN) globale rødliste – www.iucnredlist.org.

81) Vacquie-Garcia m. fl. (2017) *Late summer distribution and abundance of ice-associated whales in the Norwegian High Arctic*, Endangered Species Research Vol. 32: 59–70, 2017.

Grønland. Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at man gjennom studien kan slå fast at grønlandshvalbestanden nå består av et hundretalls dyr, og at narhvalbestanden består av 800 dyr.

Den andre hvalrelaterte aktiviteten ble gjennomført innenfor temaet havmiljø på arbeidsprogrammet for miljøsamarbeidet. Prosjektet er knyttet til en av indikatorene for overvåking av økosystemet i Barentshavet (prosjektet HAV-3, se nedenfor). Prosjektet innebærer satellittsporing og genetiske undersøkelser av grønlandshval, som er en av fire sårbare og truede arter som skal overvåkes.⁸² Av prosjektdokumentasjon går det fram at Norsk polarinstitutt mener at feltarbeidet på grønlandshval som ble gjennomført sommeren 2017, var svært vellykket. Sporingen viser at hvalene siden merkingen har spredd seg over et stort område i Barentshavet. Det går ikke fram av prosjektdokumentasjonen om russiske institusjoner deltar i arbeidet. Klima- og miljødepartementet opplyser i at Severtsov-instituttet i Moskva har deltatt i samarbeidet.

Ifølge Norsk polarinstitutt blir resultatene fra hvalundersøkelsene presentert i ulike faglige fora, blant annet konferanser arrangert av Arktisk råds arbeidsgruppe for bevaring av naturmangfold, CAFF. Det er foreløpig ikke planlagt at resultatene fra studiene skal presenteres for miljøkommisjonen.

Et faktaark for grønlandshval er utarbeidet gjennom miljøsamarbeidet. Faktaarket presenterer råd om streng regulering av industriell aktivitet i det nordlige Barentshavet, særlig seismikk-skyting og annen aktivitet som innebærer støy under vann. For de andre hvalartene er det ikke utarbeidet omforente forvaltningsråd. De er imidlertid fredet i norske områder.⁸³

Sjeldne og truede fugler

Prosjekt BIO-4 (2013–2015), BIO-2 (2016–2018) Sårbare og truede terrestriske fuglearter i Barentsregionen			
Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter (2013–2017)	Viktigste resultater (2013–2017)	Brukte midler på norsk side (2013–2017)
• felles kunnskapsutvikling og forvaltningssamarbeid for utvalgte arter • spesielt vekt på dverg-gås, snøugle og stellerand • samarbeid om oppdatering av bestandsstatus og kartlegging av vandringsmønstre og økologi	• satellittsporing av dverggås og snøugle • telling av stellerand i Øst-Finnmark • internasjonalt samarbeid om dverggås og snøugle	• ny innsikt om dverggåsas hekkeområder, trekkruiter og trusler • informasjonsdeling med Russland om snøugle • rødlisting av stellerand i Russland	rundt 1,5 millioner kroner

Et prosjekt på arbeidsprogrammet har vært viet sjeldne og truede terrestriske fuglearter.⁸⁴ Dverggås har vært vektlagt mest, men det har også vært noen aktiviteter knyttet til snøugle og stellerand. Disse tre artene er truet. Ifølge arbeidsprogrammet skal partene samarbeide om kunnskapsoppbygging og forvaltning.

82) Indikatoren om sårbare og truede arter har fire parametere, hvorav én omhandler arter av spesiell interesse. Disse fire artene er grønlandshval, uer, steinkobbe og grønlandssæl.

83) Med unntak av vågehval er fangst av hval ikke tillatt i Norge.

84) Prosjektet BIO-4 (2013–2015), BIO-2 (2016–2018).

Dverggås

I Norge er dverggåsa oppført som kritisk truet på rødlisten. Det betyr at risikoen er svært høy for at arten vil forsvinne fra norsk natur i løpet av de kommende femti årene. På verdensbasis har den status som sårbar.⁸⁵ Den norske (fennoskandiske) bestanden hekker på et bestemt sted i Finnmark og tilbringer vinteren i Hellas. Den trekker til dels gjennom Russland på vei sørover. På 1900-tallet førte jakt i Norge til at bestanden ble kraftig redusert.⁸⁶ Det finnes nå mellom 20 og 25 hekkende par i Norge.⁸⁷ Ifølge det russiske naturressursministeriet er dverggås også oppført på rødlisten i Russland og de regionale rødlistene langs hele trekktruten i Russland. Dette innebærer at det er forbudt å jakte på arten.

I 2009 utarbeidet Miljødirektoratet⁸⁸ en norsk handlingsplan for dverggås i forbindelse med et EU-prosjekt som skulle bidra til å verne dverggåsa langs trekktruten. Det foreligger også en internasjonal handlingsplan, og Arktisk råds arbeidsgruppe for bevaring av biologisk mangfold (CAFF) samarbeider om dverggåsa. Dverggås er én av tretten arter som i Norge er gitt status som prioritert art etter naturmangfoldloven. Vernet av arten er nedfelt i en egen forskrift.⁸⁹ I Norge har Statens naturoppsyn felt rødrev i hekkeområdene til dverggåsa som et tiltak for å ta vare på bestanden.⁹⁰ Dette har ifølge Klima- og miljødepartementet bidratt til å redde arten fra å bli helt utryddet.

Dverggåsprosjektet på arbeidsprogrammet for det bilaterale miljøsamarbeidet blir gjennomført av Norsk ornitologisk forening (NOF), i samarbeid med det russiske forskningsinstituttet VNI Ekologia⁹¹. Miljødirektoratet har gitt NOF ansvaret for å overvåke dverggåsbestanden. Foreningen har samarbeidet med russiske forskere i mange år. Prosjektet har også finansiering fra andre kilder enn det bilaterale miljøsamarbeidet. I perioden 2013–2017 ble NOF tildelt rundt 1 million kroner til dverggåsprosjektet gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet.

Prosjektets viktigste aktiviteter har vært årlig satellittmerking av dverggjess i Nordvest-Russland. Dette har VNI Ekologia gjennomført med norske midler. Satellittmerkingen har gjort det mulig å spore dverggjessenes trekk gjennom Russland, Europa og Sentral-Asia sørover mot overvintringsområdene. Rundt femten individer har blitt merket i løpet av perioden 2013–2017. Ifølge Miljødirektoratet blir satellittsporingsdata brukt fortløpende i det europeiske samarbeidet for å bevare dverggåsa. Det norsk-russiske prosjektet har bidratt til å sikre så å si årlig merking siden 2009.⁹² Bestanden har økt noe siden 2010.⁹³

Av prosjektdokumentasjon går det fram at Miljødirektoratet mener at dverggåsprosjektet har gitt ny innsikt om hekkeområder, trekktruter og trusler. Dverggås ligner på tundragås, og blander seg ofte med dem. Det er derfor vanskelig for jegere å se forskjell på artene. I intervju opplyser det russiske naturressursministeriet at det er innført tiltak i Russland for å beskytte dverggåsa i områdene hvor den trekker og raster. Dette omfatter forbud mot å jakte på andefugler om våren. For eksempel forbød myndighetene i Jamal-Nenets autonome krets i april 2017 vårfjakt på andefugler i visse allmenne jaktområder.

Klima- og miljødepartementet kontaktet det russiske naturressursministeriet høsten 2017 for å formidle informasjon fra NOF om at dverggåsas hekkesesong var lite

85) Den internasjonale naturvernunionens (IUCN) globale rødliste – www.iucnredlist.org.

86) Miljøstatus (2017). *Dverggås*.

87) Artsdatabanken (2015).

88) Da: Direktoratet for naturforvaltning.

89) Forskrift om dverggås (*Anser erythropus*) som prioritert art (2011).

90) Miljøstatus (2017). *Dverggås*.

91) Tidligere kalt VNI Priroda.

92) Vougioukalou m. fl. (red.) (2017).

93) Artsdatabanken (2015).

vellykket det året. Departementet inviterte til samarbeid med naturressursministeriet om å sikre dverggåsas trekkroute gjennom Russland og la fram forslag til tiltak, blant annet å informere befolkningen i trekkområdene for å forsøke å unngå jakt på dverggåsa. Klima- og miljødepartementet fikk tilbakemelding fra naturressursministeriet på disse forslagene i februar 2018. I intervju opplyser naturressursministeriet at de midlertidige jaktforbudene allerede var blitt innført da de mottok henvendelsen. Ifølge Klima- og miljødepartementet vil det fortsette å diskutere mulige tiltak for å beskytte dverggåsa langs trekkruta med naturressursministeriet.

Snøugle

Snøugla er kategorisert som sterkt truet på den norske rødlisten, og den norske hekkebestanden varierer antakeligvis mellom null og to hundre individer. Fuglene beveger seg mellom Norge, Russland, Finland og Sverige. Snøuglene er avhengig av lemen, og antallet fugler varierer i takt med lemenbestanden. Snøugler hekker i Nord-Norge i lemenår. Senere flyr de østover og oppholder seg det meste av tiden i Russland. Tidligere ble det antatt at det fantes rundt 300 000 snøugler i verden. Nyere forskning tyder imidlertid på at det kanskje ikke finnes mer enn rundt 30 000 individer. Det finnes ingen nasjonal handlingsplan for arten, men Norsk institutt for naturforskning (NINA) og NOF med flere har på oppdrag fra Miljødirektoratet utarbeidet en rapport som kan brukes som faktagrunnlag for en eventuell handlingsplan. NINA opplyser i intervju at i Norge har planer for vindmølleparker, kraftledninger og veier i flere tilfeller blitt stoppet for å beskytte snøugla.

I Norge satte man i gang et forskningsprosjekt om snøugler i 2005. Det er et samarbeid mellom NINA, NOF og Agder naturmuseum og botanisk hage, og prosjektet er delvis finansiert av Miljødirektoratet. Sentralt i prosjektet er å følge vandringsmønsteret til snøuglene gjennom satellittsporing. Satellittsenderne settes på i Norge. Siden 2005 har prosjektet fulgt totalt 22 snøugler. Sporingen av uglene viser at de vandrer fra Norge og langt østover i Russland og tilbake.

NOF har også fått midler gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet til å samarbeide med russiske forskere om overvåking av snøuglebestanden. Dette omfatter blant annet å kartlegge hekkeområder i Vest-Russland, og det skal gjøres DNA-analyser i Norge av fjær fra hekkeplasser i Russland. Ifølge Miljødirektoratet er møter med russiske partnere også en viktig del av prosjektet, da dette bidrar til å gi tilgang til kunnskap om snøugla som er opparbeidet i Russland.

Norge har tatt initiativ til å opprette en internasjonal arbeidsgruppe for snøugle hvor forskere fra en rekke land deltar, også Russland. En mindre andel midler fra miljøsamarbeidet gikk til å finansiere norsk deltakelse i denne gruppen i 2014 og i 2017. Gitt at snøugla beveger seg mellom land, er internasjonal informasjonsdeling viktig for å kunne gi utfyllende kunnskap. Ifølge Miljødirektoratet har samarbeidet med Russland gitt viktig kunnskap om snøugla. For eksempel har norske og russiske forskere nylig oppdaget et viktig overvintringsområde på Kolahalvøya på bakgrunn av satellittsporingen som er gjennomført i dette prosjektet.

Det går ikke fram av Miljødirektoratets årsrapporter for det bilaterale miljøsamarbeidet hvilke russiske institusjoner som deltar i snøugleprosjektet, men Miljødirektoratet opplyser i intervju at den viktigste partneren er VNI Ekologia. I forbindelse med det norsk-russiske samarbeidet om rødlistet ble det utarbeidet et faktaark om snøugle, som er lagt ut på nettsiden *Barentsportal*. Faktaarket trekker fram beskyttelse mot menneskelige forstyrrelser som et viktig tiltak for å ta vare på bestanden. I henhold til arbeidsprogrammet for 2016–2018 er å oppdatere bestandsstatusen for arten i løpet av perioden også satt opp som en aktivitet i snøugleprosjektet. Miljødirektoratet

opplyser i intervju at dette ivaretas gjennom arbeidet i den internasjonale snøuglegruppen. Det er mest relevant å utarbeide globale bestandsanslag for snøugla, da fuglene vandrer mellom landene, og den internasjonale snøuglegruppen har nå begynt å arbeide med dette.

Stellerand

Telling og overvåking av stellerand i Norge har også fått noen midler gjennom miljøsamarbeidet. På arbeidsprogrammet er å oppdatere bestandsstatusen for stellerand tatt med som en aktivitet i perioden 2016–2018.⁹⁴ Stellerand som finnes i Norge, hekker i Russland, men overvintrer i Øst-Finnmark. Arten har status som sårbar på den norske rødlisten.

Aktivitetene under miljøsamarbeidet er det NOF som har gjennomført, og de har bestått av årlig telling av stellerender i overvintringsområdene i Finnmark i 2014–2016. I perioden 2013–2017 har Miljødirektoratet brukt i overkant av 100 000 kroner på dette over budsjettet til det bilaterale miljøsamarbeidet. Det har ikke vært direkte russisk deltakelse i tellingene. Ifølge Miljødirektoratet skal russiske forskere gjennomføre tellinger på russisk side og dele informasjonen med norsk side. Det går ikke fram av Miljødirektoratets rapportering til Klima- og miljødepartementet hva resultatet av tellingene i Norge eller Russland har vært. Ifølge Klima- og miljødepartementet legges resultatene fra tellingene i Norge fortløpende ut på www.artsobservasjoner.no, og NOF har utarbeidet en rapport og en vitenskapelig artikkel fra overvåkingen. Faktaarket om stellerand som er lagt ut på nettsiden *Barentsportal*, viser heller ikke direkte til resultatet av tellingene, men angir et bestandsanslag fra 2012 på 27 000 fugler. Det står også at bestanden flytter seg østover. Miljødirektoratet opplyser i intervju at norske forskere har forholdsvis lite kunnskap om stellerandbestanden på russisk side, og at det derfor er krevende å utarbeide et bestandsanslag. Miljødirektoratet opplyser videre at norske og russiske forskere ønsker å gjennomføre en telling av stellerand langs Barentshavskysten på norsk og russisk side i 2019, men at det blant annet er et kostnadsspørsmål hvorvidt dette kan tas med i neste arbeidsprogram.

I intervju opplyser det russiske forskningsinstituttet VNI Ekologia at forskere ved instituttet undersøkte stellerand nærmere etter at norske kolleger hadde informert om at bestanden er fåtallig i Norge. Forskerne fant at den russiske bestanden hadde økt, noe som kan tyde på at den migrerer østover. Dette bør ifølge VNI Ekologia undersøkes nærmere. På bakgrunn av de observerte endringene anbefalte forskerne at arten skulle rødlistes også i Russland i henhold til føre-var-prinsippet, og dette er nå gjort. Ifølge Klima- og miljødepartementet har norske og russiske forskere på bakgrunn av prosjektet beskrevet stellerandens bevegelser i en vitenskapelig artikkel.

I faktaarket på *Barentsportal* er vern av viktige leveområder foreslått som et viktig tiltak for å ta vare på stelleranden. Stellerand er sårbar for oljeutslipp. Ifølge prosjektdokumentasjon fra Miljødirektoratet har NOF i prosjektet også samlet inn data til en sårbarhetsanalyse om artsspesifikk oljevernberedskap.

94) I prosjektet BIO-1.

Sjøfugl

Prosjekt BIO-7 (2013–2015), BIO-1 (2016–2018) Sjøfuglbestander i Barentsregionen

Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter (2013–2017)	Viktigste resultater (2013–2017)	Brukte midler på norsk side (2013–2017)
• kartlegging av felles sjøfuglbestander, særlig truede og sårbare arter • informasjonsutveksling mellom norske og russiske forskere	• ekspertnettverk av forskere • prøveprosjekt av <i>Seatrack</i> i Russland – sporing av sjøfuglenes bevegelser	• oppdatert felles database for sjøfuglbestander	rundt 1,5 millioner kroner

Sjøfuglprosjektet på arbeidsprogrammet har som formål å overvåke felles bestander av truede og sårbare arter (i perioden 2013–2015) og å ha kunnskapsbasert forvaltning av felles bestander (i perioden 2016–2018). Aktivitetene har i hovedsak vært å opprettholde et ekspertnettverk og en database, samt å studere sjøfuglers bevegelser utenom hekketiden. Barentshavet har en av verdens største konsentrasjoner av sjøfugler, og bestandene der utgjør en betydelig del av den europeiske bestanden for en rekke arter.⁹⁵ Mange sjøfuglbestander har opplevd en kraftig nedgang de siste tiårene, og forskerne er usikre på årsakene.⁹⁶ Miljødirektoratet trekker i intervju fram sjøfuglsamarbeidet med Russland som et særlig vellykket og langvarig samarbeid som har gitt mye kunnskap.

Rundt førti sjøfuglarter beveger seg mellom Norge og Russland, men ikke alle disse forskes på. Et viktig tiltak er forskningsprogrammet *Seatrack*, som gir kunnskap om hvor sjøfuglene befinner seg utenfor hekkesesongen. Dette har man tidligere visst lite om, og særlig har kunnskapen om sjøfuglenes bevegelser i Russland vært lite kjent. *Seatrack* er et samarbeidsprosjekt mellom Norge, Russland, Island, Færøylene og Storbritannia som først og fremst finansieres fra andre kilder enn det norsk-russiske miljøsamarbeidet, herunder flere oljeselskaper. Det startet opp i 2014, og ledes av Norsk polarinstitutt.⁹⁷ Ifølge Miljødirektoratet ble *Seatrack* til i samarbeid mellom direktoratet og Norsk polarinstitutt delvis som følge av erfaringer de hadde opparbeidet gjennom et langvarig samarbeid med Russland. Direktoratet opplyser i intervju at kunnskap om de russiske bestandene er avgjørende for å forstå dynamikken i sjøfuglsamfunnene i Barentsregionen.

I 2013 og 2014 gjennomførte Norsk polarinstitutt og den russiske partneren nasjonalparken Russisk Arktis et *Seatrack*-prøveprosjekt i Russland. Dette ble finansiert over budsjettet til miljøsamarbeidet med rundt 750 000 kroner. I prøveprosjektet ble de planlagte aktivitetene gjennomført. Av prosjektdokumentasjon går det fram at gjenfangstraten var lav, slik at man fikk data fra færre fugler enn man hadde håpet. Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at de vurderer pilotprosjektet som vellykket, fordi det sikret overføring av teknisk kompetanse til russiske forskere. Forskerne fikk opplæring i å sette på, samle inn og lese av sporingsutstyret som skulle brukes. Dette var viktig for gjennomføringen av fullskalaprosjektet. Programdesignet ble ikke endret som følge av pilotprosjektet.

Deltakelse i det internasjonale *Seatrack*-programmet er oppført som en aktivitet på arbeidsprogrammet i perioden 2016–2018. Det er kun tildelt små midler til dette over miljøsamarbeidets budsjett i perioden. Ifølge Norsk polarinstitutt er det naturlig å ha

95) Korneev m.fl. (2015).

96) Miljøstatus (2018). *Sjøfugl*.

97) SEAPOPOP – About SEATRACK – www.seapop.no/en/seatrack/about.

med *Seatrack* på arbeidsprogrammet selv om det ikke har vært mulig å få betydelig finansiering gjennom det bilaterale miljøsam arbeidet. De russiske forskerne som arbeider med *Seatrack* deltar i det norsk-russiske sjøfuglnettverket, og det er ifølge instituttet nyttig å ha kontakt om prosjektet der.

Det vil ta tre til fire år å analysere informasjonen fra *Seatrack* og formidle den i vitenskapelige artikler. Foreløpig viser dataene blant annet at noen arter er stedbundne, mens andre flytter seg over store områder utenfor hekkesesongen. De fleste av de russiske bestandene overvintrer i Barentshavet. Ifølge Norsk polarinstitutt kan kunnskapen fra *Seatrack* på sikt bidra til å komme nærmere et svar på hvorfor mange sjøfuglbestander har blitt redusert de senere årene. I forbindelse med 24. konsesjonsrunde for tildeling av utvinningstillatelser for leting etter og produksjon av olje og gass kunne norske myndigheter ifølge Norsk polarinstitutt for første gang legge til grunn kunnskap om sjøfuglenes tilhold utenom hekkesesongen. Instituttet sporer imidlertid ikke hvordan slik spesifikk miljøkunnskap blir tatt hensyn til i de endelige beslutningene. Av agendaen for miljøkommisjonsmøtet i 2017 går det fram at sjøfuglsamarbeidet ble presentert på møtet, som fordyprningstema innenfor biologisk mangfold.

Ismåke er nevnt særskilt på arbeidsprogrammet for 2016–2018. Ismåken lever på Svalbard og har status som sårbar på den norske rødlisten. Den lever også ved Frans Josefs land og i Karahavet i Russland. I 2017 søkte Miljødirektoratet om midler fra det bilaterale miljøsam arbeidet til satellittsporing av ismåker i Russland. Man har observert en drastisk nedgang i ismåkebestanden i Canada, og en svak nedgang i bestanden på Svalbard, men vet forholdsvis lite om bestanden i Russland, som er et viktig hekkeområde. Klima- og miljødepartementet innvilget imidlertid ikke søknaden, men viste til at det i samråd med Miljødirektoratet heller prioriterte møter i ekspertnettverket for sjøfugl. Norsk polarinstitutt viser i intervju til at instituttet har hatt et bilateralt samarbeid med Russland om ismåke siden 2007, men at det ikke har søkt om midler til dette arbeidet gjennom miljøsam arbeidet siden 2013 på grunn av kapasitetsutfordringer. Instituttet har heller prioritert *Seatrack*.

Et faktaark om ismåke er utarbeidet og lagt ut på nettsiden *Barentsportal*. Arket gir et bestandsanslag for Svalbard (1000–2000 hekkende par) og områdene ved Frans Josefs land (opp til 2000–3000 hekkende par, med store årlige variasjoner). Av intervju med det russiske forskningsinstituttet VNI Ekologia går det fram at instituttet har forsket på ismåkens utbredelse og hekking.

De andre sjøfuglaktivitetene på arbeidsprogrammet innebærer møter i ekspertnettverket for sjøfugl og å oppdatere en felles sjøfugldatabase. Ifølge intervju med Norsk polarinstitutt går disse aktivitetene stort sett etter planen. Ekspertnettverket for sjøfugl består av forskere fra Norge og Russland. Det har eksistert i mange år, og har ifølge prosjektdokumentasjon møttes hvert år i perioden 2013–2016. En omorganisering i Russland gjorde at et planlagt møte i september 2017 ble utsatt. På møtene har forskere ifølge Miljødirektoratets rapportering utvekslet informasjon og kunnskap. Deltakerne har også oppdatert den norsk-russiske sjøfugldatabasen med informasjon om bestandene.

5.2.2 Vernede områder

Prosjekt BIO-3 (2013–2015 og 2016–2018)
Arbeid under internasjonale konvensjoner og avtaler om verneområder
Prosjekt DGS-4 (2013–2015) og DGS-3 (2016–2018)
Pasvik-Inari trilaterale park
Prosjekt BIO-8 (2013–2015) og BIO-6 (2016–2018)
Bærekraftig turisme på arktiske øyer

Beskrivelse i arbeidsprogrammet	Viktigste aktiviteter (2013–2017)	Viktigste resultater (2013–2017)	Brukte midler på norsk side (2013–2017)
BIO-3: • videreutvikling av samarbeid om habitatvern i Barentsregionen • gjennomføre aktiviteter under MoU om Fennoskandias grønne belte • følge opp utvalgte anbefalinger fra Ramsarkonvensjonen • utvikle samarbeid om verdensarvområder	• overvåking av arter i Pasvik-Inari trilaterale park • tre møter i Habitatkontaktforumet under Barentssamarbeidet gjennomført • møter og seminarer i forbindelse med Fennoskandias grønne belte • få aktiviteter og resultater innenfor samarbeid om Ramsar- og verdensarvområder	• styrket kontakt mellom miljømyndigheter, forskere og grensemyndigheter i Norge, Russland og Finland • Europarc-sertifisering av Pasvik-Inari trilaterale park	rundt 1 million kroner
DGS-4 / DGS-3: • videreføre samarbeidet om forvaltning av grenseoverskridende verneområder, i tråd med tiltaksplanen for Pasvik-Inari trilaterale park • bidra til oppfølging av MoU om Fennoskandias grønne belte, bidra til å etablere Ramsar-område i Pasvik			rundt 1,8 millioner kroner
BIO-8 / BIO-6: • konferanse om bærekraftig turisme • videreutvikle retningslinjer • samarbeid om utvikling og implementering av faglige råd om minimering av miljøbelastning			rundt 220 000 kroner

Vernede områder er også et tema i det bilaterale miljøsam arbeidet. Å verne geografiske områder er et viktig tiltak for å beskytte det biologiske mangfoldet fordi det bidrar til å sikre leveområdene til arter og naturtyper. I det bilaterale miljøsam arbeidet har særlig samarbeid i forbindelse med de vernede områdene i grenseområdene mellom Norge, Russland og Finland i Pasvik blitt vektlagt. Miljødirektoratet opplyser i intervju at man fra norsk side har vært opptatt av å bevare skog og våtmark i Nordvest-Russland, herunder å skape bevissthet om verdien av disse områdene.

Aktivitetene på arbeidsprogrammet som gjelder vernede områder, foregår hovedsakelig innenfor rammen av Barentssamarbeidet, og Finland deltar i tillegg til Norge og Russland. Dette bekrefter Miljødirektoratet i intervju. Barentssamarbeidet er et samarbeid mellom regionale myndigheter nord i Norge, Russland, Finland og Sverige (14 regioner). I perioden 2013–2018 har to prosjekter på arbeidsprogrammet,

ett under biologisk mangfold⁹⁸ og ett under det grensenære samarbeidet⁹⁹, dreid seg om aktiviteter i de vernede områdene i Pasvik og fått midler gjennom miljøsamrådet. Aktivitetene overlapper delvis. Fram til 2016 hadde Miljødirektoratet ansvaret for prosjektet innenfor biologisk mangfold, mens Fylkesmannen i Finnmark hadde ansvaret for prosjektet under det grensenære samarbeidet. Siden 2016 har Fylkesmannen i Finnmark hatt ansvaret for begge prosjektene. Fylkesmannen opplyser i intervju at de informerer om de bilaterale norsk-russiske prosjektene på møter under Barentssamarbeidet.

Pasvik-Inari trilaterale park

Den viktigste arenaen for norsk-russisk samarbeid om vernede områder er naturreservatene på norsk, russisk og finsk side av grensen i Pasvikdalen. Til sammen utgjør disse parkene Pasvik-Inari trilaterale park. Etter at Norge og Sovjetunionen inngikk den bilaterale miljøavtalen i 1988, oppsto ideen om å opprette et felles naturreservat i grensetraktene, og forslaget ble tatt inn i arbeidet under miljøkommisjonen. Verneområder i Norge, Russland og Finland ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet: Pasvik Zapovednik i Russland (1992), Vätsäri ødemarksområde i Finland (1991) og Pasvik naturreservat i Norge (1993). Et sammenhengende naturreservat over den norsk-russiske grensen var dermed opprettet. I 2003 ble dette utvidet til å også henge sammen med vernet areal i Finland da Øvre Pasvik landskapsvernområde ble opprettet og Øvre Pasvik nasjonalpark ble utvidet i Norge. Dette la grunnlaget for et samarbeid om en trilateral park. I hvert land forvaltes områdene etter nasjonal lovgivning, men ifølge Klima- og miljødepartementet er det viktig med et tett samarbeid mellom landene om forvaltningen av områdene. Det har følgelig vært samarbeid mellom de tre vernede områdene siden 1990-tallet.

Kart 2 Pasvik-Inari trilaterale park



Kilde: <http://www.pasvik-inari.net/neu/nor/area.html>

Ifølge Fylkesmannen i Finnmark er formålet med det trilaterale parksamarbeidet grenseoverskridende samarbeid om naturvern og naturforvaltning, blant annet av

98) BIO-3 (2013–2015 og 2016–2018) Arbeid under internasjonale konvensjoner og avtaler om verneområder.

99) DGS-4 (2013–2015) og DGS-3 (2016–2018) Pasvik-Inari trilaterale park.

utvalgte grensekryssende arter, å fremme bærekraftig naturbasert turisme og å bidra med informasjon om miljøet til lokalbefolkningen.

Gjennom en europeisk sammenslutning av beskyttede parker (Europarc) fikk de vernede områdene i de tre landene fellesnavnet Pasvik-Inari trilaterale park i 2008 og ble sertifisert som grenseoverskridende vernet park. Arbeidet ble delfinansiert gjennom et EU-prosjekt. Fylkesmannen i Finnmark mener at det har vært nyttig å få parken sertifisert fordi det har bidratt til å etablere en mer forutsigbar ramme for hvordan det trilaterale samarbeidet skal foregå. Sertifisering gjennom Europarc-samarbeidet er ifølge Klima- og miljødepartementet et bevis på at parken er godt drevet.

Sertifiseringen innebar at det ble satt felles rammer for samarbeidet, blant annet en felles tiltaksplan. Planen inneholder rundt 50 aktiviteter som skal gjennomføres i perioden 2008–2018. En trilateral styringsgruppe leder arbeidet og fra 2010 har det blitt brukt et styringshjul for å forenkle oppfølgingen av de ulike prosjektene.

I arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018 er det vist til at formålet er å videreutvikle samarbeidet om forvaltningen av de grenseoverskridende verneområdene i tråd med tiltaksplanen for Pasvik-Inari-Trilaterale Park gjennom å:

- iverksette tiltak fra den felles tiltaksplanen for Pasvik-Inari trilaterale park
- støtte og bidra til oppfølging av memorandumet for Fennoskandias grønne belte¹⁰⁰
- bidra til å etablere et felles grenseoverskridende Ramsar-område for Pasvik.

Gjennom protokoller fra møtene i styringsgruppen for parken, forskningsrapporter og intervjuer med Fylkesmannen i Finnmark og Pasvik Zapovednik i Russland framkommer det at det er gjennomført flere aktiviteter i henhold til tiltaksplanen. Det vises først og fremst til samarbeidet om det biologiske mangfoldet, der det er gjennomført felles aktiviteter for å kartlegge og overvåke sentrale felles arter. Disse artene er brunbjørn, ulike vannfugler og til dels kongeørn. Det finnes flere andre sjeldne felles arter i området som det ikke er samarbeid om i den trilaterale parken. Fylkesmannen i Finnmark viser til at det ved opprettelsen av samarbeidet på 1990-tallet ble bestemt hvilke arter de skulle samarbeide om. De viktigste kriteriene for å inngå samarbeid var at bestandene var felles, og at landene hadde felles interesse.

Fylkesmannen i Finnmark opplyser at bakgrunnen for at man begynte å overvåke brunbjørn i Pasvik på 1990-tallet, var at den skapte problemer i området på den tiden. DNA-prøver viser at det er en felles norsk-russisk-finsk brunbjørnbestand som beveger seg over store områder i grensetraktene. Fylkesmannen i Finnmark opplyser at siden bjørnebestanden er felles, bør den forvaltes av de tre landene i fellesskap. I begynnelsen var man mest opptatt av å vite hvor stor bjørnebestanden i Pasvikdalen var, og hvor bjørnene kom fra. På grunn av de korte avstandene mellom Norge, Finland og Russland i området var det naturlig å samarbeide om overvåkingen. Landene har samarbeidet om å gjøre DNA-analyser for å kartlegge bestanden hvert fjerde år (2007, 2011, 2015, 2019 – planlagt). I Norge blir dataene fra analysene lagt inn i den nasjonale rovvilt databasen¹⁰¹. I Norge er Pasvik kjerneområde for bjørn, og i området gis det ikke tilskudd til beitedyrhold eller erstatning ved tap til fredet rovvilt. En forvaltningsplan for bjørn for rovviltregionen Troms og Finnmark ble utarbeidet av rovviltnemda i regionen i 2013, og kunnskapen om brunbjørnen i grenseområdene blir brukt i oppfølgingen av den.

I de vernede områdene ble det gjort en samordnet ringmerking av småfugl i 2015, 2016 og 2017. Ringmerkingen bidrar til å overvåke hvilke arter som kommer til

¹⁰⁰) Greenbelt of Fennoscandia.

¹⁰¹) www.rovdata.no

grenseområdene, og dataene kan sammenlignes med data fra 1970-tallet. Dataene formidles til de nasjonale ringmerkingsbyråene og mellom partene. Ringmerkingen blir også brukt i miljøundervisning for barn og ungdom i lokalområdet, noe som ifølge Fylkesmannen i Finnmark er viktig for miljøvernet på sikt. NIBIO¹⁰² og Pasvik Zapovednik har også gjort årlige felles tellinger av vannfugl siden 1990-tallet. I intervju understreker Fylkesmannen i Finnmark at fugleregistreringene har en merverdi utover selve resultatene av tellingene, blant annet at det styrker kontakten mellom miljømyndigheter, forskere og grensemyndigheter i landene.

I arbeidet med den trilaterale parken har det også vært enighet om å overvåke kongeørn i området, men denne overvåkingen har i praksis forblitt nasjonal. Ifølge Fylkesmannen i Finnmark vet man ikke med sikkerhet om kongeørnen i grenseområdene utgjør en felles bestand. I 2006–2008 så man på mulighetene for å harmonisere overvåkingen, men forskjellige tilnærminger i de ulike landene og høye kostnader gjorde at dette ikke lyktes. I Norge blir ikke ørnen overvåket like regelmessig som i Finland, men man har god oversikt over de to revirene som finnes i Pasvikdalen på norsk side. Statens naturoppsyn sjekker disse årlig. Ifølge Fylkesmannen er det godt samarbeid med finske myndigheter om dette. Fylkesmannen i Finnmark er ikke godt kjent med hvordan overvåkingen foregår i Russland, men i 2008 var konklusjonen at det ble for kostbart og tidkrevende å overvåke de russiske områdene. Overvåkingen fungerer best fra helikopter. Ifølge Fylkesmannen i Finnmark er kongeørnovervåkingen et eksempel på at noen aktiviteter i den trilaterale parken kan være mer norsk-finske enn norsk-russiske. Fylkesmannen opplyser i intervju at man bør vurdere om dette er en fellesbestand det bør samarbeides med Russland om i større grad.

I 2015 ble det sammenstilt en oversikt over sjeldne og truede arter i den trilaterale parken, basert på rødlistene i de tre landene. Dette hadde ikke sammenheng med det trilaterale rødlistearbeidet i prosjektet BIO-4 (2013–2015). Det ble utarbeidet en brosjyre med et utvalg på 17 sjeldne arter i parken, som blant annet ble delt ut til skolene. Aktiviteten ble ikke fulgt opp med andre konkrete aktiviteter. Det er ikke så stort behov for særskilte tiltak for å beskytte disse artene, fordi leveområdene deres allerede er vernet gjennom habitatvern. Man ser gjerne på hele økosystemet i stedet for enkeltarter. Se nærmere beskrivelse av rødlistearbeidet ovenfor.

Fylkesmannen i Finnmark har sammen med russiske og finske partnere kommet fram til at ved utgangen av 2017 var 37 av de 53 tiltakene i handlingsplanen for den trilaterale parken gjennomført. Fylkesmannen er fornøyd med denne gjennomføringsgraden. Aktivitetene i planen er av ulik karakter og kan være av litt ulik relevans for de tre landene. Fylkesmannen i Finnmark opplyser i intervju at enkelte av aktivitetene kan regnes mer som ambisjoner enn som realistiske mål. En del av prosjektene skulle ha blitt gjennomført på russisk side. Det er heller ikke laget noe fellesprosjekt som utelukkende gjelder klimaforskning.

Fylkesmannen opplyser i intervju at samarbeidet om Pasvik-Inari trilaterale park oppleves som positivt. Arbeidet har vært nyttig for hele det bilaterale miljør samarbeidet fordi det har vært mindre kontroversielt enn andre temaer, og fordi det har bidratt til å skape kontakter og bygge tillit mellom norske og russiske partnere.

Habitatkontaktforumet

Habitatkontaktforumet¹⁰³ er et møte mellom myndigheter i Norge, Sverige, Russland og Finland som jobber med vernede områder. Det ble opprettet i 1999.¹⁰⁴ Møtet holdes annethvert år og arrangeres av undergruppen for naturvern under Barentssamarbeidet.

102) Tidligere Bioforsk.

103) *Barents Habitat Contact Forum*.

104) Hønneland og Rowe (2008).

Formålet med Habitatkontaktforumet er først og fremst informasjonsdeling. Møtene ble holdt som planlagt i undersøkelsesperioden – i Norge i 2013, i Russland i 2015 og i Finland i 2017. Møtene har fått finansiering over det bilaterale miljøsamarbeidets budsjett (til sammen rundt 250 000 kroner i perioden 2013–2015). Det kommer ikke klart fram av prosjektdokumentasjonen om møtene også fikk norsk finansiering fra andre kilder. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at bakgrunnen for at habitatkontaktforumet er med på arbeidsprogrammet for det bilaterale miljø-samarbeidet, delvis er historisk.¹⁰⁵ Departementet ønsker også å se det bilaterale arbeidet i sammenheng med Barentssamarbeidet. Ifølge departementet er det imidlertid ikke egentlig noen grunn til at Fennoskandias grønne belte og habitatkontaktforumet behøver å være på det bilaterale arbeidsprogrammet.

På hvert møte i habitatkontaktforumet utarbeides det en resolusjon, som sendes til Barentssamarbeidet og til miljødepartementene i de ulike landene. I 2013 pekte forumet på utfordringer med å knytte internasjonale forpliktelser i biomangfoldkonvensjonen sammen med forpliktelsene på lokalt nivå og uttrykte stor bekymring for tiltakende trusler mot nåværende og planlagte vernede områder i form av gruvevirksomhet, skogsdrift og byggeaktivitet.¹⁰⁶ Resolusjonen fra 2017 har mer generelle uttalelser, blant annet om viktigheten av å følge opp biomangfoldkonvensjonen. Fylkesmannen i Finnmark har per september 2017 bare deltatt på ett møte, og opplyser i intervju at de ikke kjenner til i hvilken grad myndighetene i Norge har gjort bruk av kunnskapen som har blitt formidlet der. Dette er ikke det høyest prioriterte arbeidet hos Fylkesmannen, men de anser det som hensiktsmessig å delta i forumet. Av prosjektdokumentasjon går det fram at Miljødirektoratet i perioden 2013–2015 regnet forumet som en nyttig møteplass.

Fennoskandias grønne belte

En annen aktivitet på arbeidsprogrammet har vært Fennoskandias grønne belte¹⁰⁷, som er et trilateralt samarbeid mellom Norge, Russland og Finland. Finland var initiativtaker og har vært pådriver for arbeidet, som inngår som del av et europeisk nettverk av vernede områder. Ifølge Fylkesmannen i Finnmark er formålet med initiativet å utvikle samarbeid langs den norsk-russisk-finske grensen innenfor natur, miljøvern, kulturminnevern og bærekraftig lokal utvikling. Norge har begrenset sitt bidrag til arbeidet med Pasvik-Inari trilaterale park.

Ramsar-områder i Pasvik

På arbeidsprogrammet er det også aktiviteter som gjelder oppfølging av utvalgte anbefalinger fra Ramsar-konvensjonen om vern av våtmarker. Ifølge Miljødirektoratet var bakgrunnen for dette et møte i regi av Ramsar-konvensjonen. Der ble det understreket at Norge og Russland har et grenseoverskridende våtmarksområde på begge sider av Pasvik-elva. På norsk side har Pasvik naturreservat Ramsar-status, men Pasvik Zapovednik på russisk side har det ikke. At et område får Ramsar-status, innebærer forpliktelser for forvaltningen av området. Målet for prosjektet var å arbeide for å få på plass et felles Ramsar-område i Pasvik.

Av prosjektdokumentasjon går det fram at det i 2015 var planlagt et møte og en befaringsreise til et potensielt Ramsar-område i Russland, men at disse ble avlyst. Etter det var det lite aktivitet. Temaet ble ikke tatt med i arbeidsprogrammet for neste periode. Miljødirektoratet bekrefter i intervju at det var vanskelig å komme videre med å etablere nye Ramsar-områder på russisk side. Ledelsen for det russiske verneområdet Pasvik Zapovednik opplyser i intervju at den har utarbeidet dokumentasjon for å

¹⁰⁵) Se også kapittel 4.

¹⁰⁶) Resolusjon fra møtet på Barentssamarbeidets nettsider.

¹⁰⁷) *Green Belt of Fennoscandia*. Fennoskandia er en betegnelse på området som omfatter Norge, Sverige, Finland og Nordvest-Russland (Kola-halvøya og Karelen).

nominere området til Ramsar-konvensjonen. Reglene for vern i området er allerede strenge, og tilfredsstillende etter Pasvik Zapovedniks oppfatning kravene for å få Ramsar-status. Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at det i desember 2017 fikk anbefaling fra et underliggende råd om at tre nye områder i Russland bør få Ramsar-status, og at Fjærvann (Skonning-området) i Pasvik Zapovednik er blant disse. Per februar 2018 jobber ministeriet med å utarbeide en omfattende søknad til Ramsar-konvensjonens sekretariat for disse tre områdene. Fylkesmannen i Finnmark mener at det ville være positivt dersom det russiske området også får Ramsar-status, blant annet fordi det ikke finnes så mange grenseoverskridende Ramsar-områder.

Bærekraftig turisme på arktiske øyer

På arbeidsprogrammet finnes også et prosjekt om bærekraftig turisme på arktiske øyer.¹⁰⁸ Innenfor rammen av prosjektet ble det holdt en konferanse i Arkhangelsk i 2013, hvor norsk og russisk side formidlet erfaringer fra turistvirksomhet på Svalbard og Frans Josefs land. Siden 2013 har det ikke vært aktivitet i prosjektet. Av prosjektdokumentasjon går det fram at partene ikke har hatt noe konkret samarbeid om å videreutvikle retningslinjer for bærekraftig turisme, som var ett av punktene på arbeidsprogrammet for 2013–2015.

Ifølge Klima- og miljødepartementet er temaet bærekraftig turisme fortsatt relevant, men Miljødirektoratet har hatt begrenset kapasitet til å prioritere prosjektet. Departementet inkluderte det i sine årlige utlysninger om midler under tilskuddsordningen i 2016–2018, men det kom ikke inn noen søknader. Ifølge Klima- og miljødepartementet har russisk side heller ikke kommet med noen konkrete forslag til gjennomføringen av prosjektet i perioden 2016–2018. Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at erfaringsutvekslingen vil være nyttig når man i Russland nå planlegger å utvikle et konsept for turisme i vernede områder.

Andre temaer

På arbeidsprogrammet var det i perioden 2013–2015 også oppført en aktivitet som skulle innebære å utvikle samarbeid mellom verdensarvområder i Barentsregionen. Det er ikke rapportert om noen aktiviteter på dette punktet. Temaet ble ikke tatt med på arbeidsprogrammet for neste periode.

Klima- og miljødepartementet har trukket fram prosjektet *Barents Protected Area Network* (BPAN) som vellykket i perioden 2013–2015. I 2015 ledet Miljødirektoratet arbeidet med en egen skogvernstrategi for Barentsregionen, som ble presentert på Barentssamarbeidets miljøministermøte i 2015. Prosjektet fortsatte i 2016–2018, men var da ikke en del av arbeidsprogrammet.

5.2.3 Måloppnåelse i biologisk mangfold-prosjektene

Prosjektgjennomgangen viser at de fleste av aktivitetene i biologisk mangfold-prosjektene som inngår i revisjonens utvalg, har blitt gjennomført omtrent etter planen. Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet uttrykker i intervju at de deler dette inntrykket. Aktivitetene omfatter for det meste overvåking av og forskning på truede og sårbare felles arter. Departementet og direktoratet viser til at mange av prosjektene er godt etablerte og har pågått gjennom flere år. Det er noen unntak, hvor prosjektene ikke oppnådde de planlagte resultatene. Dette gjaldt bærekraftig turisme på arktiske øyer¹⁰⁹, kunnskapsoppbygging om ismåke¹¹⁰ og rødlistesamarbeidet i perioden 2013–2015¹¹¹. I prosjektet om oppfølging av utvalgte anbefalinger fra Ramsar-

108) Prosjektet BIO-8 (2013–2015), BIO-6 (2016–2018).

109) Prosjektet BIO-8 (2013–2015), BIO-6 (2016–2018).

110) Prosjektet BIO-7 (2013–2015), BIO-1 (2016–2018).

111) Prosjektet BIO-4 (2013–2015).

konvensjonen¹¹² ble ikke målet nådd i prosjektperioden, men det er gjort framskritt siden. Departementet og direktoratet opplyser at det er ulike årsaker til at disse prosjektene ikke nådde de opprinnelige målene, og at det er vanskelig å finne en felles forklarende faktor. Det er imidlertid naturlig at partene ikke alltid lykkes med alle aktivitetene de har planlagt. Det bilaterale miljøsam arbeidet forutsetter at to systemer, det norske og det russiske, virker godt sammen. Departementet understreker videre at prosjektene i det bilaterale miljøsam arbeidet er forholdsvis små og ikke kan ses helt uavhengig av andre aktiviteter, som alle har som overordnet formål å oppfylle Norges forpliktelser under internasjonale konvensjoner.

I tillegg til forskning og overvåking skal Norge og Russland ifølge arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018 også samarbeide om forvaltningen av truede og sårbare arter. På miljøkommisjonsmøtet i 2017 understreket miljøministrene fra de to landene viktigheten av å samarbeide om å beskytte sårbare og truede arter som Norge og Russland har felles forvaltningsansvar for. Klima- og miljødepartementet sier i intervju at det er viktig og nyttig at Norge og Russland samarbeider om å utarbeide anbefalinger til forvaltningstiltak i biologisk mangfold-samarbeidet, men understreker at naturforvaltningen er nasjonal, og at hvert land tar egne beslutninger om vern og beskyttelse. Det er i liten grad iverksatt konkrete forvaltningstiltak rettet mot truede og sårbare arter som følge av kunnskapsoppbyggingen i prosjektene på arbeidsprogrammet, men departementet understreker at artene allerede er vernet i begge land, noe som gir en grunnleggende beskyttelse.

Miljødirektoratet understreker i intervju at hvilke tiltak som kan settes i verk for å beskytte truede arter, avhenger av hver arts særskilte utfordringer. For mange arter i Arktis er klimaendringer den viktigste trusselen, og da er det begrenset hva hvert enkelt land kan gjøre for å avhjelpe situasjonen. Direktoratet forsøker likevel å innføre tiltak der det er mulig. For eksempel bygger den norske helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet til dels på resultater fra overvåking, også i Russland. Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at oljeindustrien har vært lydhør overfor anbefalinger om å unngå prøveboring, seismikk og annen leteaktivitet i særskilte områder og i ynglings- og hekkeperioder.

På overordnet nivå er hovedformålet med det bilaterale samarbeidet om biologisk mangfold å redusere tapet av biologisk mangfold gjennom en klimatilpasset forvaltning av felles bestander av truede og sårbare arter og deres leveområder. I intervju er Klima- og miljødepartementet enig i at dette er et ambisiøst mål, og sier det bør forstås som en overordnet ramme som knytter det bilaterale samarbeidet til biomangfold-konvensjonen, som både Norge og Russland har sluttet seg til. Ifølge departementet er det å stanse tapet av biologisk mangfold et mål som er vanskelig å nå i global sammenheng, og det gjelder ikke bare i Arktis eller i det bilaterale samarbeidet med Russland. Generelt vurderer Klima- og miljødepartementet at kunnskapsoppbygging er det viktigste bidraget det bilaterale miljøsam arbeidet kan gi til det overordnede formålet om å redusere tapet av biologisk mangfold. Hovedvekten i prosjektene ligger derfor på overvåking og kunnskapsoppbygging, herunder å opprettholde lange tidsserier med målinger.

På spørsmål om hvordan kunnskapen fra prosjektene i det bilaterale miljøsam arbeidet blir brukt, viser Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet til at kunnskapen fra det bilaterale samarbeidet inngår i et bredere bilde, som også omfatter nasjonal overvåking og internasjonalt samarbeid. Det kan derfor være vanskelig å spore hvordan myndighetene formidler og bruker resultatene fra hvert enkelt prosjekt. Det

112) Prosjektet BIO-3 (2013–2015).

bilaterale samarbeidet utgjør en av flere komponenter som til sammen bidrar til kunnskapsgrunnlaget for artsforvaltningen.

Det går likevel fram av prosjektdokumentasjonen at miljøsamarbeidet har bidratt til bedre kunnskap om felles bestander av truede og sårbare arter i Arktis, for eksempel hvalross, hvalarter og fuglearter som dverggås og snøugle. Gjennom samarbeidet med Russland får norske myndigheter mer fullstendig kunnskap om Arktis enn de kunne ha fått på egen hånd. Slik kunnskap er ifølge Klima- og miljødepartementet viktig i både nasjonale og internasjonale sammenhenger. Norsk polarinstitutt viser i intervju til at den grunnleggende kunnskapen om de felles bestandene er blitt gradvis bedre, og at det bilaterale samarbeidet Russland har med Norge, og også med USA, virker å være avgjørende for at overvåkingsprosjekter skal kunne gjennomføres i russiske områder. Klima- og miljødepartementet og de underliggende etatene viser imidlertid til at samarbeidet gjelder få arter i forhold til det relativt høye antallet truede arter i grenseområdene. Miljødirektoratet og Norsk polarinstitutt mener det kunne være særlig nyttig å samarbeide om flere hval-, sel- og fuglearter.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at kunnskapen om det biologiske mangfoldet på det nivået som skaffes til veie gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet, først og fremst blir brukt av departementets underliggende etater. Kunnskapen inngår som en del av det faglige kunnskapsgrunnlaget som norsk miljøforvaltning bygger sitt arbeid på. Departementet trenger informasjonen på et mer aggregert nivå til arbeidet sitt, og ber om slik informasjon fra etatene ved behov. Departementet får likevel kunnskap om prosjektene, først og fremst gjennom den halvårlege rapporteringen fra etatene og i fellesgruppemøtene. På møtene i miljøkommisjonen oppsummeres resultatene innenfor hvert område på arbeidsprogrammet. Det gis også presentasjoner av noen av prosjektene og hvilke faglige resultater som er oppnådd i dem. Som svar på spørsmål opplyser Klima- og miljødepartementet i intervju at de er usikre på om kommisjonsmøtene er det mest hensiktsmessige forumet å diskutere hva mer Norge og Russland kan gjøre hver for seg eller sammen for å beskytte felles bestander av truede og sårbare arter. Ifølge departementet utveksler man derimot erfaringer og diskuterer forvaltningstiltak på arbeidsgruppe- og prosjektnivå der det er relevant.

Klima- og miljødepartementet og underliggende etater opplyser i intervju at de regner finansieringen gjennom miljøsamarbeidet som nødvendig for gjennomføringen av biologisk mangfold-prosjektene på arbeidsprogrammet. Norsk polarinstitutt understreker at selv om midlene instituttet mottar gjennom det bilaterale miljø-samarbeidet er begrenset, kan de gi et viktig bidrag til å få i stand ny overvåking. Dersom det viser seg at overvåkingen i prosjektet gir funn det er viktig å følge, er det enklere å få finansiering fra andre kilder senere, som for eksempel fra Norges forskningsråd. Instituttet viser i intervju til at det opplever det som en generell utfordring i Norge at det ikke gis trygg og langsiktig grunnfinansiering, som kan sikre langsiktig overvåking av det biologiske mangfoldet over flere år.

Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet understreker i intervju at det bilaterale miljøsamarbeidet gir norske myndigheter en viktig arena for dialog med russiske miljømyndigheter, på politisk nivå og på embetsnivå. Klima- og miljødepartementet understreker at det er nødvendig å samarbeide med Russland for å kunne løse sentrale miljøutfordringer i nordområdene, og departementet har et langsiktig perspektiv i det bilaterale miljøsamarbeidet.

5.3 Reduksjon av forurensning

Et av hovedområdene som miljøkommisjonen samarbeider om, er reduksjon av forurensning. Dette skal gjøres gjennom regulering, kontroll og overvåking for å hindre at utslipp av forurensende stoffer fører til helseskader eller skader på naturens evne til reproduksjon og selvfornyelse. Prosjektene er delt inn i to områder: ett prosjekt om samarbeid om globale konvensjoner for håndtering av avfall og kjemikalier, herunder implementering av Stockholmkonvensjonen, og flere prosjekter som gjelder avfallshåndtering og opprydding av forurenset grunn i Russland. Revisjonen har vurdert implementeringen av Stockholmkonvensjonen i Russland og opprydding av forurenset grunn i Arkhangelsk oblast (fylke).

5.3.1 Implementering av Stockholmkonvensjonen i Russland

Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter er en global avtale med formål om å beskytte helse og miljø mot tungt nedbrytbare organiske miljøgifter (POP-er). Norge signerte avtalen fra starten i 2001, og den trådte i kraft i 2004. Ifølge Miljødirektoratet brytes POP-er langsomt ned i miljøet, spres over store geografiske områder med luft- og havstrømmer, blir oppkonsentrert i levende organismer og er giftige for mennesker og dyr.

Russland ratifiserte Stockholm-konvensjonen i 2011 og startet ifølge Miljødirektoratet tidlig med å utarbeide en nasjonal implementeringsplan, som er det første steget i å implementere konvensjonen. Russland har arbeidet med ulike utkast til en slik plan, og ifølge det russiske naturressursministeriet ble den russiske implementeringsplanen godkjent av ministeriet i oktober 2017.

Ifølge Miljødirektoratet var hensikten med å inkludere Stockholmskonvensjonen i det bilaterale samarbeidet å bidra til erfaringsoverføring for å utarbeide implementeringsplan for Stockholmkonvensjonen¹¹³. Det ble avholdt et felles arbeidsmøte i Oslo i 2014, der Norge presenterte hvordan Norge hadde jobbet med å implementere Stockholmkonvensjonen. Etter møtet mottok direktoratet informasjon om at Russland hadde valgt å gjøre endringer i utkastet til nasjonal implementeringsplan, inspirert av informasjonen som kom fram i møtet. Siden dette møtet har det ikke vært noen videre dialog om dette.

Det russiske utkastet til implementeringsplan for Stockholmkonvensjonen ble lagt ut på nettsidene til Stockholmkonvensjonen sent i november 2017. Russiske myndigheter har vist til at de på bakgrunn av informasjonen som kom fram i erfaringsutvekslingsmøtet hadde forenklet utkastet til den russiske planen, som i utgangspunktet var langt og komplisert. Russland har presentert planen i Arktisk råds arbeidsgruppe, ACAP. Planen definerer blant annet mål, ansvar for gjennomføringen av aktiviteter og finansiering. Det gir dermed Klima- og miljødepartementet grunn til å tro at møtet var nyttig. Dette bekreftes i intervju med det russiske naturressursministeriet.

Arbeidet med Stockholmkonvensjonen ble videreført i arbeidsprogramperioden 2016–2018 under FOR-1¹¹⁴ sammen med arbeidet med andre konvensjoner, for eksempel Basel-konvensjonen om grensekryssende transport av avfall. Arbeid for å implementere disse konvensjonene faller ifølge Miljødirektoratet innenfor direktoratets kjernekompetanse, og direktoratet ønsker å ha tett dialog med Russland. Russiske miljømyndigheter har en kontaktperson for det bilaterale samarbeidet, som også arbeider med konvensjonene. Denne kontaktpersonen møter i både multilaterale og bilaterale sammenhenger. Dette styrker kontakten mellom norske og russiske parter.

113) Oppsummeringsnotat 2013-2015, FOR, Stockholm.

114) «Samarbeid om globale konvensjoner for håndtering av kjemikalier og avfall»

Norge er ifølge Miljødirektoratet en aktiv part under Stockholmkonvensjonen og har nominert fire stoffer som er påvist i Arktis, til å bli omfattet av konvensjonen. Dersom Norge og Russland står sammen om å støtte opp om og implementere konvensjonen, kan det være en styrke i nominasjonsprosessen, noe som igjen kan bidra til å redusere forurensningen. Russland bidrar imidlertid ifølge Miljødirektoratet lite konstruktivt til å nominere flere stoffer under konvensjonen. I stedet argumenterer de ofte for at nominasjonskriteriene ikke er oppfylt for stoffer som er oppe til vurdering. De begrunner imidlertid sjelden dette faglig. Russland har heller ikke bidratt med informasjon om situasjonen i Russland, for eksempel produksjon og bruk av kjemikalier, til tross for at dette blir etterspurt blant alle parter til konvensjonen.

Miljødirektoratet brukte ca. 70 000 kroner på aktiviteten i perioden 2013–2015.

5.3.2 Opprydding av forurenset grunn i Arkhangelsk fylke

Miljøkommisjonen har vært enig om å samarbeide om å kartlegge landarealer i Arkhangelsk oblast som er forurenset med oljeprodukter, og å utvikle prosjekter som bidrar til å rehabilitere disse landarealene.

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at prosjektet kom på arbeidsprogrammet i 2013 etter ønske fra Arkhangelsk oblast, som arbeider med dette. En grunn til å ta det med i arbeidsprogrammet var også at det er relevant for Barentssamarbeidet, da oljeforurenset grunn i Arkhangelsk er et såkalt Barents Hot Spot. Miljødirektoratet arbeidet også med å oppdatere grunnforurensningsdatabasen for Norge. Dette arbeidet var interessant for russisk side, som ønsket å utveksle erfaringer om temaet. Russland ønsker også å involvere Murmansk oblast i dette arbeidet. Norske myndigheter har ikke kapasitet til å samarbeide om begge disse områdene, og derfor har Arkhangelsk blitt prioritert i første omgang.

Klima- og miljødepartementet viser til at det foreløpig ikke er oppnådd så mye i prosjektet. Miljødirektoratet viser til at norsk side ikke har vært direkte delaktig i å kartlegge de forurensede områdene i Arkhangelsk. I 2016 sendte Arkhangelsk oblast en liste til direktoratet over områder med oljeforurenset grunn som de ønsket å arbeide videre med. Det er imidlertid vanskelig å finne finansiering på russisk side til slike oppryddingsprosjekter, og det har ikke vært tilgjengelige midler innenfor rammene av det bilaterale miljøsamarbeidet. Oppryddingen har derfor ikke begynt, men det har vært holdt ett møte i Arkhangelsk og ett seminar i Norge. Myndighetene i Arkhangelsk oblast fortalte om de utvalgte områdene, og direktoratet fortalte om praksis for grunnforurensning i Norge. Naturressursministeriet viser i intervju til at russiske myndigheter har søkt om midler fra NEFCO for å gjennomføre prosjektet. Per juni 2018 har de så vidt Miljødirektoratet kjenner til, ikke fått svar.

Av utfordringer for dette samarbeidet trekker Miljødirektoratet fram at det er viktig med tilstrekkelig russisk finansiering til aktiviteter i Russland. Hvis russisk side blir avhengig av finansiering fra en tredjepart, blir det av erfaring vanskeligere å gjennomføre prosjektene. Russiske myndigheter bekrefter gjennom den russiske riksrevisjonen at planen for å rehabilitere forurensede områder i Arkhangelsk-regionen i perioden 2018–2020 kun kan gjennomføres hvis finansieringen kommer på plass.

Det er en ganske nær sammenheng mellom det bilaterale miljøsamarbeidet og Barentsrådet på forurensningsområdet, blant annet i forbindelse med de definerte Barents Hot Spots på russisk side. Direktoratet forsøker å vinkle de bilaterale forurensningsprosjektene slik at de kan støtte opp om Barentssamarbeidet samtidig som man tar hensyn til hvordan direktoratets kompetanse kan utnyttes best mulig.

5.4 Havmiljøsamarbeid

Av protokollene fra møtene i miljøkommisjonen i 2015 og 2017 går det fram at samarbeidet om havmiljø er et høyt prioritert område i det bilaterale miljøsamarbeidet. Miljøkommisjonen har arbeidet med problemstillinger knyttet til Barentshavet siden kommisjonen ble opprettet.¹¹⁵ Siden midten på 2000-tallet har hovedformålet med havmiljøsamarbeidet vært å bidra til styrket samarbeid om økosystembasert forvaltning av Barentshavet. Økosystembasert forvaltning innebærer å opprettholde hele økosystemer gjennom helhetlig forvaltning av menneskelige aktiviteter.¹¹⁶ Bakgrunnen for at miljøkommisjonen la vekt på økosystembasert forvaltning, var den norske helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet, som ble vedtatt i 2006 gjennom St. meld. nr. 8 (2005–2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*.

Formålet med havmiljøsamarbeidet er fortsatt å oppnå økosystembasert forvaltning av Barentshavet. I arbeidsprogrammene for 2013–2015 og 2016–2018 er det understreket at den norske og den russiske delen av Barentshavet utgjør et enhetlig økosystem, som må forvaltes på et best mulig vitenskapelig grunnlag og med strenge miljøkrav. Ifølge Klima- og miljødepartementet har det vært et langsiktig mål å introdusere tankegangen med helhetlig havforvaltning til russiske myndigheter. I perioden 2013–2017 har rundt 9,6 millioner kroner blitt tildelt de tre største prosjektene på arbeidsprogrammet som angår havmiljø. Norsk polarinstitutt er den viktigste aktøren på norsk side og koordinerer arbeidet.

5.4.1 Konsept for forvaltningsplan for Barentshavet

Alle havmiljøprosjektene på arbeidsprogrammet har tilknytning til det overordnede målet om økosystembasert havforvaltning. Et sentralt prosjekt er å utarbeide et konsept for forvaltningsplan også for den russiske delen av Barentshavet (prosjektet HAV-1). Dette prosjektet har bakgrunn i at Russland er i ferd med å gå gjennom en lignende prosess som Norge har hatt med de helhetlige forvaltningsplanene for havområder. Det går fram av prosjektdokumentasjonen og intervju med Norsk polarinstitutt at norske myndigheter har ønsket og tilbudt seg å dele sine erfaringer for å bistå russiske myndigheter i prosessen. Målsettingen om en helhetlig forvaltningsplan for hele Barentshavet har vært et tema i miljøsamarbeidet siden ca. 2005.¹¹⁷

Av prosjektdokumentasjonen fra Norsk polarinstitutt går det fram at det ble holdt et seminar i 2011, der deler av norsk og russisk forvaltning deltok, og der norske myndigheter fortalte om forvaltningsplanarbeidet i Norge. I perioden 2013–2015 bar samarbeidet først og fremst preg av at Norsk polarinstitutt holdt kontakt med russiske kolleger, deltok på møter og ga faglige råd. Hovedsamarbeidspartneren i Russland er Sevmorgeo¹¹⁸. Av prosjektdokumentasjonen går det fram at det blant annet ble holdt et møte om helhetlig havmiljøforvaltning i Moskva i 2014. Instituttet opplyser at aktivitetene i prosjektet ble noe forsinket i 2016–2018 blant annet på grunn av bytte av kontaktperson på russisk side og en anbudsprosess på russisk side for å finne instanser til å gjennomføre aktivitetene. I 2017 fikk Norsk polarinstitutt utarbeidet en rapport med innspill fra russiske partnere som sammenlignet norske og russiske tilnærminger til å kartlegge verdifulle områder i havet. En planlagt sammenstilling av data om næringsvirksomhet i Barentshavet og hvordan denne påvirker miljøet, ble ikke utarbeidet. Seminarer om disse temaene ble ikke gjennomført som planlagt i 2016–2017.

¹¹⁵) Hønneland og Rowe (2008).

¹¹⁶) Miljødirektoratets nettsider – *Økosystembasert forvaltning*.

¹¹⁷) Hønneland og Rowe (2008).

¹¹⁸) Det føderale statlige unitære forsknings- og produksjonsselskap for geologiske havundersøkelser.

Klima- og miljødepartementet ser det som viktig at det i 2014 ble utstedt et presidentdekret i Russland om at det som et pilotprosjekt skulle utarbeides en helhetlig forvaltningsplan for den russiske delen av Barentshavet. Det ble samtidig utstedt flere dekreter om forskningssamarbeid og miljøvern i Arktis. Departementet og Norsk polarinstitutt opplyser i intervju at de mener at det bilaterale miljøsam arbeidet har bidratt til denne utviklingen på russisk side. I intervju framhever også Utenriksdepartementet samarbeidet om helhetlige forvaltningsplaner i Barentshavet som et viktig bidrag fra miljøsam arbeidet. Klima- og miljødepartementet opplyser at det russiske naturressursministeriet har informert de norske medlemmene av havmiljøgruppen om status i forvaltningsplanarbeidet, senest i juli 2018. Ifølge ministeriet arbeider russiske myndigheter parallelt med et nytt lovgrunnlag for forvaltningsplaner og en pilotplan for Barentshavet. Ministeriet opplyser at lovgrunnlaget for forvaltningsplanen er under utarbeidelse, i form av to lover. De to lovene må vedtas før forvaltningsplanen kan ferdigstilles.

Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at det har vært nyttig for dem at norske myndigheter har delt sine erfaringer med forvaltningsplanarbeid. I arbeidet med pilotprosjektet for den russiske delen av Barentshavet har russiske instanser bygget på erfaringene med den norske forvaltningsplanen for Barentshavet.

5.4.2 Overvåking av økosystemet i Barentshavet

Ifølge Klima- og miljødepartementet er et viktig resultat av samarbeidet på havmiljøområdet at det er utarbeidet et forslag til samordnet miljøovervåking av Barentshavet på norsk og russisk side. Det har også blitt utarbeidet en felles rapport om miljøstatusen for hele Barentshavet. Denne ble først utarbeidet i 2008 og deretter oppdatert i 2015 på bakgrunn av data fra 2013. Felles kunnskap om miljøet i havet er etter norske myndigheters syn et viktig grunnlag for utviklingen av en forvaltningsplan for den russiske delen av Barentshavet.

Arbeidet med økosystemovervåking under miljøkommisjonen (prosjektet HAV-3) bygger på det langvarige samarbeidet om overvåking av Barentshavet under Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon. Det norske Havforskningsinstituttet og det russiske forskningsinstituttet PINRO er sentrale der. Under fiskerikommisjonen blir ulike forhold knyttet til fiskebestander i Barentshavet jevnlig overvåket.

En liste over foreslåtte indikatorer for å måle miljøtilstanden i Barentshavet ble utarbeidet på to møter mellom norske og russiske forskningsinstitusjoner og andre instanser i 2011 og 2012. På møtene kartla man også overvåkingsaktiviteter som allerede var på plass. Listen med forslag til indikatorer ble siden sendt på høring til norske og russiske institusjoner for kommentarer før ferdigstilling. I 2014 oppsto det noen forsinkelser i arbeidet på grunn av det spente forholdet mellom Norge og Russland. Indikatorlisten ble imidlertid lagt fram for og vedtatt av miljøkommisjonen i desember 2015.

Listen inneholder 22 indikatorer som måler fysiske fenomener, livet i havet og menneskelig påvirkning. 11 av indikatorene overvåkes allerede gjennom det norsk-russiske fiskerisamarbeidet, mens de andre 11 er nye indikatorer som er utviklet gjennom det bilaterale miljøsam arbeidet. Dersom målinger av alle indikatorene gjennomføres og sammenstilles, vil det gi utfyllende kunnskap om tilstanden til økosystemet i Barentshavet som helhet, samt utviklingen over tid. En betydelig del av indikatorene blir allerede målt i Norge og Russland gjennom pågående overvåkingsprogrammer. Det er imidlertid ikke alle de foreslåtte underkomponentene av indikatorene som blir målt i begge land. Metodene russiske og norske forskere

bruker, er heller ikke alltid sammenlignbare, og forskerne ser et behov for å harmonisere dem.¹¹⁹

Norske myndigheter ser det som en viktig milepæl at miljøkommisjonen har vedtatt listen over indikatorer. Det innebærer at norske og russiske myndigheter er enige om formålet om å oppnå samordnet miljøovervåking av hele Barentshavet.¹²⁰ Av prosjektdokumentasjonen og intervju med Klima- og miljødepartementet og Norsk polarinstitutt går det imidlertid fram at det gjenstår en del før dette målet kan nås, og at det antakeligvis vil ta lang tid før man eventuelt får til samordnet norsk-russisk overvåking av alle de 22 indikatorene. Viktige forutsetninger som gjenstår, er å lage et rapporteringsopplegg for indikatorene, å samkjøre metodene der de er ulike i Norge og Russland, og å definere for indikatorene hva som anses som grenseverdier eller god miljøtilstand. Full finansiering for dette er ikke sikret.

Norske og russiske forskere har per juni 2018 ennå ikke utarbeidet en rapport som viser målinger for alle de 22 indikatorene. Det er imidlertid utarbeidet en miljøstatusrapport for Barentshavet på bakgrunn av nasjonal overvåking i begge land. Den siste rapporten ble offentliggjort i 2016, og bygget på data fra 2013. Miljøstatusrapporten presenterer en analyse av overvåkingsdata og bidrar ifølge Norsk polarinstitutt til å skape en felles forståelse av miljøsituasjonen i hele Barentshavet. I framtiden vil data om alle de 22 indikatorene kunne brukes i miljøstatusrapporten, men data fra andre kilder blir også lagt til grunn for analysene. Slike analyser er viktige for forvaltningsplanarbeidet.

Prosjektet har utarbeidet en framdriftsplan for perioden 2016–2018. I 2016 arbeidet man videre med to av temaene: forurensning og sjøfugl. Arbeidet besto i at norske og russiske forskere møttes og sammenstilte norske og russiske miljøkvalitetsmål. Arbeidet er slik et stykke på vei mot å definere miljøkvalitetsmål for indikatorene. Av prosjektdokumentasjonen går det fram at det var planlagt å utvide dette til fem temaer i 2017, men at budsjettkutt og endringer i planene på russisk side førte til at de planlagte aktivitetene ikke kunne gjennomføres. I stedet ble to aktiviteter gjennomført i 2017. Norsk polarinstitutt fikk tildelt 800 000 kroner til et prosjekt for å kartlegge grønlandshval.¹²¹ Dette knytter seg til indikatoren om sårbare og truede arter, der utbredelsen til grønlandshvalen er ett av målepunktene. En russisk forsker deltok på toktet. 360 000 kroner ble gitt til et prosjekt som gikk ut på å sammenstille og analysere eksisterende data om miljøgifter i isbjørn. Dette hadde tilknytning til indikatoren om forurensende stoffer i dyr og planter. Klima- og miljødepartementet opplyser at man i kommende arbeidsprogramperioder vil arbeide videre med de gjenværende indikatorene.

5.4.3 Barentsportal – miljødataportal for Barentshavet

Prosjektet om miljødataportal for Barentshavet (HAV-2) skal ifølge Norsk polarinstitutt tilrettelegge og presentere felles norsk-russisk miljøinformasjon. Informasjonen er ment å styrke beslutningsgrunnlaget for forvaltning og bærekraftig utvikling i Barentshavet. Portalen skal også være kilde til allmenn informasjon om miljøforholdene i Barentshavet. Gjennom prosjektet ble nettstedet www.barentsportal.com etablert i 2009. Portalen inneholder informasjon på russisk og engelsk og er driftet av Norsk polarinstitutt. En del av prosjektet HAV-2 er å utarbeide og oppdatere miljøstatusrapporten for Barentshavet, og denne er en viktig del av portalen. Faktaarkene som ble utarbeidet i prosjektet om rødlistesamarbeid under temaet biologisk mangfold er tilgjengelige her. Miljødirektoratet opplyser i intervju at portalen i utgangspunktet ble utviklet for å presentere informasjon om havmiljø, men at det

119) Korneev m.fl. (2015).

120) Protokoll fra det 18. møte i miljøkommisjonen, Moskva, 1.–2. desember 2015.

121) Se omtale av dette under kapittel 5.2.1

diskuteres om informasjon fra biologisk mangfold-prosjektene også kan deles der i større grad.

Norsk polarinstitutt fører besøksstatistikk for Barentsportalen. I 2017 hadde nettstedet i gjennomsnitt rundt 7000 unike brukere per måned. De fleste av besøkene var fra Russland, Norge og USA. Instituttet har ikke mer detaljert kunnskap om hvem brukerne av nettstedet er.

6 Finansiering av det bilaterale miljøsam arbeidet

I tillegg til interne ressurser i Klima- og miljødepartementet og de underliggende instansene finansierer midler fra Utenriksdepartementet en stor del av det bilaterale miljøsam arbeidet. Det bilaterale miljøsam arbeidet mottar også midler fra eksterne kilder, som EUs utviklingsmidler. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at spørsmål om finansiering i liten grad blir diskutert på kommisjonsmøtene.

6.1 Utenriksdepartementets bevilgning

Klima- og miljødepartementet mottar årlige belastningsfullmakter fra Utenriksdepartementet til å finansiere store deler av det bilaterale miljøsam arbeidet. Belastningsfullmakten var på mellom 28 og 30 millioner per år i perioden 2013–2015, men har siden vært på 22/22,5 millioner kroner årlig. Utenriksdepartementet legger til grunn at bruken av midlene skjer innenfor rammene for nordområdene (jf. Nordområdetiltak - prosjektsamarbeid med Russland og atomsikkerhet, kap. 118 post 70), slik de er angitt i de årlige budsjettproposisjonene. Totalsummen i belastningsfullmakten inkluderer også bidrag til NGO-er og finansieringsinstitusjonene Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP, EU) og Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO, Nordisk ministerråd), som begge bidrar med finansiering til miljøprosjekter i blant annet Russland.

Tabell 1 Belastningsfullmakt fra Utenriksdepartementet 2013–2018, i tusen kroner (kap. 118.70 og 118.01*)

	2013	2014	2015*	2016	2017	2018
Miljøprosjekter i Russland	12 000	13 870	15 500	10 975	13 440	15 169**
NGO	6 000	6 630	6 500	5 200	6 000	6 300
NDEP/Nefco	8 000	8 000	8 000	4 679	2 000	
Rest fra tidligere år	2 000			1 146	560	1 031
Totalt	28 000	28 500	30 000	22 000	22 000	22 500

Kilde: Årlige belastningsfullmakter fra Utenriksdepartementet til Klima- og miljødepartementet

* Fra 2015 ble det skilt mellom driftsmidler og prosjektmidler. Avsatt til drift: 11,8 millioner kr i 2015, og 9 millioner kroner i både 2016 og 2017.

** 500 000 kroner ble avsatt spesifikt til tiltak mot marin forurensning.

Reduksjonen i belastningsfullmakten fra 30 millioner kroner i 2015 til 22 millioner kroner i 2016, innebærer en nedgang på over 25 prosent. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at nedgangen i midlene fra 2015 til 2016 skyldes at flyktningkrisen i 2015 medførte at budsjettene for 2016 ble endret og redusert på kort tid (jf. også Prop. 21 S (2015–2016) for Utenriksdepartementet). Midler til prosjektsamarbeidet med Russland og flere andre ordninger ble dermed også redusert. Det er politisk ledelse i Utenriksdepartementet som bestemmer hvordan midler til nordområdetiltak - prosjektsamarbeid med Russland og atomsikkerhet (jf. kap. 118 post 70) i Utenriksdepartementet skal fordeles på de ulike ordningene. Klima- og miljødepartementet oversender årlig et budsjettforslag som Utenriksdepartementet bruker som innspill til disse vurderingene.

Klima- og miljødepartementets tildelinger av midler til norsk-russisk miljøvernssamarbeid

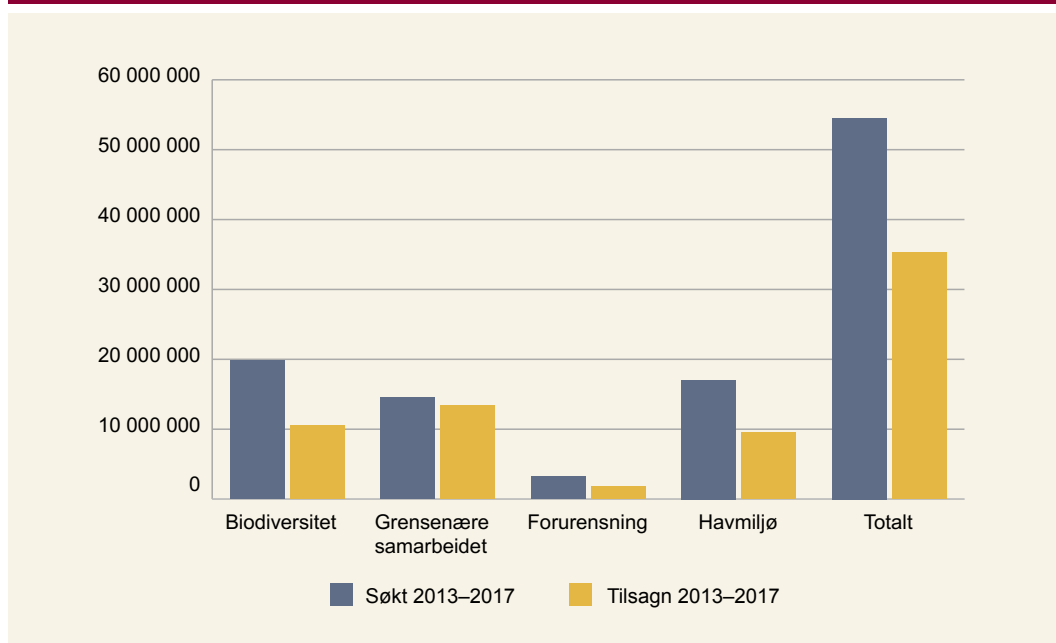
Etter at belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet ble delt opp i driftspost og tilskuddspost fra 2015, har Klima- og miljødepartementet tildelt midler til etatenes og Fylkesmannens i Finnmarks deltakelse i miljøvernssamarbeidet med Russland gjennom en intern tildelingsrunde, basert på brev mellom Klima- og miljødepartementet og disse instansene. I etatenes tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet framgår det også at slike midler vil bli stilt til rådighet. Før dette måtte etatene og Fylkesmannen i Finnmark søke på åpent utlyste midler, men denne praksisen er altså avsluttet.

Klima- og miljødepartementet lyser ut midlene til tilskudd for miljøvernssamarbeid med Russland på departementets hjemmeside. Til grunn for Klima- og miljødepartementets utlysning ligger departementets egne retningslinjer for prosjektsamarbeid med Russland og et regelverk for tilskuddsordningen prosjektsamarbeid med Russland. Søkere er frivillige miljøorganisasjoner, konsultentselskaper, forskningsinstitutter og andre. Et fåtall av arbeidsprogrammets prosjekter har blitt lyst ut her. Det gjelder BIO-6, DGS-5 og KULT-1 i arbeidsprogrammet 2016–2018.

I den interne brevvekslingen mellom etatene og Klima- og miljødepartementet for tildeling av midler på driftspost (01-post) til miljøvernssamarbeidet med Russland, mottar departementet forslag fra etatene og Fylkesmannen i Finnmark om disponering av midler til prosjektene i arbeidsprogrammet og til prosjekter i Barentsrådets miljøarbeidsgruppe,

Figur 8 viser at det innenfor områdene som revisjonen omfatter, har vært søkt om langt mer midler enn det som har blitt tildelt. Det ble søkt om over 54 millioner kroner, mens det ble gitt tilsagn om ca. 35 millioner kroner i perioden 2013–2017.

Figur 8 Omsøkt og tildelt beløp i 2013–2017, kroner



Kilde: Grunnlagsdata fra Klima- og miljødepartementet

Selv om etatene får mindre enn de søker om, bidrar med egne ressurser og mottar midler fra andre kilder (jf. avsnitt under), viser etatene til at de er avhengig av midlene

fra Klima- og miljødepartementet for å kunne gjennomføre de fleste av aktivitetene på arbeidsprogrammet.

Brevet fra Klima- og miljødepartementet med frist for å spille inn forslag til fordeling av midler til prosjekter kommer rundt årsskiftet og etatene sender inn sine forslag like i etterkant. Alle instansene viser til at belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet kommer ganske sent på året hvilket påvirker tidspunktet Klima- og miljødepartementet kan utbetale midlene. Alle instansene viser til at dette er en utfordring som setter begrensninger for prosjektaktivitetene. I perioden 2013–2015 kom midlene i andre halvdel av februar, mens det formelle tilsagnet fra Utenriksdepartementet i 2016 og 2018 kom i mars. I 2017 kom tilsagnet i slutten av mai. All aktivitet etatene gjennomfører før tilsagnet er gitt fra departementet, gjør de på egen risiko. Det blir et vindu mellom tilsagnet og fristen for å sende samlefakturaen til Klima- og miljødepartementet i slutten av november. Siden det er sommerferie i juli (Norge) og august (Russland), må hovedaktivitetene gjennomføres i september og oktober. Miljødirektoratet og Polarinstituttet peker på dette er en ekstra utfordring der arbeidet er sesongbetont, som for eksempel særlig for biologisk mangfold og for å planlegge og gjennomføre tokt. Det blir et tilsvarende kort vindu for å rapportere om bruken av midlene.

Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at det er godt kjent med at tidspunktet for tilsagnet har betydning for prosjektgjennomføringen. Utenriksdepartementet viser i intervju til at det var spesielle interne omstendigheter som førte til forsinkelser i utstedelsen av belastningsfullmakten til Klima- og miljødepartementet i 2017. I 2018 ble den utstedt 15. mars. Målet er å sikre utstedelse rundt 15. februar. Utenriksdepartementet viser til at Klima- og miljødepartementet har vært godt forberedt, og har utnyttet midlene godt til tross for forsinkelsene.

Klima- og miljødepartementet viser til at departementet i arbeidsprogramperioden 2013–2015 hadde en ordning med Utenriksdepartementet om å inngå treårige avtaler om lovnad om tilsagn om midler til prosjektene på arbeidsprogrammet, og ikke årlige, som det er under arbeidsprogrammet for 2016–2018. Treårige rammer, under forutsetning av finansiering fra Stortinget, fungerte godt, etter Klima- og miljødepartementets og de øvrige instansenes erfaring. Klima- og miljødepartementet ville ha foretrukket at det fortsatte slik, fordi det gjør det enklere å planlegge.

Utenriksdepartementet viser til i intervju at lærdommen etter budsjettkonsekvensene av flyktningkrisen i 2015 var at det er behov for å være mer forsiktig med å binde opp midlene før størrelsen på budsjettene er avklart. Departementet ser samtidig nytten av flerårige avtaler. Dette kan bli aktuelt fra og med 2019, når det nye treårige arbeidsprogrammet for miljøsamarbeidet trer i kraft. Siden flerårige avtaler (med forbehold om Stortingets bevilgning) er vanlig i andre typer prosjekter under tilskuddsordningen, vil nok dette kunne være mulig også for det bilaterale miljøsamarbeidet. Utenriksdepartementet vil diskutere dette med Klima- og miljødepartementet på det neste halvårlige møtet om miljøsamarbeidet.

Ekstern finansiering

Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Finnmark og Norsk polarinstitutt viser til at det også er en del ekstern tilleggsfinansiering av prosjektene. Innenfor det grensenære samarbeidet har eksempelvis Fylkesmannen i Finnmark søkt om og fått innvilget midler gjennom EUs Kolarctic-ordning. Også Nordisk ministerråd og NEFCO har innvilget prosjektfinansiering. I slike tilfeller inngår midlene fra departementet som egenandel. Både departementet, Miljødirektoratet og Fylkes-

mannen i Finnmark viser til at det har vært svært nyttig med slik ekstrasfinansiering. Det finnes ingen samlet oversikt over den eksterne finansieringen.

6.2 Oppfølging av bruk av midlene

Når det gjelder rapportering om bruken av midlene, utarbeider Miljødirektoratet, Fylkesmannen i Finnmark og Norsk Polarinstitutt hver for seg en halvårlig statusrapport og en årsrapport til Klima- og miljødepartementet. En gjennomgang av rapportene viser at de inneholder rapportering per prosjekt det er bevilget midler til. Rapportene inneholder informasjon om hvilke aktiviteter som er blitt eller blir gjennomført, og hvordan midlene fra departementet er brukt. Rapporteringen inneholder oversikter over bruken av midlene fra Klima- og miljødepartementet, men ikke bruken av eksterne midler eller totalkostnadene per prosjekt.

Miljødirektoratet viser i intervju til at det ikke har full oversikt over den totale finansieringen av hvert enkelt prosjekt. De som gjennomfører prosjektene på vegne av direktoratet, kan søke penger fra ulike institusjoner, blant annet organisasjoner som er etablert for å støtte gjennomføringen av internasjonale konvensjoner. Direktoratet har lite innsikt i hvordan Klima- og miljødepartementet tildeler midler til ulike tiltak. Verken Fylkesmannen i Finnmark eller Norsk polarinstitutt rapporterer om alle kostnadene til departementet, men begge har oversikt over dette i interne dokumenter.

I tillegg til halvårs- og årsrapportene følger Klima- og miljødepartementet opp bruken av midlene gjennom den øvrige dialogen departementet har med de underliggende instansene (jf. 4). Spørsmål og kommentarer departementet måtte ha til instansens rapportering, tas for eksempel opp i fellesmøter og i den øvrige dialogen.

Departementet viser til at det bør være en balanse mellom størrelsen på prosjektene og detaljeringsnivået i rapporteringen fra de underliggende etatene om bruken av midlene. Klima- og miljødepartementet legger til grunn at de underliggende etatene følger økonomiregelverket. I årsrapportene og framdriftsrapportene sjekker departementet at det er samsvar mellom aktivitetene og midlene det er rapportert om og det som var omsøkt i utgangspunktet, for å se at prosjektene ble gjennomført etter planen.

Klima- og miljødepartementet utarbeider en årsrapport til Utenriksdepartementet om bruken av midlene over belastningsfullmakten. Rapportene viser til de viktigste aktivitetene på arbeidsprogrammet. Rapportene inneholder oversikt over midlene som Klima- og miljødepartementet bidrar med i gjennomføringen av arbeidsprogrammet, men det lages ingen samlet oversikt over alle kostnader til prosjektene. Informasjonen lar seg imidlertid sammenstille gjennom ulike prosjektdokumenter, ifølge departementet.

Status for miljøvernssamarbeidet blir gjennomgått på møter mellom Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet ca. hvert halvår. På vårmøtet diskuteres framdriften i miljøssamarbeidet, herunder hva som eventuelt ikke går så bra. Årsrapporten utgjør grunnlaget for denne diskusjonen, og referatet fra møtet er Utenriksdepartementets tilbakemelding på årsrapporten fra Klima- og miljødepartementet. På høstmøtet diskuteres planene for det kommende året, og dette utgjør en del av grunnlaget for belastningsfullmakten for dette året. Forbruksoversiktene fra Klima- og miljødepartementet til Utenriksdepartementet kommer oftere i løpet av året, og departementene har god dialog om framdrift og forbruk. Klima- og miljødepartementet sender forbruksoversikter med tettere mellomrom mot slutten av

året slik at Utenriksdepartementet kan få oversikt over mulighetene for å omdisponere midler før årets utløp.

Norske midler til Russland

I utgangspunktet skal hver av partene på egenhånd finansiere gjennomføringen av arbeidsprogrammet. De norske etatene viser til at de likevel bidrar med midler til dekning av utgifter på russisk for å sikre at enkelte av prosjektene blir gjennomført. Klima- og miljødepartementet har ikke utarbeidet noe særskilt regelverk for dette. Miljødirektoratet viser til at det flere ganger har valgt å betale for reise og opphold for russiske deltakere på møter for å sikre at de kan komme. Dette gjelder særlig deltakere fra regionnivå. Det russiske naturressursministeriet opplyser i intervju at det er noen vanskeligheter knyttet til finansiering av prosjekter for offentlig finansierte institusjoner og for regionale utøvende myndigheter.

Det hender også at Norsk polarinstitutt bidrar økonomisk til russiske partnere i fellesprosjekter. I forkant av slike utbetalinger diskuteres mål, aktiviteter og ressursbehov. Når pengene overføres, blir det utarbeidet en avtale med den russiske parten om at de skal utarbeide en rapport om det utførte arbeidet og resultatene, noe de alltid også gjør. Norge kan bidra med infrastruktur og høyteknologisk utstyr. På denne måten sikrer man for eksempel også at alle bruker samme sporingsteknologi i felles studier.

I hvalrossprosjektet (jf. omtale i kapittel 5.2.1) gikk halvparten av midlene Norsk polarinstitutt hadde til disposisjon, til Russland, det vil si ca. 200 000 kroner. Dette gikk til leie av fartøy og langtidsholdbare og kostbare litiumbatterier til bruk i sporingsutstyret som festes på dyr og fugler. Norsk polarinstitutt vil i slike tilfeller ikke be om detaljer om hvordan pengene ble brukt. Hele operasjonen koster flere hundre tusen kroner, og bidraget fra Norsk polarinstitutt vil derfor kun dekke ca. 25 prosent av de totale kostnadene.

Klima- og miljødepartementet forutsetter at mottakerne på norsk side følger økonomiregelverket og vilkårene i tilsagnsbrevet. Dette innebærer blant annet at de må inngå avtale med de russiske partnerne og sikre at de følger de norske reglene for bruken. Departementet har ikke noen samlet oversikt over hvor mye som overføres til russiske organisasjoner, men det er snakk om små beløp. Departementet har ikke fulgt opp slike midler særskilt.

Tilsagnsbrevene omtaler også prinsipper for anskaffelser og korrupsjonsforebygging. Prosjektmidler overføres i liten grad til partnere i Russland, og da ved at man dekker utgifter etter regning. Når det gjelder midler som overføres til ikke-statlige aktører, stiller departementet strengere krav til økonomisk rapportering og krever reviderte regnskaper.

7 Vurderinger

Norge og Russland har hatt et bilateralt miljøsamarbeid i over tretti år. I henhold til overenskomsten av 1992, skal Norge og Russland samarbeide om forskning på skadelig miljøpåvirkning og utarbeide og implementere tiltak for å forebygge og fjerne de skadelige miljøpåvirkningene. Siden landene har felles grense både i Finnmark og i Barentshavet med store sammenhengende økosystemer, har Norge og Russland et gjensidig ansvar for å bevare miljøet og sikre fellesbestander av pattedyr, fugler og fisk. Det bilaterale miljøsamarbeidet legger et viktig grunnlag for å kunne ivareta dette ansvaret, for å opprettholde det sentrale forholdet til russiske myndigheter på miljøområdet og for å løse sentrale miljøutfordringer i nordområdene.

Miljøkommisjonen og det bilaterale miljøsamarbeidet må også ses i et utenrikspolitisk perspektiv. Samarbeidet danner grunnlag for kontinuerlig dialog mellom politikere, forvaltningsmyndigheter og forskere i begge land, på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Slik dialog og kontakt basert på konkrete samarbeidsområder bidrar til å bygge gjensidig tillit, til kunnskap og til å ivareta det viktige naboskapet mellom våre to land. Det er viktig at Klima- og miljødepartementet gjennom miljøkommisjonen fortsetter dette arbeidet.

7.1 Organiseringen av arbeidet synes å være hensiktsmessig, men det mangler et regelverk for gjennomføringen

Hensiktsmessig organisering og hensiktsmessige systemer er viktig for å sikre at målene for det bilaterale samarbeidet blir nådd. Klima- og miljødepartementet har på nasjonalt plan etablert en fellesgruppe for de mest sentrale norske aktørene i det bilaterale samarbeidet. Gjennom fellesgruppen og rapporteringen fra de ulike aktørene i det bilaterale miljøsamarbeidet, sikrer departementet regelmessig kontakt og dialog med de sentrale instansene om gjennomføringen av de ulike prosjektene. Det synes også å være klar ansvarsfordeling mellom de ulike norske instansene. Slik sett synes det som om arbeidet er godt og hensiktsmessig organisert på norsk side.

De felles treårige arbeidsprogrammene er viktige styringsverktøy for miljøkommisjonen og for Klima- og miljødepartementet. Arbeidsprogrammene legger føringer for arbeidet som skal gjennomføres, i begge land. Arbeidsprogrammene er imidlertid ikke særskilt konkrete i hvilke oppgaver og aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene i arbeidsprogrammet. I arbeidsprogrammene er det dessuten kun på norsk side det er tydeliggjort hvilke instanser som er ansvarlige for å gjennomføre det enkelte prosjekt. Dette mangler på russisk side. Undersøkelsen viser samtidig at det er viktig at det er kontaktpersoner og klar ansvarsfordeling mellom institusjonene på russisk side, for å sikre at prosjektene blir godt gjennomført. På denne bakgrunn er det positivt at norske myndigheter har foreslått å gjøre arbeidsprogrammene mer konkrete både når det gjelder hvilke aktiviteter som skal gjennomføres og for å tydeliggjøre ansvaret for gjennomføringen både i Norge og Russland. Sammen med en tydelig spesifisering av hvilke instanser som er ansvarlig for å gjennomføre prosjektene i Russland, vil dette kunne styrke den gjensidige prosjektgjennomføringen på begge sider. Siden det er miljøkommisjonen som godkjenner arbeidsprogrammene, kan mer konkrete arbeidsprogrammer også bidra til å styrke miljøkommisjonen og dens rolle i gjennomføringen av det bilaterale samarbeidet.

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

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

Undersøkelsen viser at prosjektene i arbeidsprogrammene i stor grad blir gjennomført som planlagt. Flere av prosjektene har pågått over flere år og har bidratt med viktig kunnskap om miljøtilstanden og flere dyre- og fuglearter i grenseområdene. Dette blir brukt aktivt i for eksempel samarbeidet om forvaltningen av verneområdene i Pasvik-Inari Trilaterale park, i dialogen med russisk side for å få redusert luftforurensningen og norske erfaringer fra forvaltningsplanen for Barentshavet brukes for å utvikle en forvaltningplan for russisk del. Det er imidlertid ikke alltid klart hvordan kunnskapen brukes aktivt i miljøforvaltningen i Norge og Russland, og hvordan den bidrar til å forebygge og eliminere konsekvensene av skadelige miljøpåvirkninger, som er overenskomstens formål.

7.2.1 Det grensenære samarbeidet

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

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

Tross nedgangen i utslippene av svoveldioksid siden 1980-tallet har smelteverkene forårsaket en økning i tungmetallnivåene både i luften og i det terrestriske miljøet (miljøet på landjorda) på både norsk og russisk side. Økningen har på norsk side vært tydelig siden 2004. Norske og russiske forskere er enige om at tungmetallnivået i luften

har økt. Tungmetallnivåene har ikke oversteget noen nasjonal grense i Norge eller Russland, men nivåene på russisk side ligger betydelig over de norske målsettingsverdiene. De russiske grenseverdiene for tungmetaller er imidlertid vesentlig høyere enn de norske målsettingsverdiene. Metodene for målinger av tungmetaller er også uensartede. Det er uheldig at Norge og Russland fortsatt er uenig om hva som anses som god miljøtilstand for tungmetaller. Etter revisjonens vurdering er det derfor viktig at den felles ekspertgruppen for luftkvalitet arbeider videre med disse spørsmålene.

Gjennom Pasvikprogrammet, som var nedfelt i arbeidsprogrammet for 2013–2015, ble det utarbeidet et forslag til et ensartet og tilpasset norsk-russisk overvåkingsprogram for de grensenære områdene. Pasvikprogrammet frambragte mye kunnskap om miljøtilstanden i Pasvikvassdraget, fisk og innsjøer. Resultater fra vannovervåkingen legges inn i Vannmiljø (nasjonal database hvor alle vannfaglige måledata samles). Undersøkelsen viser samtidig at russiske myndigheter ikke anerkjenner konklusjonene fra dette arbeidet som offisielle, siden de hevder at ansvarlig instans på russisk side ikke deltok i utarbeidelsen av konklusjonene fra arbeidet. Dette understreker med tydelighet at manglende presisering mellom norske og russiske myndigheter av hvem som er ansvarlig og rett samarbeidspartner, på begge sider av grensen svekker muligheten for å nå målene i det grensenære samarbeidet.

Det registreres at det for øvrig fortsatt arbeides med å etablere en harmonisert miljøovervåking i tråd med anbefalingene fra Pasvikprogrammet. Manglende samlet overvåking svekker mulighetene for å ivareta behovet for kunnskap om de spesielle forholdene i grenseområdet. Dette kan også være viktig informasjon for befolkningen på begge sider av grensen. Den kommende oppdateringen av flerbruksplanen for Pasvikvassdraget kan fungere som et godt virkemiddel for å få til en slik tilpasset overvåking. Det kan også styrke flerbruksplanen som virkemiddel for å forvalte det felles grensevassdraget.

Undersøkelsen viser at det ikke lyktes partene å gjennomføre noe matsikkerhetsprosjekt innenfor rammene av det bilaterale miljøsam arbeidet. Undersøkelser viser forhøyede verdier av dioksiner i reinkjøtt i Pasvikområdet og flere tungmetaller i bær og sopp. Dette innebærer nødvendigvis ikke noen helsefare for befolkningen. Det tas til etterretning at det ikke er fastsatt noen grenseverdier for dioksiner i reinkjøtt i Norge.

Kjernen i samarbeidet – problemene med forurensningen fra nikkilverkene – er ennå ikke løst, selv om samarbeidet med Russland har pågått i tretti år. Å løse problemet er et russisk ansvar, og norske myndigheter har gjennom alle år gitt påtrykk overfor russiske myndigheter om å løse forurensningsproblemene. Det anses som uheldig at dette problemet vedvarer. Revisjonen vurderer det som positivt at norske myndigheter fortsetter å følge opp dette spørsmålet overfor russiske myndigheter.

7.2.2 Biologisk mangfold

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

Revisjonen vurderer det som positivt at de fleste av aktivitetene i biologisk mangfoldprosjektene har blitt gjennomført omtrent etter planen. Hovedvekten i prosjektene ligger på overvåking og kunnskapsoppbygging, herunder å opprettholde lange

tidsserier med målinger. Undersøkelsen viser at miljøsamarbeidet har bidratt til bedre kunnskap om felles bestander av truede og sårbare arter i Arktis, for eksempel hvalross, hvalarter og fuglearter som dvergås og snøugle. Samarbeidet med Russland gir norske myndigheter bedre kunnskap om disse artene enn de ellers ville hatt. Undersøkelsen viser likevel at det bilaterale miljøsamarbeidet omfatter få av det relativt høye antallet truede arter i grenseområdene. De siste årene har samarbeidet vært tettest om fem truede arter av dyr og fugler, mens det i alt har omfattet rundt 20 arter. Samtidig er rundt 50 dyr og fugler i området ansett som truet.

Etter revisjonens vurdering er det uheldig at norske forskere ikke fikk tilgang til russiske områder i forbindelse med det planlagte isbjørntoktet i 2015, til tross for at det på forhånd ble inngått en norsk-russisk intensjonsavtale (MoU) som omfattet gjennomføringen av felles isbjørntellinger. Dette gjorde at bestandsanslaget for isbjørn ble usikkert. Avtalen om forskningssamarbeid som ble inngått i Arktisk råd i 2017 utgjør et styrket formelt grunnlag for grenseoverskridende forskningsaktiviteter i Arktis og bør bidra til at felles tokt på begge sider av grensen kan gjennomføres i framtiden.

Samarbeid om vernede områder i Pasvik inngår også i det bilaterale miljøsamarbeidet. Undersøkelsen viser at dette bidrar til å opprettholde den gode kontakten mellom regionale miljømyndigheter, forskere og grensemyndigheter i Norge og Russland, og at dette er positivt for hele miljøsamarbeidet. Det foregår erfaringsutveksling og en del samordnet overvåking av naturen. Det har foreløpig ikke lyktes å få etablert et våtmarksområde under Ramsar-konvensjonen på russisk side, men det er gjort framskritt i prosessen.

Ifølge arbeidsprogrammene skal Norge og Russland også samarbeide om forvaltning av truede og sårbare arter. På miljøkommisjonsmøtet i 2017 understreket miljøministrene fra de to landene hvor viktig dette er. Undersøkelsen viser at det i liten grad er innført forvaltningstiltak rettet mot truede og sårbare arter på bakgrunn av kunnskapen som er opparbeidet i prosjektene. Det kan være vanskelig å se hvordan den nye kunnskapen bidrar til å redusere tapet av biologisk mangfold. Selv om kunnskapen som bygges opp gjennom det bilaterale miljøsamarbeidet inngår i en større sammenheng, kan partene i kommisjonen gjøre mer nytte av kunnskapen og i større grad synliggjøre dette. Artsforvaltning er et nasjonalt ansvar. For felles bestander kan Norge og Russland i større grad diskutere hvilke tiltak landene kan sette i verk hver for seg eller sammen for ytterligere å ta vare på de sjeldne og truede artene det er framskaffet kunnskap om gjennom samarbeidet.

7.2.3 Reduksjon av forurensning

Et av områdene den norsk-russiske miljøkommisjonen samarbeider om, er å redusere forurensning. Dette skal gjøres gjennom regulering, kontroll og overvåking for å hindre at utslipp av forurensende stoffer fører til helseskader eller skader på naturen. Norge har mye erfaring fra denne typen arbeid og kan bidra med kunnskapsoverføring i henhold til Stortingets mål for samarbeidet, jf. for eksempel budsjettinnstillingen for 1994 for blant annet Miljødepartementet.

Norge signerte Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter i 2001 og har utarbeidet en nasjonal implementeringsplan. Russland skrev under avtalen i 2011. Det er positivt at norske myndigheter deler sine erfaringer fra utarbeidelsen av en implementeringsplan for Stockholmkonvensjonen med russiske myndigheter. Russiske myndigheter viser til at kunnskapen fra norsk side har vært verdifull for deres eget arbeid. Det er imidlertid en svakhet at det ennå ikke har vært noe samarbeid med russiske myndigheter i arbeidet med å foreslå flere miljøgifter (POP-er) til

konvensjonen. Et godt samarbeid med russiske myndigheter om dette vil kunne styrke arbeidet med å beskytte miljøet i Arktis mot denne typen giftstoffer.

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

7.2.4 Havmiljøsamarbeid

Havmiljø er et høyt prioritert område i det bilaterale miljøsamarbeidet. Siden midten på 2000-tallet har hovedformålet vært å bidra til økosystembasert forvaltning av Barentshavet og å utarbeide en helhetlig forvaltningsplan også for de russiske havområdene. Undersøkelsen viser at det er oppnådd resultater også innenfor havmiljøsamarbeidet. Det er imidlertid snakk om langvarige prosesser, og det gjenstår fortsatt en god del før man er kommet betydelig nærmere hovedformålet for samarbeidet.

Norske myndigheter har delt sine erfaringer med russiske myndigheter når det gjelder helhetlige forvaltningsplaner for havområder, og undersøkelsen viser at russiske myndigheter har hatt nytte av dette. I Russland ble det i 2014 bestemt at det skal utvikles en forvaltningsplan for den russiske delen av Barentshavet. Det russiske naturressursministeriet opplyser at lovgrunnlaget for forvaltningsplanen per februar 2018 er under utarbeidelse, og at dette må bli vedtatt før forvaltningsplanen kan ferdigstilles og gjennomføres.

Det er også gjort framskritt med å få på plass overvåking av økosystemet i Barentshavet. En felles rapport om miljøstatusen i hele Barentshavet ble oppdatert i 2013. Partene har også utarbeidet et forslag til systematisert og samordnet miljøovervåking av Barentshavet. Forslaget ble vedtatt av miljøkommisjonen i 2015, men det gjenstår en del før overvåkingen kan gjennomføres i praksis. Blant annet må norske og russiske myndigheter sikre finansiering, harmonisere metodikken og definere miljøkvalitetsmål.

Gjennom havmiljøsamarbeidet ble nettstedet *Barentsportal* etablert i 2009 som en kilde til allmenn informasjon om miljøforholdene i Barentshavet. Noen av resultatene fra det bilaterale miljøsamarbeidet gjøres tilgjengelig her. Det er positivt at det er opprettet en kanal for bred formidling av resultatene av miljøsamarbeidet. Norske og russiske myndigheter kan imidlertid gjøre mer for å definere målgruppen for nettstedet og å sikre at informasjonen faktisk når målgruppen.

7.3 Finansiering

Klima- og miljødepartementet finansierer en vesentlig del av det bilaterale miljøsamarbeidet gjennom en årlig bevilgning over Utenriksdepartementets budsjett. Aktørene bruker også av egne midler og søker om midler fra andre kilder for å gjennomføre aktiviteter under det bilaterale miljøsamarbeidet. Klima- og miljødepartementet utarbeider imidlertid ingen samlet oversikt over midler som er brukt til det bilaterale miljøsamarbeidet. Utenriksdepartementets midler til miljøsamarbeidet med Russland er redusert de siste årene.

Undersøkelsen viser at belastningsfullmakten fra Utenriksdepartementet har kommet relativt sent på året. I perioden 2013–2015 kom fullmakten fra Utenriksdepartementet i februar, mens den i perioden 2016–2018 kom i mars–mai. Midlene har blitt utbetalt til aktørene like i etterkant. Samtidig skal aktørene som mottar midlene, rapportere om bruken av dem samme år om høsten. Den relativt sene utbetalingen gir mindre rom for aktørene til å gjennomføre de planlagte aktivitetene. For å sikre at aktivitetene kan gjennomføres, må aktørene bruke av egne midler i påvente av at søknadene eventuelt blir innvilget og midlene blir utbetalt. Selv om det må påregnes noe tid til å avklare fordelingen av Stortingets bevilgede midler internt i Utenriksdepartementet, synes belastningsfullmaktene å ha kommet unødig sent.

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

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 58 (1996–1997) *Miljøpolitikk*.
- St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*.
- Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*.
- Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold*.

Proposisjoner til Stortinget

- St.prp.nr.26 (1980–1981) *Konvensjon om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning*.
- St.prp. nr. 56 (1992–1993) *Samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*.
- St.prp. nr. 37 (1995–96) *Samtykke til 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982*.
- Ot.prp. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- Årlige budsjettproposisjoner for Miljøverndepartementet for årene 1992–1993 til 2010–2011 og for Klima- og miljødepartementet for årene 2011–2012 til 2016–2017.
- Årlige budsjettproposisjoner for Utenriksdepartementet for årene 1999–2000, 2006–2007, 2010–2011 til 2016–2017.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S.nr.108 (1980–1981) *Om samtykke til ratifikasjon av en internasjonal konvensjon av 13. november 1979 om langtransport grenseoverskridende luftforurensning*.
- Innst. S. nr. 168 (1992–1993) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*.
- Innst. S. nr. 72 (1993–1994) *Innstilling fra utenrikskomiteen om overenskomster inngått med fremmede stater og internasjonale organisasjoner og to folkerettslig forpliktende erklæringer avgitt i 1992*.
- Budsjett-innst. S. nr. 9 (1993–94) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedkommende Nærings- og energidepartementet, Miljøverndepartementet m.m.*
- Innst. S. nr. 227 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om 1) ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer, og 2) tiltredelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982*.
- Innst. O. nr. 100 (2008–2009) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- Innst. S. nr. 306 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.
- Innst. 236 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om nordområdene. Visjon og virkemidler*.
- Innst. 7 S (2012–2013) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8)*.

- Innst. 89 S (2012–2013) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan-Henrik Fredriksen, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Torgeir Trældal og Tone Liljeroth om krav til russiske myndigheter om rensing av Norilsk Nickel.*
- Innst. 7 S (2013–2014) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2014 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 7 S (2014–2015) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 7 S (2015–2016) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016 vedkommende Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).*
- Innst. 294 S (2015–2016) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold.*
- Besl. O. nr. 105 (2008–2009) *Vedtak til lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*

Representantforslag

- Dokument 8:128 S (2011–2012) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan-Henrik Fredriksen, Per-Willy Amundsen, Oskar J. Grimstad, Torgeir Trældal og Tone Liljeroth om krav til russiske myndigheter om rensing av Norilsk Nickel.*

Andre dokumenter fra Stortinget

- *Bevilgningsreglementet*, 2005.

Lover og forskrifter

Lover

- Grunnloven.
- *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*, LOV-1981-03-13-6.
- *Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven)*, LOV-1981-05-29-38.
- *Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*, LOV-2003-05-09-31.
- *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, LOV-2009-06-19-100.

Forskrifter

- *Forurensningsforskriften*, FOR-2004-06-01-931.
- *Forskrift om dverggås (Anser erythropus) som prioritert art*, FOR-2011-05-20-518.
- *Forskrift om større naturvernområder og fuglereservater på Svalbard videreført fra 1973*, FOR-2014-04-04-377.
- *Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*, 2003.

Internasjonale konvensjoner, avtaler, overenskomster

- *Ramsarkonvensjonen (våtmarkskonvensjonen)*, 1971.
- *Konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (Bonnkonvensjonen)*, 1979.
- *Konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning (langtransportkonvensjonen)*, 1979.
- *FNs havrettskonvensjon*, 1982.
- *Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen)*, 1986.
- *Konvensjon om biologisk mangfold*, 1992.

- *Konvensjonen for beskyttelse og bruk av grenseoverskridende vassdrag og internasjonale innsjøer under De forente nasjoners økonomiske kommisjon for Europa* (vannkonvensjonen under UNECE), 1992.
- *Konvensjon om vern av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren* (OSPAR), 1992.
- *Stockholm-konvensjonen om persistente organiske miljøgifter* (POPs-avtalen), 2001.
- *Avtale om vern av isbjørn mellom Canada, Danmark (Grønland), Norge, Russland (Sovjetunionen) og USA*, 1973.
- *Avtale om vern av afrikanske-eurasiatiske trekkende vannfugl*, 1996.
- *Overenskomst om samarbeid på miljøvernområdet mellom Norge og Sovjetunionen*, 1988.
- *Overenskomst mellom Norge og Russland om samarbeid på miljøsektoren*, 1992.
- *Memorandum om Fennoskandias grønne belte*, 2010.
- *Memorandum of Understanding between the Royal Norwegian Ministry of Climate and Environment and the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation on cooperation on monitoring of polar bears in the Barents Sea region*, 2015.
- *Ministererklæringen om miljø og utvikling i Arktis*, undertegnet i Nuuk i 1993, utvidelse av *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS), 1991.
- *Kirkeneserklæringen* av 1993.
- *Den norsk-russiske felleserklæringen* av 27. april 2010.
- *Kirkeneserklæringen* av 2013.
- *Agreement on enhancing international Arctic scientific cooperation*, 2017.

Dokumentasjon fra Klima- og miljødepartementet

- Belastningsfullmakter fra Utenriksdepartementet til Klima- og miljødepartementet for tilskuddsordningen for miljøsamarbeidet med Russland, årene 2013–2018
- Utlysninger av tilskudd til miljøvernsamarbeid med Russland i årene 2013–2017.
- Oversikt over søknader og tildelte tilskudd til miljøvernsamarbeid med Russland i årene 2013–2017.
- Mottatte søknader om tilskudd til miljøvernsamarbeid med Russland, tilsagn/avslag fra Klima- og miljødepartementet i årene 2013–2017.
- Årsrapporter og halvårsrapporter fra mottakerne av tilskudd til miljøvernsamarbeid med Russland, for årene 2013–2017.
- Rapportering fra Klima- og miljødepartementet til Utenriksdepartementet om resultatene av tilskuddsordningen miljøsamarbeidet med Russland, for årene 2013–2017.
- Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet 2004–2005, 2013–2015 og 2016–2018.
- Mandater for miljøkommisjonens arbeidsgrupper.
- Protokoller fra møter i Den blandede norsk-russiske miljøkommisjonen i 2005, 2013–2017.
- Protokoller fra møter i miljøkommisjonens arbeidsgrupper i perioden 2013–2017.
- *Tilskuddsregelverk for miljøsamarbeidet med Russland*. www.regjeringen.no/content/assets/0f4daed27ffb43f1951c0cdf5f4d458c/tilskuddsregelverk-kld-russland.pdf [hentedato 14.8.2018]

Dokumentasjon fra Norsk Polarinstitutt

- Korneev m.fl. (2015). Final report 2012–2015. *Joint Russian-Norwegian Monitoring Project – Ocean 3*. Norsk polarinstitutt. Kortrapport nr. 30.

Intervjuer

Intervjuer i Norge

- Klima- og miljødepartementet, desember 2017 og juni 2018.
- Utenriksdepartementet, juni 2018.
- Miljødirektoratet, mai 2017, desember 2017, juni 2018.
- Norsk polarinstitutt, mai 2017, desember 2017, juni 2018.
- Fylkesmannen i Finnmark, april 2017, august 2017, juni 2018.
- Akvaplan-Niva, desember 2017.
- Norsk institutt for luftforskning (NILU), august 2017.
- Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO), august 2017.
- Karl-Otto Jacobsen, Norsk institutt for naturforskning (NINA), mai 2017.

Intervjuer i Russland

- Naturressursministeriet, februar 2018.
- Den føderale tjeneste for tilsyn innen naturbruk («Rosprirodnadzor»), februar 2018.
- Den føderale tjeneste for hydrometeorologi og miljøovervåking («Roshydromet»), februar 2018.
- Forskningsinstituttet VNI Ekologia, februar 2018.
- Roshydromet i Murmansk (Murmansk UGMS), september 2017.
- Pasvik Zapovednik, september 2017.

Internettsider

- Arktisk råd (2018) – *Scientific Cooperation Agreement enters into force* – <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/488-science-agreement-entry-into-force> [hentedato 15.8.18].
- Artsdatabanken (2015) – *Norsk rødliste for arter 2015* – www.artsdatabanken.no/Rodliste [hentedato 29.6.18]
- Artsdatabanken – *Rødlista - hva, hvem, hvorfor?* – www.artsdatabanken.no/Rodliste/HvaHvemHvorfor [hentedato 29.6.18]
- Seapop – *About SEATRACK* – www.seapop.no/en/seatrack/about [hentedato 6.7.18]
- Barentsportal – *Barents Sea Region Red-listed Species* – www.barentsportal.com/barentsportal/index.php/en/more/barents-sea-region-red-listed-species [hentedato 29.6.18]
- Barentssamarbeidet – *Habitat Contact Forum* – www.barentscooperation.org/en/Working-Groups/BEAC-Working-Groups/Environment/Habitat-Contact-Forum [hentedato 6.7.18]
- Den internasjonale naturvernunionens (IUCN) globale rødliste – www.iucnredlist.org [hentedato 6.7.18]:
 - Dverggås (*Anser erythropus*) – www.iucnredlist.org/details/22679886/0
 - Hvalross (*Odobenus rosmarus* ssp. *Rosmarus*) – www.iucnredlist.org/details/15108/0
 - Hvithval (*Delphinapterus leucas*) – www.iucnredlist.org/details/6335/0
 - Narhval (*Monodon Monoceros*) – www.iucnredlist.org/details/13704/0
- <http://kolarctic.nilu.no/> - February 2016 newsletter, April 2015 newsletter, June 2014 newsletter [hentedato 9.7.18]
- Kolarctic - http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=982819&name=DLFE-18574.pdf [hentedato mars 2018]
- *Main findings. Environmental challenges in the joint border area. Food and health security in the Norwegian, Russian and Finnish border regions.* http://pasvikmonitoring.org/englant/uudet/Pasvikelvabrosyr_ENG_web.pdf [hentedato 9.7.18]
- Miljødirektoratet – *Økosystembasert forvaltning* – www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Vann_og_hav/Marin-forvaltning/Okosystembasert-forvaltning [hentedato 6.7.18]

- Miljøstatus (2017) – *Dverggås* – www.miljostatus.no/tema/naturmangfold/vatmarker/dverggas/ [hentedato 6.7.18]
- Miljøstatus (2018) – *Sjøfugl* – www.miljostatus.no/tema/hav-og-kyst/sjofugl/ [hentedato 6.7.18]
- Pasvikmonitoring.org [hentedato 9.7.18]

Forskningslitteratur

- Andersen m.fl. (2017). *Walruses (Obobenus rosmarus rosmarus) in the Pechora Sea in the context of contemporary population structure of Northeast Atlantic walruses*. Biological Journal of the Linnean Society, 2017, XX, 1–19.
- Centre for Economic Development, Transport and the Environment (2015) *Environmental Monitoring Programme for Aquatic Ecosystems in the Norwegian, Finnish and Russian Border Areas - Updated Implementation Guidelines*, Report 34, 2015.
- Centre for Economic Development, Transport and the Environment (2015) *Environmental Challenges in the Joint Border Area of Norway, Finland and Russia*, Report 41, 2015.
- Hønneland og Rowe (2008). *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Fylkesmannen i Finnmark (1997) *Flerbruksplan for Passvikvassdraget - norsk-finsk grensevassdragskommisjon*, rapport 1, 1997.
- Fylkesmannen i Finnmark m.fl. (2008) *State of the Environment in the Norwegian, Finnish and Russian Border Area*, Report 1, 2008.
- Fylkesmannen i Finnmark m.fl. (2008) *Environmental Monitoring Programme in the Norwegian, Finnish and Russian Border Area - Implementation Guidelines*.
- Fylkesmannen i Finnmark (2018) *Oppsummeringsrapport: Miljøtilstanden i grensenære områder i Sør-Varanger*, FMFI Rapport nr.: 2 - 2018.
- Lydersen m.fl. (2017). *Nytt om grønlandshval og narhval i Svalbardområdet*. Kronikk. Norsk polarinstituttets nettsider – www.npolar.no/no/kronikker/2017/10-16-nytt-om-gronlandshval.html [hentedato 6.7.18]
- Miljødirektoratet (2017), *Russian-Norwegian ambient air monitoring in the border areas*, updated joint report 2010–2015. M-761, 2017.
- NILU (1991) *Basisundersøkelse av luftforurensning i Sør-Varanger 1988–1991*, Rapport 473/91, TA 797/1991.
- NILU (2007) *Grenseområdene I Norge og Russland, Luft- og nedbørskvalitet, april 2006–mars 2007*, Rapport 999/2007, TA-2321/2007.
- NILU (2014) *Kartlegging av forurensningssituasjonen i norske byer og tettsteder med vurdering av soneinndeling og eksisterende målenettverk*, OR 47/2014.
- NILU (2017) *Grenseområdene Norge-Russland. Luft- og nedbørskvalitet kalenderåret 2016*, rapport 32/2017
- Vacquié-Garcia m.fl. (2017). *Late summer distribution and abundance of ice-associated whales in the Norwegian High Arctic*. Endangered Species Research Vol. 32: 59–70, 2017.
- Vougioukalou m.fl. (red.) (2017). *Safeguarding the Lesser White-fronted Goose Fennoscandian population at key staging and wintering sites within the European flyway*. Special publication. LIFE+10 NAT/GR/000638 Project, HOS/BirdLife Greece, HAOD/Forest Research Institute, NOF/BirdLife Norway report no. 2017-2.

Vedlegg

Vedlegg 1: De viktigste russiske aktørene i det bilaterale miljøsam arbeidet

Myndigheter, organisasjoner	Ansvarsområde
Den russiske føderasjonens ministerium for naturressurser og økologi («Minprirodi» / naturressursministeriet)	Føderalt utøvende myndighetsorgan for studier, bruk, gjenvinning og vern av naturressurser, underlagt Den russiske føderasjonens regjering. Den føderale tjeneste for hydrometeorologi og miljøovervåking og Den føderale tjeneste for tilsyn innen naturbruk, et føderalt organ for tilsyn innen miljøvern, sorterer under dette ministeriet. Leder det russisk-norske miljøsam arbeidet på russisk side.
Den føderale tjeneste for tilsyn innen naturbruk («Rosprirodnadzor»)	Utfører statlig miljøtilsyn, bl.a. innen bevaring av ren luft, vassdrag, vern og bruk av særskilt verneverdige naturområder. Sorterer under Ministeriet for naturressurser og økologi.
Den føderale tjeneste for hydrometeorologi og miljøovervåking («Roshydromet»)	Et føderalt utøvende organ underlagt Ministeriet for naturressurser og økologi. Roshydromet er involvert i å administrere statens eiendom og tilby tjenester innen hydrometeorologi og relaterte områder, samt miljøovervåking. Roshydromet er også en statlig veileder relatert til meteorologiske og andre geofysiske prosesser.
Den føderale statlige offentlig finansierte institusjonen «Pasvik nasjonalpark» («Pasvik Zapovednik»)	Er en naturvern-, forsknings- og kunnskapsinstitusjon av føderal betydning som har som målsetning å verne om og studere naturprosesser. Administrerer Pasvik nasjonalpark. Institusjonens leder er russisk koordinator for prosjektene innen grensenært sam arbeid.
Den føderale statlige offentlig finansierte institusjonen «Murmansk-avdelingen for hydrometeorologi og miljøovervåking» («Murmansk UGMS»).	Utfører observasjon og overvåking av miljøtilstanden, herunder forurensning av miljøet, samt analyse av parametre fra observasjonen. Har til sin disposisjon et nettverk for observasjon av miljøtilstanden. Varsler, når en overskridelse av grenseverdier for miljøgifter oppdages, utøvende myndigheter og tilsynsorganer innen forurensning, for iverksettelse av passende tiltak. Sorterer under Den føderale tjenesten for hydrometeorologi og miljøovervåking.
Den føderale statlige offentlig finansierte institusjonen «Det allrussiske forskningsinstituttet for miljøvern» («VNII Ekologia»)	Utfører forskning og anvendt virksomhet innen miljøvern, utarbeider tiltak for forbedring og gjenreising av miljøet, for etablering av miljøsikkerhet. Sorterer under Ministeriet for naturressurser og økologi, og utarbeider etter oppdrag fra dette oversikter over arter i flora og fauna som er rødlistet i Den russiske føderasjonen. Het «VNII Priroda» fram til 2016.

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



Flisa Trykkeri AS 2018



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 65